

Universiteit Twente, Faculteit Management & Bestuur
Opleiding Bestuurskunde

Consensus en conflict binnen netwerkstructuren

De Twentse veelplegeraanpak bij reclasseringinstellingen nader bezien

Bacheloropdracht Bestuurskunde (algemeen)
Door: Chantal Vaags (s0038687)

Examinator: drs. G.D. Bakker
Meelezer: drs. M. Krommendijk

Datum: 24-09-2007
Plaats: Enschede

Voorwoord

Voor u ligt het verslag 'Consensus en Conflict binnen netwerkstructuren. De Twentse veelplegeraanpak bij reclasseringsinstellingen nader bezien'. Na ongeveer 3 maanden te hebben besteed aan het uiteenzetten van de onderzoeksstrategie, het houden van de interviews en het analyseren van de resultaten is het eindproduct klaar. Het was een plezierige, maar vooral leerzame ervaring om de praktijk van beleidsuitvoering in netwerkkarrangementen van dichtbij te kunnen bekijken.

Bij deze wil ik van de gelegenheid gebruik maken om alle personen en sommigen in het bijzonder, die mij hebben geholpen bij de uitvoering van dit onderzoek, te bedanken. Speciale dank gaat uit naar mijn examinerator drs G.D. Bakker voor haar kritische blik en hulp bij het verslag. Ook bedank ik mee-lezer drs. M. Krommendijk voor het geven van een heldere, doch kritische blik op deze bachelorscriptie. Verder wil ik alle respondenten bedanken voor de tijd en moeite die zij hebben gestoken in de medewerking met de interviews. Alle vrienden die hebben meegeholpen met het meedenken in mijn onderzoek, bedankt daarvoor. Tot slot een dankbetuiging aan medestudente Carola Mijwaart, voor de hulp bij het opstellen en afnemen van de interviews en natuurlijk voor de gezellige ritjes naar Almelo.

Rest mij nog u veel leesplezier te wensen.

Chantal Vaags

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Doelstelling	5
1.3 Onderzoeksvragen	5
1.4 Relevantie	6
1.5 Opzet van het rapport	7
2. Onderzoeksopzet en methoden	8
2.1 Onderzoeksopzet en methoden	8
2.2 Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid	10
3. Theoretisch kader	12
3.1 Samenwerking in netwerken en netwerkstructuren	12
3.2 Van traditionele hiërarchische beleidsvoering naar een netwerkstructuur	13
3.3 Consensus en conflict in netwerkstructuren	16
3.4 Conclusie	20
4. Drie reclasseringsinstellingen binnen de veelplegeraanpak: een bron van consensus of conflict?	22
4.1 Gedeelde visies of niet?	22
4.2 Conclusie	30
5. Consensus en conflict tussen reclasseringsinstellingen en hun gevolgen voor overige actoren	31
5.1 Merkbare gevolgen voor de overige actoren	31
5.2 Conclusie	34
6. Implicaties van de huidige situatie van consensus en conflict	35
6.1 Een tussenbalans: de mate van consensus en conflict beschreven	35
6.2 Implicaties van de mate van conflict	36
6.3 Implicaties van de mate van consensus	37
6.4 Conclusie	38
7. Conclusie en discussie	39
7.1 Visies op probleemdefinities, doelstellingen en de aanpak binnen de veelplegeraanpak	39
7.2 Gevolgen voor de samenwerking	42
7.3 Discussie	44
Literatuur	45
Bijlage 1: Vragenlijst Reclasseringsmedewerkers	47
Bijlage 2: Vragenlijst Coördinator	49
Bijlage 3: Vragenlijst Politie en OM	51

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

In de wereld van de criminaliteitsbestrijding vormen veelplegers een belangrijke doelgroep voor het maken van beleid. Niet alleen is uit onderzoek gebleken dat veelplegers maar liefst verantwoordelijk zijn voor 20% van alle geregistreerde en opgehelderde criminaliteit in Nederland (Tollenaar e.a., 2006:1), ook is er gebleken dat maar liefst 71% van ex-gedetineerden binnen zes jaar opnieuw in aanraking komt met justitie (Snippe e.a., 2006: 1).

In de kabinetsnota 'Naar een veiliger samenleving' gaf het kabinet in 2002 aan de stelselmatige dader, oftewel 'veelpleger', op een effectievere en efficiëntere manier te willen aanpakken. Door de nadruk te leggen op een lokale aanpak tussen de verschillende ketenpartners die te maken hebben met de problematiek rondom veelplegers, wil de overheid het probleem zo dicht mogelijk bij de crimineel aanpakken. De landelijke overheid vervult hierbij een facilitaire en kaderstellende rol.

De samenwerking tussen de verschillende ketenpartners, die tot doel heeft tot een betere afstemming van de hulp- en dienstverlening in de veiligheidssector te komen, vindt in de gemeente Enschede gestalte via het zogenaamde 'Veiligheidshuis'. Het Veiligheidshuis is de naam waaronder de verschillende ketenpartners samenwerken, te weten de gemeente Enschede, het Openbaar Ministerie (OM), de Politie Zuid Twente, justitiepartners, zorg- en fysieke veiligheidspartners. Binnen de justitiële en zorg ketens bevinden zich de reclasseringsinstanties: Stichting Reclassering Nederland, Tactus Verslavingsreclassering en de reclassering van het Leger Des Heils. De reclasseringsinstanties houden zich in het licht van de veelplegerproblematiek voornamelijk bezig met het toezicht op delinquenten, welke opdracht hen vanuit justitie opgelegd wordt.

Het Leger des Heils, Tactus Verslavingsreclassering en Stichting Reclassering Nederland richten zich ieder op een speciale doelgroep van de veelplegers, te weten: dakloze veelplegers, verslaafde veelplegers en de overige veelplegers.

Door de komst van het Veiligheidshuis zijn de reclasseringsinstanties gedwongen tot een intensievere samenwerking met elkaar én de overige ketenpartners. Deze vrij recente en nieuwe vorm van samenwerking moet tot effect hebben dat de veelpleger een sluitende aanpak geniet, waardoor de kans op recidive zoveel mogelijk teruggedrongen wordt.

1.2 Doelstelling

Zoals Terpstra (2001: 141-142) in zijn artikel aangeeft hoeft een interorganisationeel netwerk niet altijd te leiden tot een gemeenschappelijke uitvoeringspraktijk of goede samenwerking. Een initiatief tot samenwerking kan blijven steken in goede bedoelingen, of leiden tot uiterst trage besluitvorming of zelfs schijnsamenwerking. Van het ontstaan van een daadwerkelijke samenwerking is dan geen sprake. Een van de factoren die het ontstaan van een goede samenwerking bevordert (Terpstra, 2001: 155-164), is het bestaan van consensus over regels, opvattingen en beleidsparadigma's die in de aparte organisaties gelden.

Gezien de reclasseringsinstellingen vóór de ketenaanpak meer geïsoleerd van de overige betrokken actoren in de omgeving opereerden, heersen bij de drie reclasseringsinstellingen mogelijk verschillende uitvoeringsculturen, waardesystemen en/of werkprocessen. Giddens (1984) stelt dat er een dialectisch verband bestaat tussen de heersende cultuur-, regels- en waardesystemen en de manier waarop een uitvoerend ambtenaar met zijn discretionaire bevoegdheid omgaat. Uit deze veronderstelling kan worden opgemaakt dat tussen reclasseringsinstanties mogelijk verschillende visies op het probleem, de aanpak en doelstellingen van deze aanpak van veelplegers bestaan. Aangezien deze verschillen in visies, die mogelijk doorwerken in verschillen in werkwijzen, op hun beurt weer kunnen leiden tot het ontstaan van consensus of conflict binnen de ketensamenwerking, is het doel van dit onderzoek na te gaan in hoeverre hier sprake van is.

Dit onderzoek zal zich richten op de rol van de drie reclasseringsorganisaties binnen de veelplegeraanpak in Enschede. De doelstelling van het onderzoek is te kijken in hoeverre verschillen in de bij de reclasseringsinstanties heersende regels, opvattingen en beleidsparadigma's over de aard van het probleem van veelplegers, de aanpak hiervan en de doelstellingen van deze aanpak, de huidige ketensamenwerking beïnvloeden. Centraal staat hierin de mate van consensus en/of conflict over deze regels, opvattingen en beleidsparadigma's, ofwel 'visies'.

1.3 Onderzoeksvragen

De hierboven omschreven doelstelling van het onderzoek heeft uiteindelijk geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

Wat is de visie van de verschillende reclasseringsorganisaties op het probleem van veelplegers, de aanpak en doelstellingen van deze aanpak, en in hoeverre heeft een verschil of overeenkomst in visies gevolgen voor de samenwerking binnen de veelplegeraanpak?

De bovenstaande onderzoeksvraag en de doelstelling zoals die eerder omschreven is, hebben geleid tot de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze heeft consensus of conflict binnen een samenwerkingsverband over probleemdefinities, gewenste aanpakken en doelstellingen volgens theorie over netwerkbenaderingen invloed op de samenwerking?
2. In hoeverre verschillen de visies van de verschillende reclasseringsorganisaties op het probleem van veelplegers?
3. In hoeverre verschillen de visies van de verschillende reclasseringsorganisaties op de aanpak van veelplegers?
4. In hoeverre verschillen visies van de verschillende reclasseringsorganisaties op de doelstellingen van de aanpak van veelplegers?
5. In hoeverre hebben de verschillen of overeenkomsten in visies gevolgen voor de samenwerking binnen de veelplegeraanpak?

1.4 Relevantie

De relevantie voor dit onderzoek voor de praktijk, komt al enigszins naar voren uit de achtergrond. Aangezien een relatief groot deel van de Nederlandse criminaliteit voor rekening komt van de veelpleger, en omdat niet alleen de objectieve maar ook de subjectieve veiligheid hier sterk mee samenhangt, is het zeer wenselijk meer te weten over de uitvoering van het binnen de kabinetsnota 'Naar een veiliger samenleving' gestelde beleidskader. Indien zou blijken dat de uitvoering van het beleid in de praktijk niet aansluit op het gestelde kader, zou aanpassing van het beleid of betere controle op de uitvoering een verbetering in kunnen houden.

Voor de reclasseringsinstanties en voor de partners aangesloten bij het casusoverleg¹ en de ketenaanpak in Twente, is het tevens van belang in te zien in hoeverre visieverschillen de samenwerking binnen de veelplegeraanpak, en daarmee ook het nut en de effectiviteit van de ontstane netwerkstructuur, beïnvloeden. In reactie op deze kennis kunnen zij hun rol binnen het samenwerkingsproces evalueren en de samenwerking anders aansturen waar nodig.

De wetenschappelijke relevantie ligt vooral in het feit dat het theoretisch kader wordt getoetst op de toepasbaarheid in praktijk. Daarnaast wordt tevens duidelijk in hoeverre de gekozen theorieën

¹ Het casusoverleg is het maandelijks overleg tussen alle ketenpartners waar de stand van zaken van de meest actieve veelplegers wordt besproken, en waar tevens wordt vergaderd over stappen die genomen dienen te worden voor de aanpak van een specifieke veelpleger.

binnen het theoretisch kader elkaar aanvullen en in combinatie met elkaar een nuttig kader bieden voor het analyseren van netwerkprocessen.

1.5 Opzet van het rapport

Het rapport zal bestaan uit verscheidene hoofdstukken, waarin de deelvragen beantwoord zullen worden. Tevens zal een conclusie op de hoofdvraag worden getrokken.

Hoofdstuk 2 zal de data en methoden beschrijven die bij dit onderzoek gebruikt worden. Tevens wordt ingegaan op de zwakke en sterke kanten van de gekozen onderzoeksopzet. In hoofdstuk 3 komt het theoretisch kader aan bod, van waaruit geredeneerd zal worden bij de beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag. Het theoretisch kader geeft tevens de theoretisch veronderstelde implicaties van consensus en conflict voor de samenwerking binnen netwerkstructuren weer. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de gesignaleerde verschillen en overeenkomsten in visies bij de reclasseringsinstanties. In hoofdstuk 5 ligt de focus op wat de merkbare gevolgen zijn van de verschillen en/of overeenkomsten in de visies tussen de reclasseringsinstanties voor de overige actoren binnen de veelplegeraanpak. Hoofdstuk 6 zal vervolgens weergeven wat de consequenties zijn van de huidige situatie van consensus en conflict voor de samenwerking binnen de veelplegeraanpak. Tot slot zal in hoofdstuk 7 concluderend worden ingegaan op de gevonden relatie tussen de verschillen en/of overeenkomsten in visies en de samenwerking zoals die op het moment is bij de aanpak van veelplegers in Twente.

2. Onderzoeksopzet en methoden

2.1 Onderzoeksopzet en methoden

Het onderzoek naar de effecten van verschillen in visies tussen reclasseringsorganisaties met betrekking op de veelplegeraanpak zal de vorm hebben van een kwalitatieve case-study. De onderzoeksvraag zal binnen één specifiek geval getoetst worden, en daarom beperkte generaliserende kracht hebben. De positieve kant van het doen van een case-study is echter dat diep op specifieke lokale omstandigheden kan worden ingegaan, zodat de gevolg-effect relaties zo uitgebreid mogelijk beschreven kunnen worden. Naast het feit dat het om een case-study draait, is het tevens van belang te melden dat het onderzoek beschrijvend van aard is. Het onderzoek dient er niet toe een bepaald verschijnsel te verklaren, maar heeft tot doel het uiteenzetten in hoeverre er sprake is van consensus of conflict over probleemdefinities, doelstellingen en aanpakken binnen het netwerk en welke gevolgen zich hierdoor manifesteren.

De methode die gebruikt wordt om data te verzamelen is het semi-gestructureerde interview. Van tevoren zijn interview vragen opgesteld die beantwoord dienen te worden tijdens het interview. Er zal echter vrijheid worden genomen om indien nodig hiervan af te wijken of aanvullende vragen te stellen. De reden hiervoor is dat dit kwalitatieve onderzoek vooral gewijd is aan het zo uitgebreid mogelijk beschrijven van de visies van reclasseringsinstanties en hun gevolgen. Voor een uitgebreide en duidelijke beschrijving kan het nodig zijn gedurende het interview aanvullende vragen te stellen of het interview bij te stellen.

Er zijn allereerst interviews afgenomen twee reclasseringsmedewerkers van de drie reclasseringsinstanties: Reclassering Nederland, Tactus Verslavingsreclassering en Reclassering Leger des Heils. De reden dat gekozen is voor het afnemen van interviews bij de uitvoerende ambtenaren en niet bij de top van de instanties, is dat het uiteindelijke beleid bepaald wordt door de hoe de reclasseringsmedewerker met het kader van regels en de daarmee gepaarde discretionaire ruimte omgaat die hem vanuit de organisatie geboden wordt. Van elke reclasseringsorganisatie zullen twee reclasseringsambtenaren die veelvuldig met de doelgroep van veelplegers van doen hebben, geïnterviewd worden.

