

Andere heren, andere wetten

Een onderzoek naar de invloed van de institutionele vormgeving op de samenwerking rond de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld

C.M. Siemerink
Augustus, 2014



UNIVERSITEIT TWENTE.

C.M. Siemerink
Augustus, 2014

Eerste begeleider: dr. R. Ossewaarde
Tweede begeleider: dr. A.J.J. Meershoek
Externe begeleider: drs. A. van Deth

Master Public Administration, specialisatie Public Safety - Universiteit Twente
In opdracht van Movisie

Samenvatting

Complexe gevallen van huiselijk geweld vragen om een hoge mate van integrale samenwerking tussen (jeugd)zorg- en strafrechtelijke partners, zowel volgens nationale beleidskaders als wetenschappelijke literatuur. Hiertoe is het van belang te streven naar een gezamenlijke werkwijze tussen de partners, oftewel collaboratie. Echter, nationale kaders vormen geen bindende richtlijnen als het gaat om het bereiken van een dergelijke samenwerking. Deze moeten op regionaal en lokaal niveau door gemeenten en ketenpartners verder worden ingevuld en dit resulteert in verschillen en tekortkomingen in de aanpak. Met de landelijke verplichting tot het vormen van een AMHK per 1 januari 2015 in de regio's, oftewel het samenvoegen van de (Advies- en) Steunpunten Huiselijk Geweld en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling, wordt de roep om een integrale samenwerking nog sterker. Om hieraan te kunnen voldoen is het voor gemeenten en ketenpartners van belang om te weten wat de invloed is van de institutionele vormgeving van de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld op de samenwerking tussen de kernpartners bij deze aanpak. Dit geeft namelijk inzicht in de wijze waarop de aanpak regionaal moet worden vormgegeven om tot integrale samenwerking te komen. Niet alleen in de praktijk, maar ook in de wetenschap bestaat hierover (nog) geen consensus.

Bovenstaand vraagstuk is onderzocht aan de hand van de praktijksituatie in de regio's West-Brabant, Gooi en Vechtstreek en Kennemerland. Op basis van wetenschappelijke literatuur is de institutionele vormgeving onder te verdelen in de processen van gezamenlijke doelbepaling en inbedding. De inrichting van deze processen is onderzocht middels een documentenanalyse. Elk van de regio's hanteert een andere institutionele vormgeving rond de aanpak van huiselijk geweld en dit uit zich in verschillende maten van de institutionele eigenschappen verplichting, centralisatie, formalisering en fysieke inbedding. Zo kent men in de regio West-Brabant een gezamenlijk convenant en gezamenlijke overlegvormen. Ook de regio Gooi en Vechtstreek streeft naar een gezamenlijke werkwijze, al hanteert zij wel gescheiden convenanten. In de regio Kennemerland wordt niet gestreefd naar collaboratie. In deze regio bestaat de institutionele vormgeving uit gescheiden convenanten en werkt men met verschillende overlegvormen voor de aanpak van huiselijk geweld waarbij kinderen zijn betrokken en waarbij geen kinderen betrokken zijn. Daarbij kent de volwassenenproblematiek nauwelijks tot geen formele en fysieke koppeling van zorg en strafrecht. En omdat de aanpak vanuit jeugd gescheiden is vormgegeven, blijven culturen naast elkaar bestaan. Er is sprake van pluralisme.

De invloed van de institutionele vormgeving in elk van de regio's op de samenwerking tussen de kernpartners is onderzocht aan de hand van interviews. Voor elke regio zijn respondenten van het (A)SHG en minstens vier kernpartners benaderd. Daarbij is allereerst de mate van integrale samenwerking geanalyseerd, welke op basis van wetenschappelijke literatuur is geoperationaliseerd naar de voorwaarden vertrouwen, doelconsensus, meerwaarde van netwerksamenwerking, verbondenheid en intensiteit van relaties, en vier specifieke procesvoorwaarden voor vervlechting. Daarnaast is gekeken naar de invloed van de institutionele eigenschappen op deze voorwaarden. Hieruit is naar voren gekomen dat met name fysieke inbedding en formalisering op netwerkniveau belangrijke condities vormen waaraan de institutionele vormgeving van de aanpak van huiselijk geweld moet voldoen om tot integrale samenwerking te kunnen leiden.

Wanneer de huidige institutionele vormgeving al aan deze condities voldoet, zoals in de regio West-Brabant, kan de AMHK-vorming hierin worden ingebed. Echter, wanneer deze condities, en daarmee integrale samenwerking, nog niet (geheel) zijn bereikt, zijn veranderingen in de institutionele vormgeving vereist. Dit is het geval in de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland. Uit gesprekken met contactambtenaren uit deze regio's blijkt echter dat er geen veranderingen zullen worden doorgevoerd gedurende het proces van de AMHK-vorming. Dit proces wordt namelijk ingericht als een apart traject. Hierin schuilt het gevaar dat het waargenomen gebrek aan integrale samenwerking tussen de zorg- en strafrechtelijke partners blijft bestaan.

Voorwoord

Deze scriptie is het resultaat van een onderzoek naar de invloed van de institutionele vormgeving op de samenwerking tussen relevante partners bij de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld. Het onderzoek is uitgevoerd ter afsluiting van de master Public Administration, met als specialisatie Public Safety. Maatschappelijke veiligheid is een onderwerp dat gedurende mijn gehele opleiding mijn interesse heeft gehad en Movisie bood mij de gelegenheid me hier middels een afstudeerstage verder in te verdiepen.

De aanpak van huiselijk geweld betreft een onderwerp dat ik erg interessant vind en waar ik graag een bevorderende bijdrage aan wil leveren, maar waar ik voor mijn periode bij Movisie nog weinig kennis over had. Bij dezen wil ik dan ook de medewerkers van Movisie hartelijk danken voor het delen van hun kennis op dit gebied. Daarbij gaat mijn dank in het bijzonder uit naar Anna van Deth, mijn begeleider. Zij heeft mij gedurende het proces voorzien van kritische feedback en bruikbare adviezen waardoor ik altijd weer over nieuwe aanknopingspunten beschikte.

Vanuit de universiteit ben ik gedurende het afstudeertraject begeleid door dr. R. Ossewaarde. Hierbij wil ik hem bedanken voor zijn professionaliteit en feedback gedurende de verschillende contactmomenten, welke mijn scriptie naar een hoger niveau hebben getild. Ook wil ik mijn tweede begeleider, dr. A.J.J. Meershoek, bedanken voor het lezen van mijn scriptie en de adviezen die ik daarop van hem heb mogen ontvangen.

Tot slot wil ik graag alle respondenten van de voor dit onderzoek geselecteerde organisaties en gemeenten bedanken voor hun medewerking aan de interviews en de gesprekken. Zij namen hiervoor de tijd en toonden veel openheid, waardoor ik kon beschikken over een grote hoeveelheid data. Dit heeft er tevens voor gezorgd dat het onderzoek bruikbare aanbevelingen heeft opgeleverd als het gaat om de toekomstige AMHK-vorming en de overige aspecten van de (integrale) samenwerking rond de aanpak van huiselijk geweld.

Carlijn Siemerink
Utrecht, 8 augustus 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Voorwoord.....	4
1) Inleiding.....	7
2) De institutionele vormgeving en integrale samenwerking.....	14
§ 2.1 De verschillende bronnen van institutionele kaders.....	14
§2.1.1 De werking van de institutionele vormgeving	14
§2.1.2 Conflicterende institutionele kaders.....	16
§2.2 Integrale samenwerking binnen netwerken.....	18
§2.2.1 De geschiktheid van netwerken	19
§2.2.2 Voorwaarden integrale samenwerking en relatie tot institutionele vormgeving	22
§2.3 Conclusie	30
3) Methodologie	31
§3.1 Methoden van dataverzameling	31
§3.1.1 Onderzoeksdesign	31
§3.1.2 Case selectie.....	32
§3.1.3 Bestudering relevante documenten.....	34
§3.1.4 Interviews	35
§3.2 Methoden van data-analyse.....	37
§3.2.1 Operationalisering concept van institutionele vormgeving voor documentanalyse.....	37
§3.2.2 Operationalisering concept van samenwerking voor interviews	39
§3.3 Conclusie	42
4) Institutionele condities voor integrale netwerksamenwerking.....	43
§4.1 Variëteit in institutionele vormgeving	43
§4.1.1 Gezamenlijke doelbepaling	43
§4.1.2 Inbedding	47
§4.1.3 Vergelijkend overzicht institutionele vormgeving regio's	53
§4.2 De invloed van de institutionele vormgeving op de samenwerking.....	53
§4.2.1 Beïnvloeding vertrouwen.....	54
§4.2.2 Beïnvloeding consensus omtrent doelen en institutionele kaders	58
§4.2.3 Beïnvloeding meerwaarde netwerksamenwerking	61
§4.2.4 Beïnvloeding verbondenheid en intensiteit van relaties.....	63
§4.2.5 Beïnvloeding procesvoorwaarden vervlechting	68
§4.2.6 Overzicht gevonden invloed institutionele vormgeving op samenwerking	71
§4.3 De huidige institutionele vormgeving in relatie tot de AMHK-vorming	72
§4.4 Conclusie	73
5) Conclusies	75
Literatuurlijst.....	82
Bijlagen.....	88

1) Inleiding

‘Een 28-jarige man bracht op 1 april ernstige verwondingen toe aan zijn 26-jarige ex-vriendin en bracht vervolgens zichzelf om het leven. De ex had voordien al drie keer aangifte gedaan omdat ze door de man werd lastiggevallen na de beëindiging van hun relatie.’ (ANP, 2012)

Naar aanleiding van dit incident werden Kamervragen gesteld. In de beantwoording daarvan en een bijgevoegd onderzoeksrapport is geconcludeerd dat de aanpak van huiselijk geweld vraagt om een betere samenwerking, in de vorm van een sluitende keten en een integrale aanpak (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a). Echter, nationale kaders vormen geen bindende richtlijnen als het gaat om het bereiken van een dergelijke aanpak. Deze moeten op regionaal en lokaal niveau door gemeenten en ketenpartners verder worden ingevuld en dit resulteert in verschillen; ‘andere heren, andere wetten’. Deze verschillen leiden ertoe dat huiselijk geweld niet in alle gevallen integraal wordt aangepakt en dat de prevalentie niet afneemt. Het doel van dit onderzoek is daarom om in beeld te brengen welke regionale institutionele condities tot een integrale samenwerking rond de aanpak van (complexe gevallen van) huiselijk geweld leiden. De toekomstige samenvoeging van de (Advies- en) Steunpunten Huiselijk Geweld ((A)SHG’s) en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK’s) tot een AMHK, maakt dit vraagstuk nog relevanter.

Dat huiselijk geweld geen eenduidige aanpak kent wordt weerspiegelt door de meerzijdigheid van de landelijk gebruikte term ‘geweld in afhankelijkheidsrelaties’. Hieronder vallen namelijk alle vormen van geweld waarbij het slachtoffer afhankelijk is van de geweldpleger en over onvoldoende mogelijkheden beschikt om die ongelijke machtssituatie te doorbreken. Dit betreft niet alleen geweld in huiselijke kring (waaronder kindermishandeling), maar ook eerdergerelateerd geweld, vrouwelijke genitale verminking en mensenhandel (Ministerie van VWS, 2007, p. 6). Dergelijk geweld kan fysiek, psychisch of seksueel van aard zijn (Movisie, 2013; Van der Veen & Bogaerts, 2010, p. 11). Deze vormen vragen elk om een specifieke aanpak (Pattje, 2011, p. 51), maar de precieze invulling van deze aanpak dient op regionaal niveau te worden vormgegeven en daarin bestaan veel vrijheden. Op landelijk niveau biedt men naast de definitie namelijk vooral richtlijnen, en agendeert men huiselijk geweld als een algemeen probleem. Meintser (2010, p. 5) stelt in dat kader het volgende:

‘Huiselijk geweld is de omvangrijkste geweldsvorm in onze samenleving. Het komt voor in alle sociaaleconomische klassen en binnen alle culturen in de Nederlandse samenleving. Het is een maatschappelijk en sociaal ingrijpend probleem en vaak een strafbaar feit.’

Hoe omvangrijk het probleem precies is, is echter moeilijk te zeggen. Dit komt doordat de verschillende termen en definities het vergelijken van cijfers bemoeilijken en slachtoffers het geweld bij verschillende organisaties kunnen melden. De politie vormt een belangrijke organisatie als het gaat om binnenkomende meldingen, en cijfers van deze organisatie tonen aan dat tussen 2008 en 2010 zowel het aantal incidenten dat gemeld wordt als het aantal aangiften is gestegen. Daar staat tegenover dat het aantal aanhoudingen in zaken is gedaald (Movisie, 2013). Een rapport van Ferwerda en Hardeman (2013, p. 15) laat voor 2010 nog grotere aantallen zien als het gaat om het aantal politiemeldingen. Daarnaast toont het cijfers voor 2011 en 2012 welke aantallen dat het aantal meldingen in 2011 lichtelijk daalde, terwijl ze in 2012 weer opliepen. Er is dus geen sprake van een consequente daling. Dit is grafisch weergegeven in figuur 1.

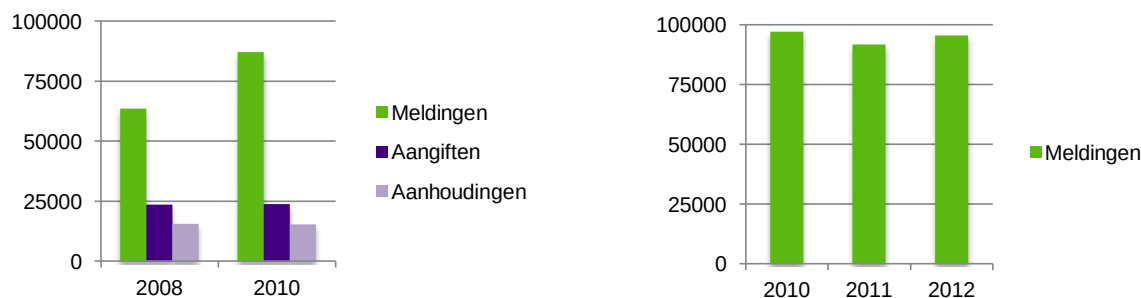


Fig. 1 Politiecijfers huiselijk geweld 2008 t/m 2012 (Bronnen: Movisie, 2013; Ferwerda & Hardeman, 2013)

Deze cijfers zeggen niet alles. Van der Veen en Bogaerts (2010, p. 70) stellen zelfs dat de politiemeldingen van 2010 maar twintig procent betreffen van het totaal aantal gevallen. Naast de politie is er voor slachtoffers ook de mogelijkheid om huiselijk geweld te melden bij een (Advies- en) Steunpunt Huiselijk Geweld, of kunnen er meldingen binnenkomen vanuit de sociale omgeving of andere professionals (Movisie, 2013). De grootste groep zal echter helemaal geen melding doen van huiselijk geweld. Volgens Van der Veen en Bogaerts (2010, p. 14) betreft dit zelfs 78 procent van de gevallen. Schattingen wijzen dan ook op een totaal aantal slachtoffers van 200.000 per jaar in Nederland.

Geweld in afhankelijkheidsrelaties heeft grote gevolgen voor de slachtoffers. Hoewel deze per type geweld variëren in omvang, kan er toch een globaal beeld worden geschetst van de meest voorkomende gevolgen. Zo kampen veel slachtoffers met relationele en emotionele gevolgen, evenals gevolgen voor opleiding, werk, wonen en financiën. Daarnaast is er vaak sprake van lichamelijk letsel en gedragsproblemen bij slachtoffers. Sommige gevallen kennen zelfs een dodelijke afloop. Ook hierin is geen daling waarneembaar, aangezien dit aantal tussen 2009 en 2011 gemiddeld rond de 21 vrouwen, 13 kinderen en 13 mannen per jaar lag (Movisie, 2013). Ferwerda en Hardeman (2013, p. 31) stellen zelfs dat het aantal vrouwelijke slachtoffers van dodelijk huiselijk geweld is gestegen van tussen 2009 en 2011. Een ander gevolg van geweld in afhankelijkheidsrelaties vormen de financiële consequenties voor de samenleving. Deze zijn het resultaat van het gebruik van (officiële) diensten, verzuim en menselijk lijden (Movisie, 2013). Samengenomen vormen deze de noodzaak tot een integrale aanpak op regionaal niveau. Meintser (2010, p. 5) verwoordt dit als volgt:

‘Omdat het een probleem is met grote gevolgen voor welzijn en gezondheid van velen, zijn naast de hulpverlening ook politie en justitie betrokken. Op dit moment wordt de ketenaanpak, waarbij hulpverlening, politie en justitie het probleem gezamenlijk behandelen, gezien als de aangewezen manier om huiselijk geweld aan te pakken.’

Sinds de oprichting van de (A)SHG's vanaf 2004, zijn er op landelijk niveau tal van wetten, modelaanpakken, programma's en handreikingen ontwikkeld die moeten bijdragen aan het realiseren van een dergelijke integrale aanpak binnen de Nederlandse regio's. Desalniettemin leiden deze institutionele kaders, gelet op de cijfers, niet tot een consequente daling van het aantal meldingen. De oorzaak hiervoor hoeft niet negatief te zijn, aangezien het zou kunnen dat de ontwikkelingen van de laatste jaren hebben geleid tot een toename in de aandacht voor huiselijk geweld, waardoor het taboe (gedeeltelijk) is doorbroken en het aantal meldingen is gestegen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012, p. 2). Zorgwekkend is echter wel dat het aantal gevallen met dodelijke afloop ook niet daalt, en voor vrouwen zelfs stijgt. Deze continuerende prevalentie van huiselijk geweld geldt ook internationaal en wordt volgens het onderzoekscentrum van Unicef (2000, p. 1, 13) veroorzaakt door een gebrek aan integrale samenwerking. Ook Ferwerda en Hardeman (2013, p. 38) tonen aan dat er niet in alle gevallen sprake is van de nagestreefde integrale aanpak, aangezien er in 22 procent van de

253 door hen onderzochte gevallen onduidelijkheid onder instanties bestond over de ondernomen vervolgactie(s). Het Nederlandse ministerie van Veiligheid en Justitie (2012, p. 2) stelt dan ook dat, hoewel er al veel bereikt is als het gaat om huiselijk geweld, verdere aanscherping van de aanpak benodigd is om de problematiek daadwerkelijk terug te dringen. De sterke focus op samenhang en integratie blijft daarbij een constante factor. Zo is in 2013 de samenwerking tussen de (A)SHG's en instanties als de politie en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling zelfs wettelijk vastgelegd met de komst van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

Toch leiden aanscherpingen op nationaal niveau niet zonder meer tot een succesvolle integrale aanpak op regionaal niveau, aangezien de vormgeving van de samenwerking op dat niveau veel beleidsvrijheden kent. Dat gemeenten beleid moeten ontwikkelen omtrent de aanpak van huiselijk geweld in hun regio en de samenwerking tussen relevante organisaties moeten bevorderen is wettelijk bepaald, maar ze zijn vrij in hun keuze als het gaat om de verdere institutionele vormgeving van deze samenwerking. Convenanten en beleidskaders kunnen hier invulling aan geven door een gezamenlijk doel te formuleren, evenals casusoverleggen en inbedding in een Veiligheidshuis. Echter, dit zijn niet de enige mogelijkheden, en dat leidt volgens onderzoekscommissies (o.a. Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013 en Commissie Stelsel Vrouwenopvang, 2010) en evaluaties (o.a. Vink & Geurts, 2008) tot de situatie dat er in Nederland nog veel verschillen bestaan in de aanpak van huiselijk geweld. Dit hoeft geen probleem te zijn wanneer partijen binnen deze verschillende aanpakken toch integratie weten te bereiken. Echter, de rapporten en evaluaties concluderen dat dit niet het geval is en dat partijen nog vaak langs elkaar heen werken. Dat de institutionele vormgeving op regionaal niveau hierin dus een belangrijke rol zou kunnen spelen vormt de focus van dit onderzoek en wordt ook op wetenschappelijk niveau beaamd door wetenschappers als Mandell en Keast (2008), Powell en DiMaggio (1983), Provan en Milward (1995), en Williams (2005). Echter, in het theoretisch kader van dit onderzoek zal duidelijk worden dat er nog veel onbeantwoorde vragen bestaan als het gaat om de precieze invloed van bepaalde institutionele kaders op de samenwerking tussen organisaties.

Regio's en gemeenten moeten de aanpak van huiselijk geweld dus grotendeels zelf invullen en worden geacht een institutionele vormgeving te hanteren die leidt tot integrale samenwerking. Dat is ook wat de overheid tracht te bevorderen met het programma 'RegioAanpak veilig thuis'. In het kader van dit programma wordt de Nederlandse regio's geadviseerd regiovisies op te stellen voor 2015. Vanaf dat moment worden gemeenten namelijk volledig verantwoordelijk voor de aanpak van geweld in huiselijke kring en jeugdzorg, en dit vraagt om een goede samenhang en samenwerking binnen de regio's (Transitiebureau jeugd, 2013, p. 3). De integratie tussen de aanpak van huiselijk geweld en de aanpak van kindermishandeling krijgt daarbij specifieke aandacht, en vanuit de Jeugdwet geldt zelfs de verplichting voor de regio's en gemeenten om de (A)SHG's en de AMK's samen te voegen tot een Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK) in 2015. Hoe dit precies ingevuld wordt is aan de gemeenten, al gelden er wel een aantal verplichtingen omtrent de taken van deze AMHK's. Bijlage 1 gaat uitgebreider in op deze ontwikkelingen en hun achtergronden.

Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

Dat de cijfers nog geen daling in het aantal meldingen van huiselijk geweld laten zien en dat het aantal gevallen met dodelijke afloop niet afneemt, zorgt vanuit de overheid voor een nog sterkere focus op samenhang en integratie. Echter, hoe dienen gemeenten de aanpak van huiselijk geweld (institutioneel) vorm te geven om tot integrale samenwerking te komen op regionaal niveau? De onbeantwoorde vragen rond dit onderwerp hebben geleid tot dit onderzoek. Daarin ligt de focus niet op de uitkomsten en de effectiviteit van de samenwerking binnen regio's, maar op de invloed van de institutionele vormgeving van de aanpak op de voorwaarden voor integrale samenwerking. De reden voor deze benadering is dat men in de aanpak van huiselijk geweld weliswaar streeft naar het bestrijden van het probleem, maar dat iedere casus verschillend is en vraagt om een andere aanpak. De gewenste

uitkomst is dus niet eenduidig en dat maakt dat effectiviteit in iedere situatie anders is. En hoewel de voorwaarden voor integrale samenwerking ook niet geheel eenduidig zijn, hebben wel veel wetenschappers getracht deze te formuleren. Dit maakt het mogelijk hier een beeld van te krijgen en ze te 'herformuleren' tot een algemeen beoordelingskader voor de samenwerking tussen partners bij de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld. Immers, alleen wanneer een samenwerkingsverband aan deze voorwaarden voldoet kunnen er positieve uitkomsten behaald worden (Provan & Kenis, 2007, p 230-237). Dit heeft geleid tot de formulering van de volgende onderzoeksvraag:

'Hoe en in welke mate beïnvloedt de institutionele vormgeving van de aanpak huiselijk geweld de samenwerking tussen kernpartners bij de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld, en wat betekent dit voor de toekomstige vorming van het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling?'

Het begrip institutionele vormgeving kwam al meerdere keren aan bod, als zijnde de invulling van het samenwerkingsverband aan de hand van convenanten, beleidskaders, overlegvormen, en overige regelgeving en inbedding. Van Delden (2007, p. 48) heeft dit concreter gemaakt door te stellen dat institutionele vormgeving bestaat uit de processen 'gezamenlijke doelbepaling via (bestuurlijke) coalitievorming' en 'inbedding'. Gezamenlijke doelbepaling kan daarbij vorm worden gegeven door beleidskaders en convenanten, al dienen deze ondersteund te worden door voldoende geld en capaciteit. Daarnaast moeten professionals en managers verbonden worden in grootschalige verbanden. Dit inbeddingsproces dient onder specifieke regie te leiden tot inbedding van de samenwerking in de werkprocessen van de verschillende organisaties. Een Veiligheidshuis kan hier bijvoorbeeld een bijdrage aan leveren (Van Delden, 2007, p. 48).

Zoals genoemd hoort de nadruk in de institutionele vormgeving te liggen op het realiseren van integrale samenwerking tussen ketenpartners (Meintser, 2010, p. 5). Het belang van een dergelijke intensieve, integrale samenwerking is het grootst bij ernstige problematiek waarbij sprake is van een hoog en direct veiligheidsrisico en/of meervoudige problematiek; de complexe gevallen van huiselijk geweld (Jongebreur, Lindenberg & Plaisier, 2011, p. 31; VNG, 2013b, p. 6-7; Tan & Verwijs, 2012). Bij complexe zaken zijn vaak vele ketenpartners betrokken die tot op dat moment nog geen of weinig veranderingen in de situatie hebben kunnen brengen. Dit vereist nauwe samenwerking en dat is de reden dat de onderzoeksvraag zich op deze gevallen richt.

Een andere specificatie in de onderzoeksvraag betreft het begrip 'kernpartners'. Dit duidt op de belangrijkste partners van het Steunpunt Huiselijk Geweld binnen de ketenaanpak of het netwerk, en dit zijn, wettelijk gezien, in ieder geval het AMK en de politie. Het AMK betreft in een meer directe vorm Bureau Jeugdzorg. Een andere kernpartner, met name in complexe gevallen, vormt een organisatie als de GGZ. Met deze partners zal het meest intensief moeten worden samengewerkt voor een succesvolle integrale aanpak rond complexe gevallen van huiselijk geweld.

Maar wat is een succesvolle integrale aanpak? Zoals eerder al even werd aangestipt, wordt dat in dit onderzoek gebaseerd op de voorwaarden voor integrale samenwerking. Echter, welke invloed de institutionele vormgeving precies heeft op deze voorwaarden is zowel binnen de wetenschap als in de aanpak van huiselijk geweld nog onduidelijk. Om dit te verhelderen worden er voor dit onderzoek drie regio's geselecteerd waarin de institutionele vormgeving en samenwerking rond de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld wordt onderzocht, namelijk West-Brabant, Gooi en Vechtstreek en Kennemerland. Als gevolg van de nationale institutionele kaders is er binnen deze regio's in principe sprake van eenzelfde samenwerkingsverband, aangezien het belang van (Advies-) Steunpunten en hun samenwerking met organisaties als politie en het AMK wettelijk is vastgelegd. Dit vergroot de vergelijkbaarheid, evenals het feit dat de (A)SHG's binnen die regio's een soortgelijke

grootte kennen als het gaat om het aantal fte's. Een belangrijk verschil is echter dat de Steunpunten allemaal deel uitmaken van een andere 'moederorganisatie', als gevolg van de situatie dat het op zichzelf geen juridisch zelfstandige organisaties zijn (Ministerie van VWS, 2011a, p. 4). Daarnaast is er in iedere regio sprake van een andere invulling van de beleidsvrijheid, waardoor goed te onderzoeken is welke invloed een bepaalde institutionele vormgeving op de samenwerking in iedere regio heeft.

Om op basis van de situatie in de geselecteerde regio's stapsgewijs tot de beantwoording van de onderzoeksvraag te komen, kent het onderzoek de volgende deelvragen:

1. *Hoe ziet de institutionele vormgeving van de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld eruit binnen de geselecteerde regio's?*
 - 1.1. *Hoe is de gezamenlijke doelbepaling vormgegeven?*
 - 1.2. *Hoe is de inbedding van de samenwerking vormgegeven?*
2. *In hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor integrale samenwerking in de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld in de geselecteerde regio's?*
3. *Welke invloed hebben de wijze waarop de gezamenlijke doelbepaling en de inbedding zijn vormgegeven op de samenwerking tussen de kernpartners in de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld in de geselecteerde regio's?*

Vanuit de wetenschappelijke literatuur bestaan tal van inzichten rond deze vragen, maar richt men zich voornamelijk op de theoretische vormgeving van de individuele aspecten. Zo stelt Van Delden (2007, p. 48) dat er voor goede samenwerking een institutionaliseringsproces vereist is, waarvan gezamenlijke doelbepaling en inbedding deel uit moeten maken. Echter, hij beschrijft niet op welke wijze de institutionele vormgeving er vervolgens uit moet zien om een goede samenwerking te waarborgen. Ook definieert hij niet wat een goede samenwerking is. De theoretische inzichten die hierover bestaan zijn afkomstig van auteurs als Provan en Kenis (2007), Klijn en Koppenjan (2000) en Williams (2005). Zij stellen dat er bepaalde voorwaarden zijn waaraan men moet voldoen om tot een goede, integrale samenwerking te komen. Daarbij wijzen ze tevens op verbanden tussen deze voorwaarden en de wijze waarop de institutionele vormgeving eruitziet, al leidt dit niet tot een eenduidig beeld. Aan de hand van deelvraag 1 en 2 van dit onderzoek worden de concepten van institutionele vormgeving en samenwerking op basis van praktijksituaties verhelderd, waarna ze in deelvraag 3 worden gekoppeld om tot verheldering van bestaande inzichten te komen, en tevens nieuwe inzichten te kunnen bieden.

Onderzoeksaanpak

Om tot beantwoording van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek te komen, is een gestructureerde aanpak opgesteld. Echter, om het onderzoek, en met name de gebruikte wetenschappelijke literatuur, ten volle te kunnen begrijpen in relatie tot de praktijk, is het voor de lezer allereerst van belang de praktijksituatie rond de aanpak van huiselijk geweld in Nederland te kennen. Bijlage 1 bevat daarom een weergave van de huidige situatie en toekomstige ontwikkelingen.

Binnen de nationale kaders moet op regionaal niveau een integrale aanpak en samenwerking worden gerealiseerd. In de institutionele vormgeving van deze aanpak beschikken de gemeenten over beleidsvrijheid en in het kader van de toekomstige ontwikkelingen is het van belang dat zij weten wat effectieve elementen in deze vormgeving kunnen zijn. Hoofdstuk 2 toont de verschillende wetenschappelijke inzichten die in dat kader al bestaan. De concepten van institutionele vormgeving en integrale samenwerking zullen in dit theoretisch kader worden toegelicht, evenals de mogelijke verbanden tussen deze variabelen. Rond institutionele vormgeving zal vooral gebruik worden gemaakt

van de literatuur van Van Delden (2007, 2009), terwijl Provan en Kenis (2007) richtinggevend zijn voor het definiëren van integrale samenwerking.

De beschrijving van bovenstaande concepten wordt gebruikt om in het derde hoofdstuk de variabelen te operationaliseren. Immers, om de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden in relatie tot de praktijksituatie in de drie regio's is het noodzakelijk de variabelen meetbaar te maken. Tevens worden in dit hoofdstuk de drie methoden toegelicht die worden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Deelvraag 1 wordt beantwoord middels het analyseren van relevante beleidskaders, convenanten en overige documenten die door de geselecteerde regio's zijn opgesteld. Deze kunnen helderheid verschaffen omtrent de institutionele vormgeving van de aanpak van huiselijk geweld in de regio's. In de eerste paragraaf van hoofdstuk 4 zullen de uitkomsten van deze analyse worden weergegeven.

Het beantwoorden van deelvraag 2 vereist een beeld van de samenwerking in de geselecteerde regio's. Dit wordt verkregen door het afnemen van interviews onder de kernpartners van de verschillende regio's. Deze interviewdata biedt, gecombineerd met de verkregen data uit de beleidsdocumenten, tevens inzicht in de wijze waarop de institutionele vormgeving de samenwerking beïnvloedt, oftewel deelvraag 3. In paragraaf 2 van hoofdstuk 4 komen deze aspecten aan bod en worden de inzichten van Van Delden (2007) en Provan en Kenis (2007) gekoppeld.

Echter, voor beantwoording van de totale onderzoeksvraag is het ook van belang inzicht te hebben in de mate waarin het functioneren van de huidige samenwerking en de huidige institutionele vormgeving een rol spelen in het proces rond de AMHK-vorming in de regio's. Telefonische gesprekken met de contactambtenaren uit de regio's moeten dit duidelijk maken. Ook de uitkomsten hiervan zullen in het vierde hoofdstuk aan bod komen, namelijk in de laatste paragraaf.

Tot slot betreft het vijfde hoofdstuk de beantwoording van de onderzoeksvraag. Dit hoofdstuk bevat vooral conclusies, maar gaat tevens in op de theoretische en praktische implicaties van de bevindingen.



Fig. 2 Schema onderzoeks-aanpak

Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Veel wetenschappelijke artikelen besteden aandacht aan de invloed van vertrouwen, doelconsensus of andere zaken op de uitkomsten van een netwerk als samenwerkingsverband, of aan de invloed van een bepaalde netwerkstructuur op uitkomsten. Echter, er bestaan nog veel onduidelijkheden omtrent de vraag onder welke condities een bepaalde netwerkstructuur het meest succesvol is (Provan, Fish & Sydow, 2007, p. 508). Zoals in het theoretisch kader duidelijk wordt, bestaat er namelijk wel consensus over de mogelijkheid dat de institutionele vormgeving invloed heeft op de samenwerking tussen organisaties, maar bestaan er nog veel tegenstrijdigheden als het gaat om welke invloed verschillende institutionele kenmerken dan hebben. Zo stellen Klijn en Koppenjan (2000) dat regels een belangrijke bron van vertrouwen zijn, terwijl Williams (2005) beweert dat met name formele regels vertrouwen ondermijnen. Dergelijke tegenstellingen leiden tot veel onduidelijkheden en het doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan het verhelderen hiervan. Dit vindt plaats door drie netwerken te kiezen binnen één beleidsveld, namelijk huiselijk geweld, met eenzelfde netwerkstructuur. Door de beleidsvrijheid binnen dit veld kan er binnen ieder netwerk wel sprake zijn

van een andere institutionele vormgeving, waardoor kan worden onderzocht welke invloed bepaalde institutionele kenmerken hebben op de samenwerking binnen het netwerk.

Een dergelijk onderzoek is niet alleen van waarde voor de wetenschap, maar is ook voor de geselecteerde regio's en de aanpak van huiselijk geweld in het algemeen erg bruikbaar. Met de op handen zijnde vorming van de AMHK's duurt de focus op integrale samenwerking namelijk voort, en zou men zelfs kunnen stellen dat integrale samenwerking op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling nog belangrijker wordt. Om dit goed vorm te kunnen geven moet er voor de regio's en gemeenten duidelijkheid bestaan omtrent de vraag welke wijze van vormgeving leidt tot het voldoen aan de voorwaarden van integrale samenwerking, en dus de meeste kans maakt om te resulteren in positieve uitkomsten.

Naast deze algemene bijdrage levert het onderzoek een specifieke bijdrage aan de positie van de geselecteerde regio's in het debat omtrent de AMHK-vorming. De huidige regio-indeling van de (A)SHG's is namelijk die van de centrumgemeenten vrouwenopvang, en deze is niet gelijk aan die van de AMK's. Men zal gezamenlijk overeen moeten komen op welke schaal het toekomstige AMHK zal worden georganiseerd. En om het nog complexer te maken is er daarbij ook nog de mogelijkheid om te kiezen voor een geheel andere regio-indeling of alleen de taken van het AMHK onder te brengen bij bestaande organisaties. Wanneer uit dit onderzoek naar voren komt dat de huidige institutionele vormgeving van (één van) de drie regio's al erg goed lijkt te werken, verstevigt dit de positie van dat (A)SHG in het keuzeproces omtrent de AMHK-vorming.

2) De institutionele vormgeving en integrale samenwerking

De institutionele vrijheden die op regionaal niveau bestaan als het gaat om de aanpak van huiselijk geweld moeten ingevuld worden om tot een bepaalde institutionele vormgeving te komen. In paragraaf 2.1 van dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de bronnen en factoren die daarin een rol kunnen spelen volgens wetenschappelijke literatuur. Duidelijk zal worden dat organisaties, maar ook netwerken en hun structuren een belangrijke rol spelen in het (her)formuleren van institutionele kaders. Echter, het ontstaan van netwerken hoeft niet altijd te leiden tot integratie van doelen, regels en processen, al is dat wel wat in veel gevallen nagestreefd wordt. In paragraaf 2.2 zal daarom in worden gegaan op de voorwaarden voor integrale samenwerking, en de wijze waarop deze mogelijk samenhangen met de institutionele vormgeving van een netwerk. Daarmee wordt niet alleen een beschrijving van het concept ‘institutionele vormgeving’ gegeven, maar ook een beeld van de visies van verschillende wetenschappers op de mogelijke invloeden die onderdelen hiervan kunnen uitoefenen op de samenwerking tussen organisaties. Wat dit laatste punt betreft zal dit hoofdstuk dus verhelderen waar nog onduidelijkheden liggen als het gaat om de invloed van de institutionele vormgeving, en daarmee een basis vormen voor de interviews die deel uitmaken van de onderzoeksmethoden van dit onderzoek.

§ 2.1 De verschillende bronnen van institutionele kaders

In deze paragraaf wordt ingegaan op het concept van institutionele vormgeving. In paragraaf 2.1.1 volgt een beschrijving van de wijze waarop organisaties in een samenwerkingsverband kunnen worden beïnvloedt door nationale institutionele kaders, afkomstig van de overheid, maar ook door institutionele kaders die voortkomen uit professies of andere bronnen. Want hoewel de samenwerkende organisaties rond de aanpak van huiselijk geweld weliswaar te maken hebben met wetten en regels die op nationaal niveau door de overheid zijn vastgesteld, zal uit paragraaf 2.1.2 en de rest van dit hoofdstuk blijken dat de praktijk ingewikkelder is. De overheid hoeft namelijk niet de enige bron van institutionele kaders te zijn.

§2.1.1 De werking van de institutionele vormgeving

De organisaties die opereren in een samenwerkingsverband rond de aanpak van een maatschappelijk probleem als huiselijk geweld, zijn ingebed in een bepaalde institutionele omgeving. Deze vormgeving is bepalend voor hen, aangezien het hen legitimiteit biedt om hun werk uit te voeren en toegang te krijgen tot de levens van cliënten. Dat betekent dat deze organisaties morele en culturele waarden opnemen en hanteren die goed samengaan met hun specifieke doelgroep, mede om hun eigen voortbestaan te waarborgen. Institutionele regels zijn voor deze organisaties dan ook belangrijker dan technische bekwaamheid (Hasenfeld, 2010, p. 14-15), aangezien deze bepalend zijn voor hun structuur (Garrow & Hasenfeld, 2010, p. 40).

De belangrijkste bronnen voor deze regels worden gevormd door de overheid en de professies. Zo kan de overheid bijvoorbeeld zorgen voor een wettelijke basis voor bepaalde organisaties en subsidies verstrekken, terwijl er vanuit de professies bepaalde werkwijzen wel of niet goedgekeurd en geaccepteerd kunnen worden (Hasenfeld, 2010, p. 15; Lowndes & Wilson, 2001, p. 7). Daarnaast wordt door Garrow en Hasenfeld (2010, p. 40-41) de publieke opinie nog als een belangrijke bron van institutionele regels genoemd, evenals organisaties die samen, als netwerk, een sector of expertisegebied vormen. In deze laatste kan de overheid ook een belangrijke actor vormen, al is deze dan niet de enige bron van institutionele regels, maar één van de bronnen binnen een netwerk (Zucker, 1987, p. 449-450). Instituten zijn dus niet de (politieke) organisaties zelf, maar een combinatie van

routines, normen en motieven die de voorkeuren en het gedrag van individuen vormen en beperken. Deze kunnen bewust zijn ontworpen en duidelijk zijn gespecificeerd, maar ook de vorm aannemen van ongeschreven gewoonten en overeenkomsten (Lowndes & Wilson, 2001, p. 8; Goodin, 1998, p. 19). Het verschilt dus per context hoe de instituties er precies uitzien (Goodin, 1998, p. 21).

Onderzoek naar de bronnen en de instituties die daaruit voortkomen heeft enkele belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. Sinds de opkomst van het neo-institutionalisme wordt institutionele vormgeving namelijk omschreven als zijnde een verzameling van kaders die zowel formele als informele elementen kennen, en waarvan de overheid niet (meer) de enige bron vormt. Belangrijk daarbij is ook dat instituties niet langer als statisch worden gezien, maar onderhevig kunnen zijn aan veranderingen. Veranderende instituties kunnen het gevolg zijn van een veranderde externe omgeving, maar ook van strategische acties die gedreven worden door nieuwe ideeën of interesses (Lowndes & Wilson, 2001, p. 8). Deze veranderingen kunnen voor individuen gelden, maar ook voor organisaties in hun geheel.

Wanneer dit laatste het geval is, kan dat verschillende vormen aannemen. In een netwerk van organisaties die samen een bepaalde sector vormen is er sprake van hiërarchie, bijvoorbeeld doordat één of enkele organisaties toegang hebben tot belangrijke hulpbronnen of door bepaalde contextuele factoren (Provan, Fish & Sydow, 2007, p. 506). Vaak streven de overige organisaties de gebruiken en werkwijzen van deze gezaghebbende, machtige organisaties na. Hun institutionele kaders worden dan gezien als legitiem en als mogelijke toegang tot bepaalde bronnen, en door ze over te nemen proberen de overige organisaties hun voortbestaan veilig te stellen (Garrow & Hasenfeld, 2010, p. 41). Dit verschijnsel wordt ook wel ‘institutional isomorphism’ genoemd, en Powell en DiMaggio (1983, p. 148) benoemen vier stappen die deel uitmaken van dit proces. Allereerst is er sprake van een toenemende interactie tussen de organisaties in de sector of het expertisegebied. Vervolgens ontstaan helder gedefinieerde interorganisatorische machtsstructuren en coalities, resulterend in een toenemende informatielast waar de organisaties mee om moeten zien te gaan. Tot slot ontwikkelt zich onder de deelnemende organisaties een wederzijdse bewustwording met betrekking tot hun rol in een gemeenschappelijke onderneming of netwerk. Pas dan kunnen machtige mechanismen ontstaan die ervoor zorgen dat organisaties meer homogeen worden.

Deze mechanismen kunnen drie vormen aannemen. Zo is er ‘coercive isomorphism’, dat voortkomt uit politieke invloed en het probleem van legitimiteit. Dit betreffen met name regels en wetten die door de overheid worden opgelegd. Een tweede mechanisme is ‘imitative or mimetic isomorphism’, dat het resultaat is van standaard reacties op onzekerheden. Met andere woorden, organisaties volgen het voorbeeld van andere, succesvolle organisaties om te overleven. Het laatste mechanisme betreft ‘normative isomorphism’, en dit gaat om het overdragen van professionele normen door professionalisering (Powell & DiMaggio, 1983, p. 150; Garrow & Hasenfeld, 2010, p. 41).

Echter, Beckert (2010, p. 152) bestrijdt deze, in zijn ogen, eenzijdige visie rond isomorfisme. Hij stelt dat er behalve van convergerende processen, onder bepaalde omstandigheden ook sprake kan zijn van divergerende processen. In het geval van dwingende regels als wetten kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de machtigste organisatie geen interesse heeft in homogenisering, omdat de opbrengsten er niet door zullen toenemen of de opbrengsten juist toenemen door heterogenisering (Beckert, 2010, p. 154). Daarnaast kunnen sommige organisaties ook samenwerken zonder institutioneel isomorfisme, bijvoorbeeld door de onderlinge verschillen te hanteren en elkaars professionele normen aan te vullen in plaats van over te nemen (Beckert, 2010, p. 156). Tot slot kan het voorkomen dat organisaties elkaars institutionele regels niet als legitiem beschouwen. In onzekere tijden zal dit niet leiden tot ‘mimetic isomorphism’ (Beckert, 2010, p. 159; Oliver, 1991, p. 160).

Hoe institutionele structuren werken varieert dus naar gelang de omstandigheden. Van Delden (2007, p. 48) stelt echter dat er altijd een institutionaliseringsproces moet plaatsvinden wanneer er een

samenwerkingsverband wordt gevormd binnen de publieke sector. Dit proces, ook wel ‘inbedding’ of gemeenschapsvorming genoemd, vormt samen met ‘gezamenlijke doelbepaling via (bestuurlijke) coalitievorming’ en ‘praktisch samenspel’ kernprocessen die benodigd zijn om netwerken te laten functioneren, al volgen ze elkaar niet logisch op (zie figuur 3) (Van Delden, 2007, p. 48). Inbedding houdt in dat professionals en managers moeten worden verbonden in grootschalige verbanden, waarbij de focus ligt op ‘soepel verkeer tussen mensen op verschillende niveaus die elkaar nauwelijks kennen maar toch geprepareerd zijn om met elkaar zaken te doen’. Onder specifieke regie moet de samenwerking worden geïstitutionaliseerd, dat wil zeggen moet de samenwerking worden ingebed in de werkprocessen van de verschillende organisaties. Een voorbeeld van een fysieke vorm van deze inbedding vormen fysieke overleggen, maar in gevorderde mate ook de zogenaamde Veiligheidshuizen (Van Delden, 2007, p. 48; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b, p. 23). Echter, om op het niveau van de professionals ook daadwerkelijk goed te kunnen functioneren vraagt een netwerk ook om gezamenlijke doelbepaling. En hoewel het opstellen van convenanten en beleidskaders (instituten in deze context (Goodin, 1998, p. 21)) hieraan bijdraagt, zal dit niet automatisch leiden tot doelconsensus (Van Delden, 2007, p. 106). Dit vraagt namelijk ook om voldoende geld en capaciteit (Van Delden, 2007, p. 47). En, op het niveau van de professionals, om verenigbaarheid met de institutionele kaders die door hun eigen organisatie worden gesteld (Oliver, 1991, p. 162; Provan, Isett & Milward, 2004, p. 490).

