

Huiselijk Geweld: de keten slaat terug!

Een onderzoek naar ketenregie bij cases van huiselijk geweld in
het Stedelijk Strafketen Overleg

S. Sieverink



Universiteit Twente
Enschede, augustus 2008



Huiselijk geweld: De keten slaat terug!

Auteur:

Sophie Sieverink (s0047112)

Universiteit Twente, Enschede

Faculteit Management en Bestuur

Opleiding Bestuurskunde, master of Public Administration, mastertrack Public Safety Governance

Begeleiding:

- dr. M.S. de Vries, Universiteit Twente, Vakgroep Social Risks and Safety Studies
- drs. G.D. Bakker, Universiteit Twente, Vakgroep Social Risks and Safety Studies
- mr. K.J.L. de Valk, Openbaar Ministerie/Veiligheidshuis Enschede

Voorwoord

In het kader van de opleiding bestuurskunde aan de Universiteit Twente, afstudeerrichting Public Safety Governance, ben ik september 2007 begonnen met mijn afstudeeropdracht bij het Veiligheidshuis Enschede, nevenvestiging van het parket Almelo.

Het Veiligheidshuis Enschede is gevestigd in het servicecentrum Oost aan de Gronausestraat te Enschede. Hier werken elf organisaties, waaronder de gemeente Enschede, het Openbaar Ministerie, de Politie Zuid Twente, justitiepartners (de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Reclassering Nederland, Reclassering Leger des Heils en Tactus verslaafdenreclassering), zorg- en fysieke veiligheidspartners, samen op één locatie aan het vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid in Enschede. Alle reguliere strafzaken van Enschede en Haaksbergen worden op deze vestiging ingeschreven, beoordeeld en afgehandeld.

Op een aantal speerpunten, waaronder huiselijk geweld, is het noodzakelijk dat een koppeling wordt gemaakt tussen de zorgketen en de strafrechtketen. Dit gebeurt in het Stedelijk Strafketen Overleg (SSO). Omdat het SSO nog vrij nieuw is, ontbreekt enig onderzoek naar dit onderwerp. In overleg is daarom overeengekomen dat ik onderzoek ging doen naar de ketenregie binnen het SSO in vergelijking met de regie in het Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld (COHG) te Hengelo. Het onderzoek en de daarbij behorende werkzaamheden heb ik met veel plezier uitgevoerd en zijn zeer leerzaam geweest. Ook de werkplek in het Veiligheidshuis, die mij werd aangeboden, is mij zeer goed bevallen.

Graag wil ik iedereen bedanken die het onderzoek mede mogelijk heeft gemaakt. Allereerst dank ik dr. Marsha de Vries en drs. Inge Bakker van de Universiteit Twente voor hun begeleiding bij het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van de scriptie. Daarnaast wil ik alle medewerkers van het Veiligheidshuis Enschede, met name mijn afstudeerbegeleider mr. Karel de Valk, danken voor hun hulp en medewerking aan mijn onderzoek en de fijne periode die ik tijdens mijn periode bij hen heb gehad. Tevens wil ik de ketenpartners van het SSO en het COHG bedanken voor hun medewerking aan de interviews. Zij hebben mij de mogelijkheid gegeven toegang te krijgen tot relevante informatie en hebben mij, door het bijwonen van verscheidene SSO's en COHG's, inzicht gegeven in de praktische gang van zaken. Tot slot wil ik graag mijn familie en vriend bedanken voor het feit dat zij altijd voor mij klaar hebben gestaan gedurende de studie en afstudeerperiode.

Rest mij u veel leesplezier toe te wensen.

Sophie Sieverink

Enschede, augustus 2008

Samenvatting

Achtergrond en vraagstelling

Er is een trend zichtbaar dat steeds vaker activiteiten die verband houden met publieke dienstverlening worden geconceptualiseerd in termen van ketens. Partijen werken steeds meer samen in de vorm van een keten om bepaalde maatschappelijke problemen aan te pakken. Het onderzoek heeft zich gericht op de ketenregie die binnen de ketens gevoerd wordt. Er is onderzocht hoe de ketenregie verloopt in het Stedelijk Strafketen Overleg in Enschede en in het Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld in Hengelo. Het onderzoek geeft daarnaast inzicht in de overeenkomsten en verschillen tussen beide overleggen en in de wijze waarop beide overleggen van elkaar kunnen leren met betrekking tot de ketenregie. Hierbij wordt ingegaan op de kernelementen van ketenregie, te weten coördinatie en voortgangsbewaking.