Gezien het van belang is te kijken in hoeverre conflict en consensus omtrent het probleem, de aanpak en de doelstellingen van de aanpak van veelplegers, de samenwerking beïnvloedt, is het noodzakelijk te kijken hoe zich dit in de praktijk manifesteert. Om deze reden zijn ook interviews

afgenomen met de coördinator van de veelplegeraanpak, evenals de ketenpartners die sterk afhankelijk zijn van de reclasseringsinstanties, te weten de Politie en het Openbaar Ministerie. De coördinator van het veelplegeroverleg is werkzaam bij de GGD, en staat inhoudelijk gezien buiten de veelplegeraanpak. Op deze manier vervult zij een onafhankelijke rol als coördinator van het overleg. Vanuit de Politie is medewerking verleend door de Projectleider Veelplegers, die zich bezighoudt met de dagelijkse uitvoering van de veelplegeraanpak bij de Politie. Tevens is hij initiator en direct aanspreekpunt van het veelplegeradoptie-project², en woont hij ieder casusoverleg bij (Sollie, 2007). Het Openbaar Ministerie is bij de interviews vertegenwoordigd door de coördinerende parketsecretaris van het Openbaar Ministerie te Almelo, werkzaam bij het Veiligheidshuis Enschede. Ook hij is ieder casusoverleg aanwezig.

Voor het houden van de interviews is samengewerkt met medestudente Carola Mijwaart, die eveneens een onderzoek uitvoerde naar de samenwerking tussen reclasseringsinstanties binnen de veelplegeraanpak in Twente. Haar onderzoek richtte zich voornamelijk op verschillen in werkprocessen, terwijl de focus van dit onderzoek ligt bij verschillen in visies tussen reclasseringsinstellingen. Er zijn geïntegreerde vragenlijsten opgesteld, waarbij in een logische volgorde alle voor ieder noodzakelijke vragen aan bod kwamen.

De vragenlijsten gehanteerd voor de interviews zijn te vinden in de bijlagen. In deze vragenlijsten zijn zowel de vragen opgenomen, die voor dit onderzoek gesteld zijn, als de vragen die het onderzoek van Mijwaart dienden. Om duidelijkheid te scheppen in de verdeling van de vragen tussen deze onderzoeken staan alle vragen in het interview van de reclasseringsmedewerkers, ter beantwoording van de onderzoeksvragen voor dit onderzoek, dik gedrukt.

In bijlage 1 vindt u de vragenlijst, zoals deze is voorgelegd aan alle zes reclasseringsmedewerkers van zowel Tactus Verslavingsreclassering, Leger des Heils als Reclassering Nederland. Omdat het onderzoek opgedeeld is naar visies, zogezegd over probleemdefinities, doelstellingen en aanpakken, zijn de vragen als volgt te herleiden:

- Vragen 8 en 9 behandelen de visie op de probleemdefinitie: deze twee verschillende vragen betreffen de belangrijkste oorzaak of oorzaken die ten grondslag liggen aan het veelplegerprobleem, en die criminogene factoren die de meeste aandacht verdienen binnen het veelplegerprobleem.

² Het veelplegeradoptie-project is een project binnen de veelplegeraanpak waarbij vanuit de Politie agenten 'adoptiefouder' van een veelpleger worden gemaakt, waarbij de agent verantwoordelijk is voor het houden van toezicht op de veelpleger.

-
- De doelstellingen van de veelplegeraanpak zijn vertegenwoordigd in de vragen 11 en 12. Deze vragen dienen verduidelijking te geven over hoe de uitvoerenden van de reclasseringsinstanties de doelstellingen van de veelplegeraanpak interpreteren.
 - De vragen 13 t/m 17, 20, 21 betreffen de (gewenste) aanpak van veelplegers: in de vragenlijst zijn meerdere vragen opgenomen die betrekking hebben op de huidige en gewenste aanpak van veelplegers. Ook zijn er vragen in opgenomen over de betrokkenheid van medewerkers en de samenwerking tussen de reclasseringsinstanties.

Bijlage 2 betreft de vragenlijst gehanteerd voor het interview met de coördinator, en bijlage 3 de vragen opgesteld voor de medewerkers van de Politie en het Openbaar Ministerie. Er is ervoor gekozen deze tweedeling te maken, aangezien de coördinator een onafhankelijke en geen inhoudelijk deskundige positie vervult binnen het casusoverleg. Op deze manier bestaat er hier een andere afhankelijkheid van de reclasseringsinstellingen, die niet vergelijkbaar is met die van de Politie en het OM. De Politie en het OM zijn voor de uitvoering van hun taken, afhankelijk van het functioneren van de reclasseringsinstanties. Reclasseringsinstanties leveren immers informatie over het functioneren van de veelpleger binnen de maatschappij, en geven adviezen over welk te volgen traject het meest effectief is bij de aanpak van een bepaalde veelpleger.

2.2 Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid

Gezien de onderzoeksopzet een kwalitatieve case-study omvat, is het van belang enkele tekortkomingen van een dergelijke opzet in het oog te houden bij het trekken van conclusies. Zoals gezegd zullen de conclusies beperkte generaliserende kracht hebben naar andere netwerkstructuren toe, aangezien het hier draait om een specifieke invulling van het beleid omtrent veelplegers, met haar specifieke kenmerken en posities binnen het netwerk. Echter valt er weldegelijk te generaliseren naar vergelijkbare samenwerkingsverbanden betreffende de veelplegeraanpak, aangezien de verdeling tussen de drie specifieke reclasseringsorganisaties ook landelijk voorkomt. Hoewel de aanpak van veelplegers lokaal wordt ingevuld, en derhalve kan verschillen per arrondissement of gemeente, is de wijze waarop de drie reclasseringsorganisaties in Twente werken vanuit hun organisatiespecifieke achtergrond te generaliseren naar overige eenheden van de landelijk vertegenwoordigde reclasseringsorganisaties. Dit kan ertoe leiden dat conclusies over consensus en conflict tussen de reclasseringsorganisaties, die veroorzaakt worden door kenmerken van de organisaties op zich, ook geldig kunnen zijn in andere netwerkstructuren waarin deze drie partners vertegenwoordigd zijn.

Het is niet de ambitie van dit onderzoek, om tot algeheel generaliseerbare conclusies te komen. De ambitie is echter wel om zo uitgebreid mogelijke beschrijving te geven van de verschillen in visies tussen reclasseringinstanties en de (mogelijke) gevolgen hiervan voor de samenwerking binnen de veelplegeraanpak. Hiervoor leent een kwalitatieve case-study zich goed.

Gezien de beperkte omvang van een bacheloropdracht, is het niet mogelijk alle reclasseringsmedewerkers en betrokkenen bij het casusoverleg te interviewen. Deze beperking heeft gevolgen voor de validiteit van de data die geanalyseerd dienen te worden. Per reclasseringsorganisatie worden 2 medewerkers geïnterviewd, waardoor een vertekend beeld kan ontstaan wanneer de individuele meningen van medewerkers worden gegeneraliseerd naar de organisatie als geheel. Daarnaast worden wegens het tijdsbestek van het casusoverleg alleen de coördinator en de hoofdcontactpersonen van het OM en de Politie geïnterviewd. Ook hierin zit de beperking dat resultaten niet naar alle betrokkenen van de ketenaanpak kunnen worden gegeneraliseerd.

Tenslotte is er bij de betrouwbaarheid van het onderzoek rekening mee gehouden dat de vorm van de vragen die in interviews gesteld worden, invloed kan hebben op het antwoord dat gegeven wordt. Om deze reden is geprobeerd de interviewvragen zo open mogelijk te stellen, zodat de respondent zo vrij mogelijk is in de beantwoording ervan.

3. Theoretisch kader

3.1 Samenwerking in netwerken en netwerkstructuren

De afgelopen twintig jaar is steeds meer aandacht gekomen voor de integrale uitvoering van beleid, die vaak gestalte krijgt in overleg- en netwerkstructuren. De veelplegeraanpak zoals die wordt uitgevoerd in het arrondissement Almelo is een voorbeeld van een netwerkstructuur. Voor de definitiebepaling is het van belang het begrip 'netwerkstructuur' toe te lichten. Keast e.a. (2004: 364) maken onderscheid tussen de begrippen 'netwerken' (als werkwoord), 'netwerk' en 'netwerkstructuur'. 'Netwerken' wordt omschreven als de term die gebruikt wordt voor de manier waarop mensen via communicatie contacten met elkaar leggen en eventueel banden aangaan. Een netwerk ontstaat dan wanneer de banden tussen individuen of organisaties geformaliseerd worden. Een netwerkstructuur echter, gaat nog een stap verder. Netwerkstructuren ontstaan wanneer het onderhouden van contacten tussen verschillende organisaties niet genoeg is om een gesteld doel te behalen, en men zich realiseert dat men (en de organisatie waarin men opereert) slechts een klein deel uitmaakt van een groter geheel (Keast e.a.: 364). Het draait hierbij dus om een gemeenschappelijke missie die door de actoren zelfstandig niet uit te voeren valt.

De ketenaanpak van veelplegers voldoet aan de definitie van netwerkstructuur, aangezien het bewustzijn bij de verschillende ketenpartners bestaat dat het probleem alleen door intensieve samenwerking tussen de betrokken instanties kan worden aangepakt. Om te voorkomen dat instanties maatregelen nemen die de acties van andere instellingen dwarsbomen is intensief overleg noodzakelijk.

Nu is vastgesteld dat het samenwerkingsverband tussen de verschillende ketenpartners, waaronder de te onderzoeken reclasseringsinstanties, te omschrijven valt als een netwerkstructuur, is het van belang het onderzoek naar deze structuur enigszins af te bakenen aan de hand van literatuur. De aanwezigheid van een interorganisationeel leidt niet altijd tot een daadwerkelijke samenwerking bij de uitvoering van beleid. Met name in het geval waar men bronafhankelijk is van een hogere overheid of andere externe sponsor, dreigt het gevaar van 'reputatie' ofwel 'impression management' (Terpstra, 2001: 142-143). Reputatie of impression management duidt op de poging van netwerkstructuren om naar buiten toe de indruk te wekken dat er sprake is van een vruchtbare samenwerking, terwijl in werkelijkheid de samenwerking blijft steken in goede bedoelingen, eindeloos overleg of schijnsamenwerking (Terpstra, 2001: 143). Er zijn verschillende factoren die

invloed hebben op het daadwerkelijk ontstaan van samenwerking bij de uitvoering van beleid. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen netwerk-interne en netwerk-externe factoren (Terpstra, 2001: 155-165). Netwerk-interne factoren hebben vooral betrekking op de verdeling van hulpbronnen, de mate waarin regels en opvattingen van partijen overeenkomen en functionaliteit en coördinatie van de samenwerking. Netwerk-externe factoren zijn de verdeling van bevoegdheden, de institutionele verdeling van hulpbronnen, de mate van consistentie tussen beleidslogica's en de mate waarin heersende beleidsparadigma's van partijen overeenkomen.

Het onderzoek naar de reclasseringsinstanties binnen de veelplegeraanpak zal zich richten op één netwerk-interne en één netwerk-externe factor, die beiden nauw samenhangen (respectievelijk): de mate waarin regels en opvattingen van partijen overeenkomen, en de mate waarin heersende beleidsparadigma's van partijen overeenkomen. De eerste factor is van belang aangezien dit draait om in hoeverre er consensus bestaat tussen de partijen over de samenwerking en werkwijze; het draait hierbij voornamelijk om de organisationele context. De tweede factor is belangrijk omdat dit draait om de consensus over definities van beleidsproblemen, evenals de opvattingen en normen over de gewenste uitvoering. Deze factor is gerelateerd aan de institutionele context, die vanuit het netwerk bestaat. De reden dat is gekozen voor deze factoren, is dat het meeste onderzoek naar netwerken zich richt op bronafhankelijkheid, en de manier waarop de verdeling van financiële middelen, macht en gezag in de netwerkstructuur is geregeld. Opvattingen, regels en beleidsparadigma's spelen echter ook een belangrijke rol in de wijze waarop samenwerking binnen een netwerkstructuur tot stand komt. Zo is het mogelijk dat professionele voorkeuren bij een beslissing over samenwerking zwaarder wegen dan hulpbron-overwegingen (Terpstra, 2001: 157). Ook kunnen beleidsparadigma's van sectoren waaruit de netwerkpartners afkomstig zijn verschillen en de samenwerking beïnvloeden. Vooral bestaande definities over beleidsproblemen, opvattingen en normen over de gewenste uitvoering hebben een soms moeilijk te doorbreken karakter en een sterke gerichtheid op de eigen sector (Terpstra, 2001: 162). Dit kan gevolgen hebben voor de samenwerking en de mate waarin consensus binnen de netwerkstructuur ontstaat.

3.2 Van traditionele hiërarchische beleidsuitvoering naar een netwerkstructuur

Keast e.a. (2004) gaan in op de verschillen tussen een normale hiërarchische benadering van beleidsproblemen en een benadering via een netwerkstructuur. De verschillen in werkwijze en uitkomsten hebben gevolgen voor de wijze waarop ambtenaren met de uitvoering van beleid dienen om te gaan. Het draait volgens Keast e.a. (2004) dus vooral om de visie die uitvoerend ambtenaren

hebben op netwerkstructuren en hoe deze structuren een bijdrage aan probleemoplossing en beleidsuitvoering leveren.

De nieuwe integrale samenwerking tussen ketenpartners die is ontstaan door de nieuwe veelplegeraanpak, leidt ertoe dat het probleem vanuit een nieuwe, integrale invalshoek wordt bekeken. De noodzaak voor een samenwerkingsverband tussen betrokken actoren bij de aanpak van veelplegers kan liggen in de onmogelijkheid van traditioneel bureaucratische en hiërarchische arrangementen om dit complexe probleem aan te pakken (Keast e.a.: 363). Een complexe problematiek, ofwel zogenaamde 'wicked issues' laten zich kenmerken door een onduidelijke probleemdefiniëring, het doorsnijden van verschillende beleids- en servicegebieden en de onmogelijkheid van het oplossen van het probleem door één actor of organisatie of de markt (Keast e.a.: 363). Dit verschijnsel kan worden gerelateerd aan de veelplegeraanpak in Twente. Doordat de doelgroep van veelplegers onderhevig is aan een complexe problematiek, waarbij vele instanties betrokken zijn bij het oplossen van deelproblemen (huisvesting, inkomen, verslaving), maar daarbij onvoldoende waarborg kunnen bieden voor de oplossing van het totale probleem, is het traditionele bureaucratische arrangement onvoldoende in staat gebleken het probleem op te lossen. Gevolg is dat dit 'wicked issue' alleen aangepakt kan worden binnen een samenwerkingsverband, waarbij alle betrokken instanties gezamenlijk, maar vanuit hun eigen expertise, aan het gehele probleem werken. Om het een en ander concreter toe te lichten zal vervolgens worden ingegaan op hoever de kenmerken van een 'wicked issue' nu daadwerkelijk aanwezig zijn binnen de veelplegerproblematiek.

