

De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Een totaalbeschouwing

SAMENVATTING

Remco Mannak MA, MSc

Ing. Karen Geelhoed MSc

Februari 2010

De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Een totaalbeschouwing

Graag bedanken wij alle professionals, experts en begeleiders voor hun enthousiaste deelname en bijdragen aan dit onderzoek!!

Contactgegevens:

Remco Mannak MA, MSc

T. 06-50994471

E. R.S.Mannak@uvt.nl

Ing. Karen Geelhoed MSc

T. 06-42090184

E. K.C.Geelhoed@uvt.nl

Inhoudsopgave

Introductie	4
Concepten.....	5
Netwerk effectiviteit.....	5
Interne factoren.....	6
Aansturingsvorm.....	6
Netwerk structuur	6
Netwerk spanningen.....	7
Externe factoren	8
Externe controle	8
Netwerk stabiliteit	8
Middelen	8
Onderzoeksmethode	9
Samenvatting onderzoeksbevindingen	10
Voorwaarden	10
Paden.....	12
Best Practices.....	15
1. Ochtendbriefing	15
2. Proces managers	15
3. Voorzittersoverleg en clusteroverlappende connecties	15
4. Informatiesessies voor partners	16
5. Bureau documentatie	16
6. Informatiesysteem en toolbox	17
7. Formulering van doelen.....	17
8. Monitoring van doelbereik	17
Referenties.....	19

Introductie

Nederland kent sinds eind 2009 een landelijk dekkend netwerk van 45 Veiligheidshuizen (Ministerie van Justitie, 2009). Veiligheidshuizen zijn netwerkorganisaties, waar professionals uit de strafketen en zorgketen samenkomen voor informatiedeling en afstemming. In de Veiligheidshuizen bespreken de professionals diverse casussen, wisselen informatie uit, ontwikkelen een plan van aanpak, maken afspraken, en gaan weer uiteen voor de uitvoering. Veiligheidshuizen stimuleren netwerksamenwerking, waarbij het netwerk wordt gevormd door het Veiligheidshuis en de daarbij aangesloten partnerorganisaties.

Maar hoe fungeren dergelijke netwerken van organisaties eigenlijk? Welke doelen dienen Veiligheidshuizen? En zijn Veiligheidshuizen effectief? Zowel managers en partners van Veiligheidshuizen als politici worstelen met deze vragen. In 2010 staat de landelijke effectiviteitsmeting van de Veiligheidshuizen gepland. Maar in de wetenschappelijke literatuur is er echter vrij weinig bekend over de werking van netwerken als geheel (zoals Veiligheidshuizen) en over de effectiviteit van netwerken (Provan, Fish, & Shadow, 2007; Kenis & Raab, 2003). In de huidige studie zijn zes Veiligheidshuizen onderzocht om antwoorden te kunnen geven op de bovenstaande vragen. Hierbij is niet alleen de effectiviteit van de zes netwerken in beeld gebracht, maar ook de invloed van interne en externe factoren op de effectiviteit. Het onderzoek draagt zodoende bij aan het inzicht in het functioneren van netwerken als geheel. Daarnaast verschaft het onderzoek informatie aan Veiligheidshuizen over de mogelijkheden om de effectiviteit en het doelbereik te optimaliseren.

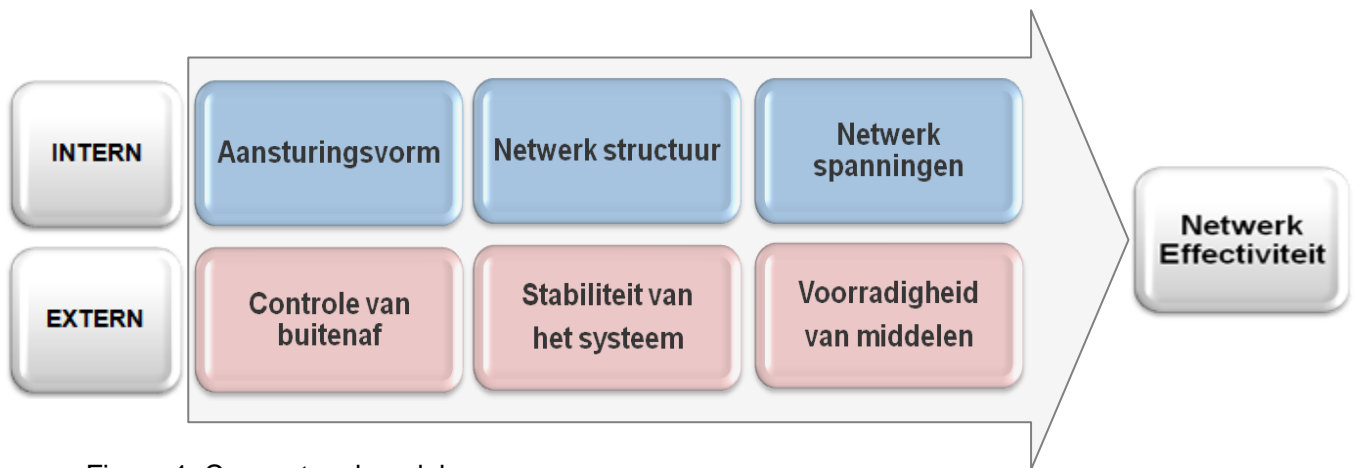
Dit rapport vormt een samenvatting van de masterthesis van Remco Mannak en de masterthesis van Karen Geelhoed. De thesissen zijn geschreven ter afronding van de opleiding Organisationswetenschappen aan de Universiteit van Tilburg. Het onderzoek is academisch begeleid door dr. Bart Cambré en dr. Jörg Raab. De praktische begeleiding is verzorgd door IVA beleidsonderzoek en advies. Het rapport geeft eerst een toelichting op de gehanteerde concepten, vervolgens wordt er een korte schets van de onderzoeksmethode getoond. Tot slot volgt een samenvatting van de onderzoeksbevindingen.

