

Zorg en veiligheid verbinden in het Veiligheidshuis Regio Utrecht

EEN KWALITATIEF ONDERZOEK NAAR DE SAMENWERKING BIJ
TOP X ZORG EN VEILIGHEID
SANNE VAN WENUM

Masterthesis

Een kwalitatief onderzoek naar het verbinden van zorg en veiligheid in het Veiligheidshuis Regio Utrecht.

Auteur

S.van Wenum

2595751

Master Bestuurskunde

Specialisatie Besturen van Veiligheid

Vrije Universiteit Amsterdam

28 juni 2019

Veiligheidshuis Regio Utrecht

K. van Duijvenbooden

C. Pot

Begeleider

Dr. J.S. Timmer

Vrije Universiteit Amsterdam

Tweede beoordelaar

Dr. R. van Steden

Vrije Universiteit Amsterdam



Voorwoord

Al vanaf jonge leeftijd ben ik nieuwsgierig naar wat iemand ertoe drijft om een ernstig delict te plegen. Op mijn 19^e ben ik begonnen met een stage in de Van der Hoeven Kliniek. Ik herinner mij nog goed een van de eerste gesprekken met mijn stagebegeleider. “Hoe kan het dat deze vrouw iemand om het leven heeft gebracht”, vroeg ik hem, “ze is zo normaal”. Hij antwoordde: “Vind je dat nu niet juist het opmerkelijke?” Dit antwoord is mij altijd bijgebleven en de vraag heb ik nooit volledig kunnen beantwoorden.

Inmiddels werk ik alweer een aantal jaar als systeemtherapeut bij forensische polikliniek de Waag. En ruim drie jaar geleden heb ik de keuze gemaakt om mij verder te ontwikkelen. Dit keer niet gericht op het alsnog beantwoorden van de vraag die ik mij op mijn 19^e gesteld heb, maar gericht op een nieuwe vraag. Deze nieuwe vraag is ontstaan vanuit de ‘bevinding’ dat we in onze wereld, ondanks alle inspanningen, altijd te maken zullen blijven houden met mensen die ernstige delicten plegen. Maar hoe moeten we hier als samenleving nou mee omgaan? De master Bestuurskunde met specialisatie Besturen van Veiligheid heeft mij op weg geholpen in de beantwoording van de vraag. De afgelopen drie jaar heb ik vanuit bestuurskundig, systemisch, filosofisch, sociologisch en politicologisch oogpunt dit vraagstuk beschouwd. In combinatie met dit masterthesis onderzoek naar samenwerking op het snijvlak van zorg en veiligheid heb ik na drie jaar studeren handvaten ontwikkeld om mij in de toekomst meer bezig te kunnen houden met dit onderwerp.

Bij dezen wil ik de medewerkers van het Veiligheidshuis Regio Utrecht bedanken voor de mogelijkheid die zij mij hebben geboden om onderzoek te mogen doen bij Top X Zorg en Veiligheid. Tevens wil ik een groot woord van dank uitspreken naar alle respondenten die tijd vrij hebben willen maken om mee te werken aan dit onderzoek. Het is mij opgevallen hoe toegewijd en gedreven de professionals zijn die dagelijks werken op het snijvlak van zorg en veiligheid. Iedere dag opnieuw zetten zij zich in voor een zeer complexe en gevaarlijke groep mensen, zonder hier expliciet veel waardering voor te krijgen vanuit deze doelgroep of de samenleving. Daarnaast wil ik Jaap Timmer bedanken voor zijn begeleiding afgelopen maanden. Ook mijn collega's van de Waag Utrecht bedank ik voor de ondersteuning, tijd en flexibiliteit die zij mij hebben geboden om te werken aan dit onderzoek.

Ten slotte een woord van dank naar mijn familie en vrienden. Ondanks dat jullie mij de afgelopen maanden weinig hebben gezien waardeer ik het enorm dat jullie mij zijn blijven steunen. Mijn grootste woord van dank gaat uit naar mijn vriend. Hij heeft mij de ruimte geboden om hele weekenden thuis alleen te kunnen werken aan mijn onderzoek zonder hierover te klagen.

Ik kijk terug op een intensieve, maar ook ontzettende leerzame en vooral leuke periode!

Sanne van Wenum

Utrecht, juni 2019

Samenvatting

Het ontplooiën van een intensievere samenwerking tussen zorg en veiligheid is een van de ambities die opgenomen is in het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 van de gemeente Utrecht. Het Veiligheidshuis Regio Utrecht is in 2018 reeds gestart met het casusoverleg Top X Zorg en Veiligheid en heeft als belangrijke doelstelling om professionals uit deze werelden met elkaar te verbinden rondom complexe problematiek.

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen of Top X Zorg en Veiligheid op de juiste wijze is georganiseerd om aan deze doelstelling tegemoet te komen en inzichtelijk te maken welke factoren deze samenwerking beïnvloeden. Hiervoor is de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld: *In hoeverre draagt het netwerk Top X Zorg en Veiligheid bij aan de kwaliteit van de samenwerking tussen professionals uit het zorg- en veiligheidsdomein in de regio Utrecht?*

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een casestudie uitgevoerd. Uit de onderzoeksresultaten kan aannemelijk worden gemaakt dat de organisatievorm van Top X Zorg en Veiligheid een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van de samenwerking tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid. Ook is beargumenteerd dat Top X Zorg en Veiligheid naar verwachting in staat is om doeltreffend te zijn en zijn doelstellingen te kunnen behalen. Verder heeft het onderzoek laten zien dat de volgende factoren de kwaliteit van de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid beïnvloeden: *vertrouwen, continuïteit, mandaat, procesmanagement, informatieoverdracht, informeel contact, botsende culturen, beroepsgeheim, risico's, niet-aansluitende domeinen en media-aandacht.*

Op basis hiervan wordt het Veiligheidshuis Regio Utrecht aanbevolen om doorontwikkeling van Top X Zorg en Veiligheid aan te laten sluiten bij deze factoren. Vervolgonderzoek kan zich richten op het testen en mogelijk theoretisch generaliseren van deze factoren. Dit kan een bijdrage leveren aan theorievorming over samenwerken op het snijvlak van zorg en veiligheid.

De lezer van dit onderzoek moet er rekening mee houden dat de onderzoeksresultaten niet te generaliseren zijn omdat de externe validiteit van het onderzoek beperkt is. De bevindingen kunnen wel representatief zijn voor vergelijkbare samenwerkingsverbanden.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| LIJST MET AFKORTINGEN | 1 |
| BEGRIPPENLIJST | 2 |
| 1. INLEIDING..... | 3 |
| 1.1 AANLEIDING | 3 |
| 1.2 PROBLEEMSTELLING | 4 |
| 1.3 DOELSTELLING | 4 |
| 1.4 THEORETISCHE INVALSHOEK..... | 5 |
| 1.5 VRAAGSTELLING | 5 |
| 1.6 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE | 6 |
| 1.7 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE..... | 6 |
| 1.8 LEESWIJZER | 7 |
| 2. THEORETISCH KADER..... | 8 |
| 2.1 DE BEHOEFTE AAN VEILIGHEID IN EEN VLOEIBARE SAMENLEVING..... | 8 |
| 2.2 DEELCONCLUSIE | 9 |
| 2.3 HET BESTUREN VAN VRAAGSTUKKEN OP HET SNIJVLAK VAN ZORG EN VEILIGHEID..... | 10 |
| 2.4 DEELCONCLUSIE | 11 |
| 2.5 NETWERKEN..... | 11 |
| 2.6 NETWERKEFFECTIVITEIT | 13 |
| 2.6.1 <i>Vertrouwen</i> | 14 |
| 2.6.2 <i>Netwerkliden</i> | 14 |
| 2.6.3 <i>Doelconsensus</i> | 15 |
| 2.6.4 <i>Netwerkcompetenties</i> | 15 |
| 2.7 DEELCONCLUSIE | 16 |
| 2.8 SAMENWERKING IN VEILIGHEIDSNETWERKEN..... | 16 |
| 2.8.1 <i>Interactieproblemen</i> | 17 |
| 2.8.2 <i>Factoren die samenwerking stimuleren</i> | 18 |
| 2.8.2 <i>Factoren die samenwerking belemmeren</i> | 19 |
| 2.9 DEELCONCLUSIE | 21 |
| 2.10 VEILIGHEIDSPARADOXEN | 22 |
| 2.11 PARADIGMAWISSELING | 22 |
| 2.12 VERWACHTINGEN EN CONCEPTUEEL MODEL..... | 24 |
| 3. METHODOLOGIE EN VERANTWOORDING..... | 25 |
| 3.1 ONDERZOEKSDSIGN | 25 |
| 3.2 CASESTUDIE..... | 25 |
| 3.3 CONSTRUCT VALIDITEIT EN OPERATIONALISERING CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG | 26 |
| 3.4 DEELVRAGEN | 26 |
| 3.5 TRIANGULATIE | 27 |
| 3.5.1 <i>Literatuuronderzoek en documentenanalyse</i> | 27 |
| 3.5.2 <i>Veldonderzoek</i> | 28 |
| 3.6 OPERATIONALISEREN VAN BEGRIPPEN EN TOPICLIJST | 29 |
| 3.6.1 <i>Organisatie Top X Zorg en Veiligheid</i> | 29 |
| 3.6.2 <i>Samenwerking Top X Zorg en Veiligheid</i> | 30 |
| 3.7 CODEREN EN ANALYSEREN | 31 |
| 3.8 KWALITEIT VAN HET ONDERZOEK..... | 31 |
| 3.9 ETHIEK | 32 |

| | |
|--|-----------|
| 4. RESULTATEN UIT DOCUMENTENANALYSE | 34 |
| 4.1 ACHTERGROND EN CONTEXT TOP X ZORG EN VEILIGHEID..... | 34 |
| 4.1.1 Landelijk Kader Veiligheidshuizen..... | 34 |
| 4.1.2 Veiligheidshuis Regio Utrecht | 35 |
| 4.1.3 Top X Zorg en Veiligheid | 35 |
| 4.2 DEELCONCLUSIE | 36 |
| 4.3 LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN OP HET SNIJVLAK VAN ZORG EN VEILIGHEID | 36 |
| 4.3.1 Rapport commissie Hoekstra | 36 |
| 4.3.2 Rapport recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg | 37 |
| 4.3.3 Meldingen verwarde personen | 37 |
| 4.3.4 Rapport Forensische zorg en veiligheid | 37 |
| 4.3.5 Rapport Zorg voor Veiligheid | 38 |
| 4.4 DEELCONCLUSIE | 41 |
| 5. RESULTATEN UIT INTERVIEWS | 43 |
| 5.1 ORGANISATIE TOP X ZORG EN VEILIGHEID | 43 |
| 5.1.1 Organisatie van het netwerk | 43 |
| 5.1.2 Vertrouwen | 44 |
| 5.1.3 Netwerkleden..... | 45 |
| 5.1.4 Doelconsensus | 45 |
| 5.1.5 Netwerkcompetenties..... | 47 |
| 5.2 SAMENWERKING TOP X ZORG EN VEILIGHEID..... | 48 |
| 5.2.1 Complexe problematiek op het snijvlak van zorg en veiligheid | 49 |
| 5.2.2 Samenwerking | 50 |
| 5.3 TOEVOEGINGEN DOOR RESPONDENTEN..... | 52 |
| 6. ANALYSE ONDERZOEKSRISULTATEN | 54 |
| 6.1 ORGANISATIE TOP X ZORG EN VEILIGHEID | 54 |
| 6.1.1 Organisatie van het netwerk | 54 |
| 6.1.2 Vertrouwen | 55 |
| 6.1.3 Netwerkleden..... | 56 |
| 6.1.4 Doelconsensus | 56 |
| 6.1.5 Netwerkcompetenties..... | 57 |
| 6.2 DEELCONCLUSIE | 59 |
| 6.3 SAMENWERKING TOP X ZORG EN VEILIGHEID..... | 59 |
| 6.3.1 Samenwerking | 60 |
| 6.3.2 Botsende culturen..... | 60 |
| 6.3.3 Beroepsgeheim | 61 |
| 6.3.4 Risico's en verantwoordelijkheid | 61 |
| 6.3.5 Niet-aansluitende domeinen | 62 |
| 6.3.6 Media-aandacht | 62 |
| 6.4 DEELCONCLUSIE | 63 |
| 6.5 THEORETISCH INZICHT..... | 64 |
| 7. CONCLUSIE | 66 |
| 7.1 CONCLUSIE | 66 |
| 7.2 THEORETISCHE OVERDENKINGEN..... | 68 |
| 7.3 DISCUSSIE | 69 |
| 7.4 SUGGESTIES VOOR VERVOLGONDERZOEK | 70 |
| REFERENTIELIJST | 72 |

Lijst met afkortingen

| | |
|------|--|
| EPA | Ernstige Psychiatrische Aandoening |
| Ggz | Geestelijke gezondheidszorg |
| ISD | Inrichting Stelselmatige Daders |
| IVP | Integraal Veiligheidsplan |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OVV | Onderzoeksraad voor Veiligheid |
| NAO | Netwerk Administratieve Organisatie |
| PGA | Persoonsgerichte Aanpak |
| Tbs | Terbeschikkingstelling |
| VHRU | Veiligheidshuis Regio Utrecht |
| VRU | Veiligheidsregio Utrecht |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |

Begrippenlijst

| | |
|--------------------------|---|
| Casuïstiek | Beschrijving van een individueel geval (casus). |
| Complexe problematiek | Personen die problemen hebben op meerdere levensgebieden, waarbij sprake is crimineel gedrag of overlast en die te maken hebben met psychische problematiek. Voor deze personen is hulp nodig van organisaties uit verschillende domeinen die met elkaar samen moeten werken. |
| Domein zorg | Verzamelnaam voor organisaties die zich primair richten op (forensische) geestelijke gezondheidszorg. |
| Domein veiligheid | Verzamelnaam voor politie en justitie. |
| Sociaal domein | Verzamelnaam voor alle inspanningen die vanuit een gemeente worden verricht op het gebied van werk, jeugdhulp, zorg, zelfredzaamheid en participatie. |
| Top X-aanpak | Beschrijving van een aanpak die gericht is op plegers van delicten met een grote impact op de slachtoffers. |
| Top X Zorg en Veiligheid | Beschrijving van een casusoverleg van het Veiligheidshuis Regio Utrecht dat zich specifiek richt op personen met verward gedrag en politie- en justitiecontacten. |
| Veiligheidshuis | Fysieke locatie waar justitie, zorg en het sociaal domein samenwerken in de aanpak van complexe problematiek, overlast en criminaliteit. |
| Wicked problem | Concept uit de bestuurskunde dat verwijst naar vraagstukken die lastig te definiëren en op te lossen zijn. Er liggen vaak meerdere, met elkaar verbonden, oorzaken aan ten grondslag. Wicked problems zijn nooit volledig op te lossen. |

1. Inleiding

Handhaving van de openbare orde en veiligheid is een van de belangrijkste taken van de overheid. Op lokaal niveau is dit belegd bij de gemeenten die samen met politie en het Openbaar Ministerie (OM) verantwoordelijk zijn voor het integraal veiligheidsbeleid. Sinds de decentralisaties van 1 januari 2015 in het sociaal domein hebben gemeenten, naast openbare orde en veiligheid, ook de verantwoordelijkheid gekregen voor de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Zorg en ondersteuning aan kwetsbare inwoners wordt door deze stelselverandering tegenwoordig ook lokaal georganiseerd. Deze ontwikkeling heeft met zich meegebracht dat gemeenten de regie hebben over vraagstukken die zich afspelen op de afzonderlijke domeinen zorg en veiligheid en ook over thema's die zich afspelen op het snijvlak tussen de domeinen zorg en veiligheid. Het *Interbestuurlijk programma* (2018) vermeldt dat het hierbij gaat over de vraagstukken: radicalisering, re-integratie ex-gedetineerden, mensenhandel, huiselijk geweld en personen met verward gedrag. Bij deze vraagstukken gaat het in vrijwel alle gevallen over personen of gezinnen die te maken hebben met problemen op diverse levensgebieden. In het *Handelingsperspectief Zorg en Veiligheid* vat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) deze problemen samen in de categorieën: armoede en verwaarlozing, verward gedrag, huiselijk geweld, seksueel geweld, misbruik en/of kindermishandeling, criminaliteit, jeugdproblematiek, licht verstandelijke beperking en verslavingsproblematiek (VNG, 2018). Ieder probleemgebied vraagt om specialistische kennis en om die reden is er niet een partij uit het domein zorg of veiligheid die gelijktijdig hulp en ondersteuning kan geven op al deze gebieden. Er wordt hierdoor gesproken over *complexe problematiek* (Landelijk Kader Veiligheidshuizen, 2013). De aanpak van deze complexe problematiek vraagt om een domeinoverstijgende samenwerking en verbinding tussen partners op zorg en veiligheid. Gemeenten staan hierbij voor de uitdaging om deze complexe vraagstukken te besturen door partners uit het domein zorg en het domein veiligheid zo goed mogelijk met elkaar te laten samenwerken. Een van de plekken waar deze samenwerking op regionaal niveau tussen professionals tot stand wordt gebracht is het Veiligheidshuis. Het Landelijk Kader Veiligheidshuizen (2013) hanteert de volgende definitie: "het Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf-, zorg- en (andere) gemeentelijke partners, waarin zij onder eenduidige regie komen tot een ketenoverstijgende aanpak van complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden" (p. 11).

1.1 Aanleiding

Het Veiligheidshuis Regio Utrecht (VHRU) is een samenwerkingsverband voor partijen uit het zorg- en veiligheidsdomein uit de 26 gemeenten die vallen onder de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Het VHRU organiseert en faciliteert casusoverleggen waarin complexe problematiek wordt besproken met professionals uit het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein. Tijdens deze overleggen komen de verschillende perspectieven van de betrokkenen aan bod, wordt er gezamenlijk nagedacht over oplossingen en wordt er een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld. Deze integrale aanpak en samenwerking heeft als doel om recidive en strafbare feiten te voorkomen en een bijdrage te leveren

aan de veiligheid in de regio Utrecht. Het VHRU volgt het proces, de uitvoering van de gemaakte afspraken en monitort de uitkomsten.

Sinds 2015 heeft het VHRU de *Top X* lijst geïntroduceerd. Top X verwijst naar een groep plegers van zogenoemde *High Impact Crimes*. Deze delicten hebben een grote impact op slachtoffers en de samenleving en behoeven hierdoor extra focus en voorrang in het VHRU. De bestuurlijke betrokkenheid van de burgemeester, Officier van Justitie en politiechef bij deze casussen is vaak groot. Alle Top X-casussen binnen het VHRU worden aangepakt middels de persoonsgerichte aanpak (PGA). Deze aanpak veronderstelt een integrale aanpak waarbij de betrokken personen of het gezin in zijn context wordt bekeken en er interventies gecombineerd worden ingezet door de samenwerkende partijen. Dit wordt ook wel multidisciplinair maatwerk genoemd (Galen, 2017).

Het VHRU is vanaf 1 januari 2018 gestart met het *Casusoverleg personen met verward gedrag en politie- en justitiecontacten*. De behoefte aan een specifiek overleg voor deze doelgroep is ontstaan nadat er steeds vaker een beroep werd gedaan op het VHRU voor personen met verward gedrag en was in lijn met de uitkomsten van het rapport *Op weg naar een persoonsgerichte aanpak (2018)* van het Schakelteam voor personen met verward gedrag. Inmiddels heeft het casusoverleg de naam *Top X Zorg en Veiligheid* en richt het zich op de volgende doelen: de-escaleren bij (acute) dreiging of gevaar, verbinden van zorg- en veiligheidspartners en de voortgang van casussen monitoren en blijven anticiperen op risico's en gevaar (persoonlijke communicatie VHRU, 27 februari 2019).

1.2 Probleemstelling

Het verbinden van zorg en veiligheid is noodzakelijk om interventies uit de verschillende domeinen te combineren en te voorkomen dat professionals langs elkaar heen werken. De meerwaarde van deze domeinoverstijgende werkwijze schuilt in de versterking van de afzonderlijke aanpak, zo beschrijft het Landelijk Kader Veiligheidshuizen (2013). Het belang dat wordt gehecht aan het tot stand komen van de verbinding tussen deze twee domeinen is terug te zien op verschillende beleidsagenda's. In de *Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2019-2022* wordt een effectieve verbinding van zorg en veiligheid genoemd als een van de prioriteiten voor de aankomende vier jaar. Ook de gemeente Utrecht heeft in haar *Integraal Veiligheidsplan 2019-2022* een vergelijkbare ambitie opgenomen. Zij wil zorg en veiligheid dichterbij elkaar brengen door te investeren op de samenwerking tussen professionals uit beide domeinen. Uit het werkplan VHRU 2019-2020 blijkt dat aandacht voor het laten ontstaan van deze verbinding noodzakelijk is omdat de samenwerking niet automatisch ontstaat. Top X Zorg en Veiligheid blijkt hierin een belangrijke katalyserende rol te vervullen door professionals uit beide domeinen met elkaar te verbinden (persoonlijke communicatie VHRU, 5 februari 2019). Top X Zorg en Veiligheid wil zich aankomend jaar richten op het verbeteren van de cohesie tussen zorg en veiligheid door inzichtelijk te maken welke factoren de samenwerking positief beïnvloeden (persoonlijke communicatie VHRU, 5 februari 2019).

1.3 Doelstelling

Samenwerking tussen zorg en veiligheid ontstaat niet automatisch, zo blijkt uit paragraaf 1.2. Het doel van dit kwalitatieve onderzoek is enerzijds erachter te komen in de hoeverre de organisatievorm van

Top X Zorg en Veiligheid een bijdrage levert aan de samenwerking tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid. Anderzijds is het doel om inzichtelijk te maken welke factoren deze samenwerking beïnvloeden.

1.4 Theoretische invalshoek

Relevante bestuurskundige literatuur vormt de basis voor het theoretisch kader van dit onderzoek. Het theoretisch kader wordt ingeleid door theorie van Bauman (2000) die met het concept *vloeibare samenleving* beschrijft hoe angst en onzekerheid hun intrede hebben gedaan in de moderne wereld. Vanuit deze toegenomen angst en onzekerheid zijn risico's een steeds grotere rol gaan spelen en is de behoefte aan veiligheid toegenomen. Boutellier (2005) spreekt van een veiligheidsutopie. Vanuit dit utopisch verlangen naar veiligheid beschrijft de theorie van Schuilenburg (2009) het proces van *securitisering* dat is opgetreden en van waaruit uiteindelijk ook de vervlechting van zorg en veiligheid is ontstaan. De complexe vraagstukken die zich ontwikkeld hebben op dit snijvlak van zorg en veiligheid worden in de bestuurskunde aangeduid met het concept *wicked problems* (Rittel & Webber, 1973). De theorie van Kenis & Provan (2008) beschrijft hoe *network governance* georganiseerd kan worden in het openbaar bestuur om een antwoord te kunnen bieden op deze wicked problems. De samenwerking die nodig is binnen de netwerken die steeds vaker worden ingezet blijkt niet vanzelfsprekend te ontstaan. Om de problemen die kunnen ontstaan in deze samenwerking te begrijpen is de theorie van Koppenjan & Klijn (2004) opgenomen in het theoretisch kader. Zij benaderen de samenwerkingsproblemen vanuit een interactieperspectief. Ter verdieping van het onderzoek is de theorie van Koppenjan & Klijn (2004) aangevuld met Van Steden (2011a) en Vos, Balder, Van Hemert & Wagenaar (2013). Van Steden (2011a) beschrijft tien voorwaarden voor succesvolle samenwerking in veiligheidsnetwerken. Vos et al. (2013) hebben zich specifiek gericht op samenwerking in Veiligheidshuizen en focussen zich op factoren die samenwerking kunnen belemmeren. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een reflectie op het paradoxale streven naar maximale veiligheid (Zedner, 2003). Hierbij wordt ook stil gestaan bij de theorie van Frissen (2013) en Van Steden (2011b) die paradigmawisselingen voorstellen met betrekking tot veiligheid.

1.5 Vraagstelling

Op basis van de doelstelling van dit onderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:
In hoeverre draagt het netwerk Top X Zorg en Veiligheid bij aan de kwaliteit van de samenwerking tussen professionals uit het zorg- en veiligheidsdomein in de regio Utrecht?

Theoretische deelvragen

1. Hoe manifesteren ontwikkelingen in de samenleving zich als vraagstukken op het snijvlak van zorg en veiligheid?
2. Hoe kunnen vraagstukken op het snijvlak van zorg en veiligheid bestuurd worden?
3. Hoe kan doeltreffende netwerksamenwerking georganiseerd worden?
4. Welke factoren kunnen samenwerking in een veiligheidsnetwerk beïnvloeden?

Empirische deelvragen

1. Hoe is Top X Zorg en Veiligheid georganiseerd?
2. Welke actuele ontwikkelingen spelen op het snijvlak van zorg en veiligheid?
3. In welke mate voldoet Top X Zorg en Veiligheid aan de voorwaarden om doeltreffend te kunnen zijn?
4. Welke factoren beïnvloeden de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid?

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) maakt in het rapport *Recidive na Tbs, ISD en overige forensische zorg* aannemelijk dat tbs'ers na hun behandeling minder vaak terugvallen in crimineel gedrag (WODC, 2018). De aanwezigheid van Veiligheidshuizen, waar samenwerking wordt georganiseerd en informatie wordt uitgewisseld tussen de domeinen zorg en veiligheid, is volgens de onderzoekers een plausibele verklaring. Ook in andere studies is de effectiviteit van Veiligheidshuizen onderzocht (Mannak, 2010; Nelissen, 2010). De belangrijke rol die Veiligheidshuizen spelen in het organiseren van samenwerking en het vergroten van veiligheid in de samenleving wordt in verschillende rapporten erkend (Commissie Hoekstra, 2015; WODC 2019; OVV, 2019a). Tegelijkertijd is er volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) ook nog veiligheidswinst te behalen in de doorontwikkeling van de Veiligheidshuizen (2019a). De samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid blijkt hiervan een van de aandachtsgebieden. Volgens Delden (2009) is het cruciaal om deze domeinen op elkaar af te stemmen omdat de kloof groot is. In een onderzoek van Bureau Regioburgemeesters (2017) staat dat deze werelden langs elkaar heen werken en dat ze elkaar niet tijdig en effectief weten te vinden bij de aanpak van complexe casuïstiek. Onderzoek naar samenwerking in netwerken is ruimschoots aanwezig. Ook is er inmiddels onderzoek gedaan naar samenwerking in de publieke dienstverlening (Delden, 2009), samenwerking in Veiligheidsnetwerken (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; van Steden, 2011a) en hebben Vos, Balder, Van Hemert & Wagenaar (2013) een stap in de theorievorming over samenwerking op het snijvlak van zorg en veiligheid. Deze uitkomsten richten zich specifiek op belemmeringen in de samenwerking. Er is geen theorie gevonden over het stimuleren van samenwerking tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid. Op wetenschappelijke niveau is op beide vlakken nog kennis te behalen. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de theorievorming over samenwerking op operationeel niveau op het snijvlak van zorg en veiligheid.

1.7 Maatschappelijke relevantie

De multidisciplinaire persoonsgerichte aanpak die wordt ingezet door een Veiligheidshuis zou bij uitstek geschikt zijn om zorg en veiligheid met elkaar te verbinden bij complexe problematiek. Dit laat onverlet dat er signalen zijn van toenemende onveilige situaties rondom personen met een ernstige psychiatrische aandoening (EPA) en het huidige systeem nog onvoldoende is toegerust op het voorkomen hiervan (OVV, 2019b). Op de *Meerjarenagenda zorg- en veiligheidshuizen 2017-2020* staat vermeld dat alle zorg- en veiligheidshuizen een rol moeten gaan spelen bij het realiseren van een sluitende aanpak voor personen met verward gedrag en veiligheidsrisico's. Top X Zorg en Veiligheid is hier een duidelijk voorbeeld van. De resultaten van dit onderzoek leiden tot verbetering van de kwaliteit

van samenwerking tussen professionals uit het domein zorg en veiligheid binnen het netwerk Top X Zorg en Veiligheid en sluit aan daarmee aan bij het werkplan VHRU 2019-2020.

1.8 Leeswijzer

Deze masterthesis bestaat uit acht hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt een inleiding gegeven op de aanleiding van dit onderzoek, de probleemstelling, vraagstelling, doelstelling en de relevantie. Ook wordt er een korte samenvatting gegeven van de theorie die wordt gebruikt in het theoretisch kader. Hoofdstuk 2 bestaat uit het theoretisch kader van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt alle relevante theorie gepresenteerd die in dit onderzoek gebruikt wordt en wordt er antwoord gegeven op alle theoretische deelvragen. Deze antwoorden worden geformuleerd in deelconclusies. In hoofdstuk 3 wordt de methodologie verantwoord die in dit onderzoek wordt gebruikt om tot resultaten te komen. Ook wordt er ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek en de ethische aspecten. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de documentenanalyse. Hier wordt ingegaan op de achtergrond en context waarin Top X Zorg en Veiligheid opereert en worden ontwikkelingen geschetst op het snijvlak van zorg en veiligheid. In hoofdstuk 4 wordt antwoord gegeven op empirische deelvragen 1 en 2. Hoofdstuk 5 presenteert de resultaten uit de interviews. Deze worden ondersteund met citaten. In hoofdstuk 6 worden de resultaten die gepresenteerd zijn in hoofdstuk 5 geanalyseerd op basis van informatie uit het theoretisch kader en de documentenanalyse. Er wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de derde en vierde empirische deelvraag. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met nieuwe theoretisch inzichten. Tot slot bevat hoofdstuk 7 de conclusie, theoretische overdenkingen en discussie. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale hoofdvraag en worden de beperkingen van het onderzoek weergegeven. Dit resulteert in suggesties voor vervolgonderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2.1 ingegaan op ontwikkelingen in de samenleving die geleid te hebben tot het vervlechten van de domeinen zorg en veiligheid. In paragraaf 2.3 wordt besproken hoe deze vraagstukken bestuurd kunnen worden. Paragraaf 2.5 en 2.6 presenteren de theorie over de organisatie van netwerken en hoe deze georganiseerd dienen te worden om effectief te kunnen zijn. Paragraaf 2.8 gaat in op samenwerking in deze netwerken. Het hoofdstuk rond af met in paragraaf 2.10 theorie over paradoxale effecten die op kunnen treden in het streven naar meer veiligheid en in paragraaf 2.11 mogelijke paradigmawisselingen rond die thema. In de paragrafen 2.2, 2.4, 2.7 en 2.9 zijn deelconclusies verwerkt waarin antwoord wordt gegeven op de theoretische deelvragen. Met verwachtingen van het onderzoek en een conceptueel model wordt het hoofdstuk in paragraaf 2.12 afgesloten.