Een onduidelijke probleemdefiniëring kan voortkomen uit verschillende en eventueel onderling tegenstrijdige doelstellingen die door de reclasseringsinstanties gehanteerd worden. De samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties echter, vraagt om een gemeenschappelijke doelstelling. De vele belangen en doelstellingen die bij de betrokken organisaties bestaan, zullen moeten inleveren aan specificiteit om tot een gemeenschappelijk compromis te komen (Hasenfeld, 1983: 9). Een voorbeeld hiervan kan zijn dat een doelstelling van Tactus om elke verslaafde te helpen af te kicken, geen weerklank vindt bij bijvoorbeeld Reclassering Nederland waar men minder belang hecht aan verslavingsproblematiek, en meer aan sociale 'inbedding' van de veelpleger in de maatschappij. Hierdoor zal hun gemeenschappelijke doelstelling minder specifiek worden, gezien met beide visies rekening gehouden dient te worden. Doordat de samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties om een gemeenschappelijke doelstelling vraagt, die aan ieders probleemopvatting van veelplegers recht doet, zal ook de gemeenschappelijke probleemdefinitie onderhevig zijn aan compromissen. Aangezien de probleemdefinitie een compromis is van de eisen

die vanuit de verschillende organisaties in de netwerkstructuur gesteld worden, is een vage definitie het gevolg.

De problematiek van veelplegers doorsnijdt tevens verschillende beleidsgebieden, maar vooral verschillende servicegebieden die de veelpleger ieder vanuit hun eigen denkwijze en specialisme aanpakken. Meerdere actoren zijn verantwoordelijk voor, of krijgen te maken met veelplegers. Voorbeelden van dergelijke organisaties, die in de ketenaanpak zijn opgenomen, zijn: politie, Justitie, maatschappelijk werk, de gemeentelijke sociale dienst en de reclasseringsinstanties. Omdat de reclasseringsorganisaties ieder toegespitst zijn op hun eigen doelgroepen (verslavingsproblematiek, daklozen, psychiatrisch patiënten en overigen), maar de veelpleger zelf vaak onderhevig is aan een combinatie van deze problematiek, raakt de behandeling van de veelpleger vaak het specialisatieterrein van verschillende reclasseringsinstanties. Dit brengt ons meteen tot het laatste punt: het oplossen van het probleem door één actor of organisatie is onmogelijk. Het probleem van veelplegers is gefragmenteerd, doordat iedere betrokken instantie zich richt op zijn deel van de verantwoordelijkheid binnen het probleem. Vaak gebeurt dit zonder acht te slaan op wat andere actoren beslissen omtrent de veelpleger. Toch is de expertise vanuit de verschillende vakgebieden vereist om tot een complete en werkende aanpak tegen veelplegers te komen.

Al met al geeft dit weer dat het probleem rondom veelpleger te omschrijven valt als een 'wicked issue'. Deze constatering heeft consequenties voor de wijze waarop het probleem te lijf gegaan kan worden. Een integrale aanpak, waarbij samenwerking en overleg tussen de betrokken ketenpartners en reclasseringsinstanties centraal staat, is essentieel. Een dergelijke integrale aanpak heeft dus vorm gekregen in de ketenaanpak, waarbij het veelplegeroverleg centraal staat.

Zoals eerder is duidelijk gemaakt, wordt een netwerkstructuur gekenmerkt door een brede, gemeenschappelijke missie met (organisatie)grensoverschrijdende doelen (Keast, 2004: 364). Dit houdt echter niet in dat verplichtingen en verbintenissen aangegaan met de eigen organisatie en haar doelen verdwijnen. Daarom is een van de moeilijkheden binnen netwerkstructuren dat er conflicten kunnen ontstaan tussen de individuele doelen van leden en de overkoepelende doelen van de netwerkstructuur (Keast, 2004: 364). Daarnaast valt er nog de kanttekening te maken dat verwacht wordt dat reclasseringsmedewerkers vaak uitvoerend ambtenaren zijn, die vanuit een bepaalde persoonlijke motivatie en doelstelling werken, die voornamelijk gericht is op het leveren van een bijdrage aan de maatschappij. Ze bezitten vaak een intrinsieke motivatie met betrekking tot de uitvoering van hun werk: zij helpen veelplegers, om de veelplegers te helpen, en niet om een ander extern doel te behalen zoals het verdienen van geld. Dit leidt ertoe dat het waarschijnlijk is dat

ook de persoonlijke doelstellingen van de reclasseringsmedewerker een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van het reclasseringswerk.

Al met al blijkt dat doelstellingen op verschillende niveaus kunnen bestaan, die elkaar eventueel kunnen tegenspreken: organisatie-overschrijdende doelstellingen, organisatie-specifieke doelstellingen en persoonlijke doelstellingen.

Tot slot is het van belang te onderkennen dat de uitkomsten van een netwerkgestructureerd uitvoeringsproces niet gelijk zullen zijn aan die van een hiërarchisch gestructureerd proces. De primaire uitkomsten van netwerkstructuren hebben volgens Keast e.a. (2004: 367) meer van doen met processen die ontstaan aan de hand van samenwerking, dan met het innovatieve oplossen van problemen. Om deze reden is het van belang dat men zich realiseert wat er van netwerkstructuren verwacht kan worden, en dat een netwerkstructuur aan drie belangrijke karakteristieken voldoet (Keast e.a., 2004: 367):

- een gemeenschappelijke missie; deze kan leiden tot een nieuwe set van gemeenschappelijke normen en waarden, die de visies van individuele leden hervormt
- interdependentie van de leden in de netwerkstructuur; het opbouwen van relaties met andere leden leidt tot het ontstaan van vertrouwen binnen de netwerkstructuur, hetgeen van groot belang is³
- een uniek structureel arrangement; bestaande uit horizontale relaties en de nadruk op het actief deel uit maken van het opbouwen van een nieuwe structuur of nieuw proces ter uitvoering van het beleid. Deze vernieuwing dient te leiden tot een effectievere manier van probleem oplossen.

Het is van belang dat leden van netwerkstructuren zich realiseren dat zij systematische verandering aan het aanbrengen zijn op de manier waarop met 'wicked issues' wordt omgegaan. Resultaten op het gebied van probleemoplossingen kunnen niet in de eerste fase worden verwacht.

3.3 Consensus en conflict in netwerkstructuren

Zoals Terpstra (2001) en Keast e.a. (2004) duidelijk maken is consensus over de weg die ingeslagen moet worden met betrekking tot probleemdefinities, doelstellingen en aanpakken van groot belang voor het instandhouden en effectief laten werken van een netwerkstructuur. Keast e.a. (2004: 364) gaven onder andere aan dat conflicten tussen de individuele doelstellingen van leden en overkoepelende doelen van de netwerkstructuur tot moeilijkheden kunnen leiden. Het woordje

³ Het opbouwen van relaties met andere leden is meestal een tijdrovend proces. Leden van de netwerkstructuur interpreteren dit vaak als weinig effectgericht en zien het nut er niet altijd van in (Keast e.a., 2004: 369).

'kunnen' is in dit opzicht van belang, aangezien dit aangeeft dat conflict niet per definitie hoeft te leiden tot een problematische samenwerking. Anderzijds echter kan een teveel aan consensus ook negatieve effecten hebben voor de samenwerking binnen een netwerkstructuur (Koppenjan, 2006: 89-91). Op de positieve en negatieve effecten van consensus en conflict zal in paragraaf 3.3.1 en 3.3.2 worden ingegaan.

Om de redenering van Koppenjan over de invloed van consensus en conflict op netwerkstructuren duidelijk te krijgen, is het van belang kort de te hanteren definities van beide te noemen.

Consensus betekent overeenstemming. Koppenjan (2006: 88) stelt dat consensus zich niet alleen beperkt tot het domein van normen en waarden, maar betrekking kan hebben op verschillende niveaus, zoals doelen, probleemperecepties, oplossingen en werkwijzen. Daarnaast betekent conflict een botsing in opvattingen, die ertoe kan leiden dat doelstellingen niet bereikt worden. Beide concepten (consensus en conflict) zijn meerdimensionaal, hetgeen wil zeggen dat zij in verschillende maten, reikwijdten en op verschillende niveaus binnen netwerkstructuren kunnen voorkomen (Koppenjan, 2006: 90).

Terpstra (2001) stelde dat overeenkomst in de heersende beleidsparadigma's van partijen binnen de netwerkstructuur een positieve invloed heeft op het ontstaan van een gemeenschappelijke uitvoeringspraktijk. Vraag is echter in hoeverre een gezamenlijk beleidsparadigma ook een positief effect heeft op de uitkomsten van deze uitvoeringspraktijk. Koppenjan (2006: 92-93) gaat hier op in. Een beleidsparadigma is te definiëren als een referentiekader of waardesysteem, dat de assumpties waarop het beleid is gebaseerd waarborgt, evenals de centrale waarden en identiteit van de coalitiepartijen (Koppenjan, 2006). Indien binnen de netwerkstructuur een gezamenlijk beleidsparadigma ontstaat, beperkt de bestaande consensus over de betrokken actoren, passende werkwijzen en oplossingen de mogelijkheid tot aanpassing en leren (Koppenjan, 2006: 93). Anderzijds stelt deze consensus de betrokken partijen in staat om onderlinge belangentegenstellingen te overbruggen en tot de uitvoering van een gemeenschappelijke missie te komen. Allereerst zullen negatieve effecten van een overschot aan consensus worden besproken, waarna wordt ingegaan op de positieve kant.

3.3.1 Netwerkstructuren met een teveel aan consensus en te weinig aan conflict

Beleidsnetwerkstructuren die onderhevig zijn aan een overschot aan consensus kunnen lijden onder enkele negatieve gevolgen. Deze gevolgen zijn voornamelijk gerelateerd aan het zogenaamde 'mobilization of bias' (Schattschneider, 1960, in: Koppenjan, 2006: 95): de grote mate van consensus

over probleemdefinities, doelstellingen en aanpakken leidt ertoe dat partijen en denkbeelden die hier niet tussen passen, uitgesloten worden. Bepaalde onderwerpen kunnen dus stelselmatig genegeerd worden door partijen in de coalitie, waardoor 'non-decision making' kan ontstaan. Daarnaast zijn er nog andere negatieve gevolgen, die ook binnen de veelplegeraanpak, indien hier sprake is van een overdosis aan consensus, zouden kunnen optreden (Koppenjan, 2006: 95)

- deelbelangen van de netwerkstructuur prevaleren boven het algemene, maatschappelijke, belang
- processen binnen de netwerkstructuur zijn ondoorzichtig en onttrekken zich aan (democratische) controle mechanismen
- belangen van overige beleidssectoren zijn niet vertegenwoordigd, hetgeen leidt tot een beperkte integrale benadering

Het is van belang ook de positieve uitwerking van consensus binnen netwerkstructuren te onderkennen. Op het interactieniveau tussen de verschillende actoren draagt consensus bij aan een snellere afhandeling van problemen, voorziet het in regels waarmee complexe issues hanteerbaar worden gemaakt en reduceert het transactiekosten (Koppenjan, 2006: 105).

3.3.2 *Netwerkstructuren met te weinig aan consensus en teveel aan conflict*

Voor de netwerken die openstaan voor nieuwe coalitiepartijen en een wisselende samenstelling hebben, lopen het risico te weinig consensus te hebben. De wisselende samenstelling kan ook betrekking hebben op het feit dat de netwerkparticipanten in wisselende samenstelling bij bestuurlijke processen betrokken zijn. Vaak worden dergelijke netwerken aangeduid met het begrip 'issue netwerken'. Dit begrip is echter slechts marginaal van toepassing op de netwerkstructuur zoals die bij de ketenaanpak van veelplegers bestaat. Gezien het feit dat de betrokken instanties bij de netwerkstructuur van de veelplegeraanpak vast staan, wordt niet aan het kenmerk van vage grenzen van het issuenetwerk voldaan. Het is echter wel zo dat de vertegenwoordigers van de organisaties kunnen wisselen en dat in die zin actoren wel constant de netwerkstructuren binnenkomen en uittreden (Koppenjan, 2006: 96). De gevolgen van het bestaan van een tekort aan consensus zijn vooral gerelateerd aan issuenetwerken, en zijn minder vaak aanwezig bij netwerkstructuren. Gezien de te onderzoeken netwerkstructuur niet aan deze definitie voldoet, is het mogelijk dat niet alle effecten van consensustekort in de praktijk volgen. De mogelijke gevolgen van consensus tekort zijn als volgt te omschrijven (Koppenjan, 2006: 96-97, 106):

- actoren dienen zich in te spannen om problemen op de agenda te krijgen
- afwezigheid van eenduidige probleemformuleringen, doelstellingen en aanpakken

-
- moeizame interactieprocessen die kunnen leiden tot impasses, misverstanden, onverwachte wendingen en plotselinge doorbraken
 - pogingen om conflicten op te lossen door experts en onderzoekers in te schakelen werken averechts, aangezien kennisproductie niet onafhankelijk is van maatschappelijke processen
 - hoge transactiekosten

Op institutioneel niveau en interactieniveau heeft de aanwezigheid van conflict echter ook positieve eigenschappen. Zo voorkomt conflict op institutioneel niveau geslotenheid van de netwerkstructuur, doet het recht aan pluriformiteit en bevordert het transparantie. Op interactieniveau heeft conflict een mobiliserende werking en draagt het bij aan informatie, variëteit, kwaliteit en vernieuwing (Koppenjan, 2006: 107).

3.3.3 Tot slot over consensus en conflict

Uit de voorgaande uiteenzetting blijkt dat de mate waarin sprake is van consensusoverschot of -tekort afhangt van de soort netwerkstructuur waarmee men van doen heeft (respectievelijk): een gesloten elitistische structuur of een open en pluralistisch karakter. De netwerkstructuur zoals die bestaat binnen de veelplegeraanpak kenmerkt zich meer als een gesloten netwerk, te meer omdat de toegang tot het netwerk van andere partijen zoals belangenorganisaties (vooral nog) nihil is. Dit uit zich voornamelijk in het feit dat het casusoverleg zoals dat nu plaatsvindt een vaste groep van actoren als deelnemer kent. Zoals eerder is aangemerkt, is het netwerk alleen in die zin open, dat de vertegenwoordigers van partijen kunnen wisselen. Hoewel de netwerkstructuur binnen de veelplegeraanpak op het eerste oog als gesloten aangemerkt wordt, is het niet wenselijk de mogelijk aanwezige factoren die bijdragen aan consensustekort en in relatie staan tot de mate waarin sprake is van een issuenetwerk, te negeren.

Het bestaan van consensustekort komt in verscheidene situaties voor, en wel voornamelijk (maar niet uitsluitend) bij issuenetwerken (Koppenjan, 2006: 98):

- Wanneer actoren zich voor het ontstaan van de netwerkstructuur niet bewust waren van hun wederzijdse afhankelijkheid
- Wanneer nieuwe actoren of problemen zich in de netwerkstructuur manifesteren en naar een nieuw evenwicht met betrekking tot consensus moet worden gezocht
- Wanneer problemen betrekking hebben op meerdere netwerken, waardoor actoren uit verschillende netwerken met elkaar moeten leren omgaan.