Dit rapport vormt een samenvatting van:

- Mannak (2010). The Effectiveness of Dutch Crime Prevention Networks: A Management Approach.
- Geelhoed (2010). The Effectiveness of Dutch Crime Prevention Networks: A Contextual Approach.

Concepten

In deze studie is gebruik gemaakt van het toonaangevende onderzoeksmodel van Provan en Milward (1995). Provan en Milward voerden in 1995 een studie uit, naar de invloed van de netwerk structuur en contextuele factoren op de effectiviteit van vier netwerken in de Amerikaanse geestelijke gezondheidszorg. Het model is aangevuld met de theorie van Provan en Kenis (2008), aangaande de aansturing van netwerken in de publieke sector. In de huidige studie is de invloed van interne factoren (aansturingsvorm, netwerk structuur, netwerk spanningen) en externe factoren (controle van buitenaf, stabiliteit van het systeem, voorradigheid van middelen) op netwerk effectiviteit onderzocht. Er is een configurationele benadering gehanteerd: Om de verschillende paden naar effectiviteit bloot te leggen, zijn verschillende configuraties van factoren onderzocht. Figuur 1 toont het conceptueel model. In deze paragraaf worden de onderstaande concepten kort toegelicht.



Figuur 1: Conceptueel model

Netwerk effectiviteit

Netwerk effectiviteit betreft het behalen van positieve resultaten, die niet behaald zouden kunnen worden door de afzonderlijke activiteiten van de individuele organisaties (Provan & Kenis, 2008). De complexiteit van de evaluatie van netwerkuitkomsten komt voort uit de betrokkenheid van meerdere belanghebbenden. Provan en Milward (2001) stellen daarom dat netwerk effectiviteit gemeten moet worden op drie niveaus, te weten het organisatieniveau (deelnemersniveau), het lokale netwerkniveau, en het maatschappelijke niveau. Hierbij moet worden opgemerkt dat publieke netwerken uiteindelijk worden afgerekend op hun bijdrage aan de maatschappij. In dit onderzoek is de effectiviteit op drie niveaus gemeten:

1. De operationele effectiviteit (o.a. de facilitering en effectiviteit van casusoverleggen. Gemeten middels het model van Kenis (In: IVA beleidsonderzoek en advies, 2008)).
2. Het behalen van de lokale netwerkdoelen.
3. Het behalen van de landelijke doelstelling (5,8% reductie van recidive in 2 jaar tijd) en de maatschappelijke impact hiervan.

De meting op basis van verschillende bronnen, vanuit verschillende perspectieven, op verschillende niveaus (nader toegelicht in de paragraaf 'Onderzoeksmethode'), biedt een gedetailleerd totaalbeeld van de effectiviteit.

Interne factoren

In deze studie zijn drie interne factoren onderzocht, te weten de aansturingsvorm van het netwerk, de netwerk structuur en de netwerk spanningen.

Aansturingsvorm

De aansturingsvorm van het netwerk omvat de uitvoering van besluitvormings-, coördinatie- en toezichtstaken. Hierbij is niet zozeer de formele aansturingsvorm van belang, maar de feitelijke aansturing van het netwerk in de dagelijkse praktijk. Provan en Kenis (2008) onderscheiden drie aansturingsvormen: gezamenlijke aansturing door de meerderheid van de netwerkpartners; aansturing door een of twee leidende organisaties (bijvoorbeeld de gemeente of het OM); en aansturing door een neutrale Netwerk Administratieve Organisatie (NAO). In de samenvatting van de onderzoeksbevindingen wordt besproken in welke mate de verschillende aansturingsvormen geschikt zijn voor verschillende soorten netwerken.

Netwerk structuur

De structuur van het netwerk is inzichtelijk gemaakt aan de hand van de mate van integratie. Netwerk integratie is van belang om te voorkomen dat cliënten tussen de wal en het schip belanden (Provan & Milward, 1995), of onbedoeld door meerdere organisaties behandeld worden. Netwerk integratie vindt plaats, wanneer de verschillende organisaties die gemoeid zijn met een casus, met elkaar samenwerken en acties op elkaar afstemmen. Er zijn twee vormen van integratie gemeten, te weten netwerk dichtheid en netwerk centralisatie.

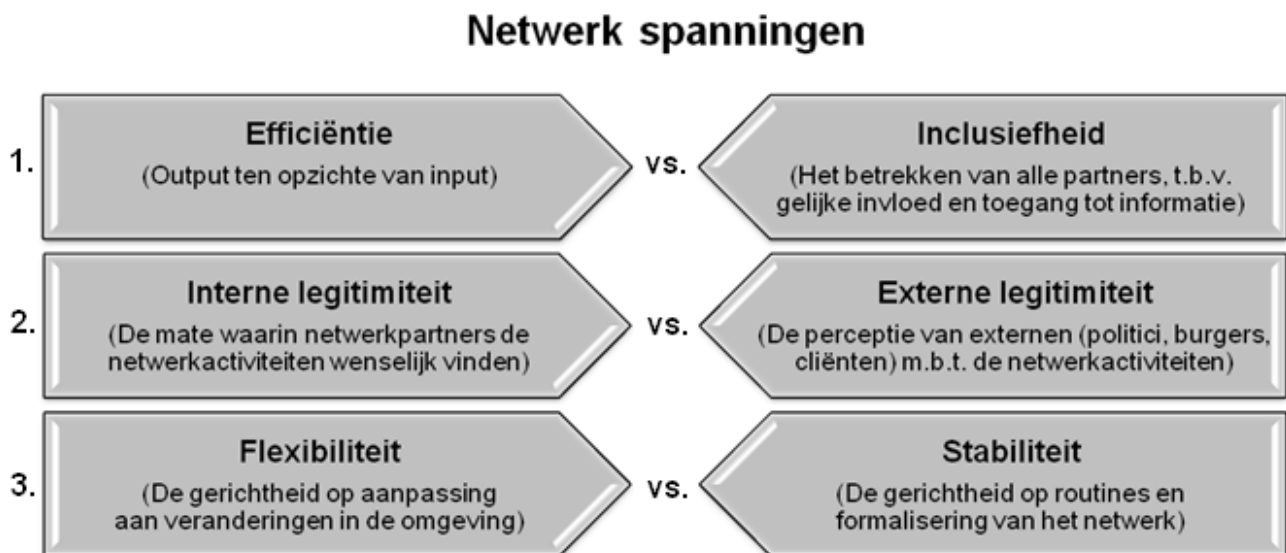
Netwerk **dichtheid** betreft de mate van samenhang of compactheid van het netwerk, oftewel de mate waarin elke partner contact heeft met elke andere partner in het netwerk (Scott, 2000). Veel onderling contact in het netwerk stimuleert informatiedeling, onderling vertrouwen en verkleint de mogelijkheden voor opportunistisch gedrag (Nielsen, 2007, Coleman, 1988). Dit komt de effectiviteit van het netwerk ten goede. Binnen dit onderzoek is