2.1 De behoefte aan veiligheid in een vloeibare samenleving

In de afgelopen decennia hebben processen van globalisering, individualisering en informatisering grote veranderingen in de samenleving teweeggebracht. Maatschappelijke problemen hebben hierdoor te maken gekregen met een internationale context, de onlinewereld en een gerichtheid op het individu in plaats van op de gemeenschap (Boutellier, 2011). Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen en het proces van secularisering is de hedendaagse cultuur ontregeld volgens Bauman (2000). Bauman spreekt van een moderne *vloeibare samenleving* waarin solide structuren en sterke onderlinge verbanden en relaties verdwijnen. Als gevolg van deze ontwikkeling ontbreekt het in deze vloeibare wereld steeds meer aan gewoontes, routines en fundering. Deze processen zorgen voor een samenleving die voortdurend in beweging is en waarin het ontbreekt aan rust en regelmaat. Dit resulteert volgens Bauman in een onbegrensde wereld die zorgt voor permanente onzekerheid en angst (Bauman,2000). Beck (1992) introduceerde in de jaren '80 al het concept *risicosamenleving*. Hiermee verwijst Beck ook naar een wereld waarin risico's een steeds grotere rol zijn gaan spelen en angst in de samenleving ontstaat omdat de wereld niet meer controleerbaar is. Vanuit deze toestand van onzekerheid en angst ontstaat een verlangen naar veiligheid (Bauman,2000). Boutellier (2005) spreekt in dit kader, zonder de reële maatschappelijke risico's te ontkennen en de reële behoefte aan veiligheid te erkennen, over een *veiligheidsutopie*. Boutellier definieert het begrip als: "Het (onhaalbare) streven naar een optimale samenhang tussen vitaliteit en veiligheid" (2005, p. 67). De vereniging van twee tegengestelde behoeften, vrijheid en veiligheid, heeft in de risicosamenleving volgens Boutellier een utopie gebaard (2005).

In deze risicosamenleving worden steeds meer processen en problemen bekeken vanuit de bril van veiligheid. Dit fenomeen kan beschreven worden als het proces van securitisering. (Schuilenburg, 2012). De securitisering van de samenleving wordt door Schuilenburg (2009) omschreven als: "De geleidelijke bezetting van de samenleving sinds de negentiende eeuw door allerlei technieken die de toekomst onder controle moeten brengen, of beter gezegd: veilig en zeker dienen te stellen" (p. 9). In de context van dit onderzoek kan (on)veiligheid begrepen worden als *sociale onveiligheid*. Bij sociale onveiligheid gaat het over: "schades en verliezen die ontstaan door toedoen van opzettelijk menselijk

handelen” (Van Steden, 2011a, p. 9). Securitisering heeft ertoe bijgedragen dat de aanpak van criminaliteit tegenwoordig niet langer alleen bij politie en justitie is belegd. In de loop der tijd zijn ook sociale praktijken zoals zorg, scholen, vrijwilligers en lokale besturen verantwoordelijk gemaakt om tezamen de risico's te beperken. Schuilenburg (2009) duidt dit als een overgang van hiërarchisch bestuur (*government*) naar horizontaal bestuur (*governance*).

De verbinding die tot stand is gebracht tussen het domein zorg en het domein veiligheid heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan een verandering in het discours rond criminaliteit. Preventie en het voorkomen van risico's, kenmerken van zorg, zijn na de jaren 1980 ingezet binnen het domein veiligheid. Dit heeft gezorgd voor een verschuiving van 'misdad en straf' naar 'risico en controle' en inmiddels soms ook naar 'onzekerheid en voorzorg' (Boutellier, 2011). Twee eveneens belangrijke processen die hiertoe hebben bijgedragen worden geschetst door Schuilenburg (2009). Ten eerste een sterke stijging van de criminaliteit in de jaren 1980. En ten tweede wordt na 1980 de effectiviteit van het justitieel systeem en de strafrechtelijk sanctie sterk in twijfel getrokken. Het verminderen van de criminaliteit in termen van afschrikking door het strafrecht werd als onvoldoende bevonden (Schuilenburg, 2009). Preventieve interventies uit het domein zorg werden vanaf dat moment steeds vaker ingezet. Statistische technieken die aanvankelijk zijn ontworpen om ziektes te bestrijden, werden ingezet om risico te voorspellen op basis van criminogene factoren. Maar ook de inzet van het *outreaching* werken waarbij niet afgewacht wordt maar burgers proactief thuis opgezocht worden komt uit de hulpverlening (Schuilenburg, 2009). Het medisch model van 'voorkomen is beter dan genezen' werd zo volgens Schinkel & De Graaf (2010) geïntroduceerd in het domein veiligheid. In deze beweging van criminaliteitsbestrijding naar veiligheidsbevordering (Schuilenburg, 2012, p. 116) is zorg een instrument geworden om meer zekerheid en veiligheid te creëren (Schuilenburg, 2009).

Veiligheid is een ordeningsprincipe geworden (Schinkel & De Graaf, 2010; Boutellier, 2011) en biedt zekerheid en ordening als tegengif voor de complexiteit, chaos, onzekerheid en risico's die de mens in de moderne wereld ervaart. Vanuit deze functie is op te merken dat veel veiligheidsmaatregelen in zijn geheel in een steeds eerder stadium worden toegepast. De maatregelen richten zich tegenwoordig niet meer alleen op concrete risico's, dreiging of vijanden maar ook op gevoelens van onveiligheid in de samenleving voortkomend uit angst voor mogelijke risico's in de toekomst (Schinkel & De Graaf, 2010).

2.2 Deelconclusie

Deelvraag 1. Hoe manifesteren ontwikkelingen in de samenleving zich als vraagstukken op het snijvlak van zorg en veiligheid?

De huidige vloeibare moderniteit wordt beschreven als een risicosamenleving waarin angst en onzekerheid onder de bevolking een grote rol zijn gaan spelen (Bauman, 2000; Beck, 1992). Vanuit deze gevoelens is er een obsessief verlangen naar veiligheid ontstaan en spreekt Boutellier (2011) over een veiligheidsutopie. Onder invloed van verschillende ontwikkelingen, zoals het proces van securitisering van de samenleving, is er een grote behoefte ontstaan om de toekomst te kunnen voorspellen en risico's te beheersen. Hierdoor heeft de zorg zijn intrede gedaan in de wereld van veiligheid en is het discours rond criminaliteit sterk veranderd (Schuilenburg, 2009). Interventies om

concrete dreiging of gevoelsmatige risico's in de samenleving te bezweren richten zich hierdoor niet alleen meer op 'misdaad en straf' maar ook steeds meer op 'risico en controle en 'onzekerheid en voorzorg' (Boutellier, 2011). Op basis van deze geschetste ontwikkelingen zijn de domeinen zorg en veiligheid in de afgelopen jaren steeds meer met elkaar vervlochten geraakt. In de volgende paragraaf wordt besproken wat deze trend vraagt in het openbaar bestuur.

2.3 Het besturen van vraagstukken op het snijvlak van zorg en veiligheid

In paragraaf 2.1 is beschreven dat er in de samenleving een verschuiving is opgetreden van criminaliteitsbestrijding naar veiligheidsbevordering (Schuilenburg, 2012). Vanuit dit veranderde discours rondom criminaliteit is zorg een instrument geworden om onveiligheid te bestrijden (Schuilenburg, 2009). Politie en Justitie zijn steeds meer samen gaan werken met partijen uit het sociaal domein en het zorg domein om sociale veiligheidsrisico's te kunnen beheersen (De Graaf, 2013). Dit onderzoek richt zich op deze samenwerking en focust daarbij op de aanpak van complexe problematiek waarbij sprake is van veiligheidsrisico's.

In het Landelijk Kader Veiligheidshuizen (2013) staat dat er van complexe problematiek gesproken kan worden als er bij een persoon sprake is van meerdere problemen die op meer dan een leefgebied spelen en kunnen leiden tot crimineel, risicovol- en/of overlastgevend gedrag, reguliere samenwerkingsprocessen te kort schieten en er wel samenwerking tussen meerdere ketens nodig is. Aanvullend wordt de problematiek beïnvloed door-, of heeft impact op het (gezin)systeem of de leefomgeving en er is sprake van ernstige lokale of gebiedsgebonden veiligheidsrisico's (p. 17). Dergelijke sociaal-maatschappelijke problemen worden zowel door bestuurskundigen als criminologen omschreven als wicked problems (Van Steden, 2011a). Rittel & Webber (1973) introduceerden dit begrip om sociaal-maatschappelijke vraagstukken aan te duiden die niet met rationeel-technische benaderingen opgelost kunnen worden. Volgens Koppenjan & Klijn (2004) bestaan wicked problems uit een hoge mate van onzekerheid. De kern van type vraagstuk is dat er onzekerheid is over de aard en de oplossing van het probleem en dat de complexiteit vraagt om een aanpak die organisaties en sectoren overstijgt.

In de definitie van complexe problematiek blijkt een deel van de oplossingsrichting reeds verwerkt, er is samenwerking nodig. Het gaat hierbij om samenwerking tussen decentrale publieke- en private actoren omdat bestuurders te ver van de praktijk staan om wicked problems de baas te kunnen worden (Van Steden, 2011a). Deze samenwerking is nodig omdat het probleem vraagt om een integrale aanpak van partijen die van elkaar afhankelijk zijn in het realiseren van beleid (Broekhuizen, Van Steden & Boutellier, 2010). Schuilenburg (2009) spreekt in de context van vraagstukken op het snijvlak tussen zorg en veiligheid over een proces van horizontalisering. Horizontaal bestuur kan gezien worden als een vorm van *public governance* en een poging van een overheidsorganisatie om, tezamen met andere organisaties uit verschillende sectoren, een of meerdere publieke belangen zo goed mogelijk te behartigen. Bij deze vorm van public governance vormen decentrale actoren een netwerk van professionals en neemt de overheid een bescheiden rol aan in de vorm van regisseur of toezichthouder. Er kan dan ook gesproken worden van *network governance*. Network governance wordt in de wetenschappelijke literatuur aangemerkt als meest geschikte strategie om in het openbaar bestuur om

te gaan met wicked problems (Kenis & Provan, 2008; Koppenjan & Klijn, 2004). Zowel de middelen als de kennis die nodig is om met wicked problems om te kunnen gaan is verspreid over verschillende domeinen. Om grip te krijgen op een vraagstuk is het noodzakelijk dat deze domeinen met elkaar interacteren en samenwerken (Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003).

2.4 Deelconclusie

Deelvraag 2. Hoe kunnen vraagstukken op het snijvlak van zorg en veiligheid bestuurd worden?

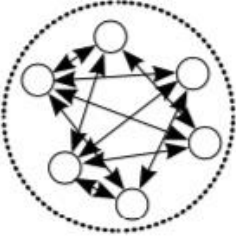
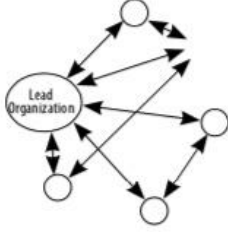
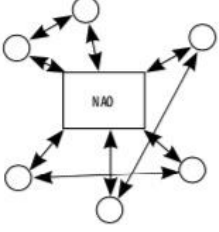
Vraagstukken op het snijvlak van zorg en veiligheid kunnen worden gezien als wicked problems. Vraagstukken met een dergelijk karakter zorgen ervoor dat partijen van elkaar afhankelijk zijn en moeten samenwerken om te komen tot een juiste oplossing. Deze samenwerking kan georganiseerd worden in netwerken. Bij de inzet van netwerken, waarbij de overheid samen met decentrale actoren werkt om een probleem aan te pakken, treedt er horizontalisering van bestuur op. In de bestuurskundige literatuur wordt er gesproken van de inzet van network governance om problemen op het snijvlak van zorg en veiligheid te kunnen besturen. In de volgende paragraaf wordt toegelicht hoe samenwerking in netwerkverband georganiseerd kan worden.

2.5 Netwerken

Een netwerk bestaat uit drie of meer autonome organisaties die samenwerken om niet alleen een eigen doel te bereiken, maar ook een collectief doel (Provan & Kenis, 2007, p. 231). De activiteiten van een netwerk kunnen omschreven worden als: "Het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van minstens drie organisaties om samen een outcome te bewerkstelligen" (Kenis & Provan, 2008, p. 296). In een netwerk zijn actoren wederzijds van elkaar afhankelijk en moeten zij samenwerken om wederzijds bevredigende resultaten te behalen (Koppenjan & Klijn, 2004).

Kenis & Provan (2008) constateren met hun theorie over network governance dat alleen de aanwezigheid van een netwerk, waarin personen en organisaties met elkaar verbonden zijn, niet voldoende is om problemen op te lossen. De keuze voor een specifieke vorm van network governance is volgens Kenis & Provan (2008) cruciaal voor de kwaliteit, het vermogen en de effectiviteit van een netwerk. Vanuit deze overtuiging spreken Kenis & Provan van *governance of networks* in plaats van *network governance* (2008). Governance of networks houdt in dat netwerken ook bestuurd moeten worden. Het besturen van netwerken wordt door Kenis & Provan (2008) gedefinieerd als: "het gebruik van instituties, autoriteitsstructuren of vormen van samenwerking om middelen toe te wijzen, activiteiten te coördineren en te controleren in de maatschappij of de economie" (p. 300). De verschillende manieren waarop een netwerk bestuurd (hierna: georganiseerd) kan worden wordt in tabel 1 schematisch weergegeven.

Tabel 1. Drie vormen van network governance (Kenis & Provan, 2008)

| <i>Organisatievorm</i> | Zelfregulerend netwerk | Leiderorganisatienetwerk | Netwerk administratieve organisatie (NAO) |
|------------------------|--|---|---|
| Visualisatie |  |  |  |
| Principe | Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen. | Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces. | Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen. |

In tabel 1 is weergegeven op welke verschillende wijzen een netwerk in de dagelijkse praktijk georganiseerd kan worden. Niet iedere organisatievorm is geschikt voor iedere situatie en het is van belang om te begrijpen wanneer je voor welke organisatievorm kiest. Immers de wijze waarop een netwerk georganiseerd is, is bepalend voor de effectiviteit van de uitkomsten van het netwerk (Kenis & Provan, 2008).

Het *zelfsturend netwerk* bestaat uit een collectieve samenwerking tussen verschillende organisaties zonder administratieve entiteit (Kenis & Provan, 2008). De besturing van netwerkmanagement- en gemeenschappelijke activiteiten gebeurt door de leden van het netwerk zelf. Door deze hoge mate van onderlinge betrokkenheid en participatie vormt deze structuur zich eenvoudig. Een nadeel bij deze vorm kan inefficiëntie zijn. Het proces van onderling tot consensus komen kan lang duren. Ook heeft dit netwerk geen duidelijk gezicht naar de buitenwereld (Kenis & Provan, 2008).

Binnen het *leiderorganisatienetwerk* is een van de leden van het netwerk de organisatieleider die administratieve taken uitvoert en activiteiten faciliteert zodat de doelstellingen van het netwerk kunnen worden behaald (Kenis & Provan, 2008). Het gaat hierbij om verticale relaties tussen aanbieders en afnemers. Een nadeel van deze netwerkform kan zijn dat de organisatieleider een eigen agenda beheert die tot weerstand en frictie in het netwerk kan leiden. Ook kunnen andere netwerkleden interesse verliezen en zich hierdoor op hun eigen doelstellingen gaan richten in plaats van op de gezamenlijk te behalen resultaten (Kenis & Provan, 2008). In de praktijk komt deze organisatievorm voor bij Veiligheidshuizen en neemt de gemeente of het OM de leidende rol aan (Mannak, 2010).

De *netwerk administratieve organisatie* (NAO) beschikt over een afzonderlijke entiteit die wordt opgezet om activiteiten in het netwerk te coördineren en het netwerk te managen. De NAO heeft netwerkbesturing als exclusieve taak, is daarvoor opgericht en neemt niet actief deel aan het primaire proces (Kenis & Provan, 2008). Voordelen van deze organisatievorm is dat er een gezicht naar buiten is en leden van het netwerk zich kunnen blijven concentreren op hun eigen taken en werkzaamheden. Het aanstellen van een externe partij kan financieel ongunstig zijn en hierdoor gezien worden als nadeel. Ook kan er desinteresse of onvrede ontstaan onder de leden van het netwerk naar de NAO (Kenis & Provan, 2008). Aangezien een NAO zich specifiek richt op het ondersteunen van samenwerking en het behartigen van doelen van het netwerk zou dit de meest geschikte organisatievorm zijn voor Veiligheidshuizen (Mannak, 2010).

2.6 Netwerkeffectiviteit

Kenis & Provan (2008) hebben zich gericht op het beschrijven van de impact van de organisatievorm op de effectiviteit van het netwerk. De effectiviteit van een netwerk definiëren Provan & Kenis als: "Het verkrijgen van positieve uitkomsten op netwerkniveau die niet bereikt kunnen worden door individuele deelnemers die onafhankelijk van elkaar opereren" (2007, p.230). Het blijkt tot op heden echter lastig om de effectiviteit van een netwerk te meten (Provan & Kenis, 2007; Provan & Milward, 2001). Het probleem met het meten van netwerkeffectiviteit valt samen met waar tegelijkertijd de kracht van een netwerk ligt, de samenwerking tussen verschillende organisaties. Al deze organisaties streven verschillende doelen na en zullen vanuit hun eigen perspectief en belang dan ook beoordelen wanneer een netwerk voor hen effectief is (Provan & Milward, 2001). Een andere reden is dat uitkomsten van netwerken zich over een langere periode diffuus uitspreiden waardoor een lineair verband tussen de aanwezigheid van een netwerk en zichtbare resultaten in de samenleving niet aan te tonen is (Mandell & Keast, 2008). Het model van Kenis & Provan (2008) kan binnen dit onderzoek wel gebruikt worden om te onderzoeken of het netwerk Top X Zorg en Veiligheid binnen op de juiste wijze georganiseerd is. Op basis daarvan kan aannemelijk worden gemaakt of het netwerk theoretisch gezien in staat is om effectief te zijn.

De volgende vier factoren beïnvloeden volgens Kenis & Provan (2008) de relatie tussen de organisatievorm van het netwerk en de mate effectiviteit: *vertrouwen*, *aantal netwerkliden*, *doelconsensus* en *behoefte aan netwerkcompetenties*. De invloed van de factoren verschilt per organisatievorm. In tabel 2 is weergegeven op welke manier de factoren de organisatievorm beïnvloeden en bij welke waarden een organisatievorm het best functioneert. Aansluitend zullen de factoren en de wijze waarop ze de effectiviteit van een netwerk kunnen beïnvloeden worden toegelicht.

Tabel 2. Organisatievormen met bijbehorende factoren (Kenis & Provan, 2008).

| Factor \ Organisatievorm | Vertrouwen | Aantal leden | Doelconsensus | Netwerkcompetenties |
|---|------------|--------------------|---------------|---------------------|
| Zelfsturend netwerk | Hoog | Weinig | Hoog | Laag |
| Leiderorganisatienetwerk | Laag | Gemiddeld | Relatief laag | Gemiddeld |
| Netwerk administratieve organisatie (NAO) | Gemiddeld | Gemiddeld tot veel | Relatief hoog | Hoog |

2.6.1 Vertrouwen

Ten eerste gaat het over de factor *vertrouwen*. Vertrouwen wordt door Provan & Kenis (2007, p. 9) gedefinieerd als: "Erkenning van je eigen kwetsbaarheid in een netwerk en het geloof in de goede bedoelingen van andere leden in het netwerk". De aanwezigheid, de verdeling en de mate van vertrouwen is bepalend voor de effectiviteit van de gekozen organisatievorm. Is vertrouwen in hoge mate aanwezig en verdeeld over het gehele netwerk of alleen aanwezig bij een aantal onderlinge relaties (Kenis & Provan, 2008)? Vertrouwen is noodzakelijk in situaties met een hoge mate van onzekerheid, zoals bij wicked problems. Het maakt het maken van risicovolle keuzes makkelijker (Klijn & Koppenjan, 2004; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Bij onvoldoende vertrouwen binnen een netwerk zullen leden zich onthouden van actie en samenwerking en zal informatie- en kennisuitwisseling stagneren. De aanwezigheid van vertrouwen zorgt daarentegen voor een verbetering van relaties, vergroten van het probleemoplossend vermogen, innovatieve kracht en betere processen en uitkomsten binnen het netwerk (Klijn et al., 2010).

Bij een zelfregulerend netwerk is een hoge mate van vertrouwen, verdeeld over het gehele netwerk, noodzakelijk. In de aanwezigheid van een NAO is er een gemiddeld niveau van vertrouwen nodig. Het is noodzakelijk dat er een aantal dyadische vertrouwensrelaties aanwezig zijn binnen het netwerk, maar het vertrouwen hoeft niet breed gedeeld te zijn. Alle leden van het netwerk moeten wel in staat zijn om het gedrag en het functioneren van de NAO te monitoren. In een leiderorganisatienetwerk is het voornamelijk van belang dat het vertrouwen aanwezig is ten aanzien van de leider (Kenis & Provan, 2008). Uit onderzoek van Klijn et al. (2010) blijkt dat vertrouwen ook een gunstig effect heeft op complexe interacties binnen netwerk en beïnvloedbaar is door inspanningen van netwerkleden voor het opbouwen van onderlinge relaties en door netwerkmanagement.

2.6.2 Netwerkleiden

De tweede factor is het *aantal netwerkleiden*. Het aantal deelnemers dat betrokken is bij een netwerk is van grote invloed op de netwerkeffectiviteit (Kenis & Provan, 2008). Het gedrag en communicatie van netwerkleiden moet namelijk gecoördineerd en gefaciliteerd worden. Hoe groter het aantal leden hoe complexer deze taak wordt en hoe meer netwerkcompetenties er nodig zijn. Wanneer er een NAO betrokken is bij een netwerk zal deze de taak van netwerkmanagement op zich nemen. Er is hierdoor

minder directe interactie nodig omdat dit ook via de centrale organisatie van de NAO verloopt. Ondanks de aanwezigheid van een NAO, die focus aan kan brengen en kan coördineren, is het van belang om als netwerk selectief te zijn in het aantal deelnemers. In de afweging is het van belang om te overwegen of de bijdrage van extra deelnemers meer oplevert dan het aan extra coördinatie kost (Kenis & Provan, 2008).

2.6.3 Doelconsensus

Ten derde is de factor *doelconsensus* van belang. Doelconsensus verwijst naar de overeenstemming die leden van het netwerk hebben over de inzet van een netwerk als middel om complexe problemen op te lossen. Uit onderzoek blijkt dat als er een zekere mate van doelconsensus aanwezig is, netwerkverbanden beter functioneren dan wanneer er geen doelconsensus is (Kenis & Provan, 2008). Een gezamenlijk doel nastreven zorgt ervoor dat actoren meer bereid zijn om actief deel te nemen in een netwerk. Doelconsensus voorziet in een helder beeld van de meerwaarde die men als netwerk probeert te creëren (Provan & Kenis, 2007).

Afhankelijk van de vorm van de organisatie is een relatief lage tot een hoge mate van doelconsensus nodig. Bij een hoge mate van doelconsensus is de verwachting dat er weinig conflicten zullen zijn in het netwerk omdat alle leden weten hoe een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen. Als de doelconsensus laag is dan is de vraag of een netwerk wel een geschikte sturingsvorm is (Kenis & Provan, 2008). Zelfregulerende netwerken functioneren het beste als de doelconsensus hoog is. Bij een relatief lage doelconsensus is een NAO of een leiderorganisatienetwerk een geschikte organisatievorm. De NAO kan namelijk een belangrijke bijdrage leveren aan het ontwikkelen van netwerkdoelen en het specificeren ervan om mogelijke conflicten te beperken. Een leiderorganisatienetwerk kan leiding nemen bij het optreden van conflicten.

2.6.4 Netwerkcompetenties

De vierde factor betreft de *behoefte aan netwerkcompetenties*. Het gaat hierbij over de mate waarin de organisaties of personen over competenties moeten beschikken om het netwerk te coördineren of managen. Het belang van netwerkcoördinatiecompetenties is groot als de taak van het netwerk een hoge mate van coördinatie vraagt (Kenis & Provan, 2008). Het gaat hierbij om zowel interne processen als externe processen. Deze competenties dienen zich te richten op het bereiken van consensus over het behalen van gezamenlijke doelen in plaats van individuele doelen. En het stimuleren van factoren die leiden tot succesvolle samenwerking (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). Belangrijke netwerkcompetenties voor een NAO zijn; onpartijdigheid, actoren en middelen kunnen activeren en kunnen anticiperen op veranderingen vanuit de omgeving (Turrini, Cristofoli, Frosini & Nasi, 2010). Netwerkcompetenties kunnen zich enerzijds richten op de leden van het netwerk als er sprake is van een zelfregulerend netwerk of een leiderorganisatienetwerk. Anderzijds, in het geval van een NAO, is het ook van belang dat er sprake is van adequaat netwerkmanagement. In alle gevallen gaat het over het besef dat deelname aan een netwerk vraagt om een actieve rol. Bij het uitblijven van deze rol bij een of meerdere partijen kan dit een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de uitkomsten van het netwerk en andere partijen negatief beïnvloeden (Provan & Kenis, 2007).

2.7 Deelconclusie

Deelvraag 3: Hoe kan doeltreffende netwerksamenwerking georganiseerd worden?

De mate waarin een netwerk effectief is blijkt moeilijk vast te stellen. Kenis & Provan (2008) hebben daarentegen laten zien dat de effectiviteit van een netwerk wel te beïnvloeden is. Zowel de organisatievorm van het netwerk als een viertal factoren zijn van invloed op de mate waarin een netwerk zijn doel kan bereiken. Om te onderzoeken in welke mate een netwerk doeltreffend kan zijn is het van belang om na te gaan voor welke organisatievorm is gekozen en in welke mate de factoren aanwezig zijn die de effectiviteit van een netwerk kunnen beïnvloeden. Op basis van een vergelijking van uitkomsten uit praktijk met de theorie van Kenis & Provan (2008) kan aangenomen worden of het waarschijnlijk is dat een netwerk doeltreffend is of niet. In de context van samenwerking in het netwerk van Veiligheidshuizen zou de inzet van een NAO als organisatievorm het meest geschikt zijn (Mannak, 2010). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het proces van samenwerken in Veiligheidshuizen.

2.8 Samenwerking in veiligheidsnetwerken

Naast de organisatievorm van een netwerk is samenwerking nodig om wederzijds bevredigende resultaten te kunnen behalen met het netwerk. Klijn & Koppenjan (1994) formuleren het volgende theoretisch uitgangspunt: "Beleid komt tot stand in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren. Die actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, zodat beleid alleen kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen actoren" (p. 148). Een van de plekken waar samenwerking in een netwerk tot stand komt is in een Veiligheidshuis.

Sinds 2009 is er een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen in Nederland (Vos, Balder, Van Hemert & Wagenaar (2013). Veiligheidshuizen zijn netwerken waarin decentraal, interorganisatorisch en domeinoverstijgend wordt samengewerkt om risico's te verlagen en onveiligheid te voorkomen. Het is een voorbeeld van horizontalisering van bestuur. Het uitgangspunt van een Veiligheidshuis is dat risico's en onveiligheid verminderd of voorkomen kunnen worden als er integraal maatwerk wordt geleverd (Van Steden, 2011a). Vanuit het veranderde discours rondom criminaliteit, zoals beschreven in paragraaf 2.1, is zorg ook een instrument geworden om onveiligheid te bestrijden en in de loop der tijd ook onderdeel geworden van deze integrale aanpak in Veiligheidshuizen. Veiligheid omvat tegenwoordig niet meer alleen concrete dreiging en gevaar, maar wordt ook gelinkt met risico's. Risico's zijn er altijd en kunnen worden opgevat als de berekenbare kans dat in de toekomst dreiging of onveiligheid ontstaat (De Graaf, 2013; Boutellier, 2005). Angst om slachtoffer te worden en de toegenomen behoefte een veiligheid in de samenleving zijn hierdoor uitgangspunt van beleid geworden, zo ook bij de inzet van Veiligheidshuizen (Van Steden, 2011a). Een voorbeeld hiervan is de aanbeveling van Commissie Hoekstra na het onderzoek op de moord op oud-politica Els Borst. Zij adviseerden expliciet om de geestelijke gezondheidszorg actiever te betrekken bij de Veiligheidshuizen (Commissie Hoekstra, 2015). Hierdoor zou de samenwerking tussen zorg en veiligheid kunnen verbeteren en de kans op dergelijke ernstige incidenten in de toekomst af kunnen nemen.