Met name het laatste punt is van belang voor de samenwerking binnen de veelplegeraanpak, aangezien er binnen de netwerkstructuur gewerkt wordt met actoren die vanuit verschillende netwerken opereren: zorgnetwerken, justitiële netwerken en gemeentelijke netwerken.

De genoemde situaties, waarin consensustekort kan voorkomen, hebben gevolgen voor de manier waarop een netwerkstructuur bestuurd kan worden. Het voornaamste probleem is namelijk dat in deze situaties vaak geen gedeelde opvattingen over problemen, doelstellingen en aanpakken bestaan, en soms zelfs tegengesteld zijn. Om dergelijke conflicten te kunnen overbruggen is consensusvorming nodig en dienen er bruggen gebouwd te worden tussen de partijen in het netwerk.

3.4 Conclusie

De theoretische benadering die gekozen is voor het onderzoek, behelst enkele belangrijke uitgangspunten waar bij het analyseren van de data rekening mee gehouden moet worden.

Allereerst is het van belang te erkennen dat dit onderzoek slechts uitspraken kan doen over een klein deel van de van invloed zijnde factoren op de samenwerking (informatie-uitwisseling) binnen de veelplegeraanpak. Zoals Terpstra (2001) aangaf zijn regels, opvattingen en bestaande beleidsparadigma's slechts enkele factoren die de samenwerking en de uitkomsten hiervan binnen een netwerkstructuur beïnvloeden.

In het onderzoek zal niet alleen worden gekeken naar de verschillen die naar voren komen in de visies van de reclasseringsorganisaties op de probleemdefinities, aanpak en doelstellingen hiervan van veelplegers, maar ook naar de verwachtingen die reclasseringsinstanties hebben van de ketenaanpak voor veelplegers. Zoals Keast e.a. (2004) aangaven leiden netwerkstructuren tot andere uitkomsten binnen de uitvoering dan hiërarchisch gestructureerde processen. Indien de uitkomsten van de reclasseringsinstanties over de ketenaanpak niet kunnen tippen aan de verwachtingen die er aanvankelijk waren, zal dit hun visie over de ketenaanpak en hun rol hierin kunnen beïnvloeden. Keast e.a. (2004) geven tevens aan dat het voor een goede uitwerking van de netwerkstructuur van belang is dat men een gemeenschappelijke missie heeft. Of er in de praktijk van de ketenaanpak bij de reclasseringsinstellingen ook sprake is van gemeenschappelijke doelstellingen zal aan de hand van interviews met reclasseringsmedewerkers duidelijk worden.

De mate waarin binnen de ketenaanpak sprake blijkt te zijn van consensus en/of conflict heeft gevolgen voor de samenwerking binnen de veelplegeraanpak. Niet alleen de reclasseringsinstanties

zelf, maar ook de andere schakels in de keten kunnen hiervan gevolgen ondervinden. Wegens tijdsgebrek en de grote afhankelijkheid van de Politie en het OM van de reclasseringsinstanties voor het uitvoeren van hun taken, is ervoor gekozen het onderzoek te richten op de gevolgen die deze twee actoren ondervinden. Het artikel van Koppenjan biedt goede aanknopingspunten voor de analyse van mogelijke gevolgen voor de samenwerking.

Omdat in het theoretisch kader de visies van organisaties binnen netwerkstructuren centraal staat, is ervoor gekozen deze te meten via interviews. Er is niet gekozen voor een documentenanalyse, aangezien hier slechts formele visies in verwoord zijn en deze kunnen verschillen met de visies die in de praktijk gehanteerd worden. Visies in de praktijk beïnvloeden de samenwerking en informatie-uitwisseling het meest, aangezien zij het werk van alledag beïnvloeden. Uiteindelijk zelfs kunnen visies die in de praktijk geuit worden de structuur en werkprocessen van een organisatie beïnvloeden (Giddens, 1984).

4. Drie reclasseringsinstanties binnen de veelplegeraanpak: een bron van consensus of conflict?

4.1 Gedeelde visies of niet?

Zoals uit het theoretisch kader is gebleken delen Terpstra (2001) en Keast e.a. (2004) de mening dat consensus over met betrekking tot probleemdefinities, doelstellingen en aanpakken van groot belang is voor het instandhouden en effectief laten werken van een netwerkstructuur. Keast (2004: 364) gaat nog een stapje verder en geeft aan dat de aanwezigheid van een gemeenschappelijke missie van belang is voor de verdere uitkomsten die uit de samenwerking binnen de netwerkstructuur moeten ontstaan.

Om te kunnen analyseren in hoeverre er tussen de drie reclasseringsinstanties onderling sprake is van een gedeelde, gemeenschappelijke missie zal eerst uiteen worden gezet in hoeverre probleemdefinities, aanpakken en doelstellingen van deze instanties overeenkomen.

4.1.1 Probleemdefinitie

Uit de interviews is gebleken dat de uitgesproken probleemdefinities een verschil vertonen tussen de organisaties en in mindere mate tussen de reclasseringsmedewerkers onderling.

Leger des Heils bekijkt het probleem van veelplegers voornamelijk vanuit hun persoonlijke achtergrond, levensgeschiedenis en persoonlijke kenmerken. Doordat sommige mensen moeilijker weten om te gaan met tegenslagen in het leven, of doordat enkelen dermate beschadigd zijn door gebeurtenissen die zich in hun leven hebben afgespeeld vinden zij eerder hun toevlucht in verslavingen en criminaliteit. Verslavingen kunnen een grote rol spelen in het ontstaan van een levenspatroon waarbij de verslaving alleen nog maar in stand kan worden gehouden door een toevlucht te zoeken in criminaliteit, voornamelijk vermogensdelicten.

Tactus Verslavingsreclassering staat in deze zin redelijk op dezelfde lijn als Leger des Heils, ware het niet dat zij nog meer de nadruk leggen op de verslaving als oorzaak van het veelplegerprobleem. Een reclasseringsmedewerker van Tactus sprak ook wel van een 'heilige drie-eenheid': verslavingsproblematiek, huisvestingsproblematiek en psychische problematiek. Deze drie factoren zouden een moeilijk te doorbreken vicieuze cirkel vormen. Van deze drie factoren wordt door Tactus het meeste gewicht toegekend aan de verslavingsproblematiek, aangezien volgens hun er bijna geen veelplegers zijn zonder verslavingsproblematiek. Verslaving brengt tevens met zich mee dat deze 'dure hobby' onderhouden moet worden. Desalniettemin wordt door Tactus wel aangegeven dat het veelplegerprobleem gefragmenteerd is en dat vaak slechts losse stukjes worden aangepakt, zoals

huisvesting, inkomen of verslaving. Voor een goede aanpak is het volgens een Tactus reclasseringsmedewerker echter van belang dat het probleem in zijn geheel wordt bekeken.

Wat opvalt is dat Reclassering Nederland het probleem vanuit een andere hoek benadert. Beide RN-reclasseringsmedewerkers wijzen op de verharding van de samenleving en de 'eigen schuld, dikke bult-mentaliteit' als oorzaak van het veelplegerprobleem. Mensen die buiten de maatschappij (dreigen te) vallen krijgen de laatste jaren minder zorg. Dit is onder andere te wijten aan regels en beleidsplannen waar veelplegers net buiten vallen, of bezuinigingen waardoor bijvoorbeeld psychiatrische patiënten eerder uitbehandeld dienen te zijn. Gevolg hiervan is wel dat mensen eerder op straat belanden en daarom eerder geneigd zijn delicten te plegen. Een gebrek aan zorg en begeleiding wordt daarom als belangrijke oorzaak gezien voor het veelplegerprobleem. Naast deze factor worden ook verslaving, huisvesting (in brede zin: begeleide woonvormen) en dagbesteding aangedragen als criminogene factoren die een belangrijke rol kunnen spelen. Soms echter moet verslaving ook als marge-probleem worden gezien, meent een RN-medewerker. Tenslotte wordt door een RN-medewerker aangegeven dat de vele beleidsregels en protocollen vaak vertraging opleveren indien men voor een veelpleger iets wil regelen. Doordat men veelal via de gewone weg dingen moet regelen, zoals huisvesting, duren dit soort zaken te lang, hetgeen bij veelplegers problematisch is gezien zij snel recidiveren.

Met betrekking tot de probleemdefinitie is al met al gebleken dat er tussen de reclasseringsorganisaties onderling wel verschillen zijn. Het Leger des Heils en Tactus komen met betrekking tot hun probleemdefinitie beter overeen met elkaar dan met Reclassering Nederland.

4.1.2 Doelstellingen

De doelstellingen van de reclasseringsinstanties omtrent de veelplegeraanpak kunnen verschillen. Zo is het denkbaar dat een organisatie die zich meer op verslaafden richt andere doelstellingen hanteert dan een organisatie die met daklozen werkt. Van belang is het onderscheid tussen organisatie overschrijdende doelen, organisatie-specifieke doelen en persoonlijke doelen in het oog te houden.

De formele doelstellingen van de algehele organisatie, de organisatie-specifieke doelstellingen, zijn van invloed op het handelen van uitvoerend ambtenaren. De heersende formele opvattingen met betrekking tot doelstellingen van een organisatie, kunnen behalve de werkprocessen ook het denken binnen de organisatie beïnvloeden. Derhalve is het van belang te benoemen of er in deze formele doelstellingen verschillen zitten tussen de reclasseringsorganisaties, en of dit ook merkbaar was tijdens de interviews.

De formele doelstellingen van Reclassering Nederland worden duidelijk aan de hand van teksten gepubliceerd in openbaar toegankelijke bronnen zoals hun website, als ook door de formulering van hun missie zoals die naar voren kwam uit het jaarverslag 2006. Op de startpagina van Reclassering Nederland wordt vermeld: 'Reclassering Nederland werkt met daders en verdachten. Hun belangen doen ertoe. Maar het draait om de veiligheid van de samenleving' (Reclassering Nederland, 2007). Hieruit blijkt dat Reclassering Nederland als doelstelling heeft de veiligheid van de Nederlandse samenleving naar hun vermogen te behartigen. Belangen van daders en verdachten doen ertoe, maar zijn zeker geen uitgangspunt bij de uitvoering van hun taak als reclasseringsinstantie. Het jaarverslag 2006 geeft ook duidelijk aan dat de focus helder is: 'De veiligheid van de samenleving daar draait het aldoor om' (Reclassering Nederland, 2006).

Tactus Verslavingszorg richt zich voornamelijk op het bieden van voorlichting, advies of passende zorg aan mensen met verslavingsproblemen, hun naasten en de maatschappij (Tactus, 2007). Een ander onderdeel van haar missie is het voor haar ketenpartners bekend staan als betrouwbare en toegankelijke organisatie, waarmee het belang van de samenhangende hulpverlening aan de cliënt gediend wordt. Naast deze onderdelen van de algemene missie van Tactus, heeft Tactus tevens een 'zorgvisie'. Deze visie houdt in dat Tactus alleen dan een zwaardere vorm van hulpverlening inzet, wanneer een lichtere vorm onvoldoende is (Tactus, 2007). Dit geeft aan dat, anders dan bij Reclassering Nederland, uit wordt gegaan van de cliënt en zijn behoeften en vrijheid. De focus van Reclassering Nederland ligt duidelijk meer op het beschermen van de maatschappij en het voorkomen van crimineel gedrag, terwijl het uitgangspunt van Tactus meer valt te omschrijven als 'trial and error'. Met dit laatste wordt vooral bedoeld dat men eerst de lichtst mogelijke vorm van behandeling probeert, met het risico op recidive of terugval, alvorens meteen een zwaardere tactiek te proberen.

Het Leger des Heils is van nature een christelijke organisatie. Kernwaarden die voor het Leger des Heils gelden zijn: 'internationale organisatie waar 'doen' centraal staat', 'inspirerende krachtbron is het Woord van God' en 'Wij willen er zijn voor kwetsbare mensen' (Leger des Heils, 2007). Haar officiële doelstelling is als volgt omschreven: 'Het Leger des Heils is een internationale beweging en behoort tot de universele christelijke kerk. Zijn boodschap is gebaseerd op de Bijbel. Zijn dienstverlening wordt gestimuleerd door de liefde tot God. Zijn opdracht is het evangelie van Jezus Christus te prediken en in zijn naam menselijke nood te lenigen zonder enige vorm van discriminatie' (Leger des Heils, 2007). Hieruit blijkt dat het Leger des Heils, anders dan de andere organisaties, behalve zorg bieden ook een boodschap wil uitdragen. Het uitgangspunt van zingeving en het christelijke geloof speelt hierin een grote rol. Daardoor ligt de focus bij het Leger des Heils in

vergelijking met de andere organisaties het meest bij levensovertuiging en het helpen van mensen in nood.

De formele doelstellingen reflecteren in de visies van reclasseringsmedewerkers op de doelstellingen van de veelplegeraanpak. Er zal kort worden ingegaan in hoeverre hiervan sprake is, en in welke mate persoonlijke of organisatie-overschrijdende doelstellingen een rol spelen.

Het merendeel van de medewerkers ging in op het humane aspect van het probleem, en wel dat de veelpleger een zinvol en prettig bestaan dient te krijgen met de hulp die zij kunnen bieden, zoals huisvesting, verslavingshulp of een netwerk met mensen die wat voor hun kunnen betekenen. Een veiligere samenleving is hiervan het gevolg, maar het belangrijkste doel is om veelplegers als mensen een zinvol (en delictvrij) bestaan en een plek in de maatschappij te bieden. Slechts één Tactus medewerker gaf aan dat hij het veilig stellen van de maatschappij voor de veelpleger als belangrijkste doel van de aanpak zag. Dit terwijl van Tactus eerder verwacht werd dat er een meer op de cliënt gerichte doelstelling zou zijn, zoals meer in lijn zou zijn met de formele doelstelling.

Opvallend is dat de medewerkers van Reclassering Nederland niet de nadruk legden op de veiligere maatschappij als doelstelling, zoals de formele doelstelling van de organisatie zou doen verwachten, maar de nadruk op de veelpleger die omdat hij buiten de maatschappij en haar vangnet valt, op een menswaardige manier behandeld dient te worden. Het Leger des Heils heeft te kennen gegeven veel aandacht te hebben voor de levenskwaliteit van de veelpleger. Deze invalshoek komt redelijk overeen met de formele doelstelling van het Leger des Heils, waarvan zinsgeving een belangrijk onderdeel vormt.

Over het algemeen vertoonden alle reclasseringinstellingen tijdens de interviews een sterke gerichtheid op de veelpleger als een mens met een hulpvraag, die geholpen dient te worden. In deze zin lijkt er sprake te zijn van een organisatie-overschrijdende en/of overkoepelende focus. Het is echter van belang zich te bedenken dat het uitfilteren van de persoonlijke inbreng op de doelstellingen die men voor ogen heeft moeilijk is. Het is daardoor altijd mogelijk dat de persoonlijke inbreng de overhand heeft en dat elders in de organisatie, of bij andere reclasseringsinstanties dan die in Twente, meer of minder richting de formele doelstelling gedacht wordt.