de netwerk dichtheid gemeten op basis van de hoeveelheid samenwerkingsrelaties binnen de casusoverleggen. Er is gekeken naar vier vormen van contact, namelijk: aanwezigheid tijdens het casusoverleg (structureel/incidenteel); inbreng van informatie; inbreng van casussen; en uitvoering van taken. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid is de gemiddelde netwerk dichtheid van het ieder Veiligheidshuis uitgedrukt in een percentage.

Netwerk **centralisatie** beschrijft de mate waarin de samenhang in het netwerk is georganiseerd rondom één centrale organisatie (Scott, 2000). Centralisatie heeft betrekking op controle en machtsstructuren binnen het netwerk. Het is verwacht dat de aanwezigheid van een centrale organisatie, leidt tot meer coördinatie van de netwerk activiteiten, waardoor overlappende, of tegenstrijdige interventies voorkomen kunnen worden (Provan & Milward, 1995). In dit onderzoek is de procentuele centraliteit van de afzonderlijke netwerkpartners berekend op basis van het aantal samenwerkingsrelaties van de partners binnen de casusoverleggen. Vervolgens is de centraliteit van de meest centrale speler vergeleken met de andere spelers in het netwerk en de meest centrale organisaties van andere netwerken.

Netwerk spanningen

Provan en Kenis (2008) hebben drie spanningen geformuleerd, waar netwerken op een gebalanceerde manier mee om moeten gaan om effectief te kunnen zijn. Figuur 2 toont de drie spanningen en tevens de operationalisering van deze spanning in het onderzoek.



Figuur 2: Netwerk spanningen

Externe factoren

In dit onderzoek is de invloed van drie externe factoren onderzocht, te weten de controle van buitenaf, de stabiliteit van het systeem en de beschikbaarheid van middelen.

Externe controle

Externe controle refereert naar de mate waarin externe partijen controle uitoefenen op de operationele activiteiten van het netwerk. Een hoge mate van externe controle kan het netwerk remmen in de autonomie en het aanpassingsvermogen aan wensen en behoeften van de omgeving, waardoor netwerk effectiviteit wordt belemmerd. In dit onderzoek is externe controle gemeten als de controle die wordt uitgeoefend op het netwerk, naar aanleiding van financiering of wetgeving.

Netwerk stabiliteit

Netwerk stabiliteit heeft betrekking op de rust of onrust in het netwerk, voortvloeiend uit eventuele veranderingen buiten het netwerk en daarnaast uit wisselingen of langdurige participatie van partners binnen het netwerk. Door langdurige samenwerking, kunnen onderlinge banden worden opgebouwd, en onzekerheden worden weggenomen, waardoor effectiviteit wordt gestimuleerd.

Middelen

De beschikbaarheid van middelen omvat de totale financiële en personele bijdragen aan het netwerk door partnerorganisaties en externe partijen. In dit onderzoek zijn zowel tastbare bijdragen (huisvesting, budgetten, voorzieningen) als niet tastbare bijdragen (inzet personeel) meegenomen. De beschikbaarheid van middelen is opgenomen in dit onderzoek vanwege de verwachting dat een grotere hoeveelheid beschikbare middelen, de kans op effectiviteit vergroot (Provan & Milward, 1995, Pfeffer & Salancik, 2003).

Onderzoeksmethode

Dit onderzoek richt zich op de mate waarin de effectiviteit van Veiligheidshuizen wordt beïnvloed door configuraties van interne en externe factoren. Voorafgaand aan de dataverzameling zijn er verscheidene expertmeetings georganiseerd met professionals en wetenschappers, om zo te komen tot een goed overwogen methode van onderzoek en dataverzameling. Ook zijn diverse eerdere studies naar Veiligheidshuizen bestudeerd (o.a. Nelissen, 2007; WODC, 2008; IVA Beleidsonderzoek en advies, 2008; Van Delden, 2009). Om gedetailleerd inzicht te verkrijgen in de onderzoeksobjecten (Veiligheidshuizen), heeft de dataverzameling plaatsgevonden op verschillende niveaus, middels verschillende bronnen.

De data is verzameld middels:

- Semi-gestructureerd interview met manager Veiligheidshuis;
- Semi-gestructureerd interview met vertegenwoordiger gemeente;
- Semi-gestructureerd interview met vertegenwoordiger OM;
- Groepsinterview met voorzitters casusoverleg (en procesmanagers);
- Enquête onder alle partners van het Veiligheidshuis;
- Document studie van jaarverslagen, begrotingen, evaluaties et cetera;
- Observaties.