Volgens Van Steden (2011a) creëert de integrale aanpak van samenwerkende professionals uit verschillende domeinen mogelijkheden die organisaties en professionals nooit alleen zouden hebben

kunnen bereiken. Tegelijkertijd blijkt een goede samenwerking in Veiligheidshuizen ook niet vanzelfsprekend te zijn (Vos et al., 2013). Van Steden (2011a) wijst op de aanwezigheid van tegenstellingen, spanningen en het risico op conflicten in veiligheidsnetwerken zoals een Veiligheidshuis. Organisaties en professionals zijn namelijk tot elkaar veroordeeld. In het krachtenveld van onderling afhankelijke organisaties met een verscheidenheid aan doelen en belangen blijkt samenwerking niet automatisch te ontstaan (Koppenjan & Klijn, 2004). Koppenjan & Klijn achten het vanuit deze aanname noodzakelijk om samenwerkingsprocessen continu te ondersteunen en bevorderen. Zij adviseren een centrale actor, of netwerkmanager, die deze arbeidsintensieve en niet eenvoudige taak op zich neemt (Koppenjan & Klijn, 2004). Dit advies sluit aan bij de theorie van Kenis & Provan (2008) die een NAO adviseren in een situatie die veel samenwerking vereist of waarin samenwerking gestimuleerd moet worden. In de volgende paragraaf wordt toegelicht welke algemene problemen in de interactie in netwerken kunnen optreden en die de samenwerking kunnen beïnvloeden.

2.8.1 Interactieproblemen

Problemen die in netwerksamenwerking kunnen ontstaan worden door Koppenjan & Klijn (2004) geduid als interactieproblemen. Interactie is immers nodig om tot oplossingen voor problemen te komen. Koppenjan & Klijn (2004) onderscheiden vijf categorieën van factoren die het interactieproces kunnen beïnvloeden. Ten eerste zijn er *cognitieve oorzaken* van interactieproblemen. Deze vinden hun oorsprong in uiteenlopende percepties over de aard, oorzaken en effecten van problemen en hun oplossingen. Het gaat hierbij over onderlinge verschillen van mening. Deze discussies kenmerken zich door partijen die langs elkaar heen praten en niet luisteren naar wat er echt gezegd wordt. Ten tweede zijn er *sociale oorzaken* die het gevolg zijn van een gebrek aan interactie tussen en met actoren die onmisbaar zijn in het proces van probleemoplossing. Actoren zijn zich dan onvoldoende bewust van de wederzijdse afhankelijkheid in een netwerk. Er kunnen dan problemen ontstaan over wie welke rol op zich gaat nemen. Als risico's bij probleemoplossing te groot worden kunnen actoren besluiten om iets anders na te gaan streven in het proces en hun bereidheid verliezen om middelen te investeren in het proces (Koppenjan & Klijn, 2004). Ten derde kunnen *institutionele oorzaken* de samenwerking beïnvloeden. Institutionele oorzaken liggen vaak achter sociale en cognitieve oorzaken. Institutionele oorzaken ontstaan vanuit de organisaties die betrokken zijn bij een netwerk. Het gaat hierbij om de onverenigbaarheid van oriëntaties, regels, normen en waarden en een ontbrekende gedeelde taal (Koppenjan & Klijn, 2004). Dit kan zich openbaren als een probleem zich door verschillende beleidsnetwerken heen ontwikkelt en de betrokken organisaties niet op elkaar afgestemd zijn. In plaats van dat de betrokken organisaties ondersteunend zijn aan het netwerk, kunnen ze de interactie ook belemmeren. Ten vierde kan de afwezigheid van *netwerkmanagement* of de kwaliteit van de netwerkmanager een oorzaak zijn van een impasse in een netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004). Actoren hebben verschillende percepties, werken met verschillende regels, spreken verschillende talen en weten niet wat ze van andere actoren kunnen en mogen verwachten. Als een partij optreedt om dit proces te managen zorgt dit voor een verhoogde kans om problemen te voorkomen of te beperken, doorbraken te realiseren en beslissingen te nemen (Koppenjan & Klijn, 2004).

Het doel van netwerkmanagement moet niet zijn om tegenstellingen en spanningen in een netwerk volledig te voorkomen. Volgens Koppenjan (2007) is dit namelijk ook nodig om samen tot nieuwe inzichten te komen. Een te hoge mate of behoefte aan consensus zou onvoldoende ruimte laten voor afwijkende percepties en innovatieve ideeën en oplossingen in de weg staan. Op deze manier kan er disfunctionele consensus ontstaan omdat leden te afhankelijk van elkaar worden en daarmee kritische stemmen vernietigd worden. Binnen een netwerk is het volgens Koppenjan (2007) van belang voor leden om te beseffen dat consensus in verschillende niveaus en intensiteit aanwezig kan zijn waarbij het niet vanzelfsprekend als positief beoordeeld moet worden. Consensus is tweeledig en kan hierdoor gezien worden als middel om duurzame interactie tussen leden te bevorderen maar ook de kracht van de verschillen in een netwerk ondermijnen. Ten vijfde zijn *externe ontwikkelingen* van invloed op de samenwerking in een netwerk. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld economische, maatschappelijke of politieke ontwikkelingen in de samenleving die kunnen leiden tot veranderende percepties, machtsverhoudingen en structureren binnen een netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004). Externe ontwikkelingen kunnen impasses veroorzaken maar ook mogelijkheden creëren.

De factoren die de interactie in een netwerk en daarmee de samenwerking beïnvloeden zijn door Koppenjan & Klijn (2004) in het algemeen beschreven. Het gaat om elementen die in alle vormen van netwerksamenwerking voor kunnen komen. Omdat dit onderzoek zich specifiek richt op samenwerken in de context van een Veiligheidshuis wordt in de volgende paragrafen gefocust op factoren die zich specifiek richten op samenwerking in veiligheidsnetwerken en Veiligheidshuizen. Er is een onderscheid gemaakt tussen factoren die op basis van de theorie de samenwerking kunnen stimuleren en belemmeren.

2.8.2 Factoren die samenwerking stimuleren

In de literatuur zijn geen factoren gevonden die specifiek het samenwerken tussen de domeinen zorg en veiligheid, binnen de context van een Veiligheidshuis, stimuleren. Wel zijn er randvoorwaarden gevonden voor succesvolle samenwerking in veiligheidsnetwerken beschreven door Van Steden (2011a). Deze voorwaarden hebben als doel om effectieve synergie te laten ontstaan tussen professionals uit verschillende organisaties. Van Steden (2011a) spreekt in deze context niet over professionals maar over frontlijnwerkers. Frontlijnwerkers verwijst in hedendaags taalgebruik naar het door Lipsky (1980) geïntroduceerde concept *street-level bureaucrats*. Street-level bureaucrats (hierna: frontlijnwerkers) zijn uitvoerende ambtenaren en professionals in de publieke dienstverlening die zelf beleid maken. Street-level bureaucrats zijn beleidsmakers, zegt Lipsky (1980), omdat ze over een grote mate van autonomie beschikken om abstracte en algemene regels toe te passen op concrete situaties (Bannink, 2008). Het gaat hierbij over het gebruiken van discretionaire ruimte.

Een eerste voorwaarde voor succesvolle samenwerking is volgens van Steden (2011a) *helderheid*. Helderheid is enerzijds nodig voor beleidsmakers omdat er een transparante en politieke overeenstemming moet zijn over de gedeelde aanpak. Anderzijds is helderheid nodig voor de frontlijnwerkers omdat die zijn werk alleen goed kan doen als hij in de rug gedekt wordt door zijn organisatie en weet wat er van hem verwacht wordt. De doelen moeten kortom concreet en begrijpelijk geformuleerd zijn voor alle betrokkenen. Een tweede voorwaarde voor succesvolle samenwerking is

collectieve spirit. Frontlijnwerkers in een netwerk hebben behoefte om erkent en gewaardeerd te worden als onderdeel van het netwerk en willen een nuttige bijdrage leveren aan het geheel. Alleen op basis van deze collectieve spirit zullen zij zich volledig inzetten. Een derde voorwaarde is *informatieoverdracht*. Hierbij gaat het over de vraag of alle bruikbare kennis op de juiste plekken terecht komt. Beleid dat op macroniveau gevormd wordt moet bijvoorbeeld op heldere wijze gecommuniceerd worden naar microniveau. Overleggen kunnen hieraan bijdragen. De kern van deze voorwaarde is om 'alle neuzen een kant op te krijgen' en als frontlijnwerker te begrijpen en het nut in te zien van wat je doet. Een vierde voorwaarde is *continuïteit*. Deze voorwaarde gaat over het vormen van bondgenootschappen onder de betrokken frontlijnwerkers. Wisselende gezichten en elkaar niet frequent zien leidt tot verlies aan kennis en onderlinge irritatie. De vijfde voorwaarde is *vertrouwen* en dit veronderstelt dat de frontlijnwerkers op elkaar kunnen bouwen naast dat ze door een deur kunnen samen. De zesde voorwaarde is *relatieve autonomie* van professionals. Het gaat hierbij over de verantwoordelijkheid die frontlijnwerkers hebben gekregen vanuit hun eigen organisatie. Doortastendheid, kansen benutten en toewijding zijn eigenschappen die horen bij een geschikte frontlijnwerker. De zevende voorwaarde is *improviseren en exploreren*. Naast het volgen van het vaste beleid is het van belang dat er in het netwerk bevorderd wordt om te improviseren en exploreren. Het is van belang dat er open wordt gestaan voor kennis, eerder opgedane ervaringen, elkaars ideeën of best *practices en principes*. Ook dit vraagt vertrouwen. De achtste voorwaarde gaat over het realiseren van *algemene belangen* die ten dienste staan van alle betrokkenen. De samenwerking in het netwerk hoort afzonderlijke organisatiebelangen te overstijgen. De negende voorwaarde is *leidinggeven*. Het is van belang dat er knopen doorgehakt kunnen worden, afspraken bijgesteld kunnen worden en spanningen worden gladgestreken in het netwerk. Een leidinggevende richt zich tevens op het faciliteren en organiseren van randvoorwaarden zoals ondersteunende middelen en diensten als op de individuele betrokkenen. Tot slot is de laatste en tiende voorwaarde *democratische verantwoording*. Bij lokale en regionale veiligheidsnetwerken hebben gemeenteraden recht op openheid, dit houdt de beleidsmakers en frontlijnwerkers ook scherp. Er kan en moet gecommuniceerd kunnen worden over zowel de output als de outcome van het netwerk (Van Steden, 2011a).

Op basis van informatie uit het Landelijk Kader Veiligheidshuizen (2013) is de factor mandaat toegevoegd aan de factoren die samenwerking in veiligheidsnetwerken positief beïnvloeden. Het kader beschrijft dat professionals die deelnemen aan overleggen binnen een Veiligheidshuis beschikken over mandaat (p. 260). Van Steden, De Groot & Boutellier (2012) laten zien dat professionals die deelnemen aan veiligheidsnetwerken noodzakelijkerwijs moeten beschikken over een legitiem en vanuit hun eigen organisaties gemachtigd mandaat om besluiten te kunnen nemen.

In de volgende paragraaf worden factoren beschreven die specifiek de samenwerking in Veiligheidshuizen, tussen de domeinen zorg en veiligheid, belemmeren.

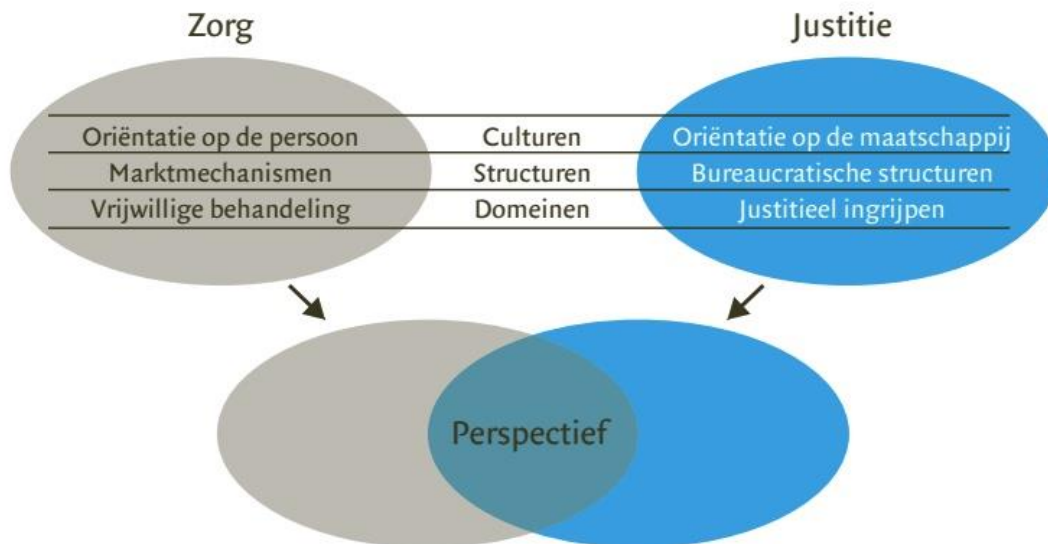
2.8.2 Factoren die samenwerking belemmeren

Een goede samenwerking in Veiligheidshuizen is essentieel en veelbelovend, maar niet vanzelfsprekend zo stellen Vos et al. (2013). De praktijk is weerbarstig als gevolg van de botsende logica's van de werelden zorg en veiligheid. Deze botsende logica's staan de samenwerking in de weg

en worden omschreven als: *botsende culturen*, *botsende structuren* en *niet aansluitende domeinen* (Vos et al., 2013). Vos et al. (2013) zien Veiligheidshuizen niet alleen als een fysieke locatie waar coördinatie rondom complexe problematiek tot stand komt maar ook de plek waar professionals leren werken met deze botsende logica's en waar zij een nieuwe gezamenlijke logica ontwikkelen. Achtereenvolgens worden de botsende logica's van Vos et al. (2013) toegelicht. Ten eerste wordt de samenwerking in Veiligheidshuizen tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid verhinderd door *botsende culturen*. Botsende culturen onder professionals uit de domeinen zorg en veiligheid ontstaan vanuit een verschillende professionele grondtoon. De oriëntatie van professionals uit het domein zorg richt zich op de mens. Professionals uit dit domein zijn opgeleid om aan te sluiten bij de motivatie en het perspectief van de persoon en richten zich op het opbouwen van een therapeutische relatie. Zij handelen veelal vanuit *relatievertrouwen*. Relatievertrouwen gaat uit de patiënt die wil ervaren dat een behandelaar iemand is die zich voor de patiënt inzet en deskundig is (Vos et al., 2013). Professionals uit het veiligheidsdomein richten zich minder op het individu maar meer op een veilige en rechtvaardige samenleving en stellen zich formeler op in het contact. Zij zijn minder individueel betrokken en hebben het recht om met dwang in te kunnen grijpen. Deze professionals handelen vanuit *systeemvertrouwen*. Dit gaat uit van het vertrouwen dat mensen hebben in systemen als de rechtsstaat (Vos et al., 2013). Tot slot constateren Vos et al. (2013) dat professionals uit het domein veiligheid zich beter aan de regels zullen houden dan professionals uit het domein zorg. In het domein zorg kan er eerder afgeweken worden in het belang van de cliënt. De botsende culturen worden merkbaar als professionals uit het domein zorg belemmeringen opwerpen tegen het uitwisselen van informatie vanuit het medisch beroepsgeheim (hierna: beroepsgeheim) (Vos et al., 2013). Ten tweede wordt de samenwerking verhinderd door *botsende structuren*. Dit is te herleiden naar de financiering van zorg en justitie. Professionals uit het domein zorg werken in organisaties die gekenmerkt worden door marktwerking. Om zorg te kunnen leveren is een indicatie nodig, anders kan er geen capaciteit vrijgemaakt worden. De justitiële organisaties van waaruit professionals uit het domein veiligheid werken kenmerken zijn bureaucratisch georganiseerd en worden verticaal gestuurd. Financiering vindt plaats door middel van allocatie van budgetten op basis van maatschappelijke prioriteiten (Vos et al., 2013). Tot slot is de derde factor die samenwerking verhindert *niet-aansluitende domeinen*. Vanuit het domein veiligheid kan justitie pas ingrijpen op onveiligheid of dreiging als er een basis ligt in het strafrecht, het civiele recht of het bestuursrecht. Het domein zorg kan bij onveiligheid of dreiging alleen ingrijpen als iemand vrijwillig mee wil werken of als het op basis van dezelfde wettelijke kaders mogelijkheden zijn om tot een gedwongen opname te komen. Een gedwongen opname kan alleen plaatsvinden als er sprake is van psychische of psychiatrische problematiek die verband houdt met het gedrag en deze problematiek ook behandelbaar is. Tussen gedwongen ingrijpen vanuit het domein zorg en veiligheid kan hierdoor een gat vallen als aan geen van de gronden wordt voldaan. In dit vacuüm staan professionals uit beide domeinen met lege handen (Vos et al., 2013). Een mogelijke oplossing op dit gebied is volgens Vos et al. (2013) om professionals gebruik te laten maken van hun discretionaire bevoegdheid. Informele drang kan toegepast worden maar dit schuurt langs de randen van de wet.

Voor het overbruggen van de botsende logica's adviseren Vos et al. (2013) om continu aandacht te hebben voor het ontwikkelen van een gezamenlijk perspectief op de complexe problematiek, zie

figuur 1 voor een schematische weergave. Het is van belang dat er in een Veiligheidshuis een combinatie ontstaat van zorg en veiligheid met daarbij een oriëntatie op zowel de persoon als de maatschappij, sturing vanuit de markt en de bureaucratie en er afwisselend gewerkt kan worden met vrijwilligheid, dwang en drang. In deze fragmentatie zit de meerwaarde van het samenwerken in een Veiligheidshuis maar hier ligt ook de uitdaging voor zowel de professionals als de medewerkers van een Veiligheidshuis (Vos et al., 2013).



Figuur 1. Een gezamenlijke logica voor zorg en veiligheid (Vos et al., 2013, p. 27).

2.9 Deelconclusie

Deelvraag 4. Welke factoren kunnen samenwerking in een veiligheidsnetwerk beïnvloeden?

Samenwerking in een Veiligheidshuis is noodzakelijk maar ontstaat niet automatisch. Koppenjan & Klijn (2004) beschrijven samenwerking in netwerkverband als complexe interactieprocessen tussen onderling afhankelijke actoren. Voorwaarden voor succesvolle samenwerking in veiligheidsnetwerken zijn: helderheid, collectieve spirit, informatieoverdracht, continuïteit, vertrouwen, relatieve autonomie, improviseren en exploreren, algemene belangen, leidinggeven, democratische verantwoording en mandaat (Van Steden, 2011a; Van Steden et al., 2012). Factoren die samenwerking in een Veiligheidshuis verhinderen zijn: botsende culturen, botsende structuren en niet-aansluitende domeinen (Vos et al., 2013). Om uiteindelijk grip te krijgen op de vraagstukken in Veiligheidshuizen is het noodzakelijk dat professionals de onderlinge verschillen overbruggen door een gezamenlijk perspectief te ontwikkelen op basis van gedeelde inzichten (Koppenjan & Klijn, 2004; Vos et al, 2013).

Samenwerken in netwerken blijkt een belangrijk bijdrage te leveren aan het streven naar meer veiligheid. In de volgende paragraaf wordt gereflecteerd op dit streven en ingegaan op mogelijke nadelige effecten die hierbij op kunnen treden.

2.10 Veiligheidsparadoxen

In paragraaf 2.1 zijn de ontwikkelingen geschetst die een bijdrage hebben geleverd aan de toegenomen behoefte aan veiligheid in de moderne samenleving. Boutellier (2005) beschrijft de huidige behoefte aan veiligheid als een onverzadigbare toestand waar je nooit genoeg van kan hebben (p. 236). Trommel (2018) spreekt in dit kader van een samenleving die gefixeerd is op maakbaarheid. Het streven naar een maakbare samenleving met maximale veiligheid wordt door Trommel (2018) omschreven als een vorm van *gulzig bestuur*. Gulzig bestuur kent een risico-regelreflex als het gaat om veiligheid. Deze risico-regelreflex wordt door Helsloot & Scholtens (2015) gedefinieerd als: “De neiging om het voortdurend verminderen van risico’s (al dan niet naar aanleiding van een incident) aan te merken als vanzelfsprekende overheidsopgave” (p. 11). Volgens De Graaf (2013) is het in onze huidige samenleving dan ook niet meer mogelijk om veiligheidsrisico’s te relativeren of bagatelliseren. Maatschappelijke onrust en mediaophef helpen de overheid continu herinneren aan zijn verantwoordelijkheid (De Graaf, 2013). Emoties zijn, vanuit een cultuur van controle, dan ook een steeds grotere rol gaan spelen in politieke besluitvorming bij veiligheidsvraagstukken (Garland, 2002). Een kritische reflectie op de beschreven risico-averse overheid en samenleving komt van Zedner (2003). Zij beschrijft zes paradoxen die op kunnen treden in het streven naar maximale veiligheid. Ten eerste legitimeert het streven naar veiligheid gezamenlijke acties van publieke- en private organisaties. Volledige veiligheid is nooit haalbaar en hierdoor blijft deze inzet gelegitimeerd. Ten tweede vergroot het najagen van veiligheid de invloed van een straffende staat. Naast politie en justitie houden nu ook scholen, consultants, woningbouwverenigingen, sociale instellingen, beveiligingsbedrijven en andere private instellingen zich bezig met veiligheid. Het strafrecht lijkt uitgebreid met geboden, maatregelen en contracten. Ten derde belooft veiligheid geruststelling, maar veroorzaakt het angst. Hoe meer maatregelen er worden genomen om veiligheid te vergroten hoe onveiliger men zich gaat voelen. Er wordt immers meer nadruk gelegd op dreiging en risico. Ten vierde leidt veiligheid als universeel goed tot sociale uitsluiting van groepen die als risicovol worden bestempeld. Ten vijfde belooft veiligheid vrijheid, maar tast het vrijheid aan. Hierbij kan gedacht worden aan steeds meer surveillancecamera’s, detectiepoortjes en preventief fouilleren. Ten zesde is veiligheid iets waar niemand bezwaar tegen kan hebben, maar door het na te streven als publiek goed wordt er ook onderling wantrouwen gecreëerd. Het obsessief streven naar veiligheid en het voorkomen van risico’s staat haaks op solidariteit en vertrouwen hebben in elkaar (Zedner, 2003). Om een ander denkkader te kunnen ontwikkelen, met betrekking tot twee mogelijke paradigmawisselingen besproken uit de bestuurskundige literatuur.

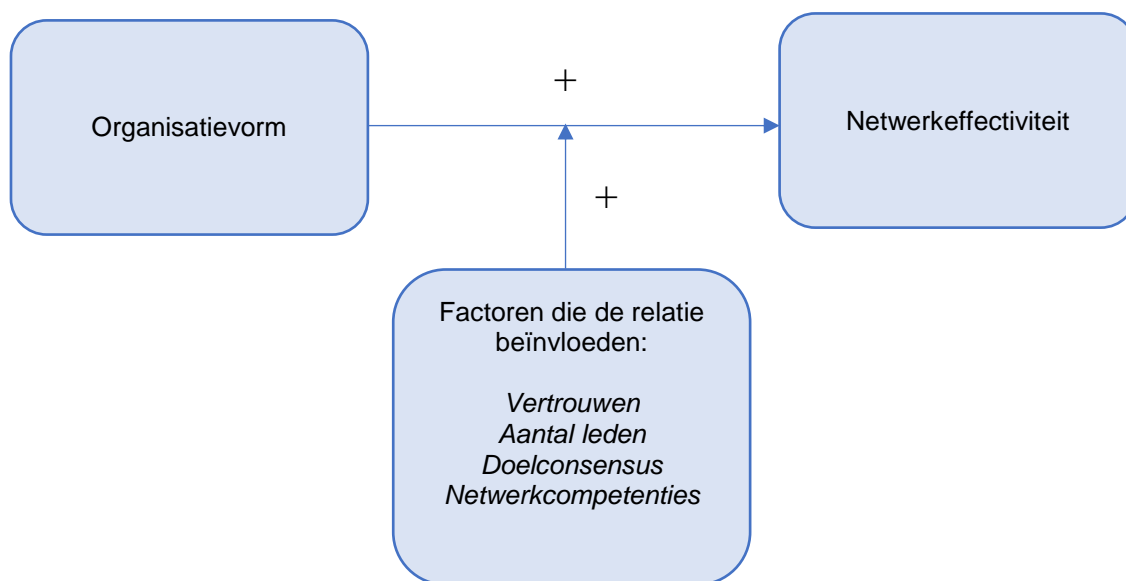
2.11 Paradigmawisseling

Vanuit het besef dat het streven naar maximale veiligheid paradoxale gevolgen kan hebben, en in reactie op de gulzige overheid, worden in de bestuurskundige literatuur gewezen op alternatieve zienswijzen. Frissen (2013) stelt een paradigmawisseling voor en gaat weg van het besturen door beheersen. Hij stelt een bescheiden vorm van bestuur voor met betrekking tot risico’s. Een bescheiden bestuur omarmt tragiek en fatalisme vanuit de veronderstelling dat de mens geen invloed heeft op het lot. “De moed van onmacht is nodig omdat we de verleiding moeten weerstaan het kwaad uit de wereld

te willen helpen” (Frissen, 2013, p. 250). Frissen pleit hiervoor omdat beleid en interventionisme problemen ook erger kunnen maken. Frissen zet zich af tegen een preventieve staat waarin repressie en preventie erop gericht zijn om normaliteit te realiseren en burgers te disciplineren. Toenemend wetenschappelijk onderzoek naar risicofactoren en risicoanalyses om risicovol gedrag zo vroeg mogelijk in beeld te kunnen brengen is volgens Frissen een uiting van het streven naar een maakbare en beheersbare samenleving (2013). Hier schuilt een risico in van homogenisering van burgers vanuit politieke opvattingen over wat ‘normaal’ is. Deze positie kan leiden tot interventies die slechts gericht zijn op risicovolle burgers. Vaak betreft dit de onderklasse en zorgt het voor uitsluiting demonisering van minderheden (Frissen, 2013). Ook Van Steden (2011b) stelt een paradigmawisseling voor vanuit de aanname dat het denken in termen van bedreiging en angst leiden tot uitsluiting. Hij pleit voor een positieve waardering van veiligheid die niet uit gaat van angst maar van vertrouwen. Volgens Van Steden (2011b) omvat een positieve waardering van veiligheid: vertrouwen, spontaniteit, insluiting en geloof. In de context van de thematiek van dit onderzoek kan gewezen worden op de aanpak van criminaliteit en overlast waarbij er altijd een schuldige aangewezen kan worden die onveiligheid heeft veroorzaakt. Er schuilt hier een risico in omdat het beleid zich vervolgens richt op uitsluiting van alles wat niet deugt. Met als gevolg dat de samenleving sensitiever wordt voor afwijkend gedrag (Van Steden, 2011b). Een levensbeschouwelijke oriëntatie die zich richt op insluiting, geborgenheid, gemeenschappelijkheid en vertrouwen zou een bijdrage leveren aan het tegengaan van onveiligheid. Door identiteit, saamhorigheid en sociale cohesie te versterken kunnen gevoelens van onveiligheid afnemen zonder dat er ingezet wordt op meer preventie, straf en controle (Van Steden, 2011b).

2.12 Verwachtingen en conceptueel model

In het theoretisch kader is het beeld geschetst waarbij, vanuit een toenemende behoefte aan veiligheid in de samenleving, de domeinen zorg en veiligheid steeds meer met elkaar verbonden zijn geraakt. Tegen de achtergrond van deze ontwikkeling zijn Veiligheidshuizen een plek geworden waar samenwerking tussen deze domeinen tot stand wordt gebracht. Op basis van de theorie van Kenis & Provan (2008) wordt in dit onderzoek onderzocht of het aannemelijk is dat Top X Zorg en Veiligheid zijn doelstellingen kan bereiken op basis van de organisatievorm. In figuur 2 is het conceptueel weergegeven van de verwachte oorzaak-gevolg relatie in dit onderzoek. De theorie en de oorzaak-gevolg relatie wordt in dit onderzoek niet getest. Het conceptueel model wordt gebruikt om te beschrijven en verklaren.



Figuur 2. Conceptueel model op basis van de theorie van Kenis & Provan (2008).

De theorie heeft ook laten zien dat samenwerking niet vanzelfsprekend is in een netwerk en het onderhevig kan zijn aan dynamiek tussen verschillende organisaties en domeinen. Op basis hiervan wordt verwacht dat er binnen Top X Zorg en Veiligheid factoren zijn die de samenwerking beïnvloeden. Op basis van inductief onderzoek wordt dit verder onderzocht.

3. Methodologie en verantwoording

In dit hoofdstuk wordt toegelicht voor welk onderzoeksdesign er is gekozen en verantwoord welke methoden en technieken worden ingezet om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. De onafhankelijke en afhankelijke variabelen worden geoperationaliseerd en de topics besproken. Ook wordt er aandacht besteed aan de empirische deelvragen en de wijze waarop deze in het onderzoek beantwoord gaan worden. Ten slotte wordt er aandacht besteed aan de interne- en externe validiteit, betrouwbaarheid en de ethische aspecten van dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksdesign

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. En te onderzoeken in hoeverre Top X Zorg en Veiligheid een bijdrage levert aan de kwaliteit van de samenwerking tussen professionals uit het zorg- en veiligheidsdomein, is er gekozen voor een kwalitatief onderzoeksdesign. Kwalitatief onderzoek is een geschikte vorm om de empirische werkelijkheid in complexe situaties te begrijpen en beschrijven (Van Thiel, 2015). Het biedt ruimte voor percepties, ervaringen en motivatie van personen en stelt de onderzoeker in staat om zicht te krijgen op betekenisverlening onder betrokkenen. Dit in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek dat feiten probeert te achterhalen en inzichten over mensen en samenwerking cijfermatig uit zou drukken (De Vaus, 2013). De keuze voor kwalitatief onderzoek sluit aan bij wat er in de wetenschappelijke literatuur geschreven wordt over samenwerken in netwerkverband, namelijk dat er binnen een netwerk verschillende perspectieven en belangen aanwezig zijn en deze juist het onderzoeken waard zijn (Mandell & Keast, 2008). Subjectieve beoordeling en waardering laten zich door middel van een kwalitatief onderzoeksdesign het best in kaart brengen (De Vaus, 2013).