4.1.3 Aanpak

In het interview zijn verschillende vragen opgenomen die de (gewenste) aanpak van veelplegers behandelen. Deze vragen echter, zijn in te delen in twee subcategorieën, waarbij het onderscheid moet worden gemaakt tussen de visie op de aanpak van veelplegers en de visie op de samenwerking

die momenteel aanwezig is. Allereerst zal worden ingegaan op de visie van de veelplegeraanpak, waarna ook de visie op de samenwerking en randvoorwaarden die hieraan gerelateerd zijn wordt besproken.

4.1.3.1 De aanpak van veelplegers

Een duidelijke en gestructureerde aanpak is van belang voor veelplegers, meent een reclasseringsmedewerker van het Leger des Heils. Regelmatig contact, voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de reclasseringsmedewerker zijn hiervan voorbeelden. Bij deze aanpak is de betrokkenheid bij de veelpleger van groot belang. Het casusoverleg en het opstellen van preplannen⁴ zijn een voorbeeld van een dergelijke duidelijke aanpak. Ook Reclassering Nederland geeft het belang aan van structuur en face-to-face contact. ‘Hierdoor gaat de veelpleger langzamerhand op je vertrouwen, zodat ie met problemen bij jou komt en niet meer als stof door de ruimte dwarrelt’, aldus een RN-medewerker. Bij Tactus werd tevens aangegeven dat het van belang is dat veelplegers gericht gestraft worden, ‘daar waar het pijn doet’. Er zijn immers veelplegers die detentie als een verademing zien, maar ook veelplegers die hulp weigeren en voor wie detentie de enige straf is, meent een Tactus-medewerker.

Soms komt het verschil in cultuur tussen organisaties ook bij de aanpak van veelplegers naar boven drijven. Dit verschil in cultuur heeft echter vaak met de overkoepelende organisatie te maken en niet altijd specifiek met de reclasseringspoot. Zo kunnen Leger des Heils en Tactus ook buiten het reclasseringscontact om extra zorg bieden. Reclasseringswerkers bij het Leger des Heils kunnen dit doen in de vorm van het verstrekken van voedsel of een slaapplek en Tactus medewerkers kunnen methadon verstrekken of aanvullende verslavingszorg bieden. Op deze manier gaan zij soms anders om met cliënten dan medewerkers van Reclassering Nederland, die deze mogelijkheden niet hebben en slechts kunnen doorverwijzen. Leger des Heils en Tactus richten zich om deze reden niet ‘pur sang’ op de reclasseringstaak, hetgeen wel het geval lijkt te zijn bij Reclassering Nederland. Hoewel deze verschillen er zijn, hebben deze verschillen geen betrekking op de betrokkenheid van reclasseringsmedewerkers bij het veelplegerprobleem. De algehele indruk tijdens de interviews was dat alle reclasseringsorganisaties evenveel persoonlijke betrokkenheid bij de veelplegerproblematiek toonden.

Reclassering Nederland en Tactus lijken een strijdpunt te hebben op het punt van de relevantie van verslavingen bij veelplegerproblematiek. Tactus meent dat zij aanspraak doet op het grootste deel

⁴ In preplannen wordt vastgelegd welke stappen er voor de behandeling van een veelpleger dienen te worden genomen, indien de veelpleger opnieuw in aanraking komt met justitie. Het preplan is in feite dus een vooraf opgesteld actieplan.

van verslaafde veelplegers, omdat zij dit als belangrijkste criminogene factor zien. Reclassering Nederland vindt echter dat verslavingsproblematiek in sommige gevallen slechts een marginaal probleem is. Tactus meent dat Reclassering Nederland het aandeel van verslaving in de veelplegerproblematiek onderschat en tevens dat zij niet genoeg rekening houden met de eigenschappen van verslaafde cliënten. Hiermee wordt vooral gedoeld op verslaafde cliënten die vaak in een ander ritme leven, waardoor sommige afspraken door hen nauwelijks kunnen worden nagekomen. Ook over het nut van de behandeling van verslaving zijn nogal eens meningsverschillen.

Tenslotte kan nog een belangrijke opmerking gemaakt worden ten aanzien van de aanpak van de reclasseringsinstanties, die vooral duidelijk naar voren kwam uit het interview met de coördinator van het casusoverleg. Wat betreft de visieverschillen is vooral bij Reclassering Nederland merkbaar dat reclasseringsmedewerker die het casusoverleg bijwoont op een andere manier met het toezicht omgaat, dan reclasseringsmedewerkers die vanuit de reguliere reclassering veelplegers krijgen toebedeeld. Deze visies willen nog wel eens botsen, aangezien de reguliere toezichthouder vanuit een doelstelling werkt die niet overeenkomt met wat in het casusoverleg is besproken. De reguliere toezichthouder houdt zich in het algemeen dan meer aan de regels, terwijl de werker die bij het casusoverleg aanwezig is hier losser mee omgaat.

4.1.3.2 Randvoorwaarden voor de aanpak van veelplegers

Voor een gemeenschappelijke aanpak is het van belang dat de betrokken partijen het idee hebben onderdeel te zijn van een alom aanwezige, gemeenschappelijke missie (Terpstra, 2001). Dit bewustzijn kan geïnterpreteerd worden als een randvoorwaarde voor de aanpak van veelplegers. Dat het idee van een gemeenschappelijke missie aanwezig is bij alle betrokken reclasseringsmedewerkers bij de veelplegeraanpak, blijkt uit de notitie 'Zeer Actieve Veelplegers' (2007). In deze notitie wordt een gemeenschappelijke methodiek uiteengezet, die door overleg tussen de reclasseringswerkers van alle drie instanties tot stand is gekomen. Belangrijke punten hierin, die aangegeven dat sprake is van een gevoel van gemeenschappelijkheid van missie, zijn:

- Daar waar nodig dient gebruik te worden gemaakt van onderlinge consultatie tussen de reclasseringsinstellingen. Ook in de geboden hulpverlening kan van de hulpverleningsmogelijkheden van de verschillende instellingen gebruik worden gemaakt.
- De samenstelling van de reclasseringsmedewerkers van de drie instanties valt aan te merken als 'team', met als doel het ontwikkelen van eenzelfde visie op de aanpak en methodiek van veelplegers.

Overige punten van de notitie gaan specifiek in op de te hanteren methodiek bij de aanpak van veelplegers. Er is ervoor gekozen deze niet verder te benoemen, gezien deze methodiek die op

papier staat niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met de methodiek die in werkelijkheid gehanteerd wordt, en reeds benoemd is in de voorgaande paragraaf.

Wat deze notitie verder aangeeft is de reclasseringsinstanties binnen de huidige ketenaanpak bezig zijn met het opbouwen van een nieuwe overlegstructuur, die eraan moet bijdragen dat veelpleger een sluitende aanpak geniet waar de samenleving uiteindelijk veiliger van wordt. Doordat het hier draait om een nieuwe structuur kan een zaak als vertrouwen tussen instanties problemen opleveren. Het opbouwen van relaties en daarmee het opbouwen van vertrouwen kost echter tijd, waardoor niet verwacht kan worden dat dit mechanisme nu al perfect functioneert. Bestaande beleidsregels en financiële omstandigheden spelen hierin als andere randvoorwaarden een belangrijke rol.

Overgaande op een volgende randvoorwaarde, hebben zowel het Leger des Heils als Tactus Verslavingsreclassering op de huidige aanpak één punt aan te merken. Met name de financiën zijn hiervoor verantwoordelijk. Momenteel worden de gelden tussen organisaties niet evenredig verdeeld met het aantal veelplegers dat aan een reclasseringsinstantie toebedeeld wordt. Om deze reden moeten veelplegers die soms een specifieke problematiek hebben, die specifiek het gebied van één van de reclasseringsorganisaties treft, bij een andere reclasseringsinstantie (veelal Reclassering Nederland) terecht dan voor hun wellicht het beste zou zijn. Het Leger des Heils geeft aan dat er doelgroepgerichter gedacht moet worden en dat de financiën gekoppeld dienen te worden aan de veelplegers en hun specifieke problematiek. Reclassering Nederland heeft een andere overtuiging: zij vindt dat scherpere grenzen moeten worden getrokken bij de verdeling van veelplegers over de instanties, aangezien nu te makkelijk wordt gezegd dat alle verslaafden aan Tactus toebehoren, terwijl soms sprake kan zijn van een marginaal probleem.

Uit de interviews is tevens gebleken dat zich tussen de reclasseringsinstanties soms een strijd om cliënten manifesteert. Deze strijd speelt zich veelal af op een hoger niveau, de 'reclasseringsbalie' en wordt mogelijk veroorzaakt door de scheve verdeling van financiën met betrekking tot de veelplegeraanpak. Van oudsher is de verdeling van financiën gebaseerd op de algehele reclasseringstaak en capaciteit van de drie instellingen. Hierbij ging ongeveer 70% van het budget naar Reclassering Nederland, 20% naar Tactus Verslavingsreclassering en 10% naar Leger des Heils. De veelplegerproblematiek kent echt een totaal andere verdeling van cliënten over de organisaties als men kijkt naar hun specifieke problematiek. De meeste cliënten zijn dermate verslaafd dat zij bij Tactus geplaatst worden, in mindere mate worden cliënten bij Leger des Heils en Reclassering Nederland geplaatst. Doordat de financiën en middelen van de organisatie hier niet op berekend zijn kan men niet altijd vasthouden aan de vastgestelde verdelingscriteria omtrent veelplegers. Dit levert

frictie op tussen de partijen, aangezien niet geheel duidelijk meer is welke instantie op welk budget of welke veelpleger aanspraak zou moeten maken. Een enkele keer uit dit conflict zich ook op de werkvloer, hebben enkele reclasseringswerkers aangegeven. Reclassering Nederland pleit voor het duidelijker aanhouden van een grens bij de verdeling van verslaafde veelplegers over de reclasseringsinstellingen. Zij meent namelijk dat alleen die gevallen bij Tactus horen, waarbij verslaving in directe relatie staat tot het delict.

Behalve de specifieke problematiek van de veelpleger, is ook de reclasseringsgeschiedenis van invloed op de toewijzing van een veelpleger aan een reclasseringsinstantie. Het wil dus ook voorkomen dat vanwege zijn of haar reclasseringsgeschiedenis, een cliënt met een specifieke problematiek toegewezen wordt aan een reclasseringsorganisatie die in eerste instantie minder voor de hand zou liggen.

Wat betreft de informatie-uitwisseling zijn de meningen ook lichtelijk verdeeld. Leger des Heils is tevreden het met gebruik van het CVS⁵. Tactus meent dat zij als organisatie meer zouden moeten bijdragen aan het invullen van dossiers in het CVS en ViaDesk⁶. Door de hoge caseload en tijdsdruk komen zij niet altijd toe aan het tijdig en volledig invullen van deze systemen. Aanvullende administratieve ondersteuning en 'zelf-training' zou hiervoor wenselijk zijn, zodat belangrijke informatie tijdig doorgespeeld kan worden aan de andere instanties. Een reclasseringsmedewerker van Reclassering Nederland is niet tevreden over de informatiesystemen die nu gebruikt worden. Met name de traagheid van de systemen zorgt ervoor dat de motivatie het volledig in te vullen daalt en dat onevenredig veel tijd moet worden besteed aan documentatie, in vergelijking met het daadwerkelijke reclasseringscontact met cliënten. Alle reclasseringsinstanties geven aan gebruik te maken van de mogelijkheid elkaars expertise in te roepen indien problemen hierom vragen. De werkers kunnen elkaar makkelijk vinden en zo soms beter op de hoogte worden gesteld dan met de systemen vooralsnog mogelijk is. Een persoonlijk contact kan immers ook extra informatie geven met betrekking tot bepaalde indrukken over cliënten die niet in het CVS verwerkt zijn. Tevens wordt aangegeven dat door de ketenaanpak makkelijker gebruik kan worden gemaakt van elkaars netwerken.

Tenslotte zijn de reclasseringsinstanties het over één zaak bijzonder eens, en wel dat het nodig is directere banden te krijgen met instanties die woonplekken kunnen bieden. Hiervoor worden verschillende instanties genoemd die eventueel toegevoegd zouden moeten worden aan het

⁵ Cliënt Volg Systeem dat toegankelijk is voor reclasseringsmedewerkers en waar zij de geschiedenis en huidige status van cliënten kunnen bekijken, inclusief welke reclasseringsmedewerker hiervoor verantwoordelijk is.

⁶ Informatiesysteem waar over alle veelplegers die besproken zijn of worden bij het casusoverleg gerapporteerd wordt. Dit systeem is toegankelijk voor alle bij het casusoverleg betrokken actoren.

casusoverleg. Vaak werd gepleit voor woningcorporaties, maar ook werd de Regionale Instelling voor Begeleide Woonvormen (RIBW) genoemd of iemand in dienst van de gemeente die 'spijkers met koppen kan slaan'. Een gebrek aan snel te regelen (begeleide) woonegelegenheden is een groot probleem voor veelplegers, die bij gebrek aan huisvesting sneller recidiveren.

4.2 Conclusie

Uit bovenstaande uiteenzetting is gebleken dat er nog geen sprake is van volledige consensus. Met name op het gebied van de probleemdefinitie en aanpak willen visies tussen reclasseringsinstellingen verschillen. Er lijkt een tweedeling te bestaan tussen Tactus Verslavingreclassering aan de ene kant en Reclassering Nederland aan de andere kant. Aan de basis van deze tweedeling staat een discussie omtrent het aandeel van en de aandacht die moet worden besteed aan verslaving binnen de veelplegerproblematiek. De positie van het Leger des Heils hierin is niet duidelijk geworden.

Ook is gebleken dat financiële overwegingen een bron zijn van conflict. Hoewel dit conflict zich voornamelijk op een hoger niveau afspeelt, en wel op het niveau van 'de balie' waar de verdeling van veelplegers over instellingen plaatsvindt. Toch hebben enkele werkers te kennen gegeven dit conflict een enkele keer op de werkvloer te bespeuren.

Naast deze conflicthaarden zijn er echter ook zaken die een mate van consensus weergeven. Voornamelijk over de doelstellingen, waarbij de focus op de veelpleger als mens centraal staat, blijkt in de uitvoeringspraktijk veel overeenstemming te bestaan. Ook over het belang van structuur en duidelijkheid bij de aanpak van de veelpleger en het belang van directer contact met organisaties die (begeleide) woonvormen of uitkeringen kunnen regelen.

Tenslotte geeft de notitie 'Zeer Actieve Veelplegers' (2007) aan dat men zich realiseert met een gemeenschappelijke missie bezig te zijn. De notitie geeft tevens aan dat men zich bewust is van verschillen in de aanpak van veelplegers door de verschillende instanties, aangezien men als doel stelt een gemeenschappelijke visie op de aanpak en methodiek van veelplegers te ontwikkelen.