Vanwege de verwachting dat er meerdere wegen zijn naar netwerk effectiviteit, is de data in dit onderzoek geanalyseerd middels crisp-set Qualitative Comparative Analysis (csQCA). Deze relatief nieuwe analysetechniek maakt het mogelijk om op basis van gedetailleerde kennis van de onderzoeksobjecten (Veiligheidshuizen), de verschillende onderzoeksobjecten met elkaar te vergelijken en paden bloot te leggen, die leiden tot effectiviteit. Middels deze techniek wordt inzicht verschaft in **voorwaarden** voor effectiviteit en **paden** naar effectiviteit. Voorwaarden voor effectiviteit zijn factoren die noodzakelijk zijn, om effectief te *kunnen* zijn, maar geen effectiviteit garanderen. Paden naar effectiviteit zijn configuraties van factoren, die leiden tot netwerk effectiviteit, indien aan alle voorwaarden voldaan is. In de samenvatting van de onderzoeksbevindingen worden de verschillende voorwaarden en paden toegelicht.

Samenvatting onderzoeksbevindingen

In deze studie is gebruik gemaakt van csQCA, een analysetechniek die het mogelijk maakt om (op basis van gedetailleerde kennis van de onderzoeksobjecten) **voorwaarden** voor effectiviteit aan te tonen en **paden** naar effectiviteit bloot te leggen. Het idee achter deze benadering is dat er niet slechts één weg is naar netwerk effectiviteit, maar meerdere, contextgebonden wegen. Zodoende zijn de configuraties van de drie interne factoren (aansturing, netwerk structuur, en netwerk spanningen) met de drie externe factoren (externe controle, netwerk stabiliteit en beschikbaarheid van middelen) onderzocht. De studie heeft geresulteerd in vier voorwaarden voor netwerk effectiviteit en drie paden naar effectiviteit. In deze paragraaf worden de verschillende voorwaarden en paden achtereenvolgens toegelicht. Vervolgens worden enkele 'best practices' gepresenteerd.

Voorwaarden

Allereerst is netwerk **stabiliteit** een belangrijke voorwaarde voor netwerk effectiviteit. Hoewel de stabiliteit van het netwerk op zich geen garantie biedt voor effectiviteit, vormt onrust in het netwerk, bijvoorbeeld door het vertrek van een kernpartner, een belemmering voor netwerk effectiviteit. Stabiliteit is nodig voor het opbouwen van onderling vertrouwen tussen partners, duurzame informatiedeling en verankering van de operationele processen. Zodoende vormt stabiliteit van het netwerk, met name in de zin van de langdurige deelname van kernpartners, een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit.

Daarnaast vormt de **beschikbaarheid van middelen** een essentiële voorwaarde voor netwerk effectiviteit. Zonder de benodigde middelen (financieel, personeel of materieel) kunnen Veiligheidshuizen veelal niet de gewenste casusoverleggen organiseren, of niet de noodzakelijke administratieve ondersteuning bieden. Beschikbaarheid van middelen geeft weliswaar geen garantie voor effectiviteit, maar indien de vereiste middelen ontbreken is netwerk effectiviteit niet mogelijk. Voldoende beschikbaarheid van middelen vormt daarom een noodzakelijke voorwaarde voor de effectiviteit van Veiligheidshuizen.

Ook een lage mate van **externe controle** vormt een voorwaarde voor de effectiviteit van Veiligheidshuizen. Hierbij gaat het om controle die wordt uitgeoefend naar aanleiding van financiering of wetgeving. Indien bijvoorbeeld externe financiers veel controle uitoefenen, ontstaat het risico dat de financiers alleen goedkeuring geven voor activiteiten die het belang dienen van de financiers, in plaats van het gehele netwerk. Het is noodzakelijk dat een netwerk met een zekere mate van autonomie kan opereren en

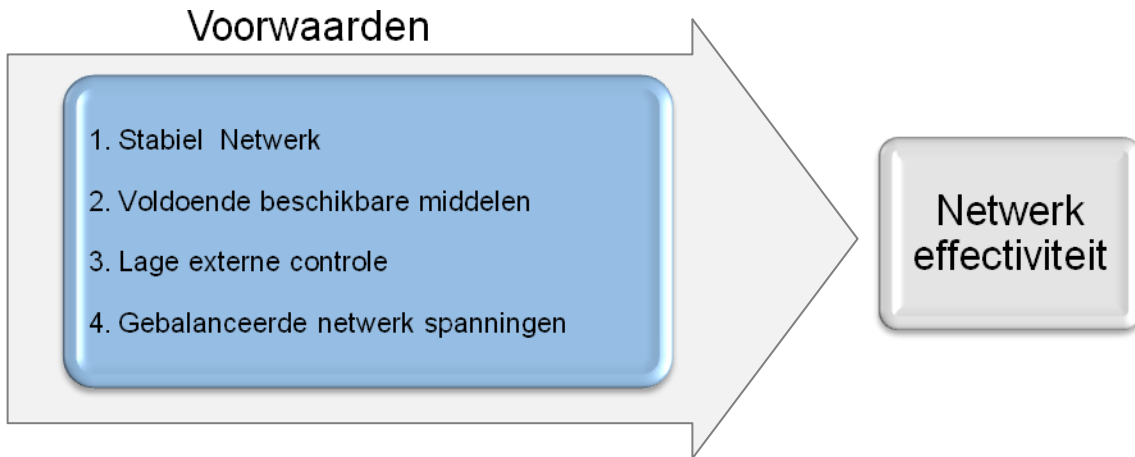
middelen naar eigen inzicht in kan zetten, zodat het netwerk flexibel kan inspelen op de belangen van alle betrokkenen en processen en activiteiten kan aanpassen aan veranderingen in de omgeving. Een relatief lage mate van externe controle is dan ook vereist voor netwerk effectiviteit.