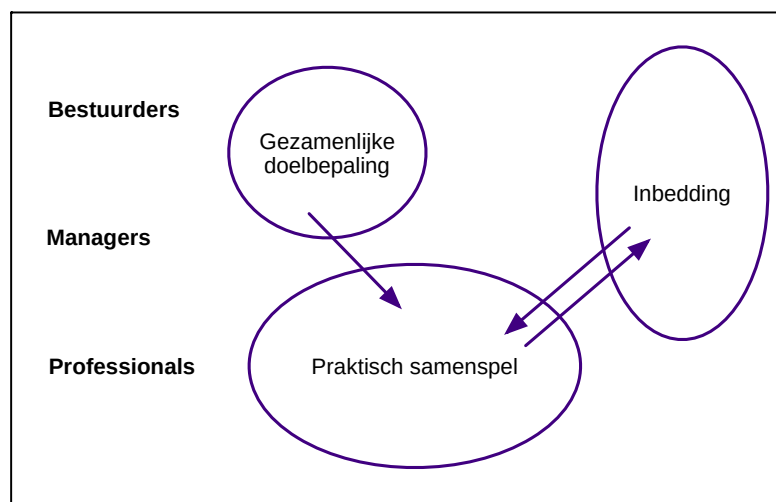


Fig. 3 Drie kernprocessen (Bron: Van Delden, 2007, p. 48)

De processen ‘gezamenlijke doelbepaling’ en ‘inbedding’ zullen in dit onderzoek leidend zijn als het gaat om de wijze waarop de institutionele vormgeving wordt ingevuld. Echter, van welke instituties er precies sprake is in specifieke regio’s bij de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld zal de praktijk moeten uitwijzen (Goodin, 1998, p. 21). Maar dat zaken als convenanten, beleidskaders, wetten, normen en routines een belangrijke rol spelen behoeft op basis van deze paragraaf en het vorige hoofdstuk geen twijfel meer.

§2.1.2 *Conflicterende institutionele kaders*

Zoals door Beckert (2010), Oliver (1991) en Provan et al. (2004) al werd beschreven, kan het voorkomen dat organisaties elkaars institutionele kaders of die van het netwerk niet als legitiem zien, bijvoorbeeld omdat ze botsen met de (normatieve) regels die voortkomen uit hun eigen professie. Maar hoe kan men met een dergelijke situatie omgaan als samenwerking wel noodzakelijk wordt geacht en mogelijk zelfs wordt verplicht (bijvoorbeeld door regelgeving vanuit de overheid (Van Delden, 2007, p. 47))?

Volgens Van Delden (2007, p. 48) gaat het bij samenwerkingsverbanden in de publieke sector vaak om het geheel of ten dele uit de invloedssfeer van één instelling halen en delen van cliënten. Dit is in veel zorginstellingen en justitiële organisaties een ‘gevoelige’ keuze, maar ook de onderlinge verschillen tussen deze organisaties kunnen daarbij een rol spelen. Rosenfeld en Newberger (1977) tonen deze spanning tussen zorg en justitie aan de hand van de interventiemodellen van compassie en controle. Zij stellen dat in de ontwikkeling van de aanpak van kindermishandeling een meer menselijke benadering de overhand heeft gekregen, namelijk het ‘compassiemodel’. Dit houdt in dat professionals ouders die hun kind mishandelen niet meer moeten zien als ‘kwade moordenaars’, maar als mensen. ‘Mensen die gevangen zijn in een web van persoonlijke problemen, waardoor de normale, liefdevolle relatie tussen ouders en hun kind(eren) wordt belemmerd’ (Rosenfeld & Newberger, 1977, p. 2086). Dit betekent dat men elk geval moet benaderen met het doel de hele familie te helpen. Een bestraffende, puur strafrechtelijke kijk op de zaak is dan uit den boze (Rosenfeld & Newberger, 1977, p. 2087). Compassie is de norm. Echter, daarbij komt dat kindermishandeling (net als huiselijk geweld) ook vraagt om het veiligstellen van het slachtoffer. Dit vereist een andere insteek dan het helpen van de dader(s) (Baartman, 2011, p. 63), namelijk het gebruik van interventies die meer gericht zijn op controle, door deviant gedrag te verminderen en te bestraffen. In zulke gevallen gaat het om de dader als individu (Rosenfeld & Newberger, 1977, 2088).

In de aanpak van problemen als kindermishandeling en huiselijk geweld, maar ook andere complexe sociale problemen, spelen deze tegenstrijdige benaderingen een belangrijke rol. In samenwerkingsverbanden zal daarom sprake moeten zijn van balans en coördinatie om te kunnen slagen (Rosenfeld & Newberger, 1977, p. 2088). Van Delden (2009, p. 116) stelt echter dat dit moeilijk is. Volgens hem zorgen diepere verschillen tussen organisaties, bijvoorbeeld als het gaat om taken, methodieken, professionele waarden en cultuur, voor een rem op de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden.

Oliver (1991, p. 162-164) diept deze mogelijke verschillen verder uit aan de hand van de termen ‘constituent multiplicity’ en ‘consistency with organizational goals’. Volgens haar kan een organisatie vanuit haar omgeving druk ervaren vanuit meerdere conflicterende institutionele kaders. Dit leidt tot botsende definities en verschillende verwachtingen. Door deze ‘constituent multiplicity’ wordt het voor de organisatie bemoeilijkt om te conformeren aan de institutionele omgeving, aangezien deze tegenstrijdig is, en het conformeren aan de één, het negeren of verwerpen van de ander betekent (Oliver, 1991, p. 162). Naast deze verschillen, kan er ook sprake zijn van institutionele normen en eisen die niet stroken met de doelen van de organisatie, oftewel met (onderdelen van) de eigen organisatiecultuur (Benton & Austin, 2010, p. 467). Dit kan binnen die organisatie zowel de bereidwilligheid als de mogelijkheid om te conformeren negatief beïnvloeden (Oliver, 1991, p. 165).

Beide typen verschillen zouden dus kunnen leiden tot de divergerende bewegingen van Beckert, in plaats van het institutioneel isomorfisme van Powell en DiMaggio. Dit wordt door Benton en Austin (2010, p. 468) omschreven als pluralisme. Terwijl bij assimilatie volgens hen sprake is van aanpassing aan de dominante cultuur, leidt pluralisme juist tot het naast elkaar voortbestaan van beide culturen. Voor de samenwerking is het echter van belang dat tegenstellingen overwonnen worden. Om dit te bereiken moeten de verschillende problemen en belangen (kunnen) worden gedeeld binnen de samenwerking (Van Delden, 2009, p. 112; Oliver, 1991, p. 163). Mogelijkerwijs leidt dit zelfs tot de creatie van nieuwe institutionele kaders rond de samenwerking (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 143) en dat is volgens Benton en Austin (2010, p. 468) het doel van veel managers bij het proces van gezamenlijke doelbepaling en inbedding. Zij stellen dat er in een dergelijk geval sprake is van integratie, aangezien het beste van de verschillende culturen wordt gecombineerd. Dit wordt door Beckert (2010, p. 156) ook wel omschreven als ‘samenwerking zonder institutioneel isomorfisme’, aangezien er sprake is van het aanvullen van elkaars normen, in plaats van het overnemen daarvan.

Echter, volgens Keast, Brown en Mandell (2007, p. 13) resulteren procedures rond conflictreductie nog steeds niet altijd in een dergelijke integratie, oftewel een ‘new whole’, en is dat wel van belang. Regels, procedures en taken leiden volgens hen niet automatisch tot een situatie waarin individuele organisaties die zichzelf eerst zagen als onafhankelijk, zichzelf nu zien als onderling afhankelijke entiteiten die hun interne werkwijzen en hun relaties met andere organisaties moeten veranderen. Deze bewering wordt ondersteund door de genoemde kernprocessen van Van Delden (2007, p. 48), want zoals figuur 3 schematisch weergeeft is er voor praktisch samenspel gezamenlijke doelbepaling benodigd, maar zeker ook een bepaalde structuur (inbedding). Alleen dan kunnen conflicterende institutionele regels en kaders mogelijk daadwerkelijk worden overwonnen, al is dit vaak een leerproces (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 143).

§2.2 Integrale samenwerking binnen netwerken

Integratie is een belangrijk begrip als het gaat om samenwerking tussen, met name, organisaties in het sociale domein. Volgens Keast et al. (2007, p. 10-11) wordt het door professionals, beleidsmakers en uitvoerenden zelfs vaak gezien als de ‘heilige graal’: dé manier om fragmentatie te verminderen en de coördinatie over diensten te verhogen, door een netwerk van organisaties te creëren dat verbonden is door verwijzingen, case management en gezamenlijke programma’s. Integratie is dan ook een belangrijke factor geworden in de aanpak van complexe, sociale problemen. Echter, het opstellen van bepaalde regels en procedures die hiertoe moeten leiden is niet voldoende (Keast et al., 2007, p. 13), want zonder een bepaalde structuur is er geen verband tussen actoren en organisaties. En hoewel men bij de term ‘structuur’ al zou kunnen denken aan het inbeddingsproces van Van Delden (2007), wordt in deze paragraaf eerst een stap teruggedaan. Alvorens een verband verder wordt ingebed en gezamenlijke doelen kunnen worden bepaald, wordt er namelijk (impliciet) een keuze gemaakt omtrent de structuur van het verband. In paragraaf 2.2.1 zal duidelijk worden dat het hier allereerst gaat om een keuze omtrent de structuren markt, hiërarchie, samenwerkingsverband of netwerk. En hoewel er vaak een netwerkbenadering wordt gehanteerd om tot integratie te komen, aangezien dit het mogelijk maakt samenwerking, interactie en ‘leren’ te vergroten en te verbeteren, en onzekerheden te verkleinen (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003, p. 194-195), zal blijken dat deze structuur niet vanzelfsprekend is. Wanneer men toch besluit een netwerkbenadering te hanteren kan dit op verschillende manieren worden vormgegeven (Kenis & Provan, 2008; Keast et al., 2007, p. 26). Daarom is een tweede relevante factor in paragraaf 2.2.1 de keuze voor de te hanteren netwerkstructuur. Verscheidene wetenschappelijke auteurs hebben inmiddels de mogelijke verbanden tussen bepaalde netwerkstructuren en de samenwerking binnen het netwerk of de netwerkuitkomsten behandeld (o.a. Provan & Kenis, 2008; Williams, 2005). Echter, ook als gelijke netwerkstructuren worden gehanteerd hoeven deze niet te leiden tot gelijke uitkomsten, want ook netwerkstructuren vormen een bepaalde institutionele omgeving voor deelnemende organisaties en zijn een bron van institutionele kaders. De institutionele vormgeving van het netwerk vormt de derde factor in paragraaf 2.2.1, en bestaat uit de processen van gezamenlijke doelbepaling en inbedding (Van Delden, 2007).

Het overkoepelende doel van de keuze voor een bepaalde structuur en institutionele vormgeving is om een effectief samenwerkingsverband te realiseren. Maar wat is effectief? Veel wetenschappelijke literatuur beschrijft de complexiteit van deze term, met name binnen netwerken, en dat is dan ook de reden dat veel wetenschappers zich hebben gericht op het formuleren van voorwaarden voor effectieve samenwerking. Deze zullen in paragraaf 2.2.2 worden toegelicht om tot een beoordelingskader voor de mate van integrale samenwerking te komen. Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijke verbanden tussen de institutionele vormgeving en deze voorwaarden.

§2.2.1 De geschiktheid van netwerken

Om diensten of producten te produceren kunnen er verschillende besturingsvormen onderscheiden worden. Zo zijn er de markt, welke zich kenmerkt door de aanwezigheid van een prijsmechanisme, en de hiërarchie, welke bestaat uit hiërarchische relaties die de interne organisatie bepalen. Een andere vorm is de samenwerkingsrelatie. Deze is niet gebaseerd op het marktprincipe of hiërarchische principe, maar op onderhandelen en vertrouwen (Kenis & Provan, 2008, p. 297).

Echter, de bovenstaande drie vormen bieden geen antwoord op alle problemen binnen de samenleving. Volgens Hoppe (2010, p. 16) vragen met name ‘wicked problems’ of ongestructureerde problemen om een andere aanpak. Waar gestructureerde problemen namelijk vaak bestaan uit een duidelijk verschil tussen de huidige situatie (‘is’) en de situatie zoals die zou moeten zijn (‘ought’), kampen wicked problems met een hoge mate van onzekerheid rond de huidige situatie en ambiguïteit rond de wenselijke situatie. Vaak komt deze onzekerheid voort uit een gebrek aan kennis (Hoppe, 2010, p. 16; Van Bueren et al., 2003, p. 193). Het gaat om complexe problemen die gekenmerkt worden door ‘een multiproblematiek en incomplete, contradictorische en veranderende vereisten die zich in de loop van de tijd van het ontwikkelen van een product of het oplossen van een probleem voordoen’ (Kenis & Provan, 2008, p. 298). Ook huiselijk geweld is een dergelijk probleem, aangezien iedere situatie weer vraagt om een andere aanpak en invalshoek, en het op voorhand vaak onzeker is of een bepaalde aanpak tot het gewenste resultaat leidt.

Zowel markten en hiërarchieën als samenwerkingsrelaties kunnen geen effectieve aanpak voor wicked problems bieden, en dit heeft geresulteerd in het ontstaan van netwerken (Kenis & Provan, 2008, p. 298-299). Netwerken zijn groepen van drie of meer autonome organisaties die bewust voor samenwerking kiezen om niet alleen hun eigen doelen te behalen, maar ook een gezamenlijk doel (Provan & Kenis, 2007, p. 231). Het gaat om het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties, zodat een resultaat wordt bereikt dat voor een individuele organisatie niet mogelijk was geweest (Kenis & Provan, 2008, p. 296). Ook de samenwerking rond de aanpak van huiselijk geweld vormt een netwerk.

Netwerkstructuren

In netwerken kunnen (horizontale) integratie en coördinatie vorm worden gegeven (Provan & Milward, 2001, p. 414; Keast et al., 2007, p. 11) en in de praktijk gebeurt dit voornamelijk aan de hand van drie verschillende netwerkstructuren (zie figuur 4). De eenvoudigste vorm hiervan betreft het ‘zelfregulerend netwerk’. Hierin werken verschillende organisaties op een collectieve manier samen, zonder dat ze worden bestuurd door een afzonderlijke eenheid. Doordat de netwerkleden zelf de gemeenschappelijke activiteiten besturen is er sprake van een hoge mate van participatie en betrokkenheid. Echter, hoewel deze structuur zich gemakkelijk vormt is ze wel inefficiënt. De oorzaak hiervan is dat iedereen met elkaar communiceert en consensus moeilijk kan worden bereikt (Kenis & Provan, 2008, p. 301).

Een netwerkstructuur die meer verticale relaties kent, vormt het ‘leiderorganisatienetwerk’. Deze vorm kan zowel het resultaat zijn van een bottom-upproces, als van een top-downproces. In dat laatste geval wordt de netwerkstructuur bijvoorbeeld opgelegd door een overheid die ook de financiële middelen verstrekt. In een leiderorganisatienetwerk delen alle organisaties in principe een gemeenschappelijke doelstelling en is er sprake van samenwerking en interactie. Echter, in deze vorm is er wel sprake van een meer verticale sturing dan binnen een zelfregulerend netwerk. Alle besluiten en activiteiten worden namelijk gecoördineerd door een lid van het netwerk. Deze leidende organisatie heeft administratieve en/of faciliterende taken welke hij zo uitvoert dat netwerkdoelstellingen kunnen worden behaald. Hiervoor moet er dus wel sprake zijn van efficiëntie en legitimiteit rond de leider. Een nadeel van deze structuur is dat de mogelijkheid bestaat dat de leidende organisatie zijn eigen doelen nastreeft en de andere leden kan domineren (Kenis & Provan, 2008, p. 301-302; Maner &

Mead, 2010, p. 494). Daarnaast is het mogelijk dat de andere netwerkliden hun interesse in de netwerkdoelen verliezen en zich weer gaan concentreren op hun eigen doelstellingen, doordat de leidende organisatie veel netwerktaken op zich neemt (Kenis & Provan, 2008, p. 301-302).

Tot slot bestaat er nog een derde mogelijke netwerkstructuur. Deze kent net als het leiderorganisatienetwerk een meer verticale sturing, maar in dit geval wordt er een geheel afzonderlijke entiteit opgezet om het netwerk en de activiteiten te coördineren: een 'netwerk administratieve organisatie' (Kenis & Provan, 2008, p. 302).

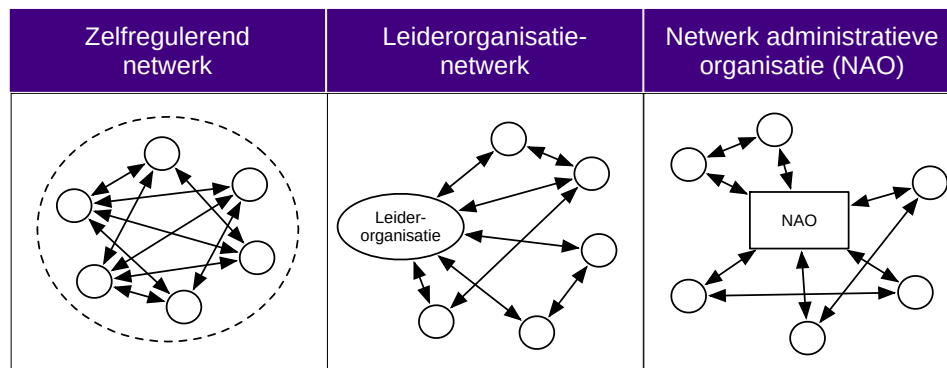


Fig. 4 Drie verschillende netwerkstructuren (Bron: Kenis & Provan, 2008, p. 301)

Een belangrijke kanttekening die hierbij moet worden geplaatst is dat een bepaalde netwerkstructuur niet altijd een keuze is. 'Verplichte' of opgelegde netwerken krijgen vaak een bepaalde vorm voorgeschreven (Provan & Kenis, 2007, 237). In het geval van de aanpak van huiselijk geweld is wettelijk vastgelegd dat er sprake moet zijn van samenwerking tussen relevante organisaties en dat de centrumgemeenten een (Advies- en) Steunpunt Huiselijk Geweld op moeten richten. De centrumgemeenten beschikken dan ook over de beleidsregie (Wet van 29 juni 2006, art. 21b). Naast de beleidsregie wordt er ook vaak invulling gegeven aan de taken van proces- en casusregie, en in de praktijk komt dit erop neer dat het (A)SHG in veel gevallen de functie van procesregisseur vervult. Dit houdt in dat zij verantwoordelijk is voor het monitoren van gemaakte afspraken en het organiseren van het hulpverleningsproces op de wijze die is vastgelegd in het convenant (Van Dam, Goes, Liefhebber, Serkei, 2011, p. 46; Ministerie van VWS, 2011a, p. 10, 16). Dit betekent dat er rond de aanpak van huiselijk geweld in de Nederlandse regio's sprake is van een leiderorganisatienetwerk, ook wanneer de functie van procesregisseur wordt vervuld door een andere organisatie, en de netwerkstructuur dus geen keuze is.

Institutionele vormgeving van het netwerk

De veel gehanteerde netwerkstructuur in de aanpak van huiselijk geweld leidt niet altijd tot de nagestreefde integratie, aangezien er zich nog steeds situaties voordoen waarin partijen langs elkaar heen werken (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). De oorzaak hiervan kan liggen in een verkeerd gekozen netwerkstructuur, maar zeker ook in de invulling van die structuur door (in)formele regels, beleidskaders, convenanten en overlegvormen. Dit maakt dat, ook wanneer dezelfde structuren worden gehanteerd, het resultaat toch kan verschillen.

De vormgeving wordt onder andere bepaald door de mate van integratie die men wil bereiken, aangezien dat vraagt om bepaalde werkwijzen en mate van interactie. Daarnaast spelen de (formele) regels die geformuleerd worden binnen een netwerk een belangrijke rol. Er kan dus gesteld worden dat de institutionele vormgeving de verdere invulling van het netwerk bepaald, aangezien deze term niet

alleen betrekking heeft op formele regels, maar ook op de normen en waarden, procedures en overlegvormen die de gezamenlijke doelbepaling en inbedding van het netwerk vormgeven.

Keast et al. (2007, p. 11) wijzen erop dat de termen 'integration', 'cooperation', 'coordination' en 'collaboration' in de internationale wetenschappelijke literatuur over integratie vaak door elkaar werden gebruikt. Zij stellen dat dit niet terecht is en hebben het onderstaande continuüm voor horizontale integratie opgesteld.

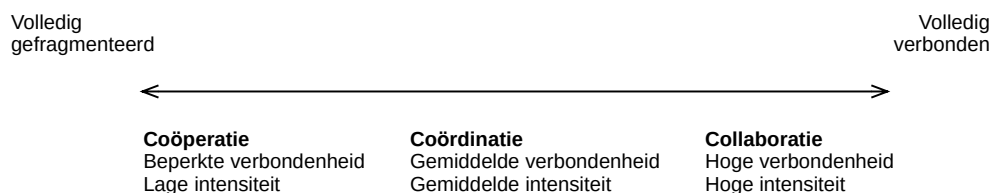


Fig. 5 Continuüm horizontale integratie

(Bron: Keast et al., 2007, p. 12)

De '3Cs' verschillen volgens hen met name als het gaat om verbondenheid en intensiteit. Coöperatie betreft dan ook samenwerking waarbij sprake is van informele relaties voor een korte termijn. In zulke gevallen zal er veelal alleen informatie-uitwisseling plaatsvinden, waardoor iedere organisatie zijn individuele, autonome positie en middelen behoudt. Het gaat hier vaak om een vrijwillige samenwerking, maar waarbij wel sprake is van bereidwilligheid om mee te willen werken aan het bereiken van de doelen van de andere organisatie(s). Een dergelijk samenwerkingsverband leidt tot weinig verplichtingen en risico's (Keast et al., 2007, p. 25).

In het geval van coördinatie liggen de verbanden iets anders. Dit wordt vaak nagestreefd wanneer specialisatie is vereist en activiteiten moeten worden afgestemd. Organisaties behouden in dit geval nog steeds hun individuele positie, maar dragen wel bij aan een gezamenlijk overeengekomen programma van acties. Naast informatie-uitwisseling is hierbij ook sprake van een gezamenlijke planning, en mogelijk zelfs van een gezamenlijke financiering. Dit vergt dus meer inspanning en betrokkenheid van de organisaties. Daarnaast zijn de relaties vaak formeler, evenals de structuren en processen, en dit brengt meer verplichtingen met zich mee. Echter, de hogere risico's, en de eventueel hogere opbrengsten, worden wel gedeeld (Keast et al., 2007, p. 25).

Tot slot is er nog collaboratie. Dit is de meest stabiele vorm van de drie en vaak bedoeld voor de lange termijn. Het is dan ook erg geschikt voor de aanpak van complexe problemen en crisissituaties. Collaboratie vereist sterke verbanden tussen organisaties, en vraagt daarom om een hoge mate van vertrouwen. Daarnaast moeten de leden willen bijdragen aan een gezamenlijk doel en zichzelf als onderling afhankelijk en een deel van het gehele proces zien. Er is niet alleen sprake van gedeelde middelen en afstemming van activiteiten, maar ook van de ontwikkeling van een andere werkwijze. Dit resulteert in grote risico's voor de deelnemende organisaties en kan dan ook alleen als er een gezamenlijk bewustzijn is dat de huidige traditionele werkwijzen (waaronder coöperatie en coördinatie) niet toereikend zijn (Keast et al., 2007, p. 25).

Welke integratievorm men wil nastreven hangt af van de gewenste uitkomsten. Echter, in veel netwerken is in de ene situatie coöperatie voldoende, terwijl de andere, complexe, situatie om collaboratie vraagt. Integratie is dus geen statisch proces (Keast et al., 2007, p. 26), maar iedere vorm vraagt wel om een zekere inbedding (Van Delden, 2007, p. 48).

Naast de mate van integratie die men wil bereiken en de wijze waarop dit ingebed wordt, kunnen regels een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere vormgeving van een netwerk en dat is ook wat Klok en Denters (2002, p. 1-2) stellen bij het operationaliseren van Elinor Ostrom's 'Institutional Analysis and Development (IAD) Framework'. Ostrom onderscheidt zeven typen regels die in een

netwerk gehanteerd kunnen worden. Deze worden geacht het operationeel niveau te reguleren en zijn vaak op ‘hoger’ niveau bepaald. Klok en Denters (2002, p. 4) hebben getracht deze regels te operationaliseren en stellen dat regels rond posities, middelen en verantwoordelijkheden, doelen, informatie(-uitwisseling), en kosten en baten een belangrijke rol spelen in de vormgeving van een netwerk.

Echter, wederom is het belangrijk stil te staan bij het wel of niet conformeren aan deze regels. Want waar Klok en Denters (2002, p. 6) stellen dat ‘authority rules’ conflicten kunnen oplossen door voor te schrijven wie de beslissing neemt in zulke situaties, schrijven Kenis en Provan (2008, p. 302) dat de autoritaire houding van bijvoorbeeld een ‘leiderorganisatie’ ook een bron van conflict kan vormen. En wanneer dit laatste zich voordoet, zou integratie geremd kunnen worden (Van Delden, 2009, p. 116). Dit is niet wenselijk, aangezien integratie een belangrijke factor is geworden in de aanpak van complexe sociale problemen. Men streeft ernaar één proces te vormen door de afstemming van werkprocessen en de intensivering van communicatie, waarbij dus ook de organisaties achter de professionals betrokken moeten zijn. Eventuele conflicten moeten dan ook worden voorkomen of opgelost en Van Delden (2009, p. 109, 113) wijst daarom op het belang van het bestaan van condities als een taakverdeling tussen partners, informatie-uitwisseling, financiële afspraken, personele kadervorming op meerdere niveaus, hantering van verschillen tussen organisaties, en procesregie tussen partners én tussen sturingsniveaus. De regels van Ostrom sluiten hierop aan, aangezien deze ook vragen om een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden over, en positionering van de verschillende organisaties.

Samen vormen de regels van Ostrom en de specifiekere domeinen van Van Delden voorbeelden van regels en regeldomeinen die een basis kunnen vormen voor de vormgeving van een netwerk, en kunnen leiden tot een bepaalde inbedding en gezamenlijke doelbepaling. Daarbij vormt de mate van integratie die nagestreefd wordt een belangrijke bron.

§2.2.2 Voorwaarden integrale samenwerking en relatie tot institutionele vormgeving

Dat netwerken in toenemende mate als governancevorm verschijnen, betekent nog niet dat ze altijd effectief zijn. Want niet het netwerk als gekozen samenwerkingsvorm is bepalend voor de effectiviteit, maar de wijze waarop het netwerk verder is vormgegeven en ingericht. Oftewel, het gaat om de ‘governance of networks’, niet om ‘network governance’ (Kenis & Provan, 2008, p. 300). De inrichting van een netwerk is te vatten in de term ‘institutionele vormgeving’, en Van Delden (2007) volgend kan men stellen dat dit bestaat uit de processen ‘gezamenlijke doelbepaling via coalitievorming’ en ‘inbedding’. Deze twee vormgevingsprocessen hebben tot doel een effectieve samenwerking te realiseren, maar effectiviteit blijkt, met name binnen netwerken, een moeilijk te definiëren begrip. Volgens Williams (2005, p. 223) geldt ‘het succes van netwerken is afhankelijk van de samenwerking tussen organisaties’. Verschillende wetenschappelijke studies hebben dan ook geleid tot de formulering van voorwaarden voor succesvolle samenwerking binnen netwerken in het algemeen, en voor integrale samenwerking in het bijzonder. De institutionele vormgeving van netwerken dient ervoor te zorgen dat de samenwerking aan bepaalde voorwaarden voldoet, zodat er positieve uitkomsten bereikt kunnen worden. In deze paragraaf zal duidelijk worden welke voorwaarden dat zijn. Echter, daarbij zal tevens blijken dat er nog veel controverses bestaan omtrent deze voorwaarden en de wijze waarop ze door institutionele kaders beïnvloed kunnen worden.

Algemene voorwaarden netwerksamenwerking

In klassieke, top-down benaderingen wordt de effectiviteit van bepaalde aanpakken of beleidsprocessen beoordeelt op basis van de mate waarin de doelen zijn bereikt. Echter, in dergelijke gevallen staat er vaak één organisatie centraal en gelden de doelen van deze organisatie (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 148). In netwerken is dit niet het geval, want ook al is er mogelijk sprake van een

leidende organisatie, men streeft naar het realiseren van een gemeenschappelijk doel (Kenis & Provan, 2008, p. 301-302). Daarnaast hebben alle deelnemende organisaties nog hun eigen doelen en dit maakt dat succes niet één definitie kent binnen een netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 148; Provan & Milward, 2001, p. 415).

Toch hebben Provan en Kenis (2007, p. 230) een poging gedaan netwerk effectiviteit te definiëren. Zij stellen dat netwerken effectief zijn als ze op netwerkniveau positieve uitkomsten weten te realiseren die niet zouden kunnen worden bereikt als de deelnemende organisaties onafhankelijk van elkaar zouden opereren. Voorbeelden van na te streven uitkomsten zijn regionale economische ontwikkeling en een verbeterde integratie van diensten, maar deze verschillen per netwerk, en mogelijk zelfs per situatie. Dit maakt ze ongeschikt voor het beoordelen van meerdere netwerken (Provan & Kenis, 2007, p. 230; Provan & Milward, 2001, p. 416).

Hoewel dergelijke gewenste uitkomsten dus niet geschikt zijn voor een algemeen beoordelingskader, staan er wel een aantal andere zaken vast omtrent netwerken. Zo worden netwerken als samenwerkingsvorm gebruikt om complexe problematiek aan te pakken en dit vraagt om coördinatie en collectieve actie. Coördinatie en besturing van netwerken dienen echter plaats te vinden zonder het benutten van hiërarchische relaties. Daarbij komt dat netwerkliden vaak een beperkte formele verantwoordelijkheid hebben ten opzichte van de netwerkdoelen, en het conformeren aan regels en procedures volledig op vrijwilligheid berust (Provan & Kenis, 2007, p. 231-232). Om dit succesvol te laten zijn, bestaan er volgens Provan en Kenis (2007, p. 237; 2008, p. 303) een viertal voorwaarden waaraan samenwerking binnen netwerken moeten voldoen om tot positieve uitkomsten te kunnen leiden, namelijk vertrouwen, het aantal netwerkliden, netwerkdoelconsensus en behoefte aan netwerkcompetenties.

Echter, deze voorwaarden zijn nog onvoldoende concreet en daardoor niet zonder meer toepasbaar op ieder netwerk. De oorzaak hiervan ligt volgens Provan en Kenis (2007, p. 237) in de situatie dat niet iedere netwerkstructuur vraagt om dezelfde mate van aanwezigheid van deze factoren. Maar aangezien er rond de aanpak van huiselijk geweld sprake is van een leiderorganisatienetwerk zal hieronder vooral geconcentreerd worden op deze netwerkstructuur. Daarbij wordt iedere voorwaarde geherformuleerd met behulp van de visies van andere wetenschappers.

1. Vertrouwen

Dit begrip kan worden uitgelegd als een aspect van een relatie dat aantoont dat een organisatie of actor bereid is zich kwetsbaar op te stellen op basis van positieve verwachtingen omtrent het gedrag en de intenties van de andere partij. Dit is vaak gebaseerd op ervaringen uit het verleden en reputatie (Provan & Kenis, 2007, p. 237, 240), maar ook op het wel of niet beschikken over competenties als bepaalde vaardigheden en kennis (San Martin-Rodriguez, Beaulieu, D'Amour & Ferrada-Videla, 2005, p. 141). Volgens Provan en Kenis (2007, p. 238) is dit één van de voorwaarden voor integrale samenwerking, maar vereisen leiderorganisatienetwerken vooral dat er sprake is van een hoge centralisatie van vertrouwen. Dit betekent dat er volgens hen vooral vertrouwen moet bestaan omtrent één of een klein aantal organisaties, en dat het niet noodzakelijk is dat alle organisaties elkaar vertrouwen.

Ook Klijn (2010, p. 21) stelt dat vertrouwen een erg cruciale rol speelt in netwerken, met name wanneer de deelnemers niet alleen bestaan uit bestuurlijke organisaties. De categorie problemen die binnen netwerken behandeld wordt is vaak complex, namelijk 'wicked problems', waardoor deelnemers het vaak oneens zijn over de aard van het probleem en de gewenste oplossing. Dit resulteert in een grote behoefte aan vertrouwen. Immers, om conflicten tussen organisaties op te lossen zijn creativiteit, innovatie en informatie-uitwisseling vereist, en deze kunnen niet bestaan zonder vertrouwen. Vertrouwen is volgens Klijn (2010, p. 22) dan ook als volgt te definiëren: 'Vertrouwen is een min of meer stabiele, positieve perceptie bij de deelnemers van de bedoelingen van andere

deelnemers, namelijk, de perceptie dat de andere deelnemers zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag'. Daarnaast stellen Mayne, Wileman en Leeuw (2003, p. 34) dat vertrouwen bestaat uit een geloof in de aanwezigheid van de vereiste vaardigheden, inzet en middelen bij de andere organisatie. Hoewel dit overeenkomt met de definitie van Provan en Kenis, stellen Klijn en Mayne et al. dus dat vertrouwen in het algemeen een belangrijke voorwaarde is voor succesvolle netwerksamenwerking. En dit is nogmaals bevestigd in een recent onderzoek van Klijn, Edelenbos en Steijn (2010, p. 15). Een lage mate van vertrouwen tussen alle samenwerkende organisaties leidt in hun ogen dan ook niet tot succes, terwijl Provan en Kenis stellen dat dit bij een leiderorganisatienetwerk alsnog het geval zou kunnen zijn. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de dominerende visie, namelijk dat vertrouwen in haar algemeenheid een belangrijke voorwaarde voor integrale samenwerking is.

Volgens Klijn en Koppenjan (2000, p. 145) kunnen regels een erg belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren en behouden van vertrouwen. Williams (2005, p. 227) daarentegen, hanteert een negatievere visie op de rol van regels. Hij stelt dat met name formele regels vertrouwen kunnen ondermijnen, terwijl mechanismen van informele sociale controle het juist kunnen realiseren.

2. Aantal netwerkleden

Vertrouwen is volgens Provan en Kenis (2007, p. 238-239) niet de enige voorwaarde voor een goede samenwerking binnen netwerken. De tweede voorwaarde die deze auteurs formuleren is namelijk het aantal netwerkleden. Wanneer het aantal leden van een netwerk toeneemt, wordt ook het aantal mogelijke relaties groter en dit maakt coördinatie een moeilijke opgave. Bij een groter aantal deelnemers (meer dan acht) is er daarom behoefte aan een leidende, coördinerende organisatie. Interactie hoeft dan niet alleen van deelnemende organisatie op deelnemende organisatie plaats te vinden, maar kan ook direct met de leidende organisatie.

In andere wetenschappelijke literatuur wordt deze voorwaarde niet zozeer omschreven als 'het aantal netwerkleden'. Wel wijzen Provan en Milward (1995) ook op het belang van coördinatie bij een netwerk met een groot aantal deelnemers. Volgens hen betekent dit dat er sprake moet zijn van 'netwerk centralisatie'. De leidende organisatie moet dan centraal staan in de dienstenstroom en de meeste directe relaties onderhouden met de overige organisaties (Provan et al., 2007, p. 484-485). Daardoor hoeven de andere organisaties nauwelijks tijd te besteden aan het coördineren van het proces, met als gevolg dat het netwerk efficiënter kan functioneren. Regie maakt dus deel uit van het inbeddingsproces, zoals ook Van Delden stelt, al wijst hij niet op een verband met het aantal netwerkleden. Volgens hem vraagt ieder netwerk namelijk om een specifieke regie die relaties legt en communiceert (2007, p. 48).

Een bepaalde regie en de daarmee (vaak) gepaard gaande centralisatie kunnen ook leiden tot een concentratie van invloed en macht (Provan & Milward, 1995, p. 13; Williams, 2005, p. 226). Echter, waar Provan en Milward dit zien als iets dat mogelijk een positieve bijdrage kan leveren aan de uitkomsten van een netwerk, kan dit volgens Provan en Kenis (2008, p. 302) leiden tot een leiderorganisatienetwerk waarin alleen de doelen van de leidende organisatie tellen, of tot hiërarchie. Een dergelijke ontwikkeling wordt door hen gezien als negatief, omdat het invloed kan hebben op zaken als vertrouwen en doelconsensus. Williams (2005, p. 227-228) deelt deze negatieve visie op centralisatie door te stellen dat een hoge centralisatie kan leiden tot een verminderde motivatie tot samenwerking onder de niet centrale organisaties. Deze organisaties kunnen zich namelijk beperkt voelen in hun autonomie. Klijn en Koppenjan (2000, p. 147) voegen hier nog aan toe dat, met name wanneer de concentratie van macht en invloed voortkomt uit een concentratie van middelen, de centrale organisatie dit kan gebruiken om het proces te beïnvloeden. Echter, ook minder centrale organisaties kunnen dit volgens hen, als ze maar beschikken over waardevolle middelen waar de overige organisaties van afhankelijk zijn of ook gebruik van willen maken. Dit kan leiden tot

stagnaties in het netwerkproces, tenzij er sprake is van goede (proces)regie. Vanuit dit oogpunt opperen Maner en Mead (2010, p. 494) dat het verdelen van de macht over de deelnemers een oplossing is, waarbij iedereen dient te beschikken over vaardigheden en kennis die waardevol zijn voor het netwerk.

Een andere factor waarop wetenschappers zich richten in het kader van de deelnemers binnen een netwerk is de sterkte van de relaties tussen deze deelnemers. Ook dit kan invloed hebben op de effectiviteit van een netwerk, want zoals eerder beschreven vragen verschillende doelen om verschillende maten van integratie. Voor bepaalde doelen is een beperkte verbondenheid en lage intensiteit voldoende (cooperatie), terwijl andere doelen vragen om een sterke verbondenheid en een hoge intensiteit (collaboratie) (Keast et al., 2007, p. 12).

De mate van verbondenheid wordt door Provan en Milward (1995, p. 11) ook wel omschreven als 'density', oftewel dichtheid. Op netwerkniveau gaat het hierbij om het aantal typen relaties dat voorkomt tussen actoren, dus bijvoorbeeld verwijzingen, informeel contact, gedeeld personeel of gezamenlijk overleg. Echter, een bepaalde relatie bestaat pas wanneer hij door beide actoren is bevestigd. Hoe meer relaties organisaties met andere organisaties onderhouden, hoe sterker hun verbondenheid wordt geacht. De reden hiervoor is dat bij het wegvallen van een van de relaties de verbondenheid blijft bestaan. Dit wordt ook wel 'multiplexity' genoemd (Provan & Milward, 1995, p. 11; Provan et al., 2007, p. 484). Volgens Keast et al. (2007, p. 12) en Guo en Acar (2005, p. 343) kan formele regelgeving omtrent relaties bijdragen aan het verhogen van de verbondenheid tussen actoren. In dat geval zijn relaties immers niet alleen gebaseerd op individuele motivatie, maar ook op verplichtingen die voortkomen uit regelgeving. Williams (2005, p. 227) stelt ook dat een hoge formalisering kan bijdragen aan het verhelderen van rechten en verplichtingen, maar benoemt daarnaast dat dit het vertrouwen in een netwerk ondermijnt.

Intensiteit is een andere factor in dit verband. Deze is volgens Keast et al. (2007, p. 12) samen met verbondenheid bepalend voor de mate van samenwerking. Intensiteit gaat om de mate waarin organisaties hun middelen inzetten voor het samenwerkingsverband en de mate waarin ze zich afhankelijk opstellen ten opzichte van de uitkomsten van de samenwerking (Williams, 2005, p. 226). Maar ook omtrent dit begrip bestaan tegenstellingen onder wetenschappers. Waar Keast et al. stellen dat de mate van integratie toeneemt naarmate de intensiteit en verbondenheid toenemen, is Williams (2005, p. 227, 229) wat kritischer met betrekking tot het effect van intensiteit. Hij stelt dat de investeringen van deelnemende organisaties gemiddeld moeten zijn, zodat het risico ook gemiddeld is en het vertrouwen niet beïnvloed wordt. Echter, formalisering en centralisatie kunnen volgens Williams (2005, p. 227, 229) leiden tot een verhoging van de intensiteit en in een dergelijk geval is er ook sprake van een verhoogd risico. Dit zou kunnen resulteren in een daling van het vertrouwen binnen een netwerk, waardoor de samenwerking negatief wordt beïnvloed.

Op basis van bovenstaande visies wordt de voorwaarde 'aantal netwerkleden van Provan en Kenis (2007) geherformuleerd tot 'sterkte van de relaties tussen organisaties', welke gemeten kan worden aan de hand van de verbondenheid en intensiteit. Daarnaast vormen regie, coördinatie en centralisatie factoren die deel uitmaken van de institutionele vormgeving en zo zullen ze in de rest van dit onderzoek ook worden behandeld.

3. Netwerkdooelconsensus

Een derde voorwaarde waaraan samenwerking binnen een netwerk volgens Provan en Kenis (2007, p. 239) moet voldoen om tot positieve uitkomsten te kunnen leiden, is doelconsensus op netwerkniveau. Dit is niet gelijk aan het proces van gezamenlijke doelbepaling zoals dat door Van Delden (2007, p. 47) is beschreven, aangezien dat proces betrekking heeft op het opstellen van convenanten en dergelijke, en het niet zonder meer leidt tot doelconsensus op het niveau van de professionals. Zo zijn

zaken als voldoende geld en capaciteit hiervoor ook noodzakelijk. Daarnaast moeten, zoals eerder genoemd, de doelen op netwerkniveau verenigbaar zijn met de doelen die de organisaties op individueel niveau kennen, aangezien de netwerkdoelen doorwerken op het niveau van de organisaties (Provan & Kenis, 2007, p. 239). Mandell en Keast (2008, p. 720-721) voegen hier nog aan toe dat de leden van een netwerk vaak een organisatie vertegenwoordigen, waardoor het niet vanzelfsprekend is dat de gehele organisatie achter het netwerk staat, terwijl dit wel belangrijk is. Daarbij komt dat organisaties die lidmaatschap van het netwerk opgelegd hebben gekregen vaak minder oprecht betrokken zijn, dan vrijwillige en bereidwillige netwerkleden, aangezien deze laatste groep vaak al op voorhand achter de netwerkdoelen staan. Echter, ook in dat geval kan er wrijving bestaan met de individuele doelen van de organisatie.

Wanneer er sprake is van doelconsensus kan dat leiden tot een hogere mate van betrokkenheid en motivatie tot samenwerking. Echter, gelijkheid van doelen is hierbij niet het streven, aangezien dit juist kan leiden tot problemen rond samenwerking, zeker wanneer het resulteert in concurrentie (Provan & Kenis, 2007, p. 239). Doelconsensus draait dan ook om overeenstemming omtrent de netwerkdoelen en de wijze waarop de doelen van de individuele organisaties kunnen worden behaald door deelname aan het netwerk, en niet om het aanpassen van de organisatiedoelen zodat ze zoveel mogelijk met elkaar overeenkomen (Provan & Kenis, 2007, p. 239-240). Het institutioneel isomorfisme van Powell en DiMaggio (1983) behoort dus niet zozeer het streven te zijn.

Volgens Provan en Kenis (2007, p. 240) mag er binnen een netwerk geen sprake zijn van een lage doelconsensus, aangezien dan het nut van het netwerk in het algemeen in twijfel kan worden getrokken. Een gemiddelde doelconsensus daarentegen, kan volgens hen wel nog steeds leiden tot effectiviteit, mits het netwerk wordt aangestuurd door een leidende organisatie. Deze kan dan optreden en beslissend zijn in het geval van conflicten. Echter, zoals eerder werd beschreven, kan een dergelijke centralisatie ook demotiverend werken, doordat de andere organisaties zich beperkt voelen in hun autonomie (Williams, 2005, p. 227-228). Daarnaast wijzen Provan en Kenis zelf (2008, p. 302), in een recenter artikel, op de mogelijkheid dat de leidende organisatie in zo een geval haar eigen doelen kan gaan nastreven, waardoor vertrouwen en doelconsensus mogelijk worden verlaagd. Wederom stellen Provan en Kenis dus dat een voorwaarde niet binnen iedere netwerkstructuur in dezelfde mate aanwezig hoeft te zijn. Vele andere auteurs daarentegen, benoemen doelconsensus in haar algemeenheid als voorwaarde voor effectieve netwerksamenwerking. Zo spreken Mayne et al. (2003, p. 43) van de voorwaarde van aanwezigheid van collectieve doelen. Dit kan volgens hen een sterke bijdrage leveren aan de duurzaamheid van een samenwerkingsverband of netwerk, en daarnaast integratie en coördinatie bevorderen. In de rest van dit onderzoek zal dan ook uit worden gegaan van het algemene belang van een hoge mate van doelconsensus.

Een belangrijke uitbreiding van deze voorwaarde heeft betrekking op de institutionele vormgeving van netwerken. Zoals eerder omschreven kan er immers sprake zijn van botsende institutionele kaders, en ook dit kan, evenals conflicten omtrent doelen, resulteren in negatieve gevolgen voor de samenwerking. Zo kan privacywetgeving een 'lastige drempel' vormen, tenzij er regelingen worden getroffen waar alle partijen het mee eens zijn (Van Delden, 2009, p. 113, 116, 231). Dit resulteert in de formulering van een bredere voorwaarde, namelijk 'consensus omtrent doelen en institutionele kaders'. Met deze voorwaarde zal in dit onderzoek worden verdergegaan.

4. Behoeft aan netwerkcompetenties

De vierde en laatste voorwaarde die door Provan en Kenis (2007, p. 240-241) is geformuleerd in het kader van effectieve netwerksamenwerking, luidt behoefte aan netwerkcompetenties. Deze voorwaarde draait om de vraag hoe de competenties die vereist zijn voor het behalen van de netwerkdoelen, bereikt kunnen worden. Als de rol van het netwerk hierin met name het coördineren van de interactie en activiteiten is, is een leiderorganisatienetwerk of een NAO het meest geschikt.

Deze zijn namelijk in staat tot zulke vaardigheden gerelateerd aan de behoeften van het netwerk. Eisen ten aanzien van netwerkcompetenties hoeven niet alleen afkomstig te zijn van het type werkzaamheden dat wordt uitgevoerd, maar kunnen ook voortkomen uit de omgeving. Zo kan het netwerk bijvoorbeeld afhankelijk zijn van een externe financier, welke ook eisen kan stellen met betrekking tot netwerkcompetenties.