5. Consensus en conflict tussen de reclasseringsinstanties en hun gevolgen voor overige actoren

Uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken dat er enkele bronnen van conflict zijn bij de samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties: meningsverschillen over de toewijzing van cliënten aan reclasseringsinstanties en meningsverschillen over de probleemdefinitie en aanpak, waarbij met name over het belang van behandeling van verslaving anders wordt gedacht. Op vele andere fronten echter is er sprake van consensus, zoals over de doelstellingen, het belang van structuur binnen de aanpak van veelplegers en het belang van kortere banden met instanties die sneller zaken als inkomen en huisvesting kunnen regelen.

Aangezien de ketenaanpak bestaat uit meerdere actoren dan alleen de drie reclasseringsinstanties, roept het bestaan van conflict en consensus tussen deze partijen de vraag op, welke gevolgen dit heeft voor de overige actoren binnen de ketenaanpak. Het zou immers denkbaar zijn dat conflicten tussen reclasseringsinstanties leiden tot discussies die de aanpak van veelplegers doen vertragen of strijd om de gunst van overige actoren. Daar het tijdsbestek van deze onderzoeksopdracht beperkt was, is ervoor gekozen alleen die overige actoren te interviewen die het meest direct met de reclasseringsinstanties van doen hebben: Politie en OM. Tevens is om een totaalbeeld te krijgen de onafhankelijke coördinator van het casuoverleg geïnterviewd.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op hoe deze actoren tegen het functioneren van de reclasseringsinstellingen binnen het casuoverleg aankijken, of zij merken dat er meningsverschillen bestaan en in hoeverre zij hier hinder van ondervinden. Daarnaast zal worden ingegaan op de gevolgen die de huidige situatie van consensus en conflict tussen de reclasseringsinstanties volgens de besproken theorieën kan hebben voor de samenwerking binnen de ketenaanpak.

5.1. Merkbare gevolgen voor de overige actoren

5.1.1 Probleemdefinitie

Uit het interview met de coördinator van het casuoverleg is naar voren gekomen dat zij niet zozeer merkt dat er tussen de reclasseringsinstanties verschillende visies op het probleem van veelplegers bestaan. Wel merkt zij op dat er visieverschillen bestaan tussen de justitiële partners en de partners uit een zorgnetwerk: justitie zou vooral gefocust zijn op het terugdringen van overlast, terwijl de hulpverlening zich ook richt op het verlenen van hulp aan de persoon in kwestie. Dit betreft zij

echter niet alleen op verschillen tussen reclasseringsinstanties, maar ook op de gehele set van actoren binnen de aanpak. Daarnaast wordt nog opgemerkt dat het terugdringen van overlast niet uitsluit dat tevens hulp wordt verleend aan de persoon in kwestie, en andersom. Beide zaken kunnen volgens haar ook prima samengaan.

5.1.2 Doelstellingen

De coördinator geeft aan niet te bemerken dat het voorkomt dat organisatiebelangen prevaleren boven het gemeenschappelijke doel van de veelplegeraanpak. Ook de Politie geeft nadrukkelijk aan het gevoel te hebben dat het bij alle betrokken reclasseringsinstanties draait om de cliënt en niet om eventuele hogere (eigen) organisatiedoelen.

Volgens de coördinator hebben de reclasseringsinstanties geen gemeenschappelijke missie in die zin dat zij allen een opdracht krijgen vanuit justitie, en deze dienen uit te voeren. Er is dus geen sprake van een missie, maar van een opdracht. De doelstellingen van reclasseringsinstellingen zijn volgens haar dan ook hetzelfde: het uitvoeren van deze opdracht. Wel merkt de coördinator dat organisaties een iets andere insteek en aanpak hebben, al naar gelang de doelgroep die zij vertegenwoordigen. De volgende paragraaf zal hier verder op ingaan.

5.1.3 Aanpak

Hoewel de coördinator wel verschillen in de aanpak bemerkte, afhankelijk van de doelgroep die de reclasseringsinstantie vertegenwoordigt, meent het OM geen verschillen in insteek te bemerken en denkt zij dat er wel sprake is van een gemeenschappelijke missie als zodanig. Een vertegenwoordiger omschrijft deze missie als *'de missie om deze doelgroep, die verantwoordelijk is voor het grootste deel van de criminaliteit een halt toe te roepen met elkaar. En dan ieder volgens zijn eigen verantwoordelijkheid'*.

Wat betreft verschillen in aanpak op het probleem door de reclasseringsorganisaties, is de Politie een andere mening toegedaan. De geïnterviewde medewerker van de Politie gaf aan weldegelijk verschillen in de aanpak te bemerken, en wel met name wat betreft de 'hardheid' van de benadering. Reclassering Nederland is evenals de Politie sneller te vinden voor het afstraffen van personen die stelselmatig de fout ingaan, terwijl Leger des Heils en Tactus een 'softere' benadering hebben en langer door willen gaan met een cliënt. Toch benadrukt de politiemedewerker wel de meerwaarde van dergelijke verschillen, doordat het voorkomt dat men een tunnelvisie ontwikkelt bij de oplossing van problemen. Een integrale benadering is in die zin een verrijking.

Soms merkt de coördinator wel dat het de ene reclasseringsinstantie aan expertise ontbreekt, die bij een andere reclasseringsinstantie wel aanwezig is. Dit speelt zich vooral af op het gebied van verslavingsproblematiek. Hier wordt in het overleg echter goed mee omgegaan, doordat de ene instantie dan aanvullingen of opmerkingen geeft aan de andere, over hoe men om dient te gaan met een dergelijk probleem. Deze aanvullingen worden ook aangenomen door de andere partij. Volgens de coördinator is hierin sprake van een goede samenwerking. Het OM geeft aan dat een gebrek aan capaciteit bij Tactus Verslavingsreclassering wellicht tekort doet aan de veelpleger, aangezien de overige reclasseringsinstellingen misschien niet voldoende expertise in huis hebben om met verslavingsproblematiek om te gaan.

De meerwaarde van een ketenaanpak wordt door de coördinator benadrukt. De veelplegerproblematiek is complex en dat zorgt ervoor dat een standaardaanpak moeilijk te maken is. Afstemming tussen de betrokken actoren is dan ook noodzakelijk. Ook door de Politie wordt het belang hiervan aangegeven; zonder afstemming kunnen veelplegers gaan 'shoppen', door steeds bij een andere organisatie hun heil te zoeken. Het OM meent dat geen enkele individuele organisatie in staat is het veelplegerprobleem alleen op te lossen.

Hoewel deze afstemming zo belangrijk is, doen zich volgens zowel de coördinator, het OM als de Politie wel eens problemen voor met het invullen van het ketendossier. Vaak is het dossier niet tijdig of volledig ingevuld, hetgeen lastig is voor overige actoren die uit deze dossiers dienen te putten, zoals met name de Politie en het OM. De oorzaak die hieraan ten grondslag ligt is voornamelijk het tijdsgebrek waar reclasseringsmedewerkers mee kampen. Het invullen van het ketendossier is een extra taak geworden die binnen de normale werkuren uitgevoerd dient te worden.

Het tijdsgebrek waarmee men te kampen heeft, heeft ook invloed op het vertrouwen dat overige actoren hebben in de aanpak van de reclasseringsinstellingen. Door de hoge caseload die men met name bij Tactus heeft, vraagt een politiemedewerker zich af of dit niet tekort doet aan de kwaliteit die geleverd wordt. Met name omdat de politiemedewerker veronderstelt dat Tactus nog meer cliënten naar zich toe wil trekken, terwijl daar klaarblijkelijk de capaciteit niet voor is. Volgens hem beangstigt dit hem en mogelijk andere ketenpartners in die zin dat zij bang zijn dat met deze veelplegeraanpak niet bereikt kan worden wat men zou willen.

Door de coördinator wordt aangegeven dat alle actoren binnen het overleg gelijke kansen hebben problemen op de agenda te zetten. Er is geen sprake van hiërarchische posities, zoals ook de Politie bevestigt. Er wordt tijdens het overleg door de coördinator geprobeerd de vergadering coachend te leiden, zodat actoren met elkaar oplossingen gaan bedenken. Aangezien de coördinator geen

inhoudelijk deskundige is, kan zij zich via haar onafhankelijke positie concentreren op het op één lijn krijgen van de betrokken actoren.

5.2 Conclusie

Al met al wordt duidelijk dat de coördinator, het OM en de Politie wel verschillen tussen de reclasseringsorganisaties constateren wat betreft hun aanpak en visie op de veelplegeraanpak. Deze verschillen worden echter niet ervaren als zijnde negatief voor de huidige samenwerking binnen de ketenaanpak. Verschillende visies kunnen voorkomen dat men het probleem via een tunnelvisie benadert. Ook is duidelijk dat men de inzet van de reclasseringsorganisaties gelijkwaardig acht en dat men de cliënt als eerste prioriteit stelt.

6. Implicaties van de huidige situatie van consensus en conflict

De huidige situatie omtrent de mate van consensus en conflict binnen de netwerkstructuur van de ketenaanpak, zoals die is omschreven in hoofdstuk 4 en 5, heeft enkele implicaties voor de samenwerking binnen de ketenaanpak. Deze paragraaf is gericht op een analyse van de voorhanden informatie verkregen uit de interviews, aan de hand van het theoretisch kader dat is opgesteld.

6.1 Een tussenbalans: de mate van consensus en conflict omschreven

Uit de data is gebleken dat er geen sprake is van een algehele consensus over werkwijzen, probleemdefinities en doelstellingen van de ketenaanpak. De belangrijkste punten waarop nog geen consensus bestaat zijn de verdeelsleutel waarmee veelplegers aan reclasseringsinstanties worden toebedeeld, waarbij vooral centraal staat aan wie verslaafde veelplegers wanneer moeten worden toebedeeld, en hieraan gekoppeld de financiën die reclasseringsinstanties ter beschikking gesteld krijgen. Ook is er nog geen consensus bereikt over het belang van behandeling van verslaving. Meent Reclassering Nederland dat verslaving ook een marginaal probleem kan zijn, Tactus is van mening dat verslaving behandeld dient te worden en dat hiermee rekening moet worden gehouden tijdens het traject dat doorlopen wordt bij de reclassering. Ook bij de probleemdefinities zijn verschillen tussen de factoren die ten grondslag worden gelegd aan het veelplegerprobleem, door de verschillende reclasseringsinstanties. Opvallend is tevens dat de meeste tegenstellingen zich lijken af te spelen tussen Reclassering Nederland en Tactus. Vooralsnog kon niet worden bepaald wat de positie van het Leger des Heils hierin is. De voorgenoemde punten zijn dus bronnen van conflict binnen het netwerk.

Op andere belangrijke punten echter, is consensus aanwezig. Zo is men het eens over de aanpak, in die zin dat structuur en duidelijkheid in het toezicht op de veelpleger en gericht straffen door alle partijen voorop worden gesteld. Ook over de doelstellingen is er consensus bereikt, waarbij men allereerst uitgaat van de cliënt en zijn hulpvraag zoveel mogelijk tegemoet wil komen en vervolgens ook de veiligheid van de samenleving wil dienen. Daarnaast werken de partijen intensief samen en wordt elkaars expertise ingeroepen indien dit nodig is voor de uitvoering van het toezicht op een cliënt.

Zowel de mate van consensus als van conflict geven aan dat de netwerkstructuur binnen de ketenaanpak niet volledig als een bron van consensus of conflict kan worden gezien. Hoewel men het

over de grote lijnen van de aanpak en doelstellingen eens is, zijn er enkele punten waarop wel conflicten binnen het netwerk bestaan. Dat er geen overdaad aan conflict of consensus is, is waarschijnlijk te wijten aan twee belangrijke factoren die Koppenjan (2006: 98) ook benoemt. De actoren waren zich voor het ontstaan van de netwerkstructuur weldegelijk bewust van elkaars afhankelijkheid. Alle medewerkers geven aan het belang in te zien van elkaars expertise, en zien de huidige netwerkstructuur als enige effectieve en langdurige oplossing voor het veelplegerprobleem. Dit leidt ertoe dat er geen overmatige conflicthaarden bestaan. Aan de andere kant echter, blijken de meeste visieverschillen te bestaan naar aanleiding van de verschillende netwerken waar de reclasseringsinstanties oorspronkelijk vandaan komen. Omdat Tactus en Leger des Heils behalve reclasseringsinstantie, ook een hulpverleningsinstantie zijn, lijkt de algehele op hulpverlening georiënteerde organisatiecultuur door te sijpelen in het denken van de reclasseringsspoort van deze organisaties. Reclassering Nederland is van oorsprong echter een zuiver justitiële organisatie, en daardoor minder doordrongen van een zorgaanpak. De verschillende manier van denken en werken tussen deze reclasseringsinstanties lijkt de belangrijkste oorzaak van conflicten te zijn, voornamelijk tussen Reclassering Nederland en Tactus. Ook de Politie heeft tijdens het interview aangegeven meer op één lijn te zitten met Reclassering Nederland dan met Tactus en Leger des Heils. De laatste twee worden gezegd een 'softere' aanpak te hebben, en Reclassering Nederland sluit wat betreft de aanpak meer aan op de visie van de justitiële partners.

Aan de hand van het theoretisch kader zal nu uiteengezet worden welke mogelijke gevolgen de huidige situatie heeft voor de algehele samenwerking binnen de ketenaanpak.

6.2 Implicaties van de mate van conflict

Omdat er enige mate van conflict bestaat binnen de netwerkstructuur is het niet denkbaar dat partijen uitgesloten worden indien zij een afwijkende mening zullen gaan hanteren. Koppenjan (2006: 95) geeft immers aan dat een grote mate van consensus ertoe kan leiden dat bepaalde partijen, vaak die partijen met afwijkende meningen, worden buitengesloten. De diversiteit van meningen die op enkele vlakken bestaat draagt er aan bij dat men niet een tunnelvisie ontwikkelt binnen de netwerkstructuur. Door de aanwezigheid van actoren die vanuit verschillende achtergronden en verschillende netwerken (justitie, zorg) opereren is het risico dat men via een beperkte integrale benadering problemen gaat aanpakken, beperkt. Gevolg hiervan is dat conflict bijdraagt aan informatie, variëteit, kwaliteit en vernieuwing (Koppenjan, 2006: 107). Een voorbeeld hiervan is de huidige discussie omtrent de verdeelsleutel van veelplegers over instanties. De discussie

heeft ertoe geleid dat er langzamerhand bewustzijn ontstaat dat de huidige situatie rondom de verdeling van verslaafde veelplegers voor veel verwarring zorgt. Zo meent de ene reclasseringswerker dat alle verslaafde veelplegers aan Tactus toebehoren, en dat hiervoor een financiële herverdeling moet plaats vinden tussen de reclasseringsorganisaties. De andere meent echter dat alleen die verslaafde veelplegers aan Tactus toebehoren, waarbij de verslaving een directe rol speelt in het delict. Hierdoor is er frictie tussen reclasseringsinstanties. Omdat de huidige verdeelsleutel (verslaving moet in directe relatie staan tot delict) moeilijk te realiseren is doordat de financiën niet gerelateerd zijn aan het aantal veelplegercliënten dat aan een organisatie toegewezen dient te worden, ontstaat er discussie omtrent de verdeelsleutel die uiteindelijk kan leiden tot een nieuwe definiëring van de verdeelsleutel.