Tot slot vormt ook het op gebalanceerde wijze omgaan met de drie **netwerk spanningen** een voorwaarde voor effectiviteit. Allereerst dienen netwerken zowel *efficiënt als 'inclusief'* te zijn. Dit betekent niet dat alle partners, op ieder moment betrokken moeten worden bij alle activiteiten, maar wel dat alle partners toegang moeten krijgen tot de informatie en indien gewenst, betrokken moeten *kunnen* worden. Netwerken kunnen zowel efficiënt als inclusief zijn, door bijvoorbeeld per thema de kernpartners te betrekken in het overleg, terwijl de andere partners werkzaam zijn in het gebouw en toegang hebben tot de informatie, maar niet bij het overleg zelf zitten. Deze partners zijn dan wel beschikbaar, maar worden niet, ten koste van de efficiëntie, standaard opgenomen in het overleg. Deze gebalanceerde behandeling van de spanning is noodzakelijk voor netwerk effectiviteit.

Daarnaast moeten netwerken op een gebalanceerde wijze omgaan met de spanning tussen *interne legitimiteit en externe legitimiteit*. Enerzijds is het noodzakelijk dat Veiligheidshuizen zich voldoende richten op de belangen van partners. Partnerorganisaties hebben hun eigen doelen en legitimiteit en moeten door collectieve belangen en gemeenschappelijke doelen samengebracht worden. Het is hierbij van belang uit te gaan van netwerksamenwerking met gelijkwaardige samenwerkingsrelaties en wederkerigheid, in plaats van ketensamenwerking, waarbij de onderlinge afhankelijkheid veelal eenzijdig van aard is. Naast de interne legitimiteit moet ook de externe legitimiteit bewaakt worden. Middels promotie en goede communicatie kan de meerwaarde voor externe partijen zoals burgers, cliënten, politici en financiers inzichtelijk gemaakt worden.

Tot slot dient ook het spanningsveld tussen *flexibiliteit en stabiliteit* bewaakt te worden. Enerzijds is stabiliteit nodig voor het opbouwen van onderling vertrouwen tussen partners, voor diepgaande informatiedeling en voor de duurzaamheid van het netwerk. Anderzijds is flexibiliteit nodig om in te kunnen spelen op de veranderende behoeften van de maatschappij. Het netwerk kan deze spanning op een gebalanceerde wijze behandelen door de (hoofd)processen op een stabiele wijze in te richten, maar de thema's, interventies en werkvormen, indien gewenst, aan te passen aan de veranderende wensen en behoeften van belanghebbenden in de maatschappij. Netwerken die alle drie de spanningen gebalanceerd behandelen zijn niet noodzakelijkerwijs effectief, maar effectiviteit is niet mogelijk zonder een relatief gebalanceerde behandeling van de netwerk spanningen.

De voorwaarden zijn weergegeven in figuur 3.



Figuur 3: Voorwaarden netwerk effectiviteit

Paden

Naast de vier voorwaarden voor netwerk effectiviteit, zijn er ook drie paden gevonden die leiden tot effectiviteit. Deze drie paden zijn afhankelijk van de netwerk integratie en de aansturingsvorm. Netwerk integratie en coördinatie zijn noodzakelijk om te voorkomen dat cliënten of verdachten tussen de wal en het schip belanden en om overlappende, of tegenstrijdige interventies te voorkomen. Maar niet iedere vorm van netwerk integratie past even goed bij iedere vorm van netwerk coördinatie.

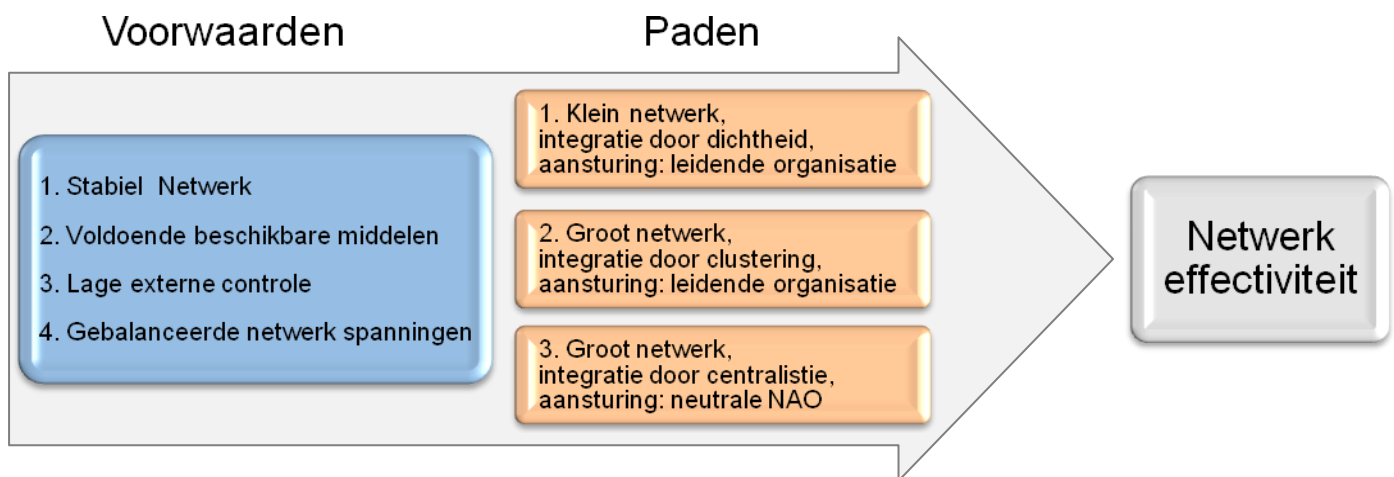
Netwerken kunnen geïntegreerd zijn door dichtheid: iedere partnerorganisatie heeft op operationeel vlak contact met iedere andere partner (met betrekking tot de samenwerking tijdens de casusoverleggen). Daarnaast kunnen netwerken gecentraliseerd geïntegreerd zijn: Partners hebben vooral veel contact met één centrale organisatie, zoals met de leidende organisatie in het netwerk, of met een Netwerk Administratieve Organisatie (NAO). Het gelijktijdig toepassen van beide integratievormen is niet wenselijk. Netwerken die zowel door dichtheid geïntegreerd zijn, als door centraliteit, worden gekenmerkt door een grote complexiteit aan samenwerkingsrelaties en zeer veel contact met de centrale organisatie. De complexiteit die voortvloeit uit de dubbele integratie kan veel coördinatieproblemen veroorzaken en de netwerk effectiviteit belemmeren. Het is dan ook wenselijk de integratievorm te kiezen die het best bij het netwerk past. Gezien de integratievorm mede afhankelijk is van de aanwezigheid van partners bij casusoverleggen, kan het netwerk de integratievorm beïnvloeden en aanpassen.