Hoewel deze voorwaarde niet direct in andere wetenschappelijke literatuur wordt bevestigd, heeft het wel te maken met de verwachtingen die organisaties van netwerksamenwerking hebben. Door een behoefte aan bepaalde netwerkcompetenties geven de organisaties, en eventueel hun omgeving, aan wat ze willen bereiken en welke rol het netwerk daarin kan spelen. De bereidwilligheid onder organisaties om samen te werken kan daarmee worden getoond, of door ‘druk’ van de omgeving worden vergroot, en dat is een voorwaarde die door onder andere San Martin-Rodriguez et al. (2005, p. 141) wordt genoemd. De behoefte aan netwerkcompetenties kan dus bijvoorbeeld door formele regelgeving van buitenaf worden opgelegd, maar ook afkomstig zijn vanuit de wil van de organisaties om hun eigen doelen en die van het netwerk te behalen. Rond de aanpak van huiselijk geweld is van formele regelgeving in ieder geval sprake. De vraag is echter of de organisaties die deel uitmaken van de samenwerking ook het belang van het samenwerken in een netwerk zien. Dat is de reden dat in dit onderzoek de voorwaarde ‘meerwaarde netwerksamenwerking’ zal worden gehanteerd.

In bovenstaande uiteenzetting rond de door wetenschappelijke auteurs geformuleerde voorwaarden voor een goede samenwerking binnen netwerken, zijn de vier voorwaarden van Provan en Kenis (2007) geherformuleerd. Na herformulering zien de voorwaarden voor netwerksamenwerking er als volgt uit:

1. Vertrouwen;
2. Sterkte van de relaties tussen organisaties;
3. Consensus omtrent doelen en institutionele kaders;
4. Meerwaarde netwerksamenwerking.

Daarbij komt dat verplichting of vrijwilligheid, formalisering, regie en centralisatie belangrijke factoren zijn gebleken op het niveau van de institutionele vormgeving, al kwam regie eerder ook al naar voren bij de beschrijving van de condities en regeldomeinen omtrent integrale samenwerking die zijn geformuleerd door Van Delden (2009). Deze institutionele factoren kunnen bovenstaande voorwaarden zowel positief als negatief beïnvloeden.

Specifieke voorwaarden vervlechting

Hoewel andere auteurs vaak spreken over voorwaarden in het algemeen, is de graduele benadering zoals Provan en Kenis die hanteren rond de mate waarin aan de voorwaarden dient te worden voldaan binnen bepaalde netwerkstructuren, niet geheel op zichzelf staand. Ook Keast et al. (2007) stellen in hun artikel over integratie dat zowel coöperatie, coördinatie en collaboratie vragen om verschillende maten van vertrouwen en doelconsensus. Daarnaast staat ieder van de ‘3Cs’ voor een andere sterkte van de relaties tussen organisaties. Zo vereist coöperatie een beperkte verbondenheid en een lage intensiteit als het gaat om de relaties tussen organisaties, terwijl collaboratie een hoge verbondenheid en intensiteit vereist. De mate waarin een netwerk voldoet aan de voorwaarde ‘sterkte van de relaties tussen organisaties’ zoals die hierboven geformuleerd is, hangt dan ook af van het type integratie dat wordt nagestreefd binnen een netwerk. Binnen het sociale domein, en met name bij de aanpak van huiselijk geweld, is dit helder. Integratie wordt daar door professionals, beleidsmakers en uitvoerenden immers vaak gezien als dé manier om fragmentatie te verminderen en de coördinatie over diensten te verhogen, door een netwerk van organisaties te creëren dat verbonden is door verwijzingen, case

management en gezamenlijke programma's (Keast et al., 2007, p. 10-11; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a). Met betrekking tot dit doel zal coöperatie niet toereikend zijn, aangezien organisaties dan volledig hun eigen positie behouden en fragmentatie niet zal worden verminderd. En hoewel Keast et al. (2007, p. 26) stellen dat netwerken vaak een variërende behoefte kennen aan coördinatie en collaboratie, lijkt men toch voornamelijk te streven naar collaboratie. Netwerken worden namelijk geacht een effectief antwoord te kunnen bieden op complexe problematiek, waar hiërarchieën en markten dat niet kunnen (Kenis & Provan, 2008, p. 298-299). En voor de aanpak van complexe problemen is collaboratie volgens Keast et al. (2007, p. 13, 25) het meest geschikt.

Collaboratie vereist een hoge mate van verbondenheid, intensiteit, vertrouwen en doelconsensus. Dit betekent dat de voorwaarde 'sterkte van de relaties tussen organisaties' gespecificeerd kan worden. Men dient namelijk te streven naar een 'hoge verbondenheid en intensiteit van relaties' om tot collaboratie te komen rond de aanpak van huiselijk geweld. Daarnaast vraagt een dergelijke mate van integratie ook om een 'new whole'. Dit betekent dat de leden zich als onderling afhankelijk en een deel van het proces moeten zien. En naast gedeelde middelen en afstemming van activiteiten moet er ook een nieuwe werkwijze worden ontwikkeld om collaboratie te kunnen bereiken. Effectiviteit van collaboratieve netwerken is dan ook afhankelijk van de mate waarin aan deze factoren wordt voldaan (Mandell & Keast, 2008, p. 721-722).

Echter, deze nieuwe voorwaarde omtrent een 'new whole' vraagt om enige concretisering. Eerder in dit hoofdstuk kwamen de door Van Delden (2009) geformuleerde specifieke, institutionele condities voor vervlechting al naar voren, namelijk taakverdeling tussen partners, informatie-uitwisseling, financiële afspraken, hantering van verschillen tussen organisaties, kadervorming op meerdere niveaus en procesregie. Deze condities moeten leiden tot een structurering van het samenwerkingsverband dat de grenzen van bestaande organisaties overschrijdt (Van Delden, 2009, p. 113), en dus een nieuw geheel realiseren. Uit het onderzoek van Van Delden (2009, p. 76, 110) blijkt dat regels in het kader van deze condities moeten leiden tot bepaalde procesmatige uitkomsten om te kunnen stellen dat er sprake is van vervlechting. Deze uitkomsten zijn: makkelijke ingangen in elke deelnemende organisatie voor professionals en coördinatoren, samenwerkingsteam(s) die zijn ingebed in de lijnorganisatie van de deelnemende organisaties, een betrokken en meewerkend middenkader van de deelnemende organisaties (dat wil zeggen teammanagers, afdelingshoofden en/of gebiedsmanagers), en goede voorlichting van de collega's in, en het tonen van tussentijdse resultaten aan de organisaties waar de leden van het netwerk deel van uitmaken.

Gecombineerd met de vier voorwaarden die zijn geformuleerd als het gaat om succesvolle samenwerking binnen netwerken in het algemeen, zien de voorwaarden voor integrale samenwerking er als volgt uit:

1. Vertrouwen;
2. Consensus omtrent doelen en institutionele kaders;
3. Meerwaarde netwerksamenwerking;
4. Hoge verbondenheid en intensiteit van relaties;
 - Makkelijke ingangen in elke deelnemende organisatie voor professionals en coördinatoren;
 - Samenwerkingsteam(s) die zijn ingebed in de lijnorganisatie van de deelnemende organisaties;
 - Een betrokken en meewerkend middenkader van de deelnemende organisaties;
 - Goede voorlichting van de collega's in, en het tonen van tussentijdse resultaten aan de organisaties waar de leden van het netwerk deel van uitmaken.

De institutionele vormgeving speelt een belangrijke rol als het gaat om de mate waarin aan deze voorwaarden wordt voldaan. Regels rond zaken als positie- en verantwoordelijkheidsverdeling, zoals die van Ostrom (Klok & Denters, 2002, p. 4) en Van Delden (2009, p. 109, 113), kunnen namelijk leiden tot een bepaalde mate van formalisering, fysieke inbedding, centralisatie en verplichting, waardoor al dan niet aan de voorwaarden wordt voldaan en positieve uitkomsten al dan niet het resultaat kunnen zijn van de samenwerking. Echter, gezien de verschillende visies van wetenschappers bestaan er nog tal van onduidelijkheden over de precieze richting van de verbanden tussen de institutionele vormgeving en de voorwaarden voor integrale samenwerking. Tabel 1 geeft beide concepten schematisch weer, evenals de bestaande visies en tegenstellingen rond de mogelijke verbanden tussen deze concepten.

Institutionele vormgeving	Mogelijke eigenschappen institutionele kaders	Positieve (+) of negatieve (-) beïnvloeding voorwaarden integrale samenwerking	
		+	-
Gezamenlijke doelbepaling - Beleidskaders - Convenanten - Overige documenten Inbedding - Wetten - Regels - Regie - Inbedding samenwerking - Overlegvormen - Routines - Normen	- Verplichting	Meerwaarde netwerksamenwerking (Provan & Kenis, 2007) + Verbondenheid (Keast et al., 2007; Guo & Acar, 2005)	Consensus doelen en institutionele kaders (Mandell & Keast, 2008)
	- Vrijwillig	Consensus doelen en institutionele kaders (Mandell & Keast, 2008)	Verbondenheid (Keast et al., 2007; Guo & Acar, 2005)
	- Centralisatie	Algemeen (Provan & Milward, 1995) + Intensiteit (Williams, 2005)	Vertrouwen, consensus doelen en institutionele kaders (Provan & Kenis, 2008) + Algemeen en vertrouwen (Williams, 2005) + Algemeen (Klijn & Koppenjan, 2000; Maner & Mead, 2010)
	- Niet formeel	Vertrouwen (Williams, 2005)	Procesvoorwaarden vervlechting (Van Delden, 2009)
	- Formeel	Vertrouwen (Klijn & Koppenjan, 2000) + Meerwaarde netwerksamenwerking (Provan & Kenis, 2007) + Intensiteit (Williams, 2005) + Verbondenheid (Keast et al., 2007; Guo & Acar, 2005) + Procesvoorwaarden vervlechting (Van Delden, 2009)	Vertrouwen (Williams, 2005)
	- Fysieke inbedding	Algemeen (Van Delden, 2007)	

Tabel 1 De institutionele vormgeving en mogelijke invloed op integrale samenwerking

§2.3 Conclusie

Binnen het sociale domein spelen veel complexe problemen waarop zowel markten en hiërarchieën als samenwerkingsverbanden geen effectief antwoord kunnen bieden. Dit heeft geleid tot het ontstaan van netwerken als een veel gebruikte governancevorm rond de aanpak van dergelijke problematiek. Echter, dit betekent niet dat er direct sprake is van de nagestreefde integrale aanpak en uitkomsten. De vormgeving van het netwerk, oftewel de institutionele vormgeving, speelt daarin een belangrijke rol. Volgens Van Delden (2007) bestaat de vormgeving uit twee stappen, namelijk ‘gezamenlijke doelbepaling’ en ‘inbedding’. Beide resulteren in bepaalde eigenschappen voor de institutionele vormgeving, welke op hun beurt de samenwerking kunnen beïnvloeden. Dit vindt plaats via de voorwaarden vertrouwen, consensus omtrent doelen en institutionele kaders, meerwaarde van netwerksamenwerking, en een hoge verbondenheid en intensiteit van relaties. Specifiek voor integrale samenwerking kunnen daar nog vier procesvoorwaarden aan worden toegevoegd (Van Delden, 2009, p. 110).

Hoewel verschillende wetenschappers wijzen op het bestaan van een bepaalde invloed van de institutionele vormgeving op de voorwaarden voor integrale samenwerking, is er nog maar weinig onderzoek gedaan naar de vraag onder welke specifieke condities een bepaalde governancevorm het best functioneert (Provan et al., 2007, p. 508) en bevat bestaand onderzoek tegenstellingen. Om de bestaande kennis te verbreden en te verhelderen worden in dit onderzoek drie verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd, welke in het volgende hoofdstuk worden toegelicht. Dit hoofdstuk dient daarbij als bron voor het operationaliseren van de concepten van institutionele vormgeving en integrale samenwerking.

3) Methodologie

Om erachter te komen onder welke institutionele eigenschappen, oftewel condities (Provan et al., 2007, p. 508), het leiderorganisatienetwerk rond de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld het best functioneert, zijn er voor dit onderzoek drie regio's geselecteerd. Dit hoofdstuk geeft weer hoe de onderzoeksmethoden voor deze cases zijn vormgegeven om de deelvragen en de algemene onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Allereerst zal paragraaf 3.1 ingaan op het onderzoeksdesign en de case selectie. Ook beschrijft deze eerste paragraaf hoe de te analyseren documenten per regio zijn geselecteerd en hoe de respondenten voor de interviews zijn gekozen. Paragraaf 3.2 geeft vervolgens een beschrijving van de wijze waarop de geselecteerde documenten worden bestudeerd, en de wijze waarop de interviewvragen tot stand zijn gekomen en de daaruit verkregen data wordt geanalyseerd.

§3.1 Methoden van dataverzameling

In deze paragraaf wordt weergegeven welke methoden zijn gekozen om de data te verkrijgen en op welke wijze de cases hiervoor zijn geselecteerd. Paragraaf 3.1.1 beschrijft het onderzoeksdesign, waarna paragraaf 3.1.2 ingaat op de selectie van de drie verschillende regio's. Aangezien de onderzoeksmethoden worden gevormd door het bestuderen van relevante documenten en interviews, geven paragraaf 3.1.3 en 3.1.4 vervolgens een beeld van de wijze waarop de documenten zijn geselecteerd en de respondenten voor de interviews zijn gekozen.

§3.1.1 Onderzoeksdesign

Om een beeld te kunnen geven van de mogelijke invloed die de institutionele vormgeving uitoefent op de samenwerking worden drie cases geselecteerd. Dit betreffen drie regio's van centrumgemeenten vrouwenopvang (de huidige schaal van de (A)SHG's), waarvan relevante documentatie zal worden bestudeerd en respondenten van kernpartners zullen worden benaderd voor het afnemen van interviews. Naar de situatie in elk van deze regio's zal dus een intensieve studie worden uitgevoerd (Yin, 2009, p. 9). Een dergelijke meervoudige casestudie heeft voordelen ten opzichte van een enkele casestudie, aangezien het door de grotere hoeveelheid data tot completere en bredere inzichten kan leiden. Vermoedens die vanuit de analyse van een case bestaan, kunnen immers door bestudering van de andere cases bevestigd of verworpen worden. Hierbij is het wel belangrijk om op te merken dat dit onderzoek niet tot doel heeft om tot resultaten te komen die sterk generaliseerbaar zijn. Wel zullen de uitkomsten voorwaardelijk generaliseerbaar zijn. Dat wil zeggen dat ze zullen gelden voor de gevallen die vergelijkbaar zijn met de eenheden van dit onderzoek (George & Bennett, 2005, p. 32). Dit wordt gewaarborgd door ervoor te zorgen dat de cases vergelijkbaar zijn wat betreft de zogenaamde 'kernvariabelen'. In de volgende deelparagrafen zal worden ingegaan op de wijze waarop de selectie van de drie cases heeft plaatsgevonden en welke documenten en respondenten er zijn geselecteerd om deze vergelijkbaarheid te waarborgen.

Een tweede voordeel van een meervoudige casestudie is dat een dergelijk onderzoeksdesign voorkomt dat het onderzoek zich te sterk richt op een bepaalde situatie. Wanneer er een enkele regio zou worden geselecteerd zou het onderzoek zich immers te sterk kunnen richten op die regio en de bevindingen vanuit die regio te snel voor waar aan kunnen nemen. Dergelijke 'bias' wordt tegengegaan doordat de aandacht moet worden verdeeld over drie verschillende regio's (Soy, 1997). Er is echter nog een andere vorm van 'bias'. Deze vorm heeft betrekking op de case selectie en kan bijvoorbeeld leiden tot het selecteren van de cases op basis van de afhankelijke variabelen, in dit geval de voorwaarden voor integrale samenwerking. In sommige situaties kan dit bruikbaar zijn, maar in het

geval van dit onderzoek zou de mogelijkheid dat de institutionele vormgeving niet tot nauwelijks invloed uitoefent op bepaalde voorwaarden voor succesvolle samenwerking daarmee uitgesloten worden. Toch heeft de case selectie voor dit onderzoek ook niet geheel willekeurig plaatsgevonden, aangezien er wel mede is geselecteerd op de onafhankelijke variabele, namelijk de institutionele vormgeving. Dit hoeft echter geen negatieve gevolgen te hebben (George & Bennett, 2005, p. 23-24) en dat is ook het geval voor dit onderzoek. Dat de selectie deels plaatsvindt op basis van de onafhankelijke variabele resulteert namelijk in de situatie dat de moederorganisatie meegenomen kan worden als factor binnen de institutionele vormgeving. Wanneer hier niet op zou worden geselecteerd, zou deze variabele een rol kunnen spelen als onbekende, derde variabele, terwijl deze nu bewust deel uitmaakt van het onderzoek.

De eerste fase van de meervoudige casestudie zal bestaan uit een studie naar de beleidskaders, convenanten en overige relevante documenten die door de regio's op internet beschikbaar zijn gesteld. Door de inhoud hiervan te bestuderen wordt een beeld verkregen van de wijze waarop de aanpak van (complexe gevallen van) huiselijk geweld is vormgegeven in elk van de drie regio's.

Om deze informatie omtrent de institutionele vormgeving aan te vullen worden er in de tweede fase interviews afgenomen onder respondenten van de kernpartners in iedere regio. Deze methode leidt tot een beeld van de samenwerking en de mogelijke invloed die de institutionele vormgeving daarop uitoefent, en maakt het tevens mogelijk om inzicht te krijgen in eventuele andere variabelen die een rol spelen vanuit de institutionele omgeving, waar tot op dat moment nog niet aan is gedacht (George & Bennett, 2005, p. 20-21). Dit maakt dat de onbeantwoorde vragen en tegenstellingen die er vanuit de literatuur bestaan omtrent de institutionele condities waaronder een (leiderorganisatie)netwerk het best functioneert, kunnen worden beantwoord en opgehelderd.

Nadat de data afkomstig uit de studie naar beleidskaders en convenanten en de interviews is geanalyseerd en verwerkt, zullen de resultaten voorgelegd worden aan de contactambtenaren van de centrumgemeenten van de geselecteerde regio's. Dit betreft een informeel gesprek, waarin de uitkomsten van het onderzoek worden gepresenteerd en de gemeenten gevraagd zal worden om een reactie met betrekking tot de toekomstige AMHK-vorming in hun regio.

§3.1.2 Case selectie

De procedure voor de selectie van regio's is gebaseerd op een viertal criteria. Aangezien de relevantie van dit onderzoek voor een belangrijk deel wordt bepaald door de huidige ontwikkelingen rond de aanpak van huiselijk geweld, en dan met name de toekomstige AMHK-vorming, wordt het eerste criterium gevormd door de vorderingen van de regio's in dit proces. Het inzetten van dit criterium heeft geleid tot de selectie van enkele regio's waarbinnen de AMHK-vorming nog niet rond en bestuurlijk bekrachtigd is. De regio-indeling van het toekomstige AMHK vormde hierin een belangrijke factor. Volgens het document 'Regio-indeling bij de vorming van AMHK' van het VNG (2013a, p. 7) is deze voor de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Flevoland en Zeeland namelijk al rond, aangezien de mogelijke regio-indelingen daar samenvallen. Dit geldt ook voor de regio's IJsselland en Twente. De regio's in deze provincies en de twee laatstgenoemde regio's zijn dus minder geschikt voor dit onderzoek, aangezien de schaalgrootte van het AMHK daar geen discussiepunt vormt en de vorming daardoor al verder gevorderd zou kunnen zijn. Wel zullen de resultaten van dit onderzoek ook voor hen bruikbaar zijn, mits de inbedding van het AMHK of de taken van het AMHK daar nog niet geheel rond is, evenals de rest van de institutionele vormgeving van de samenwerking.

Echter, de voorwaarde omtrent de AMHK-vorming is niet de enige voorwaarde waar de regio's van dit onderzoek aan moeten voldoen. Zo moet er op het eerste gezicht tussen regio's ook al sprake zijn van verschillen in de institutionele vormgeving om tegenstellingen of verschillen te kunnen onderzoeken. Dit heeft geleid tot de selectie van enkele regio's, met bijbehorende centrumgemeenten en Steunpunten, waarin bijvoorbeeld wel of geen sprake is van samenwerking in een Veiligheidshuis

en wel of geen convenanten en regelmatige (casus)overleggen. Dit is gedaan op basis van het document 'Overzicht (A)SHG's 2013' (Goes & Van Deth, 2013).

Een derde criterium voor de case selectie wordt gevormd door de grootte van de (A)SHG's in de regio's. Door een minimale eis, namelijk vier fte's, te stellen aan de personeelssterkte, wordt voorkomen dat er regio's worden geselecteerd waarin het Steunpunt over weinig daadkracht beschikt. Dit zou namelijk kunnen leiden tot het onderzoeken en vergelijken van regio's die eigenlijk niet vergelijkbaar zijn en de mogelijkheid van beïnvloeding van de samenwerking door deze factor als 'derde variabele'. De ondergrens is in overleg met Movisie bepaald en selectie van de regio's vond wederom plaats op basis van het document 'Overzicht (A)SHG's 2013' (Goes & Van Deth, 2013). Echter, naast een ondergrens is ook een bovengrens noodzakelijk gebleken, aangezien met name de vier grootste steden van Nederland, namelijk Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, en de bijbehorende (A)SHG's ver boven de overige Steunpunten uitsteken met betrekking tot de personeelssterkte. Ook dit zou kunnen optreden als een derde variabele en bovendien de vergelijkbaarheid negatief kunnen beïnvloeden. Dit heeft geleid tot het stellen van een bovengrens van tien fte's, waardoor dergelijke (A)SHG's en hun regio's buiten de selectie zijn gevallen.

Hantering van bovenstaande drie criteria heeft geresulteerd in enkele geschikte regio's. Echter, om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de institutionele vormgeving in die regio's en de invloed die dit mogelijk heeft op de samenwerking tussen kernpartners bij de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld, moeten er niet teveel cases worden bestudeerd. Daarbij komt dat (A)SHG's geen juridisch zelfstandige organisaties zijn. Dit resulteert in de situatie dat de Steunpunten vaak zijn ingebed bij een bepaalde branche en de lokale moederorganisatie daarvan. In de praktijk is dit vaak GGD Nederland, MOgroep Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening, of Federatie Opvang (Ministerie van VWS, 2011a, p. 4). Deze inbedding vormt een deel van de institutionele vormgeving van de aanpak van huiselijk geweld en zou invloed kunnen hebben op de samenwerking tussen de kernpartners bij de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld. Dit maakt dat deze factor moet worden meegenomen in het onderzoek en is dan ook de reden dat er uiteindelijk drie regio's zijn geselecteerd die voldoen aan de eerste drie criteria, maar waar ook nog eens sprake is van (A)SHG's die zijn ingebed bij drie verschillende branches en lokale moederorganisaties.

Samenvattend heeft dit geresulteerd in de selectie van de volgende regio's, met bijbehorende centrumgemeenten en (Advies- en) Steunpunten:

- Regio West-Brabant met centrumgemeente Breda en Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant (branche Federatie Opvang, moederorganisatie Safegroup)
- Regio Gooi en Vechtstreek met centrumgemeente Hilversum en Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek (branche GGD Nederland, moederorganisatie GGD Gooi en Vechtstreek)
- Regio Kennemerland met centrumgemeente Haarlem en Steunpunt Huiselijk Geweld Kennemerland (branche MOgroep, moederorganisatie Kontext)

Regio Gooi en Vechtstreek vormt hierin echter wel een bijzondere regio. Het Steunpunt valt daar sinds 1 april 2014 namelijk niet meer onder de GGD, maar onder verantwoordelijkheid van de Regio, oftewel het Gewest. Vanuit daar wordt ze meegenomen in het gehele transitieproces. Dit is nog geen directe AMHK-vorming, maar wel een extra ontwikkeling in het proces. Het (A)SHG Gooi en Vechtstreek beschikt echter wel over vele jaren ervaring onder de GGD en de nieuwe situatie is op het moment van interviewen nog maar net ingegaan. Dat is de reden dat de regio Gooi en Vechtstreek toch is geselecteerd. Ook was de selectie van een andere regio waarin het Steunpunt nog wel onder de GGD valt niet mogelijk, aangezien in dat geval andere criteria in het geding kwamen.

Ook in de andere regio's spelen waarschijnlijk al veranderingsprocessen, al is dit mogelijk in mindere mate merkbaar. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat het hierdoor complexer wordt om een beeld te krijgen van de huidige vormgeving, doordat de ontwikkelingen al veranderingen teweeg kunnen hebben gebracht. Getracht wordt om dit zo min mogelijk een rol te laten spelen door de respondenten er aan het begin van het interview op te wijzen dat het onderzoek betrekking heeft op de situatie vóór 2015 en hen te vragen ontwikkelingen die plaatsvinden in het kader van de AMHK-vorming niet mee te nemen. Mochten er binnen de regio's wel al erg grote veranderingen merkbaar zijn, dan zal een extra vraag worden gesteld die daar betrekking op heeft, aangezien de ontwikkelingen ook kansen bieden om meer inzichten te verkrijgen. Dit is in ieder geval van toepassing op de regio Gooi en Vechtstreek.

§3.1.3 Bestudering relevante documenten

De bestudering van relevante documenten richt zich op het beantwoorden van deelvraag 1, waaronder de vragen 1.1 en 1.2, van dit onderzoek, en vindt plaats aan de hand van het theoretisch kader zoals dat in het tweede hoofdstuk is geschetst. Want hoewel de documenten op zich al deel uitmaken van de institutionele vormgeving, zal er tevens in de documenten worden gezocht naar zaken die kenmerkend zijn voor andere aspecten van de institutionele vormgeving van de aanpak van huiselijk geweld in de regio's. Deze zaken zijn weergegeven in tabel 1, en worden in de volgende paragraaf geoperationaliseerd. Hieronder zal eerst worden ingegaan op de wijze waarop de te bestuderen documenten zijn geselecteerd.

Selectie relevante documenten

De selectie van relevante documenten is uitgevoerd via internet. Daarbij is gezocht naar de meest recente documenten, dat wil zeggen naar beleidskaders, implementatienota's, convenanten, visiedocumenten, raadsbrieven en andere berichten van de (centrum)gemeenten, en jaarverslagen van de (A)SHG's die betrekking hebben op 2013, en tot maximaal vijf jaren daarvoor of daarna. Het jaar 2013 is gekozen in verband met de huidige ontwikkelingen. Deze leiden hoogstwaarschijnlijk tot nieuwe (beleids)documenten voor 2015 en zullen mogelijk dit jaar, 2014, al beschikbaar worden gesteld. En hoewel ze wel informatie kunnen bevatten over de (mogelijk nieuwe) institutionele vormgeving, kan de mogelijke invloed van die institutionele vormgeving op de samenwerking op het moment van dit onderzoek nog niet onderzocht worden. Mochten nieuwe kaders al geïmplementeerd zijn, dan zijn deze namelijk nog te kort in werking om de mogelijke invloed te onderzoeken. Nog waarschijnlijker is het echter dat deze (nieuwe) vormgeving pas ingaat in 2015. Het onderzoek zal zich daarom dus richten op documenten die betrekking hebben op de situatie voor de vorming van AMHK's, al zal daarbij wel gezocht worden naar de meest recente.

Recente documentatie bleek echter niet voor iedere regio beschikbaar via internet. Zo beschikt de regio West-Brabant onder andere over een beleidskader en een samenwerkingsconvenant voor de periode 2013-2016 en jaarverslagen van het Steunpunt voor de jaren 2012 en 2013, terwijl de documenten van de regio Gooi en Vechtstreek (zoals een plan van aanpak, startconvenant en visiedocument) veelal zijn vormgegeven in 2004 of 2006. Wel zijn ook voor deze laatste regio enkele jaarverslagen beschikbaar die betrekking hebben op de jaren 2010 tot en met 2012, waarvan de meest recente gebruikt zal worden. Wat betreft de regio Kennemerland zijn er een startnotitie voor de aanpak en een implementatienota voor het beleid rond huiselijk geweld beschikbaar die betrekking hebben op de perioden 2008-2011 en 2009-2012. Daarnaast is er voor deze regio een convenant beschikbaar dat op 15 juni 2010 door de ketenpartners is ondertekend. Verder zijn er echter geen recentere jaarverslagen of andere documenten te vinden via internet. Wel bevat het jaarverslag van 2011 van Kontext, de moederorganisatie van het Steunpunt Huiselijk Geweld Kennemerland, twee pagina's die betrekking hebben op de aanpak van huiselijk geweld.

Om te controleren of er nog recentere documentatie beschikbaar is voor de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland zijn de managers van de (A)SHG's bij het maken van een afspraak voor een interview gevraagd naar de beschikbaarheid van recentere documenten voor die regio's. Voor de regio Kennemerland heeft dit twee projectplannen vanuit de twee Bureaus Jeugdzorg in die regio opgeleverd en de beleidsvisie voor 2015-2020. Deze laatste zal niet direct worden bestudeerd en bevindt zich ook nog in een goedkeuringsproces binnen de centrumgemeente Haarlem. Wel zal deze gebruikt worden om gegevens rond casusoverleggen te verifiëren. Voor de regio Gooi en Vechtstreek worden nieuwe documenten opgesteld, maar zijn op dit moment nog geen recentere documenten beschikbaar dan de documenten die via internet te verkrijgen zijn. Wel is het beleids- en uitvoeringsplan 'Maatschappelijke zorg Gooi en Vechtstreek 2013-2015' rond, maar daarin wordt aangegeven dat 2014 een jaar van experimenteren is en de punten in 2015 pas daadwerkelijk geïmplementeerd zullen worden (Gemeente Hilversum, 2013, p 6). De samenwerking en aanpak van huiselijk geweld zal in deze regio dus nog grotendeels gebaseerd zijn op de oudere documenten, waardoor deze als bron zullen dienen voor dit onderzoek.

§3.1.4 Interviews

In dit onderzoek gaat het om de samenwerking tussen kernpartners bij de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld. In dergelijke gevallen is integrale samenwerking immers het meest belangrijk en dient er sprake te zijn van goede afstemming tussen relevante organisaties. Daarbij gaat het om domeinoverstijgende samenwerking en dit betekent dat zowel de strafrechtketen als de zorgketen en de jeugdketen moeten afstemmen en samenwerken. Om te kijken of dit ook daadwerkelijk het geval is in de geselecteerde regio's (deelvraag 2) en te onderzoeken welke invloed de institutionele vormgeving hier mogelijk op heeft (deelvraag 3), worden interviews afgenomen onder respondenten van de belangrijkste kernpartners.

De vraaggesprekken zullen mondeling en face-to-face worden afgenomen en de vorm aannemen van semi-structureerde interviews. Dit om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen, vragen eventueel toe te kunnen lichten en door te kunnen vragen waar dat nodig is (Dijkstra & Smit, 2005, p. 15-18). Ook biedt dit de mogelijkheid om de vragen in een andere volgorde te stellen wanneer dat in het gesprek zo uitkomt. Dergelijke mogelijkheden biedt het alternatief, namelijk het afnemen van enquêtes, niet.

De vragenlijst zal gelijk zijn voor alle respondenten, al zal er voor de respondenten uit de regio Gooi en Vechtstreek een vraag aan toe worden gevoegd die betrekking heeft op de mogelijk invloed van de huidige veranderingen in de institutionele vormgeving op de (mate van integrale) samenwerking. Verder zal de lijst zo worden vormgegeven dat de interviews maximaal 60 minuten duren. Dit om de kans op medewerking van de respondenten te verhogen en de kans op het verliezen van de interesse van de respondenten tijdens de interviews zo klein mogelijk te maken, zonder het risico te lopen dat er in dit tijdsbestek niet voldoende informatie kan worden verkregen. Om de te verkrijgen informatie aan de hand van de vragenlijst zo betrouwbaar mogelijk te laten zijn, zullen alle respondenten individueel geïnterviewd worden, en, waar mogelijk, in een ruimte waar zich geen andere mensen bevinden. Zo wordt getracht te voorkomen dat de respondenten beïnvloed kunnen worden tijdens het afnemen van de interviews. Echter, dit betekent niet dat hun persoonlijke percepties geen rol kunnen spelen. Geen enkele institutionele vormgeving bestaat immers onafhankelijk van de percepties, gedragingen, interpretaties en interacties van de individuele actoren (Williams, 2005, p. 229). Hoewel de vragen zich richten op de persoonlijke visie van de respondenten, richten ze zich niet op de reden of de verklaring voor deze visie, maar op de wijze waarop de situatie verklaard kan worden. Op die manier wordt getracht om toch zo objectief mogelijke antwoorden te verkrijgen, waardoor de bevindingen voorwaardelijk generaliseerbaar zullen zijn. Daarentegen zullen de persoonlijke percepties omtrent doelen en vertrouwen niet geheel uitgesloten kunnen worden,

aangezien deze mogelijk voortkomen uit (continuerende) botsende kaders tussen het netwerk en de organisatie waar de actor deel van uitmaakt. De mogelijkheid van een dergelijke achterliggende reden is belangrijk voor het onderzoek en wordt daarom wel meegenomen.

Selectie respondenten

Voor de selectie van de te interviewen personen is eerst een selectie gemaakt van de meest relevante kernpartners van de (A)SHG's rond de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld. Om het onderzoek haalbaar te houden is besloten het aantal kernpartners te beperken tot vijf. Naast het (A)SHG zelf, zijn twee van deze kernpartners wettelijk bepaald via de wijziging van de Wmo (Wet van 29 juni 2006, art. 21b) sinds de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (Wet van 14 maart 2013, art. XII) op 1 juli 2013 in werking is getreden. Dit betreft over het algemeen een verplichting tot samenwerking met passende instanties, maar met betrekking tot de politie en de AMK's is de wet specifieker. Dit is de reden dat zowel politie als Bureau Jeugdzorg (waar de AMK's onderdeel van uitmaken) in dit onderzoek worden gezien als belangrijke kernpartners van de (A)SHG's in de geselecteerde regio's. Daarmee zijn de strafrecht- of veiligheidsketen en de jeugdketen vertegenwoordigd, maar wat betreft de zorgketen ligt het ingewikkelder. Op basis van gesprekken binnen Movisie en gesprekken met de managers van de Steunpunten in de geselecteerde regio's is besloten hiervoor in elk van de drie regio's in ieder geval een GGZ-instelling te benaderen. Een vierde kernpartner van het Steunpunt wordt in iedere regio gevormd door een instelling of organisatie die door de manager van het (A)SHG in die regio als relevant is aangemerkt. Voor de regio West-Brabant is dit MEE, een organisatie die mensen met een beperking ondersteunt, terwijl dit voor de regio Kennemerland Brijder Verslavingszorg is. Voor de regio Gooi en Vechtstreek is in overleg gekozen voor maatschappelijk werk, namelijk Versa Welzijn. Een andere belangrijke ketenpartner is het Openbaar Ministerie. In verband met het tijdsbestek van dit onderzoek is echter besloten deze strafrechtelijke partner niet te selecteren en de politie, als wettelijke samenwerkingspartner, hierin prioriteit te geven.

Dan rest nog de vraag welke personen binnen iedere instelling of organisatie geïnterviewd zullen worden. Wat betreft de (A)SHG's zijn dit in principe de procesregisseurs of coördinatoren. Het (A)SHG West-Brabant vormt hierop een uitzondering aangezien de manager daar de ketenafspraken bewaakt (SHG West-Brabant, 2013, p. 22), maar men ook werkt met een Interventieteam voor complexe gevallen van huiselijk geweld welke een teamleider kent (SHG West-Brabant, 2013, p. 9). Dit maakt het wenselijk om beide personen te interviewen, maar aangezien de teamleider haar medewerking niet kon verlenen vanwege tijdgebrek, is in overleg met de manager besloten haar alleen te interviewen. Haar verwachting is niet dat dit zal leiden tot verminderde relevante informatie. In de regio Kennemerland wordt de functie 'procesregisseur' daadwerkelijk ingevuld door één persoon en zij wordt dan ook geïnterviewd. Dit verschilt van de regio Gooi en Vechtstreek, aangezien men daar geen functie met die specifieke benaming kent. Dat is dan ook de reden dat de coördinator van het ASHG Gooi en Vechtstreek is benaderd. De contactgegevens van deze manager, procesregisseur en coördinator zijn verkregen via medewerkers van Movisie.

Als het gaat om de respondenten binnen de overige organisaties (politie, Bureau Jeugdzorg, GGZ en de aanvullende organisatie per regio) worden de professionals geïnterviewd die de samenwerking en de mogelijke invloed van de institutionele vormgeving daarop 'aan den lijve ondervinden'. Dat wil zeggen dat de personen benaderd worden die zitting hebben in (casus)overleggen of op een andere wijze geacht worden samen te werken en af te stemmen op casusniveau. De contactgegevens van de betreffende personen per regio zijn verkregen via de managers van de Steunpunten en dit maakt dat er sprake is van vier respondenten naast de manager, procesregisseur of coördinator van het (A)SHG in iedere regio. Echter, binnen de regio Kennemerland werkt men met twee Bureaus Jeugdzorg, met elk een eigen visie en werkwijze. Deze zullen beide geïnterviewd worden, waardoor het aantal interviews

in die regio uitkomt op zes. In totaal zullen er dus zestien interviews worden afgenomen. Bijlage 2 betreft een overzicht van de respondenten en hun functie(s).

Wanneer alle interviews zijn afgenomen zullen de belangrijkste bevindingen worden voorgelegd aan de drie geselecteerde regio's. Hiervoor zal contact worden gelegd met de contactambtenaren huiselijk geweld van de centrumgemeenten, aangezien zij de aangewezen personen zijn om hun visie op de huidige en toekomstige institutionele vormgeving te geven, en tevens een reactie te geven op de resultaten van het onderzoek met inachtneming van de huidige ontwikkelingen rond het AMHK in hun regio. Bijlage 3 geeft weer welke personen dit precies zijn en wat hun functie is. Ook hun contactgegevens zijn verkregen via de managers van de Steunpunten. Het gesprek met de contactambtenaren vindt plaats aan de hand van een korte vragenlijst, welke de te bespreken onderwerpen aangeeft. Deze vragenlijst is opgenomen in bijlage 4. De uitkomsten van de gesprekken vormen een basis voor de beantwoording van het tweede deel van de onderzoeksvraag.

§3.2 Methoden van data-analyse

Voordat de onderzoeksmethoden kunnen worden toegepast is het noodzakelijk de te onderzoeken variabelen te operationaliseren om de documenten op de juiste wijze te kunnen bestuderen en goed geformuleerde interviewvragen op te kunnen stellen. Dit betekent dat de variabelen moeten worden vertaald naar meetbare kenmerken. Wat betreft de bestudering van relevante documenten is alleen het concept van institutionele vormgeving van belang, aangezien de (invloed op de) samenwerking niet gemeten kan worden aan de hand van deze documenten. Niettemin moet met betrekking tot de institutionele vormgeving duidelijk worden gemaakt hoe deze kan worden gedefinieerd en gemeten, zodat concreet kan worden gezocht binnen de documenten. In paragraaf 3.2.1 worden dan ook enkele sleutelwoorden geformuleerd op basis waarvan de analyse van de documenten zal plaatsvinden. Voor de interviews is operationalisering van het concept van institutionele vormgeving ook van belang, maar speelt het meer op de achtergrond. De reden hiervoor is dat de vormgeving (grotendeels) op basis van de documenten in beeld kan worden gebracht en de respondenten er niet meer direct naar zullen worden gevraagd. Operationalisering van het concept van samenwerking is voor de interviews meer van belang en wordt beschreven in paragraaf 3.2.2. Het doel hiervan is om te voorkomen dat er onduidelijkheden bestaan als het gaat om de betekenis van dit begrip en de wijze waarop het wordt gemeten aan de hand van één of meerdere interviewvragen. Alleen wanneer de betekenis van dit begrip voor de onderzoeker helder is, en de vragen voor de respondenten geen verschillende interpretaties meer kunnen opleveren, kunnen heldere en betekenisvolle antwoorden worden verkregen (Dijkstra & Smit, 2005, p. 131). Operationalisering van de concepten zal hieronder per onderzoeksmethode plaatsvinden aan de hand van tabel 1.

§3.2.1 Operationalisering concept van institutionele vormgeving voor documentanalyse

Institutionele kaders zijn van groot belang voor organisaties als de Steunpunten, politie en Bureaus Jeugdzorg. De reden hiervoor is dat het type werkzaamheden dat zij uitvoeren niet aan iedere willekeurige organisatie is besteed en de legitimiteit hiervoor gehaald wordt uit bepaalde geïnstitutionaliseerde, morele regels (Hasenfeld, 2010, p. 12). De belangrijkste bronnen voor deze regels worden gevormd door de overheid en de professies (Hasenfeld, 2010, p. 15; Lowndes & Wilson, 2001, p. 7). Maar ook de publieke opinie, evenals organisaties die samen, als netwerk, een sector of expertisegebied vormen, kunnen een belangrijke bron voor institutionele regels zijn (Garrow & Hasenfeld, 2010, p. 40-41).

Instituten zijn dus niet de (politieke) organisaties zelf, maar een combinatie van routines, normen en motieven die de voorkeuren en het gedrag van individuen vormen en beperken. Zij zijn bepalend

voor de institutionele vormgeving en kunnen zowel bewust zijn ontworpen en duidelijk en formeel zijn gespecificeerd, als de vorm aannemen van ongeschreven en informele gewoonten en overeenkomsten (Lowndes & Wilson, 2001, p. 8; Goodin, 1998, p. 19). Het verschilt per situatie of context van welke instituties, en dus vormgeving, er precies sprake is (Goodin, 1998, p. 21).

Het begrip ‘institutionele vormgeving’ kan echter nog verder worden gespecificeerd. Van Delden (2007, p. 48) geeft namelijk een beschrijving van de deelprocessen die spelen bij het institutionaliseringsproces rond (de vorming van) een samenwerkingsverband binnen de publieke sector. Dit zijn ‘inbedding’ en ‘gezamenlijke doelbepaling via (bestuurlijke) coalitievorming’. Inbedding houdt in dat professionals en managers moeten worden verbonden in grootschalige verbanden, waarbij de focus ligt op ‘soepel verkeer tussen mensen op verschillende niveaus die elkaar nauwelijks kennen maar toch geprepareerd zijn om met elkaar zaken te doen’. Onder specifieke regie moet de samenwerking worden geïnstitutionaliseerd, dat wil zeggen moet de samenwerking worden ingebed in de werkprocessen van de verschillende organisaties. Daarnaast vraagt een netwerk ook om gezamenlijke doelbepaling. Dit betekent dat de betrokkenen het eens moeten worden over de doelen die men wil bereiken via het samenwerkingsverband, zowel als het gaat om inhoudelijke formuleringen als om een gedeeld enthousiasme. En hoewel het opstellen van instituties als convenanten en beleidskaders hieraan bijdraagt, zal dit niet automatisch voldoende zijn (Van Delden, 2009, p. 106). Gezamenlijke doelbepaling vraagt namelijk ook om voldoende geld en capaciteit (Van Delden, 2007, p. 47). Het gaat hier om het proces dat tot doelconsensus moet leiden, en niet zozeer om de vraag of er daadwerkelijk sprake is van overeenstemming omtrent doelen.

Om aan de hand van de documenten een beeld te krijgen van de institutionele vormgeving van de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld en deelvraag 1 van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, moet er dus duidelijkheid worden verkregen omtrent de regels, kaders en routines die deel uitmaken van het proces waarin de gezamenlijke doelen worden bepaald (deelvraag 1.1) en het inbedden van de samenwerking in de werkprocessen van de kernpartners (deelvraag 1.2). Deze regels, kaders en routines kunnen verschillende eigenschappen hebben. Dit is allereerst verplichting tegenover vrijwilligheid. Deze eigenschappen draaien om de mate waarin de institutionele kaders dwingend zijn en een bepaalde (mate van) samenwerking opleggen, en hangen samen met de mate waarin er sprake is van formalisering. Formele kaders zijn immers vaak dwingender dan informele kaders (Keast et al., 2007, p. 12; Guo en Acar, 2005, p. 343; Williams, 2005, p. 227). Ten derde is de mate van centralisatie omtrent de regie van belang. De regie kan in handen liggen van één centrale organisatie, of juist meer verdeeld zijn (Provan et al., 2007, p. 484-485). Tot slot kan er sprake zijn van kaders die een fysieke inbedding van de samenwerking regelen, bijvoorbeeld in een Veiligheidshuis (Van Delden, 2007, p. 48), of juist een niet-fysieke inbedding. Ook dit is een eigenschap die van belang is als het gaat om de mogelijke invloed van de institutionele vormgeving op de samenwerking. De mate waarin deze eigenschappen aanwezig zijn is te bepalen door de analyse van de documenten uit te voeren aan de hand van de volgende sleutelwoorden en afgeleiden daarvan:

Sleutelwoorden voor analyse documenten

- Beleid	- Overleg
- Wet	- Structuur
- Convenant	- Keten
- Regel	- Partner/partij
- Overeenkomst	- Proces
- Afspraak	- (Centrum)gemeente
- Bindend/verplicht	- (Advies- en) Steunpunt Huiselijk Geweld
- Bestuurlijk	- Moederorganisatie/branche
- Regie/coördinatie	- Complexe gevallen
- Inbedding	- Integraal

Deze sleutelwoorden zijn gebaseerd op de eerste twee kolommen ('institutionele vormgeving' en 'mogelijke eigenschappen institutionele kaders') van tabel 1, maar zijn daaruit niet allemaal letterlijk overgenomen, aangezien ze dan hoogstwaarschijnlijk niet vindbaar zijn in de documenten. Eigenschappen als formeel of informeel en verplichting of vrijwilligheid zijn tevens mogelijk niet letterlijk vindbaar, maar zullen af te leiden zijn uit de overige bevindingen. De mate van centralisatie van de regie vormt een eigenschap die waarschijnlijk niet geheel te achterhalen is vanuit de documenten. Dat is dan ook de reden dat deze eigenschap tevens een plek krijgt binnen de interviews.

§3.2.2 Operationalisering concept van samenwerking voor interviews

Waar de analyse van de beleidsdocumenten zich richt op de institutionele vormgeving binnen de drie regio's, ligt de focus van de interviews op de samenwerking. Om de respondenten zich op hun gemak te laten voelen en ze het idee te geven dat er naar hen geluisterd wordt, is het belangrijk om de eerste interviewvraag zo te formuleren dat deze algemeen en inleidend is, maar toch veel informatie op kan leveren. Dit heeft geleid tot de formulering van de volgende vraag:

1. 'Kunt u iets vertellen over de samenwerking rond complexe gevallen van huiselijk geweld in uw regio?'