Volgens Koppenjan (2006: 96-97, 106) kan conflict binnen netwerkstructuren ook leiden tot moeizame interactieprocessen, impasses en misverstanden. Dat de reclasseringswerkers bij de uitvoering gebruik maken van elkaars expertise, en zij niet schromen advies in te winnen bij collega's van andere reclasseringsinstanties, geeft aan dat er geen sprake is van moeizame interactieprocessen. Op één punt echter lijkt men wel in een impasse te blijven hangen, en dat is op het punt van de discussie over het nut van de behandeling van verslaving. Een reclasseringsmedewerker van Tactus gaf aan dat deze discussie telkens weer terug komt zonder dat er een concrete oplossing/overeenstemming uit voortvloeit, en wel met name tussen hun en Reclassering Nederland. Deze impasse is in deze zin een nadelig gevolg van conflict binnen de netwerkstructuur, aangezien het kan leiden tot hoge transactiekosten, geen oplossing van het eigenlijke conflict en het aantasten van het vertrouwen dat deze reclasseringspartijen in elkaar hebben.

6.3 Implicaties van de mate van consensus

Behalve de genoemde consequenties van de hoeveelheid conflict binnen het netwerk, zijn er ook gevolgen van de mate van consensus te bemerken. Omdat de reclasseringsinstanties gemeenschappelijke doelstellingen, en deels gemeenschappelijke aanpakken hanteren, wordt bijgedragen aan een snellere afhandeling van problemen. Met name het gevoel van het uitvoeren van een gemeenschappelijke missie op het niveau van de uitvoerenden zorgt ervoor dat via informele wegen veel problemen sneller kunnen worden aangepakt. Een voorbeeld hiervan is het telefonisch snel contact opnemen met een collega voor het bespreken van een cliënt. Door het overleg tussen de verschillende reclasseringsinstanties worden tevens complexe gevallen van cliënten hanteerbaar gemaakt. Door de multiprobleem-gevallen die men bij veelplegers vaak tegenkomt, draagt de consensus binnen het netwerk eraan bij dat overleg tussen de actoren

regelmatig plaatsvindt en dat men met elkaar tot een goed plan komt ter begeleiding en eventueel behandeling van de cliënt. De rol van een hulpbron als vertrouwen is hierbij al eerder naar voren gekomen in hoofdstuk 4. Het opbouwen en onderhouden van een nieuwe overlegstructuur, zoals die in de ketenaanpak gestalte heeft gekregen, is tijdsrovend maar van groot belang voor het creëren van vertrouwen tussen de ketenpartners. Regelmatig overleg en consensus over een gedeelde visie met betrekking tot de probleemdefinitie, doelstellingen en aanpak is hiervoor een belangrijke basis.

6.4 Conclusie

Uit de bovenstaande analyse is gebleken dat de netwerkstructuur van de ketenaanpak niet volledig bepaald wordt door consensus of conflict. De netwerkstructuur neemt een middenwegpositie in, waarin zowel een bepaalde mate van consensus als conflict te bespeuren valt. Uit de interviews met de overige actoren is gebleken dat men weinig hinder ervaart van het bestaan van verschillende visies tussen reclasseringinstellingen. Men geeft wel aan dat iedere reclasseringsinstantie zijn eigen achtergrond en cultuur kent, maar ziet dit eerder als een verrijking van de netwerkstructuur dan als een grond voor problemen.

Aan de hand van het theoretisch kader kan dan ook gesteld worden dat zowel positieve gevolgen van consensus als de positieve gevolgen van conflict merkbaar zijn in de praktijk. Belangrijkste punten hierin zijn de snellere afhandeling van (complexe) problemen door de mate van consensus en de wijdere blik, discussie en vernieuwing die ontstaat door de mate van conflict.

7. Conclusie en discussie

Tot slot van dit rapport is het van belang de conclusies die kunnen worden getrokken uit dit onderzoek op een rij te zetten. Dit zal gebeuren aan de hand van de onderzoeksvraag die in hoofdstuk 1 geformuleerd is. Tevens zal aan het eind van dit hoofdstuk worden ingegaan op de waarde van de getrokken conclusies en eventuele zaken die afdoen aan de validiteit van de gevonden verbanden.

Om de onderzoeksvraag weer duidelijk in beeld te krijgen, staat deze hieronder nog eenmaal:

Wat is de visie van de verschillende reclasseringsorganisaties op het probleem van veelplegers, de aanpak en doelstellingen van deze aanpak, en in hoeverre heeft een verschil of overeenkomst in visies gevolgen voor de samenwerking binnen de veelplegeraanpak?

Het is duidelijk geworden dat de mate waarin partijen binnen een netwerkstructuur gedeelde opvattingen hebben, invloed heeft op de wijze waarop het netwerk functioneert (Koppenjan, 2006; Keast e.a. 2004; Terpstra, 2001). Zo hebben zowel een teveel als tekort aan consensus of conflict negatieve gevolgen voor de uitkomsten die via de netwerkstructuur gerealiseerd kunnen worden. Deze gevolgen staan in theoretisch kader uitvoerig beschreven.

Om te kunnen bekijken in hoeverre er binnen de netwerkstructuur van de veelplegeraanpak in Twente sprake is van consensus en conflict, is het nodig nog even de zaken op een rijtje te zetten.

7.1 Visies op probleemdefinities, doelstellingen en de aanpak binnen de veelplegeraanpak

Wat betreft de probleemdefinitie zijn er verschillen merkbaar in wat men als oorzaak van het veelplegerprobleem ziet. De voornaamste bevindingen waren dat Tactus verslaving vooropstelt, maar wel in combinatie met de zogenaamde 'heilige drie-eenheid' waarbij ook huisvesting en psychische problematiek horen. Reclassering Nederland ziet de verharde samenleving en het tekortschieten van hulpverlening, beleidsmaatregelen en wetten om mensen die buiten de samenleving vallen op te vangen of aan te pakken als oorzaak voor het veelplegerprobleem. Leger des Heils wijst naar een combinatie van persoonlijke problematiek, zoals levensgeschiedenis, en verslavingsproblematiek. Deze verschillen in probleemdefinities lijken ten grond te liggen aan hoe de

aanpak van de veelpleger bij een organisaties gestalte krijgt, en wat de visie van de organisatie op de gewenste aanpak is.

De voornaamste verschillen in probleemdefinities betreffen het aandeel van verslaving in de problematiek. Ziet Tactus verslaving vaak als oorzaak, hetzij in combinatie met andere factoren, zo zien zij ook graag dat bij de aanpak van veelplegers rekening wordt gehouden met deze verslaving en dat behandeling ervan veelal noodzakelijk is voor de oplossing van het probleem. Volgens Tactus wordt het belang van de behandeling van verslaving met name door Reclassering Nederland niet altijd onder ogen gezien. Reclassering Nederland echter meent dat verslaving soms een marginaal probleem is, en dat men met andere zaken als dagbesteding ook grote stappen kan maken in de begeleiding van veelplegers en aanpak van het probleem.

Over de doelstellingen is duidelijk geworden dat er een verschil bestaat tussen de formele doelstellingen die door de organisaties gehanteerd worden en de doelstellingen zoals die door reclasseringswerkers genoemd worden in de interviews. Hoewel bij de formele doelstellingen een duidelijke schifting bestaat tussen enerzijds Reclassering Nederland, waarbij de veiligheid van de maatschappij centraal staat, en anderszijds Tactus en het Leger des Heils waar men zich vooral richt op de cliënt, blijkt in de praktijk dat 5 van de 6 geïnterviewde reclasseringsmedewerkers een doelstelling formuleerden waarbij de cliënt centraal stond. Men noemde vervolgens dat het directe gevolg van hun benadering was dat de veiligheid in de samenleving hierdoor gediend is.

Wat betreft de aanpak van de veelpleger zijn de reclasseringsinstanties het eens over het feit dat er een gestructureerde aanpak dient te zijn, met veel persoonlijke betrokkenheid van de reclasseringswerker bij de veelpleger en dat er gericht gestraft moet worden, daar 'waar het pijn doet'. Vanuit Tactus en Leger des Heils zijn er door de hulpverlenende achtergrond van de landelijke organisatie meer mogelijkheden tot het bieden van extra zorg, die normalerwijze buiten het reclasseringscontact valt. Zo kunnen zij buiten het reguliere reclasseringscontact voedsel en/of verslavingszorg bieden, terwijl Reclassering Nederland als zuivere justitiële reclasseringsorganisatie slechts de mogelijkheden heeft tot doorverwijzing.

De financiën waarop de organisaties gestoeld zijn, en de financiën die ter beschikking worden gesteld voor de aanpak van veelplegers zijn een bron van conflict en discussie onder de reclasseringsinstellingen. Wat hier opnieuw naar voorgrond treedt is het conflict omtrent het belang van de behandeling van verslaving en het aandeel dat verslaving heeft binnen het veelplegerprobleem. Leger des Heils en Tactus zijn de organisaties die de minste financiën krijgen toebedeeld, aangezien zij als algehele reclasseringsorganisaties kleiner zijn dan Reclassering

Nederland. Omdat met name Tactus aanspraak zou moeten maken op het grootste deel van de veelplegers, vanwege hun verslavingsproblematiek, zouden hen meer middelen toebedeeld moeten worden, meent Tactus. Op dit moment heeft Tactus niet de capaciteit en middelen om alle verslaafde veelplegers onder hun hoede te nemen, en worden veelplegers derhalve ook toegewezen aan de andere reclasseringsinstanties die minder expertise op het gebied van verslaving in huis hebben. Reclassering Nederland meent echter dat duidelijker moet worden vastgesteld of verslaving wel in directe relatie staat tot het delict dat gepleegd is. Hiermee willen zij aangeven dat niet alle verslaafde veelplegers aan Tactus toebehoren, maar dat ook een deel naar Reclassering Nederland of Leger des Heils behoort te gaan. De huidige scheidslijn die de verdeling van veelplegers tussen de reclasseringsinstanties vaststelt, moet volgens Reclassering Nederland beter bewaakt worden.

Wat tevens naar voren kwam uit de gehouden interviews is dat er een hoge werkdruk, ofwel caseload, bestaat onder de reclasseringsmedewerkers. De nieuwe gemeenschappelijke aanpak vraagt om documentatie in CVS en ViaDesk; informatie-uitwisseling is immers een belangrijke randvoorwaarde voor effectieve samenwerking. Door de hoge werkdruk echter, zijn niet alle reclasseringsmedewerkers in staat informatie op tijd in de systemen te verwerken. Prioriteiten worden eerder gelegd bij het toezicht op veelplegers. Het niet volledig (kunnen) bijhouden van de ketendossiers van de veelplegers, heeft ook gevolgen die merkbaar zijn voor de overige ketenpartners. Voor onder andere de Politie en het OM wordt het werk bemoeilijkt, indien niet tijdig over volledige informatie met betrekking tot de veelpleger beschikt kan worden. Ook is gebleken dat het vertrouwen van met name de Politie in het functioneren van de reclasseringsinstanties hierdoor schade kan oplopen. De vertegenwoordiger van de Politie vraagt zich af of de hoge werkdruk niet af doet aan de kwaliteit die binnen de veelplegeraanpak geleverd kan worden. Door bijvoorbeeld een betere allocatie van financiële middelen zou bewerkstelligd kunnen worden dat de werkdruk verlaagd wordt. Hierbij zou men kunnen denken aan het aantrekken van extra reclasseringmedewerkers of aan het aantrekken van extra administratieve ondersteuning bij het invullen van dossiers.

Wat alle reclasseringsinstellingen met elkaar verbindt is dat zij allen behoefte hebben aan directere banden met instanties die zaken als inkomen en huisvesting kunnen regelen. Vaak zijn er wel banden aanwezig, maar moeten beslissingen door hoger geplaatste ambtenaren of medewerkers worden goedgekeurd, waardoor er vertraging opgelopen wordt. Wat het vaakst naar voren kwam is de roep om (begeleide) woonvormen, die op korte termijn geregeld kunnen worden. Door het grote gevaar van recidive bij veelplegers is de noodzaak groot om hun op korte termijn vastigheid te kunnen bieden, zodat de kans op recidive zoveel mogelijk beperkt wordt.

Inmiddels is duidelijk geworden op welke vlakken er conflicten en consensus bestaat, en dat consensus en conflict beide in zekere mate in de netwerkstructuur aanwezig zijn. Van een gezamenlijk beleidsparadigma is vooralsnog geen sprake, maar de intentie van de partijen is duidelijk: men is op zoek naar een gedeelde visie en methodiek om de gezamenlijke aanpak van veelplegers beter vorm te geven.

7.2 Gevolgen voor de samenwerking

Terpstra (2001) geeft aan dat overeenkomst in heersende beleidsparadigma's tussen partijen binnen een netwerkstructuur een positieve invloed heeft op het ontstaan van een gemeenschappelijke uitvoeringspraktijk. Als men naar de data kijkt die uiteengezet zijn in hoofdstuk 4 en 5 kan worden bekeken in hoeverre sprake is van gemeenschappelijke beleidsparadigma's tussen de drie reclasseringsinstellingen. Volgens Koppenjan (2006: 92-93) is een beleidsparadigma te definiëren als een referentiekader of waardesysteem, dat de assumpties waarop het beleid gebaseerd is waarborgt, evenals de centrale waarden en de identiteit van de coalitiepartijen. In het geval van de ketenaanpak en de reclasseringsinstanties lijkt er vooralsnog geen sprake te zijn van gemeenschappelijke beleidsparadigma's. De verschillen die bestaan in de probleemdefinitie leiden tot een andere visie op de juiste aanpak van veelplegers, waarbij met name het punt van verslaving voor conflict zorgt. Dit heeft enkele gevolgen voor de samenwerking binnen de gehele ketenaanpak. Enerzijds wordt het vermogen tot leren en aanpassen vergroot. Conflict draagt binnen de netwerkstructuur van de veelplegeraanpak bij aan informatie, variëteit, kwaliteit en vernieuwing (Koppenjan, 2006: 107). Zo zorgt de discussie omtrent de verdeelsleutel van veelplegers over de reclasseringsinstanties ervoor dat nagedacht wordt over een nieuwe, duidelijkere verdeelsleutel die kan bijdragen aan een betere dienstverlening naar de veelplegers en samenleving toe. Dat de reclasseringsinstanties niet allen uit hetzelfde netwerk komen, leidt er ook toe dat er vanuit meerdere verschillende hoeken en perspectieven informatie kan worden aangedragen. Ook zorgt de diversiteit van achtergronden en meningen van actoren binnen de netwerkstructuur ervoor dat partijen met afwijkende meningen minder makkelijk worden buitengesloten (Koppenjan, 2006: 95). Anderzijds echter wordt het moeilijker om tot een gemeenschappelijke uitvoeringspraktijk en missie te komen. Conflict kan leiden tot impasses (Koppenjan, 2006: 96-97, 106), zoals nu al sprake van lijkt te zijn wat betreft de discussie omtrent de waarde van de behandeling van verslaving.