Bij kleine of middelgrote netwerken, met niet meer dan 20 partners, is integratie door dichtheid goed mogelijk. In deze netwerken kan iedere partner samenwerken met iedere andere partner, zonder dat er complexiteit of grote coördinatieproblemen uit voortvloeien. Deze intensieve samenwerkingsrelaties stimuleren het onderling vertrouwen en maken de uitwisseling van gevoelige informatie mogelijk. Heel kleine netwerken (zes a acht partners) kunnen gezamenlijk aangestuurd worden door de partners. Middelgrote netwerken kunnen beter aangestuurd worden door één of twee leidende organisaties. In de huidige studie zijn geen heel kleine Veiligheidshuizen geobserveerd. De effectieve middelgrote netwerken werden aangestuurd door leidende organisaties, waarbij de aansturing werd gefaciliteerd door een NAO. Het eerste pad naar effectiviteit betreft dan ook: (middel)kleine netwerken, geïntegreerd door dichtheid (zeer veel onderlinge samenwerking tussen de partners) en aansturing door leidende organisaties (met eventuele ondersteuning van een NAO).

Indien het aantal partners in het netwerk echter toeneemt, leidt integratie door dichtheid tot een exponentiële toename van het aantal samenwerkingsrelaties en zodoende tot grote complexiteit en coördinatieproblemen. Veiligheidshuizen bestaan al snel uit een netwerk van 25 tot 40 partners. Bij deze grote netwerken leidt integratie tot dichtheid tot een belemmering van de effectiviteit. Zodoende vereisen grote netwerken andere integratievormen. Een groot netwerk kan bijvoorbeeld worden geïntegreerd door clustering: Per thema komen de kernpartners bij elkaar, welke onderling vertrouwen opbouwen en waartussen diepgaande informatiedeling plaatsvindt. Deze kernpartners maken tevens deel uit van andere clusters, welke op andere momenten samenkomen. Dit kunnen vakgerelateerde clusters zijn, zoals een reclasseringscluster of een GGZ-cluster, maar ook themagebonden clusters (veelplegers, huiselijk geweld). Door te werken met overlappende clusters, wordt informatiedeling en onderling vertrouwen binnen de kleine clusters gestimuleerd, zonder dat dit ten koste gaat van bijvoorbeeld de efficiëntie. Wanneer de partners die zelf niet deelnemen aan een overleg, wel aanwezig zijn in het gebouw en vertegenwoordigd worden door een kernpartner, kunnen zij desgewenst ingeroepen worden in het overleg en is alle informatie beschikbaar. Deze grote, geclusterde netwerken kunnen worden gecoördineerd door één of twee leidende organisaties, die onder meer toezien op de verspreiding van informatie naar partners die niet hebben deelgenomen aan de overleggen. De kernpartners zelf spelen in geclusterde netwerken echter ook een belangrijke rol in deze informatieverspreiding. Het tweede pad naar effectiviteit betreft dus: Grote netwerken, geïntegreerd door overlappende clusters en aangestuurd door één of twee leidende organisaties.

Bij grote netwerken is er ook een derde, meer gecentraliseerde vorm van integratie mogelijk. Hierbij is er wel sprake van overleg in kleine, relatief dichte clusters, maar zijn de clusters minder sterk overlappend en vervult één organisatie een centrale rol in zowel de coördinatie, als de integratie van het netwerk. Deze centrale organisatie zorgt voor de informatiedeling tussen de verschillende clusters, waarbinnen themagebonden kernspelers werkzaam zijn. In dergelijke gecentraliseerde netwerken is de afhankelijkheid van de centrale organisatie groot. Wanneer deze centrale rol vervuld wordt door een partnerorganisatie, ontstaat het risico dat deze partner besluiten neemt die voornamelijk het belang van de eigen organisatie dienen, in plaats van het gehele netwerk. Hierdoor kan weerstand bij de andere partners ontstaan en kan de effectiviteit van het netwerk worden belemmerd. Daarnaast bestaat het risico dat de andere partners te weinig betrokken worden in de besluitvorming, waardoor zij hun interesse in het netwerk verliezen. Zodoende kunnen grote, gecentraliseerde netwerken beter worden aangestuurd door een neutrale NAO. Een NAO (opgericht ter ondersteuning van het netwerk) kent immers geen eigen doelen, maar enkel netwerkdoelen. Bovendien biedt een NAO ruimte voor partners om deel te nemen aan de (strategische) besluitvorming. Het is wel belangrijk dat gecentraliseerde netwerken ook daadwerkelijk door de neutrale NAO worden aangestuurd, en dat de NAO niet slechts als verlengstuk van een partnerorganisatie fungeert. Het derde pad naar netwerk effectiviteit betreft zodoende: Grote netwerken, geïntegreerd door centralisatie en aansturing door een neutrale NAO.

Zoals blijkt uit figuur 4, kan een netwerk één van de drie paden volgen naar netwerk effectiviteit, maar het netwerk moet wel voldoen aan alle voorwaarden voor effectiviteit.