Onderstaande vraagstelling stond centraal in dit onderzoek:

Hoe verloopt de ketenregie bij cases van huiselijk geweld in het Stedelijk Strafketen Overleg en het Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld en wat kunnen beide overleggen van elkaar leren wat betreft de regiefunctie?

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek betreft een kwalitatief vergelijkende casestudie. Er is een conceptueel model opgesteld vanuit de literatuur en enkele theoretische inzichten. Twee cases van huiselijk geweld uit Enschede zijn inhoudelijk met behulp van interviews, observatie en documenten beschreven in termen van coördinatie en voortgangsbewaking. Daarnaast zijn er twee cases van huiselijk geweld uit Hengelo betrokken om een vergelijking mogelijk te maken ten aanzien van de ketenregie.

Conclusies

Op basis van het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken: Ketenregie is het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten. Ketenregie kent twee onderdelen, te weten coördinatie en voortgangsbewaking. De ketenregisseur is hierbij het centrale punt voor sturing, coördinatie en voortgangsbewaking.

Ketenregie wordt zowel in Enschede bij het SSO als in Hengelo bij het COHG ingezet om sturing te geven aan de keten. In Enschede ligt de regie formeel bij het Openbaar Ministerie, maar heeft zij deze taak overgedragen aan een actor van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Regio Twente. In Hengelo is de gemeente aangewezen als facilitator voor de afstemming tussen de partners.

De ketenregie verloopt in beide overleggen redelijk tot goed. De regie in het SSO wordt formeel uitgevoerd en verloopt redelijk. De rol van de regisseur in Enschede is echter af en toe iets te beperkt, waardoor de regie soms tekortkomingen vertoont. Dit komt omdat zij niet alle taken, bevoegdheden en het bijbehorende gezag toebedeeld heeft gekregen. Ook beslaat de taak van regisseur in het SSO geen volledige dagtaak. Hierdoor heeft zij maar beperkte tijd om haar functie als regisseur uit te voeren. De rol van regisseur is echter een fulltime baan als je deze goed wilt uitvoeren.

Daarnaast zitten er in Enschede veel partners aan tafel waardoor de coördinatie moeizamer verloopt. Hierdoor wordt ook minder snel tot een beslissing gekomen. Door het vele aantal partners aan tafel komt het overleg misschien minder georganiseerd over dan in Hengelo, maar volgens een van de deelnemers is het wel creatiever in zijn oplossingen.

In Hengelo verloopt de ketenregie goed. Het is een overleg met een klein aantal partners. De partners zijn erg betrokken bij het overleg en doen er veel voor om het te laten slagen. Dit vergemakkelijkt de coördinatie en voortgangsbewaking voor de ketenregisseur. De ketenregisseur is vanuit de gemeente aangesteld en heeft het overzicht. Zij zorgt ervoor dat de regie goed verloopt en regisseert op een informele manier.

Naast deze verschillen zijn er ook een aantal overeenkomsten tussen de twee overleggen. Allereerst de manier van samenwerking. Bij beide overleggen werken partijen samen in de vorm van gesynchroniseerde ketensamenwerking. De cliënt is uitgangspunt van handelen en competenties en activiteiten worden daarop afgestemd. Tevens is de inbreng van casuïstiek hetzelfde. Alle deelnemende partijen kunnen casuïstiek aandragen voor het overleg. Tot slot de manier van coördineren (afstemmen) en voortgangsbewaking. De coördinatiefunctie behelst dezelfde activiteiten. Ook de voortgangsbewaking geschiedt hetzelfde, een keer per vier weken/maand aan de hand van daarvoor bestemde lijsten.

Uit het onderzoek is gebleken dat de kwaliteit van de regie niet afhankelijk is van de casuïstiek, maar van de stijl van regisseren van de regisseur. Dit kan men constateren door beide cases naast elkaar te leggen en met elkaar te vergelijken voor wat betreft de coördinatie en de voortgangsbewaking. De voortgangsbewaking verloopt hetzelfde, ook al is de casuïstiek verschillend qua inhoud en betrokken partijen. De coördinatie verloopt echter moeizamer wanneer er veel verschillende partijen betrokken zijn bij de case met betrekking tot het plan van aanpak. Soms verschillen partijen van mening over het plan van aanpak, waardoor het voor de regisseur des te moeilijker is om alle neuzen één kant op te krijgen. De regisseur moet dan helderheid krijgen over de deskundige mening van betrokken partijen, de te nemen acties, over de uitvoerder van de acties en over het doel van de acties. Ook ziet men dat wanneer een case juridisch moeilijk van de grond is te krijgen de coördinatie lastiger wordt.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten en de conclusies van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan ter verbetering van de ketenregie.