Hoogstwaarschijnlijk zullen de antwoorden op deze vraag inzicht bieden als het gaat om de institutionele vormgeving, maar ook als het gaat om de samenwerking in het algemeen. Echter, voor er kan worden overgegaan tot verdere operationalisering van het concept van samenwerking moet er nog enige aandacht worden besteed aan de eigenschap 'mate van centralisatie van de regie' binnen de institutionele vormgeving. Want hoewel de verwachting is dat de meeste eigenschappen onderzocht kunnen worden aan de hand van de documenten en ze eventueel verduidelijkt kunnen worden met behulp van vraag 1 of het doorvragen daarop, is de verwachting dat dit niet geldt voor de mate waarin de regie bij een organisatie is belegd die sterk centraal staat binnen de aanpak. Daarom dient aan het begin van het vraaggesprek op deze factor te worden ingegaan. Hoewel de procesregie in de drie geselecteerde regio's is belegd bij het (A)SHG, kan dit verschillende vormen aannemen en is het ook belangrijk te vragen naar de rol van de organisatie waar het Steunpunt is ingebed, namelijk de moederorganisatie. De branches GGD, Federatie Opvang en MOgroep verschillen immers sterk van elkaar en dit zou op lokaal niveau de samenwerking kunnen beïnvloeden. Van welke moederorganisatie sprake is, is door de centrumgemeente bepaald en daarom is het relevant om de volgende vraag te stellen:

2. 'Kunt u iets vertellen over de wijze waarop de regie omtrent de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld is vormgegeven, en welke rol de centrumgemeente, de moederorganisatie en het Steunpunt hierin spelen?'

De eigenschappen zullen tijdens de interviews niet direct worden gemeten in relatie tot de samenwerking om te voorkomen dat andere eigenschappen en hun mogelijke invloeden uitgesloten worden. Dit is ook niet noodzakelijk voor de beantwoording van de deelvragen van dit onderzoek. De respondenten zullen daarom vrij worden gelaten in hun verklaringen, maar doorvragend op de volgende vragen kan wel gerefereerd worden aan de antwoorden op de vragen 1 en 2 en de bevindingen uit de analyse van de documenten. Op die manier zullen verklaringen die in de lijn liggen van de in het derde hoofdstuk geformuleerde eigenschappen zich hoogstwaarschijnlijk openbaren, maar wordt er ook ruimte gelaten aan mogelijke andere verklaringen.

Om een beeld te krijgen van de mate waarin er wordt voldaan aan de voorwaarden voor integrale samenwerking uit tabel 1, moeten er naast de eerste vraag directere vragen worden gesteld omtrent de

samenwerking. Hierbij moet wel gelet worden op de mogelijkheid tot onderlinge beïnvloeding van de voorwaarden. Zo stelt Williams (2005, p. 227, 229) bijvoorbeeld, dat een hoge intensiteit (mogelijk veroorzaakt door hoge formalisering en centralisatie) een hoog risico met zich meebrengt en daardoor kan leiden tot een daling van het vertrouwen. Echter, aangezien er omtrent de aanpak van complexe sociale problematiek, waaronder de aanpak van huiselijk geweld, sterk de nadruk wordt gelegd op integrale, collaboratieve samenwerking, vormen intensiteit en verbondenheid belangrijke voorwaarden. Het is dus de vraag of een bepaalde institutionele vormgeving, of onderdelen daarvan, in de praktijk toch tot vertrouwen leiden en mogelijk zelfs in combinatie met een hoge verbondenheid.

De eerste voorwaarde voor integrale samenwerking die geoperationaliseerd moet worden is ‘vertrouwen’. Door de definities van Provan en Kenis (2007), San Martin-Rodriguez et al. (2005), Klijn (2010) en Mayne et al. (2003) te combineren is te stellen dat vertrouwen bestaat uit ‘een positieve perceptie omtrent het gedrag, de intenties en de competenties van de andere organisatie(s) binnen het samenwerkingsverband’. Om zowel te achterhalen in welke mate hier sprake van is, als de wijze waarop en de mate waarin dit wordt beïnvloed door de institutionele vormgeving van het verband, wordt de volgende vraag aan de respondenten gesteld:

3. ‘Hoe kijkt u tegen iedere andere kernpartner aan, en wat is hier de reden van?’

Met ‘kernpartner(s)’ wordt in deze en de volgende vragen iedere andere organisatie bedoeld die volgens de respondenten van belang is voor de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld. Wel moeten daarin de vijf voor dit onderzoek geselecteerde organisaties per regio vertegenwoordigd zijn. Wanneer een niet-geselecteerde organisatie echter sterk naar voren komt, zowel in positieve of negatieve zin, mag dit ook niet genegeerd worden, omdat het van belang kan zijn voor het onderzoek.

Een tweede voorwaarde wordt gevormd door ‘consensus omtrent doelen en institutionele kaders’. Dit betreft de mate waarin er sprake is van overeenstemming tussen de netwerkdoelen en de doelen van de individuele organisaties (Provan & Kenis, 2007, p. 239), evenals de mate waarin er sprake is van overeenstemming tussen de overige institutionele kaders op netwerkniveau en op het niveau van de individuele organisaties (o.a. Beckert, 2010; Oliver, 1991; Provan et al., 2004). Naast conflicterende doelen kan er immers ook sprake zijn van conflicterende institutionele kaders, oftewel botsende regels en routines. Om te meten in welke mate hier sprake van is en de wijze waarop dit mogelijk wordt beïnvloed door de institutionele vormgeving, zal de volgende vraag aan de respondenten van de kernpartners worden voorgelegd:

4. ‘Wat is uw mening, en die van uw organisatie, over de doelen en de regels en routines zoals die zijn opgesteld rond de aanpak van complexe gevallen, en wat is hier de reden van?’

De ‘meerwaarde van netwerksamenwerking’ vormt een derde belangrijke voorwaarde voor integrale samenwerking. Deze voorwaarde draait om de vraag in hoeverre er behoefte is aan netwerkcompetenties en welke rol het netwerk kan spelen in het behalen van de doelen van de deelnemende organisaties of omringende actoren als de overheid (Provan & Kenis, 2007, p. 240-241; San Martin-Rodriguez et al., 2005, p. 141). Rond complexe gevallen van huiselijk geweld wordt het netwerk gevormd door de samenwerkende kernpartners, wat in de praktijk kan neerkomen op een groter aantal dan de respondenten van dit onderzoek. Aan de hand van de volgende vraag kunnen zij echter wel hun algemene indruk rond deze voorwaarde weergeven:

5. ‘Kunt u iets vertellen over de mate waarin u de huidige wijze van samenwerken tussen de kernpartners als een meerwaarde ervaart voor de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld, en waardoor dit wordt bepaald?’

Bepaalde doelen vereisen een beperkte verbondenheid en lage intensiteit. In zulke gevallen is coöperatie voldoende. Andere doelen daarentegen, vragen om een sterke verbondenheid en een hoge intensiteit, ook wel collaboratie genoemd (Keast et al., 2007, p. 12). De aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld vergt dit laatste en daarom vormt 'een hoge verbondenheid en intensiteit van relaties' een belangrijke vierde voorwaarde voor integrale samenwerking. De mate van verbondenheid wordt door Provan en Milward (1995, p. 11) ook wel omschreven als 'density', oftewel dichtheid. Op netwerkniveau gaat het hierbij om het aantal typen relaties dat voorkomt tussen actoren, dus bijvoorbeeld verwijzingen, informeel contact, gedeeld personeel of gezamenlijk overleg. Echter, een bepaalde relatie bestaat pas wanneer hij door beide actoren is bevestigd. Hoe meer relaties organisaties met andere organisaties onderhouden, hoe sterker hun verbondenheid wordt geacht. Intensiteit is een andere factor in dit verband. Deze is volgens Keast et al. (2007, p. 12) samen met verbondenheid bepalend voor de mate van samenwerking. Intensiteit heeft betrekking op de mate waarin organisaties hun middelen inzetten voor het samenwerkingsverband en de mate waarin ze zich afhankelijk opstellen ten opzichte van de uitkomsten van de samenwerking (Williams, 2005, p. 226). Het meten van de twee aspecten binnen deze voorwaarde en de mogelijke invloed die de institutionele vormgeving van de samenwerking daarop uitoefent, kan gevat worden in de volgende vraag:

6. 'Hoe zou u de mate van contact tussen u en iedere andere kernpartner en de mate van het contact tussen de andere kernpartners onderling omschrijven, en wat is bepalend in deze mate van contact?'

Binnen het sociale domein, en met name bij de aanpak van huiselijk geweld, wordt integratie gezien als dé manier om fragmentatie te verminderen en de coördinatie over diensten te verhogen, door een netwerk van organisaties te creëren dat verbonden is door verwijzingen, casemanagement en gezamenlijke programma's (Keast et al., 2007, p. 10-11; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a). En hoewel Keast et al. (2007, p. 26) stellen dat netwerken daarbij vaak een variërende behoefte kennen aan coördinatie en collaboratie, lijkt collaboratie het meest geschikt. Volgens hen is deze werkwijze namelijk het meest effectief voor de aanpak van complexe problemen en dat is precies waar rond huiselijk geweld sprake van is. Om collaboratie te kunnen realiseren zijn een hoge mate van verbondenheid, intensiteit, vertrouwen en doelconsensus vereist. Daarnaast vraagt een dergelijke mate van integratie echter ook om een 'new whole'. Dit betekent dat netwerkleden zich als onderling afhankelijk en een deel van het proces moeten zien. En naast gedeelde middelen en afstemming van activiteiten moet er ook een nieuwe werkwijze worden ontwikkeld (Keast et al., 2007, p. 13, 25).

Om te meten in hoeverre deze vijfde voorwaarde van toepassing is moet er allereerst gekeken worden naar de mate waarin er sprake is van eenvoudige toegang tot de deelnemende organisaties. Of, om Van Delden te citeren (2009, p. 110), 'makkelijke ingangen in elke deelnemende organisatie voor professionals en coördinatoren'. Ten tweede gaat het om de mate waarin het 'samenwerkingsteam is ingebed in de lijnorganisatie van de deelnemende organisaties', want waar de beleidsdocumenten mogelijk duidelijkheid kunnen verschaffen als het gaat om de wijze waarop deze inbedding in de organisaties is vormgegeven, moet hier een vraag worden gesteld die betrekking heeft op de mate waarin de samenwerking ook daadwerkelijk is ingebed. Een derde onderwerp dat hier belangrijk is, is de mate waarin er sprake is van 'een betrokken en meewerkend middenkader van de deelnemende organisaties'. Met 'middenkader' worden de teamleiders of afdelingshoofden binnen de organisaties bedoeld, oftewel de 'middenmanagers'. Tot slot is het van belang om met betrekking tot de mate waarin er sprake is van een 'new whole', in te gaan op de mate waarin men kan spreken van een 'goede voorlichting van de collega's in, en het tonen van tussentijdse resultaten aan de organisaties waar de leden van het netwerk deel van uitmaken'. Dit gaat dus om het op de hoogte houden van de

collega's binnen de achterliggende organisaties van de leden van het netwerk (Van Delden, 2009, p. 76, 110). Deze operationalisering en leiden tot de volgende interviewvragen rond integratie:

7. 'Wat is uw ervaring wat betreft de mate waarin u toegang heeft tot de organisaties van de kernpartners en tot de organisaties waar u minder mee samenwerkt, en waardoor kan deze mate van toegang worden verklaard?'
8. 'Kunt u iets vertellen over de mate waarin de samenwerking tussen de kernpartners bij complexe gevallen van huiselijk geweld is ingebed in uw eigen organisatie, en waardoor deze mate van inbedding wordt bepaald?'
9. 'Wat is uw indruk van de mate waarin de teamleiders en afdelingshoofden van uw eigen organisatie betrokken zijn bij de samenwerking rond complexe gevallen van huiselijk geweld, en waardoor wordt deze mate van betrokkenheid bepaald?'
10. 'Kunt u iets vertellen over de mate waarin u uw collega's binnen uw organisatie op de hoogte houdt van de werkzaamheden en vorderingen binnen de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld, en wat hier de reden van is?'

Tot slot wordt de respondenten van de kernpartners binnen de regio Gooi en Vechtstreek een extra vraag gesteld. Dit vanwege de veranderingen die daar per 1 april 2014 in zijn gegaan. Deze vraag luidt: 'Wat is uw ervaring met de huidige veranderingen in de vormgeving van de samenwerking?'

De formulering van bovenstaande vragen heeft geleid tot de vragenlijst zoals die is opgenomen in bijlage 5. Bij afname van de interviews worden de antwoorden opgenomen, meegeschreven en naderhand direct uitgewerkt, zodat er geen gegevens verloren gaan. Uitwerking zal de vorm aannemen van het samenvatten van de gegeven antwoorden en het letterlijk overnemen van relevante uitspraken. Bij het analyseren van deze data zal wederom gebruik worden gemaakt van tabel 1. Dit om de verschillende antwoorden aan de juiste variabelen te koppelen en direct helder te krijgen wanneer een antwoord wijst op de mogelijke aanwezigheid van een nieuwe variabele.

§3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is weergegeven welke selectiemethoden zijn gehanteerd om tot de regio's Gooi en Vechtstreek, Kennemerland en West-Brabant te komen. Per regio worden eerst relevante beleidsdocumenten geanalyseerd om een beeld te krijgen van de institutionele vormgeving. Op basis hiervan kan deelvraag 1 worden beantwoord. Vervolgens worden interviews afgenomen onder respondenten van de kernpartners bij de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld, welke weergeven in hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor integrale samenwerking en welke invloed de institutionele vormgeving hier op uitoefent. Dit leidt tot beantwoording van deelvragen 2 en 3. Om ervoor te zorgen dat de onderzoeksmethoden ook daadwerkelijk meten wat ze op basis van de onderzoeksvragen moeten meten, zijn ze vormgegeven aan de hand van het theoretisch kader, namelijk de institutionele eigenschappen en voorwaarden uit tabel 1. Om de constructvaliditeit te waarborgen wordt deze tabel ook gebruikt bij het analyseren van de data. Op basis van dit hoofdstuk is het mogelijk de concepten van institutionele vormgeving en integrale samenwerking te meten in relatie tot de aanpak van huiselijk geweld. Het volgende hoofdstuk betreft de analyse van de verzamelde data.

4) Institutionele condities voor integrale netwerksamenwerking

Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat er sprake is van een zekere invloed van de institutionele vormgeving op de samenwerking binnen een netwerk. Echter, er bestaan verschillende visies rond de wijze waarop die invloed er precies uitziet. Heeft formalisering een positieve (Klijn & Koppenjan, 2000) of een negatieve invloed (Williams, 2005) op het vertrouwen? En wat beïnvloedt de mate waarin er sprake is van consensus omtrent doelen en institutionele kaders? Dit hoofdstuk tracht deze en andere onbeantwoorde vragen op te helderen, zodat duidelijk wordt onder welke specifieke institutionele condities een netwerk het beste functioneert (Provan et al., 2007, p. 508). Om dit te realiseren is een praktijksituatie onderzocht, namelijk de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld in de regio's West-Brabant, Gooi en Vechtstreek en Kennemerland. Op basis van bestudeerde beleidsdocumenten wordt in paragraaf 4.1 een beeld gegeven van de institutionele vormgeving in de regio's. Om tot een antwoord op deelvraag 1 te komen wordt deze theoretische vormgeving waar nodig aangevuld met informatie die is verkregen uit de interviews. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 aan de hand van de interviewdata weergegeven wat de invloed is van deze vormgeving op de mate waarin aan de voorwaarden voor integrale samenwerking wordt voldaan. Dit leidt tot een antwoord op de tweede en derde deelvraag. Tot slot wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op het tweede deel van de algemene onderzoeksvraag, namelijk de toekomstige AMHK-vorming. Immers, om de gehele onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om te weten welke rol het functioneren van de huidige samenwerking in het proces speelt en in welke mate de institutionele vormgeving van de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld gaat veranderen door de komst van een AMHK in iedere regio. Dit wordt duidelijk aan de hand van de informatie die is verkregen uit gesprekken met de contactambtenaren van de centrumgemeenten. In haar geheel geeft dit hoofdstuk dus een uitgebreide verklaring voor de mate waarin in verschillend vormgegeven leiderorganisatienetwerken aan de voorwaarden voor integrale samenwerking wordt voldaan. Op basis hiervan wordt duidelijk aan welke institutionele condities een netwerk moet voldoen om tot integrale samenwerking te komen. Dit hoofdstuk vormt daarmee de basis voor beantwoording van de algemene onderzoeksvraag.

§4.1 Variëteit in institutionele vormgeving

Instituten worden gevormd door een combinatie van routines, normen en motieven die de voorkeuren en het gedrag van individuen vormen en beperken. Zij zijn bepalend voor de institutionele vormgeving (Lowndes & Wilson, 2001, p. 8), maar het verschilt per context van welke instituten, en dus vormgeving, er precies sprake is (Goodin, 1998, p. 19, 21). In deze paragraaf wordt beschreven hoe de institutionele vormgeving rond de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld er in de geselecteerde regio's uitziet. Hierin zijn de begrippen en eigenschappen uit de eerste twee kolommen van tabel 1 leidend en wordt net als door Van Delden (2007, p. 48) onderscheid gemaakt tussen de processen van gezamenlijke doelbepaling via (bestuurlijke) coalitievorming en inbedding. De nadruk ligt in de gehele paragraaf op de verschillen tussen de regio's, welke, in een antwoord op deelvraag 1, schematisch worden weergegeven in paragraaf 4.1.3. In paragraaf 4.2 wordt vervolgens specifieke aandacht gegeven aan deze verschillen en hun invloed op de mate van integrale samenwerking.

§4.1.1 Gezamenlijke doelbepaling

Gezamenlijke doelbepaling draait om het proces waarin overeenstemming moet worden bereikt over de doelen van het samenwerkingsverband (Van Delden, 2007, p. 47). Overlegvormen op bestuurlijk

niveau en het opstellen van instituties als beleidskaders en convenanten maken hier dus deel van uit. Beschrijving hiervan resulteert in een antwoord op deelvraag 1.1.

Als het gaat om overlegvormen op bestuurlijk niveau kent men in de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek een gezamenlijke structuur, waarin zowel de gemeenten als de ketenpartners zijn vertegenwoordigd, evenals de zorg- en strafrechtketen. In beide regio's is namelijk sprake van een stuurgroep waarin deze partijen zitting hebben (Gemeente Breda, 2013a, p. 6; Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004a, p. 9; Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004b, p. 3-4, GGD Gooi en Vechtstreek, 2006, p. 6). De stuurgroep in de regio Gooi en Vechtstreek heeft onder andere tot taak om de aanpak inhoudelijk aan te sturen, de voortgang en uitvoering te bespreken en beleid omtrent huiselijk geweld te bevorderen binnen de organisaties. Tevens kunnen er vanuit de stuurgroep voorstellen ter advisering en besluitvorming worden voorgelegd aan het Regionaal College en kan de groep van belang zijn wanneer er sprake is van geschillen tussen convenantpartners (Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004a, p. 9; Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004b, p. 3-4, GGD Gooi en Vechtstreek, 2006, p. 6). Dit laatste betreft een 'authority rule' welke volgens Klok en Denters (2002, p. 6) en Van Delden (2009, p. 109, 113) een conflict kan voorkomen of oplossen. Hierbij is het volgens Kenis en Provan (2008, p. 302) wel van belang dat de houding van de machthebbende organisatie, in dit geval de stuurgroep, niet te autoritair of centraal wordt, zodat deze niet zelf een bron van conflict vormt. Echter, uit de interviews is gebleken dat de rol van de stuurgroep in de regio Gooi en Vechtstreek niet op een dergelijke wijze wordt ervaren.

De rol van de stuurgroep in de regio West-Brabant verschilt enigszins van die in de regio Gooi en Vechtstreek, aangezien de stuurgroep hier wordt ondersteund door twee andere bestuurlijke coalities (Van Delden (2007, p. 47). Dit betreffen twee adviesgroepen, waarvan er één uit ambtenaren van de gemeenten bestaat en één uit het middenmanagement van de betrokken organisaties. Zij worden door de centrumgemeente en het SHG en AMK gevraagd te adviseren over ontwikkelingen en voorstellen voor verbetering, voordat deze worden voorgelegd aan de stuurgroep. Ook fungeren de groepen als signaleerders van knelpunten en positieve acties in de uitvoering van het beleid. Het doel van deze verschillende overlegstructuren in de regio West-Brabant is het ontwikkelen van een visie, het leren spreken van dezelfde taal en samen te bepalen wat prioriteit moet krijgen (Gemeente Breda, 2013a, p. 13; Gemeente Breda, 2013b, p. 4).

In tegenstelling tot bovenstaande regio's is er in de regio Kennemerland geen sprake van een gezamenlijke stuurgroep. Deze regio kent namelijk gescheiden overlegstructuren op bestuurlijk niveau. Zo is er op gemeentelijk niveau het Breed Overleg Portefeuillehouders, oftewel BOP (tussen de portefeuillehouders Volksgezondheid en eventueel Jeugd van de gemeenten), en een Regionaal Kompas Overleg (tussen ambtenaren zorg, welzijn en volksgezondheid van de gemeenten) (Gemeente Haarlem, 2009, p. 11). Daarnaast is er op het niveau van de ketenpartners de coalitie Netwerk Huiselijk Geweld. Hierin hebben vertegenwoordigers van de regionale ketenpartners zitting en wordt gestreefd naar een gemeenschappelijke visie, ontwikkeling en aanpak van huiselijk geweld (Gemeente Haarlem, 2008, p. 18; Gemeente Haarlem, 2009, p. 11). Echter, de gemeentelijke actoren en ketenpartners worden niet bijeen gebracht in een gezamenlijke overlegstructuur. Daarnaast blijkt uit een convenant voor de zorgketen (Gemeente Haarlem, 2010) dat in bovenstaande overleggen geen koppeling wordt aangebracht tussen de zorg- en strafrechtketen. Dit moet volgens het document namelijk plaatsvinden middels een andere overlegstructuur; de Adviesgroep Huiselijk Geweld. Hier maken zowel het SHG Kennemerland, als de reclassering en de politie deel van uit. Deze partijen hebben tevens zitting in enerzijds de stuurgroep Zorgketen Huiselijk Geweld en anderzijds de ketenregiegroep Veiligheidshuis, waardoor zij de verbinding kunnen vormen. In de stuurgroep Zorgketen Huiselijk Geweld worden onder andere de onderwerpen besproken die voortkomen uit het BOP, Regionaal Kompas Overleg of Netwerk Huiselijk Geweld (Gemeente Haarlem, 2010, p. 3, 6).

Bovenstaande bestuurlijke coalities hebben instituties in de vorm van beleidsdocumenten opgesteld. Hierin bestaan tevens verschillen tussen de regio's. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de mate waarin de instituties gelden voor zowel de zorg- als strafrechtketen, en anderzijds door de eigenschappen van de instituties. Zo is van verplichting, formalisering en centralisatie niet in elk van de regio's in dezelfde mate sprake. Deze eigenschappen, evenals fysieke inbedding, komen ook naar voren in het proces van inbedding en zullen daarom (tevens) in paragraaf 4.1.2 aan bod komen.

Voor de regio West-Brabant vormt het beleidskader 'Van Handelingsverlegen naar Verantwoordelijkheid' voor de periode 2013-2016 (Gemeente Breda, 2013a) een belangrijke institutie. Het doel van dit kader is organisaties uit te dagen tot samenwerking en het organisatiedenken te doorbreken. Alleen door krachten te bundelen is het volgens de gemeente mogelijk om handelingsverlegenheid voorbij te gaan en daadwerkelijk verantwoordelijkheid te nemen (Gemeente Breda, 2013a, p. 2). Integrale samenwerking is dus een belangrijke pijler in dit document en dit wordt meerdere malen bevestigd. Zo wijst men erop dat domeindiscussies of discussies over definities nooit mogen leiden tot het 'in de kou laten staan' van slachtoffers en gezinnen. Ook moet in situaties waarbij kinderen betrokken zijn, het belang van het kind altijd de hoogste prioriteit krijgen (Gemeente Breda, 2013a, p. 5). Dergelijke 'authority rules' hebben tot doel conflicten rond doelen en regels te voorkomen (Klok & Denters, 2002, p. 6; Van Delden, 2009, p. 109, 113).

Ook uit het 'Plan van Aanpak Huiselijk Geweld' van de regio Gooi en Vechtstreek (Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004a) en de startnotitie en implementatienota 'Een vuist tegen huiselijk geweld' van de regio Kennemerland (Gemeente Haarlem, 2008; Gemeente Haarlem, 2009) blijkt een focus op het integrale karakter van huiselijk geweld. Behalve een veiligheidsprobleem is huiselijk geweld volgens het plan van aanpak van de regio Gooi en Vechtstreek namelijk ook een onderdeel van vele andere werkgebieden. Tussen de betrokken partijen is samenwerking gewenst, al geldt wel: één vanuit hun eigen doelstelling (Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004a, p. 4).

Echter, bovenstaande documenten zijn niet bindend en implementatie is dan ook geen verplichting voor alle gemeenten en instellingen in de regio's. Dit heeft tot gevolg dat de documenten geen bestuurlijke doorzettingsmacht hebben en vooral een intentie tot integrale samenwerking uitdrukken. Welke gevolgen dit heeft voor de praktijk wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt.

In de regio West-Brabant wordt het de organisaties wel aanbevolen om de visie van het beleidskader over te nemen in hun eigen beleids- of uitvoeringsplannen om eenduidigheid van kaders te creëren. Dit verhoogt volgens het kader namelijk de werkbaarheid van documenten en plannen binnen de verschillende ketens van strafrecht, bestuursrecht en hulpverlening (Gemeente Breda, 2013a, p. 5). Hoewel men hier dus niet over één keten spreekt, streeft men wel naar een integrale aanpak. Zo wordt gesteld dat de professionals op het terrein van strafrecht zeker moeten worden betrokken bij de aanpak van zware vormen van huiselijk geweld en verbinding in dergelijke gevallen erg belangrijk is (Gemeente Breda, 2013a, p. 9). Hiermee wordt collaboratie gedeeltelijk nagestreefd, aangezien de organisaties weliswaar als onderling afhankelijk worden gezien in de aanpak van complexe gevallen, maar toch worden gegroepeerd in verschillende ketens. De volgens Keast et al. (2007, p. 25) voor collaboratie benodigde gezamenlijke werkwijze lijkt hiermee nog niet behaald.

Ook in het plan van aanpak van de regio Gooi en Vechtstreek (Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004a, p. 8) wordt gesproken over verschillende ketens. De zorg- en strafrechtelijke kant kunnen volgens het document zowel naast elkaar als in relatie tot elkaar worden aangepakt. En hoewel men streeft naar het werken in een ketenaanpak waarin verschillende organisaties met elkaar samenwerken om de problematiek van de cliënt op te lossen, wordt gesteld dat strafrecht al is georganiseerd in een keten, terwijl dit voor hulpverlening minder het geval is en nog meer werk vergt (Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004a, p. 11-14). Hieruit blijkt dat de twee ketens blijven bestaan, al wordt wel aangegeven dat er een koppeling tussen beide zal plaatsvinden. Echter, collaboratie vraagt volgens Keast et al. (2007, p. 25) niet alleen om een (theoretische) koppeling, maar ook om de ontwikkeling van een

andere en gezamenlijke werkwijze. Ook in de regio Kennemerland is hier geen sprake van. In de startnotitie en implementatienota van deze regio spreekt men weliswaar over het realiseren van een sluitende ketenaanpak (Gemeente Haarlem, 2008, p. 18; Gemeente Haarlem, 2009, p. 13), maar ook hier wordt deze aanpak meer dan eens opgedeeld naar een hulpverlenings- en een veiligheidsketen (Gemeente Haarlem, 2008, p. 24, 27). Collaboratie lijkt hierdoor onbereikbaar in de drie regio's.

In de regio West-Brabant vervult het Steunpunt een specifieke rol in de aanpak van huiselijk geweld, namelijk die van procesregisseur (Gemeente Breda, 2013a, p. 9). Hoewel het toebedelen van deze functie aan het Steunpunt geen landelijke verplichting is, is daar in de regio West-Brabant wel voor gekozen. Het SHG staat dus centraal in de samenwerking en dat kan een positieve invloed hebben op de samenwerking, mits het niet leidt tot de situatie dat de overige organisaties zich beperkt voelen in hun autonomie (Williams, 2005, p. 227-228; Provan en Kenis, 2008, p. 302).

Voor de regio Gooi en Vechtstreek wordt in de documenten uit 2004 vooral een belangrijke rol toebedeeld aan de GGD, namelijk die van projectleider rond de aanpak van huiselijk geweld. Inmiddels is deze organisatie echter de moederorganisatie van het sinds januari 2006 operationeel zijnde ASHG Gooi en Vechtstreek. In het uitvoeringsconvenant dat daarop volgde wordt het ASHG een coördinerende en monitorende positie toebedeeld ten aanzien van alle betrokken partijen. Eén van die betrokken partijen is de GGD Gooi en Vechtstreek (GGD Gooi en Vechtstreek, 2006, p. 2-4). Dit maakt dat het ASHG sinds 2006 de meest centrale organisatie is. Hoewel in dit onderzoek vooral wordt uitgegaan van deze positieverdeling, is het belangrijk te vermelden dat sinds 1 april 2014 ook de positie van de GGD als moederorganisatie is gewijzigd. Sindsdien valt het ASHG namelijk onder het Gewest. Dit is een bestuurlijk samenwerkingsverband op regionaal niveau.

Opvallend is dat het SHG Kennemerland in de startnotitie van de regio wordt gepositioneerd als 'ketenregisseur zorg' (Gemeente Haarlem, 2008, p. 28). Hoewel dit betekent dat het SHG een centrale positie heeft binnen de zorgketen, beschikt de organisatie niet over een dergelijke positie binnen de strafrechtketen. Wederom wordt dus gesproken over verschillende ketens binnen de regio Kennemerland. Dit wijst op het ontbreken van een gezamenlijke werkwijze, en daarmee op het ontbreken van de volgens Keast et al. (2007, p. 12, 25) meest geschikte vorm van integratie, namelijk collaboratie.

Naast beleidskaders, plannen van aanpak, startnotities en implementatienota's kennen de verschillende regio's convenanten. In dit kader vormt het 'Samenwerkingsconvenant Aanpak Huiselijk Geweld in West-Brabant' (Gemeente Breda, 2013c) een belangrijke institutie voor de regio West-Brabant. Deze is voortgekomen uit het beleidskader en is in tegenstelling tot het kader wel bindend. Het convenant is ondertekend door zowel strafrechtelijke als hulpverleningspartners (Gemeente Breda, 2013c, p. 1), waardoor de verschillende ketens waarover in het beleidskader werd gesproken dus toch gekoppeld blijken te worden in een gezamenlijke werkwijze. Dat dit wenselijk is blijkt uit enkele specifieke punten in het convenant. Zo geven ondertekenende partijen aan dat zij bereid zijn hun beleid en werkprocessen voor de aanpak van huiselijk geweld te harmoniseren (Gemeente Breda, 2013c, p. 3) en dat ze zullen 'bijdragen uit eigen middelen voor zover dat mogelijk is en de inzet tevens bijdraagt aan de realisatie van de eigen organisatiedoelen' (Gemeente Breda, 2013c, p. 4). De partners wordt dus gevraagd een hoge intensiteit en verbondenheid rond de samenwerking te realiseren (Williams, 2005, p. 226; Provan & Milward, 1995, p. 11). Dit betekent dat men in de regio West-Brabant naar collaboratie streeft in de aanpak van huiselijk geweld (Keast et al., 2007, p. 25).

De regio Gooi en Vechtstreek kent ook convenanten, namelijk het startconvenant uit 2004 waarmee het project Huiselijk Geweld is ingegaan en het uitvoeringsconvenant uit 2006 waarmee gevolg is gegeven aan het plan van aanpak van het project (Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004b; GGD Gooi en Vechtstreek, 2006). Echter, waar de zorg- en strafrechtketen in de regio West-Brabant middels een

convenant bijeen worden gebracht in een gezamenlijk werkwijze, is daar in de regio Gooi en Vechtstreek geen sprake van. De koppeling tussen beide ketens, waar in het plan van aanpak nog over gesproken werd, wordt namelijk niet vormgegeven door de convenanten. Zo wordt in het uitvoeringsconvenant van 2006 wederom gesproken over het bestaan van een strafrechtketen en een hulpverleningsketen, en zelfs twee verschillende convenanten. Daarbij wordt de politie gezien als enige partner in beide ketens en ondertekenaar van beide convenanten (GGD Gooi en Vechtstreek, 2006, p. 3). Dit maakt dat de politie, naast het ASHG, ook een zekere centrale positie kent, maar deze invulling strookt niet met de definitie van collaboratie volgens Keast et al. (2007, p. 25), aangezien er geen gezamenlijke werkwijze tot stand komt.

Ook in de regio Kennemerland wordt er geen koppeling aangebracht tussen de zorg- en strafrechtketen middels instituties. De aansluiting van de gemeente Haarlemmermeer bij de regio Kennemerland in de aanpak van huiselijk geweld was een van de redenen om het beleid omtrent huiselijk geweld opnieuw en regionaal vorm te geven (Gemeente Haarlem, 2009, p. 10-11), maar heeft alleen geleid tot een convenant voor alle hulpverleningspartners rondom huiselijk geweld (Gemeente Haarlem, 2009, p. 29). Hoewel men in dit convenant wel heeft getracht zo veel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande convenant tussen de politie en het Steunpunt Huiselijk Geweld Kennemerland rond gegevensuitwisseling en het convenant rond de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld in het arrondissement Haarlem, is een dergelijke (theoretische) koppeling, net als in de regio Gooi en Vechtstreek, niet voldoende om collaboratie te bereiken. Beide regio's lijken coördinatie na te streven in plaats van collaboratie, aangezien de ketenorganisaties hun individuele positie behouden (Keast et al., 2007, p. 25). Daarnaast is het zorgconvenant niet bindend (Gemeente Haarlem, 2010, p. 3), waardoor de samenwerking vooral is gebaseerd op de motivatie van de individuele organisaties. Dit in tegenstelling tot de situatie in de regio West-Brabant, aangezien het samenwerkingsconvenant van die regio wel bindend is. Welke gevolgen dit heeft voor de samenwerking zal uit de volgende paragraaf blijken.

Concluderend is te stellen dat de regio West-Brabant op bestuurlijk niveau zowel gezamenlijke overlegstructuren voor gemeenten en ketenpartners hanteert, als een gezamenlijk en bindend convenant voor de partners uit de verschillende ketens. De regio West-Brabant is daarmee de enige regio waar in het proces van gezamenlijke doelbepaling een gezamenlijke werkwijze, oftewel collaboratie, wordt nagestreefd. In de regio Kennemerland is namelijk sprake van gescheiden bestuurlijke overlegvormen, evenals gescheiden convenanten voor de partners uit de zorg- en strafrechtketen. Dit laatste geldt ook voor de regio Gooi en Vechtstreek, al kent deze regio wel een gezamenlijke stuurgroep op bestuurlijk niveau waarin zowel de gemeenten als de ketenpartners zitting hebben. Verschillende convenanten leiden tot verschillende afspraken met de zorg- en strafrechtelijke partners en daarmee tot verschillende werkwijzen, tenzij de partijen in het proces van inbedding bijeen worden gebracht, zodat op het niveau van de professionals alsnog een gezamenlijke werkwijze kan ontstaan. In hoeverre dit het geval is in de regio's zal in de volgende deelparagraaf blijken.

§4.1.2 Inbedding

Het proces van inbedding sluit aan op de gezamenlijke doelbepaling, aangezien dat het in de praktijk brengen van overeengekomen werkwijzen en verbanden betreft. Het doel hiervan is om professionals en managers te verbinden en de samenwerking in te bedden in de werkprocessen van de verschillende organisaties (Van Delden, 2007, p. 48). Overlegvormen op uitvoerend niveau vormen hierin dus een belangrijke factor. Beschrijving van deze en andere factoren leiden tot een antwoord op deelvraag 1.2.

Gebleken is dat er in elk van de regio's een zekere centrale positie is toebedeeld aan het (A)SHG. Echter, om een beeld te krijgen van de totale mate van centralisatie op het niveau van de professionals

en managers is het ook van belang de positie van de moederorganisaties van de (A)SHG's weer te geven. Voor de regio West-Brabant wordt het Steunpunt in haar jaarverslag van 2013 expliciet gepositioneerd als een onafhankelijke en zelfstandige werkeenheid, al is Safegroup, oftewel de Vrouwenopvang, haar moederorganisatie. Het doel hiervan is dat de belanghebbende gemeenten en betrokken maatschappelijke organisaties het SHG blijven beschouwen als hún Steunpunt, werkend voor alle inwoners van West-Brabant (Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant, 2013, p. 5). Dit duidt op weinig invloed van de moederorganisatie in de aanpak van huiselijk geweld en een sterke centrale positie van het Steunpunt. Uit de interviews is gebleken dat dit door de respondenten van de geselecteerde kernpartners ook zo wordt ervaren. De manager van het SHG heeft daarbij aangegeven dat Safegroup voor haar organisatie in de samenwerking gelijk staat aan de andere partners. Wel kan het SHG gebruik maken van faciliteiten van Safegroup en is ze financieel onderdeel van deze organisatie. Echter, de belangrijkste functie van de moederorganisatie lijkt in deze regio het zorg dragen voor een rechtspositie voor het Steunpunt, waardoor het SHG een centrale positie in de samenwerking kan innemen.

Voor de regio Gooi en Vechtstreek, waar het ASHG was ondergebracht bij de GGD en nu bij het Gewest, en de regio Kennemerland, waar het SHG is ondergebracht bij Stichting Kontext (maatschappelijk werk) is dit niet anders. Ook in deze regio's merken de respondenten weinig van de moederorganisatie van het (A)SHG. Wel stelt de respondent van het ASHG Gooi en Vechtstreek dat haar organisatie zowel onder de GGD als in haar nieuwe positie, bij de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) is ondergebracht. Dit maakt dat het Advies- en Steunpunt deel uitmaakt van een onpartijdige partij en er is voor zorgmijders en zorgmissers. Tevens werkt het ASHG hierdoor vanuit de bemoeizorg, dat wil zeggen outreachend, en laagdrempelig (Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004c, p. 1). Dat de moederorganisatie van het (A)SHG vooral voor een bepaalde (rechts)positie zorgt, maar geen centrale rol vervult, blijkt ook uit de situatie in de regio Kennemerland. De respondenten uit die regio benoemden in de interviews vooral de korte lijnen met maatschappelijk werk die door de onderbrenging van het Steunpunt zijn ontstaan.

Hoewel de centrale positie van het (A)SHG in elk van de regio's een andere naam draagt en in verschillende maten is vormgegeven, leidt het met name in de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek tot een bepaalde voorzittersrol rond overlegvormen. Zo komt uit de procesregie van het SHG West-Brabant voort dat het Steunpunt in die regio Huiselijk Geweld Overleggen binnen twee Veiligheidshuizen in de regio West-Brabant voorziet en de gemaakte afspraken monitort (Gemeente Breda, 2013a, p. 9-16). Deze overleggen vinden vijf ochtenden per week in Bergen op Zoom en Breda plaats en hebben tot doel de (politie)meldingen rond huiselijk geweld naar ernst te wegen en te resulteren in actieplannen. Ook kan er door partners casuïstiek worden ingebracht. De meest geëigende organisatie gaat vervolgens met een casus aan de slag (Gemeente Breda, 2013a, p. 6; Gemeente Breda, 2013b, p. 3; Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant, 2013, p. 12). Volgens de manager van het SHG is er bewust voor gekozen de overleggen vijf ochtenden per week te laten plaatsvinden, aangezien men zo in staat is direct aan te sluiten bij mensen en incidenten. Hoe langer men over deze aansluiting doet, hoe minder de motivatie bij slachtoffers en plegers is. Volgens haar geldt dan ook:

'Vlak na een incident zijn er interventiemomenten die je moet grijpen, om vervolgens op de langere termijn een verschil te kunnen maken'.

Dit betekent dat de manager van het SHG van mening is dat naarmate de frequentie groter is, oftewel naarmate er sprake is van een frequentere fysieke bijeenkomst, de aanpak van huiselijk geweld effectiever is. Dit komt overeen met de positieve invloed die Van Delden (2007, p. 48) schetst ten

aanzien van de rol van fysieke inbedding in de samenwerking, maar bovenal bevestigt deze keuze in de vormgeving het belang van de voorwaarde omtrent een hoge verbondenheid en intensiteit van relaties. Deze voorwaarde vereist namelijk een zo groot mogelijk aantal typen relaties tussen partners en het in hoge mate inzetten van organisatiemiddelen voor het samenwerkingsverband (Provan & Milward, 1995, p. 11; Provan et al., 2007, p. 484; Williams, 2005, p. 226), en dat is precies wat men in de regio West-Brabant nastreeft. Hoe de kernpartners van het SHG dit in de praktijk ervaren zal in de volgende paragraaf duidelijk worden. Een ander belangrijk punt dat uit de interviews naar voren is gekomen, is dat de Huiselijk Geweld Overleggen in de regio West-Brabant plaatsvinden met zowel justitiële als zorgpartners aan tafel. Dit maakt dat collaboratie niet alleen in de gezamenlijke doelbepaling tot uiting komt, maar ook in het proces van inbedding, aangezien de partners opereren vanuit een gezamenlijke werkwijze (Keast et al., 2007, p. 25).

Ook in de regio Gooi en Vechtstreek bestaat een overlegvorm die wordt voorgezeten door het ASHG. Dit betreft een wekelijks screeningsoverleg in het Veiligheidshuis, waaraan zowel de zorg- als strafrechtelijke partners deelnemen (Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek, 2013, p. 11). Hoewel in het proces van gezamenlijke doelbepaling collaboratie niet leek te worden nagestreefd in deze regio, is er op het niveau van de managers en professionals dus wel degelijk sprake van een gezamenlijke werkwijze en streeft men dus toch naar de hoogste vorm van integratie. Opvallend is wel dat er in de beleidsdocumenten niet wordt gesproken over casuïstieke overlegvormen. Alleen het jaarverslag van het ASHG van 2012 (Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek, 2013) geeft hiervan een beeld, en dat betekent dat de inbedding van de samenwerking niet formeel vast ligt. Deze lage formalisering op netwerkniveau is bevestigd door de coördinator van het ASHG. Het maakt dat de bestaande relaties tussen organisaties niet zozeer gebaseerd zijn op regels en verplichting, maar voornamelijk op individuele motivatie (Keast et al., 2007, p. 12; Guo & Acar, 2005, p. 343). Wat deze lage formalisering betekent voor de samenwerking zal uit de volgende paragraaf blijken.

Naast de Huiselijk Geweld Overleggen en het screeningsoverleg kennen de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek specifieke overlegvormen rond complexe gevallen van huiselijk geweld. Zo kunnen complexe casussen in de regio West-Brabant worden doorgezet naar het Interventieteam Huiselijk Geweld (Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant, 2013, p. 6; Gemeente Breda, 2013a, p. 13, Gemeente Breda 2013b, p. 3). Ook de coördinatie van dit team ligt bij het SHG en daarmee wordt haar centrale positie (nog) groter. Een andere overeenkomst met de Huiselijk Geweld Overleggen is dat het Interventieteam bij elkaar komt in de Veiligheidshuizen in Bergen op Zoom en Breda. Volgens de manager van het SHG is dit drie keer per week. De GGZ vervult hierbij een keer per week een consultatieve functie. Echter, in tegenstelling tot de Huiselijk Geweld Overleggen bestaat het Interventieteam uitsluitend uit zorgpartners. Strafrechtelijke partners maken er geen deel van uit, maar er wordt wel van de leden verwacht dat ze contact houden met organisaties als de politie en het OM, zodat deze wel degelijk betrokken zijn bij de aanpak (Gemeente Breda, 2013a, p. 10). Hoe deze taakafbakening in de praktijk uitpakt wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt.

In de regio Gooi en Vechtstreek kent men met betrekking tot complexe casussen een scenario-overleg. Dit overleg vindt eens in de twee weken plaats en is specifiek voor gevallen waarin zorg en strafrecht samengaan en/of waar sprake is van complexe gevallen. Per keer worden hiervoor relevante partners uitgenodigd. Het bestaan van deze overleggen wijst, net als de screeningsoverleggen, op het nastreven van een gezamenlijke werkwijze, oftewel collaboratie. Een belangrijk verschil met de regio West-Brabant is dat het overleg omtrent complexe casussen in de regio Gooi en Vechtstreek onder voorzitterschap van een regisseur van het Veiligheidshuis staat (Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek, 2013, p. 11). Dit maakt de rol van het ASHG in deze regio minder centraal als het gaat om complexe zaken van huiselijk geweld.

Zowel de overleggen in de regio West-Brabant als de overleggen in de regio Gooi en Vechtstreek vinden plaats binnen Veiligheidshuizen. Dit zorgt voor een fysieke inbedding van de samenwerking. Echter, hierin bestaan twee verschillen. Allereerst de frequentie. De Huiselijk Geweld Overleggen in de regio West-Brabant vinden dagelijks plaats, terwijl het screeningsoverleg in de regio Gooi en Vechtstreek eens per week plaatsvindt. Ook de specifieke overleggen rond complexe casussen vinden vaker plaats in West-Brabant. Daarnaast zijn er binnen de Veiligheidshuizen in de regio West-Brabant vaste werkplekken en flexplekken ingericht, met tot doel dat de partners rond de overleggen een geheel dagdeel aanwezig zijn binnen de Veiligheidshuizen. Vaste werkplekken zijn er voor het Openbaar Ministerie, de politie en Bureau Jeugdzorg. In de regio Gooi en Vechtstreek wordt hiervan, behalve door de politie, geen gebruik gemaakt. Desondanks hanteert het ASHG de verwachting dat de huidige mate van fysieke inbedding leidt tot een nauwere verbinding tussen het ASHG en de justitiële en strafrechtelijke partners (Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek, 2013, p. 11). Echter, door de visies van Van Delden (2007, p. 48) en Keast et al. (2007) te combineren kan de verwachting worden geformuleerd dat de verbondenheid en intensiteit van relaties, en daarmee de integratie, in de regio West-Brabant hoger ligt dan in de regio Gooi en Vechtstreek. Men komt daar namelijk frequenter fysiek bijeen, waardoor er hoogstwaarschijnlijk een groter aantal relaties bestaat en men zich in hogere mate inzet voor en afhankelijk opstelt ten opzichte van, de uitkomsten van de samenwerking. In paragraaf 4.2.4 zal hier uitgebreider op worden ingegaan.