Figuur 4: Voorwaarden en paden netwerk effectiviteit

Best Practices

Tijdens de dataverzameling en overige gesprekken in het veld van Veiligheidshuizen zijn ons diverse best practices ten gehore gekomen. De verschillende best practices worden hieronder gepresenteerd. Het is wel van belang enkel best practices te implementeren die aansluiten bij de configuratie of het pad dat uw Veiligheidshuis volgt.

1. Ochtendbriefing

Een ochtendbriefing is een overleg aan het begin van de dag, waarbij meestal de politie de gebeurtenissen van de afgelopen 24 uur inbrengt. Tijdens het overleg wordt gekeken of een casus direct moet worden opgepakt (bijvoorbeeld Huiselijk Geweld), of op de agenda van het volgende casusoverleg geplaatst moet worden. Het gebruik van dagelijkse ochtendbriefings biedt het voordeel dat partners op de hoogte zijn van de meest actuele informatie, dat er indien gewenst direct actie kan worden ondernomen en dat er een nauwere samenwerking tussen de partners ontstaat. Hierdoor stijgt de netwerk dichtheid, wat het onderling vertrouwen en de informatiedeling ten goede komt. In geval van grote netwerken is het belangrijk alleen kernspelers in de ochtendbriefings te betrekken, gezien de overmatige dichtheid van het netwerk anders grote coördinatieproblemen kan veroorzaken.

2. Proces managers

Proces managers of proces coördinatoren spelen een centrale rol in de coördinatie van de casusbehandeling en de communicatie tussen alle partners van het Veiligheidshuis. Soms sturen zij de voorzitters van de casusoverleggen en case managers aan. Daarnaast dragen zij vaak de eindverantwoordelijkheid voor de meest complexe casussen in het netwerk. Het belangrijkste voordeel van proces managers is dat zij netwerk integratie stimuleren door middel van centralisatie: Zij vormen de spil in het netwerk, die de activiteiten rondom cliënten of verdachten coördineren en waar alle partners informatie kunnen verkrijgen. Door hun centrale positie en overzicht kunnen zij mogelijkheden blootleggen en activiteiten initiëren, die voor afzonderlijke partners niet mogelijk waren. Doordat proces managers centralisatie in het netwerk stimuleren, is aansturing door een neutrale NAO gewenst. Proces management door een leidende organisatie kan overmatige dominantie van deze organisatie veroorzaken.

3. Voorzittersoverleg en clusteroverlappende connecties

Door een algemeen overleg voor de voorzitters casusoverleg, kan de verbinding tussen verschillende themagebonden clusters in het Veiligheidshuis worden gestimuleerd. Ook de deelname van de voorzitters aan casusoverleggen van hun collega's, stimuleert de integratie tussen clusters. Wanneer de voorzitter van een casusoverleg Jeugd bijvoorbeeld deelneemt

aan een casusoverleg Huiselijk Geweld wordt deze het aanspreekpunt voor casussen die in beide overleggen aan de orde komen. Hierdoor wordt onder meer de kans op duplicatie van casussen of dubbele interventies verkleind, alsmede de informatiedeling gestimuleerd. Deze stimulering van de integratie tussen verschillende clusters vereist wel de beschikbaarheid van de benodigde middelen, gezien het extra werkzaamheden voor de voorzitters met zich meebrengt.

4. Informatiesessies voor partners

Een andere best practice betreft het organiseren van informatiesessies voor partners. Tijdens deze informatiesessies kunnen de partners elkaar duidelijk maken wat de doelen, doelgroepen en mogelijkheden van hun moederorganisaties zijn en wat zij komen doen in het Veiligheidshuis. Hierdoor leren partners de achtergrond en mogelijkheden van elkaar beter kennen. Ook kan het Veiligheidshuis de collectieve doelstellingen toelichten. Het is immers belangrijk dat niet alleen de vertegenwoordiger van de partnerorganisatie, maar ook diens manager en collega's in de BackOffice goed geïnformeerd zijn. Hierdoor kan de betrokkenheid van de partnerorganisaties worden vergroot, evenals het mandaat van de medewerker die de moederorganisatie vertegenwoordigt. Daarnaast kan middels de informatiesessies verwarring worden voorkomen, bijvoorbeeld bij de casusoverleggen en de toekenning van casussen aan organisaties. Dergelijke informatiesessies kunnen ook worden gebruikt om nieuwe partners kennis te laten maken met het Veiligheidshuis. De Informatiesessies kunnen plaatsvinden in de vorm van een vergadering, maar ook door de managers van partnerorganisaties te laten toekijken bij casusoverleggen, of door een bezoek te brengen aan partnerorganisaties. De betrokkenheid van partnerorganisaties en het mandaat van de vertegenwoordigende medewerkers kan overigens ook worden gestimuleerd door de netwerk manager te betrekken in de selectie en beoordeling van deze medewerkers of middels gezamenlijke trainingsmiddagen.

5. Bureau documentatie

Bureau documentatie is in essentie een administratieve eenheid die informatie betreffende de casussen verzamelt. Deze eenheid binnen het Veiligheidshuis zorgt voor het verzamelen, verwerken en distribueren van informatie over casussen aan de partnerorganisaties. Hierdoor kunnen alle partners nog voor het casusoverleg volledig op de hoogte zijn van de beschikbare informatie over een casus en de voorgaande interventies. Doordat de administratieve eenheid zorg draagt voor de coördinatie van informatie en communicatie, kan de complexiteit van samenwerkingsrelaties in het netwerk sterk worden gereduceerd.

Bureau documentatie is echter een gecentraliseerde vorm van integratie die, vanwege potentiële dominantierisico's, met name geschikt is voor netwerken aangestuurd door een neutrale NAO.