Het bestaan van conflicten gerelateerd aan de financiën van een organisatie, waarbij werkers elkaars soms beschuldigen meer oog te hebben voor financiën dan het welzijn van de cliënt, kan een

aanwijzing zijn van dat er nog geen sprake van een volledig vertrouwen op elkaars handelen. Dit onderling vertrouwen is echter wel van groot belang voor het opbouwen en onderhouden van relaties tussen de instanties. Doordat de financiën nog niet toegesneden zijn op deze nieuwe manier van werken, worden conflicten tussen organisaties over de verdeling van veelplegers over reclasseringsinstanties in de hand gewerkt. Van daaruit kan worden gezegd dat het van belang is duidelijke verdelingscriteria op te stellen en de financiën eventueel vanuit het oog van de specifieke problematiek van veelplegers te herverdelen. Niet alleen lijkt de veelpleger hiermee gediend te zijn, ook het vertrouwen tussen organisaties onderling zou op deze manier wellicht versterkt kunnen worden.

De huidige netwerkstructuur binnen de ketenaanpak echter, laat zich niet alleen kenmerken door deze conflicten. Medewerkers van alle reclasseringinstanties gaven aan dat ze van elkaars expertise gebruik maken, en dat het probleem vele facetten kent die de expertise van alle drie reclasseringsinstanties treffen. Het probleem is gemeenschappelijk en complex en kan niet door één van de partijen afzonderlijk opgelost worden. Dit besef van wederzijdse afhankelijkheid en de aanwezigheid van gemeenschappelijke doelstellingen leidt ertoe dat er binnen de netwerkstructuur ook een hoge mate van consensus bestaat. De ontwikkeling van een gemeenschappelijke methodiek (Notitie Zeer Actieve Veelplegers, 2007) is hiervan een bewijs. Hoewel dit nog niet wil zeggen dat alle bestaande opvattingen gedeeld goed zijn, is het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid, één van de karakteristieken die volgens Keast e.a. (2004: 367) van belang zijn voor een goed werkende netwerkstructuur. Deze consensus leidt ertoe dat deze complexe problematiek sneller kan worden aangepakt en dat het mogelijk is geworden om sneller, soms via informele wegen, contact te leggen met collega's. Hierdoor wordt een verlaging van de transactiekosten bewerkstelligd (Koppenjan, 2006:15). Ook de overige ketenpartners merkten op dat er sprake is van uitruil van expertise en kennis, daar waar dit nodig wordt geacht. Op deze manier meenden de ketenpartners, zijn de verschillen tussen de reclasseringsinstanties eerder een bron van verrijking dan dat zij een negatief effect op de samenwerking hebben.

De netwerkstructuur binnen de ketenaanpak toont over het geheel gezien een zekere balans in de mate waarin consensus en conflict voorkomen. Het is belangrijk voor de veelplegeraanpak in zijn geheel dat men de vruchten plukt van de integrale benadering van het probleem. Diverse standpunten en verschillende (culturele) achtergronden van de reclasseringsorganisaties dienen als bron van verrijking benut te worden. Voor de stabiliteit van de netwerkstructuur echter, is het van belang impasses en moeilijke interactieprocessen te voorkomen. Daarom is het tevens van groot belang dat men zich realiseert dat aan de samenwerking een gemeenschappelijke basis ten grondslag

dient te liggen. Het verder uitwerken van een gemeenschappelijke visie en methodiek op de veelplegeraanpak is daarom wenselijk.

7.3 Discussie

Het is van belang te beseffen dat de uitkomsten van dit onderzoek binnen een perspectief geplaatst dienen te worden. De mate van consensus en conflict is alleen onderzocht op de vlakken van probleemdefinities, aanpak en doelstellingen. Dit maakt slechts een klein deel uit van een breder kader waarbinnen consensus en conflict kan voorkomen, zoals bijvoorbeeld organisatieculturen. Hoewel geprobeerd is in dit onderzoek een zo breed mogelijke blik te houden, is het gezien het tijdsbestek en de omvang van het onderzoek onmogelijk alle vormen van consensus en conflict tussen de reclasseringsinstellingen te duiden. Tevens is het van belang te bedenken dat het interviewen van actoren die temidden van de netwerkstructuur begeven ook nadelen met zich meebrengt. Zo kan een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid ertoe leiden dat respondenten voorzichtiger zijn met het doen van uitspraken die door collega's van andere instellingen als bedreigend ervaren kunnen worden. Tijdens het doen van de interviews zijn door respondenten ook opmerkingen gemaakt die dit bevestigen.

Het bovenstaande onderzoek dient er toe bijgedragen te hebben dat een duidelijker beeld is ontstaan van wat de overeenkomsten en verschillen zijn in visies tussen de reclasseringsinstellingen die binnen de ketenaanpak werken. Niet alleen is hiertoe een poging gedaan, ook is gepoogd aan te geven welke gevolgen in theorie en praktijk waarneembaar zijn als gevolg van consensus en conflict tussen probleem-, aanpak-, en doelstellingvisies.

Literatuur

Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society. Outline of the theory of structuration*, Berkeley: University of California Press

Hasenfeld, Y. (1983), *Human Service Organizations*, New Jersey: Prentice-Hall

Keast e.a. (2004), *Network structures: Working Differently and Changing Expectations*, in: *Public Administration Review*, 64 (3), pp.363-371

Koppenjan (2006), *Conflict en consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig?*, in: *Bestuurswetenschappen*, 60 (2), pp. 86-113

Leger des Heils (2007), homepage

<http://www.legerdesheils.nl/website/basicsite.nsf/> (22-09-2007)

Leger des Heils (2007), *Wat is het doel van het Leger des Heils?*

<http://www.legerdesheils.nl/website/basicsite.nsf/wwwVwContent/l2veelgesteldevragealgemeen.htm#980F352EFAA42505C1256F5B0053942C> (22-09-2007)

Ministerie van Justitie & Ministerie BZK (2002), *Kabinetsnota. Naar een veiliger samenleving*, Den Haag

Ministerie van Justitie - Werkgroep Interventies (2005), *Gedraginterventies. Programma Terugdringen Recidive*, Den Haag

[www.justitie.nl/images/Rapport%20Gedraginterventies%20\(2005\)_tcm34-9518.pdf](http://www.justitie.nl/images/Rapport%20Gedraginterventies%20(2005)_tcm34-9518.pdf) (13-04-2007)

Reclassering Nederland, Tactus Verslavingsreclassering & Reclassering Leger des Heils (13-06-2007), *Notitie Zeer Actieve Veelplegers*, Almelo

Reclassering Nederland (2007), homepage

www.reclassering.nl (22-09-2007)

Reclassering Nederland (2006), *Aan de slag met daders en verdachten. Met het oog op een veilige samenleving. Jaarverslag 2006.*, Utrecht

<http://www.reclassering.nl/wp-content/uploads/2007/06/jaarverslag-2006.pdf> (22-09-2007)

Snippe, Ogier & Bieleman – Intraval (2006), *Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: justitieel traject*, Groningen

http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/procesevaluatie-veelplegeraanpakproeftuinen-nazorg-vergelijkend-onderzoek-naar-lokale-veelplegeraanpakken.aspx?nav=ra&l=preventie_en_beveiliging&l=preventieprogramma (13-04-2007)

Sollie, H., (augustus 2007), *Adoptie van veelplegers. Opzet en uitvoering van de veelplegeradoptie in politiedistrict Zuid-Twente*, Universiteit Twente, Enschede

Tactus (2007), *Missie*
www.tactus.nl/?pid=5 (22-09-2007)

Tactus (2007), *Zorgvisie*
<http://www.tactus.nl/?pid=6> (22-09-2007)

Terpstra, J. (2001), *Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid*, in: *Beleidswetenschap*, 5 (2), pp. 141-168

Tollenaar e.a. (2006), *Monitor veelplegers. Samenvatting van de resultaten*, WODC

Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (2006), *WODC Recidivestudies Factsheet*, Den Haag
www.wodc.nl/images/FS06-7_volledige_tekst_tcm11-130300.pdf (13-04-2007)

Bijlage 1: Vragenlijst reclasseringsmedewerkers

Onderstaande vragenlijst is voorgelegd aan reclasseringsmedewerkers van alle instellingen. Aangezien de interviews zijn afgenomen voor twee verschillende onderzoeken, zijn alle vragen die voor dit onderzoek opgesteld zijn, dikgedrukt.

1. Hoe komt een veelpleger bij jullie als organisatie terecht?
2. Als de veelpleger eenmaal aan een reclasseringsinstantie is toegewezen, wat gebeurt er dan vervolgens?
3. Welke rol speelt u als reclasseringsmedewerker hierin?
 - Wat kunt u voor de veelpleger betekenen?
4. Bent u alleen belast met de veelplegeraanpak of heeft u daarnaast nog andere werkzaamheden?
5. Zijn er ook protocollen?
 - Wat staat daarin?
 - In hoeverre houdt u in uw werk rekening met deze protocollen?
6. Hoe zijn de financiële middelen tussen de reclasseringsinstellingen ten aanzien van de veelplegeraanpak verdeeld?
 - Is dit volgens u een eerlijke verdeling?
 - Waarom vindt u dat?
7. In hoeverre merkt u dat de landelijke organisatie invloed heeft op deze organisatie?
- 8. Wat ziet u als belangrijkste oorzaak voor het bestaan en ontstaan van het veelpleger probleem?**
- 9. Aan welke criminogene factoren van veelplegers dient de meeste aandacht geschonken te worden?**
10. Hoe ervaart u het werken met een doelgroep met deze kenmerken?
 - Ervaart u dit wel eens als demotiverend? Zo ja, hoe gaat u hiermee om?

-
- 11. Wat is volgens u het belangrijkste doel van de aanpak van veelplegers?**
- 12. In hoeverre denkt u dat de doelstellingen van uw reclasseringsinstelling overeenkomen met die van andere reclasseringsinstellingen?**
- 13. Op welke manier denkt u dat een veelpleger het beste kan worden aangepakt?/ Wat is uw visie op de aanpak van veelplegers?**
- 14. Wat zijn volgens u de voornaamste verschillen in de aanpak van de veelpleger tussen de reclasseringsinstellingen?**
- 15. In hoeverre ervaart u hinder van verschillende visies van de andere reclasseringsinstellingen op hoe zij denken dat een bepaalde cliënt geholpen dient te worden?**
- 16. Heeft u het idee dat alledrie reclasseringsorganisaties evenveel betrokkenheid vertonen tijdens het casusoverleg?**
- 17. Is de informatie uitwisseling tussen de reclasseringsinstellingen volgens u voldoende of heeft u behoefte aan meer?**
- Om wat voor informatie gaat het dan vaak?
- 18. Wat zijn volgens u de knelpunten in de informatie-uitwisseling?**
- 19. Wat kan/moet er volgens u verbeterd worden?**
- 20. Krijgt u ondersteuning vanuit andere reclasseringsorganisaties bij problemen die ook betrekking hebben op de expertise van deze andere reclasseringsorganisaties?**
- Zo ja, hoe?
 - Bent u hier tevreden mee?
- 21. Mist u nog andere relevante en/of belanghebbende actoren binnen de ketenaanpak?**

Bijlage 2: Vragenlijst Coördinator

1. Heeft het feit dat partners uit verschillende netwerken komen invloed op de wijze waarop de samenwerking verloopt? Zo ja, hoe?
2. Merkt u dat organisatiebelangen soms prevaleren boven het gemeenschappelijke doel van de veelpleger aanpak?
3. Heeft u het idee dat de reclasseringsinstanties met betrekking de veelpleger aanpak een gemeenschappelijke missie hebben? Hoezo denkt u dat?
4. Merkt u dat er verschillen zijn in de visies van de reclasseringsinstellingen op de probleemdefinitie en/of aanpak van veelplegers? Zo ja, hoe beïnvloedt dit de samenwerking binnen de veelpleger aanpak (met name die tussen reclassering en Politie/OM)
5. Wat zijn de uitkomsten die tot nu toe volgden uit de samenwerking binnen de veelpleger aanpak?
 - Wat vindt u hiervan?
6. Is de wijze van samenwerking hier volgens u van invloed op geweest?
 - Betreft het een positieve of een negatieve invloed?
7. Denkt u dat de aard van het veelpleger probleem ervoor zorgt dat overleg tussen betrokken actoren noodzakelijk is?
8. Bent u tevreden met de afstemming van de informatie van de verschillende justitiële partners op elkaar?
9. Waar zitten volgens u de moeilijkheden bij de informatie-uitwisseling tussen de justitiële partners?
 - Wat zijn volgens u verbeterpunten met betrekking tot de informatie-uitwisseling?
 - Denkt u dat de reclasseringsinstanties binnen het casusoverleg een gelijke mate van participatie en betrokkenheid hebben bij de veelplegeraanpak en het casusoverleg?

-
10. Heeft u het idee dat er partijen die wel betrokken zijn bij veelpleger problematiek niet vertegenwoordigd zijn binnen de ketenaanpak?
 11. Maakt u gebruik van bepaalde tactieken om de consensus binnen het casuoverleg te stimuleren?
 12. Mist u nog andere relevante en/of belanghebbende actoren binnen de ketenaanpak?

Bijlage 3: Vragenlijst Politie en OM

1. Heeft het feit dat partners uit verschillende netwerken komen invloed op de wijze waarop de samenwerking verloopt? Zo ja, hoe?
2. Merkt u dat organisatiebelangen soms prevaleren boven het gemeenschappelijke doel van de veelpleger aanpak?
3. Heeft u het idee dat de reclasseringsinstanties met betrekking de veelpleger aanpak een gemeenschappelijke missie hebben? Hoezo denkt u dat?
4. Merkt u dat er verschillen zijn in de visies van de reclasseringsinstellingen op de probleemdefinitie en/of aanpak van veelplegers? Zo ja, hoe beïnvloedt dit de samenwerking binnen de veelpleger aanpak (met name die tussen reclassering en Politie/OM)
5. Wat zijn de uitkomsten die tot nu toe volgden uit de samenwerking binnen de veelpleger aanpak?
 - Wat vindt u hiervan?
6. Is de wijze van samenwerking hier volgens u van invloed op geweest?
 - Betreft het een positieve of een negatieve invloed?
7. Denkt u dat de aard van het veelpleger probleem ervoor zorgt dat overleg tussen betrokken actoren noodzakelijk is?
8. Bent u tevreden met de afstemming van de informatie van de verschillende justitiële partners op elkaar?
 - Waar zitten volgens u de moeilijkheden bij de informatie-uitwisseling tussen de justitiële partners?
 - Wat zijn volgens u verbeterpunten met betrekking tot de informatie-uitwisseling?

-
9. Denkt u dat de reclasseringsinstanties binnen het casusoverleg een gelijke mate van participatie en betrokkenheid hebben bij de veelplegeraanpak en het casusoverleg?

 10. Heeft u het idee dat er partijen die wel betrokken zijn bij veelpleger problematiek niet vertegenwoordigd zijn binnen de ketenaanpak?