- Zorg ervoor dat een ketenregisseur voldoende tijd heeft om zijn werkzaamheden uit te voeren.
- Beide regisseurs dienen de ketenpartners meer te verleiden tot innovatie;
- Beide regisseurs dienen meer doorzettingsmacht te krijgen.
- Nodig alleen die partners uit voor het overleg die relevant zijn voor de casuïstiek.
- Er dienen termijnen aan casuïstiek verbonden te worden.
- De voortgang moet tussentijds ook, gestructureerd, gemeten worden.
- Zorg voor een goed inzichtelijk documentatiesysteem.
- Actiepunten in het SSO zouden voorop de agenda gezet moeten worden, zodat deze meer tijd krijgen.

- Aanbeveling voor het overleg in Hengelo zou zijn om Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming te betrekken bij het overleg.

Abstract

Background and presentation of the research question

There is a visible trend going on: activities of public provision of services are more and more being conceptualized in terms of chains. Parties are more frequently working together in a chain to deal with a lot of social problems. The research has been focussed on the management of the chain. It has been examined how the management of the chain has come about in the Stedelijk Strafketen Overleg in Enschede and in the Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld in Hengelo. Further, the research gives insight in the similarities and differences between both meetings and in the way both meetings can learn from each other in relation to the management of the chain. Hereby the two central elements of chain management, coordination and monitoring the progress of chain activities, are being examined. The central research question in this study is mentioned below:

How does chain management come about in cases of domestic violence in the Stedelijk Strafketen Overleg and in the Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld and what can both meetings learn from each other in relation to the management of the chain?

Research methodology

The research concerns a qualitative comparative case study. A conceptual model was established from literature and some theoretical insights. Two cases of domestic violence of the Stedelijk Strafketen Overleg are followed and described in terms of coordination and monitoring the progress of chain activities with the aid of interviews, observation and documents. Also two cases of the Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld are followed and investigated to make a comparison concerning the way of chain management.

Conclusions

On the basis of this research, the following can be concluded.

Chain management is the developing of (better) provision of services as experienced by the client by tempting the partners of the chain to get (more) adjustment of their activities. Chain management consists of two key elements, namely coordination and monitoring of the progress of chain activities. The director of the chain is the central point for steering, coordination and the progress of chain activities.

Chain management is used in both deliberations, both the Stedelijk Strafketen Overleg in Enschede and in the Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld in Hengelo use it to steer the chain. The role of chain management in Enschede lies formally in the hand of the Department of Prosecution, but they handed it over to an actor of the Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Regio Twente. She has limited time to perform the job, because it is not her core-business. In Hengelo the chain management is carried out by an actor of the municipality. She has a fulltime job as Procesmanager 23+. The role of director of the chain is part of this job.

The management of the chain is carried out reasonable till well in both meetings. The role of the chain director in Enschede is to some extent restricted. Therefore the chain management shows some deficiencies. Besides that, the number of participants in the meetings in Enschede is very large. On that account, the task of coordination is more

challenging and it is more difficult to come to a decision. In Hengelo less participants take place in the meetings. This facilitates the decision making, the coordination and the monitoring of the progress of chain activities.

Another difference that came forward through this research is the way of managing the chain. The management of the chain in the Stedelijk Strafketen Overleg in Enschede is very formally driven. In the Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld the chain management is more informal. Besides that, there is a difference in the information systems that are used in both meetings. The information system of Hengelo is more synoptic and easier to use for the participants then the information system used in Enschede.

In addition to the differences mentioned above, there are a few similarities between de two meetings. First of all the way of cooperating. In both meetings participants work together in synchronized chain cooperation. The client is starting point of taking action. Also the input of the cases is the same. Every participant can put cases on the agenda for the meeting. Finally, the way of coordinating and the monitoring of the progress of chain activities is the same. The function of coordination brings the same activities for both meetings. Likewise, the monitoring of the progress of chain activities is carried out the same. Once a month in Hengelo and once every four weeks in Enschede the activities are being monitored on the basis of destined lists.

On the basis of the research we may conclude that the quality of the management of the chain is not dependent on the case, but is dependent on the way how the management of the chain is carries out. The monitoring of the progress of chain activities is performed the same, even though the cases are very different in terms of content and involved parties. The coordination is more difficult when a lot of participants are involved in decision making. Participants can disagree on things, whereby it is more difficult for the director of the chain to come to a decision. The director of the chain has to make clear what the different specialists want in a case, in order to make a good decision.