Wat betreft het proces van inbedding in de regio Kennemerland bestaan er grote verschillen met de andere twee regio's. Uit de implementatienota van deze regio uit 2009 (Gemeente Haarlem, 2009) blijkt dat er destijds behoefte was aan andere vormen van overleg, in sommige gevallen zelfs meer geformaliseerd. Men wilde daarom toewerken naar een casuïstiekoverleg, waarin 'medewerkers van hulpverleningsinstellingen aan de hand van bespreking van concrete cases van elkaars organisatie en aanbod kunnen leren'. Door alleen de zorgpartners te benoemen wordt de eerder waargenomen scheiding tussen hulpverlening en strafrecht wederom gehanteerd. Uit de convenanten en het jaarverslag van 2011 van Stichting Kontext blijkt dat deze scheiding in de praktijk ook min of meer is aangehouden, aangezien er in de regio Kennemerland drie zorgcasusoverleggen zijn vormgegeven, namelijk in Midden-Kennemerland, Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer. Deze vinden plaats bij het Steunpunt (gevestigd bij haar moederorganisatie; Stichting Kontext) en twee van haar partnerorganisaties voor maatschappelijk werk (Stichting Kontext, 2012, p. 12). Fysieke inbedding is daarmee, in tegenstelling tot de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek, niet vormgegeven binnen een Veiligheidshuis. Dit schept de verwachting dat er sprake is van een grotere invloed van de moederorganisatie dan waarvan in de andere regio's sprake is. Echter, geen van de respondenten geeft aan hier iets van te merken.

Tot 2013 kende men in de regio Kennemerland nog wel een apart Justitieel Casusoverleg (JCO) in het Veiligheidshuis te Haarlem, maar deze is opgeheven in verband met de komst van ZSM¹. Veel huiselijk geweld zaken worden nu door het Openbaar Ministerie via ZSM afgedaan, al kent eengerelateerd geweld nog wel een overleg binnen het Veiligheidshuis (Gemeente Haarlem, 2014, p. 8). De overlegvormen voor de regio Kennemerland worden genoemd in het zorgconvenant, waardoor ze formeel zijn opgenomen in een document maar geen verplichting kennen. Tevens staat er in het convenant niets over de frequentie en deelnemers aan deze overleggen (Gemeente Haarlem, 2010), al blijkt uit het jaarverslag van Stichting Kontext (2012) dat de frequentie eens in de drie weken betreft.

¹ Politie, OM, Reclassering, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming pakken met de ZSM-werkwijze sinds 2012 landelijk veelvoorkomende criminaliteit zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk aan. Dit betekent dat na aanhouding van de verdachte zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen over het afdoeningstraject.

Rond de overlegvormen is dus, net als in de regio Gooi en Vechtstreek, sprake van een lage formalisering.

Naast het verschil in fysieke inbedding bestaat er in de regio Kennemerland vergeleken met de andere twee regio's een verschil in de nagestreefde integratie. Binnen de overleggen, ook toen het JCO nog bestond, is namelijk geen sprake van een fysieke koppeling tussen de aanpak en werkwijzen van de zorg- en strafrechtelijke partners. Koppeling van zorg en strafrecht op casusniveau is door het zorgconvenant tot een taak van het SHG Kennemerland gemaakt, maar dit convenant heeft geen bindende werking. Het SHG zit de drie casusoverleggen voor en was tevens deelnemer in het JCO, waardoor ze volgens het document de 'linking pin' vormt (Gemeente Haarlem, 2010, p. 6). Echter, sinds opheffing van het JCO wordt het contact met de strafrechtelijke partners vormgegeven door de samenwerking tussen het SHG en de politie (Gemeente Haarlem, 2014, p. 8), maar is onduidelijk hoe dit precies plaatsvindt. Ook is in dit kader uit de interviews gebleken dat er bij complexe zaken incidentele overleggen worden georganiseerd, vaak binnen het Veiligheidshuis en inclusief justitiële partners. De regie over een dergelijk overleg kan bij verschillende organisaties liggen en daarmee lijkt het SHG dus niet altijd de verbindende organisatie te zijn. Een consequente fysieke koppeling tussen zorg en strafrecht vindt dus niet plaats in deze regio, en dat heeft volgens Van Delden (2007, p. 48) een negatieve invloed op de samenwerking. Collaboratie wordt niet nagestreefd, terwijl het volgens Keast et al. (2007, p. 12, 25) en Kenis en Provan (2008, p. 298-299) de meest geschikte manier is om complexe problematiek aan te pakken vanuit een netwerkverband. Dit betekent dat in de regio Kennemerland hoogstwaarschijnlijk geen sprake is van een hoge verbondenheid en intensiteit, waardoor geen integrale samenwerking behaald wordt. In paragraaf 4.2.4 komt dit uitgebreider aan bod.

Wat betreft complexe gevallen van huiselijk geweld kent de regio Kennemerland alleen aparte werkwijzen en overlegstructuren rond zaken van huiselijk geweld waarbij kinderen zijn betrokken. Deze indeling naar jeugd- of gezinsproblematiek verschilt van de overige twee regio's en duidt wederom op een scheiding tussen ketens en het ontbreken van een gezamenlijke werkwijze. Echter, waar eerder een scheiding tussen de zorg- en strafrechtelijke keten werd waargenomen, gaat het nu om een scheiding tussen de volwassenen- en jeugdketen. Met Bureau Jeugdzorg Noord-Holland is de pilot 'Kind in Beeld' gestart. Het SHG Kennemerland is hierin hoofdaannemer en organiseert vanuit de pilot sinds 2012 vier dagen per week een screeningsoverleg rond meldingen waarbij kinderen betrokken zijn, wat haar positie hierin centraal maakt. Deelnemers aan dit overleg zijn het SHG, Bureau Jeugdzorg Noord-Holland/AMK en het Kinder- en Jeugdtraumacentrum. Wanneer afstemming met andere partners uit de zorgketen vereist is vindt dat plaats via de zorgcasusoverleggen. De verbinding met de strafrechtketen verliep via het JCO in het Veiligheidshuis, maar loopt nu mogelijk via de samenwerking tussen het SHG en de politie (Gemeente Haarlem, 2014, p. 8). Tot slot is vanuit het screeningsoverleg de verbinding met het Multi Disciplinair Centrum Kindermishandeling (MDC-K) van belang, aangezien Haarlem één van de proeftuinen is voor een dergelijk centrum. Deze verbinding is gerealiseerd doordat de partners uit het screeningsoverleg ook zitting hebben in het wekelijkse MDC-K-overleg bij het SHG (Steunpunt Huiselijk Geweld Kennemerland, 2012, p. 6). Complexe zaken van huiselijk geweld waar kinderen bij betrokken zijn kunnen hier worden ingebracht en hierbij zitten ook justitiële partners aan tafel. Dit is opvallend, aangezien hier in de zorgcasusoverleggen geen sprake van is. De aanpak van huiselijk geweld waarbij geen kinderen betrokken zijn, verschilt dus sterk van de aanpak vanuit het MDC-K.

Doordat de gemeente Haarlemmermeer in de aanpak van huiselijk geweld is aangesloten bij de regio Kennemerland heeft het SHG Kennemerland ook te maken met Jeugdbescherming Regio Amsterdam (JBRA). Hiermee bestaan weer andere afspraken over werkwijzen dan met Bureau Jeugdzorg Noord-Holland. Wanneer JBRA een melding van de politie binnenkrijgt waarbij sprake is van huiselijk geweld en betrokkenheid van kinderen wordt deze in het kader van de pilot

‘Samenloopzaken SHG en JBRA in de Haarlemmermeer’ doorgezet naar het screeningsoverleg binnen het SHG. Een medewerker van JBRA is gedetacheerd naar het SHG om hier zitting in te nemen. Hierbij probeert men zo veel mogelijk in het vrijwillig kader te doen, zodat een casus niet altijd doorgezet hoeft te worden naar Bureau Jeugdzorg. JBRA heeft geen zitting in het MDC-K.

De aanpak van huiselijk geweld waarbij kinderen betrokken zijn, oftewel de aanpak vanuit jeugd, kent in de regio Kennemerland dus een meer gezamenlijke, frequente en fysieke structuur dan de aanpak vanuit de volwassenenproblematiek die via zorgcasusoverleggen en incidentele overleggen verloopt. Op dit laatste ligt de nadruk in dit onderzoek, aangezien daarin een belangrijke rol is weggelegd voor het SHG.

Hoewel er grote verschillen bestaan tussen de processen van inbedding in de drie regio's, is elk van de regio's overtuigd van het belang van privacyregels om informatiedeling tussen ketenpartners mogelijk te maken. Zo stelt men in het beleidskader van de regio West-Brabant dat privacy nooit een excuus mag zijn om geen informatie te delen (Gemeente Breda, 2013a, p. 7). Echter, zoals eerder genoemd is het beleidskader niet bestuurlijk bindend. Ook het samenwerkingsconvenant van deze regio, dat wel bindend is, kent geen expliciete regels omtrent informatie-uitwisseling. Wel zijn daarin uitgangspunten geformuleerd die stellen dat samenwerking tussen partners dient plaats te vinden, en dat men hieraan een actieve bijdrage dient te leveren (Gemeente Breda, 2013c, p. 2-3). Daarnaast kennen de meeste organisaties nog eigen privacyregels en is er voor beide Veiligheidshuizen een privacyconvenant opgesteld. Er lijken dus formele regels op zowel netwerkniveau als organisatieniveau te bestaan. Ook de regio Gooi en Vechtstreek wijst hier in haar visiedocument van 2004 op wanneer ze stelt dat privacywetgeving een integrale samenwerking tussen ketenpartners niet onnodig mag belemmeren en dat men moet overleggen op cliëntniveau wanneer het doel dat legitimeert (Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004c, p. 4). Om dit mogelijk te maken is door alle betrokken organisaties in de regio het ‘Convenant gegevensuitwisseling’ getekend (Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek, 2013, p. 10-11; GGD Gooi en Vechtstreek, 2008). In de regio Kennemerland kent men tevens regels in het kader van informatie-uitwisseling, namelijk een regionaal privacyreglement. Echter, uit de interviews is gebleken dat voor casussen waarin sprake is van betrokkenheid van kinderen, met name rond het MDC-K, aparte privacyafspraken bestaan. Ook hier is dus sprake van meerdere regels. Hoe deze verschillende privacyregels in de praktijk uitpakken voor de samenwerking, zal in de volgende paraaf uiteen worden gezet.

Uit bovenstaande analyse van de processen van inbedding in de verschillende regio's blijkt dat de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek verschillende overlegstructuren hanteren voor niet-complexe en complexe gevallen van huiselijk geweld. Daarin worden zorg- en strafrechtelijke partners bijeen gebracht, al vormt het Interventieteam rond complexe gevallen in de regio West-Brabant hierop een uitzondering. Dit zorgteam staat wel in verbinding met strafrechtelijke partners, onder andere middels fysieke werkplekken binnen de Veiligheidshuizen in de regio en het voorzitterschap van het SHG in beide overlegstructuren. In de regio Gooi en Vechtstreek wordt geen gebruik gemaakt van fysieke werkplekken binnen het Veiligheidshuis en wordt het scenario-overleg rond complexe gevallen voorgezeten door het Veiligheidshuis in plaats van het ASHG. Wel wordt ook hier collaboratie nagestreefd, doordat (jeugd)zorg en strafrecht bijeen worden gebracht in een gezamenlijke werkwijze, zij het niet formeel. Dit in tegenstelling tot de eerdere bevindingen rond gezamenlijke doelbepaling. Ook de regio Kennemerland kent een lagere formalisering rond haar, in verhouding, grote hoeveelheid overlegstructuren. Zo liggen de frequentie, de deelnemers en de exacte rol van het SHG niet formeel vast, zeker als het gaat om de volwassenenproblematiek. Ook de fysieke inbedding blijft daardoor enigszins onduidelijk, aangezien de meeste overleggen plaatsvinden bij het SHG, terwijl de incidentele overleggen ook kunnen plaatsvinden binnen het Veiligheidshuis. Jeugd, zorg en

strafrecht worden in deze regio niet gekoppeld in een overlegstructuur en collaboratie wordt niet nagestreefd.

§4.1.3 Vergelijkend overzicht institutionele vormgeving regio's

Uit de wijze waarop de gezamenlijke doelbepaling en inbedding in de drie regio's zijn vormgegeven (tabel 2) blijkt dat een hoge mate van integrale samenwerking niet overal in dezelfde mate wordt nagestreefd. Zo hanteren de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek veelal gezamenlijke overlegstructuren op bestuurlijk niveau en gezamenlijke werkwijzen voor professionals en managers, maar kent de regio Kennemerland juist gescheiden overlegstructuren en werkwijzen. Deze laatste regio streeft dan ook niet naar collaboratie, terwijl dit volgens Keast et al. (2007, p. 25) de meest geschikte mate van integratie is in complexe situaties. Wat dit betekent voor de verbondenheid en intensiteit van relaties tussen de partners, maar ook voor de overige voorwaarden voor integrale samenwerking, wordt uitgewerkt in de volgende paragraaf.

Institutionele vormgeving en eigenschappen	West-Brabant	Gooi en Vechtstreek	Kennemerland
Gezamenlijke doelbepaling	Coalities: stuurgroep (gezamenlijk), daaronder adviesgroep gemeenten, adviesgroep ketenpartners Gezamenlijke convenanten zorg en strafrecht	Coalitie: stuurgroep gemeenten en ketenpartners Verschillende convenanten zorg en strafrecht	Coalities: BOP en Regionaal Kompas Overleg gemeenten, Netwerk Huiselijk Geweld ketenpartners, overlegstructuren koppeling zorg-strafrecht Verschillende convenanten zorg en strafrecht
Inbedding	Gezamenlijke casusoverleggen zorg, jeugd en strafrecht, apart zorgoverleg complex	Gezamenlijke casusoverleggen zorg, jeugd en strafrecht, zowel niet-complex als complex	Gescheiden casusoverleggen zorg, jeugd en strafrecht, zowel niet-complex als complex
Verplichting	Hoog	Laag	Gemiddeld
Vrijwilligheid	Laag	Hoog	Gemiddeld
Centralisatie (A)SHG	Hoog	Gemiddeld (minder rond complexe gevallen)	Gemiddeld (deels onbekend door wegvallen JCO)
Niet formeel	Laag	Hoog	Gemiddeld
Formeel	Hoog	Laag	Gemiddeld
Fysieke inbedding	Hoog (in Veiligheidshuis, regelmatig, zeer frequent)	Gemiddeld (in Veiligheidshuis, regelmatig, frequent)	Laag (jeugd: bij SHG, regelmatig en frequent, rest: incidenteel)

Tabel 2 De institutionele vormgeving in de geselecteerde regio's

§4.2 De invloed van de institutionele vormgeving op de samenwerking

Om de verschillen en tegenstrijdigheden in de bestaande visies rond de invloed van de institutionele vormgeving op te kunnen helderen (tabel 1), is het van belang te kijken naar de mate waarin de samenwerking in de verschillende regio's voldoet aan de voorwaarden voor integrale samenwerking en de institutionele factoren die hierin een verklarende rol spelen. Beschrijving hiervan vindt plaats aan de hand van interviewdata en toont dat van een geheel eenduidige verklaring geen sprake is.

§4.2.1 Beïnvloeding vertrouwen

De eerste voorwaarde voor integrale samenwerking die voor dit onderzoek geformuleerd is, is vertrouwen. Volgens Provan en Kenis (2007, p. 237, 240) toont de mate van vertrouwen aan of een organisatie bereid is zich kwetsbaar op te stellen op basis van bepaalde verwachtingen ten aanzien van het gedrag en de intenties van de andere partij(en). Het is dus belangrijk dat organisaties een positieve perceptie hanteren ten aanzien van het gedrag, de intenties en de competenties van de andere organisaties binnen het samenwerkingsverband (Provan en Kenis, 2007; San Martin-Rodriguez et al., 2005; Klijn, 2010; Mayne et al., 2003). Volgens wetenschappelijke literatuur kunnen formele regels (Klijn & Koppenjan, 2000), maar tegelijkertijd ook niet formele regels (Williams, 2005), een belangrijke rol spelen in het realiseren en behouden van vertrouwen. Ook over de invloed van centralisatie bestaat geen consensus. Daarnaast kan er sprake zijn van een algemene positieve invloed van fysieke inbedding op de samenwerking (Van Delden, 2007). Deze zaken worden dus gekenmerkt door tegenstellingen en er bestaat onduidelijkheid over de richting van de verbanden. Dit is samengevat in tabel 1. In deze deelparagraaf wordt gekeken of er sprake is van deze invloeden in de praktijksituatie omtrent de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld. Daarbij wordt tevens ingegaan op de eventuele richting van deze verbanden en mogelijke andere beïnvloedende factoren.

Over het algemeen zijn de respondenten van de kernpartners uit de verschillende regio's positief over het gedrag, de intenties en de competenties van de andere partners, maar ten aanzien van individuele partners bestaan er in sommige gevallen nog wat kritische factoren.

Allereerst is er in de regio West-Brabant vanuit de respondent van de politie sprake van een verminderd vertrouwen ten aanzien van de justitiële partners. Zo geeft zij aan dat de justitiële partners volgens haar van mening zijn dat ze weinig in te brengen hebben in het Huiselijk Geweld Overleg binnen de Veiligheidshuizen. Dit is één van de redenen, naast tijd en geld, dat deze partners alleen gedurende het deel van het overleg aanwezig zijn waarin zaken met een strafrechtelijke aspect worden besproken. Volgens de respondent leidt deze beperkte aanwezigheid tot andere intenties en soms tot de noodzaak van bilaterale overleggen. Dit acht zij inefficiënt. Compassie en controle komen hierdoor maar gedeeltelijk samen (Rosenfeld & Newberger, 1977, p. 2086-2088). Opvallend is dat de respondent van de politie dit aangeeft, terwijl ook zij deel uitmaakt van een strafrechtelijke organisatie. Echter, op basis van de bestudeerde beleidsdocumenten en de interviews is te stellen dat de politieorganisatie vaak tot de zorg- én strafrechtketen behoort. Ten aanzien van de politieorganisatie lijken in West-Brabant dan ook geen negatieve percepties te bestaan. Zo is de respondent van MEE West-Brabant vooral positief over het proces van informatie-uitwisseling tussen de politie en de andere organisaties. Volgens hem speelt hierin mee dat wederzijdse onbekendheid is verminderd. Door de fysieke inbedding van de samenwerking in de Veiligheidshuizen is iedereen bekend geraakt met de werkzaamheden van de verschillende organisaties, met een toename in het vertrouwen tot gevolg. Dit wordt ook genoemd door de respondent van BJZ en betreft een specificatie van de algemene positieve invloed waar Van Delden (2007, p. 48) over spreekt.

In de regio Gooi en Vechtstreek daarentegen, bestaat wel degelijk een verminderd vertrouwen ten aanzien van de politie. De coördinator van het SHG en de respondent van Versa Welzijn uit die regio wijzen erop dat de politie nog vaak anders denkt dan de zorginstellingen. Dit wordt zelfs bevestigd door de respondent van de politie, al geeft hij aan dat het vooral geldt voor de collega's 'op straat'. Zij zien niet altijd de mogelijkheden die de hulpverlening biedt. Volgens de respondenten van het SHG en Versa Welzijn verbetert dit nu wel, doordat de partners elkaar sinds de invoering van de casusoverleggen in de regio Gooi- en Vechtstreek meer zien en ze op de hoogte zijn van wat iedereen doet en waarom. Fysieke inbedding in overlegvormen heeft dus een bevorderende werking op het vertrouwen. Dit wordt ook genoemd door de respondenten van de politie en de GGZ, al richten zij

zich daarbij in het bijzonder op de voordelen van het samenwerken in het Veiligheidshuis door het een centraal en onafhankelijk punt te noemen. De respondent van de GGZ stelt:

‘Het Veiligheidshuis voelt ook wel veilig’.

Deze positieve werking van het Veiligheidshuis komt overeen met de visie van Van Delden (2007, p. 48). Door fysieke inbedding in een Veiligheidshuis vorm te geven, wordt de samenwerking volgens hem bevorderd. Uit bovenstaande bevindingen blijkt dat deze algemene invloed kan worden gespecificeerd naar het vertrouwen tussen de partners.

Dat het verminderde vertrouwen zich in de regio Gooi en Vechtstreek specifiek richt op de politie, terwijl de respondent in de regio West-Brabant over de justitiële partners spreekt, is opvallend. Zeker omdat men de politie in de regio Gooi en Vechtstreek ziet als enige partner in beide ketens en ondertekenaar van beide convenanten (GGD Gooi en Vechtstreek, 2006, p. 3). Dit is tegelijkertijd echter ook de verklarende factor, aangezien men in de regio Gooi en Vechtstreek geen convenant kent dat is ondertekend door zowel de zorgpartners als de strafrechtelijke partners. Beide partijen zitten wel in gezamenlijke casusoverleggen, maar de zorgpartners hebben alleen een convenant met de politie en dat geldt ook voor de strafrechtelijke partners. Daardoor vormt de politie de verbindende factor en hebben de respondenten, naast het ASHG, het meest te maken met deze organisatie, zo geven zij zelf ook aan. Dat heeft tot gevolg dat ze vooral iets kunnen zeggen over het gedrag en de intenties van de politie, en minder over dat van de ‘puur’ justitiële partners. In de regio West-Brabant bestaan er gezamenlijke convenanten en is er met de justitiële partners meer contact, waardoor de respondenten hier een beter beeld van hebben.

De regio Kennemerland kent zowel gescheiden convenanten als casusoverleggen en mogelijk is dit ook de reden dat men hier geen specifieke visie hanteert ten opzichte van de justitiële partners. Wel zijn de respondent van het SHG en BJZ NH te spreken over de intenties van de politie, waarbij ze specifiek ingaan op de inspanningen van de respondent van de politie. Dit vertrouwen is volgens de respondent van BJZ NH voortgekomen uit de inbedding in het MDC-K overleg.

Fysieke inbedding speelt dus in elk van de drie regio’s een sterk verklarende rol als het gaat om vertrouwen, al bestaat er een verschil. Waar de respondenten van de regio’s West-Brabant en Gooi en Vechtstreek wijzen op het belang van fysieke inbedding in overlegvormen en de Veiligheidshuizen in het algemeen, wijst men in de regio Kennemerland alleen op het belang van specifieke overlegvormen als het MDC-K en het screeningsoverleg bij het SHG. Dit betreffen overleggen rond zaken van huiselijk geweld waarbij kinderen betrokken zijn en daarvan wordt de fysieke inbedding gewaardeerd. Echter, de zorgcasusoverleggen en de incidentele overleggen worden dus niet als zodanig ervaren. Uit de eerdere beschrijving van de institutionele vormgeving in deze regio bleek al dat deze overleggen het minst frequent en regelmatig plaatsvinden en het verdient dus aanbeveling om de fysieke inbedding van deze overleggen te verhogen. Dit vergroot het vertrouwen, maar ook het algemene inbeddingsproces dat onderdeel is van de institutionele vormgeving, zodat professionals en managers beter worden verbonden (Van Delden, 2007, p. 48).

De respondent van het SHG Kennemerland stelt dat de fysieke inbedding in het screeningsoverleg ervoor heeft gezorgd dat de visies en intenties van de twee Bureaus Jeugdzorg en het Steunpunt dichterbij elkaar zijn gekomen. Echter, uit de interviews blijkt dat dit niet geheel de invloed van interne formele regels overtreft. Beide Bureaus Jeugdzorg hanteren namelijk verschillende werkwijzen en dit maakt volgens de respondenten van het SHG en de politie dat Bureau Jeugdzorg Noord-Holland (BJZ NH) sterk afhankelijk is van een zorgmelding vanuit de politie om iets te kunnen doen, maar ook soms zorgmeldingen afwijst zonder onderzoek te doen. Dit komt voort uit formele regels, maar de respondent van de politie ziet dit liever anders. De respondent van het SHG benoemt daarin haar

voorkeur voor de werkwijze van JBRA, aangezien deze organisatie zoveel mogelijk via het vrijwillig kader probeert te doen, zodat zaken niet altijd doorgezet hoeven te worden naar JBRA. Interne formele regels vormen dus een belemmering in de samenwerking tussen het SHG en BJZ NH en verminderen het vertrouwen tussen deze organisaties. Echter, dit is niet gelijk aan de negatieve invloed van formalisering waar Williams over spreekt (2005, p. 227). Hij stelt namelijk dat hoge formalisering het vertrouwen in een netwerk ondermijnt, terwijl het hier gaat om specifieke regels op organisatieniveau. Deze leveren een negatieve bijdrage aan het vertrouwen, maar gelden dus niet voor het gehele netwerk. En om daadwerkelijk te kunnen spreken van een negatieve invloed van formalisering op organisatieniveau, dient deze bevinding breder gedragen te worden.

Bovenstaande negatieve invloed van formalisering op organisatieniveau blijkt het geval als het gaat om regels rond informatie-uitwisseling. Formele privacyregels op organisatieniveau leiden namelijk tot een verminderd vertrouwen en dit geldt zeker ten aanzien van de GGZ. Zo stelt de respondent van BJZ uit West-Brabant dat ze de GGZ in de samenwerking regelmatig wat terughoudend vindt, zeker als het gaat om informatie-uitwisseling. De organisatie hecht volgens deze respondent en de respondent van de politie soms te veel belang aan regels en de privacy van haar cliënten, waardoor ze in veel gevallen niet tot informatiedeling overgaat. In situaties waarin BJZ de veiligheid van het kind in gevaar acht, wordt dit als erg vervelend ervaren. Dit strookt ook niet met de institutionele vormgeving in de regio West-Brabant, aangezien het beleidskader 'Van Handelingsverlegen naar Verantwoordelijkheid' voorschrijft dat het belang van het kind altijd de hoogste prioriteit moet krijgen en dat privacy nooit een excuus mag zijn om geen informatie tussen kernpartners te delen (Gemeente Breda, 2013a, p. 5, 7). Formalisering van interne regels speelt hier dus een belemmerende rol als het gaat om het vertrouwen in de GGZ. Dit is ook het geval in de andere regio's, aangezien met name de respondent van Versa Welzijn uit Gooi en Vechtstreek en de respondenten van het SHG, BJZ NH en JBRA uit Kennemerland dezelfde perceptie hanteren ten aanzien van de GGZ. Deze laatste voegen daar nog aan toe dat de GGZ en Brijder Verslavingszorg de relatie met de cliënt hoog in het vaandel hebben staan en daardoor vaak niet tot delen overgaan. Dit wordt bevestigd door de respondenten van de organisaties zelf. Ze moeten volgens de andere partners dan ook beter op de hoogte zijn van de mogelijkheden rond informatiedeling als de veiligheid in het geding is. Dit reikt volgens hen verder dan de interne regels van de GGZ en Brijder Verslavingszorg. Voorlichting en afstemming op netwerkniveau vormen hier dus belangrijke aanbevelingen.

Een bestaande formele regel op netwerkniveau is in dit kader de Meldcode. Deze is volgens de respondenten binnen de GGZ en Brijder Verslavingszorg in de regio Kennemerland wel deels geïmplementeerd, maar dit vergt nog meer tijd. Wel helpt het volgens de respondent van JBRA dat ze nu op de Meldcode kunnen wijzen, al zou voorlichting hier volgens haar en de respondent van het SHG een goede aanvulling op zijn. Formalisering heeft dus een negatieve invloed op het vertrouwen als het gaat om de interne privacyregels van de organisaties, terwijl het een positieve invloed heeft als het gaat om de Meldcode. Dit maakt ook dat een krachtigere formalisering, oftewel een bindend karakter, van het beleidskader in de regio West-Brabant mogelijk een bijdrage kan leveren aan de problemen rond informatie-uitwisseling. Ten aanzien van formalisering kunnen zowel Williams (2005, p. 227) als Klijn en Koppenjan (2000, p. 145) dus niet worden tegengesproken, al geldt de positieve invloed van formalisering waar Klijn en Koppenjan over spreken vooral op netwerkniveau, terwijl de negatieve invloed die Williams benoemt geldt op organisatieniveau. Bovenstaande zaken hangen samen met de later te bespreken voorwaarde 'consensus omtrent doelen en institutionele kaders', aangezien de institutionele kaders rond informatie-uitwisseling op netwerkniveau hier lijken te botsen met de institutionele kaders op organisatieniveau.

Dat formele regelgeving op netwerkniveau ook rond andere zaken dan de Meldcode bevorderend werkt voor het vertrouwen, blijkt uit de wijze waarop respondenten in de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek de samenwerking tussen BJZ en het (A)SHG beschrijven. Zo stelt de respondent

van BJZ in West-Brabant dat de samenwerking tussen haar organisatie en het SHG verbeterd is sinds bekend is dat het AMK en het SHG samen zullen gaan. Dit betreft dus een positieve werking van de landelijke wetgeving en verplichting op dit gebied, die gevolgen heeft voor het gehele netwerk. Het bestaan van een pilot tussen BJZ en het ASHG in de regio Gooi en Vechtstreek in 2012 werkte op eenzelfde wijze. In deze pilot pakten de twee organisaties specifieke zaken samen op, waardoor hun visie op het gedrag en de intenties van de andere organisatie positief veranderde. Dit betekende dat ze een gezamenlijke werkwijze hanteerden (Keast et al., 2007, p. 25), wat resulteerde in een meer integrale aanpak tussen huiselijk geweld rond kinderen en volwassenen. Dit heeft de respondent van BJZ als zeer positief ervaren. Echter, sinds de pilot is afgelopen wordt er weer een strikte, maar niet formele, scheiding aangehouden tussen kinderen en volwassenen volgens deze respondent, terwijl een combinatie van beide in huiselijk geweld zaken veel voorkomt. De pilot zorgde voor een hogere formalisering en een sterkere verplichting tot samenwerking, waardoor het vertrouwen en de houding tussen beide organisaties werd bevorderd, evenals de integratie. De respondent van BJZ verwacht dat de AMHK-vorming eenzelfde werking zal hebben, en op basis van de ervaring in de regio West-Brabant kan gesteld worden dat dit zeer waarschijnlijk is. Formalisering op netwerkniveau leidt dus tot een vergroot vertrouwen en dit geldt ook voor verplichting. Dit strookt met de bewering van Klijn en Koppenjan (2000, p. 145) rond formalisering, al is een dergelijke werking van verplichting nog niet eerder in wetenschappelijke literatuur naar voren gekomen. Dit betreft dus een aanvulling op het theoretisch kader van dit onderzoek. Daarbij komt dat volgens de respondent van BJZ in West-Brabant ook een belangrijke verklaring in eerdere positieve samenwerkingen en persoonlijke kenmerken ligt. Deze factoren worden ook genoemd door de respondent van de politie in die regio. Dat ervaringen uit het verleden mede bepalend kunnen zijn voor de mate van vertrouwen stellen ook Provan en Kenis (2007, p. 237, 240). Echter, dit betreffen zaken die geen deel uit maken van de institutionele vormgeving van het netwerk in de regio's, waardoor ze niet kunnen worden veranderd door aanpassingen in het institutionaliseringsproces van gezamenlijke doelbepaling en inbedding, en dus niet te beïnvloeden zijn vanuit het netwerk zelf.

Tot slot is er, met name in de regio West-Brabant, sprake van een zekere invloed van centralisatie op het vertrouwen in het netwerk. Zoals in de beschrijving van de institutionele vormgeving van deze regio aan bod kwam is hier sprake van een sterk centrale positie van het SHG. In dit kader noemt de respondent van de politie dat het Steunpunt vanuit haar functie erg veel contact heeft met, bijvoorbeeld, hulpofficieren, waardoor ze bepaalde afdelingen binnen de politie soms zelfstandig benadert en meer dingen zelf gaat doen. Dit leidt ertoe dat de respondent van de politie soms wordt overgeslagen en dat zaken niet altijd op het Huiselijk Geweld Overleg komen. Dat vindt ze geen goede ontwikkeling en volgens haar geldt: 'Schoenmaker, blijf bij je leest'. De centrale positie van het SHG werkt hier dus in het nadeel als het gaat om het vertrouwen in deze organisatie vanuit de politie. Wetenschappers als Provan en Kenis (2008, p. 302), Klijn en Koppenjan (2000, p. 147), Maner en Mead (2010, p. 494) en Williams (2005, p. 227-228) stellen ook dat sprake is van een dergelijke invloed van centralisatie op de samenwerking, zeker wanneer de centrale organisatie haar eigen doelen gaat nastreven en de andere organisaties zich daardoor beperkt voelen in hun autonomie. Dat is volgens de respondent van de politie dus soms het geval in de regio West-Brabant. Echter, Provan en Milward (1995, p.13) beweren juist dat centralisatie een positieve bijdrage kan leveren aan de uitkomsten van een netwerk. Ook dit vindt enige steun onder de respondenten van de regio West-Brabant, aangezien de respondent van de GGZ de centrale rol van het SHG juist ziet als positief. Volgens haar is het in de samenwerking van belang dat niemand alleen iets bepaald, maar dat je gezamenlijk kijkt wat er nodig is, vanuit ieders kerncompetenties. Het SHG vervult hierin volgens deze respondent een goede rol als voorzitter, terwijl BJZ soms meer samen moet optrekken. Ze denkt

dat dit nog meer zal verbeteren door de komst van het AMHK. Een centrale organisatie draagt volgens haar dus juist bij aan het behalen van gezamenlijke resultaten.

Concluderend is te stellen dat er in de regio's sprake is van vertrouwen. Daarin speelt de fysieke inbedding (Van Delden, 2007) van de samenwerking met name in de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek een belangrijke rol. In de regio Kennemerland geldt deze positieve invloed van fysieke inbedding alleen voor de overleggen waarin zaken van huiselijk geweld worden besproken waar kinderen bij betrokken zijn. De 'jeugdkant' is daar vooral fysiek ingebed, terwijl de zorg- en strafrechtelijke kant nog enigszins achterblijven. Ten aanzien van individuele partners bestaan er in enkele gevallen minder positieve percepties als het gaat om hun gedrag, intenties en competenties (Provan en Kenis, 2007; San Martin-Rodriguez et al., 2005; Klijn, 2010; Mayne et al., 2003). Met betrekking tot de GGZ heeft dit vooral te maken met haar interne en formele privacyregels. Deze formalisering op organisatieniveau zorgt voor een verminderd vertrouwen en dat komt overeen met de visie van Williams (2005), mits formalisering gespecificeerd wordt. Formalisering op netwerkniveau zorgt namelijk, net als verplichting, juist voor een vergroot vertrouwen en dat geldt vooral voor de samenwerking tussen BJZ en het (A)SHG in de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek. Dit is in lijn met de bewering van Klijn en Koppenjan (2000). De invloed van centralisatie op het vertrouwen kent geen eenduidige richting, aangezien het in West-Brabant zowel een positieve als negatieve werking heeft op het vertrouwen. Dit maakt dat zowel de visie van Provan en Milward (1995) als de visies van Provan en Kenis (2008), Klijn en Koppenjan (2000), Maner en Mead (2010) en Williams (2005) worden ondersteund door bovenstaande bevindingen.

§4.2.2 Beïnvloeding consensus omtrent doelen en institutionele kaders

Om te komen tot succesvolle samenwerking is het van belang dat er sprake is van overeenstemming tussen de netwerkdoelen en de doelen van de individuele organisaties (Provan & Kenis, 2007, p. 239). Dit leidt namelijk tot een hogere mate van betrokkenheid en motivatie tot samenwerking (Provan & Kenis, 2007, p. 239), waardoor de duurzaamheid van het netwerk, evenals de integratie, wordt bevorderd (Mayne et al., 2003, p. 43). Daarnaast is overeenstemming tussen de overige institutionele kaders op netwerkniveau en op het niveau van de individuele organisaties noodzakelijk (Beckert, 2010; Oliver, 1991; Provan et al., 2004). Volgens wetenschappelijke literatuur kunnen zowel verplichting als vrijwilligheid een (tegengestelde) bijdrage aan deze factoren leveren (Mandell & Keast, 2008), evenals centralisatie (Provan & Kenis, 2008). In deze deelparagraaf zullen deze visies opgehelderd of ondersteund worden aan de hand van de situatie omtrent de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld in de drie regio's.

Elk van de regio's kent een overkoepelende doelstelling in de aanpak van huiselijk geweld. Deze vertonen sterke gelijkenis en zijn samen te vatten als: 'Het organiseren en verankeren van een gemeenschappelijke aanpak, om huiselijk geweld te voorkomen en, indien dat niet mogelijk is, het zo snel mogelijk te stoppen waardoor de schadelijke gevolgen tot een minimum beperkt blijven' (Gemeente Breda, 2013c, p. 1; Stuurgroep Huiselijk Geweld, 2004b, p. 2; Gemeente Haarlem, 2010, p. 4). Hierover bestaat binnen de verschillende regio's consensus, al vormt de haalbaarheid nog wel een punt van kritiek voor enkele respondenten uit de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek. Zo achten de respondenten van het ASHG Gooi en Vechtstreek en Versa Welzijn het daadwerkelijk voorkomen of stoppen van huiselijk geweld niet altijd haalbaar, al zullen ze er wel naar streven. Daarnaast worden de doelen van het Interventieteam door de respondent van BJZ uit de regio West-Brabant niet allemaal als haalbaar gezien, met name als het gaat om de termijn van drie maanden waarin een veiligheidsplan moet worden opgesteld. Hieruit blijkt dat de huidige vormgeving van het proces van gezamenlijke doelbepaling toch niet in alle gevallen voldoende rekening houdt met de

praktijk. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de adviesgroep in West-Brabant en een deel van de stuurgroep in Gooi en Vechtstreek wordt gevormd door een vertegenwoordiging van de ketenpartners. Om meer rekening te kunnen houden met de praktijksituatie zouden ook 'uitvoerende professionals' bij dit proces betrokken moeten worden. Dit is echter in geen van de drie regio's (formeel) het geval.

Daarnaast lijkt een bepaalde vrijwilligheid een positieve bijdrage aan doelconsensus te kunnen leveren. De respondent van MEE West-Brabant geeft namelijk aan dat zijn organisatie niet vanaf het eerste moment betrokken was bij het Interventieteam. In die periode kon hij via zijn deelname aan het Huiselijk Geweld Overleg in het Veiligheidshuis te Breda van een afstand bekijken hoe het Interventieteam werkte. Dat heeft ervoor gezorgd dat hij de doelen en de werkwijze van het team meer ging waarderen en eraan wilde bijdragen. In zekere zin was hier dus sprake van vrijwilligheid en dit heeft positief bijgedragen aan de doelconsensus van de respondent. Hij stond hierdoor namelijk al op voorhand achter de doelen van dit deel van de samenwerking. Een dergelijke werking komt overeen met de visie van Mandell en Keast (2008, p. 720-721), aangezien zij stellen dat vrijwilligheid de doelconsensus en bereidwilligheid vergroot. Echter, dat verplichting zou leiden tot minder oprechte betrokkenheid en verminderde doelconsensus is hieruit niet op te maken.

Als het om de geformuleerde doelen in de regio Kennemerland gaat, bestaat er consensus over deze doelen, maar niet over de wijze waarop de verschillende partners hier naar toe werken. Hoewel de doelen door de respondenten worden samengevat als 'het creëren van veiligheid voor het systeem' bestaat er onder de respondenten van JBRA en BJZ NH namelijk het gevoel dat andere samenwerkingspartners zich soms te veel concentreren op hulpverlening aan de ouders en bang zijn voor beëindiging van de hulpverleningsrelatie wanneer ze een zorgmelding doen. Dit mag hen er volgens deze respondenten niet van weerhouden een zorgmelding te doen en systeemgericht te werken. Een dergelijk gebrek aan systeemgericht werken bestaat volgens de respondent van BJZ in de regio Gooi en Vechtstreek ook binnen de GGZ en Versa Welzijn in zijn regio. Voorlichting zou dit kunnen verbeteren volgens de respondent van BJZ NH uit Kennemerland, evenals afstemming. De bevindingen wijzen namelijk op het ontbreken van een gezamenlijke visie op de werkwijze. En dit kan het bereiken van de door de regio Gooi en Vechtstreek nagestreefde collaboratie belemmeren.

In de regio Kennemerland wordt collaboratie niet zozeer nagestreefd en het ontbreken van één duidelijke gezamenlijke werkwijze leidt niet alleen tot visieverschillen vanuit de Bureaus Jeugdzorg, maar ook ten aanzien van hen. Waar de respondenten van de Bureaus Jeugdzorg in de regio Kennemerland namelijk aangeven dat het belang van het kind bij hen voorop staat, vindt de respondent van de politie dat zij toch teveel zorgmeldingen niet oppakken. Hierbij doelt hij met name op BJZ NH, aangezien hij daar het meeste contact mee heeft. Volgens hem haalt de politie de doelen van de samenwerking door een zorgmelding te doen in gevallen die dat vereisen, maar worden teveel meldingen vervolgens niet opgepakt en soms zelfs niet goed gelezen. Om iets aan de situatie te doen heeft de respondent met de directeur van BJZ NH gesproken. Echter, de situatie werd volgens hem snel weer als voorheen. Hij stelt:

'Afspraken maken is niet zo moeilijk, maar afspraken nakomen wel en daar gaat het om. En wie ben ik om daar wat over te zeggen? Ik kan alleen in de stuurgroep (Zorgketen Huiselijk Geweld) aangeven dat ik constateer dat de afspraken door Bureau Jeugdzorg Noord-Holland niet worden nagekomen.

Als ik dat op dergelijke wijze inbreng krijg ik alle hakken in het zand'.

Opvallend is dat de respondent niet naar het SHG is gegaan met zijn klachten, terwijl een belangrijke taak van de procesregisseur van deze organisatie is om de afspraken binnen de keten te bewaken (Van Dam, Goes, Liefhebber, Serkei, 2011, p. 46 en Ministerie van VWS, 2011a, p. 10, 16). Hierin is de positie van het Steunpunt dus weinig centraal en ziet de respondent van de politie de Stuurgroep juist als een overleg dat tot taak heeft om de afspraken te bewaken. Hier is dus sprake van de door Klijn en

Koppenjan (2000, p. 147) beschreven situatie waarin een minder centrale organisatie het proces beïnvloedt. BJZ NH beschikt namelijk over waardevolle middelen, aangezien dit de aangewezen organisatie is voor zaken van huiselijk geweld waarbij kinderen betrokken zijn, en wanneer deze organisatie besluit tot het niet oppakken van een melding, is het moeilijk om een dergelijke zaak alsnog aan te pakken. Dit leidt tot een stagnatie in het netwerkproces en volgens Van Delden (2007, p. 48) en Klijn en Koppenjan (2000, p. 147) kan dat alleen worden opgelost middels goede procesregie. Echter, dat ontbreekt dus in de regio Kennemerland. De procesregisseur van het SHG geeft zelf ook aan dat het weinig voorkomt dat partners het bij haar aangeven als er problemen zijn of als ze elkaar niet kunnen bereiken. Vaak lossen ze dergelijke zaken zelf op volgens haar, maar dat lijkt in bovenstaand geval niet te lukken. De procesregisserende rol van het SHG beperkt zich dus tot het voorzitten van de zorgcasusoverleggen en het gedeelde voorzitterschap van het MDC-K, terwijl het bestaan van de functie van procesregisseur binnen deze organisatie anders doet vermoeden. Wel bleek uit de bestudeerde beleidsdocumenten al, dat de functie van procesregisseur binnen het SHG nergens formeel is vastgelegd. Het ontbreken van een formele, regisserende organisatie die de samenwerkingsafspraken bewaakt, leidt dus, zeker voor de respondent van de politie, tot verminderde doelconsensus. Dit zegt echter niets over de visies van Provan en Kenis (2008), Williams (2005) en Klijn en Koppenjan (2000) ten aanzien van centralisatie, aangezien zij spreken over een negatieve invloed van een hoge mate van centralisatie. Daar is hier geen sprake van. Wel conflicteert het met de visie van Maner en Mead (2010, p. 494), omdat zij stellen dat het het beste is om de macht en beslissingsbevoegdheden over de deelnemers te verdelen, terwijl de situatie in Kennemerland duidelijk maakt dat de aanwezigheid van een regievoerende partij noodzakelijk is.

Als het gaat om de overeenstemming tussen de overige institutionele kaders op netwerk- en organisatieniveau, blijkt dat vooral de regels omtrent informatie-uitwisseling in complexe zaken nogal wat kanttekeningen kennen, zeker als het gaat om de GGZ. Dit kwam ook al aan bod in de vorige deelparagraaf. Formele regels op organisatieniveau botsen met de geldende institutionele kaders op netwerkniveau als het gaat om informatie-uitwisseling, aangezien iedere regio op netwerkniveau regels heeft ontwikkeld rond dit onderwerp die informatiedeling mogelijk moeten maken, terwijl dit in de praktijk toch voor enkele organisaties wordt bemoeilijkt vanwege haar eigen interne regels. Dit maakt dat er sprake is van ‘constituent multiplicity’, oftewel botsende definities en verschillende verwachtingen als gevolg van druk vanuit meerdere conflicterende institutionele kaders (Oliver, 1991, p. 162). Daarbij gaat het in de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland vooral om conflicterende formele regels, terwijl in de regio West-Brabant vooral sprake is van conflicterende visies tussen organisaties. In de eerste twee regio's geven de respondenten van de GGZ-instanties namelijk aan dat het binnen hun organisatie vooral vastloopt op de situatie dat men vanuit de GGZ erg strikte formele regels kent en in principe geen informatie mag verstrekken zonder dat cliënten hiervoor toestemming verlenen, terwijl het op basis van de convenanten alleen noodzakelijk is om de cliënten op de hoogte stellen van de informatiedeling. In de regio West-Brabant daarentegen, wijst de respondent van de GGZ vooral op de angst rond informatiedeling in verband met het risico de behandelrelatie te verliezen. Wanneer is informatiedeling dit risico waard? Beide zaken bemoeilijken de GGZ-instanties om te conformeren aan de institutionele omgeving. Het conformeren aan de eigen regels rond informatie-uitwisseling betekent in sommige gevallen namelijk het negeren of verwerpen van het convenant op netwerkniveau. Opvallend is dat de regelgeving op netwerkniveau het hierbij vaak verliest van de regels op organisatieniveau. Dit betekent dat de regels op netwerkniveau onvoldoende doorzettingsmacht hebben voor verschillende organisaties. Dit zou verbeterd moeten worden. Een andere oplossing is volgens de respondent van de GGZ in West-Brabant het uitnodigen van cliënten voor het overleg waarin ze besproken zullen worden, zodat procedures rond toestemming niet meer doorlopen hoeven te worden. Dit betekent het realiseren van een (nog) sterkere fysieke inbedding. De

respondent van JBRA heeft juist de wens dat men binnen de organisaties minder probeert te vatten in formele regels, zodat op netwerkniveau meer mogelijk wordt.