3.2 Casestudie

Het kwalitatief onderzoek wordt uitgevoerd middels een casestudie. Een casestudie is een vorm van empirisch onderzoek dat gebruikt wordt om een hedendaags fenomeen diepgaand te kunnen onderzoeken. Het is een onderzoeksmethode die geschikt is om een situatie in de praktijk gedetailleerd te onderzoeken en die rekening houdt met meerdere relevante variabelen (Yin, 2014). Een casestudie is geschikt als methode om het samenwerkingsproces bij Top X Zorg en Veiligheid te onderzoeken omdat het inzicht kan verschaffen in verschillende mechanismen en factoren in dit proces. De case die wordt onderzocht is Top X Zorg en Veiligheid. Dit netwerk is een eenheid binnen het VHRU dat zich specifiek richt op het verbinden van professionals uit het domein zorg en veiligheid. Door de inzet van een casestudie kan het proces tussen de onafhankelijke variabele (Top X Zorg en Veiligheid) en de afhankelijke variabele (samenwerking tussen professionals uit het domein zorg en veiligheid) in kaart gebracht worden. Er is gekozen voor een enkelvoudig casestudie onderzoek vanwege de omvang van de masterthesis in combinatie met de arbeidsintensiviteit van een onderzoek waarbij meerdere cases worden onderzocht. De casestudie heeft tot slot een exploratieve vorm. Exploratief onderzoek is geschikt om een samenwerkingsproces te verkennen en mogelijke problemen beter te begrijpen (Van Thiel, 2015). In deze casestudie wordt geen theorie getest. Het theoretisch kader wordt gebruikt om de

casus te begrijpen en vanuit empirisch materiaal het proces van samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid te kunnen beschrijven en verklaren.

3.3 Construct validiteit en operationalisering centrale onderzoeksvraag

Om de validiteit van dit onderzoek te vergroten wordt in deze paragraaf de centrale onderzoeksvraag geoperationaliseerd (Yin, 2014). De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is: *In hoeverre draagt het netwerk Top X Zorg en Veiligheid bij aan de kwaliteit van de samenwerking tussen professionals uit het zorg- en veiligheidsdomein in de regio Utrecht?*

Onafhankelijke variabelen

De onafhankelijke variabele in de centrale onderzoeksvraag is: *het netwerk Top X Zorg en Veiligheid*. De definitie van een netwerk die gehanteerd wordt in dit onderzoek is: “Een netwerk bestaat uit drie of meer autonome organisaties die samenwerken om niet alleen een eigen doel te bereiken, maar ook een collectief doel” (Provan & Kenis, 2007, p. 231). Volgens de theorie van Provan & Kenis (2007) kan een netwerk op verschillende wijzen worden georganiseerd. In hoofdstuk 4 wordt onderzocht hoe Top X Zorg en Veiligheid is georganiseerd.

Afhankelijke variabele

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is: *samenwerking tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid*. De definitie van samenwerken die in dit onderzoek wordt gehanteerd is: “Bij interorganisatorische samenwerking richten medewerkers van verschillende organisaties hun inspanningen op het behalen van hetzelfde doel” (Goedee & Entken, 2017).

3.4 Deelvragen

De theoretische deelvragen zijn opgenomen in hoofdstuk 1 en worden beantwoord door middel van literatuuronderzoek. Voor de beantwoording van de empirische deelvragen wordt gebruik gemaakt van een combinatie van literatuuronderzoek, documentenanalyse en onderzoeksresultaten. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe er in dit onderzoek op basis van de verkregen data antwoord zal worden gegeven op de deelvragen. Aanvullend wordt toegelicht hoe de deelvraag een bijdrage levert aan het beantwoorden van de hoofdvraag.

Deelvraag 1. Hoe is Top X Zorg en Veiligheid georganiseerd?

Deze deelvraag wordt beantwoord door documentenanalyse en literatuuronderzoek te combineren. Hoe Top X Zorg en Veiligheid op papier is georganiseerd wordt vergeleken met de organisatievormen die in de theorie worden beschreven. Op basis van deze uitkomst kunnen theoretische uitspraken worden gedaan over de mate waarin de organisatievorm een bijdrage levert aan de samenwerking. Aan de respondenten wordt tijdens de interviews gevraagd om te beoordelen of zij vinden dat het netwerk in de huidige organisatievorm ook een bijdrage levert aan de samenwerking.

Deelvraag 2. Welke actuele ontwikkelingen spelen op het snijvlak van zorg en veiligheid?

Deelvraag 2 richt zich op het in beeld brengen van actuele trends op het gebied van zorg en veiligheid. Op basis van een documentenanalyse wordt onderzocht of er ontwikkelingen spelen die gerelateerd zijn aan samenwerking op het snijvlak van zorg en veiligheid. Uitkomsten kunnen meegenomen worden in de analyse van de onderzoeksresultaten.

Deelvraag 3. In welke mate voldoet top X Zorg en Veiligheid aan de voorwaarden om doeltreffend te kunnen zijn?

Uit het theoretisch kader blijkt dat de effectiviteit van een netwerk lastig te onderzoeken is, maar de mate van effectiviteit van een netwerk wel te beïnvloeden is. De factoren die de effectiviteit van een netwerk kunnen beïnvloeden zijn opgenomen in de topiclijst en worden beoordeeld door de respondenten. Op basis van analyse van de beoordeling van de respondenten kan aannemelijk worden gemaakt in welke mate Top X Zorg en Veiligheid voldoet aan de voorwaarden om doeltreffend te kunnen zijn. Ook wordt in de analyse meegenomen dat de verschillende organisatievormen allen een andere bijdrage leveren aan de samenwerking binnen een netwerk. Op basis van de organisatievorm van het netwerk kunnen dan ook uitspraken worden gedaan over de organisatie van het netwerk in relatie tot de samenwerking.

Deelvraag 4. Welke factoren beïnvloeden de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid?

Uit het theoretisch kader blijkt dat samenwerking niet vanzelfsprekend is binnen een netwerk. Er zijn factoren beschreven die samenwerking in een veiligheidsnetwerk kunnen stimuleren en factoren beschreven die samenwerking binnen de specifieke context van een Veiligheidshuis kunnen verhinderen. Deze factoren zijn niet opgenomen in de topiclijst. De theorie wordt inductief gebruikt om de onderzoeksresultaten te analyseren.

3.5 Triangulatie

Casestudieonderzoek gaat meer de diepte dan de breedte in en hierdoor laten de bevindingen zich lastig generaliseren. De externe validiteit van een casestudieonderzoek is hierdoor gering (Van Thiel, 2015). Om problemen met validiteit en betrouwbaarheid zoveel mogelijk te beperken wordt triangulatie ingezet. Er is sprake van triangulatie als je met bevindingen uit verschillende bronnen je onderzoek kan ondersteunen. Verschillende perspectieven leiden daarbij tot een realiteit en dragen bij aan een meer accurate weergave van het geheel (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek wordt triangulatie ingezet door literatuuronderzoek te combineren met documentenanalyse en veldonderzoek.

3.5.1 Literatuuronderzoek en documentenanalyse

Literatuuronderzoek en documentenanalyse worden in dit onderzoek toegepast als kwalitatieve dataverzamelmethode. Het literatuuronderzoek wordt uitgevoerd door een inhoudsanalyse op diverse bronnen en wordt weergegeven in het theoretisch kader van dit onderzoek. Door middel van literatuuronderzoek wordt antwoord gegeven op de theoretische deelvragen. De gebruikte bronnen worden weergegeven in de referentielijst.

De documenten die worden geanalyseerd zijn: beleidsnota's, onderzoeksrapporten en interne werkdocumenten van het VHRU en landelijke kaders. Deze documenten worden gebruikt om de context van het onderzoek te verkennen en een bijdrage te leveren aan het beantwoorden van empirische deelvragen. Documenten worden geanalyseerd op basis van een inhoudsanalyse (Van Thiel, 2015). De documenten die worden gebruikt worden ook opgenomen in de referentielijst. De interne werkdocumenten van het VHRU zijn niet openbaar. Het gaat hierbij om: evaluatieverslagen, jaarverslagen, werkplannen en subsidieaanvragen. In het verslag wordt hierbij verwezen naar persoonlijke communicatie. Deze documenten zijn niet opgenomen in de referentielijst omdat ze niet openbaar zijn.

3.5.2 Veldonderzoek

Veldonderzoek heeft plaatsgevonden door respondenten te interviewen. Interviews kunnen gezien worden als een van de belangrijkste bronnen van bewijs in een casestudie (Yin, 2014). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een semigestructureerd interview aan de hand van de opgestelde topic lijst. Semigestructureerd interviewen geeft de ruimte om naast het verkrijgen van antwoorden op de deelvragen ook door te vragen en dieper op onderwerpen in te gaan. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is er gewerkt met een interviewhandleiding (Van Thiel, 2015).

Selectie van respondenten

Om te komen tot een representatieve selectie is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van twee contactpersonen (Van Thiel, 2015). Deze contactpersonen zijn beiden werkzaam bij het VHRU en hebben een lijst aangeleverd van professionals die meerdere keren aanwezig zijn geweest bij Top X Zorg en Veiligheid en een relevante bijdrage zouden kunnen leveren aan het onderzoek. Op basis van deze lijst is een selectie gemaakt.

Er zijn zeven respondenten geïnterviewd die zich in hun werk primair richten op veiligheid en zeven respondenten die zich primair richten op zorg. Onder het domein veiligheid vallen de politie, het OM, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), gebiedsmanagers veiligheid van de gemeente, overige medewerkers van de gemeente op het gebied van veiligheid en de drie verschillende reclasseringsorganisaties. Het domein zorg bestaat uit instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, forensische geestelijke gezondheidszorg, jeugdzorg, gehandicaptenzorg en instellingen voor beschermd of begeleid wonen.

Op basis van het organisatiemodel van het Landelijk Kader Veiligheidshuizen (2013) komen alle respondenten uit de categorie *sleutelpartners*. Sleutelpartners zijn structureel betrokken bij een Veiligheidshuis en nemen zodra nodig deel aan overleg bij Top X Zorg en Veiligheid. Uit de categorie veiligheidshuispersoneel is ook een persoon geïnterviewd. Het gaat hierbij om de procesmanager van Top X Zorg en Veiligheid. Uit de categorie flexibele schil is niemand geïnterviewd. In totaal zijn er vijftien interviews afgenomen. De respondenten vertegenwoordigen allen een andere organisatie of hebben een aanzienlijk verschillende functie binnen dezelfde organisatie. Alle interviews zijn *face to face* afgenomen en hebben gemiddeld 45 tot 60 minuten geduurd. Omwille van de anonimiteit en

vertrouwelijkheid zijn de namen en specifieke organisaties niet opgenomen in het onderzoeksverslag. De data is anoniem verwerkt en vertrouwelijk behandeld om te voorkomen dat uitspraken en informatie herleidbaar zijn.

De overleggen van Top X Zorg en Veiligheid vinden in verschillende samenstellingen plaats waarbij de procesmanager en een aantal sleutelpersonen vast aanwezig zijn. De overige contactpersonen sluiten afhankelijk van hun betrokkenheid bij de casus aan. Vanwege de aanwezigheid van sub-eenheden in dit netwerk, door de wisselende samenstellingen, is er gekozen voor een *holistische casestudie*. Hierbij wordt de aandacht gericht op het globale karakter van een netwerk. Volgens Yin (2014) is de netwerktheorie holistisch van aard en houdt hierdoor rekening met de specifieke aard van een netwerk.

3.6 Operationaliseren van begrippen en topiclijst

In deze paragraaf worden de concepten uit de literatuur geoperationaliseerd en de topic lijst weergegeven. De topiclijst is opgesteld aan de hand van het theoretisch kader en documentenanalyse. De topics zijn onderverdeeld in twee hoofdthema's die later in het onderzoek terugkomen.

3.6.1 Organisatie Top X Zorg en Veiligheid

Organisatie van het netwerk

Het doel van dit topic is om inzicht te verkrijgen in wat de respondenten vinden van de organisatie van het netwerk op de huidige wijze. Hierbij wordt gerefereerd naar de drie organisatievormen die Kenis & Provan (2008) beschrijven: *zelfsturend netwerk*, *leiderorganisatienetwerk* en *NAO*. Dit zijn tevens de indicatoren. Een vraag die wordt gesteld is: 'Bent u tevreden met de huidige organisatievorm en waarom?'

Vertrouwen

Het doel van dit topic is inzichtelijk te maken in welke mate er vertrouwen is binnen het netwerk. De definitie die gehanteerd wordt in dit onderzoek is: "Erkenning van je eigen kwetsbaarheid (wederzijdse afhankelijkheid) in een netwerk en het geloof in de goede bedoelingen van andere leden in het netwerk" (Provan & Kenis, 2007, p.9). De indicatoren die worden gebruikt tijdens de interviews zijn: *erkenning van wederzijdse afhankelijkheid* en *geloof in de goede bedoelingen van de ander*. Vragen die worden gesteld zijn: 'Heeft u vertrouwen in de goede bedoelingen van de andere leden van het netwerk?' en 'Voelt u zich afhankelijk van andere partijen in de samenwerking?'

Doelconsensus

Het doel van dit topic is inzichtelijk maken in hoeverre professionals de meerwaarde zien van deelname aan Top X Zorg en Veiligheid. De definitie die gehanteerd wordt in dit onderzoek volgt uit de theorie van Kenis & Provan (2008). Doelconsensus is: "Overeenstemming hebben, en de meerwaarde zien, van de inzet van een netwerk als middel om complexe problemen op te lossen". De indicatoren die worden gebruikt tijdens de interviews zijn: *overeenstemming over inzet van het netwerk bij complexe problematiek*, *ervaren van meerwaarde* en *of de meerwaarde ook gedeeld wordt door de organisatie*

van waaruit professionals werken. Een van de vragen die wordt gesteld is: 'Ziet u de inzet van Top X Zorg en Veiligheid als het juiste middel om complexe problematiek met elkaar op te lossen?'

Netwerkliden

Het doel van dit topic is om inzichtelijk te maken hoeveel professionals er gemiddeld deelnemen aan de overleggen en hoe de respondenten aankijken tegen deze aantallen. Dit topic sluit ook aan bij de theorie van Kenis & Provan (2008). De definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt is: *aantal leden per casusoverleg*. Hierbij wordt gevraagd naar de beoordeling van de respondenten over het aantal.

Netwerkcompetenties

Het laatste topic dat aansluit bij de theorie van Kenis & Provan (2008) is netwerkcompetenties. Het doel van dit topic is om inzichtelijk te maken welke competenties er ingezet worden, of men tevreden is over de wijze waarop anderen participeren in het netwerk en inzichtelijk te maken wat er verbeterd kan worden. De definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt is: "kwaliteiten en competenties die specifiek het functioneren van een netwerk en zijn leden ondersteunen" (Kenis & Provan, 2008). De indicatoren die worden gebruikt zijn: *competenties die professionals zelf inzetten bij Top X Zorg en Veiligheid*, *competenties van de procesmanager* en de *competenties van anderen in het netwerk*. Vragen die worden gesteld zijn: 'Bent u tevreden over de wijze waarop anderen participeren in het netwerk?' en 'Ziet de procesmanager toe op het tot stand brengen van samenwerking?'

3.6.2 Samenwerking Top X Zorg en Veiligheid

Complexe problematiek op het snijvlak van zorg en veiligheid

Het doel van dit topic is om inzichtelijk te maken wat de problematiek bij Top X Zorg en Veiligheid complex maakt. Dit wordt gedaan door open vragen te stellen. Ook wordt nagegaan of de domeinen in werkelijkheid ook echt botsen. Een van de vragen die wordt gesteld is: 'Botsen de werelden van zorg en veiligheid?'

Samenwerken

Het doel van dit topic is om inzichtelijk te maken welke factoren de samenwerking beïnvloeden en hoe de respondenten de samenwerking waarderen. De definitie van samenwerken die gehanteerd wordt in dit onderzoek is reeds beschreven in paragraaf 3.3. Een vraag die hierbij gesteld wordt is: 'Draagt Top X Zorg en Veiligheid bij aan de samenwerking tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid en zo ja, op welke manier?'

Tot slot is bij alle respondenten gevraagd of zij nog iets gemist hebben in de vragen wat volgens hen wel bij het onderzoek hoort. Dit wordt ook verwerkt in de onderzoeksresultaten.

3.7 Coderen en analyseren

De interviews zijn, met toestemming van de respondenten, opgenomen met een dictafoon. De opname van de interviews zijn vervolgens woordelijk getranscribeerd. Dit houdt in dat op papier komt te staan wat er letterlijk gezegd wordt maar de stopwoordjes of aarzelingen zijn weggelaten. Het proces van coderen is uitgevoerd in drie stappen (Van Thiel, 2015). De uitgewerkte transcripties zijn open gecodeerd. Open coderen is een proces bij inductief onderzoek waarbij codes geleidelijk ontwikkelen en zich verfijnen gedurende de analyse. Zo vormt zich uiteindelijk een coderingsschema. Hierop volgend is er axiaal gecodeerd waarbij er gezocht is naar patronen in codes en zijn de codes verder geordend. Tot slot is er selectief gecodeerd door de codes op te nemen in een kwalitatieve datamatrix. Het opbouwen van verklaringen is een geleidelijk proces geweest op basis van de codes. Yin (2014) spreekt in dit kader van *explanation building*. Codes zijn bij elkaar gebracht, met elkaar vergeleken en vergeleken met concepten uit het theoretisch kader en de documentenanalyse. De resultaten van dit kwalitatieve onderzoek zijn uitgedrukt in woorden.

3.8 Kwaliteit van het onderzoek

Bij wetenschappelijk onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit belangrijke criteria voor de kwaliteit van het onderzoek. Deze criteria verwijzen naar de operationalisering van constructen en de steekproef of selectie van respondenten (Van Thiel, 2015). In dit hoofdstuk is toegelicht hoe het onderzoek wordt uitgevoerd. Navolgend wordt de geldigheid van de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek besproken.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door twee factoren. De consistentie waarmee variabelen worden gemeten en de nauwkeurigheid waarmee wordt gemeten (Van Thiel, 2015). Betrouwbaarheid verwijst naar de herhaalbaarheid van de meting en het kunnen behalen van dezelfde resultaten als het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd. Het doel is om fouten en bias in een onderzoek te minimaliseren. De nauwkeurigheid in dit onderzoek wordt geborgd door de keuze voor een semigestructureerd interview boven een open en ongestructureerd interview. Het semigestructureerde interview zorgt ervoor dat in alle interviews dezelfde topics besproken worden op basis van de interviewhandleiding. Gebruik maken van hetzelfde meetinstrument in ieder interview vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2015). De operationalisering van de topics levert een bijdrage aan de consistentie van het onderzoek. Het zorgt ervoor dat verschillen in interpretatie zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden en dit vergroot de herhaalbaarheid. Om interpretatiefouten nog verder te minimaliseren worden de interviews opgenomen, getranscribeerd, gecodeerd en worden de onderzoeksresultaten met de citaten ter controle teruggestuurd naar de respondenten. Deze werkwijze bevordert de systematiek van het onderzoek en tracht interpretatieverschillen zoveel mogelijk te voorkomen of te herstellen.

Interne validiteit

Betrouwbaarheid is een voorwaarde voor een onderzoek maar garandeert geen validiteit. De interne validiteit van het onderzoek geeft aan in hoeverre er op basis van de onderzoeksopzet en uit de

resultaten conclusies kunnen worden getrokken over causale relaties. Bij casestudie onderzoek met een exploratief karakter wordt de interne validiteit bedreigd omdat er over het algemeen geen stevige causale verbanden kunnen worden aangetoond in dit type onderzoek (Van Thiel, 2015). De real life situatie van samenwerken in netwerkverband maakt dat niet alle alternatieve verklaringen uitgesloten kunnen worden. Het voordeel van een casestudie is dat onafhankelijke variabelen juist zoveel mogelijk meegenomen kunnen worden in het onderzoek om de context waar causale processen zich afspelen beter te begrijpen (De Vaus, 2013). Dit zorgt ervoor dat de interne validiteit hoog kan zijn bij een casestudie omdat er een grondige analyse wordt uitgevoerd op het samenwerkingsproces bij Top X Zorg en Veiligheid in zijn geheel. Problemen met de interne validiteit die optreden bij een casestudie worden in dit onderzoek verminderd door de theoretische constructen te operationaliseren. De onderzoeksresultaten worden ter controle teruggestuurd naar de respondenten om interpretatiefouten van de onderzoeker te voorkomen. Ook zijn de respondenten verdeeld in twee groepen. De helft van de respondenten werkt in het domein zorg en de andere helft in het domein veiligheid. Op basis van deze verdeling wordt getracht zo breed mogelijk te kunnen reflecteren op de centrale onderzoeksvraag en te voorkomen dat er bias optreedt door te veel data te genereren uit een domein.

Externe validiteit

Externe validiteit verwijst naar de mate waarin conclusies uit het onderzoek te generaliseren zijn naar de gehele populatie of andere vergelijkbare situaties of groepen. In dit onderzoek naar de samenwerking tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid zijn de resultaten niet te generaliseren naar andere Veiligheidshuizen. Het gaat immers om een selectie van respondenten die specifiek bij Top X Zorg en Veiligheid betrokken zijn. Hierbij moet er rekening worden gehouden met de cultuur binnen Top X Zorg en Veiligheid en de invloed van fenomenen en variabelen die kenmerkend zijn voor de samenwerking tussen deze respondenten in het VHRU. De kleine steekproefomvang, met een redelijk onwillekeurige selectie van respondenten, maakt dat de uitkomsten van het onderzoek ook niet statistisch te generaliseren zijn (Van Thiel, 2015). De bevindingen uit deze casestudie kunnen wel representatief zijn voor vergelijkbare onderzoeken. Ook kunnen er nieuwe theoretische inzichten worden verworven die een bijdrage kunnen leveren aan vervolgonderzoek naar de samenwerking tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid.

3.9 Ethiek

Bij het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek is de onderzoeker verplicht om zich te houden aan een aantal ethische regels. De regels zijn er ter bescherming van de respondenten. Op basis van onderstaande ethische kwesties van De Vaus (2013) wordt beschreven hoe hier in dit onderzoek rekening mee is gehouden.

Vrijwillige participatie

Alle respondenten hebben vrijwillig deelgenomen aan het onderzoek en hadden op ieder moment de mogelijkheid om zich terug te trekken.

Instemming

Alle respondenten zijn met een informatiebrief geïnformeerd over het doel van het onderzoek en de wijze waarop de informatie zou worden behandeld en verwerkt. In deze informatiebrief zijn de contactgegevens opgenomen van de onderzoeker en van de thesis begeleider zodat zij bij twijfel of vragen met een van de twee contact op konden nemen.

Goede bedoelingen

Dit onderzoek heeft geenszins tot doel om schade aan te richten of personen en organisaties te benadelen. Op basis van de maatregel die bij vertrouwelijkheid en anonimiteit staan beschreven is hier zoveel mogelijk rekening mee gehouden.

Vertrouwelijkheid en anonimiteit

Alle informatie is anoniem verwerkt en vertrouwelijk behandeld. Om dit te waarborgen zijn de onderzoeksresultaten, met citaten die gebruikt worden in het verslag, naar de respondenten verzonden met het verzoek dit te controleren. Hierbij is gevraagd of de onderzoeker de informatie juist heeft geïnterpreteerd en of de citaten verwerkt mogen worden in het onderzoeksverslag. De sleutelpersonen, die een lijst met geschikte kandidaten hebben aangedragen, zijn niet op de hoogte welke respondenten zijn benaderd en welke respondenten hebben meegewerkt aan het onderzoek. Om de vertrouwelijkheid en anonimiteit nog verder te kunnen waarborgen is er besloten om geen datamatrix op te nemen in dit onderzoeksverslag. Ook zijn de organisaties waar de respondenten werkzaam zijn niet beschreven. Top X Zorg en Veiligheid is een selecte groep professionals en informatie is al snel herleidbaar. De onderzoeker heeft te allen tijde het doel om dit te voorkomen gezien de doelgroep van Top X Zorg en Veiligheid en mediagevoeligheid van het thema zorg en veiligheid naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten.

Rol van onderzoeker

De onderzoeker is werkzaam als systeemtherapeut bij centrum voor ambulante geestelijke gezondheidszorg de Waag in Utrecht. In deze rol heeft de onderzoeker, namens de Waag, ook deelgenomen aan overleggen van Top X Zorg en Veiligheid. Om geen twijfel te laten bestaan over de onafhankelijkheid van het onderzoek benadrukt de onderzoeker bij ieder interview dat het onderzoek niet wordt uitgevoerd in opdracht van- of namens de Waag, maar op persoonlijke titel. Ook neemt de onderzoeker gedurende de looptijd van het onderzoek niet deel aan Top X Zorg en Veiligheid om verwarring en twijfel over de onafhankelijkheid van het onderzoek te voorkomen. Een voordeel van werken bij een organisatie die deelneemt aan Top X Zorg en Veiligheid kan zijn dat respondenten makkelijk benaderd kunnen worden en de onderzoeker een goed beeld heeft van de context van het onderzoek. Een nadeel kan zijn dat de analyse van de data onbewust beïnvloed kan worden door vooringenomenheid of verwachtingen, waarden en ervaringen van de onderzoeker. Om dit tegen te gaan wordt er gewerkt met een topiclijst, op basis van geoperationaliseerde theoretische concepten, en een interviewhandleiding.

4. Resultaten uit documentenanalyse

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten uit de documentenanalyse. Het hoofdstuk bestaat uit twee delen. In paragraaf 4.1 wordt de achtergrond en context van Top X Zorg en Veiligheid weergegeven. Aan de hand van deze informatie wordt in paragraaf 4.2 antwoord gegeven op empirische deelvraag 1. In paragraaf 4.3 worden ontwikkelingen geschetst op het snijvlak van zorg en veiligheid. Deze paragraaf sluit ook af met een deelconclusie waarin antwoord wordt gegeven op empirische deelvraag 2.

4.1 Achtergrond en context Top X Zorg en Veiligheid

In deze paragraaf wordt bestaande informatie verwerkt over de achtergrond en context van Top X Zorg en Veiligheid. Deze informatie komt uit het Landelijk Kader Veiligheidshuizen en interne documenten van het VHRU. Deze documentenanalyse maakt onderdeel uit van de onderzoeksresultaten en richt zich op het beantwoorden van de eerste empirische deelvraag: 'Hoe is Top X Zorg en Veiligheid georganiseerd?'.

4.1.1 Landelijk Kader Veiligheidshuizen

Vanaf 1 januari 2013 is de regie op de Veiligheidshuizen verschoven van de rijksoverheid naar de gemeenten. Het Landelijk Kader Veiligheidshuizen (2013) beschrijft het gewenste kader voor de doelstellingen en functie van de Veiligheidshuizen. Regionaal hebben de Veiligheidshuizen zich in de afgelopen jaren verschillend ontwikkeld in werkwijze, organisatiestructuur en deelnemende partners. Dit heeft ervoor gezorgd dat er in sommige gemeenten wordt gesproken over een Veiligheidshuis en in andere gemeenten over een Zorg- en Veiligheidshuis. Op landelijk niveau vindt sturing van de Veiligheidshuizen plaats door landelijke vertegenwoordigers die financiële en bestuurlijke afspraken maken over de inzet, kaders en ontwikkeling van Veiligheidshuizen. Aan deze kaders wordt door een regionale stuurgroep, bestaande uit een afvaardiging van betrokken ketenpartners, invulling gegeven. De stuurgroep stelt een strategische agenda vast voor de Veiligheidshuizen in de regio en bepaalt hoeveel Veiligheidshuislocaties er worden opgezet. Een Veiligheidshuis moet beschikbaar zijn voor iedere betrokken gemeente in de Veiligheidsregio (Landelijk Kader Veiligheidshuizen, 2013). De algemeen gehanteerde definitie van een Veiligheidshuis is: "Het Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf-, zorg- en (andere) gemeentelijke partners, waarin zij onder eenduidige regie komen tot een keten overstijgende aanpak van complexe persoons-, systeem en gebiedsgerichte problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden" (Landelijk Kader Veiligheidshuizen, 2013, p. 11). De doelstelling van Veiligheidshuizen is het leveren van een bijdrage aan de integrale veiligheid door criminaliteit, recidive en overlast te reduceren en voorkomen. Dit wordt gerealiseerd door samenwerking te realiseren tussen partnerorganisaties waardoor repressie, bestuurlijke interventies en zorg op elkaar afgestemd kunnen worden in de aanpak van complexe problematiek (Landelijk Kader Veiligheidshuizen, 2013).