6. Informatiesysteem en toolbox

Naast Bureau documentatie is een adequaat informatiesysteem vereist voor het beschikbaar stellen van informatie over casussen aan partners. Alle partners moeten informatie kunnen aanleveren die in het systeem wordt ingevoerd en opgeslagen, gezien het voornaamste doel van een Veiligheidshuis de informatiedeling en afstemming tussen partners betreft. Wanneer de partners de informatie zelf kunnen toevoegen en raadplegen, wordt de administratieve eenheid binnen het netwerk ontlast. Deze taak kan ook door de administratieve eenheid worden uitgevoerd, indien de eenheid over de juiste middelen en voldoende menskracht beschikt. Het kan raadzaam zijn om, bijvoorbeeld binnen het informatiesysteem, een toolbox beschikbaar te stellen, waarin de mogelijkheden voor interventies van de verschillende partners worden omschreven. Zo kunnen partners niet alleen informatie over casussen raadplegen in het systeem, maar ook de mogelijkheden tot acties. Daarnaast is het van belang dat het systeem ook managementinformatie kan aanleveren.

7. Formulering van doelen

Naast de bovengenoemde best practices op het vlak van informatiedeling, kan het formuleren van heldere, lokale netwerkdoelen ook bijdragen aan de effectiviteit van het netwerk. Het formuleren van uitdagende, maar ook reële en specifieke doelen geeft het netwerk de mogelijkheid de eigen prestaties te toetsen. Daarnaast stimuleren lokale netwerkdoelen ook de onderlinge afstemming tussen partners en de legitimiteit van het netwerk. Indien de doelen echter onduidelijk zijn opgesteld of niet haalbaar zijn voor het netwerk, kunnen de voortgang en successen van het netwerk moeilijk inzichtelijk worden gemaakt, waardoor de meerwaarde en legitimiteit van het Veiligheidshuis ter discussie kan komen te staan. Zodoende is het van belang dat een Veiligheidshuis middels heldere, specifieke en haalbare doelstellingen aan zowel partners als externen een duidelijk signaal geeft over de meerwaarde van het netwerk.

8. Monitoring van doelbereik

Tot slot is niet alleen de formulering van lokale doelen, maar ook de *monitoring* van het doelbereik van belang. Alleen door het doelbereik te monitoren kan immers de meerwaarde van het Veiligheidshuis worden aangetoond. Hierbij is het wenselijk niet alleen te kijken naar de output van het Veiligheidshuis, maar ook naar de input. Het monitoren van doelbereik kan

plaatsvinden door bijvoorbeeld de ontwikkeling van (sub)groepen, die in het Veiligheidshuis worden behandeld, gedurende enkele jaren te volgen (bijvoorbeeld 100 veelplegers, of 25 probleemjongeren). De ontwikkeling van het crimineel gedrag en de eventuele recidive van deze observatiegroepen geeft niet alleen informatie over het lokale doelbereik, maar ook over de bijdrage aan de landelijke doelstelling: 5,8% reductie van de recidive in 2 jaar tijd. Gezien de bijdrage van Veiligheidshuizen hoofdzakelijk gelegen is in het optimaliseren van de informatiedeling en afstemming tussen de lokale partnerorganisaties, vormt het *lokale doelbereik* de belangrijkste indicatie voor de effectiviteit van het netwerk.

Referenties

- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94: 95 – 120.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2008). *Quick scan veiligheidshuizen*. Den Haag.
- Delden, P.J. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Diks, S. (2009). *Plan van Aanpak. Visitaties Veiligheidshuizen*. Den Haag. Unpublished manuscript.
- Geelhoed, K.C. (2010). The Effectiveness of Dutch Crime Prevention Networks: A Contextual Approach.
- Hulsen, H., & Moors, H. (2009). *Over eigen grenzen heen: Eindrapport Veiligheidshuis Midden-Limburg* (Report No. 09-0251/140/HH).
- IVA beleidsonderzoek en advies & BBSO (2005). *Evaluatie justitieel casusoverleg jeugd*. Tilburg
- IVA beleidsonderzoek en advies (2008). *Evaluatie casusoverleg veelplegers en jeugd*. Tilburg.
- Kenis, P.N., & Raab, J. (2003). Wanted: A Good Network Theory of Policy Making. *Paper prepared for the Seventh National Public Management Conference, Washington D.C., October 9-10, 2003*.
- Mannak, R.S. (2010). The Effectiveness of Dutch Crime Prevention Networks: A Management Approach.
- Ministerie van Justitie and Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Veiligheid begint bij voorkomen. Voortbouwen aan een veiliger samenleving*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen (2008). *Veiligheidshuizen. Naar een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2009). *Landelijk netwerk van veiligheidshuizen. Uitnodiging conferentie Veiligheidshuizen*. Retrieved from <http://www.justitie.nl/actueel/persberichten/archief-2009/91208.aspx>.

- Nelissen, P. (2007). *Kompas voor veiligheidshuizen Limburg*. Nelissen Onderzoek en Advies, Maastricht.
- Nielsen, B.B. (2007). Determining international strategic alliance performance: A multidimensional approach. *International Business Review*, 16, p. 337–361.
- Parket Generaal (2009). *Uitwerking van de visie op veiligheidshuizen*.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. (2003). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. Stanford University Press. Stanford: California.
- Provan, K.G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management*, 33(3): 479-516.
- Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative science quarterly* 40: 1-33.
- Provan, K.G., & Milward, H.B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Scott, J. (2000). *Social network analysis. A handbook*. (2nd ed.). London: Sage publications.
- Voetee, C. (2009). *Vergelijk Veiligheidshuizen. Financiën*. Utrecht. (Report No. 1).
- WODC. Ministerie van Justitie (2008a). *Evaluatie justitie in de buurt nieuwe stijl. Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen*. Den Haag.
- WODC. Ministerie van Justitie (2008b). *De WODC-Recidivemontitor*. (Report No. 3e, herziene versie).