Recommendations

On the basis of the results and conclusions of the research the following set of recommendations can be made:

- Pay attention to the time in which the director has to perform his job.
- Both chain directors ought to tempt the participants of the meetings to innovation.
- Both chain directors ought to have more perseverance.
- Only ask those participants to join the meeting who are involved in cases of domestic violence on the agenda for that particular meeting.
- Participants of the meetings ought to set time-limits.
- The progress of chain activities should also be monitored between times.
- Make use of a good, organized, synoptic information system.
- The points of activity can be put first on the agenda of the Stedelijk Strafketen Overleg, in order to pay more time and attention to them.
- A recommendation for Hengelo would be to ask the Office of YouthCare and the Child Care and Protection Board to join the deliberation.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
Abstract	9
Lijst van afkortingen	13
1 Inleiding	15
1.1 Inleiding	15
1.2 Achtergronden en beleid	17
1.3 Onderzoeksopzet en – methoden	20
1.3.1 Doel- en vraagstelling onderzoek	20
1.3.2 Onderzoeksopzet	21
1.3.3 Onderzoeksmethoden	21
1.3.4 Betrouwbaarheid en validiteit	22
1.4 Relevantie van het onderzoek	23
1.5 Opbouw van het onderzoeksrapport	24
2 Ketens & Ketenregie	25
2.1 Ketens en samenwerking	25
2.1.1 Samenwerking	25
2.1.2 Ketenbenaderingen	26
2.1.3 Vier manieren van ketensamenwerking	29
2.2 Ketenregie	29
2.2.1 Coördinatie	32
2.2.2 Voortgangsbewaking	33
2.3 Samenvatting en analysekader	34
3 Ketenregie binnen het Stedelijk Strafketen Overleg (Enschede)	36
3.1 Aanpak huiselijk geweld	36
3.2 Ketensamenwerking	37
3.3 Ketenregie	38
3.3.1 Coördinatie	40
3.3.2 Voortgangsbewaking	42
4 Ketenregie binnen het Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld (Hengelo)	44
4.1 Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld	44
4.2 Ketenregie	45
4.2.1 Coördinatie	47
4.2.2 Voortgangsbewaking	48
5 Overeenkomsten en verschillen Enschede & Hengelo	50
6 Conclusies en aanbevelingen	52
6.1 Beantwoording onderzoeksvragen	52
6.2 Aanbevelingen	54

Literatuurlijst	56
Bijlagen	59
Bijlage I: Veiligheidshuis Enschede	60
Bijlage II: Omschrijving cases huiselijk geweld	62
Bijlage III: Beschrijving ketenregie van twee cases	63
Bijlage IV: Formele taken betrokken organisaties bij huiselijk geweld	66
Bijlage V: Overzicht respondenten	70
Bijlage VI: Vragenlijst ketenpartners	71
Bijlage VII: Vragenlijst ketenregisseurs	74
Bijlage VIII: Principes van voortgangsbewaking	77

Lijst van afkortingen

AMK	=	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMW	=	Algemeen Maatschappelijk Werk
BPS	=	Bedrijfsprocessensysteem
COHG	=	Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld
COMPAS	=	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket Administratiesysteem
DMO	=	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
GGD	=	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	=	Geestelijke Gezondheidszorg
MDO	=	Multidisciplinair Overleg
OM	=	Openbaar Ministerie
RLdH	=	Reclassering Leger des Heils
RN	=	Reclassering Nederland
SCM	=	Supply Chain Management
SMD	=	Stichting Maatschappelijke Dienstverlening
SSO	=	Stedelijk Strafketen Overleg
TQM	=	Total Quality Management
TR	=	Tactus Reclassering (verslavingszorg)
VIS2	=	Vangnet Informatie- en Samenwerkingssysteem
WZT	=	wijkzorgteam

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Inleiding

Aanleiding

De aandacht voor huiselijk geweld is de laatste jaren sterk gegroeid. Het fenomeen haalt steeds vaker de krant en er worden allerlei campagnes opgestart om huiselijk geweld tegen te gaan. Het onderwerp staat de laatste jaren hoog op de politieke agenda. Dit laat zich als volgt verklaren. Huiselijk geweld komt relatief vaak voor en is een van de meest voorkomende vormen van geweldscriminaliteit in onze samenleving. Ieder jaar worden 160.000 vrouwen het slachtoffer van een lichte vorm van lichamelijk en seksueel geweld, 30.000 vrouwen het slachtoffer van ernstig lichamelijk en seksueel geweld en maar liefst 17.000 vrouwen het slachtoffer van zeer ernstig geweld in de huiselijke sfeer¹. Ook in de gemeente Enschede komt huiselijk geweld relatief vaak voor. In 2005 kreeg de politie 1082 meldingen van huiselijk geweld. Dat is maar liefst 41% van alle huiselijk geweld meldingen in Twente.²