4.1.2 Veiligheidshuis Regio Utrecht

Het VHRU is een regionaal samenwerkingsverband van 26 gemeenten, zorgorganisaties en justitiële organisaties die allen vallen onder de Veiligheidsregio Utrecht. Het VHRU wordt aangestuurd door de stuurgroep VHRU. Deze stuurgroep komt drie keer per jaar bij elkaar en bestaat uit burgemeesters uit een aantal betrokken gemeentes, korpsleiding van de politie, hoofd veiligheid regio Utrecht, plaatsvervangend hulpofficier van justitie en directeurs en bestuurders van een aantal betrokken zorg- en reclasseringsorganisaties. De financiering van het VHRU komt van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en vanuit de betrokken 26 gemeenten (persoonlijke communicatie VHRU, 5 februari 2019).

4.1.3 Top X Zorg en Veiligheid

Het casusoverleg Top X Zorg en Veiligheid is onderdeel van het VHRU en bestaat sinds 1 januari 2018. De opzet en ontwikkeling van Top X Zorg en Veiligheid heeft zich gericht op het ontwikkelen van een gecoördineerde aanpak van personen met ernstig verward gedrag met veiligheidsrisico's en/of politie en justitie contacten. De doelstellingen van het overleg zijn: de-escaleren bij (acute) dreigende risico's, verbinden van zorgpartners en veiligheidspartners bij complexe casussen, signaleren van en anticiperen op (dreigende) risico's en monitoren van de voortgang bij complexe casussen (persoonlijke communicatie VHRU, 27 februari 2019).

Doelgroep

De doelgroep van Top X Zorg en Veiligheid bestaat uit personen waarbij sprake is van een EPA die wisselend thuis verblijven, in de reguliere ggz, binnen forensisch psychiatrische instellingen, penitentiaire inrichtingen of thuis in de wijk.

Betrokken partners

Professionals die betrokken zijn bij Top X Zorg en Veiligheid werken in verschillende domeinen. Vanuit het *sociaal domein* zijn betrokken: verschillende gemeenten, buurtteams, woningbouwcoöperaties, instellingen voor begeleid en beschermd wonen, maatschappelijke opvang, Veilig Thuis. Vanuit het *domein veiligheid* zijn betrokken: de politie, het OM, Nederlands Instituut Forensische Psychiatrie, Reclassering Nederland, Reclassering Leger des Heils, Stichting Verslavingsreclassering en Dienst Justitiële Inrichtingen. Vanuit het *domein zorg* zijn betrokken: instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, forensische psychiatrie, verslavingszorg en gehandicaptenzorg en Samen Veilig Midden Nederland.

Werkwijze

Wekelijks komen professionals in verschillende samenstellingen, afhankelijk van de casus, bijeen in het Veiligheidshuis. De vaste onafhankelijke procesmanager van Top X Zorg en Veiligheid ziet tijdens deze casusoverleggen toe op de totstandkoming van samenwerking, de voortgang van het gezamenlijk proces en het monitoren van de uitvoering en naleving van gemaakte afspraken. Door te komen tot een integrale aanpak wordt voorkomen dat professionals langs elkaar heen werken of slechts een gedeelte van de problematiek aanpakken (Landelijk Kader Veiligheidshuizen, 2013). De privacy en uitwisseling

van informatie wordt binnen Top X Zorg en Veiligheid geborgd door het Handvat Gegevensuitwisseling in het Zorg- en Veiligheidsdomein (2019).

Samenwerken

Samenwerking binnen Top X Zorg en Veiligheid vindt plaats op basis van een door alle partijen ondertekend samenwerkingsconvenant. In dit convenant zijn de afspraken over het doel van de samenwerking en het uitwisselen van informatie vastgelegd. Top X Zorg en Veiligheid faciliteert deelnemende organisaties bij de uitvoering van hun taken maar heeft zelf geen wettelijke taak. De betrokken organisaties houden dan hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het is daarom van belang dat deelnemende professionals met mandaat en vanuit de eigen (wettelijke) verantwoordelijkheid deelnemen aan Top X Zorg en Veiligheid (Landelijk Kader Veiligheidshuizen, 2013). Het Landelijk Kader Veiligheidshuizen (2013) beschrijft de opbrengst van Veiligheidshuizen enerzijds op het gebied van maatschappelijke effecten en anderzijds op het gebied van de resultaten die het oplevert voor de samenwerking. Deze opbrengsten voor de samenwerking zijn onderverdeeld in het effect op het casusoverleg, maar ook het effect op de onderlinge samenwerking zelf tussen de betrokken professionals en organisaties.

4.2 Deelconclusie

Deelvraag 1: Hoe is Top X Zorg en Veiligheid georganiseerd?

Het netwerk Top X Zorg en Veiligheid kan op basis van de theorie van Kenis & Provan (2008) beschreven worden als een *netwerk administratieve organisatie* (NAO). Procesmanagers van het VHRU, als de afzonderlijke entiteit, hebben primair als taak om het casusoverleg en de samenwerking te faciliteren en coördineren. Op basis van de theorie van Mannak (2010) kan worden aangenomen dat het Top X Zorg en Veiligheid op de meest geschikte manier is georganiseerd om samenwerking binnen het netwerk te ondersteunen.

4.3 Landelijke ontwikkelingen op het snijvlak van zorg en veiligheid

In deze paragraaf wordt geschetst welke relevante ontwikkelingen er spelen op het snijvlak van zorg en veiligheid. Aan de hand van invloedrijke of recent uitgebrachte onderzoeksrapporten wordt informatie weergegeven die gerelateerd is aan de focus van dit onderzoek. In paragraaf 4.4 wordt antwoord gegeven op empirische deelvraag 2: 'Welke actuele ontwikkelingen spelen op het snijvlak van zorg en veiligheid?'.

4.3.1 Rapport commissie Hoekstra

Op 25 juni 2015 heeft de commissie Hoekstra het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie uitgebracht naar aanleiding van de zaak Bart van U. Bart van U. is veroordeeld voor het doden van zijn zus en oud-politica Els Borst. De commissie Hoekstra signaleert in dit rapport knelpunten in de samenwerking tussen de geestelijke gezondheidszorg, het OM en politie. Op basis van deze knelpunten wordt in het rapport geadviseerd om de samenwerking tussen zorg en veiligheid te verbeteren door de geestelijke gezondheidszorg actief te betrekken bij de Veiligheidshuizen

(Commissie Hoekstra, 2015). De uitwisseling van informatie tussen deze partijen dient verbeterd te worden. Hierbij wordt verzocht om een actievere opstelling van het OM en de politie naar de geestelijke gezondheidszorg. Andersom wordt aan de geestelijke gezondheidszorg gevraagd om bij veiligheidsrisico's zorgvuldig maar niet rigide om te gaan met het (Commissie Hoekstra, 2015, p. 220).

4.3.2 Rapport recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg

Op 22 januari 2019 heeft het WODC het *rapport Recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg* uitgebracht. In dit rapport zijn de strafrechtelijke recidivecijfers na uitstroom uit een vorm van forensische zorg gepubliceerd. Uit het onderzoek blijkt dat personen die geestelijke gezondheidszorg opgelegd hebben gekregen na een misdrijf, minder vaak opnieuw een strafbaar feit plegen (WODC, 2019). Een van de mogelijke verklaringen voor deze bevindingen wordt door de onderzoekers van het WODC gelegd bij de aanwezigheid van de Veiligheidshuizen. De samenwerking die binnen Veiligheidshuizen wordt georganiseerd tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid, en de informatie die uitgewisseld wordt, zorgt voor een verscherpt toezicht op een risicovolle groep (WODC, 2019).

4.3.3 Meldingen verwarde personen

Op 20 februari 2019 bericht het NRC, op basis van cijfers van de politie, dat het aantal incidenten rond verwarde personen in Nederland is opgelopen tot 90.000 in 2018. Dit is meer dan een verdubbeling ten opzichte van 8 jaar geleden (Kuiper, 2019). Onderzoek van Koekkoek (2017) laat zien dat de toename van deze meldingen enerzijds verklaard kan worden door een combinatie van een grotere groep sociaal-economisch kwetsbaren in de samenleving en een minder goede toegang tot zorg. Anderzijds verklaard Koekkoek de stijging door het veranderde registratie beleid van de Nederlandse politie en een toegenomen meldingsbereidheid (2017). Kuiper (2019) wijst in deze context op het *registratie-effect*. Er is meer aandacht voor de doelgroep in de samenleving en vanuit de politie en als gevolg daarvan wordt er meer geregistreerd. Koekkoek (2017) spreekt uit dat het niet zeker is dat er inderdaad meer verwarde personen in Nederland zijn. Toch is de maatschappelijke onrust groot. De toegenomen aandacht voor deze groep personen is volgens Koekkoek (2017) te herleiden naar zowel de zojuist beschreven toegenomen meldingen van verwarde personen door de Nederlandse politie. Als naar een aantal ernstige incidenten gepleegd door verwarde personen met dodelijke afloop (Commissie Hoekstra, 2015; OVV 2019a). De media koppelt volgens Koekkoek de incidenten met de cijfers die de Nederlandse politie sinds 2011 publiceert over deze groep. Hierdoor zou er een beeld zijn ontstaan in de samenleving van een toenemende grote groep verwarde personen die in staat zijn tot het plegen van zeer ernstige delicten (Koekkoek, 2017).

4.3.4 Rapport Forensische zorg en veiligheid

Op 28 maart 2019 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) het rapport *Forensische zorg en veiligheid. Lessen uit de casus Michael P.* uitgebracht. Hierin staat beschreven dat Veiligheidshuizen een steeds belangrijkere plaats innemen als samenwerkingsverband om complexe vraagstukken op het snijvlak van zorg en veiligheid op te lossen (OVV, 2019a). Een Veiligheidshuis wordt door gemeenten steeds vaker gezien als een platform om informatie uit te wisselen over veiligheidsrisico's. Dilemma's in

de samenwerking die in het rapport worden genoemd zijn de afstemming tussen goede forensische zorg en het belang van de veiligheid buiten een instelling en de strikte regels die gehanteerd worden voor gegevensuitwisseling tussen de betrokken partijen. Samenwerking tussen politie, het OM, forensische instellingen, de reclassering en het Veiligheidshuis wordt beschreven als essentieel rondom veiligheidsrisico's (OVV, 2019a). Volgens de OVV is er meer veiligheidswinst te realiseren als bestaande instrumenten voor gemeenten en samenwerkende partijen, zoals het Veiligheidshuis, verbeterd en beter benut worden. De OVV adviseert onder andere doorontwikkeling van de Veiligheidshuizen.

4.3.5 Rapport Zorg voor Veiligheid

Op 18 april 2019 heeft de OVV het rapport *Zorg voor Veiligheid. Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving* uitgebracht. De OVV heeft zich gericht op de vraag welke factoren bijdragen aan het ontstaan van onveilige situaties bij personen met een EPA. De focus van dit rapport op veiligheidsrisico's is beschreven vanuit de perspectieven van de domeinen zorg, veiligheid en sociaal. In dit rapport wordt geconcludeerd dat het huidige systeem, dat gericht is op zorg en ondersteuning aan personen met een EPA, onvoldoende is toegerust op het voorkomen van onveilige situaties. De OVV constateert: "Het is niet vanzelfsprekend dat partijen een beroep doen op de beschikbare kennis, informatie en expertise in een netwerk. Het handelend vermogen van de zorg- en hulpverlening kan hiermee niet optimaal worden ingezet. Bovendien zorgen verschillende opvattingen en onduidelijkheden over de rolverdeling van de partners tot een vertraagd optreden van het zorgnetwerk" (2019b, p. 111). Een van de redenen die hieraan ten grondslag ligt is het gefragmenteerde stelsel van verschillende zorg- en hulpverleners, instellingen, ondersteunende organisaties, domeinen, wettelijke regels en ingewikkelde financieringsstromen (p. 10). Achtereenvolgens worden een aantal belangrijke deelconclusies opgenomen uit dit rapport, voortkomend uit het gefragmenteerde stelsel, die relevant zijn voor dit onderzoek naar samenwerking binnen Top X Zorg en Veiligheid. Het onderzoek van de OVV treft niet rechtstreeks Veiligheidshuizen, maar beschrijft wel de dynamiek die rondom samenwerking bij de EPA doelgroep met veiligheidsrisico's speelt.

Verschillende perspectieven

Uit het onderzoek van de OVV (2019b) blijkt dat professionals uit de domeinen zorg, sociaal en veiligheid situaties, waarin sprake is van onveiligheid, op een verschillende manier interpreteren. Gemeentelijke instellingen en professionals uit het domein veiligheid hebben voornamelijk oog voor onveiligheid van de omgeving en naasten van personen met een EPA. Er is vanuit deze domeinen minder vanzelfsprekend aandacht voor de veiligheid van de cliënt en de veiligheid van zorg- en hulpverleners. Reageren op onveiligheid gebeurt vanuit deze domeinen vooral reactief. Vanuit het domein zorg is er oog voor zowel de veiligheid van de cliënt als zijn omgeving. Er wordt hierbij gericht op de korte- en de lange termijn onveiligheid en de communicatie hierover is proactief. Professionals uit al de drie domeinen delen beperkt met elkaar hun verschillende perspectieven en de noodzaak om dit te delen wordt meestal pas gezien na een situatie die geëscaleerd is (OVV, 2019b).

Risicotaxatie

Er ontstaat een onvolledig beeld van veiligheidsrisico's omdat niet alle professionals dezelfde taxatie instrumenten gebruiken. Ook worden uitkomsten van risicotaxaties niet altijd vastgelegd of geëxpliciteerd. Er vindt niet standaard een overdracht plaats van informatie over het ontstaan van risico's, de kans op risico's, signalen waaraan toenemende risico's zijn te herkennen en de mogelijke gevolgen (OVV, 2019b).

Vastleggen van informatie

Informatie over personen met een EPA wordt verspreid vastgelegd in de systemen van de verschillende betrokken organisaties. Deze werkwijze zorgt voor versnippering van informatie, verschillende manieren van documenteren, dossiers die niet volledig op orde zijn en het niet bij elkaar komen van alle informatie in hetzelfde systeem. Het ontbreekt aan een overkoepelend systeem waarin actuele informatie overzichtelijk en toegankelijk voor alle betrokkenen wordt weergegeven (OVV, 2019b). De OVV stelt dat: "Het vastleggen van informatie draagt bij aan inzicht in de behoefte van de patiënt, het stellen van de diagnose, het verlenen van passende zorg, het monitoren van de behandeling en veiligheid, en de samenwerking tussen zorg- en hulpverleners" (2019b, p. 76). Het vastleggen van informatie ondersteunt het proces van signaleren en voorkomen van veiligheidsrisico's.

Beroepsgeheim

Uitwisseling van informatie bij veiligheidsrisico's is belangrijk omdat essentiële informatie verspreid kan zijn over verschillende betrokken partijen. Het beroepsgeheim en privacyregels zorgen ervoor dat professionals niet alle informatie mogen delen en hier, in beginsel, toestemming voor moeten vragen aan cliënten. Zorgverleners hebben een professionele ruimte om een afweging te maken of- en op welke wijze zij zich houden aan het beroepsgeheim en de privacyregels. In de praktijk wordt er dus verschillend mee omgegaan. Volgens de OVV (2019b) hoeven het beroepsgeheim en de privacyregels informatie-uitwisseling niet in de weg te staan, er is vaak meer ruimte dan er wordt gedacht. Er wordt verwezen naar de *Handreiking gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein* (Stuurgroep zorg en veiligheid, 2019) waarin staat dat het juridisch mogelijk is om informatie uit te wisselen. Het blijkt echter een complex document en lastig om alle regels op de juiste wijze te interpreteren. Professionals uit het domein zorg worden in het rapport omschreven als terughoudend als het gaat over het delen van informatie of het doorbreken van het beroepsgeheim. Ook als hier door professionals uit andere domeinen expliciet om wordt gevraagd. De terughoudendheid in het delen van informatie ontstaat onder andere vanuit de vertrouwensrelatie tussen de cliënt en de zorgverlener en het willen voorkomen van tuchtrechtelijke aansprakelijkheid. In de communicatie over het delen van informatie vinden professionals uit het domein zorg dat hen de verkeerde vraag wordt gesteld. Als hen gevraagd wordt om mee te denken dan kan er wel informatie gegeven worden over hoe de zorg en veiligheid het beste gewaarborgd kan worden. Dit kan niet als er expliciet gevraagd wordt om informatie te delen. Tegelijkertijd is door de OVV waargenomen dat zorgverleners zelf de ruimte om informatie te delen ook niet onderzoeken. Vaak beperken zij de boodschap ook tot de mededeling dat zij geen informatie mogen delen zonder dat zij uit zichzelf de informatievragers ondersteunen in het handelen (OVV, 2019b). Het

ontbreekt volgens de OVV (2019b) aan het verkennen van elkaars (on)mogelijkheden en het bespreken van verschillende percepties.

Regie en afstemming

De OVV (2019b) heeft geconstateerd dat een gebrek aan afstemming in een aantal situaties heeft geleid tot onveiligheid. De verschillende beroepsculturen van de verschillende betrokken professionals zorgen ervoor dat er niet op eenzelfde manier naar onveiligheid wordt gekeken. Betrokken partijen kijken ieder vanuit hun eigen perspectief naar veiligheid, verward gedrag en de zorgplicht. Er ontstaat hier het risico dat partijen zich slechts verantwoordelijk voelen voor de eigen bijdrage en formele rol zonder dat er een partij overkoepelend afstemt en zich verantwoordelijk voelt voor de veiligheid. Afstemming tussen partijen ontstaat niet automatisch en is niet vanzelfsprekend, zo blijkt uit het rapport. De OVV (2019b) adviseert dat het doel van de afstemming niet het bereiken van een uniforme visie op veiligheid dient te zijn, maar een gesprek moet faciliteren op het snijvlak van zorg en veiligheid. Dit gesprek wordt volgens de OVV onvoldoende gevoerd en hierdoor staat netwerksamenwerking onder druk (2019b).

Samenwerken

In het rapport *Zorg voor Veiligheid* is opgenomen dat de OVV zeer frequent is gestuit op problemen op het gebied van verdeling van verantwoordelijkheden, taken en afgebakende domeinen (2019b). In het rapport zijn enkele treffende citaten uit interviews opgenomen: “daar gaan wij niet over, want dat is een veiligheidsprobleem”, “dat is niet voor ons, want het betreft een zorgprobleem” en “het is geen hulpverleningsprobleem, maar een strafrechtelijk probleem” (OVV, p. 99). De OVV constateert dat de dynamiek bij problemen op het snijvlak van zorg en veiligheid een vorm van ‘afschuifgedrag’ oproept. Er wordt volgens de OVV te veel gefocust op de aard van het vraagstuk waarbij de vraag wordt gesteld: “Is het een zorg- of een veiligheidsvraagstuk?”. In plaats van dat er onderzocht wordt welke partij de beste bijdrage kan leveren aan een oplossing. De OVV signaleert hier dat er een risico kan ontstaan van een versnipperd aanbod en onduidelijkheid over verantwoordelijkheid en rolverdeling. De EPA doelgroep waarbij sprake is van veiligheidsrisico’s zou onaantrekkelijk zijn om verantwoordelijkheid over te nemen (OVV, 2019b).

Professionele ruimte

De OVV constateert dat veel professionals in plaats van het ervaren van handelend vermogen zich handelingsverlegen voelen (2019b). Professionele ruimte bij de EPA doelgroep is nodig omdat zij maatwerk vereisen. Professionals moeten volgens de OVV beschikken over bevoegdheden om af te mogen wijken van protocollen en procedures om een antwoord te kunnen bieden op complexe problematiek. Het is hierbij van belang dat zij rugdekking ontvangen van hun organisatie. Op dit moment constateert de OVV dat professionals zich nog voornamelijk laten leiden door reguliere processen en blijft het aanbod beperkt tot de bekende kaders en het standaardrepertoire (OVV, 2019b). Redenen die worden genoemd zijn de complexiteit van het huidige systeem. De huidige structuren binnen het zorgsysteem lenen zich niet makkelijk om maatwerk te leveren en buiten de kaders te kunnen treden. Hieraan ten grondslag zou de angst voor het tuchtcollege liggen. Maar ook vrees om aangesproken te

worden binnen de eigen organisatie belemmert professionals om te zoeken naar ruimte buiten de kaders. De OVV schrijft dat er een 'verlammende werking en dreiging' uitgaat van het tuchtrecht die zorgt voor handelingsverlegenheid. In situaties waarin professionals uit het domein zorg geconfronteerd worden met het mogelijk moeten doorbreken van hun beroepsgeheim constateert de OVV dat zij de cliënt centraal stellen. Professionals uit het domein zorg laten het recht op zelfbeschikking van de cliënt leidend zijn en stellen autonomie van de cliënt voorop, ook wanneer er sprake is van veiligheidsrisico's. In veel gevallen stelt de OVV (2019b) vast dat veiligheid ondergeschikt wordt gemaakt aan de autonomie van de cliënt.

Leerprocessen

In de nasleep van incidenten ziet de OVV dat professionals veelal evalueren binnen de eigen organisatie (2019b). Er wordt niet domein overstijgend geëvalueerd. De huidige leerprocessen blijven nu binnen het eigen domein en binnen de eigen beroepsgroep en hierdoor vindt er onvoldoende gezamenlijke reflectie plaats. Factoren die gezamenlijke domein overstijgende leerprocessen belemmeren zijn volgens de OVV (2019b) ten eerste de investering van tijd en middelen in combinatie met de hoge werkdruk en financiële situatie binnen de zorg. Ten tweede belemmert het beroepsgeheim deelname. Professionals voelen onvoldoende ruimte om informatie te verstrekken tijdens deze bijeenkomsten. De OVV benadrukt dat evalueren geen doel is maar een doel moet dienen. Gezamenlijke leerprocessen kunnen bijdragen aan elkaar beter leren kennen en zich richten op het verkrijgen van inzicht in complexe situaties. Het moet hierbij volgens de OVV niet gaan over schuld of verantwoording maar zich richten op hoe er in de toekomst met vergelijkbare situaties kan worden omgegaan (OVV, 2019b).

4.4 Deelconclusie

Deelvraag 2. Welke actuele ontwikkelingen spelen op het snijvlak van zorg en veiligheid?

In deze paragraaf zijn een aantal ontwikkelingen beschreven op het gebied van samenwerking tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid. Uit deze onderzoeken en rapporten is gebleken dat Veiligheidshuizen in de afgelopen jaren steeds meer worden gezien als de fysieke locatie waar samenwerking plaats dient te vinden op het gebied van zorg en veiligheid. Er wordt een groot belang gehecht aan het uitwisselen van informatie tussen professionals die betrokken zijn bij een groep personen met complexe problematiek. Adequate informatie-uitwisseling en samenwerking binnen deze context wordt zelfs gezien als een mogelijke verklaring voor dalende recidivecijfers (WODC, 2019). Het belang van de samenwerking binnen Veiligheidshuizen wordt stevig benadrukt. Tegelijkertijd worden er knelpunten waargenomen die zich openbaren op het gebied van samenwerking op het snijvlak van zorg en veiligheid. De belangrijkste knelpunten die uit deze rapporten naar voren komen en verband houden met dit onderzoek zijn: problemen op het gebied van informatie-uitwisseling als gevolg van het beroepsgeheim, samenwerking tussen zorg en veiligheid is essentieel maar ontstaat niet automatisch, verschillende werkwijzen en perspectieven, onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheid, kans op afschuifgedrag en een gebrek aan domein overstijgend leren en reflecteren.

Tot slot is uit deze documentenanalyse gebleken dat de maatschappelijke onrust over de verwarde personen of personen met complexe problematiek groot is. Cijfers van de politie laten zien

dat het aantal incidenten rondom deze groep verdubbeld is ten opzichte van 8 jaar geleden. Volgens Koekkoek (2017) is er geen bewijs dat er meer verwarde personen zijn. Hij wijdt de stijging van de cijfers door de toegenomen aandacht voor deze doelgroep bij de politie, media-aandacht en een aantal zeer ernstige delicten met dodelijke afloop. Deze onderzoeksresultaten schetsen een beeld van het veld waarin Top X Zorg en Veiligheid moet opereren.

5. Resultaten uit interviews

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de interviews gerapporteerd aan de hand van de opgestelde topiclijst. De topics zijn ondergebracht in twee categorieën. Deze categorieën zijn gerelateerd aan het beantwoorden van twee deelvragen. De eerste categorie is *Organisatie Top X Zorg en Veiligheid* in paragraaf 5.1. De tweede categorie is *Samenwerking Top X Zorg en Veiligheid* in paragraaf 5.2. In paragraaf 5.3 zijn resultaten weergegeven die zijn toegevoegd door de respondenten en niet behoren tot een van de twee categorieën. Het analyseren van de resultaten en het beantwoorden van de deelvragen gebeurt in hoofdstuk 6. Er zijn in dit hoofdstuk citaten toegevoegd om de resultaten te verduidelijken of ondersteunen.

5.1 Organisatie Top X Zorg en Veiligheid

In deze paragraaf worden de topics *organisatie van het netwerk*, *vertrouwen*, *doelconsensus*, *netwerkliden* en *netwerkcompetenties* besproken. De onderzoeksresultaten bij dit topic leveren een bijdrage aan de beantwoording van empirische deelvraag 3: *In welke mate voldoet Top X Zorg en Veiligheid aan de voorwaarden om doeltreffend te kunnen zijn?*

5.1.1 Organisatie van het netwerk

Om te onderzoeken of de organisatievorm van het netwerk Top X Zorg en Veiligheid geschikt is, is aan respondenten gevraagd of zij het netwerk Top X Zorg en Veiligheid op de juiste wijze georganiseerd vinden. Een respondent vindt het niet op de juiste wijze georganiseerd en een andere twijfelt. De andere respondenten vinden dat het netwerksamenwerkingsverband op de juiste wijze is georganiseerd.

Een ruime meerderheid van de respondenten vindt dat er een externe centrale regiehouder of voorzitter nodig is om netwerksamenwerking te faciliteren en organiseren. Zij zien dat het een tijdrovend proces is waar zij zelf niet de tijd voor hebben, maar vinden het wel van belang dat iemand het proces monitort en partijen kan aanspreken op het niet nakomen van afspraken. Een aantal respondenten vindt de gemeente Utrecht ook daadwerkelijk de juiste partij die de organisatie hiervan op zich neemt. Zij verwachten dat er hierdoor wat meer gewicht in de schaal kan worden gelegd en partijen eerder in beweging komen. Andere respondenten geven aan dat dit ook een andere partij zou kunnen doen in plaats van de gemeente.

“Ik denk dat het de handigste methode is omdat er best veel verschillende belangen spelen. Het is wel handig als iemand erbuiten staat en de overview heeft of kan aansturen. Er zijn best veel casussen waarbij er druk gelegd moet worden bij partijen omdat er anders niets van tafel komt. En dan is het handig als je iemand hebt, die daar zelf geen belang bij heeft, die deze rol op zich neemt. Anders blijft men naar elkaar wijzen.” (Respondent 10)

Onder de respondenten die positief zijn over de organisatie bestaat twijfel over de mate van onafhankelijkheid en neutraliteit van het VHRU als organisatie van Top X Zorg en Veiligheid. Een merendeel twijfelt of vindt het VHRU niet onafhankelijk als partij. Een aantal respondenten vindt daarbij dat de nadruk bij Top X Zorg en Veiligheid vooral ligt bij de veiligheid of het maatschappelijk belang en minder bij de zorg.

“De gemeente heeft de prioriteit meer bij de veiligheid liggen. Dit zit natuurlijk al in de naam: het Veiligheidshuis.” (Respondent 13)

Een respondent vindt het netwerk niet op de juiste wijze georganiseerd omdat de samenwerking zo niet uit de betrokken organisaties zelf ontstaat maar door een externe partij gefaciliteerd wordt. De verwachting van deze respondent is dat betrokken professionals een minder afwachtende houding aannemen in de samenwerking als zij zelf een persoon afvaardigen om regie te voeren in het proces.

“Het VHRU is ook meer een instituut en een partij in het geheel. Het is bijna een eigen partij met een mening en een visie. Het wordt niet altijd zo ervaren dat het VHRU onafhankelijk en neutraal is. Misschien maken ze zich ook te veel zelf eigenaar waardoor anderen dat dus minder doen.” (Respondent 6)

5.1.2 Vertrouwen

Om inzicht te verkrijgen in de mate van vertrouwen is respondenten gevraagd of zij zich wederzijds afhankelijk voelen van andere professionals in het netwerk Top X Zorg en Veiligheid. Op twee respondenten na zegt iedereen zich te realiseren dat je elkaar nodig hebt. Samen bereik je meer dan alleen. Aansluitend is er gevraagd of zij ook vertrouwen hebben in de goede bedoelingen van de andere professionals in het netwerk Top X Zorg en Veiligheid. Een ruime meerderheid van de respondenten spreekt uit dat zij het gevoel hebben dat alle betrokken professionals met de beste intenties deelnemen en de mate van vertrouwen in de loop van de tijd is gegroeid. Vijf respondenten hebben hun twijfel uitgesproken. Hierbij valt op dat vier van deze twijfelende respondenten professionals uit het domein veiligheid zijn en de andere respondent uit het domein zorg komt.

“Er zit ook politie aan tafel en daarom zou ik sommige dingen sowieso al niet vertellen. We hebben gewoon verschillende posities en daarom is het een gegeven dat ik gewoon een beetje op mijn woorden moet letten. Bijvoorbeeld als het OM dingen vraagt, dan vraag ik mij af welke opdracht zit erachter?” (Respondent 5)

Aan alle respondenten is gevraagd waardoor het vertrouwen binnen het netwerk toe- of afneemt. Een grote meerderheid van de respondenten antwoordt dat het nakomen van afspraken een belangrijke rol speelt in het ontwikkelen van vertrouwen in elkaar. Dit antwoord is het meest gegeven. Het vertrouwen neemt volgens respondenten verder toe door: elkaar vaker te zien en beter te leren kennen om begrip voor elkaar te ontwikkelen, bij het behalen en zien van resultaten en door betrokkenheid naar elkaar toe

te tonen na incidenten. Het vertrouwen neemt af als: afspraken niet worden nagekomen; als respondenten het gevoel krijgen dat hen wordt verteld hoe ze hun werk het beste kunnen doen of ze 'een veeg uit de pan krijgen'; als je je niet gehoord of gezien voelt tijdens een overleg; als dingen niet lukken; als zaken afgehouden worden of er om dingen heen gedraaid wordt.