Formele regelgeving op organisatieniveau heeft dus een belemmerende werking op de mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarde van consensus omtrent doelen en institutionele kaders. Dit strookt met de bevindingen uit paragraaf 4.2.1 rond vertrouwen, maar de specifieke invloed op consensus werd door wetenschappers nog niet eerder genoemd. Van Delden (2009, p. 113, 116, 231) noemde in dit kader al wel dat met name privacywetgeving een ‘lastige drempel’ kan vormen. Echter, of formalisering op netwerkniveau, net als op vertrouwen, wel een positieve invloed heeft op de mate van consensus, blijft onduidelijk. Op basis van de situatie in de regio Kennemerland is dit zelfs te betwisten. Zoals eerder beschreven kent deze regio gescheiden maar formele convenanten, waarvan het convenant tussen het SHG en de politie er een vormt. Deze werkt volgens de respondent van BJZ NH erg belemmerend, aangezien het ervoor zorgt dat het SHG de informatie die zij van de politie krijgt niet aan derden mag verstrekken. Mondeling gebeurt dit wel binnen het screeningsoverleg, maar de informatie mag niet op papier aangeleverd worden en daardoor kan BJZ NH niet direct aan de slag met besproken casussen als er nog geen zorgmelding is. Doordat het soms lang duurt voor er een zorgmelding wordt gedaan, wordt deze formele afspraak op netwerkniveau als belemmerend ervaren en leidt deze tot verminderde consensus. Hoewel dit een specifieke afspraak betreft kan hieruit wel worden geconcludeerd dat de aanwezigheid van gescheiden formele afspraken een minder positieve invloed op consensus en de gehele samenwerking heeft, dan gezamenlijke formele afspraken en werkwijzen. In het laatste geval kunnen afspraken tussen individuele organisaties de samenwerking namelijk niet in de weg staan. Om de gehele consensus te verhogen dient men dus toe te werken naar gezamenlijke convenanten en werkwijzen, oftewel collaboratie (Keast et al., 2007, p. 25), in de regio Kennemerland, maar of deze in hoge mate formeel dienen te zijn, is onbekend.

In elk van de drie regio's is sprake van doelconsensus, al is men in enkele gevallen van mening dat de doelen niet allemaal haalbaar zijn. Aan de mate van consensus kan vrijwilligheid een positieve bijdrage leveren en dat wordt ook gesteld door Mandell en Keast (2008). Daarbij komt dat er in de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland geen sprake is van consensus omtrent de wijze waarop de doelen worden behaald. Niet door alle organisaties wordt namelijk systeemgericht gewerkt volgens respondenten, terwijl dat wel de norm is. Dit vraagt om afstemming, maar in de regio Kennemerland wordt dit belemmerd door het gebrek aan procesregie. Deze bevinding pleit voor de aanwezigheid van een regievoerende partij en dit is ook wat Van Delden (2007) en Klijn en Koppenjan (2000) aangeven. Het zegt echter niets over de invloed van centralisatie.

Als het gaat om consensus omtrent de institutionele kaders op het niveau van het netwerk en de verschillende organisaties is te concluderen dat met name formalisering van afspraken over informatie-uitwisseling op organisatieniveau een negatieve invloed hierop heeft, doordat het in de regio's leidt tot ‘constituent multiplicity’ (Oliver, 1991). Deze specifieke invloed van formalisering op consensus kwam niet eerder naar voren in de wetenschap, al wijst Van Delden (2009) er wel op dat privacywetgeving tot conflicten kan leiden. Dat formalisering moet worden gespecificeerd naar netwerk- en organisatieniveau is, na de vorige deelparagraaf, nogmaals duidelijk geworden.

§4.2.3 Beïnvloeding meerwaarde netwerksamenwerking

De derde voorwaarde voor integrale samenwerking draait om de vraag in hoeverre er behoefte is aan netwerkcompetenties en welke rol het netwerk kan spelen in het behalen van de doelen van de deelnemende organisaties of omringende actoren als de overheid (Provan & Kenis, 2007, p. 240-241; San Martin-Rodriguez et al., 2005, p. 141). Dat deze behoefte er is vanuit de overheid als het gaat om de aanpak van (complexe gevallen van) huiselijk geweld, is eerder in dit onderzoek duidelijk geworden. De vraag is echter of de kernpartners deze behoefte delen en de netwerksamenwerking

zoals die in hun regio is vormgegeven als een meerwaarde zien voor het behalen van de netwerkdoelen en hun eigen doelen. Wetenschappelijke literatuur stelt dat formele regelgeving en de daarmee gepaard gaande druk of verplichting, dit kunnen bevorderen (Provan & Kenis, 2007). In deze deelparagraaf wordt gekeken in welke mate hieraan wordt voldaan in de drie regio's, of en welke invloed formalisering en verplichting hebben, en of er sprake is van andere beïnvloedende factoren.

In geen van de onderzochte regio's wordt formele regelgeving of verplichting in verband gebracht met de mate waarin de samenwerking als een meerwaarde wordt beschouwd voor de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld. Wel komt fysieke inbedding aan bod, waarbij de bevindingen duidelijk de institutionele vormgeving in elke regio reflecteren. Zo kent de regio West-Brabant een hoge mate van fysieke inbedding door de aanwezigheid van fysieke werkplekken en frequente overleggen, en worden deze zaken door de respondenten uit deze regio als bepalend beschouwd voor de meerwaarde die hun samenwerking vormt. Het zorgt er namelijk voor dat verschillende visies, expertises en bevoegdheden worden gekoppeld, waardoor meerzijdig kijken, korte lijnen en veel interventiemogelijkheden worden vormgegeven. Dit betreft dus een specificatie van de algemene invloed van fysieke inbedding waar Van Delden over spreekt (2007, p. 48).

Dat dit terecht is wordt bevestigd door de situatie in de regio Gooi en Vechtstreek, aangezien ook in deze regio de fysieke inbedding in het Veiligheidshuis wordt gezien als een factor die de samenwerking tot een meerwaarde maakt. Echter, de respondenten van de politie, Versa Welzijn en het ASHG geven daarbij wel aan dat voor hen de meerwaarde zou worden vergroot wanneer er een aantal dagen per week gebruik zou worden gemaakt van fysieke werkplekken binnen het Veiligheidshuis. De respondent van de politie heeft hier al zijn vaste werkplek, maar dat geldt niet voor de andere kernpartners. Zij achten dit wenselijk omdat het ervoor zorgt dat partners elkaar meer zien en er sneller kan worden overlegd en gehandeld. Dat fysieke werkplekken hier inderdaad toe kunnen leiden bevestigen de respondenten van de regio West-Brabant. Fysieke inbedding heeft dus een positieve invloed op de mate waarin netwerksamenwerking als een meerwaarde wordt gezien, welke wordt versterkt wanneer dit in frequente en hoge mate wordt vormgegeven.

In de regio Kennemerland is deze fysieke inbedding het laagst, zeker als het gaat om de zorgcasusoverleggen. Dit uit zich in de situatie dat de respondenten het screeningsoverleg, het MDC-K en de pilot met JBRA bepalend achten voor de meerwaarde van de samenwerking. De meerwaarde van de samenwerking rond (complexe gevallen van) huiselijk geweld waar geen kinderen bij betrokken zijn lijkt beduidend lager te liggen, aangezien dit deel van de samenwerking niet benoemd wordt en ook de zorgcasusoverleggen niet ter sprake komen. Welke gevolgen deze scheiding heeft voor de samenwerking zal onder de voorwaarde 'verbondenheid en intensiteit van relaties' verder uitgewerkt worden.

Tot slot wordt in de regio West-Brabant speciale waardering geuit voor de specifieke structuur rond de aanpak van complexe gevallen, namelijk het Interventieteam. Zo noemt de respondent van MEE dat de doelgroep van zijn organisatie vaak is betrokken bij complexe zaken en beter kan worden bereikt sinds zijn deelname aan het Interventieteam. Onder de respondenten uit de regio Gooi en Vechtstreek bestaat deze specifieke waardering voor de samenwerkingsstructuur omtrent complexe gevallen ook. De respondent van de GGZ uit die regio geeft daarbij aan dat complexe gevallen het sterkst bundeling van expertises behoeven en dat het scenario-overleg daar invulling aan geeft. Het bestaan van een specifieke samenwerkingsstructuur omtrent complexe gevallen vergroot dus de meerwaarde van de netwerksamenwerking.

Als het gaat om de mate waarin de huidige wijze van (netwerk)samenwerking als meerwaarde wordt gezien, heeft vooral fysieke inbedding hier een positieve invloed op. In Kennemerland ligt de meerwaarde dan ook het laagst. De specifieke invloed van fysieke inbedding werd nog niet eerder

door wetenschappers benoemd, al wijst Van Delden (2007) wel op een algemene positieve invloed van fysieke inbedding op de samenwerking tussen organisaties. Daarbij komt dat het bestaan van een specifieke structuur rond de aanpak van complexe gevallen in twee van de drie regio's de meerwaarde vergroot. De invloed van formalisering en verplichting waar Provan en Kenis (2007) over spreken komt uit dit onderzoek niet naar voren.

§4.2.4 Beïnvloeding verbondenheid en intensiteit van relaties

De aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld vergt collaboratie en hiervoor zijn volgens Keast et al. (2007, p. 12, 25) een hoge verbondenheid en intensiteit van relaties vereist. Dat betekent allereerst dat het aantal typen relaties tussen organisaties zo hoog mogelijk moet zijn om ervoor te zorgen dat bij het wegvallen van een van de relaties de verbondenheid blijft bestaan (Provan & Milward, 1995, p. 11; Provan et al., 2007, p. 484). Daarnaast is het belangrijk dat organisaties hun middelen in hoge mate inzetten voor het samenwerkingsverband en zich afhankelijk opstellen ten opzichte van de uitkomsten van de samenwerking (Williams, 2005, p. 226). Beide factoren kunnen volgens wetenschappelijke auteurs door verschillende eigenschappen van de institutionele vormgeving worden beïnvloed. Zo stellen Keast et al. (2007) en Guo en Acar (2005) dat formalisering een positief effect heeft op de verbondenheid binnen een samenwerkingsverband, onder andere doordat het individuele motivatie aanvult met verplichting, terwijl Williams (2005) stelt dat het wel een positieve invloed op de verbondenheid kan hebben, maar tegelijkertijd het vertrouwen in een netwerk kan ondermijnen. Een dergelijke visie hanteert Williams (2005) ook ten aanzien van de invloed van formalisering en centralisatie op intensiteit. Uit paragraaf 4.2.1 is echter al duidelijk geworden dat formalisering op netwerkniveau juist een vergrotende werking op het vertrouwen heeft, al is de invloed van centralisatie tot nog toe onduidelijk gebleven. Hoe deze verbanden er precies uitzien zal in deze deelparagraaf duidelijk worden, evenals eventuele andere verklarende variabelen.

Wat betreft de mate van verbondenheid in elk van de drie regio's is het lastig om concrete uitspraken te doen, aangezien de respondenten aangeven dat het contact, en daarmee het aantal relaties, per casus verschilt. Wel is voor elk van de regio's duidelijk dat met name het (A)SHG veel verschillende contacten heeft met betrokken organisaties en leidend is in het onderhouden van deze relaties. De aanwezigheid van een dergelijke centrale organisatie wordt ook voorgeschreven door de wetenschappelijke literatuur. Zo stellen Provan en Kenis (2007, p. 238-239) dat binnen een netwerk met meer dan acht deelnemers veel verschillende relaties mogelijk zijn, waardoor coördinatie complexer wordt en er behoefte is aan een leidende en coördinerende organisatie. Een dergelijke organisatie maakt het mogelijk dat interactie tussen organisaties onderling kan plaatsvinden, maar ook direct met de leidende organisatie. Van deze situatie is sprake in de aanpak van (complexe gevallen van) huiselijk geweld in de drie regio's, aangezien het (A)SHG centraal staat in de dienstenstroom en de meest directe relaties onderhoudt met de overige organisaties (Provan et al., 2007, p. 484-485). En waar eerder is gebleken dat centralisatie zowel een positieve als negatieve invloed kan hebben op het vertrouwen tussen samenwerkende organisaties, is er in het kader van verbondenheid sprake van een negatieve invloed van deze factor. Zoals Provan en Milward (1995, p. 13), Williams (2005, p. 226) en Provan en Kenis (2008, p. 302) al stellen kan centralisatie namelijk leiden tot een concentratie van invloed en macht. In dit geval uit zich dat in een concentratie van relaties, waardoor het (A)SHG in de regio's buiten de overleggen de enige verbindende factor is. Dit maakt dat het aantal relaties dat organisaties onderling onderhouden laag is en dat bij het wegvallen van het (A)SHG het contact en de verbondenheid sterk zullen verminderen. Er is dus geen sprake van 'multiplexity' (Provan & Milward, 1995, p. 11; Provan et al., 2007, p. 484).

Echter, zoals genoemd is er ook een rol weggelegd voor de verschillende overleggen die er binnen de regio's bestaan rond de aanpak van (complexe gevallen van) huiselijk geweld. Men zou hierbij op

basis van de wetenschappelijke literatuur de verwachting kunnen hanteren dat de verbondenheid toeneemt naarmate het aantal overleggen hoger is, aangezien er dan een overleg weg kan vallen zonder dat het contact geheel verdwijnt. Op basis van de situatie in de drie onderzochte regio's behoeft dit enige nuancering, want waar de verwachting nog gedeeltelijk op gaat voor de regio's Gooi en Vechtstreek en West-Brabant, geldt dit niet voor de regio Kennemerland. In de eerste twee regio's bestaan twee overlegvormen rond niet-complexe en complexe gevallen van huiselijk geweld in de Veiligheidshuizen. Daarin wordt een fysieke koppeling aangebracht tussen jeugd, zorg en strafrecht. De respondenten geven aan dat het bestaan van deze overleggen een positieve invloed heeft op de mate van verbondenheid en dit kan ook worden gesteld op basis van de wetenschappelijke literatuur, aangezien het bestaan van verschillende overleggen ervoor zorgt dat contacten blijven bestaan wanneer een overleg of het (A)SHG wegvalt (Provan & Milward, 1995, p. 11). Wel is het voor de geldigheid van dit argument van belang dat er gelijke partners aan de overlegvormen deelnemen. In West-Brabant lijkt dit een probleem te vormen, aangezien er van het Interventieteam geen strafrechtelijke partners deel uitmaken, terwijl dat voor het Huiselijk Geweld Overleg wel het geval is. Dit wordt echter opgevangen door het bestaan van fysieke werkplekken binnen de Veiligheidshuizen. Zo stelt de respondent van de politie dat zij door haar vaste werkplek binnen het Veiligheidshuis te Breda dagelijks met partners spreekt. Het meeste contact heeft ze hier met het SHG, BJZ en het OM. Opvallend is dat de twee laatste organisaties ook beschikken over een vaste werkplek binnen het Veiligheidshuis. Dit deel van het samenwerkingsverband kent dus een sterkere fysieke inbedding dan alleen de overleggen en dit wordt door de respondent van de politie als prettig ervaren. Relaties kunnen hierdoor ook buiten de overleggen in stand worden gehouden en dit verhoogt de verbondenheid.

Wel dreigt de hoge mate van fysieke inbedding die kenmerkend is voor de samenwerking in de regio West-Brabant, af te nemen. De respondent van de politie wijst er namelijk op dat de bezetting van werkplekken binnen het Veiligheidshuis te Breda vermindert. Dit komt volgens haar door een beperkte capaciteit bij de partners en de invoering van ZSM². Eenzelfde ervaring heeft de respondent van de GGZ in het Veiligheidshuis te Bergen op Zoom. Beide respondenten verwachten dat deze ontwikkeling in de toekomst tot problemen gaat leiden. Volgens hen is het voordeel van fysieke werkplekken binnen een Veiligheidshuis namelijk dat er korte lijnen bestaan tussen partners en dat men buiten de reguliere overleggen om kan overleggen en informatie kan delen. Dit leidt tot het bestaan van verschillende typen relaties en verhoogt dus de verbondenheid (Provan & Milward, 1995, p. 11). Op dit moment is men ondanks de verminderde fysieke aanwezigheid en inbedding nog wel in staat om elkaar te vinden, omdat de samenwerking en contacten al zijn opgebouwd. Op termijn zal de ontwikkeling er volgens de respondenten echter toe leiden dat men helemaal opnieuw moet beginnen wanneer collega's worden vervangen. De respondent van de GGZ verwoordt dit als volgt:

‘De muren die allemaal afgebroken zijn zullen dan weer gaan ontstaan’.

Fysieke inbedding is dus zeer van belang voor de verbondenheid tussen netwerkpartners, en de hoge mate waarvan in de regio West-Brabant sprake is moet volgens de respondenten behouden blijven om problemen op de lange termijn te voorkomen. Daarbij geldt dat de verbondenheid toeneemt naarmate het contact, in de vorm van overleggen of middels fysieke werkplekken, toeneemt. Ook wordt hier nogmaals bevestigd dat fysieke inbedding van belang is voor het vertrouwen tussen de

² Politie, OM, Reclassering, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming pakken met de ZSM-werkwijze sinds 2012 landelijk veelvoorkomende criminaliteit zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk aan. Dit betekent dat na aanhouding van de verdachte zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen over het afdoeningstraject.

netwerkpartners. De positieve invloed van fysieke inbedding op de samenwerking in het algemeen (Van Delden, 2007, p. 48), behoeft dus sterkere specificatie.

Op basis van de eerdergenoemde verwachting zou in de regio Kennemerland sprake moeten zijn van de hoogste mate van verbondenheid, aangezien men in deze regio de meeste overleggen kent. Zo is er het screeningsoverleg binnen het SHG en een MDC-K. Daarin worden vooral jeugdzorg-partners en het SHG gekoppeld, en in het MDC-K ook strafrechtelijke partners. Hierdoor is er, als het gaat om zaken van huiselijk geweld waarbij kinderen betrokken zijn, sprake van een hoge verbondenheid. Immers, wanneer een overleg of het SHG wegvalt is er nog een andere structuur waardoor het contact blijft bestaan (Provan & Milward, 1995, p. 11). Echter, als het gaat om zaken van huiselijk geweld waarbij geen kinderen betrokken zijn, is de verbondenheid laag. Dit wordt veroorzaakt door de situatie dat de partners die zich richten op zorg voor volwassenen alleen verbonden zijn middels de zorgcasusoverleggen die eens in de drie weken plaatsvinden. Daarbij komt dat hier geen strafrechtelijke partners deel van uitmaken en dat deze overleggen sinds enige tijd regelmatig worden afgezegd. Wanneer dit laatste het geval is bestaat de verbondenheid dus alleen uit de relaties met het Steunpunt en dit maakt haar erg laag. Dus waar de negatieve invloed van centralisatie in de regio's Gooi en Vechtstreek en West-Brabant opgevangen kan worden door het bestaan van meerdere overlegvormen met min of meer gelijke partners en fysieke werkplekken binnen Veiligheidshuizen, is hier in de regio Kennemerland geen sprake van. Dit geldt zeker voor de samenwerking rond de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld waarbij geen kinderen betrokken zijn.

Daarbij komt dat afschaffing van het JCO er in de regio Kennemerland toe heeft geleid dat de zorg- en strafrechtelijke partners rond complexe gevallen van huiselijk geweld waarbij geen kinderen zijn betrokken alleen worden verbonden middels incidenteel georganiseerde overleggen. Dit maakt dat rond die gevallen de aanpak vanuit zorg, jeugd en strafrecht geen integrale samenwerking kent. Er is sprake van pluralisme, aangezien de drie culturen naast elkaar blijven bestaan en de partners zich niet conformeren aan een nieuwe cultuur (Benton & Austin, 2010, p. 468). Dit is ingegeven vanuit de institutionele vormgeving, doordat het proces van gezamenlijke doelbepaling heeft geresulteerd in gescheiden convenanten en de inbedding geen gezamenlijke overlegvormen vorm geeft. Men streeft niet naar collaboratie, en in lijn met de verwachting van Keast et al. (2007, p. 25) leidt dit tot een lage verbondenheid.

In de regio Gooi en Vechtstreek worden ook gescheiden convenanten gehanteerd, maar werkt men wel met gezamenlijke overlegstructuren. Echter, toch is ook in deze regio sprake van pluralisme, zij het in mindere mate dan in de regio Kennemerland. In deze regio verloopt het meeste contact met de strafrechtelijke partners buiten de overleggen namelijk via de politie. Dit voldoet niet geheel aan de verwachting die in het jaarverslag van 2012 door het ASHG werd geuit, namelijk dat de inbedding in het Veiligheidshuis tot een nauwere verbinding tussen het Advies- en Steunpunt en de strafrechtelijke partners zou leiden (Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek, 2013, p. 11). Daar komt bij dat het de respondent van Versa Welzijn opvalt dat de koppeling van zorg en strafrecht in het Veiligheidshuis wel plaatsvindt, maar dat dit niet altijd gemakkelijk is. Het blijven volgens haar twee verschillende culturen, en dit is ook genoemd door de respondenten van de politie en het ASHG ten aanzien van de politieorganisatie. Tevens bestaat er tussen de aanpak vanuit de jeugd- en volwassenenkant, oftewel tussen het ASHG en BJZ, zoals eerder genoemd, een duidelijke scheiding. Samengenomen betekent dit dat ook in deze regio sprake is van pluralisme, aangezien culturen naast elkaar blijven voortbestaan (Benton & Austin, 2010, p. 468). De drie partijen worden wel gekoppeld in overleggen binnen het Veiligheidshuis, maar dit lijkt nog niet in alle gevallen even goed te slagen. Volgens de respondent van de politie zouden de verschillen tussen de werkwijzen en visies van de strafrechtelijke kant, waaronder ook de politie, en de zorg beter op elkaar afgestemd kunnen worden door de uitvoerenden meer te betrekken bij de doelbepaling. In de stuurgroep is hier nu geen ruimte voor, aangezien alleen vertegenwoordigers van de ketenpartners hierin zitting hebben (Stuurgroep

Huiselijk Geweld, 2004a, p. 9). Een dergelijke aanbeveling kwam ook naar voren onder de voorwaarde omtrent doelconsensus.

In de regio West-Brabant is geen sprake van pluralisme, aangezien zorg, jeugd en strafrecht worden gekoppeld in de overleggen en contact daarbuiten vaak verloopt via de aanwezigheid op de fysieke werkplekken in het Veiligheidshuis. Wel geeft de respondent van de politie uit deze regio aan dat er sprake is van andere intenties vanuit de justitiële partners en dit zou kunnen duiden op het naast elkaar voortbestaan van culturen. Echter, door geen van de andere respondenten is dit benoemd en dat maakt dat er niet gesproken kan worden van pluralisme. Tegelijkertijd geeft dit aan dat er ook geen sprake is van assimilatie, aangezien er geen sprake is van een dominante cultuur volgens alle respondenten (Benton & Austin, 2010, p. 468).

Hoewel tot nog toe alleen de invloed van fysieke inbedding en centralisatie op de verbondenheid naar voren is gekomen, stellen wetenschappers dat ook formalisering een bepaalde invloed op deze voorwaarde heeft (Keast et al., 2007, p. 12; Guo & Acar, 2005, p. 343; Williams, 2005, p. 227). Williams (2005, p. 226) stelt dit ook ten aanzien van de intensiteit van relaties en uit de praktijk blijkt ook dat er sprake is van een zekere invloed van formalisering op beide factoren. Zoals eerder genoemd wordt de verbondenheid tussen de samenwerkingspartners in de regio Gooi en Vechtstreek vooral vormgegeven middels de overleggen en het ASHG. Dit betekent dat de aanwezigheid in de overleggen van groot belang is voor de intensiteit van relaties, oftewel de mate waarin de organisaties hun middelen inzetten voor het samenwerkingsverband (Williams, 2005, p. 226). Volgens de respondent van de politie is er niet altijd sprake van aanwezigheid en dat beperkt de intensiteit. Hij geeft namelijk aan dat de overlegvormen in zijn regio nauwelijks tot niet zijn geformaliseerd, waardoor ze een zekere vrijblijvendheid en vrijwilligheid kennen en partners niet altijd aan de overleggen deelnemen. Deze lage formalisering wordt bevestigd door de respondent van het ASHG, zeker als het gaat om het screeningsoverleg. De respondent van de politie is van mening dat formalisering de aanwezigheid van organisaties zal vergroten, onder andere doordat het leidt tot verplichting. Hoewel deze positieve invloed van formalisering en verplichting dus niet direct door de praktijksituatie bevestigd wordt, maakt de situatie in de regio Gooi en Vechtstreek wel duidelijk dat een gebrek aan formalisering en vrijwilligheid leiden tot een beperkte intensiteit. De beperkte aanwezigheid in de overleggen leidt tevens tot een lagere verbondenheid, aangezien deze in de regio Gooi en Vechtstreek sterk afhankelijk is van de contacten uit de overleggen. Dit laatste komt overeen met de visie van Keast et al. (2007, p. 12) en Guo en Acar (2005, p. 343), aangezien zij stellen dat formele regelgeving omtrent relaties ervoor zorgt dat relaties niet alleen gebaseerd zijn op individuele motivatie, maar ook op verplichting. In dit geval ontbreekt de formele regelgeving, waardoor alleen de individuele motivatie van de partners bepalend is voor de aanwezigheid bij de overleggen. Deze motivatie blijkt niet altijd in voldoende mate aanwezig en het waargenomen pluralisme heeft daarop zeker geen bevorderende werking.

Een andere oorzaak van een beperkte inzet voor het samenwerkingsverband kan liggen in de beschikbaarheid van tijd en geld, zo blijkt uit de situatie in de regio West-Brabant. De respondenten van het SHG en MEE in deze regio zijn nog positief ten aanzien van de intensiteit van de relaties en de laatste geeft hierbij aan dat partners elkaar makkelijker en vaker zelf opzoeken door de actieve en coachende rol van het SHG en de overleggen in de Veiligheidshuizen. Deze positieve invloed van de centrale positie van het Steunpunt en van de fysieke inbedding van de samenwerking komt overeen met de visies van Williams (2005) en Van Delden (2007). Echter, waar de respondent van het SHG tevens aangeeft dat dit ertoe leidt dat zelfs in de huidige tijd van bezuinigingen partners zich in hoge mate inzetten voor het samenwerkingsverband, geven de respondenten van MEE en de politie aan dat dit niet geldt voor de GGZ. Deze organisatie is volgens hen namelijk te beperkt aanwezig bij het Huiselijk Geweld Overleg in Breda. De respondent van de GGZ schetst eenzelfde situatie als het gaat

om haar positie in het Veiligheidshuis te Bergen op Zoom. Hoewel de GGZ zich dus in de minste mate lijkt in te zetten voor het samenwerkingsverband als het gaat om de aanwezigheid bij de overleggen, is het de vraag of de GGZ wel beschikt over de middelen om zich in te zetten voor de samenwerking. Uit het interview met de respondent van deze organisatie is namelijk gebleken dat de preventie-taak, waar de Huiselijk Geweld Overleggen onder vallen binnen de GGZ, is wegbezuinigd. Dit vindt ze geen goede ontwikkeling, aangezien een groot gedeelte van de cliëntengroep rond huiselijk geweld volgens haar met psychische problemen kampt en dus bij de GGZ thuishoort. Om toch bij de samenwerking betrokken te kunnen zijn, faciliteert de organisatie dit zelf. Dit betekent echter wel dat ze niet altijd over voldoende middelen beschikt om bij de overleggen aanwezig te zijn en haar aanwezigheid heeft moeten verminderen. Geldstromen vanuit de landelijke overheid spelen hierin dus een sterk verklarende rol, in tegenstelling tot wat de respondent van het SHG aangaf. De negatieve invloed van de bezuinigingen stijgt voor de GGZ uit boven de positieve werking van de centrale rol van het SHG en de fysieke overlegvormen. Echter, het betreft geen factor die deel uitmaakt van de institutionele vormgeving op het niveau van het netwerk, waardoor het geen aanvulling op het theoretisch kader van dit onderzoek is.

Volgens de respondent van de GGZ leiden de landelijke ontwikkelingen er tevens toe dat haar organisatie minder kan meedenken over de toekomst, net als andere organisaties. Het zijn dan ook vooral de gemeenten en het SHG die volgens haar over de financiën en de beleidsontwikkeling gaan:

‘Wij hollen een beetje achter de beleidsontwikkeling aan of lopen tegen de knelpunten aan, maar we hebben niet echt invloed. Ja, via onze “stuurgroep”. Het is top-down, maar als het gaat om de plek waar ik zit, bottom-up, vind ik wel wat van de onderwerpen, maar heb ik niet de tijd om in al die overleggen te gaan zitten’.

Er zijn dus vanuit de gemeente wel momenten waarop het voor professionals mogelijk is om mee te denken, maar door landelijk beleid wordt dit niet meer gefinancierd. Voor de respondent van de GGZ betekent dit dat de intensiteit van relaties niet zo hoog is als ze zou willen vanuit haar organisatie. Het landelijke beleid maakt dat de centralisatie van de leidende organisatie binnen het netwerk, namelijk het Steunpunt, alleen maar wordt vergroot op dit gebied. Hoewel dit overeenkomt met de beschrijving van het leiderorganisatienetwerk als netwerkstructuur door Kenis & Provan (2008, p. 301-302), is een vergrootte centrale positie op basis van de eerdere bevindingen niet bevorderlijk voor de verbondenheid en mogelijk ook niet voor het vertrouwen.

Ook in de regio Kennemerland zijn de overleggen erg bepalend voor de verbondenheid en intensiteit van relaties. Maar, zoals eerder al aan bod kwam, vinden met name de zorgcasusoverleggen niet meer regelmatig plaats, waardoor de verbondenheid rond gevallen van huiselijk geweld waarbij geen kinderen zijn betrokken over het algemeen laag is. De frequentie van de zorgcasusoverleggen hangt nauw samen met de intensiteit van relaties. Volgens de respondent van het SHG vinden de overleggen namelijk niet altijd doorgang doordat er te weinig casussen worden ingebracht. Een van de redenen hiervoor is volgens haar dat partners elkaar sneller vinden, doordat de overleggen nu een tijdje bestaan. Dit zorgt ervoor dat sommige (complexe) zaken al worden opgepakt voordat er een overleg plaatsvindt. Door de procesregisseur van het SHG wordt deze consequentie van fysieke inbedding als positief ervaren. Echter, de respondent van Brijder Verslavingszorg geeft aan dat dit ook betekent dat organisaties soms individueel met casussen aan de slag gaan. Dit leidt ertoe dat de fysieke inbedding en de eerder omschreven positieve gevolgen hiervan, worden verminderd. Casussen worden vervolgens namelijk niet altijd gemeld aan de andere partners volgens de respondent van Brijder Verslavingszorg en hierdoor is er geen sprake van een integrale benadering. Het eerder waargenomen pluralisme in deze regio wordt dus versterkt doordat organisaties casussen individueel oppakken en zich niet afhankelijk opstellen ten opzichte van de uitkomsten van het samenwerkingsverband. Dit

betekent dat er sprake is van een lage intensiteit van relaties (Williams, 2005, p. 226). Fysieke inbedding is dus niet alleen van belang voor de verbondenheid, maar ook voor de intensiteit, zoals de respondent van MEE West-Brabant al aangaf.

Een andere reden voor de situatie dat zorgcasusoverleggen niet altijd doorgang vinden, vormen de verwachtingen van de partners ten aanzien van het overleg. Zij zien hun rol hierin vooral als adviserend, terwijl ze wel degelijk ook zelf casussen in kunnen brengen volgens de respondent van het SHG. Daarbij komt dat het voor sommige partners onduidelijk is in welk overleg ze precies zitten en zijn ze niet allemaal bekend met het bestaan van meerdere zorgcasusoverleggen en subregio's binnen de regio Kennemerland. Zo stelt de respondent van BJZ NH:

'Ik vind het ingewikkelde van het casusoverleg dat voor mij de status niet helemaal duidelijk is. Het is een overleg dat vanuit het Steunpunt Huiselijk Geweld wordt georganiseerd, waarbij de politie zit en allerlei organisaties kunnen aansluiten. Mij is het daarbij echter niet helemaal helder welke privacyafspraken er gemaakt zijn. Wij geven dan ook eigenlijk alleen maar advies in dat overleg'.

Het opstellen van duidelijke privacyafspraken rond de zorgcasusoverleggen, zoals volgens de respondent van BJZ NH rond het MDC-K wel is gebeurd, kan de intensiteit dus vergroten. Echter, uit de voor dit onderzoek bestudeerde beleidsdocumenten is gebleken dat er voor de zorgcasusoverleggen al sprake is van een regionaal privacyreglement. Deze moet dus worden verduidelijkt. Helder is dat het gebrek aan (duidelijke) formele regels in de regio Kennemerland tot een verlaagde intensiteit leidt. Dit komt overeen met de situatie in de regio Gooi en Vechtstreek, al speelt in Kennemerland de eventueel daarmee gepaard gaande vrijwilligheid geen rol.

De mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarde rond verbondenheid en intensiteit van relaties in de regio's Kennemerland en Gooi en Vechtstreek verschilt van de situatie in West-Brabant. De verklaring hiervoor ligt met name in de lagere fysieke inbedding. In Kennemerland is deze het laagst als het gaat om de samenwerking rond de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld waarbij geen kinderen zijn betrokken. Men kent daar een strikte scheiding tussen jeugd, zorg en strafrecht, waarbij met name de koppeling tussen zorg en strafrecht achterwege blijft en geen formele en verplichtende structuur kent. In de regio Gooi en Vechtstreek is deze structuur er wel, zij het vrij informeel, vrijwillig, en minder fysiek dan in West-Brabant. Dit maakt dat de centrale positie van het (A)SHG, waar in elk van de regio's sprake van is, zeker in de regio Kennemerland leidt tot een lagere verbondenheid. Contacten lopen via het (A)SHG, en waar de verbondenheid en intensiteit van relaties tussen zorg, strafrecht en jeugd in de regio West-Brabant tevens in stand wordt gehouden door de verschillende formele overlegvormen en fysieke werkplekken, is dit in de regio Gooi en Vechtstreek en zeker in de regio Kennemerland, minder het geval. Daarmee wordt de positieve visie ten aanzien van formalisering van Keast et al. (2007, p. 12) en Guo en Acar (2005, p. 343) bevestigd, en is er tevens meer duidelijkheid gekomen omtrent de invloed van centralisatie. Deze is, in combinatie met een lage fysieke inbedding, negatief, omdat het leidt tot een sterke concentratie van relaties die niet kan worden opgevangen door andere structuren.

§4.2.5 Beïnvloeding procesvoorwaarden vervlechting

Om een hoge mate van integratie, oftewel collaboratie, te kunnen realiseren is het van belang dat de samenwerking aan de vier hierboven beschreven voorwaarden voldoet. Daarnaast moet er echter ook sprake zijn van gedeelde middelen, afstemming van activiteiten en de ontwikkeling van een nieuwe werkwijze om tot één geheel te komen (Keast et al., 2007, p. 13, 25). Kortom, er moet sprake zijn van vervlechting (Van Delden, 2009, p. 113). Wanneer dit het geval is uit zich dat in vier procesmatige uitkomsten, namelijk eenvoudige toegang tot de deelnemende organisaties voor professionals en

coördinatoren, inbedding van het samenwerkingsverband in de lijnorganisatie van de deelnemende organisaties, een betrokken en meewerkend middenkader van de deelnemende organisaties, en goede voorlichting van de collega's in, en het tonen van tussentijdse resultaten aan de organisaties waar de leden van het netwerk deel van uitmaken (Van Delden, 2009, p. 76, 110). Al eerder werd duidelijk dat men in de regio Kennemerland niet zozeer naar collaboratie streeft en dat zou tevens naar voren kunnen komen uit de mate waarin aan de vier procesvoorwaarden voor vervlechting wordt voldaan. Vanuit de wetenschap bestaan verder echter weinig concrete visies op de wijze waarop de institutionele vormgeving invloed kan uitoefenen op deze voorwaarden. Wel stelt Van Delden (2009, p. 113) dat formele regelgeving rond zaken als taakverdeling, informatie-uitwisseling en regie op netwerkniveau een positieve bijdrage aan de mate van vervlechting kan leveren, doordat het leidt tot een grensoverschrijdende structurering van het samenwerkingsverband. In hoeverre hier sprake van is zal in deze deelparagraaf duidelijk worden, evenals de eventuele invloed van andere factoren.

Als het gaat om de mate waarin er in de praktijksituatie van de drie regio's sprake is van makkelijke ingangen in de deelnemende organisaties voor de partners, geven de meeste respondenten aan dat er korte lijnen bestaan en ze makkelijk toegang hebben tot de partnerorganisaties. Zo is volgens de manager van het SHG West-Brabant iedereen in haar regio bereid mee te werken, doordat ze het belang van de samenwerking zien en achter de doelen staan. Dit maakt volgens haar en de respondent van BJZ dat bepaalde zaken nu sneller gerealiseerd kunnen worden dan voorheen. Volgens hen komt dit mede doordat er met enkele organisaties specifieke formele afspraken zijn gemaakt en er korte lijnen vanuit de overleggen in de Veiligheidshuizen zijn. Fysieke inbedding en formalisering spelen hierin dus een positieve rol, en hoewel de invloed van fysieke inbedding een specificatie betreft, komt de invloed van formalisering op de toegang tot organisaties overeen met de visie van Van Delden (2007, p. 48; 2009, p. 113).

Echter, formalisering en fysieke inbedding leiden niet zonder meer tot makkelijke toegangen. Zo stelt de respondent van MEE West-Brabant dat wanneer hij een andere medewerker nodig heeft dan degene die in de overleggen zitten, hij weleens te maken krijgt met onvoldoende ingang. Dit wordt ook ervaren door de respondenten van Versa Welzijn, BJZ en de GGZ uit de regio Gooi en Vechtstreek. Deze laatste stelt dat dit komt doordat andere personen vaak niet bekend zijn met elkaar, maar ervaart wel dat het helpt wanneer ze hierbij vertelt over de overleggen en de vertegenwoordigende persoon die ze daar gesproken heeft. Ondanks de aanwezige fysieke inbedding in beide regio's, kent deze procesvoorwaarde dus toch soms problemen. Wel blijkt uit de ervaring van de respondent van MEE West-Brabant dat het positief is wanneer er sprake is van meerdere overlegvormen, oftewel een zo groot mogelijke fysieke inbedding, aangezien hij aangeeft dat het Interventieteam een positief effect heeft op de toegang.

Dit strookt met de bevindingen uit de regio Kennemerland, aangezien de respondent van BJZ NH in die regio aangeeft dat de kernpartners veel meer contact hebben nu het transitieproces van start is gegaan en dat hierdoor sprake is van makkelijkere toegangen. Opvallend hierbij is dat ze wijst op de rol van het transitieproces en niet op bestaande overlegstructuren. Wanneer de transities rond zijn neemt deze frequentie hoogstwaarschijnlijk weer af en dat geldt, zoals eerder beschreven, zeker voor de samenwerking rond (complexe gevallen van) huiselijk geweld waarbij geen kinderen zijn betrokken. Een hogere frequentie of een consequentere doorgang van de zorgcasusoverleggen is dan ook aan te bevelen.

Samengenomen betekenen bovenstaande waarnemingen dat fysieke inbedding een erg belangrijke bijdrage levert aan de samenwerking in het algemeen, zoals Van Delden beschrijft (2007, p. 48), maar zeker ook aan de specifieke voorwaarde rond toegangen tot de partnerorganisaties. Wel is het daarbij van belang dat deze fysieke inbedding zo groot en frequent mogelijk is.

Wat betreft de tweede procesvoorwaarde rond de inbedding van het samenwerkingsverband in de lijnorganisatie van de samenwerkende organisaties, is er sprake van verschillen tussen de drie regio's. Door enkele respondenten uit de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek wordt genoemd dat het voor hun organisatie noodzakelijk is de samenwerking in te bedden, aangezien het op de hoogte brengen van en het samenwerken met relevante ketenpartners deel uitmaakt van hun werkwijze. In de regio West-Brabant leidt dit tot de situatie dat casussen niet alleen door de politie in de overleggen worden ingebracht, maar ook door de overige organisaties. Wel ervaren de respondenten van MEE en BJZ dat het Huiselijk Geweld Overleg beter is ingebed dan het Interventieteam. Voor dit laatste team komen veel casussen nog uit het Huiselijk Geweld Overleg. Echter, volgens deze respondenten en de respondent van de politie bevindt de inbedding omtrent de aanpak van complexe gevallen zich ook nog in een ontwikkelingsproces. Tijdsverloop lijkt dus vooral van belang, al is voorlichting aan de partners volgens de respondent van MEE ook belangrijk. Dergelijke zaken betreffen echter geen tekortkomingen in de institutionele vormgeving van het netwerk.

Voor de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland ligt dit anders. In de eerste regio kent men namelijk ook een samenwerkingsstructuur omtrent niet-complexe en complexe gevallen, maar worden in geen van beide casussen ingebracht vanuit andere partners dan de politie. De oorzaak hiervoor ligt volgens de respondenten van Versa Welzijn en de GGZ in de interne regelgeving omtrent informatie-uitwisseling. Dit kwam onder de voorwaarden vertrouwen en consensus omtrent doelen en institutionele kaders al eerder naar voren. Formalisering van de institutionele vormgeving op organisatieniveau belemmert dus de samenwerking, maar dit sluit de visie van Van Delden (2009, p. 113) omtrent de positieve invloed van formalisering op netwerkniveau niet uit.

In de regio Kennemerland, tot slot, is er zelfs sprake van een belemmerende invloed van de institutionele vormgeving op netwerkniveau. Hier is volgens de respondent van BJZ NH namelijk sprake van een goede inbedding van de werkwijze en samenwerking van het MDC-K binnen haar organisatie, waardoor daar ook casussen door partners worden ingebracht, maar dit geldt niet voor de zorgcasusoverleggen. Hierin geeft de respondent, zoals eerder genoemd, alleen advies. De samenwerking rond huiselijk geweld waarbij kinderen betrokken zijn is dus beter ingebed dan de samenwerking rond (complexe gevallen van) huiselijk geweld waarbij geen kinderen betrokken zijn. Dit ondersteunt de eerdere bevindingen rond pluralisme, aangezien jeugd, strafrecht en zorg niet in één samenwerkingsstructuur bijeen worden gebracht. De reden voor het verschil in inbedding ligt in de onbekendheid, maar zeker ook in de onduidelijkheid van de zorgcasusoverleggen. Het ontbreken van duidelijke formele regels op netwerkniveau veroorzaakt dit, zoals ook Van Delden (2009, p. 113) stelt.

Wat betreft de overige twee procesvoorwaarden omtrent een betrokken en meewerkend middenkader en het op de hoogte houden van de collega's (Van Delden, 2007), is er geen sprake van een invloed van de institutionele vormgeving op netwerkniveau. Respondenten geven in dit kader vooral aan dat zaken als team- en werkoverleggen op organisatieniveau hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

Concluderend is te stellen dat fysieke inbedding bevorderend is voor de toegang tot de partnerorganisaties. Dit betreft een specificatie van de algemene invloed waar Van Delden (2007, p. 48) over spreekt. Daarnaast wordt de mate van inbedding van het samenwerkingsverband in de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland belemmert door formele regelgeving omtrent informatie-uitwisseling op organisatieniveau, maar in de regio Kennemerland ook door het ontbreken van duidelijke formele regels omtrent de zorgcasusoverleggen. Daarmee is deze regio de enige waarin de institutionele vormgeving op netwerkniveau de procesvoorwaarden negatief beïnvloedt.

§4.2.6 Overzicht gevonden invloed institutionele vormgeving op samenwerking

Zoals tabel 3 laat zien beïnvloedt elk van de institutionele eigenschappen de samenwerking via één of meerdere voorwaarden. Daarbij vallen drie zaken met name op.

Allereerst draagt fysieke inbedding op zeer positieve wijze bij aan de mate van integrale samenwerking, namelijk via de voorwaarden vertrouwen, meerwaarde netwerksamenwerking, verbondenheid en intensiteit van relaties, en ingangen in de samenwerkende organisaties. Een hoge frequentie van overleggen en het gebruik van fysieke werkplekken, zoals in West-Brabant, kunnen deze invloed vergroten. Doordat hier in de regio Kennemerland in de minste mate sprake van is, voldoet deze regio ook in de minste mate aan de genoemde voorwaarden.

Ten tweede werkt een sterke centralisatie van het Steunpunt belemmerend voor de verbondenheid, zeker als er daarnaast sprake is van een lage fysieke inbedding. In een dergelijk geval lopen alle relaties via het Steunpunt en dit heeft tot gevolg dat, wanneer deze organisatie verdwijnt of met problemen kampt, het contact en de samenwerking tussen de partners sterk zal verminderen. In de regio Kennemerland heeft dit de grootste gevolgen, aangezien men daar geen consequente en formele samenwerkingsstructuur kent omtrent complexe gevallen van huiselijk geweld waar geen kinderen bij betrokken zijn. De culturen van zorg, strafrecht en jeugd blijven in deze regio naast elkaar bestaan.

Tot slot is er sprake van een negatieve invloed van formalisering van privacyregels op organisatieniveau. Deze botsen vaak met afspraken op netwerkniveau, wat de informatiedeling bemoeilijkt. In elk van de regio's heeft dit een negatief effect op het vertrouwen en de doelconsensus. Formalisering op netwerkniveau heeft juist een positieve werking en dit uit(te) zich in de regio's West-Brabant en Gooi en Vechtstreek in een vergroot vertrouwen tussen het (A)SHG en BJZ/AMK.