Het kabinet heeft uitgesproken dat huiselijk geweld onder alle omstandigheden, jegens wie ook gepleegd, onaanvaardbaar is. Vanuit de constatering dat de overheid een taak heeft in het verzekeren van de veiligheid van iedere burger, wil het kabinet het beleid voor de aanpak van huiselijk geweld dan ook specifieker maken en intensiveren. Privé geweld moet als een publieke zaak beschouwd worden. Naast de vaststelling dat extra inzet nodig is om bewustwording en intensievere aanpak van huiselijk geweld te stimuleren, wordt in de nota Privé Geweld – Publieke Zaak (2002) weergegeven welke concrete acties de rijksoverheid en landelijke organisaties daartoe recent genomen hebben of nemen. Het Rijk verwacht van iedere gemeente dat zij een eigen beleid ontwikkelt gericht op de aanpak van huiselijk geweld en doet daar in het rapport 'Aanpak in Ontwikkeling' (2006) enkele suggesties voor. Een van de suggesties is dat meerdere organisaties landelijk en lokaal moeten samenwerken in de aanpak van huiselijk geweld in de ketenbenadering. Uitgangspunt is dat afstemming van de activiteiten van de betrokken partners een meerwaarde oplevert in vergelijking met een geïsoleerde, solistische aanpak door organisaties. Immers, geen enkele instantie kan alleen huiselijk geweld effectief bestrijden.

Aanpak van huiselijk geweld

In de aanpak van huiselijk geweld vormen onder andere de politie, Openbaar Ministerie (OM), Reclassering en de Kinderbescherming een keten, die samen een sluitende aanpak zouden moeten realiseren. Een aanpak waaraan vanuit alle betrokken disciplines wordt bijgedragen, is de meest effectieve manier gebleken om het uiteindelijke doel te bereiken: dat het geweld stopt.³ In de afgelopen jaren zijn in tientallen gemeenten en regio's dan ook samenwerkingsverbanden huiselijk geweld gevormd. Zo werken ketenpartners in Twente samen vanuit een algemeen convenant: het Convenant Huiselijk Geweld overleg regio Twente.

Doel van de samenwerking is het bereiken van een optimale afstemming van ieders werkzaamheden op casus- en beleidsniveau. Een onderdeel van dit convenant binnen de gemeente Enschede op casusniveau is het justitieel casuïstiek overleg; het Stedelijk

¹ Factsheet huiselijk geweld 2006

² Bieleman e.a. 2007: 5

³ Ministerie van Justitie 2002: 6

Strafketen Overleg (SSO). Deelnemers aan dit overleg zijn de justitiepartners, politie en Mediant (GGZ) en de gemeente Enschede. Tijdens deze overleggen worden plegers van strafbare feiten besproken, waarbij een simpele rechttoe-rechtaan-aanpak (strafrechtelijk of anderszins) ineffectief is gebleken of onmogelijk lijkt. Informatie over de betreffende zaken wordt uitgewisseld tussen de ketenpartners en interventies worden in het overleg op elkaar afgestemd en gecoördineerd. Hierbij wordt tevens een koppeling gemaakt tussen de strafrechtenketen en de zorgketen om tot een sluitende aanpak te komen.

De teamleiders van de wijkzorgteams zijn daarom ook lid van het SSO. Zij kunnen casuïstiek van het wijkzorgteam inbrengen in het SSO wanneer zij binnen het wijkzorgteam niet verder komen met de zorg. Het toepassen van drang- en dwangtrajecten (de justitiële stok achter de deur) kan dan door middel van het SSO bijdragen tot oplossingen, omdat een sluitende aanpak van huiselijk geweld preventie, hulp, opvang, behandeling en nazorg betreft. De ketenbenadering is ook op de langere termijn effectief. Dit stelt echter wel hoge eisen aan de onderlinge afstemming en samenwerking tussen lokale en regionale zorg- en welzijnsinstellingen.⁴ Dit is in de praktijk nog wel eens problematisch. De combinatie van de leden van het wijkzorgteam en de rest van de partners van het SSO verloopt nog niet optimaal. Het wijkzorgteam behandelt in hun eigen overleg casuïstiek. Zij maken een plan van aanpak voor een bepaalde cliënt en trachten deze in de praktijk uit te voeren. Wanneer de uitkomst niet is zoals gewenst, brengen zij de case in het SSO in. Ook gebeurt het wel eens dat een case in het SSO besproken wordt, terwijl het eigenlijk meer een wijkzorgteam casus is (omdat het meer de zorgcomponent betreft). Hierdoor ontstaat soms een competentievraagstuk. Wat hoort op welke agenda thuis? Welke zaak moet binnen het SSO aan de orde komen, of bij het wijkzorgteam?