“Het vertrouwen is in de loop van de overleggen gegroeid omdat mensen zich aan afspraken houden en resultaten boeken. Dan krijg je vertrouwen in elkaar omdat dingen waargemaakt worden.”
(Respondent 10)

5.1.3 Netwerkliden

Het aantal deelnemers per casuoverleg varieert sterk en is afhankelijk van de casus. Er hebben overleggen plaatsgevonden met 5 deelnemers en overleggen met 15 deelnemers. Het merendeel van de respondenten twijfelt of vindt het aantal niet goed. Een probleem in het aantal aanwezigen wordt eerder ervaren bij een grote groep deelnemers dan bij een kleine groep.

“Soms zijn de groepen enorm en zit je met zoveel mensen aan tafel. Dat is niet efficiënt. Als er dan al partners aan tafel zitten die het lastig vinden om informatie te delen, dan kan dit toenemen als er te veel mensen zitten. Er zijn dan te veel mensen die er iets over te zeggen hebben en dan duurt het te lang voor je tot een plan komt. Je hebt niet altijd iedereen nodig. Hier kan beter naar gekeken worden.”
(Respondent 7)

Om meer context te kunnen schetsen is de respondenten ook gevraagd of zij vinden dat de juiste mensen aanwezig zijn tijdens de overleggen. De helft van de respondenten vindt dat de juiste mensen aan tafel zitten en de andere helft twijfelt. Een ruime hoeveelheid respondenten laten weten dat zij het vooral belangrijk vinden dat er mensen aan tafel zitten met mandaat. Naast mandaat wordt het ook belangrijk gevonden dat er vaste gezichten aan tafel zitten die goed op hoogte zijn van de inhoud. Het domein zorg zou minder goed vertegenwoordigd zijn dan het domein veiligheid. Er wordt door een aantal respondenten opgemerkt dat er ook een risico schuilt in het vormen van een groep met vaste gezichten, namelijk het vormen van een ivoren toren waar anderen zich minder bij op hun gemak of veilig voelen. Als tegenhanger van het belang van de aanwezigheid van mandaat, wordt door respondenten gezegd dat ook de werkvloer aanwezig moet zijn en blijven bij het overleg. Hierdoor gaat het contact met de cliënt en kennis over de inhoud van de behandeling niet verloren.

“Ik denk dat de werkvloer en de wijkagent aan tafel moeten. Anders ga je alleen maar aan tafel zitten met mensen die de persoon alleen van papier kennen en mis je de persoon en zijn context. Er moeten mensen zitten die de cliënt kennen. Het neigt nu meer naar de laag erboven.” (Respondent 13)

5.1.4 Doelconsensus

Om inzicht te verkrijgen in de mate van doelconsensus is aan de respondenten gevraagd of zij de inzet van het netwerk Top X Zorg en Veiligheid als het juiste middel zien om complexe problematiek op te

lossen. Unaniem hebben alle respondenten geantwoord dat netwerksamenwerking de meest geschikte manier is om te kunnen omgaan met complexe problematiek in de samenleving. Meer dan de helft van de respondenten ziet een grote meerwaarde in het sneller met elkaar kunnen schakelen waardoor informatie sneller bij de juiste personen komt. Volgens deze respondenten is dat nodig in situaties waarbij sprake is van een hoog risico op onveiligheid. Een aantal respondenten vindt dat je door deelname aan het netwerk gedwongen wordt om met elkaar samen te werken en hierdoor minder langs elkaar heen werkt. Als bijkomend voordeel wordt gezien dat je van elkaar leert omdat er veel kennis onder de professionals aanwezig is, je meer begrip ontwikkelt voor elkaar, de band met elkaar versterkt en je hoort over nieuwe ontwikkelingen.

“Volgens mij is dit de enige manier om deze complexe problematiek aan te vliegen vanuit de verschillende domeinen. Het is nu juist dat de oplossing niet in één domein ligt. De winst van deze samenwerking betaalt zich wel uit, maar is niet altijd direct zichtbaar. Dingen gaan sneller, beter als je in de keten zit. Je kan niet zonder.” (Respondent 6)

De motieven om deel te nemen aan het netwerk lopen uiteen en kunnen ook tweeledig zijn. De meeste respondenten laten weten dat zij deelnemen om informatie te halen maar ook om informatie te brengen. Ze zijn daarbij enerzijds gericht op het zoeken van samenwerking vanuit een betrokkenheid bij de complexe vraagstukken en een gerichtheid op het opbouwen van een netwerk. Anderzijds hebben zij als doel om de belangen van de organisatie die zij vertegenwoordigen te behartigen. Te controleren of andere partijen zich wel aan de gemaakte afspraken houden en wordt het promoten van de eigen organisatie genoemd als reden voor deelname. Twee respondenten laten weten dat zij ook aansluiten om het belang van de cliënt te vertegenwoordigen.

“Voor mij staat het belang van de cliënt meer op de voorgrond dan het belang van de samenleving. En dit is ook vooral omdat de rest meer bezig is met de samenleving. Dan wil ik toch een beetje de advocaat van de cliënt zijn.” (Respondent 13)

Om zicht te krijgen op de mate waarin respondenten zich gesteund voelen om deel te nemen aan Top X Zorg en Veiligheid, is gevraagd of zij steun ervaren vanuit hun moederorganisatie. Op een persoon na die hierover twijfelt voelen alle respondenten zich gesteund door hun moederorganisatie om deel te nemen aan het netwerk Top X Zorg en Veiligheid. Een aantal respondenten merkt hierbij op dat zij zich inhoudelijk wel gesteund voelen om deel te nemen maar hier geen extra tijd beschikbaar voor wordt gemaakt. Deelname aan het netwerk Top X Zorg en Veiligheid moeten zij organiseren naast hun bestaande werkzaamheden. Hierdoor is het een extra taak bovenop de al aanwezige werkdruk.

“Het heeft wel altijd met werkdruk te maken. Dan ga je terug naar je eerste oorspronkelijke product: wat moet ik doen? De winst van ketensamenwerking betaalt zich wel uit, maar is niet direct zichtbaar.” (Respondent 6)

5.1.5 Netwerkcompetenties

Om inzichtelijk te maken welke competenties ingezet worden tijdens deelname aan het netwerk Top X Zorg en Veiligheid en welke competenties er van belang worden geacht is ten eerste aan de respondenten gevraagd of het voor hen duidelijk is wat er van ze verwacht wordt. Ongeveer de helft van de respondenten heeft duidelijk wat er van ze verwacht wordt. De andere helft geeft aan dat ze hierover twijfelen of dat het niet duidelijk is. Het gaat er hierbij om dat zij het soms zelf wel duidelijk hebben maar ze het gevoel hebben dat anderen niet duidelijk weten wat zij van hen kunnen verwachten. Twee respondenten vinden dat hier misschien meer aandacht aan kan worden besteed. Op de vraag welke competenties respondenten inzetten is een grote diversiteit aan antwoorden gekomen. Opmerkelijk in deze antwoorden is dat het meeste gewicht wordt gegeven aan de toon en de wijze van communiceren, nuance en toon worden als belangrijk aangemerkt. En het willen meedenken met de ander.

“De professionals uit het domein veiligheid zijn vaak wat directer, ongenueanceerder en gaan richting dwang, ze zitten er strakker op. De professionals uit de zorg zitten vaak meer op de vrijwilligheid en op het motiveren, zelfredzaamheid en er wat minder grip op hebben.” (Respondent 2).

Aanvullend is gevraagd of het de respondenten lukt om van hun eigen overtuigingen af te stappen in het belang van een gezamenlijk doel. Een ruime meerderheid zegt van zijn eigen overtuigingen af te kunnen stappen. Hierbij wordt door een groot aantal respondenten opgemerkt dat ze dit alleen doen mits er een goed onderbouwd verhaal is dat ze overtuigt. Er is ook gevraagd naar de tevredenheid van de respondenten over de wijze waarop anderen participeren in het netwerk. Een meerderheid twijfelt over de wijze waarop anderen deelnemen. Hierbij wordt het beroepsgeheim het vaakst genoemd als storende factor. Rondom het beroepsgeheim vindt een continue worsteling plaats, zo beschrijft een ruime meerderheid van de respondenten. Het wel of niet mogen delen van informatie zorgt voor irritatie tijdens het overleg en roept weerstand op.

“Het beroepsgeheim is een nagel aan onze doodskist. Er worden dingen verteld zonder toestemming van de cliënt. Als we het ze vragen dan weet ik zeker wat het antwoord is. En wie loopt het risico? Dat is de hulpverlening. Dan zit je met samengeknepen billen. Ik ook. Want: wat als? Dan word je tuchtrechtelijk aansprakelijk gesteld.” (Respondent 12)

Ook wordt het als vervelend ervaren als professionals vooral vanuit hun eigen perspectief redeneren, er taken toegewezen worden aan een partij of als men spreekwoordelijk op elkaars stoel gaat zitten. Opvallend is dat een aantal respondenten aangeeft dat het elkaar aanspreken of feedback geven nog moet groeien in het netwerk. Ook hierbij wordt de toon die wordt gebruikt van belang geacht.

“Vanuit de hulpverlening horen we vaak dat iets niet gedeeld mag worden. Zij lijken ontzettend bang voor de tuchtcommissie. Terwijl we volgens mij een convenant hebben waardoor we dingen juist wel

kunnen delen. Deel de relevante dingen waar om gevraagd wordt. 'Ja, er is over nagedacht' is ook een antwoord. Dan geef je niets prijs, maar laat je elkaar wel weten dat erover is nagedacht."

(Respondent 4)

In drie interviews werd er door respondenten gewezen op het belang van het durven opzoeken van rek en durf in de bestaande wet- en regelgeving.

"Wees eens ongehoorzaam en durf buiten de gebaande paden te werken. Wil je echt samen kunnen werken dan moet je vrij in je hoofd kunnen zijn. Het VHRU zit er ook met een bepaalde taak en rol, die is dus ook al niet vrij. En kan er ook niet vrij in denken. Helemaal vrijdenken om met elkaar in scenario's en oplossingen te denken, en daarbij je expert houding los te laten, dat zie je eigenlijk niet. Alles is dicht getimmerd." (Respondent 8)

Het netwerk Top X Zorg en Veiligheid beschikt over een procesmanager die zich dient te richten op het toezien op de totstandkoming van de samenwerking op casusniveau. Een ruime meerderheid van de respondenten ziet dat dit gebeurt tijdens de overleggen en signaleert ook op dit gebied groei en ontwikkeling. De samenwerking zou volgens een grote meerderheid van de respondenten verbeterd kunnen worden als er meer structuur wordt aangebracht in het proces waardoor er efficiënter samengewerkt kan worden. Een bijdrage hieraan zou geleverd kunnen worden door: overleggen eerder te plannen en minder wisselingen in de agenda laten ontstaan zodat alle belangrijke partners ruimte vrij kunnen houden in hun agenda om aanwezig te zijn. Het werken met een actielijst zodat het helder is voor alle partners waar zij zich per casus aan verbonden hebben, waarop gemonitord wordt en je op aan te spreken bent. Deze actielijst zou kunnen dienen als eind- en startpunt van ieder casusoverleg en tijd koppelen aan het uitvoeren van interventies. Actielijsten en notulen leveren volgens de respondenten ook een bijdrage aan een betere informatie-uitwisseling. Iedereen blijft zo op de hoogte en kan goed voorbereid een overleg instappen zonder tussenkomst van de procesmanager. Er is behoefte aan meer toegankelijkheid van informatie waarbij ook de contactgegevens van betrokken professionals gedeeld kunnen worden.

"Het is van belang dat je je er bewust van blijft, bij deze complexe problematiek, om niet een partij in zijn eentje verantwoordelijk te maken. Dat werkt niet. Dat vind ik echt heel belangrijk dat een procesmanager doet. Als een partij zijn nek uit steekt, dat die tijdens het casusoverleg het gevoel krijgt van de rest dat je rugdekking krijgt." (Respondent 6)

5.2 Samenwerking Top X Zorg en Veiligheid

In deze paragraaf worden de topics *complexe problematiek op het snijvlak van zorg en veiligheid en samenwerking* besproken. De onderzoeksresultaten bij dit topic leveren een bijdrage aan het beantwoorden van empirische deelvraag 4: *Welke factoren beïnvloeden de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid?*

5.2.1 Complexe problematiek op het snijvlak van zorg en veiligheid

Om de complexiteit van de problematiek die besproken wordt door het netwerk Top X Zorg en Veiligheid in kaart te brengen is de respondenten gevraagd of de casuïstiek die besproken wordt te allen tijde gaat over complexe problematiek. Op twee respondenten na die twijfelden waren de anderen het erover eens dat het inderdaad gaat over complexe problematiek. Uit de interviews blijkt dat bij de casuïstiek die wordt besproken vrijwel altijd sprake is van problemen op meerdere levensgebieden. Hierdoor raken professionals betrokken uit het sociaal domein, het zorg domein en het domein veiligheid. De complexiteit ligt volgens de respondenten beslagen in een combinatie van factoren. De factor die het vaakst wordt genoemd is de betrokkenheid van professionals uit verschillende domeinen die met elkaar moeten samenwerken. Deze professionals hebben allen verschillende belangen en perspectieven en als gevolg daarvan ontbreekt het regelmatig aan consensus. Hier ontstaat complexiteit.

“Het zit niet altijd in de complexiteit van de cliënt. Meer nog in de regels en de domeinen. Daar waar je van ieder domein een beetje nodig hebt om tot een goed plan te komen wordt het complex.”
(Respondent 6)

Bijna unaniem vinden de respondenten dat de werelden van zorg en veiligheid met elkaar botsen. Deze botsing ontstaat volgens de respondenten door onbekendheid met elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden en een verschil in oriëntatie. Professionals uit het domein zorg oriënteren zich vooral op de cliënt en professionals uit het domein veiligheid oriënteren zich vooral op de veiligheid in de samenleving. Tijdens overleggen van het netwerk Top X Zorg en Veiligheid wordt communicatie over deze verschillen volgens respondenten bemoeilijkt door het spreken van een andere professionele taal en het beroepsgeheim. Het beroepsgeheim zorgt ervoor dat niet alles openlijk met elkaar besproken kan worden en dit kan irritatie veroorzaken tijdens het overleg.

“Je ziet soms dat de zorg zo bezig is met de cliënt en met de familie die niet tevreden is. Zij hebben helemaal geen oog voor de woonomgeving van diegene of wat die persoon veroorzaakt op straat. Tuurlijk is het niet zo zwart-wit als ik zeg. Maar dan hebben ze de handen zo vol aan de cliënt.”
(Respondent 1)

Deze verschillende perspectieven en oriëntaties openbaren zich volgens respondenten sterk onder invloed van aanwezige risico's op onveiligheid voor- of in de samenleving en dreiging met delict gedrag. Hier ontstaat volgens de respondenten een andere belangrijke factor die een bijdrage levert aan de complexiteit en de samenwerking, de vraag: “wie is er verantwoordelijk om het risico te verlagen?”. Deze afwegingen moeten tijdens het overleg worden gemaakt onder invloed van emoties. Deze emoties ontstaan als gevolg van soms grote risico's en dreiging. Tegenwoordig staat hier volgens sommige respondenten nog eens extra druk op door de tendens in de samenleving en de actualiteit. Hierbij refereren een aantal respondenten naar het onlangs verschenen rapport over de zaak Michael P. en de aandacht die er in de media uit gaat naar ernstige incidenten waarbij *verward personen* betrokken zijn.

“Er ligt niet altijd psychiatrie ten grondslag aan het delict gevaar. Dan moeten we gewoon de justitiële weg bewandelen.” (Respondent 14)

In een van de interviews wordt opgemerkt dat er geen professional uit het domein zorg betrokken is bij de triage in het aanmeldingsproces van het netwerk Top X Zorg en Veiligheid. Ook zouden de huidige criteria voor aanmelding bij Top X Zorg en Veiligheid ruimte laten voor discussie. Het is volgens een respondent niet helder of persoonlijkheidsproblematiek hier wel of niet onder valt.

Een ander belangrijk element dat volgens enkele respondenten bij risico's en onveiligheid in het netwerk ontstaat en bijdraagt aan de complexiteit is het tekort schieten van bestaande wet- en regelgeving. Het gaat om situaties die niet voldoen aan de criteria om doelmatig in te kunnen grijpen vanuit het domein zorg en waarin ook geen grond is om justitieel in te grijpen vanuit het strafrecht, het bestuursrecht of het civiele recht. Hier ontstaat volgens respondenten een vacuüm waarbij er wel sprake is van risico en dreiging met onveiligheid maar geen oplossing geboden kan worden. De indruk van een aantal respondenten is dat het binnen Top X Zorg en Veiligheid soms moeilijk te verdragen is als er geen oplossing gevonden of geboden kan worden.

“Het leren accepteren dat we ook met elkaar niet alles op kunnen lossen. En dat we ons niet gek laten maken door de maatschappij die van ons verlangt dat we nul risico lopen. Dat beeld is nu niet weg te poetsen.” (Respondent 12)

De twee andere respondenten die hebben aangegeven dat zij twijfelen over of er altijd sprake is van complexe problematiek benadrukten dat de mate van complexiteit gedurende het proces kan variëren. Bij aanvang van een casus in het netwerk Top X Zorg en Veiligheid is er meestal sprake van complexiteit. Maar naarmate een casus langer wordt gevolgd kan de complexiteit ook weer afnemen. Binnen het netwerk Top X Zorg en Veiligheid wordt er volgens enkele respondenten nog geworsteld met het op- en afschalen van casussen.

“Sommige casussen zijn heel evident moeilijk en complex. Maar er zijn ook casussen waarbij het niet echt hoeft. Het zit in de triage. Maar ook in de afschaling. Dat lijkt men ook moeilijk te vinden. Je moet het loslaten en afschalen naar lokale PGA en dan moeten wij weer ruimte maken. Vanwege de complexiteit en het gevaar vinden mensen het afschalen lastig.” (Respondent 7)

5.2.2 Samenwerking

Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop wordt samengewerkt binnen het netwerk Top X Zorg en Veiligheid is de respondenten gevraagd om te beschrijven hoe zij met elkaar samenwerken. De samenwerking wordt door bijna de helft van de respondenten omschreven als een proces van onderling informatie uitwisselen. De wijze waarop wordt samengewerkt met elkaar varieert per casus en is continu afhankelijk van wat er op dat moment nodig is.

“Een casus met een hoog risico vraagt om meer samenwerking. Of je werkt tijdelijk met een klein aantal partijen heel intensief samen op een bepaald moment.” (Respondent 11)

Respondenten beschrijven dat het proces van samenwerken niet automatisch ontstaat en continu aangejaagd moet worden. De samenwerking wordt het meest intensief ervaren tijdens het casusoverleg maar dit neemt af in de periodes tussen de overleggen door. Tussen het ene en het andere overleg ontstaat niet automatisch contact tussen de ketenpartners terwijl dit wel als van belang wordt ervaren.

“Tijdens een overleg heb je wel het gevoel dat het echt een gezamenlijk proces is. Maar na een week ofzo dan ebt dat ook een beetje weg. Dan is iedereen weer bezig met de waan van de dag. Je weet wel wat de afspraken zijn en dat de lijnen er zijn. Maar samenwerken gaat niet automatisch. Dit moet je iedere keer weer opnieuw aanhalen.” (Respondent 1)

Het proces van samenwerken wordt door een aantal respondenten ervaren als ‘in ontwikkeling’. Ook is door sommigen respondenten uitgesproken dat een intensievere samenwerking met elkaar gewenst is. Drie respondenten wijzen op een probleem in de samenwerking tussen twee specifieke partijen. Factoren die de samenwerking in de weg staan zijn: de werkdruk binnen de eigen organisatie, het vertrouwen onderling dat nog moet groeien, het beroepsgeheim en de ‘afrekencultuur’ in de samenleving.

“En al die onderzoeken en gebeurtenissen van nu die helpen ook niet. Ik vind het heel goed dat er onderzoek gedaan wordt en dat er aanbevelingen gedaan worden. Maar waar wij het nu over hebben: de ketensamenwerking aan tafel en waar de moeilijkheid in zit. Daar waar je partijen net een beetje hun kaarten op tafel kan laten leggen, maakt dit soort momenten dat mensen zich terug gaan trekken. Er is een afreken cultuur. Ik zie het effect van de rapporten die nu uitkomen op de netwerksamenwerking.” (Respondent 6)

Aan respondenten is de vraag voorgelegd of zij vinden dat deelname aan het netwerk Top X Zorg en Veiligheid een bijdrage levert aan de kwaliteit van de samenwerking tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid. Op een persoon na vinden alle respondenten dat het netwerk een bijdrage levert. Ook bij deze vraag laten respondenten weten dat samenwerking niet automatisch ontstaat en dat door deelname aan het netwerk de onderlinge samenwerking is verbeterd en er meer samenwerking is ontstaan.

“Tijdens een casusoverleg kon een professional uit het domein zorg niets over een persoon vertellen. Hierdoor ontstond er een soort wederzijdse irritatie van: wat doen we hier dan? Er is toen een gesprek ontstaan over het handelingsperspectief. Hoe moeten we nou omgaan met deze cliënt? Hier zag je wel echt een connectie ontstaan tussen veiligheid en zorg.” (Respondent 1)

5.3 Toevoegingen door respondenten

Tot slot is aan respondenten de gevraagd gesteld welke belangrijke toevoeging zij nog wilde doen aan het interview en van belang is voor de samenwerking. Onderstaande punten zijn hieruit naar voren gekomen.

Ontbrekende slagkracht en statuur

Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan dat zij de slagkracht van het netwerk Top X Zorg en Veiligheid nog beperkt vinden en van mening zijn dat het meer statuur mag krijgen. Respondenten vragen zich af of de gemeente Utrecht wel weet wat Top X Zorg en Veiligheid doet en of de doelgroep bekend is. Een respondent noemt dat hij de terugkoppeling mist van de uitkomsten van Top X Zorg en Veiligheid naar beleidsniveau. Hierbij gaat het om het afgeven van een signaal dat niet alles opgelost kan worden binnen de reguliere processen, ook niet door Top X Zorg en Veiligheid. Andere respondenten missen een bepaalde prioritering met betrekking tot huisvesting en wachtlijsten voor beschermd wonen. Het netwerk moet iets extra's kunnen bereiken dan dat er met reguliere overleggen bereikt kan worden. Opgemerkt wordt dat er oplossingen en interventies bedacht worden waarbij geld of mandaat vanuit de gemeente nodig is maar niet kan worden verkregen. Het meest voorkomende voorbeeld dat wordt gegeven is huisvesting. Een ander voorbeeld is een bestuursrechtelijke maatregel zoals een gebiedsverbod.

“De positie van netwerk Top X moet sterker zijn. Advies vanuit het VHRU moet bindend zijn. Het overleg met een bepaalde body ontwikkelen, met een bepaalde statuur of zeggenschap. Die ook dingen kunnen regelen.” (Respondent 12)

Huisvesting

Bijna de helft van de respondenten noemt huisvesting als een veelvoorkomend probleem waar geen oplossing voor is bij de casuïstiek die besproken wordt bij het netwerk Top X Zorg en Veiligheid. Risico en onveiligheid binnen de gemeente kan soms op relatief eenvoudige wijze worden afgewend als iemand een dak boven zijn hoofd heeft. Vanuit het netwerk Top X Zorg en Veiligheid wordt op dit moment onvoldoende steun ervaren vanuit de gemeente om hierin te voorzien.

“Als je het zo belangrijk vindt om de veiligheid van de samenleving te garanderen en wonen kan een oplossing zijn om de veiligheid groter te maken, dan moet je daar als netwerk voorrang aan geven. Als je dat als gemeente zo belangrijk vindt dan moet je daar extra geld voor beschikbaar stellen dat dat mogelijk is.” (Respondent 13)

Kwaliteit van interpersoonlijke relaties

Een kleine meerderheid van de respondenten heeft laten weten dat informele contacten met professionals die ook deelnemen aan het netwerk Top X Zorg en Veiligheid een belangrijke bijdrage leveren aan de samenwerking. Hierbij wordt gerefereerd aan de netwerkbijeenkomst, de evaluaties die hebben plaatsgevonden, de themamiddag, de barbecue en de kerstborrel die is georganiseerd.

Meerdere respondenten hebben laten weten dat zij een meerwaarde zien in meer met elkaar optrekken in de uitvoering maar ook behoefte hebben aan op een informele manier elkaar beter te leren kennen. De nadruk moet hierbij komen te liggen op meer begrip ontwikkelen voor elkaars werkwijze.

“De informele momenten helpen heel goed. Dat is wel belangrijk aan je netwerk. Vreemd genoeg. Omdat je elkaar dan even directer aanspreekt. Even de persoon daarachter. Je maakt de gunfactor voor elkaar groter.” (Respondent 13)

6. Analyse onderzoeksresultaten

Dit hoofdstuk is opgedeeld in dezelfde twee categorieën als het voorgaande hoofdstuk. In paragraaf 6.1 *Organisatie Top X Zorg en Veiligheid* en paragraaf 6.3 *Samenwerking Top X Zorg en Veiligheid* worden de onderzoeksresultaten per topic geanalyseerd. Voor de analyse wordt gebruik gemaakt van de resultaten uit het theoretisch kader en de documentenanalyse. In paragraaf 6.2 en 6.4 wordt antwoord gegeven op de empirische deelvragen 3 en 4. In paragraaf 6.5 worden tot slot nieuwe theoretische inzichten gepresenteerd.

6.1 Organisatie Top X Zorg en Veiligheid

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 3: *In welke mate voldoet Top X Zorg en Veiligheid aan de voorwaarden om doeltreffend te kunnen zijn?* In deze paragraaf worden de topics *organisatie van het netwerk*, *vertrouwen*, *netwerkliden*, *doelconsensus* en *netwerkcompetenties* geanalyseerd. Het antwoord op de deelvraag wordt gegeven in de deelconclusie in paragraaf 6.2.

6.1.1 Organisatie van het netwerk

Het besturen van vraagstukken met het karakter van een wicked problem kan volgens de theorie het beste door de inzet van een netwerk (Kenis & Provan, 2008; Koppenjan & Klijn, 2004). “Een netwerk bestaat uit drie of meer autonome organisaties die samenwerken om niet alleen een eigen doel te bereiken, maar ook een collectief doel” (Provan & Kenis, 2007, p. 231). Om te bepalen of Top X Zorg en Veiligheid in staat is om doeltreffend te kunnen zijn, is ten eerste onderzocht welke organisatievorm het netwerk heeft. In paragraaf 4.2 is beargumenteerd dat Top X Zorg en Veiligheid, als onderdeel van het VHRU, voldoet aan de criteria van een NAO. Het VHRU levert als neutrale partij een procesmanager voor Top X Zorg en Veiligheid die als primaire taak heeft om het netwerk te coördineren en de samenwerking te faciliteren. Volgens Mannak (2010) is een NAO de meest geschikte organisatievorm voor een Veiligheidshuis omdat een onafhankelijk procesmanager de samenwerking in het netwerk optimaal kan ondersteunen. Ook het merendeel van de respondenten vindt de organisatievorm van Top X Zorg en Veiligheid passend. De meerwaarde die respondenten ervaren, zoals de aanwezigheid van een procesmanager die de tijd heeft en de zorg draagt voor het proces en de samenwerking, komt overeen met de meerwaarde die in de theorie geschetst wordt en de beschrijving in het Landelijk Kader Veiligheidshuizen (2013). Sommige respondenten hebben opgemerkt het VHRU niet helemaal wordt ervaren als een neutrale partij. De nadruk die meer ligt op veiligheid dan op zorg, en de aanwezigheid van een duidelijke visie en mening, dragen hieraan bij. De theorie over een NAO schrijft voor dat een NAO niet actief deelneemt aan het primaire proces (Kenis & Provan, 2008). Het verlies van onafhankelijkheid of neutraliteit kan de meerwaarde verkleinen van de sleutelrol van een NAO. Immers als deze ook onderdeel wordt van het proces kan de overkoepelende blik op de achtergrond raken.

De bevinding dat de organisatie voldoet aan de criteria van een NAO en dit volgens de theorie de meest geschikte vorm is voor een Veiligheidshuis. In combinatie met de positieve waardering van de respondenten over de organisatievorm, is niet voldoende om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin Top X Zorg en Veiligheid doeltreffend kan zijn. De relatie tussen de organisatievorm en het

behalen van netwerkdoelen wordt namelijk beïnvloed door de factoren: *vertrouwen*, *aantal netwerkleiden*, *doelconsensus* en *netwerkcompetenties* (Kenis & Provan, 2008). Bij een NAO kan het netwerk zijn doelstellingen realiseren als het vertrouwen gemiddeld verdeeld is, er vertrouwen is in de procesmanager van Top X Zorg en Veiligheid, er gemiddeld tot veel leden in het netwerk zijn, er sprake is van een relatief hoge doelconsensus en leden in het netwerk beschikken over veel netwerkcompetenties (Provan & Kenis, 2007). In de volgende paragrafen wordt op basis van de onderzoeksresultaten geanalyseerd in welke mate deze factoren aanwezig zijn binnen Top X Zorg en Veiligheid. Op basis van deze uitkomsten kan er een uitspraak worden gedaan over de mate van doeltreffendheid.