Institutionele vormgeving	Mogelijke eigenschappen institutionele kaders		Positieve (+) of negatieve (-) beïnvloeding voorwaarden integrale samenwerking	
			+	-
Gezamenlijke doelbepaling - Beleidskaders - Convenanten - Overige documenten Inbedding - Wetten - Regels - Regie - Inbedding samenwerking - Overlegvormen - Routines - Normen	- Verplichting		Vertrouwen	
	- Vrijwillig		Consensus doelen en institutionele kaders	Verbondenheid en intensiteit
	- Centralisatie		Vertrouwen + Intensiteit	Vertrouwen + Verbondenheid
	- Niet formeel (netwerkniveau)			Consensus doelen en institutionele kaders + Verbondenheid en intensiteit + Inbedding in lijnorganisatie (procesvoorwaarde vervl.)
	- Formeel	Netwerkniveau	Vertrouwen + Verbondenheid en intensiteit + Ingangen samenwerkingsorganisaties (procesvoorwaarde vervl.)	
		Organisatieniveau		Vertrouwen + Consensus doelen en institutionele kaders + Inbedding in lijnorganisatie (procesvoorwaarde vervl.)
	- Fysieke inbedding (i.c.m. hoge frequentie)		Vertrouwen + Meerwaarde netwerksamenwerking + Verbondenheid en intensiteit + Ingangen samenwerkingsorganisaties (procesvoorwaarde vervl.)	

Tabel 3 De gevonden invloed van de institutionele vormgeving op integrale samenwerking

§4.3 De huidige institutionele vormgeving in relatie tot de AMHK-vorming

Om een antwoord te kunnen geven op de algemene onderzoeksvraag van dit onderzoek is het niet alleen van belang duidelijkheid te hebben omtrent de institutionele vormgeving en haar invloed, maar ook om een beeld te hebben van de betekenis van de huidige institutionele vormgeving en het functioneren van de huidige samenwerking voor de AMHK-vorming. Om dit weer te kunnen geven is contact opgenomen met de contactambtenaren van de centrumgemeenten van de drie regio's. Voor de regio West-Brabant betrof dit de beleidsadviseur rond de aanpak van huiselijk geweld van de gemeente Breda. Daarnaast is contact opgenomen met de beleidsadviseur Wmo en Gezondheid van de gemeente Huizen voor de regio Gooi en Vechtstreek. Hij is niet werkzaam voor centrumgemeente Hilversum, maar wel de juiste persoon als het gaat om de AMHK-vorming vanuit het ASHG in deze regio. Tot slot is voor de regio Kennemerland de beleidsmedewerker Aanpak Huiselijk Geweld en Kindermishandeling van de gemeente Haarlem gecontacteerd. In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten van deze gesprekken weergegeven.

De samenwerking tussen de (A)SHG's en de AMK's verandert met de komst van de AMHK's en dat leidt tot nieuwe beleidskaders. Dit wordt door de beleidsadviseurs en –medewerker uit de regio's gezien als een positieve ontwikkeling, aangezien ze verwachten dat het een sterkere integratie tussen de jeugd- en volwassenenkant van de aanpak van huiselijk geweld tot gevolg zal hebben. Het gebrek hieraan kwam eerder in dit hoofdstuk zowel in de regio Gooi en Vechtstreek als in de regio Kennemerland naar voren.

Echter, in elk van de drie onderzochte regio's is er ook sprake van andere factoren die de samenwerking belemmeren en dat wordt erkend door de beleidsadviseurs en –medewerker. Deze zaken vergen veelal aanvullende veranderingen. In de regio West-Brabant betreffen dit vooral de verschillende visies vanuit organisaties omtrent de rol van de strafrechtelijke partners en informatie-uitwisseling. Deze vragen niet zozeer om veranderingen in de institutionele vormgeving op netwerkniveau, maar vooral om een verbeterde afstemming en veranderingen op organisatieniveau. De beleidsadviseur van de gemeente Breda vindt dan ook dat de zaken die geborgd zijn, maar mogelijk nog enige aanpassingen vergen, gaandeweg moeten worden aangepakt. De AMHK-vorming is volgens haar namelijk ook na 1 januari 2015 nog een ontwikkelingsproces. Om dit proces goed te laten verlopen is de manager van het SHG aangesteld als kwartiermaker. Dit toont dat de gemeente tevreden is met het functioneren van de huidige samenwerking. Het AMHK wordt dan ook ingebed in de bestaande institutionele vormgeving, waarbij het de centrale organisatie wordt waar alle meldingen binnenkomen.

Wat betreft de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland is er naast verschillende visies sprake van een gebrek aan verbondenheid, formalisering en fysieke inbedding, zij het in verschillende maten. Deze vragen om wijzigingen in de institutionele vormgeving op netwerkniveau, waardoor ook de samenwerking en afstemming tussen zorg en strafrecht zal worden verbeterd. En hoewel de beleidsadviseur en –medewerker van de regio's dit erkennen, geven ze toch aan dat de samenvoeging van het SHG en het AMK voorrang heeft. Zo stelt de beleidsadviseur van de gemeente Huizen dat niemand de gevolgen van de transities in het sociaal domein helemaal kan overzien. Wanneer het AMHK per 1 januari 2015 werkzaam is zal volgens hem zichtbaar worden waar de knelpunten liggen en zal er een ronde van veranderingen komen om de samenwerking te verbeteren. Een punt dat in de regio Gooi en Vechtstreek wel gedurende de AMHK-vorming wordt aangepakt is de afstemming tussen het Veiligheidshuis en het AMHK. Men wil een sterkere positie voor het AMHK in het Veiligheidshuis, dan nu voor het ASHG het geval is, en wil dit formeel vastleggen. Dit kan bijdragen aan de afstemming tussen zorg en strafrecht en de formalisering van de overlegvormen, waar nu volgens de geïnterviewde partners een gebrek aan is in deze regio. In de regio Kennemerland is aan

dergelijke zaken ook een gebrek, zeker voor de samenwerking rond de aanpak van huiselijk geweld waarbij geen kinderen betrokken zijn. Echter, net als in de regio Gooi en Vechtstreek, worden de AMHK-vorming en de verbetering van de aanpak huiselijk geweld hier als twee verschillende processen gezien, waarbij het AMHK apart wordt vormgegeven naast de huidige institutionele vormgeving.

Zoals ook het geval is gebleken in de processen van gezamenlijke doelbepaling en inbedding, heeft de moederorganisatie van het (A)SHG weinig invloed in het proces rond de AMHK-vorming in de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland. Deze krijgt namelijk niet zonder meer een rol toebedeeld rond het AMHK of krijgt alleen een rol toebedeeld omdat men de huidige institutionele vormgeving niet wil wijzigen. Zo is door de geïnterviewde coördinator van het ASHG Gooi en Vechtstreek aangegeven dat ze ziet dat BJZ en de Blijf-groep (Vrouwenopvang) in haar regio aan het lobbyen zijn, maar dat het ASHG hierin achterblijft. Volgens haar geldt dit voor alle ASHG's die bij de GGD zijn of waren ondergebracht. Ze merkt dat deze organisaties een diplomatieke voorzichtigheid hanteren naar hun gemeentelijke opdrachtgever toe, maar vindt toch dat ook zij de lobby in moeten gaan, omdat 'de trein doorrijdt' en het van belang is dat de laagdrempeligheid en bemoeizorg die voor hen zo kenmerkend is, niet verdwijnt. Het SHG Kennemerland zal voorlopig nog wel onder haar huidige moederorganisatie blijven vallen. De regio kiest hiervoor omdat ze de zorg willen blijven waarborgen en van mening zijn dat het veranderen van de institutionele vormgeving hier niet aan bijdraagt. Dit is opvallend, aangezien uit dit onderzoek blijkt dat er van waarborging van zorg nauwelijks sprake kan zijn rond (complexe) gevallen van huiselijk geweld waarbij geen kinderen betrokken zijn. De kwaliteit van de huidige samenwerking lijkt hier dus geen invloed te hebben op het behoud van de moederorganisatie.

Dat alleen de regio West-Brabant het AMHK duidelijk in de huidige institutionele vormgeving wil inbedden, strookt met de overige bevindingen uit dit onderzoek. De samenwerking rond de aanpak van huiselijk geweld kent in deze regio namelijk de hoogste mate van integratie en behoeft geen directe veranderingen in de institutionele vormgeving op netwerkniveau. Dit in tegenstelling tot de overige twee regio's en dat verklaart waarom zij de AMHK-vorming voorrang geven en als een apart proces met een (gedeeltelijk) andere institutionele vormgeving invullen. De huidige institutionele vormgeving blijft daarmee bestaan naast de institutionele vormgeving van het AMHK. Dat daarbij niks wordt veranderd aan de huidige institutionele vormgeving is opvallend, aangezien het proces omtrent de AMHK-vorming gelegenheid biedt tot het wijzigen van instituties en het verbeteren van de institutionele vormgeving. Daarnaast biedt het AMHK weliswaar uitkomsten voor een meer integrale aanpak van de jeugd- en volwassenenproblematiek omtrent huiselijk geweld, maar niet omtrent de integratie tussen de zorg- en strafrechtketen. Dit vereist aanvullende veranderingen. In het volgende hoofdstuk zullen dan ook enkele aanbevelingen voor de regio's worden geformuleerd.

§4.4 Conclusie

Uit bestudering van de institutionele vormgeving van de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld is gebleken dat de koppeling tussen jeugd, zorg en strafrecht in de regio West-Brabant zowel op bestuurlijk niveau, in het proces van gezamenlijke doelbepaling, als op uitvoerend niveau, in het proces van inbedding, wordt gelegd aan de hand van een gezamenlijke convenant, gezamenlijke overleggen en fysieke werkplekken in de Veiligheidshuizen. De regio Kennemerland daarentegen, kent geen waarneembare koppeling op bestuurlijk en uitvoerend niveau als het gaat om complexe gevallen van huiselijk geweld waar geen kinderen bij betrokken zijn. Dit geldt niet voor zaken waar

kinderen bij betrokken zijn, maar maakt wel dat collaboratie niet het streven blijkt. De regio Gooi en Vechtstreek zit hier tussenin.

Deze verschillen in institutionele vormgeving leiden in elk van de regio's tot een bepaalde mate waarin aan de voorwaarden voor integrale samenwerking wordt voldaan. Daarbij valt met name de positieve invloed van fysieke inbedding op, evenals de negatieve werking van een sterk gecentraliseerd Steunpunt, zeker in combinatie met een lage fysieke inbedding, en de negatieve invloed van formalisering van privacyregels op organisatieniveau ten opzichte van een positieve invloed van formalisering op netwerkniveau. Fysieke inbedding en formalisering op netwerkniveau vormen dus belangrijke condities voor integrale netwerksamenwerking.

Van volledige integrale samenwerking is in geen van de regio's sprake, maar in de regio West-Brabant is men hierin op de goede weg. Dit resulteert in de situatie dat het AMHK in deze regio in de huidige institutionele vormgeving wordt ingebed. In de overige regio's is er sprake van pluralisme, en dit vraagt met name in de regio Kennemerland om veranderingen in de institutionele vormgeving. Echter, veranderingen zullen in de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland niet gedurende de AMHK-vorming worden aangebracht. Het AMHK wordt in deze regio's namelijk als een apart proces ingericht. Hoewel dit hoogstwaarschijnlijk leidt tot een verbeterde integratie tussen de aanpak vanuit de jeugd- en volwassenenproblematiek, zal het gebrek aan integratie tussen de zorg- en strafrechtelijke partners hiermee niet worden opgelost.

5) Conclusies

Complexe gevallen van huiselijk geweld vragen om intersectorale samenwerking met zorg- en strafrechtelijke organisaties. Dit vereist een hoge mate van integratie, oftewel collaboratie, zodat een intensieve samenwerking en een gedeelde visie kunnen worden bereikt. Om hiertoe te komen is het belangrijk dat de institutionele vormgeving hiernaar wordt ingericht. Dat wil zeggen, men moet in de processen van gezamenlijke doelbepaling en inbedding streven naar het bereiken van een gezamenlijke werkwijze. Dit is niet in elk van de onderzochte regio's het geval. Waar met name de regio West-Brabant, maar ook de regio Gooi en Vechtstreek, streeft naar een hoge mate van integratie, is collaboratie namelijk niet het streven in de regio Kennemerland. De institutionele vormgeving van de aanpak van huiselijk geweld bestaat in die regio uit gescheiden convenanten, evenals verschillende en gescheiden overlegvormen voor de aanpak van huiselijk geweld waarbij kinderen zijn betrokken, en de aanpak van huiselijk geweld waarbij geen kinderen zijn betrokken. Daarbij valt op dat met name de aanpak van de volwassenenproblematiek rond huiselijk geweld geen concrete, regelmatige en formele fysieke overlegstructuren kent. Dit verschilt sterk van de situatie in de regio West-Brabant.

De institutionele vormgeving in elk van de regio's leidt dus tot verschillende maten van verplichting, centralisatie, formalisering en fysieke inbedding en dit beïnvloedt de samenwerking tussen de kernpartners op de volgende wijzen. Fysieke inbedding heeft een positieve invloed op het vertrouwen, de meerwaarde van netwerksamenwerking, de verbondenheid en intensiteit van relaties, en de ingangen in de samenwerkende organisaties. Van deze positieve invloed profiteert de regio Kennemerland echter in de minste mate, omdat daar van fysieke inbedding rond complexe gevallen van huiselijk geweld waarbij geen kinderen betrokken zijn, slechts incidenteel sprake is. De regio West-Brabant daarentegen, kent een hoge frequentie van overleggen en fysieke werkplekken binnen de Veiligheidshuizen, waardoor de positieve invloed van fysieke inbedding wordt vergroot. Ook in de regio Gooi en Vechtstreek is er sprake van fysieke inbedding, zij het in minder hoge frequentie dan in de regio West-Brabant.

Hoewel men zou kunnen denken dat andere eigenschappen van de institutionele vormgeving het gebrek aan fysieke inbedding in de regio Kennemerland kunnen opvangen, blijkt fysieke inbedding van grote waarde. Een tweede belangrijke bevinding is namelijk dat een sterke centralisatie van het (A)SHG de verbondenheid tussen partners negatief beïnvloedt, zeker in combinatie met een lage fysieke inbedding. Want hoewel centralisatie het hoogst is in de regio West-Brabant, heeft het de grootste negatieve invloed in de regio Kennemerland. Dit wordt veroorzaakt door de situatie dat er in deze laatste regio nauwelijks tot geen andere structuren bestaan die de relaties tussen de samenwerkende partners in stand houden wanneer het SHG zou verdwijnen. In de regio West-Brabant daarentegen, vormen overleggen en fysieke werkplekken structuren die de centralisatie van het SHG compenseren. Ook in de regio Gooi en Vechtstreek bestaan er overleggen die hiertoe leiden. Opvallend is dat er vanuit de wetenschappelijke literatuur, behalve door Van Delden(2007) nog weinig aandacht lijkt te zijn besteed aan de positieve effecten van fysieke inbedding. Dit onderzoek toont aan dat fysieke inbedding een prominentere plek verdient in de wetenschappelijke literatuur omtrent netwerken en hun structuren.

Een laatste opmerkelijke bevinding uit dit onderzoek is dat formalisering op organisatieniveau, met name als het gaat om informatie-uitwisseling, een negatieve invloed op vertrouwen en doelconsensus heeft. Vanuit het netwerk bestaan in iedere regio convenanten of regels die informatiedeling moeten regelen, maar deze lijken niet genoeg doorzettingsmacht te kennen ten opzichte van de individuele regels van de organisaties. Dit maakt dat de regels op organisatieniveau vaak worden opgevolgd wanneer er sprake is van conflicterende regels, waardoor integrale samenwerking wordt belemmerd. Volgens de respondenten gebeurt dit voornamelijk vanuit de GGZ. Formalisering op netwerkniveau daarentegen, heeft juist een positieve uitwerking op de samenwerking. Dit leidt namelijk tot een

vergrootte mate van vertrouwen, verbondenheid en intensiteit en gemakkelijke toegangen tot de partnerorganisaties. Aan dergelijke formalisering is een gebrek in de regio Gooi en Vechtstreek en Kennemerland. Hoewel formalisering in de wetenschappelijke literatuur veelal in haar algemeenheid wordt behandeld, vormt dit onderzoek dus aanleiding om de voorwaarde te specialiseren naar organisatie- en netwerkniveau.

Samengenomen vormen fysieke inbedding en formalisering op netwerkniveau de belangrijkste condities waar de institutionele vormgeving van de aanpak van huiselijk geweld aan moet voldoen om tot integrale samenwerking te kunnen leiden. Wanneer dit al is bereikt middels de huidige institutionele vormgeving, zoals in de regio West-Brabant, kan het AMHK hierin worden ingebed. Wanneer dit nog niet (geheel) is bereikt, zoals in de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland, zijn veranderingen vereist in de institutionele vormgeving. Uit gesprekken met contactambtenaren uit deze regio's blijkt echter dat er geen veranderingen zullen worden doorgevoerd gedurende het proces van de AMHK-vorming. De AMHK-vorming wordt namelijk als een apart traject gepositioneerd. Dit is opvallend, aangezien de samenvoeging van (A)SHG's en AMK's vraagt om nieuwe beleidsvisies, kaders, documenten en werkwijzen, waardoor het tevens goede mogelijkheden biedt tot het aanbrengen van veranderingen in de huidige institutionele vormgeving. Wanneer dit niet gelijktijdig wordt opgepakt bestaat het gevaar dat partijen net als voorheen, of alsnog, langs elkaar heen (gaan) werken. Want hoewel de vorming van een AMHK hoogstwaarschijnlijk leidt tot een meer integrale aanpak van de jeugd- en volwassenenproblematiek rond huiselijk geweld, betekent het niet zonder meer dat de zorg- en strafrechtelijke partners meer integraal gaan samenwerken. De verwachting is dan ook dat het waargenomen gebrek hieraan in met name de regio Kennemerland, maar ook in de regio Gooi en Vechtstreek, zal blijven bestaan.

Specificeren formalisering en meer aandacht fysieke inbedding in wetenschap

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de onbeantwoorde vragen en tegenstellingen die er vanuit de wetenschap bestaan omtrent de condities waaronder een bepaalde netwerkstructuur het meest succesvol is. Het ondersteunt duidelijk de stelling dat de institutionele vormgeving invloed heeft op de samenwerking tussen organisaties en verheldert de institutionele eigenschappen waaronder integrale samenwerking kan worden bereikt binnen een leiderorganisatienetwerk. Echter, zoals tabel 3 laat zien, biedt ook dit onderzoek geen geheel eenduidig beeld.

Allereerst de invloed van de institutionele eigenschappen vrijwilligheid en verplichting op de samenwerking. Vanuit de wetenschap bestaat omtrent deze eigenschappen al een vrij eenduidige visie, aangezien verplichting volgens Keast et al. (2007) en Guo en Acar (2005) een positieve uitwerking op de mate van verbondenheid zou hebben, terwijl vrijwilligheid hier volgens hen een negatieve invloed op zou hebben. Daarnaast stellen Mandell en Keast (2008) dat de vrijwilligheid de doelconsensus en bereidwilligheid vergroot, terwijl verplichting deze juist vermindert. Beide zaken worden in dit onderzoek deels bevestigd, aangezien de bevindingen aantonen dat vrijwilligheid een negatieve invloed op de mate van verbondenheid en intensiteit heeft, terwijl het een positieve invloed op de consensus omtrent doelen en institutionele kaders uitoefent. Echter, daar staat tegenover dat de bevindingen de eventuele positieve invloed van verplichting op de verbondenheid niet aantonen, evenals de eventuele negatieve invloed van verplichting op doelconsensus. Daarnaast voegen de bevindingen een nieuw inzicht toe. Ze wijzen namelijk op het bestaan van een bevorderende werking van verplichting op het vertrouwen, aangezien de verplichting die voortkomt uit landelijk beleid omtrent de AMHK-vorming in de regio West-Brabant, en de verplichting die voortkwam uit een pilot tussen het ASHG en BJZ in de regio Gooi en Vechtstreek, hebben geleid tot een verbeterde perceptie en houding vanuit het (Advies- en) Steunpunt en BJZ/AMK. Een dergelijke invloed is nog niet eerder beschreven vanuit de wetenschap.

Wat betreft de invloed van centralisatie op de samenwerking is er vanuit de wetenschap sprake van veel verschillende visies, welke op basis van dit onderzoek niet allemaal opgehelderd kunnen worden. Wel kunnen de algemene positieve invloed, waar Provan en Milward (1995) over spreken, en de algemene negatieve invloed, waar Klijn en Koppenjan (2000) en Maner en Mead (2010) worden gespecificeerd. De positieve invloed van centralisatie uit zich allereerst in de voorwaarde vertrouwen, aangezien door de respondenten van de regio West-Brabant is aangegeven dat de centrale positie van het SHG ertoe leidt dat de samenwerking kan worden gecoördineerd en partners kunnen worden gecorrigeerd wanneer zij teveel individueel werken. Een dergelijke invloed van centralisatie op vertrouwen is nog niet eerder genoemd binnen de wetenschap. Daarnaast wijzen de bevindingen op een positieve invloed van centralisatie op de intensiteit, doordat in West-Brabant de actieve en coachende rol van het SHG tot een hogere inzet vanuit de partners leidt. Dit komt overeen met de visie van Williams (2005). Echter, Williams stelt ook dat een verhoogde intensiteit vervolgens kan resulteren in een verlaagd vertrouwen, doordat het leidt tot grotere risico's. Daarnaast benoemen Provan en Kenis (2008), Klijn en Koppenjan (2000) en Maner en Mead (2010) een directere negatieve invloed van centralisatie op het vertrouwen. Volgens hen kan centralisatie ertoe leiden dat de centrale organisatie haar eigen doelen gaat nastreven, waardoor de andere organisaties zich beperkt voelen in hun autonomie. In de praktijk komt dit ook enkele keren naar voren, en dat maakt dat centralisatie zowel een positieve als een negatieve invloed op het vertrouwen binnen een netwerk kan hebben. Tot slot komt een eventuele invloed van centralisatie op de consensus omtrent doelen en institutionele kaders (Provan & Kenis, 2008) in dit onderzoek niet terug, terwijl de gevonden negatieve invloed op verbondenheid nieuw is. Dit laatste houdt in dat een sterk centraal (A)SHG er binnen de regio's toe leidt dat vele relaties via deze organisatie lopen. Wanneer het (A)SHG weg zou vallen betekent dit dat de verbondenheid sterk zal afnemen, tenzij er binnen de samenwerking andere (overleg)structuren bestaan die de relaties, en daarmee de verbondenheid, in stand houden.

Met betrekking tot de derde eigenschap, de mate van formalisering, levert dit onderzoek een aantal belangrijke inzichten op. Zo blijkt het ontbreken van formele regels, in tegenstelling tot wat Williams (2005) beweert, een negatieve uitwerking op de samenwerking te hebben. Dit uit zich in de voorwaarden rond consensus en verbondenheid en intensiteit. Het verlaagt de consensus, doordat het gebrek aan formele regelgeving leidt tot een onduidelijke invulling van de rol van procesregisseur in de regio Kennemerland, waardoor doelconflicten blijven bestaan. Daarnaast verlaagt de beperkte formalisering van overlegvormen in de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland de verbondenheid en intensiteit, doordat het leidt tot een beperkte aanwezigheid van partners bij de overleggen in de regio Gooi en Vechtstreek en een beperkte inbreng van casussen door partners in, en daardoor beperkte doorgang van, de zorgcasusoverleggen in de regio Kennemerland. Een derde voorwaarde waar het ontbreken van formalisering een negatieve uitwerking op heeft, is de inbedding van het samenwerkingsverband in de lijnorganisaties van de samenwerkende partners, oftewel één van de procesvoorwaarden van Van Delden (2009). Ook de beperkte mate waarin aan deze voorwaarde wordt voldaan in de regio Kennemerland komt namelijk voort uit de onduidelijkheid rond de zorgcasusoverleggen. Dit betreft een specificatie van de visie van Van Delden (2009).

Wanneer er wel sprake is van formalisering, kan op basis van de bevindingen worden gesteld dat dit niet zonder meer leidt tot een bevordering van de samenwerking. De praktijk wijst namelijk uit dat formalisering op netwerkniveau een eenduidige positieve invloed heeft op het vertrouwen, de verbondenheid en intensiteit van relaties, en op één van de procesvoorwaarden. Dit maakt de invloed van formalisering op netwerkniveau eenduidiger dan het beeld dat tot nu toe vanuit de wetenschap bestond, aangezien de door Williams (2005) beschreven negatieve invloed van formalisering op vertrouwen niet uit het onderzoek blijkt. Echter, daarnaast is duidelijk geworden dat formalisering op organisatieniveau, met name omtrent informatie-uitwisseling, de netwerksamenwerking belemmert. Privacyregels blijken in de praktijk vaak te botsen met de regels die er rond dit onderwerp op

netwerkniveau bestaan. Wanneer hier sprake van is, heeft dit een negatieve invloed op het vertrouwen, de consensus omtrent doelen en institutionele kaders en de inbedding van het samenwerkingsverband in de lijnorganisaties van de samenwerkende partners. Het belemmert de organisaties namelijk in het conformeren aan de institutionele kaders op netwerkniveau, waardoor ze niet in staat zijn volledig deel uit te maken van een gezamenlijke werkwijze. Deze bevinding maakt duidelijk dat formalisering dient te worden gespecificeerd naar netwerk- en organisatieniveau, en dat de tot nu toe algemene benadering van formalisering door de wetenschap, niet voldoet.

Over fysieke inbedding, de vierde en laatste eigenschap van de institutionele vormgeving, bestaat nog niet zoveel wetenschappelijke literatuur, maar de resultaten van dit onderzoek maken duidelijk dat deze eigenschap meer aandacht verdient. Fysieke inbedding speelt namelijk een belangrijke rol in het bereiken van integrale samenwerking en de algemene invloed waar Van Delden (2007) over spreekt kan worden gespecificeerd naar vertrouwen, de meerwaarde van de netwerksamenwerking, de verbondenheid en intensiteit van relaties, en de ingangen in de samenwerkingsorganisaties. Met name rond vertrouwen en verbondenheid en intensiteit is de invloed van fysieke inbedding groot, aangezien het de negatieve invloed van centralisatie op deze voorwaarden kan compenseren.

Vereiste institutionele veranderingen voor toekomstige integrale aanpak

De bevindingen uit dit onderzoek zijn niet alleen relevant voor de wetenschap, maar ook voor de toekomstige vorming van een Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling in de regio's. Ze leiden tot enkele bruikbare aanbevelingen voor iedere regio. Echter, uit gesprekken met de contactambtenaren van de regio's Gooi en Vechtstreek en Kennemerland is gebleken dat de AMHK-vorming hoogstwaarschijnlijk voorrang krijgt op de benodigde aanpassingen in de institutionele vormgeving van die regio's. Dit is niet aan te bevelen, aangezien de AMHK-vorming weliswaar zal leiden tot een verhoogde integratie tussen de aanpak vanuit de jeugd- en de volwassenenproblematiek, maar niet tot een, tevens vereiste, hogere mate van integrale samenwerking tussen de zorg- en strafrechtelijke partners. Wanneer men toch besluit alleen het AMHK vorm te geven en niets te doen aan de huidige institutionele vormgeving in deze twee regio's, zijn onderstaande aanbevelingen ook op de lange termijn nog relevant.

Allereerst de regio West-Brabant. Hier verloopt de samenwerking tussen jeugd, zorg en strafrecht rond complexe gevallen van huiselijk geweld vrij goed. Dit komt met name doordat er sprake is van een hoge mate van formalisering op netwerkniveau en een sterke fysieke inbedding. Op basis van het gesprek met de beleidsadviseur voor de aanpak van huiselijk geweld, kan geconcludeerd worden dat deze twee eigenschappen ook na de AMHK-vorming deel uit zullen blijven maken van de institutionele vormgeving. Hierbij is het echter wel van belang aandacht te besteden aan de bezetting van de fysieke werkplekken binnen het Veiligheidshuis. Uit de interviews met de respondenten van de verschillende kernpartners is namelijk gebleken dat de aanwezigheid op deze plekken dreigt af te nemen door een beperkte capaciteit bij de partners en de invoering van ZSM. Wanneer dit tot een vermindering van de fysieke inbedding leidt, zullen de verbondenheid en intensiteit van relaties afnemen, en daarmee de mate van integrale samenwerking.

Daarbij komt dat door de respondent van de politie in West-Brabant de wens wordt geuit om de strafrechtelijke partners gedurende het gehele Huiselijk Geweld Overleg aanwezig te laten zijn. Op dit moment zijn zij alleen aanwezig gedurende het deel van het overleg waarin zaken met een strafrechtelijk aspect worden besproken en dit leidt er soms toe dat er bilaterale overleggen moeten worden gevoerd. Dit wordt gezien als inefficiënt, en de voorkeur gaat daarom uit naar een geheel gezamenlijk overleg. Wanneer dit wordt gerealiseerd zal de fysieke inbedding toenemen, met een bevorderend effect op de mate van integratie.

Bovenstaande zaken behoeven niet zozeer veranderingen in de institutionele vormgeving, aangezien de fysieke inbedding daarin al duidelijk is vormgegeven. Wel vragen ze om een verbeterde

afstemming rond deze fysieke inbedding. Dergelijke punten kunnen, zoals de beleidsadviseur ook aangeeft, in deze regio gedurende het proces van de AMHK-vorming worden opgepakt.

In de tweede regio, de regio Gooi en Vechtstreek, is in de gezamenlijke doelbepaling nauwelijks een koppeling aangebracht tussen zorg en strafrecht, maar zijn de partners vanuit jeugd, zorg en strafrecht wel ingebed in gezamenlijke overlegstructuren rond complexe en niet-complexe gevallen van huiselijk geweld. Deze fysieke inbedding loont, al laat de formalisering op netwerkniveau nog te wensen over. Dit uit zich onder andere in een bepaalde vrijblijvendheid rond de overlegvormen, waardoor de verbondenheid en intensiteit lager zijn dan de bestaande overlegvormen doen vermoeden. Een hogere formalisering van de overlegstructuren zou dit op kunnen lossen, omdat dat maakt dat de aanwezigheid niet meer alleen afhankelijk is van de individuele motivatie van de partners, maar ook verplicht kan worden gesteld. Dit zou tevens de negatieve invloed van de centrale positie van het ASHG op de verbondenheid in hogere mate kunnen compenseren.

Daarnaast kan een hogere formalisering rond de samenwerking tussen BJZ/AMK en het ASHG het vertrouwen en de houding tussen beide organisaties bevorderen. Op dit moment is er namelijk sprake van een bepaalde scheiding tussen de aanpak van problematiek rond kinderen en volwassenen. Dit ondanks de koppeling tussen beide partijen in overlegvormen. De verwachting is echter, ook vanuit de respondenten, dat hier met de komst van het AMHK verandering in zal worden gebracht.

Ook tussen de zorg- en strafrechtelijke partners bestaan er ondanks de gezamenlijk overlegstructuren binnen het Veiligheidshuis visieverschillen. Deze bevinding is bevestigd door de beleidsadviseur rond de AMHK-vorming in de regio Gooi en Vechtstreek. Hij stelt dat hiervan zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau sprake is, en probeert het op bestuurlijk niveau te verbeteren door de verhouding tussen het Veiligheidshuis en het AMHK formeel vast te leggen. Dit zou tevens kunnen bijdragen aan het eerder genoemde ontbreken van formalisering van de overlegvormen. Op uitvoerend niveau behoeven de visieverschillen tussen zorg en strafrecht echter niet zozeer veranderingen in de institutionele vormgeving, aangezien de partners uit de twee domeinen al zijn ingebed binnen het Veiligheidshuis. Wel vraagt de situatie op dit niveau om een verbeterde afstemming.

Verder wijzen enkele respondenten op de wenselijkheid van fysieke werkplekken in het Veiligheidshuis van de regio Gooi en Vechtstreek. Op dit moment beschikt alleen de politie hier over een vaste werkplek. Het gebruik van dergelijke werkplekken zou de fysieke inbedding gelijk stellen aan de situatie in West-Brabant, en dat heeft een bevorderende werking op het vertrouwen, de meerwaarde van de netwerksamenwerking, verbondenheid en intensiteit en de ingangen in de samenwerkingsorganisaties. Het realiseren van fysieke werkplekken zal dus een positieve invloed hebben op de mate van integrale samenwerking.

Ten derde de regio Kennemerland. Deze regio vervult een bijzondere positie onder de drie regio's, aangezien hier sprake is van een goede samenwerking rondom complexe gevallen van huiselijk geweld waarbij kinderen zijn betrokken, terwijl de samenwerking omtrent gevallen van huiselijk geweld waarbij geen kinderen zijn betrokken tekortschiet. Dit komt met name door een gebrek aan fysieke inbedding en formalisering. In situaties waar geen kinderen bij betrokken zijn is een belangrijke rol weggelegd voor het SHG en haar partners en daarop focussen de aanbevelingen zich dan ook.

De belangrijkste aanbeveling voor de regio Kennemerland is het realiseren van een formele en fysieke structuur voor de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld waarbij geen kinderen zijn betrokken, zodat de status van de zorgcasusoverleggen wordt verbeterd en de voorwaarden voor integrale samenwerking worden bevorderd. Idealiter wordt deze werkwijze gekoppeld aan de bestaande aanpak omtrent gezinsproblematiek, zodat pluralisme wordt opgeheven en een integrale samenwerking kan ontstaan tussen jeugd, zorg en strafrecht.

Dit hangt samen met de tweede aanbeveling, namelijk het nastreven van collaboratie. Op dit moment is daar binnen de regio Kennemerland geen sprake van, doordat men gescheiden convenanten, werkwijzen en overlegvormen hanteert. Wanneer dit wel zou worden nagestreefd zou in

ieder geval de voorwaarde ‘verbondenheid en intensiteit van relaties’ worden bevorderd, waardoor een hogere mate van integratie kan worden bereikt. Tevens zou het de AMHK-vorming vergemakkelijken. Want hoewel men zou kunnen denken dat de regio Kennemerland met het MDC-K en de goed ontwikkelde aanpak rond huiselijk geweld waarbij kinderen betrokken zijn, een voorsprong in de AMHK-vorming heeft ten opzichte van de andere regio’s, is dit niet het geval. Doordat collaboratie niet nagestreefd wordt, blijven namelijk niet alleen de culturen van de zorg- en strafrechtketen naast elkaar bestaan, maar ook de culturen vanuit de volwassenenproblematiek en de jeugd- of gezinsproblematiek. Voor het samenvoegen van het SHG en BJZ/AMK is het belangrijk dat alle culturen bijeen worden gebracht, maar zeker ook de culturen vanuit de volwassenen- en jeugdproblematiek. Pluralisme dient dus opgevoerd te worden om een integraal AMHK te kunnen realiseren en het nastreven van collaboratie vormt hierin een belangrijke stap.

Tot slot zijn er op basis van de bevindingen nog enkele algemene aanbevelingen voor de regio’s te formuleren. Binnen elk van de drie regio’s is namelijk sprake van een negatieve invloed van formalisering van regels rond informatie-uitwisseling op organisatieniveau, zeker als het gaat om de GGZ. In de regio West-Brabant komt dit vooral door visieverschillen tussen de partners, aangezien men verschillend denkt over het moment waarop informatiedeling het risico van het verliezen van de behandelrelatie met de cliënt waard is. Dit zou volgens een van de respondenten opgelost kunnen worden door de cliënten uit te nodigen bij het overleg waarin ze besproken zullen worden. In de regio’s Gooi en Vechtstreek en Kennemerland daarentegen, is er vooral sprake van botsende regelgeving op netwerk- en organisatieniveau. In dit kader uit een van de respondenten de wens dat men binnen de organisaties minder probeert te vatten in formele regels, zodat op netwerkniveau meer mogelijk is. Hoe dan ook, de belangrijkste oorzaak van dit probleem ligt in het gebrek aan doorzettingsmacht van de regels op netwerkniveau omtrent informatie-uitwisseling. Deze moeten, naast formeel, dwingender geformuleerd worden. Een betere operationalisering van de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling zou hier een bijdrage aan kunnen leveren. Dit biedt de partners duidelijkere richtlijnen rond de situaties waarin ze tot informatiedeling mogen overgaan, dan nu het geval is. Visieverschillen tussen organisaties kunnen dan nauwelijks tot geen rol meer spelen en de regels op netwerkniveau zullen het proces bepalen, oftewel als legitiem worden beschouwd (Beckert, 2010; Oliver, 1991). Dit leidt tot een vergroot vertrouwen en makkelijkere ingangen in de organisaties van de samenwerkingspartners. Daarnaast zal het de negatieve invloed van een gebrek aan formalisering op de consensus omtrent doelen en institutionele kaders opheffen. Kortom, het zal een bevorderende invloed hebben op de mate van integrale samenwerking.

Een tweede algemene aanbeveling heeft betrekking op de invloed van centralisatie en de positie van het toekomstige AMHK in de regio’s. Uit een vergelijking van de taken van de huidige (A)SHG’s (Wet van 29 juni 2006, art. 21b) en de toekomstige AMHK’s (VNG, 2013b, p. 4; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014, art. 3a. 1.1) valt namelijk op te maken dat het AMHK (nog) meer een centrale positie toebedeeld zal krijgen dan de huidige Steunpunten. Dit kwam ook al naar voren uit enkele gesprekken met de contactambtenaren, aangezien hierin werd aangegeven dat de regio West-Brabant ervoor wil zorgen dat alle meldingen binnenkomen bij het AMHK en dat de regio Gooi en Vechtstreek het AMHK een stevigere positie binnen het Veiligheidshuis wil geven. Echter, de resultaten van dit onderzoek wijzen uit dat een hoge centralisatie een negatieve invloed heeft op de verbondenheid tussen partners, zeker in combinatie met een lage fysieke inbedding, en dat het tevens het vertrouwen negatief kan beïnvloeden. Om dit te voorkomen is het de regio’s aan te bevelen om structuren te behouden of vorm te geven die de relaties tussen de partners in stand houden wanneer het AMHK met problemen zou kampen. Dit voorkomt dat de samenwerking wordt beëindigd in een dergelijke situatie en zorgt ervoor dat het AMHK de partners bij de samenwerking betreft. Dit laatste werd in de interviews genoemd als een factor die mede bepalend is voor de mate van vertrouwen.

Met het realiseren van bovenstaande aanbevelingen zal het pluralisme dat met name in de regio Kennemerland bestaat, maar ook in de regio Gooi en Vechtstreek, verminderen. Hierdoor kan men in deze regio's integrale samenwerking bereiken. Daarnaast dragen de aanbevelingen bij aan een hogere mate van integrale samenwerking in de regio West-Brabant.

Literatuurlijst

Wetenschappelijke literatuur

- Baartman, H. (2011). Compassie en controle in de Jeugdzorg, *Ouderschapskennis*, 13, 63-81.
- Beckert, J. (2010). Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change*. *Sociological Theory*, 28(2), 150-166.
- Benton, A. D., & Austin, M. J. (2010). Managing nonprofit mergers: The challenges facing human service organizations. *Administration in Social Work*, 34(5), 458-479.
- Dijkstra, W. & Smit, J. (2005). *Onderzoek met vragenlijsten: Een praktische handleiding*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Garrow, E. & Hasenfeld, Y. (2010). Theoretical approaches to Human Service Organizations. In Y. Hasenfeld (Ed.), *Human services as complex organizations* (p. 33-57). Londen: Sage Publications, Inc.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Goodin, R.E. (1998). *Institutions and their design*. In R.E. Goodin (Ed.), *The theory of institutional design* (p. 1-53). Cambridge University Press.
- Guo, C., & Acar, M. (2005). Understanding collaboration among nonprofit organizations: Combining resource dependency, institutional, and network perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3), 340-361.
- Hasenfeld, Y. (2010). *The attributes of Human Service Organizations*. In Y. Hasenfeld (Ed.), *Human services as complex organizations* (p. 9-32). Londen: Sage Publications, Inc.
- Hoppe, R (2010). *The governance of problems. Puzzling, powering and participation*. Bristol: Policy Press.
- Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9-33.
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*, 296-312.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158.
- Klijn, E.H. (2010). *Vertrouwen in bestuurlijke netwerken. Zoeken naar de voorwaarden voor innovatieve oplossingen en uitkomsten*. In S. Majoor, Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam (p. 20-25). Amsterdam: Project Management Bureau Amsterdam.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks; its impact and outcomes. *Administration and Society*, 42(2), 193-221.
- Klok, P. J. & Denters, S.A.H. (2002). *An institutional analysis of CULCI*. PLUS conference: Darmstadt (2002, 18 oktober – 2002, 20 oktober).
- Korsten, A.F.A. (2010). *Samenwerken in ketens en ketenmanagement. Organisatiekanteling en samenwerking ten behoeve van betere overheidsdienstverlening*.

- Lowndes, V., & Wilson, D. (2001). Social capital and local governance: exploring the institutional design variable. *Political Studies*, 49(4), 629-647.
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), 715-731.
- Maner, J. K., & Mead, N. L. (2010). The essential tension between leadership and power: when leaders sacrifice group goals for the sake of self-interest. *Journal of Personality and Social Psychology*, 99(3), 482.
- Mayne, J., Wileman, T., & Leeuw, F. (2003). *Networks and Partnering Arrangements: New Challenges for Evaluation and Auditing*. In A. Gray, B. Jenkins, F. Leeuw and J. Mayne (eds), *Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, 16 (1), 145-179.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160.
- Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of management*, 33(3), 479-516.
- Provan, K. G., Isett, K. R., & Milward, H. B. (2004). Cooperation and compromise: A network response to conflicting institutional pressures in community mental health. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(3), 489-514.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Provan, K.G., & Kenis, P. (2008). Het network-governance-perspectief. *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*, 296-312.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative science quarterly*, 1-33.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks. *Public administration review*, 61(4), 414-423.
- Rosenfeld, A.A. & Newberger, E.H. (1977). Compassion vs Control: Conceptual and Practical Pitfalls in the Broadened Definition of Child Abuse. *Journal of the American Medical Association*, 237(19), 2086-2088.
- San Martin-Rodriguez, L., Beaulieu, M. D., D'Amour, D., & Ferrada-Videla, M. (2005). The determinants of successful collaboration: A review of theoretical and empirical studies. *Journal of interprofessional care*, 19(S1), 132-147.
- Soy, S.K. (1997). *The case study as a research method*. Unpublished paper, University of Texas at Austin.
- UNICEF Innocenti Research Centre (2000). Domestic violence against women and girls. *Innocenti Digest*, 6, 1-23.

- Van Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.
- Van Delden, P. (2007). Nukkige netwerken. Samenwerking vraagt engelengeduld. *Management en consultancy*, 1, 46-49.
- Van Delden, P. V. (2009). Samenwerking in de publieke dienstverlening: Ontwikkelingsverloop en resultaten. Delft/Zutphen: Uitgeverij Eburon.
- Van der Veen, H.C.J. & Bogaerts, S. (2010). *Huiselijk geweld in Nederland: overkoepelend synthesesrapport van het vangst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010*. Den Haag, WODC.
- Williams, T. (2005). Cooperation by design: structure and cooperation in interorganizational networks. *Journal of Business Research*, 58(2), 223-231.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (Vol. 5). Londen: Sage Publications, Inc.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13, p. 443-464.

Overige literatuur

- Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek (2013). *Jaarverslag 2012. Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek*.
- ANP (2012, 20 november). *Afstemming aanpak huiselijk geweld moet beter*. Dagblad De Limburger.
- Commissie Stelsel Vrouwenopvang. (2010). *‘Opvang 2.0’ Naar een toekomstbestendig opvangstelsel. Advies van de Commissie ‘Stelsel Vrouwenopvang’*.
- Ferwerda, H., & Hardeman, M. (2013). *Kijk.. dan zie je het! Huiselijk geweld geteld en verdiept*. Arnhem: Bureau Beke.
- G4 (2013). *Gemeentelijke visie op een Veilig Thuis (DEEL 1). Advies aan de wethouders van de G4*.
- Gemeente Breda (2013a). *Van Handelingsverlegen naar Verantwoordelijkheid. De aanpak van huiselijk geweld in West-Brabant, beleidskader 2013 t/m 2016*.
- Gemeente Breda (2013b). *Stand van zaken uitvoering beleidskader ‘Van Handelingsverlegen naar Verantwoordelijkheid’*.
- Gemeente Breda (2013c). *Samenwerkingsconvenant Aanpak huiselijk geweld West-Brabant*.
- Gemeente Breda (2013d). *Bijlage bij Samenwerkingsconvenant Aanpak huiselijk geweld West-Brabant*.
- Gemeente Haarlem (2008). *Een vuist tegen huiselijk geweld. Startnotitie huiselijk geweld in de Veiligheidsregio Kennemerland 2008-2011*.
- Gemeente Haarlem (2009). *Een vuist tegen huiselijk geweld. Implementatienota huiselijk geweld in de Veiligheidsregio Kennemerland 2009 t/m 2012*.
- Gemeente Haarlem (2010). *Een Vuist Tegen Huiselijk Geweld in Kennemerland. Convenant zorgketen huiselijk geweld: Aanpak Huiselijk Geweld in de Veiligheidsregio Kennemerland*.
- Gemeente Haarlem (2014). *Een Veilig thuis 2015-2020. Evaluatie en beleidskader huiselijk geweld en kindermishandeling. Regio Midden- en Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer*.