Ketenregie

Een middel waarmee men sturing kan geven aan de keten is ketenregie. Ketenregie is het faciliteren van samenspel van ketenpartners om de dienstverlening voor de cliënt te optimaliseren⁵. Het is belangrijk partijen te ondersteunen bij de optimalisatie van de keten. Ketenregie is een essentieel onderdeel van de samenwerking en verdient daarom ook speciale aandacht.

Dat is waar dit onderzoek zich op richt: ketenregie bij cases van huiselijk geweld in het SSO. In dit onderzoek wordt bekeken aan de hand van twee cases huiselijk geweld hoe de ketenregie binnen het SSO verloopt. Ook worden twee cases huiselijk geweld bekeken uit het COHG, zoals dat in Hengelo plaatsvindt. Een omschrijving van de cases vindt u in de bijlage. Op deze manier kan een vergelijking worden gemaakt tussen de twee overleggen en kan worden bekeken wat de voor- en nadelen zijn van het werken in een keten als het SSO, of de werkmethode die in het COHG gehanteerd wordt en waar bij beide overleggen eventueel verbeteringen aangebracht zouden kunnen worden.

Hier is voor gekozen omdat het SSO, net als het COHG, een vrij nieuw concept is, wat nog in de kinderschoenen staat. Er is weinig literatuur beschikbaar over de vraag hoe je ketenregie het beste vorm kunt geven, waarin de theorie en de praktijk worden gecombineerd. Met de antwoorden voortvloeiend uit dit onderzoek tracht ik deze lacune in de bestaande literatuur op te vullen.

⁴ Ministerie van Justitie 2002: 8

⁵ <http://www.ketenregie.nl>

1.2 Achtergrond en beleid

In deze paragraaf wordt de achtergrond beschreven die voor dit onderzoek relevant is. Hierbij wordt ingegaan op de definitie en achtergrond van huiselijk geweld, en de samenwerking bij veiligheidshandhaving.

Huiselijk geweld

Huiselijk geweld is geweld dat gepleegd wordt door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer, dat wil zeggen (ex-)partners, gezinsleden, familieleden en huisvrienden. Het begrip huiselijk heeft expliciet te maken met de relatie tussen pleger en slachtoffer en niet met de plaats van het geweld. Onder geweld wordt verstaan de aantasting van de persoonlijke integriteit⁶.

Huiselijk geweld kent verschillende vormen, zoals bijvoorbeeld:

- fysiek geweld (slaan, schoppen, door elkaar schudden);
- seksueel geweld (verkrachting binnen relatie of seksuele kindermishandeling);
- psychisch of emotioneel geweld (schelden, kleineren, vernederen, bedreigingen);
- verwaarlozing;
- schending van rechten (bijvoorbeeld beperking van bewegingsmogelijkheden);
- opsluiting;
- belaging ('stalking').

Huiselijk geweld komt voor in alle sociaal economische klassen en binnen alle culturele groeperingen in Nederland en is het grootste geweldsprobleem van onze samenleving. Zowel mannen als vrouwen, kinderen als ouderen, autochtonen als allochtonen kunnen slachtoffer worden van huiselijk geweld. Uit gegevens van de politieregistratie blijkt dat er per jaar ruim 57.000 meldingen van huiselijk geweld bij de politie binnen komen. Bekend is dat slechts ongeveer 10-12% van alle huiselijk geweldzaken bij de politie gemeld wordt.⁷ Dat betekent dat de daadwerkelijke omvang van huiselijk geweld vele malen groter is dan de cijfers weergeven. Dit is zorgwekkend.

Samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld

De politie in Nederland is een overheidsinstantie belast met het handhaven van de wetten van het land, het bewaren van de openbare orde en het verlenen van hulp. Bij de hulpverlening op het gebied van huiselijk geweld werkt de politie samen met andere diensten en hulpverleningsinstanties die verder kunnen gaan met helpen als de mogelijkheden van de politie ophouden. Deze integrale benadering van de veiligheidszorg brengt met zich mee dat verschillende partijen betrokken zijn bij de handhaving van veiligheid. Politie, het OM en de gemeente zijn allen betrokken bij een bepaald aspect van de handhaving van veiligheid. In het geval van huiselijk geweld geldt dit ook.