6.1.2 Vertrouwen

Vertrouwen in netwerkverband wordt gedefinieerd als: “Erkenning van je eigen kwetsbaarheid in een netwerk en het geloof in de goede bedoelingen van andere leden in het netwerk” (Provan & Kenis, 2007, p.9). Op enkele personen na realiseren de respondenten zich dat ze wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Een ruime meerderheid van de respondenten heeft ook de indruk dat de andere deelnemende professionals de juiste intenties hebben. Er is daarbij uitgesproken dat het vertrouwen in de loop van de tijd is gegroeid binnen het netwerk. Het vertrouwen neemt toe als afspraken worden nagekomen en er continuïteit is in de aanwezige personen tijdens het overleg. De theorie zegt hierover dat het bij een NAO niet noodzakelijk is dat het vertrouwen breed gedeeld is (Kenis & Provan, 2008). Het is wel belangrijk dat er voldoende vertrouwen is in de NAO en dat het gedrag van de NAO gemonitord wordt. Dit lijkt binnen Top X Zorg en Veiligheid geen problemen te geven. Door enkele respondenten is bij de vraag naar vertrouwen gewezen op het gebrek aan vertrouwen dat zij waarnemen in de relatie tussen twee specifieke partijen. Gebrek aan vertrouwen dat wordt waargenomen tussen deze partijen is van invloed omdat het oplossingen soms in de weg lijkt te staan.

De procesmanager van het netwerk Top X Zorg en Veiligheid zet zich volgens een ruime meerderheid van de respondenten in voor de totstandkoming van samenwerking. Op dit gebied wordt ook een duidelijke groei waargenomen sinds de start in 2018. De aanwezigheid van vertrouwen in een netwerk heeft een gunstig effect op de kwaliteit van de onderlinge relaties en complexe interacties in een netwerk. Het zorgt voor innovatieve kracht en het vergroten van het probleemoplossend vermogen, ook vergemakkelijkt vertrouwen het maken van risicovolle keuzes. Vertrouwen levert hierdoor een belangrijke bijdrage aan de uiteindelijke uitkomsten van een netwerk (Klijn & Koppenjan, 2004; Klijn et al., 2010). Vertrouwen is door respondenten regelmatig genoemd in relatie tot de onderlinge samenwerking. Volgens Van Steden (2011a) is vertrouwen een voorwaarde voor succesvolle samenwerking in een veiligheidsnetwerk. In de interviews hebben respondenten uitgesproken dat het vertrouwen binnen het netwerk groeit wanneer gemaakte afspraken worden nagekomen, er meer begrip ontstaat voor de andere professionals en bij het zien van behaalde resultaten door het netwerk. De mate van vertrouwen in een netwerk kan volgens de theorie beïnvloed worden door de inspanningen van zowel professionals als de procesmanager voor het netwerk (Klijn et al., 2010; Van Steden, 2011a). Het vertrouwen binnen het netwerk Top X Zorg en Veiligheid neemt volgens de respondenten af als afspraken niet worden nagekomen, als professionals de indruk krijgen dat ze niet erkend worden of ze

zich op een onprettige manier aangesproken of bejegend voelen door anderen. Ook als dingen niet lukken is het van negatieve invloed op het vertrouwen. Bij onvoldoende vertrouwen verwacht de theorie dat leden van het netwerk zich minder gaan inzetten voor het netwerk en de samenwerking en informatie- en kennisuitwisseling zal stagneren (Klijn et al., 2010).

Gesteund op bovenstaande bevindingen kan beargumenteerd worden dat er sprake is van een gemiddeld niveau van vertrouwen binnen Top X Zorg en Veiligheid. Het vertrouwen is niet te beoordelen als laag omdat de respondenten hebben uitgesproken dat zij weten van elkaar afhankelijk te zijn, ze de indruk hebben dat anderen in het netwerk met de juiste intenties deelnemen en ze zien dat de procesmanager zich inzet om samenwerking te bevorderen. Het niveau van vertrouwen is ook niet te beoordelen als hoog omdat er door de respondenten is gewezen op voorbeelden die het vertrouwen, al dan niet tijdelijk, hebben doen afnemen. Ook is het vertrouwen volgens sommige respondenten niet volledig breed gedeeld.

6.1.3 Netwerkliden

Het aantal deelnemers bij het netwerk Top X Zorg en Veiligheid verschilt per overleg. Het kan variëren van 5 tot 15 deelnemers zo blijkt uit de interviews. Respondenten hebben laten weten dat de groep eerder te groot is dan te klein en een kleinere groep over het algemeen prettiger overlegt. Vanuit de theorie kan dit verklaard worden doordat een grotere groep over het algemeen minder efficiënt kan overleggen (Kenis & Provan, 2008). De aanwezigheid van een NAO maakt dat het binnen Top X Zorg en Veiligheid wel mogelijk is om met een grotere groep professionals te overleggen omdat de procesmanager de communicatie en samenwerking kan coördineren en faciliteren (Kenis & Provan, 2008). Een nadeel van een NAO kan zijn dat communicatie minder rechtstreeks verloopt maar via de procesmanager (Kenis & Provan, 2008). Door de respondenten is gewezen op het belang van vaste gezichten die deelnemen aan het overleg. Hierdoor neemt het vertrouwen in elkaar toe. Vaste gezichten worden in de theorie aangeduid met het concept *continuïteit*. Continuïteit is van belang om bondgenootschappen te sluiten en te voorkomen dat er irritatie onderling ontstaat en kennis verloren gaat (Van Steden, 2011a). De professionals die deelnemen zouden volgens de respondenten moeten beschikken over zowel mandaat als over contact met de cliënt en kennis van de inhoudelijk behandeling. Mandaat zou de efficiëntie van het overleg vergroten volgens de respondenten. Het belang van mandaat bij de professionals die deelnemen aan het overleg staat beschreven in het Landelijk Kader Veiligheidshuizen (2013) als een van de bevoegdheden waarover deelnemers zouden moeten beschikken. Vanuit de literatuur wordt het belang van *mandaat* verklaard door de bijdrage die het levert aan de oplossingsgerichtheid van het netwerk (Van Steden, De Groot & Boutellier, 2012).

Op basis van de informatie uit de interviews kan worden aangenomen dat het aantal deelnemers aan Top X Zorg en Veiligheid wisselt maar over het algemeen gemiddeld tot soms veel is.

6.1.4 Doelconsensus

Het concept doelconsensus verwijst naar de overeenstemming die leden van een netwerk hebben over het collectieve doel van het netwerk (Kenis & Provan, 2008). Het doel van Top X Zorg en Veiligheid is, door samen te werken, een gecoördineerde aanpak te realiseren voor personen met verward gedrag

en veiligheidsrisico's. Unaniem hebben de respondenten geantwoord dat zij de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid zien als het juiste middel om met deze complexe problematiek om te kunnen gaan. Door hun deelname ervaren respondenten dat ze sneller kunnen schakelen en informatie uit kunnen wisselen. Ze worden gedwongen samen te werken waar ze normaliter meer langs elkaar heen zouden werken. De meerwaarde die wordt ervaren kan verklaard worden door de mate waarin Top X Zorg en Veiligheid belangen realiseert die organisatiebelangen overstijgen (Van Steden, 2011a). Ook voelen bijna alle respondenten zich gesteund door hun moederorganisatie om deel te nemen aan het netwerk. De steun vanuit de moederorganisatie is volgens een aantal respondenten alleen niet altijd terug te zien in de tijd die zij krijgen of vrij kunnen maken om deel te nemen aan de overleggen. Respondenten nemen dit vooral waar bij professionals uit het domein zorg. Top X Zorg en Veiligheid komt bij een aantal respondenten boven op de taken die zij al hebben vanuit de organisatie. Dit zorgt ervoor dat professionals soms af moeten zeggen omdat zij andere zaken voor moeten laten gaan. Ook door de OVV wordt dit probleem waargenomen. De hoge werkdruk in de zorg, in combinatie met de financiële krapte beperkt het domein overstijgend werken (OVV, 2019b). Professionals uit het domein zorg krijgen onvoldoende de tijd om buiten de organisatie met elkaar samen te werken. Koppenjan & Klijn (2004) verklaren dit als een *institutionele oorzaak*. Professionals worden onvoldoende gefaciliteerd en zijn hierdoor niet altijd aanwezig. Dit levert problemen op met de continuïteit en vertrouwen in de samenwerking.

Op basis van de unanieme meerwaarde die respondenten ervaren en de bevinding dat ook de moederorganisatie deelname ondersteunt, kan worden beargumenteerd dat er sprake is van een hoge mate van doelconsensus. Een hoge mate van doelconsensus wordt in de literatuur omschreven als een factor die samenwerking in een netwerk positief stimuleert. Het zorgt ervoor dat professionals meer bereid zijn om actief deel te nemen en dit levert een belangrijk bijdrage aan de kwaliteit van de samenwerking (Provan & Kenis, 2008).

6.1.5 Netwerkcompetenties

De procesmanager van Top X Zorg en Veiligheid zet zich volgens een ruime meerderheid van de respondenten in voor de totstandkoming van samenwerking en heeft een verbindende en bemiddelende rol. Respondenten vinden een procesmanager van belang omdat er niet automatisch samenwerking ontstaat tussen de domeinen zorg en veiligheid. De procesmanager jaagt dit continu aan en zorgt er daarmee voor dat professionals in beweging komen en hun afspraken nakomen. Op dit gebied wordt een duidelijk groei waargenomen in vergelijking met de start, dit heeft volgens de respondenten een positief effect op de samenwerking. Ook door de OVV (2019b) wordt het belang van het faciliteren van samenwerking op het snijvlak van zorg en veiligheid erkend. Zij beschrijven dat er een risico op onveiligheid ontstaat als partijen zich slechts gedeeltelijk verantwoordelijk voelen en er geen afstemming plaatsvindt. Procesmanagement is een doelgericht middel om te sturen op interactieprocessen in netwerken. Een procesmanager dient zich te richten op het verkennen en verzoenen van uiteenlopende belangen en doelen die met elkaar kunnen conflicteren en interacteren (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1993). Een procesmanager met de juiste competenties om randvoorwaarden en samenwerking te coördineren en faciliteren levert ook volgens de literatuur een

positieve bijdrage aan de samenwerking (Van Steden, 2011a). De themabijeenkomsten, evaluaties en netwerkbijeenkomsten die georganiseerd zijn door de procesmanager worden door een ruime hoeveelheid respondenten als meerwaarde ervaren voor het netwerk. Tijdens deze informele bijeenkomsten leren respondenten elkaar beter kennen, ontstaat er meer wederzijds begrip en hierdoor groeit het vertrouwen. Vanuit de theorie kan dit verklaard worden door de interactie die gestimuleerd wordt en zorgt voor versterking van het onderling vertrouwen en het creëren van een *collectieve spirit* (Klijn et al., 2010; Van Steden, 2011a). Collectieve spirit draagt bij aan het gevoel van saamhorigheid omdat professionals zich gewaardeerd en erkend voelen als onderdeel van netwerk. Op basis van dat gevoel zullen zij zich meer inzetten (Van Steden, 2011). De samenwerking zou volgens een ruime meerderheid van de respondenten verbeterd kunnen worden als er vanuit de procesmanager meer aandacht besteed wordt aan het structureren van het proces waardoor er efficiënter samengewerkt kan worden. De respondenten zouden het van meerwaarde vinden als er in het proces meer gemonitord wordt op het nakomen van afspraken en er gewerkt wordt met een actielijst en notulen. Koppenjan & Klijn (2004) benadrukken de ingewikkelde en arbeidsintensieve rol van een procesmanager. Het belang van het structureren en coördineren van het proces is echter groot omdat het als een van de voorwaarden wordt gezien voor succesvolle samenwerking in een netwerk (Van Steden, 2011a). Van Steden (2011a) wijst in dit verband op de factor *leidinggeven*.

Uit de interviews blijkt dat respondenten een informatiesysteem missen waar alle professionals toegang tot hebben om informatie over afspraken, contactpersonen of notulen terug te kunnen vinden. De OVV (2019b) wijst ook op een probleem op dit gebied. Domein overstijgend samenwerken wordt bemoeilijkt door de versnippering van informatie in verschillende systemen en dossiers. Informatie komt hierdoor niet vanzelfsprekend bij elkaar en dit kan een risico vormen bij deze doelgroep. Volgens Van Steden (2011a) is informatieoverdracht een voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Het is van belang dat kennis en informatie voor iedereen beschikbaar is en op de juiste plekken terecht komt.

Over de aanwezigheid van netwerkcompetenties bij de respondenten zegt een ruime meerderheid van de respondenten van zijn eigen overtuiging af te kunnen stappen in het belang van een gezamenlijk doel. Hierbij laten zij weten dat ze dit over het algemeen niet zomaar doen en ze wel overtuigd moeten worden. De competenties die door respondenten het meest zijn genoemd en worden ingezet zijn: bereidheid om met elkaar mee te denken en de wijze van communiceren. Hierbij wordt belang gehecht aan toon en nuance. Respondenten benoemen dat de toon de muziek maakt in het overleg. Het wordt als hinderlijk ervaren als mensen naar elkaar gaan wijzen, de wij-zij-sfeer ontstaat en mensen elkaar opdrachten gaan geven.

Op basis van de interviews worden netwerkcompetenties gezien bij zowel de procesmanager als de deelnemende leden. Uit de interviews kan worden opgemaakt dat leden van het netwerk zich bewust zijn van het belang van de inzet van specifieke competenties om samen te werken in een netwerk. Uitgaande van de inzet van netwerkcompetenties door zowel de procesmanager als de leden van het netwerk kan beargumenteerd worden dat alle leden zich actief inzetten. De competenties organiseren en structureren van het proces en communicatie kunnen versterkt worden om de samenwerking in positieve zin verder te ontwikkelen. Op basis hiervan kan worden aangenomen dat de aanwezigheid van netwerkcompetenties over het gehele netwerk gemiddeld tot hoog is.

6.2 Deelconclusie

Deelvraag 3. In welke mate voldoet Top X Zorg en Veiligheid aan de voorwaarden om doeltreffend te kunnen zijn?

In paragraaf 6.1.1 is op basis van de theorie beargumenteerd dat Top X Zorg en Veiligheid voldoet aan de criteria van een NAO en daarmee volgens de theorie op de meest geschikte wijze is georganiseerd voor de aanpak van complexe problematiek. Ook de respondenten hebben de huidige organisatievorm beoordeeld als ondersteunend aan de samenwerking. Om te kunnen veronderstellen of Top X Zorg en Veiligheid ook in staat is om doeltreffend te functioneren als netwerk en collectieve doelen te behalen is in de paragrafen 6.1.2 tot en met 6.1.5 inzichtelijk gemaakt in welke mate de factoren die de effectiviteit kunnen beïnvloeden aanwezig zijn. In paragraaf 6.1.2 is aangenomen dat de factor *vertrouwen* gemiddeld aanwezig is. Een gemiddeld niveau van vertrouwen hoeft bij een NAO niet van invloed te zijn op de mate waarin het netwerk doeltreffend kan zijn. Een NAO kan doeltreffend zijn als de factor *vertrouwen* gemiddeld verdeeld aanwezig is binnen het netwerk (Provan & Kenis, 2007). De factor *vertrouwen* is volgens de theorie bij Top X Zorg en Veiligheid in de juiste mate aanwezig om effectief te kunnen functioneren. In paragraaf 6.1.3 is aangenomen dat de factor *aantal netwerkleden* gemiddeld tot soms veel is bij Top X Zorg en Veiligheid. Het aantal netwerkleden dat deel kan nemen aan een NAO om succesvol te functioneren is gemiddeld tot veel (Provan & Kenis, 2007). In paragraaf 6.1.4 is de factor *doelconsensus* geanalyseerd en beargumenteerd dat deze binnen Top X Zorg en Veiligheid hoog is. Kenis & Provan (2008) hebben de waarde 'relatief hoog' gesteld als voorwaarde. Top X Zorg en Veiligheid blijkt hier ruim aan te voldoen. Tot slot is in paragraaf 6.1.5 de factor *netwerkcompetenties* besproken en hierbij is beargumenteerd dat de waarde gemiddeld tot hoog is bij Top X Zorg en Veiligheid. Een NAO vraagt om een hoge mate van netwerkcompetenties om doeltreffend te kunnen zijn. Het gemiddeld tot veel aantal deelnemende organisaties en professionals vraagt namelijk om een hoge mate van coördinatie en netwerkmanagement (Kenis & Provan, 2008). Op dit punt zou Top X Zorg en Veiligheid nog wat kunnen verbeteren om daarmee te samenwerking te bevorderen. Deze analyses laten zien dat het aannemelijk is dat Top X Zorg en Veiligheid voldoet aan de voorwaarden om als netwerk doeltreffend te kunnen zijn. Hierdoor kan verondersteld worden dat Top X Zorg en Veiligheid positieve uitkomsten kan genereren en een bijdrage levert aan de samenwerking tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid. Deze veronderstelling kan ondersteund worden door de empirische bevinding dat alle respondenten van mening zijn dat Top X Zorg en Veiligheid een belangrijke bijdrage levert aan de samenwerking tussen professionals uit het domein zorg en veiligheid.

6.3 Samenwerking Top X Zorg en Veiligheid

In deze paragraaf worden de topics *complexe vraagstukken op het gebied van zorg en veiligheid en samenwerking* geanalyseerd. De topics zijn in deze paragraaf niet letterlijk overgenomen in verband met de leesbaarheid en overlap van dit onderzoek. In paragraaf 6.4 wordt antwoord gegeven op empirische deelvraag 4: *Welke factoren beïnvloeden de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid?*

6.3.1 Samenwerking

Bijna unaniem vinden de respondenten dat deelname aan het netwerk Top X Zorg en Veiligheid een bijdrage levert aan de kwaliteit van de samenwerking. De voornaamste reden is dat samenwerking tussen de domeinen niet automatisch ontstaat volgens de respondenten. Door deelname aan het netwerk vinden respondenten dat de samenwerking is verbeterd en er meer samenwerking is ontstaan. De empirische bevinding dat samenwerking niet automatisch ontstaat bevestigt de probleemstelling die staat beschreven in paragraaf 1.2. In de probleemstelling is opgenomen dat het VHRU inzet op het verbeteren van de samenwerking omdat zij eveneens waarnemen dat de samenwerking niet automatisch ontstaat. De theorie ondersteunt deze constatering (Koppenjan & Klijn, 2004; Van Steden, 2011a; Vos et al., 2013). Samenwerking is een proces dat zich moet ontwikkelen tegen de achtergrond van tot elkaar veroordeelde en onderling afhankelijke organisaties. Dit proces moet gestimuleerd worden om een succesvolle samenwerking te laten ontstaan.

6.3.2 Botsende culturen

In de interviews is respondenten gevraagd of zij de casuïstiek die besproken wordt bij Top X Zorg en Veiligheid als complex zouden omschrijven. Bijna alle respondenten hebben hier bevestigend op geantwoord. De complexiteit ontstaat volgens de meeste respondenten in de samenwerking. Professionals uit zowel het domein zorg en veiligheid, maar ook het sociale domein moeten samen optrekken om te komen tot de juiste aanpak. Binnen deze samenwerking merken de respondenten dat ze niet altijd tot consensus komen vanwege de verschillende perspectieven op zowel de oorzaak als de oplossing van het probleem en uiteenlopende belangen.

De botsingen in de samenwerking kunnen volgens de respondenten ontstaan vanuit de botsende werelden van zorg en veiligheid. Bijna unaniem vinden de respondenten dat deze werelden botsen. Het botst volgens de respondenten voornamelijk door onbekendheid met het andere domein, het verschil in oriëntatie waarbij zorg zich primair richt op de cliënt en het domein veiligheid richt zich op de samenleving. En het botst in de oplossingsrichting, is er zorg of straf nodig? Vos et al. (2013) duiden dit met het concept *botsende culturen*. Vos et al. (2013) laten zien dat deze botsende culturen ontstaan vanuit een verschillende professionele grondtoon. Professionals uit het domein zorg oriënteren zich vooral op de cliënt en professionals uit het domein veiligheid oriënteren zich vooral op de veiligheid in de samenleving. Vos et al. (2013) verklaren dit vanuit de gerichtheid op de mens door de professionals uit het domein zorg. Zij werken veelal vanuit *relatievertrouwen* om een therapeutische relatie op te bouwen. Zij focussen zich hierbij op het aansluiten bij de motivatie en het perspectief van de cliënt. Professionals uit het domein veiligheid richten zich meer op een veilige en rechtvaardige samenleving en stellen zich formeler op in het contact. Zij handelen vanuit een basis van *systeemvertrouwen*. Hierbij wordt er uitgegaan van het vertrouwen in systemen en de rechtsstaat (Vos et al., 2013). De OVV constateert in het rapport Zorg voor Veiligheid ook de uiteenlopende perspectieven tussen professionals uit de domeinen zorg en veiligheid (2019b). In het rapport wordt dit verklaard vanuit de wijze waarop professionals uit verschillende domeinen het concept onveiligheid interpreteren en de verschillende manieren van reageren. Het domein zorg reageert preventief en proactief. Het domein veiligheid is gewend reactief om te gaan met onveiligheid (OVV, 2019b). Koppenjan (2007) benadrukt dat er in een

netwerk juist behoefte is aan conflict en confrontatie om tot nieuwe inzichten te komen. Er kan disfunctionele consensus ontstaan als er onvoldoende ruimte is voor afwijkende percepties en innovatieve ideeën omdat dit oplossingen in de weg staat. Consensus kan hierdoor op twee manieren bekeken worden. Enerzijds als een middel om duurzame interactie te bevorderen en anderzijds kan het de kracht van de verschillen ondermijnen (Koppenjan, 2007).

6.3.3 Beroepsgeheim

De communicatie bij Top X Zorg en Veiligheid wordt volgens respondenten bemoeilijkt door het beroepsgeheim. Het beroepsgeheim zorgt er in de samenwerking voor dat professionals uit het domein zorg niet zomaar informatie uit kunnen wisselen. Hier hebben zij toestemming voor nodig van hun cliënt. Het beroepsgeheim wordt omschreven als hinderlijk in de samenwerking omdat het irritatie en weerstand oproept als professionals zich houden aan dit beroepsgeheim. De discussie ontvouwt zich rondom de vraag wat zwaarder weegt: het recht op privacy van de cliënt of veiligheid in de samenleving? In 2015 adviseerde de Commissie Hoekstra dat de geestelijke gezondheidszorg niet te rigide met het beroepsgeheim om zou moeten gaan. Ook de OVV constateerde in zowel het rapport Forensische zorg en veiligheid (2019a) als Zorg voor Veiligheid (2019b) dat de strikte hantering van het beroepsgeheim voor dilemma's zorgt in de samenwerking. De OVV verklaart dit vanuit de 'verlammende en dreigende' werking die uit gaat van het tuchtrecht. Professionals uit het domein zorg zijn namelijk tuchtrechtelijk vervolgbaar als zij zonder gegronde reden hun beroepsgeheim doorbreken. Vanuit de theorie van Koppenjan & Klijn (2004) hebben deze belemmeringen een institutionele oorzaak. *Institutionele oorzaken* ontstaan doordat er verschillende organisaties betrokken zijn. Organisaties kunnen in een bepaalde mate onverenigbaar zijn in hun regels, normen, waarden en taal en dit levert interactieproblemen op. Interactieproblemen ontstaan in de samenwerking als een probleem zich door verschillende domeinen heen ontwikkelt (Van Bueren & Koppenjan, 2003).

6.3.4 Risico's en verantwoordelijkheid

De verschillende perspectieven binnen Top X Zorg en Veiligheid openbaren zich volgens respondenten sterker naarmate het risico op onveiligheid of delictgedrag toeneemt. Er ontstaat dan een dilemma rondom de verantwoordelijkheid. Namelijk de vraag: "Wie is er verantwoordelijk om het risico te verlagen?". Tijdens de overleggen wordt er dan meer naar elkaar gewezen en ontstaat er een wij-zij-sfeer. De OVV (2019b) constateert hetzelfde probleem en beschrijft dit als 'afschuifgedrag'. Afschuifgedrag, of het ontstaan van een wij-zij-sfeer, is volgens de OVV kenmerkend voor de dynamiek op het snijvlak van zorg en veiligheid (2009). De doelgroep, met bijbehorende risico's, zou onaantrekkelijk zijn om de verantwoordelijkheid voor te nemen (OVV, 2019b). Koppenjan & Klijn (2004) verklaren dergelijke problemen vanuit hun theorie over interactieproblemen in de samenwerking. Er kan gesproken worden over *sociale oorzaken* die invloed hebben op de samenwerking. Als risico's te groot worden en het niet duidelijk is hoe het probleem opgelost moet worden en wie welke rol op zich neemt. Dan kunnen deze risico's ervoor zorgen dat professionals aan bereidheid verliezen om te investeren in het proces en in elkaar (Koppenjan & Klijn, 2004).

6.3.5 Niet-aansluitende domeinen

In het proces van gezamenlijk zoeken naar geschikte oplossingen bij risico's merken respondenten dat er niet altijd een oplossing beschikbaar is. Het gaat hierbij om situaties waarin bestaande wet- en regelgeving tekortschiet of onvoldoende op elkaar aansluit. Een van de respondenten heeft dit beschreven als een vacuüm waarin Top X Zorg en Veiligheid dan terecht kan komen omdat noch het domein zorg noch het domein veiligheid beschikt over interventies die ingezet kunnen worden om de dreiging weg te nemen. Vos et al. (2013) verklaren dit probleem vanuit het concept *niet-aansluitende domeinen*. Tussen de domeinen zorg en veiligheid kan een gat ontstaan als de wettelijke kaders van beide domeinen niet aansluiten. De OVV constateert dat professionals op het snijvlak van zorg en veiligheid zich handelingsverlegen kunnen voelen door het complexe systeem van verschillende domeinen. Professionals zouden zich te veel laten leiden door de reguliere processen en het bekende repertoire (OVV, 2019b). De huidige kaders zouden onvoldoende ruimte bieden om maatwerk te leveren. Van Steden (2011a) ziet in *improviseren en exploreren* een voorwaarde voor succesvolle samenwerking. In veiligheidsnetwerken zou er geïnvesteerd moeten worden in improviseren en exploreren. Dit zou het handelend vermogen van professionals kunnen vergroten. Een klein aantal respondenten hebben tijdens de interviews ook op dit belang gewezen. Het niet kunnen bieden van een oplossing om onveiligheid te verminderen zou volgens de respondenten tegenwoordig lastiger te verdragen zijn vanwege de afrekencultuur in de samenleving en de media-aandacht rondom incidenten met personen met verward gedrag.

6.3.6 Media-aandacht

De huidige media-aandacht en ophef in de samenleving rondom verwarde personen wordt door meerdere respondenten genoemd als een factor die de samenwerking beïnvloedt. Het zorgt ervoor dat respondenten hun spreekwoordelijke kaarten meer voor zich houden en voorzichtiger worden. Risico's moeten volledig voorkomen worden en het beleid dichtgetimmerd, zo vertellen respondenten. Koppenjan & Klijn (2004) duiden dit als externe ontwikkelingen die invloed hebben op de samenwerking. Het gaat hierbij om politieke en maatschappelijke trends die percepties en probleemformuleringen kunnen veranderen (Koppenjan & Klijn, 2004). Maar er ook voor zorgen dat de professionals bij Top X Zorg en Veiligheid continu herinnerd worden aan hun verantwoordelijkheid met betrekking tot het voorkomen gevaar (De Graaf, 2013). Koekkoek (2017) verklaart deze maatschappelijke onrust vanuit het toegenomen aantal meldingen rondom verwarde personen die door de politie tegenwoordig geregistreerd en gepubliceerd worden (Kuiper, 2019). En door een aantal ernstige delicten met dodelijke afloop die gepleegd zijn door personen met verward gedrag, zoals de zaken Tristan van der V., Bart van U. en Michael P. De media zou deze cijfers koppelen aan de incidenten waardoor het lijkt alsof er een toenemende groep gevaarlijke verwarde personen in Nederland is. Terwijl vooralsnog niet onderzocht is of er inderdaad meer verwarde personen in Nederland zijn die zorgen voor onveiligheid (Koekkoek, 2017). De door Koekkoek (2017) beschreven maatschappelijke onrust en media-aandacht, die zich richt op het aan de kaak stellen van problemen en risico's veroorzaakt mogelijk een paradoxaal effect. Uit de interviews blijkt dat professionals bij Top X Zorg en Veiligheid in reactie op media-aandacht voorzichtiger worden en het beleid dicht willen timmeren. Dit conflicteert met de factor *improviseren en*

exploreren en dit is volgens Van Steden (2011a) een voorwaarde is voor succesvolle samenwerking. De OVV (2019b) wijst in deze context op het belang dat professionals af mogen en kunnen wijken van procedures, protocollen en hun standaardrepertoire om maatwerk te kunnen leveren bij complexe problematiek. Professionals hebben professionele ruimte nodig om de TOP X doelgroep te kunnen bedienen en risico's te voorkomen, maar dit lijkt door media-aandacht juist te worden beperkt.

6.4 Deelconclusie

Deelvraag 4. Welke factoren beïnvloeden de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid?