- Gemeente Hilversum (2013). *Maatschappelijke Zorg Gooi & Vechtstreek 2013-2015. Beleids- & Uitvoeringsplan.*
- GGD Gooi en Vechtstreek (2005). *Twee punten, één gedachte. Integrale aanpak huiselijk geweld door het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld.*
- GGD Gooi en Vechtstreek (2006). *Uitvoeringsconvenant Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek.*
- GGD Gooi en Vechtstreek (2008). *Convenant gegevensuitwisseling aanpak huiselijk geweld Gooi en Vechtstreek.*
- Goes, A. & Van Deth, A. (2013). *Overzicht (A)SHG's 2013.* Utrecht: Movisie.
- Jongebreur, W., Lindenberg, R., & Plaisier, J. (2011). *Landelijk beleid huiselijk geweld: theoriegestuurde evaluatie periode 2002-2011.* Barneveld: Significant.
- Klerk, De, M., Gilsing, R., Timmermans, J., et al. (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Mak, J., Steketee, M., & Van der Schuur, W. (2012). *Moeders en hun kinderen over partnergeweld. (Wmo Essay 12).* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Meintser, N. (2010). *Wordt vervolgd: Experts over trends en ontwikkelingen in huiselijk geweld.* Utrecht: MOVISIE.
- Ministerie van Justitie (2010). *Modelaanpak huiselijk geweld. Elementen voor lokaal beleid.* Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Overzicht samenhang activiteiten geweld in huiselijke kring.* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013a). *Beantwoording Kamervragen over de afstemming tussen ketenpartners bij de aanpak van huiselijk geweld.* Den Haag: Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013b). *Landelijk kader VeiligheidsHuizen; Vóór en dóór partners.* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, VNG & Federatie Opvang (z.d.). *Regiovisie Aanpak geweld in huiselijke kring en kindermishandeling.* Verkregen op 16 december, 2013, via <http://www.regioaanpakveiligthuis.nl/projecten/regiovisie>.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007). *Beschermde en weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties.* Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011a). *Functies van de Steunpunten Huiselijk Geweld.* Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011b). *Aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties.* Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012). *Voortgangsrapportage najaar 2012 'geweld in afhankelijkheidsrelaties'.* Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013). *Concept Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Movisie (2012). *Op weg naar duurzame maatschappelijke ondersteuning. De inhoudelijke samenhang tussen de drie decentralisaties en de Wmo*. Utrecht: Movisie.
- Movisie (2013). *Huiselijk geweld: Aard en omvang, gevolgen, hulpverlening en aanpak*. Utrecht: Movisie.
- Pattje, W. (2011). *De volgende stap. Handreiking voor de versterking van de regierol van centrumgemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Steunpunt Huiselijk Geweld Kennemerland (2012). *Kind in Beeld. Een stap naar de verdere integratie van de aanpak van Kindermishandeling en Huiselijk Geweld in Kennemerland*.
- Steunpunt Huiselijk Geweld Kennemerland (2013). *Samenloopzaken SHG en JBRA in de Haarlemmermeer, naar de verdere integratie van de aanpak van Huiselijk Geweld en Kindermishandeling*.
- Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant (2013). *Jaarverslag 2013 Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant*.
- Stichting Kontext (2012). *De klant staat voorop. Bedrijfsplan 2012/2014 en Jaarverslag 2011*.
- Strafrechtelijke partners arrondissement Haarlem (2004). *Convenant strafrechtelijke aanpak Huiselijk Geweld arrondissement Haarlem*.
- Stuurgroep Huiselijk Geweld (2004a). *Plan van Aanpak Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek*.
- Stuurgroep Huiselijk Geweld (2004b). *Convenant Project Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek*.
- Stuurgroep Huiselijk Geweld (2004c). *Visiedocument Stop Huiselijk Geweld*.
- Tan, S., & Verwijs, L.M. (met medewerking van Lünemann, K.D., & Goderie, M.) (2012). *Instrument voor risicoscreening voor de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHGs) bij aanmelding door cliënt 2012*. Amersfoort / Utrecht: Federatie Opvang / Verwey-Jonker Instituut.
- Transitiebureau jeugd (2013). *Stelselwijziging Jeugd. Landelijke ontwikkelingen aanpak kindermishandeling en huiselijk geweld*. Den Haag: Transitiebureau jeugd.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015), art. 3a. 1.1, Nota van wijziging, 12 maart 2014*.
- Van Berger, A., Van den Hoek, K., Van der Meulen, M., Poll, A. & Oude Avenhuis, A. (2013). *Overzicht OGGZ-inventarisatie*. Utrecht: Movisie.
- Van Dam, C., Goes, A., Liefhebber, S. & Serkei, B. (2011). *Transparant aanbod Steunpunten Huiselijk Geweld. Modulenbeschrijving*. Utrecht: Movisie.
- Veiligheidshuis district Bergen op Zoom (jaartal onbekend). *Samenwerkingsconvenant tussen Ketenpartners inzake Veiligheidshuis district Bergen op Zoom*.
- Veiligheidshuis Kennemerland (2011). *Nieuwsbrief 4 maart 2011*.
- Vink, R. & Geurts, E. (2008). *Op weg naar volwassenheid. Evaluatie van de Tijdelijke stimuleringsregeling Advies- en steunpunten huiselijk geweld*. Leiden: TNO.

VNG (2004). *Handreiking aanpak huiselijk geweld. 55 Vragen over de rol van de gemeente*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

VNG (2013a). *Regio-indeling bij de vorming van AMHK*. VNG Ondersteuningsprogramma AMHK.

VNG (2013b). *Scenario's voor het AMHK in relatie tot het lokale sociale domein*. VNG Ondersteuningsprogramma AMHK.

VNG (2014, 28 februari). *Gemeenten kunnen AMHK bij diverse organisaties onderbrengen*. Verkregen op 5 maart, 2014, via <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/amhk/nieuws/gemeenten-kunnen-amhk-bij-diverse-organisaties-onderbrengen>.

Wet van 14 maart 2013 tot wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling), art. XII, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 19 april 2013.

Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning), art. 21b, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 29 juni 2006.

Bijlagen

1 Recente ontwikkelingen in de aanpak van huiselijk geweld in Nederland

In deze bijlage wordt ingegaan op de aanpak van huiselijk geweld in Nederland, de ontwikkelingen die deze sinds 2004 heeft ondergaan en de decentralisaties en wetswijzigingen die op dit moment een belangrijke rol spelen. Kortom, er zal een beeld worden geschetst van de institutionele kaders op nationaal niveau, die betrekking hebben op zowel de positie en de taken van de gemeenten, als van de (A)SHG's. Daarbij zal in paragraaf 1.1 eerst naar de huidige situatie worden gekeken, waarbij duidelijk wordt dat de focus ligt op integrale samenwerking tussen de relevante organisaties. Vervolgens zal in paragraaf 1.2 worden ingegaan op de ontwikkelingen voor 2015, waaronder de AMHK-vorming, en de betekenis van deze ontwikkelingen voor de eisen aan de samenwerking. Het belang van de institutionele vormgeving zal worden verduidelijkt, waardoor de wetenschappelijke inzichten rond dit concept, welke in het tweede hoofdstuk van dit onderzoek aan bod komen, beter te plaatsen zullen zijn, en toegepast kunnen worden op de praktijksituatie.

1.1 De aanpak van huiselijk geweld

Huiselijk geweld is een breed begrip dat verschillende vormen van geweld bestrijkt. Zo vallen partnergeweld, kindermishandeling, ouderenmishandeling, eengerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking in principe allemaal onder deze term. En, hoewel elk op lokaal niveau vraagt om een andere, specifieke benadering, kent hun aanpak eenzelfde noodzakelijke institutionele basis (Ministerie van Justitie, 2010, p. 7). Dit nationale institutionele kader heeft zowel betrekking op het niveau van de gemeenten, als op het niveau van de (Advies- en) Steunpunten Huiselijk Geweld. Dat wil echter niet zeggen dat deze basis direct de oplossing biedt voor huiselijk geweld. Want hoewel het heeft geresulteerd in de situatie dat verschillende organisaties op regionaal niveau samenwerken, leidt dit (nog) niet altijd tot het gewenste eindresultaat. En dat blijkt onder andere uit de volgende passage uit een nieuwsbericht van 20 november 2012:

'Een 28-jarige man bracht op 1 april ernstige verwondingen toe aan zijn 26-jarige ex-vriendin en bracht vervolgens zichzelf om het leven. De ex had voordien al drie keer aangifte gedaan omdat ze door de man werd lastiggevallen na de beëindiging van hun relatie.' (ANP, 2012)

Naar aanleiding van dit incident werden Kamervragen gesteld. In de beantwoording daarvan en een bijgevoegd onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat de aanpak van huiselijk geweld vraagt om een betere samenwerking, in de vorm van een sluitende keten en een integrale aanpak (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a). Maar wat betekent dit nu precies en welke stappen zijn al gezet om dit te bewerkstelligen?

1.1.1 De (centrum)gemeenten; beleidsregie

De 'Modelaanpak huiselijk geweld', welke is ontwikkeld door het ministerie van Justitie (2010, p. 7), geeft een beeld van de zaken die minimaal in iedere gemeente beschikbaar of gerealiseerd moeten zijn om een effectieve aanpak van huiselijk geweld mogelijk te maken. Deze noodzakelijke basis is geschikt voor de aanpak van huiselijk geweld in haar breedste zin en geeft gemeenten de mogelijkheid om erop voort te bouwen op lokaal niveau. Echter, een dergelijke modelaanpak is niet dwingend en

biedt gemeenten alleen richtlijnen voor de wijze waarop ze de aanpak van huiselijk geweld mogelijk vorm kunnen geven. Wel toont dit duidelijk waar de overheid in iedere regio naar streeft.

Binnen de modelaanpak van 2010 en overige regelgeving wordt namelijk sterk de nadruk gelegd op het belang van een integrale aanpak. Dat het belang hiervan nog steeds onderschreven wordt, blijkt uit de antwoorden van de minister van Veiligheid en Justitie op Kamervragen van eind 2012 (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a, p. 3) omtrent de afstemming tussen ketenpartners bij de aanpak van huiselijk geweld. De kern van ieder antwoord en de oplossing voor problemen in de afstemming lijkt ‘een integrale aanpak’ te zijn. Bijvoorbeeld: ‘De commissie heeft echter ook geconcludeerd dat de betrokken instanties, in afwijking van de Aanwijzing Huiselijk Geweld en Eergerelateerd Geweld, deze huiselijk geweldzaak onvoldoende integraal hebben benaderd’.

Een integrale aanpak vraagt onder andere om een sluitende keten (Ministerie van Justitie, 2010, p. 7). Volgens Jongebreur, Lindenberg & Plaisier (2011, p. 39) is de reden hiervoor dat het probleem van huiselijk geweld erg complex is en dus vraagt om de expertise van verschillende organisaties. Daarnaast vraagt huiselijk geweld om een snelle reactie, en dus om snelle doorverwijzing naar de juiste organisaties, afhankelijk van de eventueel gekozen interventie na een aangifte of melding van huiselijk geweld. Deze kan namelijk bestaan uit een bestuursrechtelijke aanpak om in te grijpen in een crisissituatie, een strafrechtelijke aanpak van de pleger en/of een traject van zorg, hulpverlening en/of opvang. Ook dit kan door goede ketensamenwerking bereikt worden en dat betekent dat gemeenten moeten samenwerken met andere relevante organisaties in het veld, als politie, justitie, de (A)SHG's en de AMK's (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011b, p. 2). Deze organisaties hebben allemaal een bepaalde verantwoordelijkheid binnen de ketenaanpak.

Maar wat houdt een dergelijke aanpak nu precies in? Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011b, p. 2) stelt in een beleidsbrief dat de aanpak uit de volgende onderdelen bestaat:



Volgens het ministerie (2011b, p. 2-3) vraagt het aanpakken van geweld in afhankelijkheidsrelaties om ‘actie in alle stadia waarbinnen het geweld kan voorkomen’. Dit is de reden dat het voorkomen en zo vroeg mogelijk signaleren van huiselijk geweld van belang is, maar ook, wanneer het geweld toch voorkomt, het interveniëren door middel van bescherming, ondersteuning, strafrecht of een combinatie daarvan. Daarnaast kan men in bepaalde situaties of voor specifieke vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties deze keten aanvullen.

Samenwerking aan de hand van de ketenaanpak wordt gezien als de meest geschikte manier om huiselijk geweld aan te pakken, aangezien het de krachten van hulpverlening, politie en justitie bundelt (Meintser, 2010, p. 5). Korsten (2010, p. 4) omschrijft een keten dan ook als ‘een samenhangend geheel van geschakelde input- en outputprocessen, gericht op voortbrenging van een product of dienst’, in dit geval diensten die bijdragen aan het stoppen van huiselijk geweld. Daarnaast onderscheidt hij nog drie andere kenmerken, namelijk een bepaalde opeenvolging van schakels, een netwerk van actoren en een zekere duurzaamheid in dat netwerk van actoren en relaties.

Echter, waar door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011b) wordt gesproken over één aanpak of één keten huiselijk geweld, waarin hulpverlening, politie en justitie samenwerken, gebruikt men ook vaak de begrippen ‘strafrechtketen’, ‘zorgketen’ en/of ‘jeugdketen’ apart van elkaar (Ministerie van Justitie, 2010, p. 13). Als deze scheiding in de praktijk ook duidelijk aanwezig is, zou er sprake kunnen zijn van een minder integrale en intersectorale benadering dan gewenst wordt vanuit de modelaanpak, beleidsbrieven en andere relevante documenten, aangezien een integrale aanpak

domeinoverstijgende afstemming en samenwerking noodzakelijk maakt (Van Berger, Van den Hoek, Van der Meulen, Poll & Oude Avenhuis, 2013, p. 10).

Het bestaan van ketens in de aanpak van huiselijk geweld hoeft dus nog geen garantie te zijn voor een goede afstemming tussen strafrecht en hulpverlening. Om deze verbinding te borgen moet er worden uitgegaan van een 'systeembenadering' (Ministerie van Justitie, 2010, p. 8). Een dergelijke benadering richt zich niet alleen op het slachtoffer of de pleger van huiselijk geweld, maar op het gezamenlijk, of in ieder geval gelijktijdig helpen van slachtoffers, plegers en de (mogelijke) directe omgeving. Hierbij wordt gekeken naar de wisselwerking binnen dit systeem, maar ook naar de persoonsgebonden factoren en de context van de geweldssituatie (Ministerie van Justitie, 2010, p. 8), zodat de aanpak zich op alle betrokkenen richt (Mak, Steketee, Van der Schuur, 2012, p. 5).

Hoewel in deze paragraaf tot nu toe voornamelijk is gesproken over de aanpak van huiselijk geweld in termen van 'ketens' en een 'systeembenadering', moet er ergens een basis voor dergelijke methoden en benaderingen worden gelegd. Deze stap wordt in de modelaanpak van het ministerie van Justitie (2010, p. 20) geformuleerd als het eerste element voor gemeenten, namelijk het 'vaststellen van de politieke agenda'. Binnen dit element is het belangrijk dat de gemeenten de aanpak van huiselijk geweld hoog op de politieke agenda zetten. Vervolgens dient er beleid te worden gemaakt om tot de ontwikkeling en implementatie van een eigen aanpak te komen. Sinds de introductie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 is dit expliciet een taak van de gemeenten geworden (De Klerk, Gilsing, Timmermans, et al., 2010, p. 28) en is het primair aan de gemeenten om integraal beleid te voeren dat is gericht op de lokale situatie (Ministerie van VWS, 2007, p.11).

Echter, niet alle voorzieningen die in de modelaanpak worden genoemd hoeven op lokaal niveau te worden georganiseerd. Zo kunnen de regiogemeenten in veel gevallen aansluiten bij de voorzieningen in de centrumgemeente en kunnen zij in overleg een bepaald beleid formuleren, mits het leidt tot een sluitende aanpak (Ministerie van Justitie, 2010, p. 20). Met 'centrumgemeente' wordt hier de gemeente bedoeld die in de desbetreffende regio is aangewezen als de gemeente die tot taak heeft de vrouwenopvangplaatsen te organiseren en (onder andere) daarvoor gelden van de overheid ontvangt. Nederland telt 35 van die gemeenten, waarbij de overige gemeenten binnen die regio's regiogemeenten worden genoemd (Ministerie van VWS, 2011a, p. 16).

De centrumgemeenten voeren dan ook de beleidsregie in het proces rond de aanpak van huiselijk geweld. Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen van beleid en ervoor moeten zorgen dat er een regionale aanpak van huiselijk geweld wordt ontwikkeld. Om dit te bereiken moet de centrumgemeente relevante partijen bijeen brengen en gemaakte afspraken rond de aanpak van huiselijk geweld vastleggen in een convenant (Ministerie van VWS, 2011a, p. 16 en Ministerie van Justitie, 2010, p. 19-23). Het centrale uitgangspunt hierbij is het bereiken van gemeenschappelijk te formuleren doelen en initiatieven zonder een hiërarchische relatie tussen de betrokken partijen. Onderlinge afhankelijkheid vormt de basis, en naast het formuleren van een gezamenlijke visie moet men vaak onderhandelen en financiële middelen inzetten om tot afspraken te komen en organisaties aan te zetten tot het uitvoeren van gemeentelijk beleid (VNG, 2004, p. 33)

Idealiter bestaat de aanpak van huiselijk geweld dan uit de volgende elementen (inclusief het 'vaststellen van de politieke agenda') (Ministerie van Justitie, 2010, p. 19):

1. Vaststellen van de politieke agenda;
2. Voorlichten algemeen publiek;
3. Preventie bij risicogroepen;
4. Signaleren huiselijk geweld;
5. Analyseren, beoordelen en opvolgen;
6. Intervenieren;

7. Hulpverlening;
8. Nazorg en voorkomen van herhaling.

Hoewel uitgebreider, sluiten deze elementen grotendeels aan op de eerder beschreven ketenaanpak zoals deze is geformuleerd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011b). Echter, in beide gevallen vragen de elementen nog om verdere invulling en vormgeving op regionaal of lokaal niveau.

In veel van de elementen is dan ook grote rol weggelegd voor de centrumgemeenten, aangezien zij beleid ontwikkelen en afspraken faciliteren tussen ketenpartners (Ministerie van Justitie, 2010, p. 22, 36). Echter, bijna alle elementen kennen ook verschillende facetten waarbij doorverwijzing naar de juiste instanties van groot belang is. Jongebreur et al. (2011, p. 31) omschrijven het doorlopen van de verschillende stappen als volgt: 'Enerzijds zullen activiteiten parallel lopen (bijvoorbeeld een strafrechtelijk en hulpverleningstraject), waarbij afstemming en informatie-uitwisseling tussen de organisaties noodzakelijk is, anderzijds zijn er situaties waarin verschillende organisaties een gezamenlijke (systeem)aanpak verzorgen. In dat laatste geval moet er intensieve samenwerking zijn en een gedeelde visie'.

Niet iedere situatie vraagt dus om een gelijke mate van samenwerking en integratie, en dat is precies wat Keast, Brown en Mandell (2007) benoemen als zij de verschillen tussen coöperatie, coördinatie en collaboratie beschrijven in hun artikel 'Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies'. Situaties die vragen om een intensieve samenwerking en een gedeelde visie zijn met name de complexe gevallen van huiselijk geweld waarbij sprake is van een hoog en direct veiligheidsrisico en ernstige problematiek. Deze zullen door hulpverleners vaak gecategoriseerd worden als situaties waarin sprake is van ernstige dreiging, of zelfs acuut gevaar. Maar ook de situaties die geen acuut gevaar kennen, maar wel meervoudige problematiek en meerdere betrokken ketenpartners, kunnen worden aangemerkt als complex (Tan & Verwijs, 2012, p. 11-12). Zulke gevallen vragen om intersectorale samenwerking met organisaties als de politie, justitie en hulpverlening (VNG, 2013b, p. 6-7) en deze hoge mate van integratie wordt door Keast et al. (2007, p. 25) gevat in de term 'collaboratie'. In hoofdstuk 2 van dit onderzoek komt dit uitgebreider aan bod.

1.1.2 De (Advies- en) Steunpunten Huiselijk Geweld; procesregie en andere taken

Binnen het netwerk van samenwerkende instanties vervullen de (A)SHG's vaak een bijzondere positie. Idealiter hebben deze namelijk een centrale rol in de preventie van en laagdrempelige hulpverlening bij huiselijk geweld (Ministerie van VWS, 2011a, p. 3). Ze vormen daarbij de spil tussen de lokale en regionale samenwerkingsverbanden (Ministerie van Justitie, 2010, p. 13).

Sinds in 2004 de tijdelijke stimuleringsregeling Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld van kracht werd, moet er in Nederland sprake zijn van een landelijk dekkend stelsel van preventie en hulpverlening als het gaat om huiselijk geweld. In alle 35 centrumgemeenten vrouwenopvang is inmiddels een (A)SHG ingesteld, al zijn er in sommige regio's ook in andere gemeenten Steunpunten gevestigd. Daarnaast komt het voor dat centrumgemeenten voor hun regio gezamenlijk één Steunpunt financieren (Ministerie van VWS, 2011a, p. 3-4). Echter, (A)SHG's zijn geen juridisch zelfstandige organisaties en dit heeft tot gevolg dat de Steunpunten in de praktijk vaak zijn ingebed bij de lokale organisatie van één van de volgende branches (Ministerie van VWS, 2011a, p. 4):

- GGD Nederland
- MOgroep Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening.
- Federatie Opvang

Bij welke branche en lokale moederorganisatie de (A)SHG's worden aangehaakt verschilt per regio en wordt door de centrumgemeente(n) bepaald. Hiervoor bestaan geen andere richtlijnen dan de onder paragraaf 8b, artikel 21b lid 1 van de Wmo (Wet van 29 juni 2006) gestelde verplichting: 'Het college van burgemeester en wethouders van elk van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten draagt zorg voor de organisatie van een steunpunt huiselijk geweld, ten behoeve van die gemeente en de omliggende regio'.

Een belangrijk voordeel van aanhaking bij een moederorganisatie is dat bepaalde diensten kunnen worden gedeeld en samenwerking en afstemming worden vergemakkelijkt (VNG, 2004, p. 96-97). Zo heeft de GGD bijvoorbeeld directe banden met de gemeenten, welke zij als positief benoemt in de aanpak van huiselijk geweld. De Federatie Opvang daarentegen, wijst haar inhoudelijke expertise aan als sterkste punt, terwijl de MOgroep haar laagdrempeligheid en ervaring met complexe problematiek als voordeel van aanhaking bij deze branche ziet (Vink & Geurts, 2008, p. 62-63).

Anderzijds is het ook mogelijk dat huiselijk geweld bij aanhaking van het Steunpunt (te) sterk geassocieerd wordt met het werkveld en de doelgroep van de moederorganisatie. Dit zou kunnen leiden tot 'ondersneeuwing' van het thema huiselijk geweld. Daarnaast kan het zijn dat meerdere organisaties het Steunpunt onder hun hoede wilden nemen, en dat, wanneer de keuze niet op hen is gevallen, de samenwerking negatief wordt beïnvloed. Dergelijke problemen vragen om extra investeringen in de communicatie en samenwerking tussen de ketenpartners (VNG, 2004, p. 96-97).

De keuzevrijheid omtrent moederorganisaties heeft tot gevolg dat de werkwijzen van de (A)SHG's van elkaar verschillen (Ministerie van VWS, 2011a, p. 4). Verschillen in werkwijze kunnen daarnaast worden vergroot doordat centrum- en regiogemeenten ook eigen afspraken maken omtrent de functies en taken van het Steunpunt (Ministerie van VWS, 2011a, p. 3, 6). Echter, sinds de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling op 1 juli 2013 in werking is getreden, liggen de belangrijkste taken van de (A)SHG's wettelijk vast, aangezien de meldcode (Wet van 14 maart 2013, art. XII) heeft geleid tot een wijziging van de Wmo omtrent de Steunpunten Huiselijk Geweld. Volgens de wet oefent het Steunpunt de volgende taken uit (Wet van 29 juni 2006, art. 21b):

- Het fungeren als meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld;
- Het in kennis stellen van een instantie die passende professionele hulp kan verlenen bij huiselijk geweld, van een melding van huiselijk geweld of een vermoeden daarvan, indien het belang van de betrokkene dan wel de ernst van de situatie waarop de melding betrekking heeft daartoe aanleiding geeft;
- Het in kennis stellen van de politie van een melding van huiselijk geweld of een vermoeden daarvan, indien het belang van de betrokkene dan wel de ernst van de situatie waarop de melding betrekking heeft daartoe aanleiding geeft;
- Het in kennis stellen van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling van een melding van huiselijk geweld of een vermoeden daarvan, als er kinderen in het gezin zijn;
- Het op de hoogte stellen van degene die een melding heeft gedaan, van de stappen die naar aanleiding van de melding zijn ondernomen.

Deze taken komen grotendeels overeen met de door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011a, p. 10-11) opgestelde 'Functies van het Steunpunten Huiselijk Geweld', al hebben deze een vrijblijvender karakter en kennen ze een concretere formulering. Zo wordt het Steunpunt vanuit deze functieomschrijving geacht de rol van front office te vervullen, wat betekent dat ze zorg moet dragen voor voorlichting, advies, ondersteuning en het functioneren als meldpunt. Daarnaast ziet het ministerie het Steunpunt het liefst als procesregisseur door hulp te organiseren en ketenafspraken te bewaken. Tot slot zijn er nog enkele voorwaardelijke functies die bij kunnen dragen aan de

effectiviteit van primaire processen, zoals registratie, deskundigheidsbevordering, monitoring en prevalentieonderzoek.

Hoewel de belangrijkste functies van het (A)SHG deel uitmaken van de front office, namelijk ‘op een laagdrempelige manier telefonisch informatie en advies bieden, en mensen opvangen en doorverwijzen naar passende hulp’ (Ministerie van VWS, 2011a, p. 15), heeft het Steunpunt idealiter dus ook een coördinerende rol. Deze ‘procesregie’ houdt in dat zij verantwoordelijk is voor het monitoren van gemaakte afspraken en het organiseren van het hulpverleningsproces op de wijze die is vastgelegd in het convenant (Van Dam, Goes, Liefhebber, Serkei, 2011, p. 46 en Ministerie van VWS, 2011a, p. 10, 16). Dus waar de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het formuleren van beleid en het maken van samenwerkingsafspraken, hebben de (A)SHG’s tot taak toe te zien op de concrete uitvoering van de ketenaanpak in de regio’s (Jongebreur et al., 2011, p. 69). Dit is weergegeven in figuur 6.

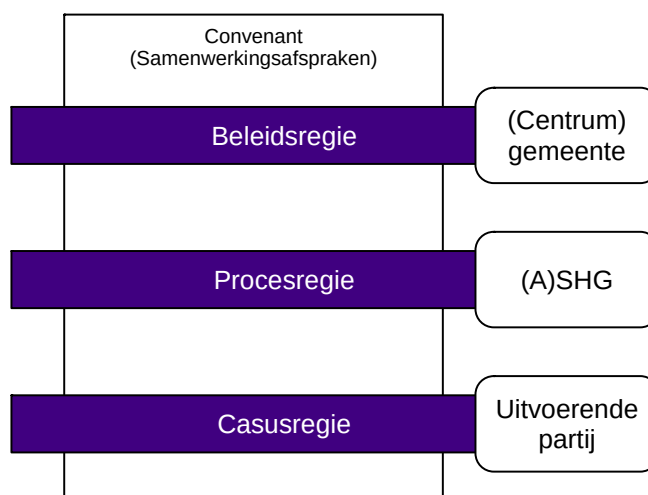


Fig. 6 Drie soorten regie in de aanpak van huiselijk geweld (Bron: Ministerie van VWS, 2011a, p. 15)

Volgens Vink en Geurts (2008, p. 37) is de procesregie niet altijd in handen van de Steunpunten. In enkele gevallen is namelijk ook de GGD of een Veiligheidshuis aangesteld als procesregisseur. In de meeste gevallen beschikt het (A)SHG echter wel over de procesregie en dit houdt volgens het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011a, p. 16) onder andere in dat de Steunpunten zorg moeten dragen voor het plaatsvinden van casusoverleggen voor systeemgerichte hulpverlening. Daarnaast moeten zij toezien op een goede afstemming en samenwerking met de strafrechtelijke actoren, mogelijk in een Veiligheidshuis (Ministerie van VWS, 2011a, p. 16), met als doel tot ‘een ketenoverstijgende aanpak’ te komen van ‘complexe problematiek’ (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b, p. 17). Een Veiligheidshuis is namelijk een netwerksamenwerkingsverband tussen strafrechtelijke, zorg- en (andere) gemeentelijke partners, welke sinds 2013 (ook) onder regie van de gemeenten is geplaatst. Dit maakt het mogelijk meer samenhang en een betere verbinding te organiseren tussen de ketens (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b, p. 11-12). Met name een fysieke vormgeving van het Veiligheidshuis zou daarbij een positieve uitwerking kunnen hebben volgens het ministerie: ‘Samenwerking wordt vergemakkelijkt en bevorderd, wanneer professionals elkaar fysiek kunnen ontmoeten, informatie kunnen delen en afspraken met elkaar kunnen maken. Het faciliteren van een fysieke plek voor deelnemende partners van het Veiligheidshuis kan meerwaarde genereren voor de samenwerking’ (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b, p. 23).

Echter, dit vormt geen verplichting, waardoor het (A)SHG in de ene regio zelfs een vaste werkplek in twee Veiligheidshuizen kan hebben, terwijl het Steunpunt in een andere regio alleen onregelmatige

casusoverleggen kent die (nog) niet binnen een Veiligheidshuis georganiseerd worden (Goes & Van Deth, 2013; Pattje, 2011, p. 47-48; Jongebreur et al., 2011, p. 33). Eén van de conclusies uit het evaluatieonderzoek van de Tijdelijke stimuleringsregeling (A)SHG's door TNO in 2008 luidde dan ook dat er meer uniformiteit in de Steunpunten moest komen door een landelijk basispakket en kwaliteitseisen (Vink & Geurts, 2008, p. 68).

De vraag is echter of dit inmiddels is opgelost, aangezien verschillen lijken te kunnen blijven bestaan. Zo leggen de inmiddels wettelijk vastgelegde taken van de (A)SHG's sterk de nadruk op de Steunpunten als meldpunt en een goede afstemming met politie, AMK's en andere relevante instanties, maar als het gaat om de vraag hoe deze afstemming precies wordt vormgegeven wordt er (nog) veel overgelaten aan de (centrum)gemeenten en de (A)SHG's zelf.

Naast deze keuzes, die eigenlijk voortdurend spelen rond de aanpak van huiselijk geweld, zijn er nog enkele andere ontwikkelingen gaande. Deze zijn grotendeels het gevolg van de transities in het sociale domein en vragen ook om een passend antwoord van de (centrum)gemeenten, alsmede van de (A)SHG's en AMK's.

1.2 Recente ontwikkelingen

De Nederlandse gemeenten hebben op dit moment te maken met drie decentralisaties in het sociale domein, namelijk de overgang van de functie begeleiding van de AWBZ naar de Wmo, de Participatiewet en de Stelselwijziging Jeugd. De doelen van deze decentralisaties zijn een minder gefragmenteerd aanbod van zorg, vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, lagere kosten en participatiebevordering (Movisie, 2012, p. 4). Het overhevelen van taken op het gebied van zorg, jeugd en arbeid van de landelijke overheid naar gemeenten moet hiertoe leiden (G4, 2013, p. 4). En, omdat de transities veelal gevolgen hebben voor dezelfde individuen en gezinnen, geeft het de gemeenten de mogelijkheid om een integrale aanpak te ontwikkelen voor multi-probleem gezinnen (Movisie, 2012, p. 1). In deze paragraaf zal met name in worden gegaan op de introductie van de Wmo 2015 en de Stelselwijziging Jeugd, aangezien deze per 2015 leiden tot nieuwe verantwoordelijkheden voor de gemeenten op het gebied van huiselijk geweld. Door deze wijzigingen worden gemeenten nu al gedwongen na te denken over de veranderingen die hieruit voortkomen op het gebied van het beleid rond huiselijk geweld en kindermishandeling. In dit kader is de Wet verplichte meldcode ook een belangrijke recente verandering, welke niet alleen de taken van de (A)SHG's wettelijk heeft vastgelegd, maar ook organisaties in de sectoren gezondheidszorg, jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, kinderopvang en justitie verplicht over een meldcode te beschikken, zodat professionals weten wat ze moeten doen bij signalen van geweld in huiselijke kring. Deze wet is al in werking getreden, in tegenstelling tot de nieuwe Wmo en de nieuwe Jeudwet, welke moeten leiden tot de samenvoeging van de AMK's en de (A)SHG's tot Advies- en Meldpunten Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK's), en de stelselherziening geweld in huiselijke kring. Deze laatste wordt ook wel de 'RegioAanpak veilig thuis' genoemd en de ontwikkeling van regiovisies vormt hierin een belangrijke pijler (Transitiebureau jeugd, 2013, p. 3).

1.2.1 De introductie van de Wmo 2015 en de Stelselwijziging Jeugd

Volgens de overheid moet de integrale samenwerking verder bevorderd worden als het gaat om de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Hierbij wordt met name de samenhang tussen de aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld benadrukt, en dit uit zich onder andere in de verplichting binnen iedere regio één meldpunt te realiseren in 2015 (VNG, 2013a, p. 4). Dit betekent dus een samenvoeging van de AMK's en (A)SHG's tot AMHK's (Transitiebureau jeugd, 2013, p. 5).

Deze samenvoeging, onder verantwoordelijkheid van de gemeenten, voert verder dan de in 2013 verplicht gestelde samenwerking tussen beide organisaties door de Wet verplichte meldcode.

Om de nieuwe plannen te kunnen realiseren wordt de Wmo gewijzigd, een wetswijziging die meegaat in het wetstraject van de nieuwe Jeugdwet. De reden hiervoor is dat men het nieuwe advies- en meldpunt wil onderbrengen in een wet die is bedoeld voor alle burgers, en niet alleen voor jeugdigen. In deze wet krijgt het AMHK de volgende taken toegewezen (VNG, 2013b, p. 4; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014, art. 3a. 1.1):

- Het fungeren als meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling;
- Het naar aanleiding van een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan, onderzoeken of daarvan daadwerkelijk sprake is;
- Het beoordelen van de vraag of en zo ja tot welke stappen de melding van huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan aanleiding geeft;
- Het in kennis stellen van een instantie die passende professionele hulp kan verlenen bij huiselijk geweld of kindermishandeling, van een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan, indien het belang van de betrokkene dan wel de ernst van de situatie waarop de melding betrekking heeft daartoe aanleiding geeft;
- Het in kennis stellen van de politie of de raad voor de kinderbescherming van een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan, indien het belang van de betrokkene dan wel de ernst van de situatie waarop de melding betrekking heeft daartoe aanleiding geeft;
- Indien het AMHK een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kinderbescherming doet, het in kennis stellen daarvan van het college, en
- Het op de hoogte stellen van degene die een melding heeft gedaan, van de stappen die naar aanleiding van de melding zijn ondernomen.

Deze taken moeten lokaal of regionaal worden uitgevoerd (VNG, 2013b, p. 6) en Algemene Maatregelen van Bestuur zullen verdere regels stellen omtrent de vereiste deskundigheid en werkwijze van de AMHK's (Transitiebureau jeugd, 2013, p. 5).

Hierover bestaan nog wel veel onzekerheden, aangezien de AMK's en (A)SHG's op bepaalde gebieden sterk van elkaar verschillen. Zo zijn de AMK's nu nog wettelijk onderdeel van de Bureaus Jeugdzorg, waar er vijftien van zijn, terwijl de (A)SHG's zijn georganiseerd op de schaal van de centrumgemeenten Vrouwenopvang, waar er 35 van zijn. Daarbij komt nog dat de (A)SHG's zijn ingebed bij maatschappelijk werk, de GGD of de vrouwenopvang (Transitiebureau jeugd, 2013, p. 7; VNG, 2013a, p. 4). De schaalgrootten verschillen dus, waardoor er geen vaste regio-indeling is waar de AMHK's zich bij kunnen aansluiten. Ook de wet biedt hiervoor geen handvatten, aangezien deze alleen voorschrijft dat ieder AMHK voor meerdere gemeenten moet werken en er een landelijk dekkend stelsel moet ontstaan. Voor welke indeling de gemeenten kiezen zal vooral afhangen van de vraag wat men het belangrijkste vindt aan een AMHK, maar volgens de VNG (2013a, p. 5) zijn de meest voor de hand liggende regio-indelingen de volgende: de huidige schaal van de Bureaus Jeugdzorg, de huidige schaal van de (A)SHG's (de regio's van de centrumgemeenten Vrouwenopvang), de Veiligheidsregio's of de Jeugdregio's. Echter, er bestaat nergens een verplichting voor één van deze regio-indelingen te kiezen en het AMHK 'fysiek' vorm te geven (VNG, 2013a; Transitiebureau jeugd, 2013, p. 6). Dit leidt tot de situatie dat gemeenten ook kunnen besluiten alleen de functies van het AMHK onder te brengen bij bepaalde organisaties. Maar ook de moederorganisaties waar nu de (A)SHG's zijn ondergebracht vormen een optie voor onderbrenging

van het AMHK (VNG, 2014). Bovenal wordt er van de gemeenten verwacht een concrete beleidsvisie op de vormgeving te hebben en dit wordt beschreven in de volgende paragraaf.

1.2.2 De stelselherziening geweld in huiselijke kring en Regioaanpak Veilig thuis

Een van de belangrijkste redenen voor de nadruk op een regionale aanpak van huiselijk geweld is dat de gemeenten te maken hebben met drie grote decentralisaties in het sociale domein. De vraag is ‘wat doen we lokaal en wat regionaal?’. Daarnaast kent huiselijk geweld een belangrijk veiligheidsaspect, dat een integrale, regionale aanpak nog belangrijker maakt (G4, 2013, p.2). Het belang van veiligheid en de opdracht aan gemeenten om huiselijk geweld te voorkomen wordt dan ook opgenomen in de nieuwe Wmo (Ministerie van VWS, 2013, p. 6).

Vanaf 2015 worden de gemeenten gezamenlijk volledig (financieel) verantwoordelijk voor de aanpak van geweld in huiselijke kring en jeugdzorg. Dit geeft hen nog sterker de verantwoordelijkheid tot een integrale benadering en meer mogelijkheden met betrekking tot hun regie op een sluitende keten (Ministerie van VWS, 2013, p. 14). Dit betreft preventie, opvang en bescherming, maar ook herstel en nazorg. Daarbij wordt sterk de nadruk gelegd op samenhang tussen beleid omtrent huiselijk geweld en kindermishandeling (Transitiebureau jeugd, 2013, p. 3), zoals ook beschreven is in paragraaf 1.2.1.

Om de essentiële onderdelen hiervan te waarborgen wordt er van de gemeenten verwacht dat zij een regioaanpak voor geweld in huiselijk kring ontwikkelen. Hierin is een coördinerende rol weggelegd voor de centrumgemeenten, aangezien zij beschikken over de beleidsregie. Het project dat hiervoor door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is opgezet is ‘Aanpak geweld in huiselijke kring’, ook wel ‘Regioaanpak Veilig thuis’ genoemd. Aanleiding hiervoor vormden de aanbevelingen die voortkwamen uit een onderzoek van de commissie Stelsel Vrouwenopvang (Ministerie van VWS, 2012, p. 4), waaronder: ‘Zorg voor een meer samenhangende aanpak van kindermishandeling en geweld in afhankelijkheidsrelaties om de effectiviteit van het beleid te vergroten’ (Commissie Stelsel Vrouwenopvang, 2010, p. 7). Een belangrijk onderdeel van dit project is het opstellen van Regiovisies. Hoewel dit geen wettelijke verplichting is, is er geld voor beschikbaar gesteld en verwacht het ministerie dat hier vanaf 1 januari 2015 mee gewerkt wordt. Deze Regiovisies moeten een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen centrum- en regiogemeenten bevatten, evenals een planning en procesbeschrijving (Transitiebureau jeugd, 2013, p. 3; Ministerie van VWS, VNG & Federatie Opvang, z.d.).

1.3 Conclusie

In deze bijlage is een beschrijving gegeven van de vrijheden die er op regionaal niveau bestaan als het gaat om de vormgeving van de aanpak van huiselijk geweld in Nederland. Nationale kaders schrijven voor dat er sprake moet zijn van een integrale aanpak en dat gemeenten een belangrijke rol spelen in de vormgeving hiervan, maar bepalen niet hoe deze er precies uit moet zien. Ook richtlijnen verplichten niet tot een bepaalde vormgeving en bieden hiervoor alleen handvatten. Het is duidelijk geworden dat binnen deze kaders belangrijke keuzes moeten worden gemaakt door de gemeenten, zoals met betrekking tot de moederorganisatie van het Steunpunt en de regie op de aanpak. Dergelijke keuzes blijven een rol spelen in 2015, al betreft het dan de AMHK's. Dit maakt dat het voor de gemeenten van belang is om te weten welke factoren binnen de institutionele vormgeving een positieve of negatieve bijdrage leveren aan de samenwerking, zodat ze hier op in kunnen spelen en de samenwerking in hun regio succesvol(ler) kunnen maken.

2 Lijst geïnterviewde respondenten kernpartners regio's

Regio West-Brabant

- | | | |
|----------------------|---|--|
| - Mevr. D. Maas | – | Manager Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant |
| - Dhr. J. Tholenaar | – | Consulent MEE West-Brabant (zitting in Huiselijk Geweld Overleg Breda en lid Interventieteam Huiselijk Geweld) |
| - Mevr. E. Van Erven | – | Operationeel Chef Veiligheidshuis Breda vanuit de politie Zeeland West-Brabant |
| - Mevr. L. Huijben | – | Maatschappelijk werker Bureau Jeugdzorg (lid Interventieteam Huiselijk Geweld) |
| - Mevr. A. Blaakman | – | Coördinator Agressieprogramma GGZ Westelijk Noord-Brabant (zitting in Huiselijk Geweld Overleg Bergen op Zoom en consultatieve rol Interventieteam Huiselijk Geweld) |

Regio Gooi en Vechtstreek

- | | | |
|----------------------------|---|--|
| - Mevr. L. van der Mei | – | Coördinator Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Gooi en Vechtstreek |
| - Mevr. A. van de Lagemaat | – | Maatschappelijk werker Versa Welzijn (zitting in het screeningsoverleg) |
| - Dhr. R. Yücel | – | Coördinator Huiselijk Geweld politie Midden-Nederland (zitting in screeningsoverleg) |
| - Dhr. P. Vos | – | Teamleider toegang Bureau Jeugdzorg Noord-Holland, regio Gooi en Vechtstreek |
| - Mevr. T. van Wanrooij | – | Sociaal psychiatrisch verpleegkundige en crisisinterventor GGZ Centraal (zitting in het screeningsoverleg) |

Regio Kennemerland

- | | | |
|------------------------|---|--|
| - Mevr. Y. Pothoven | – | Procesregisseur Steunpunt Huiselijk Geweld Kennemerland |
| - Dhr. J. Agterberg | – | Coördinerend behandelaar Brijder Verslavingszorg (zitting in het zorgcasusoverleg Zuid-Kennemerland) |
| - Dhr. H. Vermeulen | – | Themadeskundige Huiselijk Geweld, Kindermishandeling en Aware politie Noord-Holland |
| - Mevr. M. Vreugdenhil | – | Medewerker team Aansluiting Jeugdbescherming regio Amsterdam |
| - Mevr. D. Van As | – | Teamleider AMK Bureau Jeugdzorg Noord-Holland, regio Kennemerland |
| - Mevr. N. Geerlings | – | Psychiatrisch maatschappelijk werker GGZ inGeest (zitting in zorgcasusoverleg te Haarlemmermeer) |

3 Lijst gecontacteerde ambtenaren AMHK-vorming regio's

Regio West-Brabant

- | | | |
|-----------------|---|--|
| - Mevr. G. Kuin | – | Beleidsadviseur aanpak Huiselijk Geweld en Volksgezondheid, gemeente Breda |
|-----------------|---|--|

Regio Gooi en Vechtstreek

- | | | |
|----------------|---|---|
| - Dhr. R. Blom | – | Beleidsadviseur Wet maatschappelijke ondersteuning en Gezondheid, gemeente Huizen |
|----------------|---|---|

Regio Kennemerland

- | | | |
|-----------------------|---|---|
| - Mevr. M. Korthouwer | – | Beleidsmedewerker aanpak Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, gemeente Haarlem |
|-----------------------|---|---|

4 Vragen contactambtenaren AMHK-vorming regio's

(Bevindingen voorleggen desbetreffende regio)

1. 'Wat is uw reactie met betrekking tot deze bevindingen?'
2. 'Kunt u iets vertellen over het ontwikkelingstraject rond het AMHK in uw regio?'
 - 2.1 'Wat betekent de huidige wijze waarop de aanpak functioneert voor dat traject?'
 - 2.2 'Wat betekent de huidige wijze waarop het SHG functioneert voor dat traject?'
3. 'Wat is de rol van het (A)SHG in het traject?'
4. 'Hoe positioneert uw regio het AMHK in 2015 ten opzichte van de huidige aanpak en waarom?'

5 Vragenlijst respondenten kernpartners

1. 'Kunt u iets vertellen over de samenwerking rond complexe gevallen van huiselijk geweld in uw regio?'
2. 'Kunt u iets vertellen over de wijze waarop de regio omtrent de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld is vormgegeven, en welke rol de centrumgemeente, de moederorganisatie en het steunpunt hierin spelen?'
3. 'Hoe kijkt u tegen iedere andere kernpartner aan, en wat is hier de reden van?'
4. 'Wat is uw mening, en die van uw organisatie, over de doelen en de regels en routines zoals die zijn opgesteld rond de aanpak van complexe gevallen, en wat is hier de reden van?'
5. 'Kunt u iets vertellen over de mate waarin u de huidige wijze van samenwerken tussen de kernpartners als een meerwaarde ervaart voor de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld, en waardoor dit wordt bepaald?'
6. 'Hoe zou u de mate van contact tussen u en iedere andere kernpartner en tussen de andere kernpartners onderling, omschrijven, en wat is bepalend in deze mate van contact?'
7. 'Wat is uw ervaring wat betreft de mate waarin u toegang heeft tot de organisaties van de kernpartners en tot de organisaties waar u minder mee samenwerkt, en waardoor kan deze mate van toegang worden verklaard?'
8. 'Kunt u iets vertellen over de mate waarin de samenwerking tussen de kernpartners bij complexe gevallen van huiselijk geweld is ingebed in uw eigen organisatie, en waardoor deze mate van inbedding wordt bepaald?'
9. 'Wat is uw indruk van de mate waarin de teamleiders en afdelingshoofden van uw eigen organisatie betrokken zijn bij de samenwerking rond complexe gevallen van huiselijk geweld, en waardoor wordt deze mate van betrokkenheid bepaald?'
10. 'Kunt u iets vertellen over de mate waarin u de collega's binnen uw eigen organisatie op de hoogte houdt van de werkzaamheden en vorderingen binnen de aanpak van complexe gevallen van huiselijk geweld, en wat hier de reden van is?'

(Alleen voor de respondenten van de regio Gooi- en Vechtstreek)

11. 'Wat is uw ervaring met de huidige veranderingen in de vormgeving van de samenwerking?'