Het OM voert een actief, snel en effectief opsporings- en vervolgingsbeleid tegen de daders van huiselijk geweld. Het OM houdt met haar strafeis rekening met de gezinssituatie en staat open voor (gedwongen) hulpverlening als bijzondere

⁶ van Dijk et al. 1997

⁷ Factsheet huiselijk geweld 2006

voorwaarde of als taak- of leerstraf. Het OM heeft een coördinerende rol als het gaat om samenwerking in de strafrechtketen.

De aanpak van huiselijk geweld zou ook onderdeel moeten zijn van de veiligheidsplannen van de gemeenten. Het kabinet ziet een duidelijke regierol voor de gemeenten in de aanpak van huiselijk geweld. De gemeente kan partijen bij elkaar brengen, verbanden leggen en aansturen. Zij kan een integrale aanpak stimuleren en afspraken tot stand brengen. Daarnaast hebben vrijwel alle gemeenten financieel bijgedragen aan de Stuurgroep Huiselijk Geweld. Zo ook de gemeente Enschede.

Vanuit het Regionaal College is een Stuurgroep Huiselijk geweld ingesteld onder voorzitterschap van de burgemeester. Hierin participeren verder een officier van justitie namens het OM, iemand uit de korpsleiding namens de regiopolitie Twente, een gemeentesecretaris en een vertegenwoordiger van de hulpverlening. Deze Stuurgroep stelt een regionale werkgroep Huiselijk Geweld Twente in, waarin verschillende actoren participeren. Deze werkgroep voert het voorgestelde programma uit en kan daarvoor indien gewenst aparte werkgroepen instellen.

De verschillende instrumenten die de politie, de gemeente en het OM ten dienste staan, dienen elkaar te versterken en daartoe op elkaar te worden afgestemd. Daarom is het van groot belang dat er afstemming plaatsvindt tussen de verschillende partijen en dat iemand de regie voert om het overzicht van de samenwerking te houden.

Om invulling te geven aan de samenwerking en gezamenlijkheid in de verantwoordelijkheid, zijn verschillende convenanten opgesteld. Zo regelt het Convenant Huiselijk Geweld overleg regio Twente de intensieve integrale samenwerking op het gebied van huiselijk geweld voor de regio Twente. Partijen die hierbij betrokken zijn: de Gemeente Enschede, de Regiopolitie Twente, het Openbaar Ministerie Almelo, Reclassering Leger des Heils, Reclassering Nederland, Stichting Minderheden Overijssel en Forensisch Psychiatrische Poli- en Dagkliniek De Tender.

Het Convenant Lokale Driehoek is het actieplan van het Veiligheidshuis. Het beschrijft de speerpunten en prioriteiten van het lokale driehoeksoverleg en de afspraken tussen de drie partners (de burgemeester van Enschede, de districtsofficier van Justitie en de districtschef van Politie Zuid Twente) in dit overleg en het college van burgemeester en wethouders van Enschede om deze speerpunten en prioriteiten, waaronder huiselijk geweld, daadwerkelijk te effectueren.⁸ Naast prioriteiten en speerpunten zijn er in dit convenant ook afspraken gemaakt over de uitvoering ervan. In het convenant staat vermeld welke beleidsinspanningen de convenantpartners van elkaar mogen verwachten - naast de reguliere inspanningen - om de afspraken in dit convenant daadwerkelijk te realiseren. Tevens meldt het convenant dat de gemeente Enschede de zorgcoördinatie heeft: zij dient afspraken, taken en acties op het gebied van zorg op elkaar af te stemmen. De GGD heeft op regionaal niveau de regierol wat betreft het speerpunt huiselijk geweld.

Het Convenant Coördinatie Zorg en Veiligheid regelt tot slot de stedelijke structuur waar het SSO onderdeel van uitmaakt. Hierin neemt de gemeente Enschede de regie op de uitvoering van de dienstverlening op zich door het scheppen van een

⁸ Convenant Lokale Driehoek

basisstructuur, waarin drie subketens worden geïntegreerd en de gemeente de onafhankelijke procesregie op zich neemt⁹.

Huiselijk geweld is in Hengelo onderdeel van het reguliere beleid: het Integraal Veiligheidsbeleid Hengelo 2005-2008. Het Integraal Veiligheidsbeleid van de gemeente Hengelo is een poging een breed samenhangend beeld te geven van de veiligheidsonderwerpen die momenteel actueel zijn. Hierbij is tevens getracht doelstellingen te formuleren en een overzicht te geven van ondersteunende middelen die met de uitvoering gemoeid zijn. Doelstelling bij huiselijk geweld is het realiseren van een sluitend aanbod voor slachtoffers en het terugdringen van huiselijk geweld.