In paragraaf 6.1 en 6.3 zijn de empirische bevindingen geanalyseerd op basis van het theoretisch kader en de resultaten uit de documentenanalyse. Er is beargumenteerd dat samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid niet automatisch ontstaat. Inductief zijn er factoren afgeleid en verklaard die de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid beïnvloeden. Het gaat hierbij om factoren die afgeleid zijn van het empirisch materiaal. In onderstaand tabel 3 worden in de linker kolom de factoren weergegeven die volgens de respondenten van invloed zijn op de samenwerking. In de rechter kolom wordt de invloed van de factor, op basis van empirische en theoretische onderzoeksresultaten, toegelicht. Deze factoren zijn in de voorgaande twee paragrafen in hun context besproken en verklaard. Het doel is hier om een korte en overzichtelijke samenvatting te geven van de relevante uitkomsten.

Tabel 3. Factoren die de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid beïnvloeden.

| Factor | Toelichting |
|----------------------------|--|
| Vertrouwen | Vertrouwen heeft een positief effect op onderlinge relaties en samenwerking in een netwerk. Vertrouwen vergemakkelijkt het maken van risicovolle keuzes. |
| Continuïteit | Vaste gezichten aan tafel leveren een bijdrage aan de continuïteit van het gezamenlijk proces. Hierdoor kan er efficiënter samengewerkt worden. Ook zorgt deze continuïteit voor een toename van vertrouwen. |
| Mandaat | Mandaat levert een bijdrage aan de efficiëntie en oplossingsgerichtheid van de overleggen. |
| Procesmanagement | Samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid ontstaat niet automatisch. Een procesmanager is noodzakelijk om dit proces te coördineren en faciliteren. Structuur in de organisatie en het proces leveren een bijdrage aan de voorbereiding, continuïteit en de mate waarin professionals het gevoel hebben efficiënt met elkaar samen te werken. |
| Informatieoverdracht | Domeinoverstijgende samenwerking wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een informatiesysteem dat voor alle professionals beschikbaar is. |
| Informeel contact | Bijeenkomsten waarop op een informele manier contact met elkaar ontstaat leveren een bijdrage aan het ontwikkelen van wederzijds begrip en vertrouwen. |
| Botsende culturen | Verschillende professionele grondtonen in de domeinen zorg en veiligheid zorgen voor een verschil in oriëntatie op het probleem en de oplossing. |
| Beroepsgeheim | Het beroepsgeheim zorgt voor onbegrip en weerstand in de samenwerking. |
| Risico's | Risico's zorgen voor dilemma's bij de verdeling van verantwoordelijkheden. Er kan hierdoor een wij-zij sfeer ontstaan in de samenwerking. |
| Niet-aansluitende domeinen | De wettelijke kaders van zorg en veiligheid sluiten onvoldoende op elkaar aan. Hierdoor kan er handelingsverlegenheid ontstaan in de samenwerking. |
| Media-aandacht | Improviseren en exploreren is een voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Media-aandacht zorgt ervoor dat professionals minder improviseren en exploreren in de samenwerking. |

6.5 Theoretisch inzicht

Inductief onderzoek sluit af met theoretische inzichten die een bijdrage kunnen leveren aan al bestaande of nieuwe theorie (Van Thiel, 2015). Dit explorerend onderzoek heeft inzicht opgeleverd in de factoren die de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid beïnvloeden. Het gaat hierbij om de factoren: *vertrouwen*, *continuïteit*, *mandaat*, *procesmanagement*, *informatieoverdracht*, *informeel contact*, *botsende culturen*, *beroepsgeheim*, *risico's*, *niet-aansluitende domeinen* en *media-aandacht*.

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat een ruime meerderheid van deze factoren overeenkomsten vertonen met bestaande theorieën over samenwerking in netwerken. De factoren *continuïteit*, *vertrouwen*, *informatieoverdracht* en *informeel contact* zijn aangetroffen in de theorie van Van Steden (2011a). De factor *mandaat* is aangetroffen in de theorie van Van Steden et al. (2012). Beide theorieën van Van Steden (2011a; 2012) hebben betrekking op samenwerking in veiligheidsnetwerken en veronderstellen, net als in dit onderzoek, dat de factoren van invloed zijn op de samenwerking. De factoren *botsende culturen* en *niet-aansluitende domeinen* vertonen grote overeenkomsten met de theorie van Vos et al. (2013). In deze theorie zijn factoren beschreven die de samenwerking in Veiligheidshuizen belemmeren. De factor *procesmanagement* vertoont overeenkomsten met de factor *netwerkmanagement* uit de theorie van Koppenjan & Klijn (2004) over netwerksamenwerking. Ook de factor *media-aandacht* vertoont overeenkomsten met bestaande theorie en sluit aan bij de factor *externe ontwikkelingen* (Koppenjan & Klijn, 2004). Omdat er inductief onderzoek is verricht en de factoren niet expliciet zijn getest kan er niet gesproken worden over bevestiging van deze bestaande theorieën. De bevindingen kunnen wel worden gezien als een empirisch fundament voor de bestaande theorieën.

De factor *risico's* is gevonden in zowel dit onderzoek als in het rapport van de OVV (2019b). De factor *beroepsgeheim* is geconstateerd in dit onderzoek en in beide rapporten van de OVV (2019a; 2019b). Beide factoren zijn niet aangetroffen in de bestaande theorieën over samenwerking in netwerken. Het gaat hierbij om vergelijkbare empirische bevindingen die zich in hetzelfde debat en tijdsgewricht afspelen. Deze factoren hebben vooralsnog geen theoretische waarde omdat ze voortkomen uit inductief geredeneerd onderzoek. Op basis van deze bevindingen wordt in paragraaf 7.4 ingegaan op suggesties voor vervolgonderzoek.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 7.1 de conclusie gepresenteerd waarin antwoord wordt gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Aansluitend worden in paragraaf 7.2 een aantal theoretische overdenkingen geschetst op basis van de onderzoeksresultaten. In paragraaf 7.4 wordt er in de discussie gereflecteerd op de onderzoeksresultaten en in paragraaf 7.5 volgen tot slot suggesties voor vervolgonderzoek.

7.1 Conclusie

Top X Zorg en Veiligheid is opgezet door het VHRU om een gecoördineerde aanpak te ontwikkelen voor personen met ernstig verward gedrag waarbij sprake is van veiligheidsrisico's. Het streven is om professionals uit het domein zorg en het domein veiligheid met elkaar te verbinden om deze doelstelling te behalen. In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de centrale onderzoeksvraag: *In hoeverre draagt het netwerk Top X Zorg en Veiligheid bij aan de kwaliteit van de samenwerking tussen professionals uit het zorg- en veiligheidsdomein in de regio Utrecht?* Om deze vraag te beantwoorden is er kwalitatief onderzoek verricht naar de organisatievorm en het samenwerkingsproces bij Top X Zorg en Veiligheid.

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat de motivatie om zorg en veiligheid met elkaar te verbinden in de loop van de vorige eeuw is ontstaan vanuit een veranderend discours rond criminaliteit. Toegenomen gevoelens van angst en onzekerheid in de maatschappij hebben ertoe bijgedragen dat er een risicosamenleving is ontstaan. In deze samenleving moet criminaliteit niet alleen meer bestreden worden, maar de veiligheid moet ook bevorderd worden. Steeds meer maatregelen hebben zich gericht op preventie en worden ingezet om risico's in de toekomst af te kunnen wenden. Zo is zorg, onder het devies 'voorkomen is beter dan genezen', een instrument geworden om risico's in de samenleving te bestrijden en onveiligheid te voorkomen. Tegen de achtergrond van deze ontwikkeling blijkt angst, voor risico's en slachtofferschap, inzet te zijn geworden van beleid. Illustratief is de constatering van de commissie Hoekstra in 2015. De Nederlandse samenleving zou op dat moment onvoldoende beschermd zijn tegen verwarde personen. Dit heeft geleid tot de aanbeveling dat de ggz beter zou moeten gaan samenwerken met politie en het OM in de Veiligheidshuizen. Van de ggz werd een actievere bijdrage verwacht aan het beveiligen van de samenleving. Deze aanbeveling past bij de toenmalige en huidige tijdgeest waarin de centrale overheid steeds meer samenwerkt met decentrale actoren om de veiligheid in de samenleving te waarborgen. Veiligheidshuizen zijn een voorbeeld van dit proces van horizontalisering in het openbaar bestuur. In deze veiligheidsnetwerken wordt decentraal door zorg en veiligheid samengewerkt om overlast, criminaliteit en onveiligheid te voorkomen.

Een succesvolle samenwerking in Veiligheidshuizen ontstaat echter niet automatisch zo blijkt uit het onderzoek. De domeinen zorg en veiligheid botsen namelijk van nature met elkaar. Om samenwerking te bewerkstelligen en deze botsing te overbruggen blijkt een goed gekozen organisatievorm nodig te zijn. De organisatievorm van een netwerk kan namelijk een belangrijke bijdrage leveren aan de samenwerking en aan de mate waarin een netwerk effectief kan zijn. Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat de Top X Zorg en Veiligheid volgens de theorie de meest

geschikte organisatievorm heeft om samenwerking te bewerkstelligen. Het VHRU is een NAO en heeft als exclusieve taak om processen in het netwerk te managen en activiteiten te coördineren. De procesmanager die door het VHRU is aangesteld neemt niet deel aan het primaire proces en kan zich hierdoor specifiek richten op het bevorderen van de samenwerking tussen professionals uit de botsende domeinen. Uit de onderzoeksresultaten is verder aannemelijk gemaakt dat Top X Zorg en Veiligheid ook voldoet aan de theoretische criteria om als netwerk doeltreffend te zijn en de beoogde doelstellingen te kunnen behalen. Een van de doelstellingen is het verbinden van professionals uit het domein zorg en het domein veiligheid. Op basis van de huidige bevindingen kan beargumenteerd worden dat Top X Zorg en Veiligheid hiertoe in staat is.

Voorts is onderzocht welke factoren de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid beïnvloeden. Ten eerste beïnvloedt de factor *vertrouwen* de samenwerking omdat het een positief effect heeft op onderlinge relaties en dit het werken met risico's vergemakkelijkt. Ten tweede beïnvloedt de factor *continuïteit* de samenwerking. Vaste gezichten aan tafel zorgen voor een toename van het onderling vertrouwen en ondersteunt het gezamenlijke proces. Hierdoor kan er efficiënter worden samengewerkt. Ten derde beïnvloedt de factor *mandaat* de samenwerking. Mandaat levert een bijdrage aan de mate waarin efficiënt overlegd kan worden en hierdoor aan de oplossingsgerichtheid van het overleg. *Procesmanagement* is de vierde factor die de samenwerking beïnvloedt. Samenwerking ontstaat niet automatisch. Een procesmanager coördineert en faciliteert dit proces. Tevens levert een goede organisatie- en processtructuur een bijdrage aan de continuïteit en efficiëntie van de overleggen. Ten vijfde beïnvloedt de factor *informatieoverdracht* de samenwerking. Het blijkt lastiger om informatie te delen en bij elkaar te krijgen als alle professionals in verschillende systemen werken. Ook is informatie nu niet voor iedereen toegankelijk. *Informeel contact* draagt ten zesde bij aan de samenwerking. Tijdens informele bijeenkomsten ontstaat contact dat bijdraagt aan de ontwikkeling van vertrouwen en wederzijds begrip. Ten zevende beïnvloedt de factor *botsende culturen* de samenwerking. De domeinen zorg en veiligheid hebben een verschillende professionele grondtoon. Dit zorgt ervoor dat de oriëntatie op zowel de oorzaak als de oplossing van het probleem kan verschillen. Factor acht is het *beroepsgeheim*. Het beroepsgeheim zorgt voor weerstand en onbegrip in de samenwerking. De negende factor die de samenwerking beïnvloedt is *risico's*. Risico's veroorzaken dilemma's in de verdeling van verantwoordelijkheden. Dit kan een wij-zij sfeer veroorzaken in de samenwerking. De tiende factor die samenwerking beïnvloedt is *niet-aansluitende domeinen*. Omdat de wettelijke kaders van de domeinen zorg en veiligheid onvoldoende op elkaar aansluiten ontstaat er handelingsverlegenheid in de samenwerking. De laatste en elfde factor is *media-aandacht*. Media-aandacht zorgt ervoor dat professionals voorzichtiger worden, alles dicht willen timmeren en het moeilijker kunnen verdragen dat niet alles op te lossen is. Dit staat haak op *improviseren en exploreren*, wat een voorwaarde is voor succesvolle samenwerking.

Concluderend kan uit de onderzoeksresultaten aannemelijk worden gemaakt dat de organisatievorm van Top X Zorg en Veiligheid een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van de samenwerking tussen professionals uit het domein zorg en het domein veiligheid in de regio Utrecht. Ook is beargumenteerd dat Top X Zorg en Veiligheid naar verwachting in staat is om doeltreffend te zijn en zijn doelstellingen

te kunnen behalen. Factoren die de kwaliteit van de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid beïnvloeden zijn: *vertrouwen, continuïteit, mandaat, procesmanagement, informatieoverdracht, informeel contact, botsende culturen, beroepsgeheim, risico's, niet-aansluitende domeinen en media-aandacht.*

7.2 Theoretische overdenkingen

De bril waardoor op dit moment naar de wereld van zorg en veiligheid wordt gekeken blijkt er een te zijn die een beeld schetst van risico en gevaar. In korte tijd zijn er door de OVV recent twee rapporten uitgebracht over samenwerking op het snijvlak van zorg en veiligheid. In het rapport *Zorg voor Veiligheid* constateerde de OVV dat de veiligheid van mensen met een EPA en de veiligheid van hun omgeving onvoldoende geborgd is in het huidige systeem (2019b). Uit het rapport *Forensische zorg en veiligheid* (2019a) is gebleken dat de zorg zich te veel richt op de cliënt en minder op de taak om de maatschappij te beschermen. Beide uitkomsten lijken aan te sluiten bij de in 2015 uitgesproken verwachting van de Commissie Hoekstra (2015) die de ggz heeft gevraagd een actievere bijdrage te gaan leveren aan het voorkomen van onveiligheid in de samenleving. De uitkomsten van deze rapporten suggereren dat de samenwerking tussen zorg en veiligheid op dit moment structureel nog onvoldoende is om incidenten te voorkomen. Deze veronderstelling zou nog eens extra ondersteund kunnen worden met de jaarlijks stijgende meldingen van incidenten rondom verwarde personen (Kuiper, 2019). De veiligheid in Nederland lijkt op basis van deze bevindingen in toenemende mate bedreigd te worden door personen met verward gedrag. En vanuit deze visie is de huidige inzet van beleid, gericht op het vergroten van de veiligheid door zorg en veiligheid te verbinden, dan ook goed te verklaren en te legitimeren. Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de samenwerking tussen zorg en veiligheid en daarmee aan het veiligheidsvraagstuk. Maar gedurende het onderzoek is ook geconstateerd dat het beleid zich ontwikkelt vanuit een maakbaarheidsideaal waarbij er gestreefd wordt naar steeds meer veiligheid, zonder dat er stil gestaan wordt bij de mogelijk gevolgen hiervan. Het lijkt van belang om dit onderzoek af te sluiten met een kritische reflectie op basis van wetenschappelijke literatuur, die laat zien dat het streven naar maximale veiligheid ook weer nieuwe risico's met zich mee kan brengen.

Vanuit de theorie van Zedner (2003) lijkt het in de context van dit onderzoek van belang om drie paradoxen te bespreken die zichtbaar zijn geworden in het debat van zorg en veiligheid. Ten eerste is volledige veiligheid in de samenleving een onhaalbaar streven. Deze opvatting wordt ondersteund door Frissen (2013) die pleit voor het omarmen van tragiek en fatalisme omdat de mens geen invloed zou hebben op zijn lot. Deze boodschap is wrang tegen de achtergrond van de ernstige incidenten met dodelijke afloop die eerder in dit onderzoek zijn besproken. Maar ook op het snijvlak van zorg en veiligheid kunnen geen garanties worden gegeven, het blijft immers mensenwerk. Ten tweede zou meer veiligheid voor meer geruststelling moeten zorgen, maar veroorzaakt het meer angst. Uit onderzoek van Koekkoek (2017) kan aangenomen worden dat maatregelen om Nederland veiliger te maken ook angst en maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken. De media-aandacht voor verwarde personen, het publiceren van cijfers die een beeld schetsen van een sterk toegenomen aantal incidenten en de kritische rapporten die worden uitgebracht hebben een beeld gecreëerd van een samenleving die

ernstige bedreigd wordt door verwarde personen. De angst voor slachtofferschap wordt hierdoor inzet van beleid (Van Steden, 2011a). Ten derde kan de nadruk die tegenwoordig wordt gelegd op zogenaamde 'risicoburgers', zoals verwarde personen, leiden tot sociale uitsluiting. Niet alleen Zedner (2003), maar ook Van Steden (2011b) en Frissen (2013) hebben gewezen op dit gevaar. Door te focussen op personen die niet deugen of gevaar veroorzaken wordt een groep toch al kwetsbare personen met EPA gestigmatiseerd.

Met inachtneming van deze 'nieuwe' risico's biedt de bestuurskundige literatuur mogelijkheden tot het wisselen van paradigma rondom de thematiek van dit onderzoek. Frissen (2013) adviseert het omarmen van tragiek en fatalisme in de samenleving vanuit het besef dat we niet alle risico's kunnen voorkomen. Van Steden (2011b) pleit voor een positieve waardering van veiligheid waarbij de samenleving zich meer moet gaan oriënteren op vertrouwen in plaats van angst. Angst en maatschappelijke onrust zou hierdoor kunnen afnemen zonder dat er ingezet wordt op meer controle, preventie en straf (Van Steden, 2011). Beide theorieën, die binnen het bestek van dit onderzoek niet verder behandeld kunnen worden, bieden een alternatief denkkader om in de toekomst blijven reflecteren op het vraagstuk van zorg en veiligheid.

7.3 Discussie

In hoofdstuk 3 is stil gestaan bij de methodologie en verantwoording van dit onderzoek. In deze paragraaf worden de beperkingen van het onderzoek besproken en gereflecteerd op de onderzoeksresultaten.

Interne validiteit

Het doel van dit onderzoek was inzichtelijk maken in hoeverre Top X Zorg en Veiligheid een bijdrage levert aan de samenwerking tussen zorg en veiligheid. Het exploratieve karakter van dit onderzoek was geschikt om het netwerk Top X Zorg en Veiligheid te verkennen en te kunnen begrijpen welke factoren de samenwerking beïnvloeden. Het type onderzoek is niet geschikt om causaliteit aan te tonen. Hierdoor zijn harde uitspraken over oorzaak-gevolg relaties vermeden. Deze casestudie heeft echter wel een rijke beschrijving opgeleverd van de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid en dit zorgt alsnog voor een hoge interne validiteit. Het netwerk is namelijk in zijn geheel onderzocht.

Een beperking met betrekking tot de interne validiteit van het onderzoek kan zijn dat de interviews allen binnen het tijdsbestek van een maand zijn afgenomen. Hierdoor is het beeld dat gevormd is van de samenwerking een momentopname van een dynamisch proces. Het is van belang om op te merken dat ten tijde van het onderzoek het thema zorg en veiligheid veel in de media is gekomen. Dit naar aanleiding van incidenten, maar ook door de rapporten die de OVV in kort tijdsbestek over dit onderwerp heeft uitgebracht. Media-aandacht is door de respondenten aangemerkt als factor die invloed heeft op de samenwerking. Deze factor heeft mogelijk meer gewicht gekregen door de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen. Een andere beperking van de interne validiteit kan de rol van de onderzoeker zijn. In hoofdstuk 3 is dit toegelicht. Tijdens het onderzoek heeft de onderzoeker bij ieder interview benadrukt dat het onderzoek niet plaatsvond in opdracht van de organisatie waar de onderzoeker werkt. Er bestaat een kans dat respondenten zich toch niet helemaal vrij hebben gevoeld

omdat zij de onderzoeker mogelijk niet geheel objectief vonden. De interne validiteit kan hierdoor mogelijk aangetast zijn door sociaal wenselijke antwoorden rondom gevoelige onderwerpen. De onderzoeker heeft tijdens de interviews niet opgemerkt dat haar rol een probleem was. Een andere mogelijke beperking van het onderzoek is dat vanwege de beperkte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was de respondenten bijna allemaal werkzaam zijn in de stad Utrecht. Top X Zorg en Veiligheid is een regionaal overlegorgaan waar professionals aan deel kunnen nemen uit 26 gemeenten. Indien er respondenten waren geïnterviewd die meer gespreid over de gemeenten werkzaam zijn, zou dit van invloed kunnen zijn op de uitkomsten.

Externe validiteit

Dit onderzoek heeft zich specifiek gericht op de samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid. De invloed van de context en de personen die betrokken zijn bij deze samenwerking zorgen ervoor dat de externe validiteit van het onderzoek beperkt is. Er is met dit onderzoek wel gestreefd naar theoretische generalisatie. In paragraaf 6.3 is beschreven dat het onderzoek hiertoe een bijdrage heeft geleverd met nieuwe theoretische inzichten. Deze kunnen gebruikt worden bij vervolgonderzoek of een bijdrage leveren aan bestaande theorie. Ondanks de bevindingen van dit onderzoek niet te generaliseren zijn is het wel mogelijk om de uitkomsten als representatief te zien voor vergelijkbare samenwerkingsverbanden.

Betrouwbaarheid

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe er in dit onderzoek zoveel mogelijk rekening is gehouden met de betrouwbaarheid. Er is rekening gehouden met de reproduceerbaarheid door te werken met een semigestructureerd interview op basis van een topiclijst en een interviewhandleiding. Alle interviews zijn opgenomen, getranscribeerd en gecodeerd. De onderzoeksresultaten met citaten zijn ter controle teruggestuurd naar alle respondenten. Verkeerd begrepen en geïnterpreteerde informatie is op basis van de reacties aangepast.

7.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

Het verbinden van de werelden van zorg en veiligheid is een actueel veiligheidsvraagstuk. Wetenschappelijke theorie over dit thema is nog beperkt aanwezig en dit maakt het een relevant onderwerp voor vervolgonderzoek. In paragraaf 6.4 zijn 11 factoren beschreven die samenwerking bij Top X Zorg en Veiligheid beïnvloeden. In paragraaf 6.5 is geconstateerd dat 9 van deze factoren overeenkomsten vertonen met bestaande theorieën over samenwerking in netwerken. Het gaat hierbij om de factoren: *vertrouwen, continuïteit, mandaat, procesmanagement, informatieoverdracht, informeel contact, botsende culturen, niet-aansluitende domeinen en media-aandacht*. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op het testen van deze factoren. Indien er op grotere schaal onderzoek verricht kan worden naar deze factoren, kan dit een bijdrage leveren aan theorievorming op het gebied van samenwerking op het snijvlak van zorg en veiligheid. Er kan dan ook uitgesloten worden dat het hierbij om toevalsbevindingen gaat.

De factoren *risico's* en *beroepsgeheim* zijn geconstateerd in dit onderzoek en vertonen duidelijke overeenkomsten met resultaten uit de twee rapporten van de OVV (2019a; 2019b). Het gaat

hierbij om vergelijkbare empirische bevindingen. Het verdient de aanbeveling verder onderzoek te verrichten naar deze factoren om uit te kunnen sluiten of er sprake is van toevalsbevindingen. Ook deze factoren zouden dan mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan theorievorming over samenwerking tussen zorg en veiligheid.

Referentielijst

- Bannink, D. (2008). De cirkel rond. Drie decennia management van performance. *Bestuurskunde*, 17(4), 75–84.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1992). *Risk society. Towards a new modernity*. London, England: SAGE.
- Boutellier, H. (2005). *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf* (3de editie). Den Haag, Nederland: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, H., & Boutellier, J. C. J. (2011). *De improvisatiemaatschappij: over de sociale ordening van een onbegrensde wereld* (2de editie). Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Broekhuizen, J., Van Steden, R., & Boutellier, H. (2010). Versnipperde regie. De positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk. *Tijdschrift voor veiligheid*, 9(3), 21–33.
- Commissie Hoekstra. (2015). *Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak Bart van U*. Geraadpleegd van <https://www.om.nl/onderwerpen/strafzaken/strafzaken/bart-strafzaak-els/>
- De Graaf, B. (2013). Het temmen van de toekomst. Van een veiligheids- naar een risicocultuur. *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 3(2), 155–172.
- De Vaus, D. (2001). *Research Design in Social Research*. Londen, Engeland.: SAGE Publications.
- Frissen, P. H. A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. (3de editie). Amsterdam, Nederland: Van Genneep.
- Gaalen, J. (2017). “Persoonsgerichte aanpak”, “Top X”: een exploratief onderzoek. Geraadpleegd van <https://www.regioburgemeesters.nl/actueel/?id=377>
- Garland, D. (2002). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. University of Chicago Press.
- Gemeente Utrecht. (2019). *Integraal veiligheidsplan 2019-2022*. Geraadpleegd van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/beleid/2018-12-Integraal-veiligheidsplan-2019-2022.pdf>

- Goedee, J., & Entken, A. (2017). *Samenwerken en regisseren: complexe samenwerkingsprocessen* (1ste editie). Den Haag, Nederland: Boom bestuurskunde.
- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Geraadpleegd van <https://crisislab.nl/krachten-rond-de-risico-regelreflex-beschreven-en-geillustreerd-in-27-voorbeelden/>
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Red.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296–312). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londen, Engeland: SAGE Publications.
- Klijn, E., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1993). Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. *Beleid & Maatschappij*, 20(5), 230–243.
- Klijn, E.-H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063–1082.
- Koekkoek, B. (2017). De toename van 'verwarde personen'-meldingen: kwantitatieve analyse van een openbare orde en public health-probleem. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 95(6), 264–272.
- Koppenjan, J. (2007). Consensus and conflict in policy networks: too much or too little? In E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Theories of democratic network governance* (pp. 133–152). Londen, Engeland: Palgrave Macmillan.
- Koppenjan, J. F. M., Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. Londen, Engeland: Routledge.
- Kuiper, M. (2019, 20 februari). Incidenten verwarde mensen verdubbeld. *NRC*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/20/incidenten-verwarde-mensen-heftiger-a3654838#/handelsblad/2019/02/21/#102>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. *Public Management Review*, 10(6), 715–731.

- Mannak, R., & IVA Beleidsonderzoek en Advies. Universiteit van Tilburg. (2010). *De effectiviteit van Veiligheidshuizen*. Geraadpleegd van https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/De_effectiviteit_van_Veiligheidshuizen_Same_nvatting.pdf
- Meerjarenagenda zorg- en veiligheidshuizen 2017-2020*. (2017). Geraadpleegd van <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/meerjarenagenda-zorg-en-veiligheidshuizen.pdf>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). *Landelijk Kader Veiligheidshuizen*. Geraadpleegd van <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/VHH-Landelijk-Kader-definitief.pdf>
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2019a). *Forensische zorg en veiligheid – lessen uit de casus Michael P*. Geraadpleegd van <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4920/forensische-zorg-en-veiligheid---lessen-uit-de-casus-michael-p>
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2019b). *Zorg voor Veiligheid*. Geraadpleegd van <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4941/zorg-voor-veiligheid---veiligheid-van-mensen-met-een-ernstige>
- Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2007). Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Provan, Keith G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423.
- Rijksoverheid. (2018). *Programmastart Interbestuurlijk Programma*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp>
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. In J. Shafritz (Red.), *Classics of public administration* (8ste editie, pp. 295–306). Boston: Cengage Learning.
- Schakelteam personen met verward gedrag. (2018). *Eindrapportage schakelteam voor personen met verward gedrag*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/publicaties/op-naar-een-persoonsgerichte-aanpak-schakelteam-personen-met-verward-gedrag>
- Schinkel, W., & De Graaf, B. (2010, 31 december). Het recht op veiligheid schept een permanente noodtoestand. *NRC*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2010/12/31/het-recht-op-veiligheid-schept-een-permanente-noodtoestand-11984190-a501618>

- Schuilenburg, M. (2009). De securitisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasi strafrecht. *Krisis. Tijdschrift voor actuele filosofie*, 3, 6–22.
- Schuilenburg, M. (2012). *Orde in veiligheid*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Stuurgroep zorg en veiligheid. (2019). *Handvat gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein*. Geraadpleegd van <https://www.veiligheidshuizen.nl/handvat#.XRJpRdMzYUv>
- Terpstra, J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist, Nederland: Kerckebosch.
- Trommel, W. A. (2018). *Veerkrachtig bestuur: voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Den Haag, Nederland: Boom bestuurskunde.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528–550.
- Van Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193–212.
- van Delden, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening* (1ste editie). Nederland: Eburon.
- Van Steden, R. (Red.). (2011a). *Strategieën van lokale veiligheid. Een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam University Press.
- Van Steden, R. (2011b). Veiligheid vraagt om een positief concept. *Sophie*, 1(6), 18–21.
- Van Steden, R., De Groot, I., & Boutellier, H. (2012). Veel dynamiek, weinig slagvaardigheid: een studie naar de praktijk van lokale veiligheidsnetwerken. *Bestuurskunde*, 2, 60–70.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum, Nederland: Uitgeverij Coutinho.
- Veiligheidscoalitie Midden-Nederland. (2019). *Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2019-2022*. Geraadpleegd van <https://veiligheidscoalitie.nl/nieuws/?id=1458>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2018). *Handelingsperspectief Zorg en Veiligheid*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaaldomein%20/publicaties/handelingsperspectief-zorg-veiligheid>

Vos, J., Balder, C., Van Hemert, B., & Wagenaar, H. (2013). *Onmogelijke levens, botsende logica's en eigenzinnige professionals*. Geraadpleegd van <https://www.platform31.nl/publicaties/onmogelijke-levens-botsende-logicas-en-eigenzinnige-professionals>

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (2018). *Recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg*.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5de editie). Thousand Oaks: SAGE publications.

Zedner, L. (2003). Too much security? *International Journal of the Sociology of Law*, 31(3), 155–184.