De trekker van de kar is SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), andere partners zijn de politie, Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld, Algemeen Maatschappelijk Werk (Carint), de GGD, Gemeenten regio Twente, instellingen w.o., Vrouwenopvang Overijssel, Bureau Jeugdzorg, Mediant, en Openbaar Ministerie¹⁰. Dit neemt niet weg dat er momenteel geen convenant is wat direct van toepassing is op het COHG. Volgens de regisseur van het COHG komt er wel een convenant aan, een vervolg van de centrumgemeente Enschede. Het wordt als het ware een 'leeg' convenant (er staat weinig in). Men kan het eerder beschouwen als een intentieverklaring. Tevens is de gemeente Hengelo bezig met een nieuw beleidsdocument betreffende huiselijk geweld: de Nota Huiselijk Geweld 2008-2010. Het beleid van het COHG hangt daarom voor nu samen met het vastgestelde beleid van procesmanagement 23+.

De aanpak van huiselijk geweld in Hengelo sluit ook aan bij de Integrale Aanpak Huiselijk Geweld Regio Twente. Hierbij is een procesmanager 0-12 jaar, een procesmanager 12-23 en een procesmanager 23+. Het overleg bouwt voort op het beleid en de convenanten die daarvoor gelden. Hierin staat vermeldt dat een systematische, intergenerationele en interculturele benadering hoge eisen stelt aan de onderlinge afstemming en samenhang tussen de verschillende hulpvormen, die zowel gelijktijdig als volgtijdelijk worden ingezet voor hulp en ondersteuning aan alle betrokkenen. Een aanpak waar de onderlinge verbondenheid tussen slachtoffers en plegers een belangrijk gegeven is. De behandeling kan niet volstaan met het goed regelen van de overgangsmomenten tussen de verschillende hulpvormen of modules. Afstemming van de individuele hulpvormen is nodig op het niveau van doelen en methoden. Bovendien zal de samenwerking tussen betrokken instellingen voortdurend moeten worden onderhouden, geëvalueerd en bijgesteld. De Integrale Aanpak Huiselijk Geweld Regio Twente ziet voor de procesmanager een overstijgende rol en taak met specifieke bevoegdheden, die vanuit de gemeente wordt aangestuurd. De procesmanager vervult de regierol ten aanzien van de gezamenlijke probleemanalyse in geval van een meervoudige complexe hulpvraag waar meerdere personen en instellingen bij betrokken zijn.¹¹

⁹ Convenant Coördinatie, Zorg en Veiligheid

¹⁰ Gemeente Hengelo 2004: 3

¹¹ GGD 2005:10

1.3 Onderzoeksopzet en onderzoeksmethoden

1.3.1 Doel- en vraagstelling onderzoek

Vanwege het vernieuwende karakter van het SSO en het COHG is het van belang te komen tot een verkenning van beide overleggen. De doelstelling van dit onderzoek is dan ook inzicht te krijgen in de ketenregie binnen de aanpak/het proces van cases van huiselijk geweld in het SSO en het COHG, waarbij wordt gekeken naar twee elementen van ketenregie, te weten coördinatie en voortgangsbewaking. Het onderzoek naar de ketenregie is verkennend van aard. Er wordt gekeken naar hoe beide overleggen verlopen, waarom ze zo verlopen en welke factoren van ketenregie daaraan ten grondslag liggen. Het SSO in Enschede en het COHG in Hengelo vormen het object van mijn onderzoek.

Om een goede vergelijking met het SSO te kunnen maken moet een soortgelijke gemeente die geen SSO heeft, maar wel actief bezig is met de aanpak van huiselijk geweld, onderzocht worden. Hengelo komt hiervoor in aanmerking. Hengelo maakt net als Enschede deel uit van het Model 'Integrale Aanpak Huiselijk Geweld Regio Twente'. Zij hanteert echter een ander type aanpak voor huiselijk geweld dan de gemeente Enschede. De gemeente Hengelo werkt niet in een keten en met wijkzorgteams zoals Enschede dat doet, maar kent het Vangnet Zorg en werkt met procesmanagers. De procesmanager is de bevoegde functionaris die vanuit een onafhankelijke positie, aangestuurd vanuit de gemeente, de afstemming tussen de onderlinge instellingen bewaakt en casemanagers aanstelt voor de coördinatie van de directe hulpverlening¹². Dit brengt met zich mee dat in Hengelo de gemeente formeel de regie voert en in Enschede de GGD, aangesteld door het OM. Door de twee overleggen met elkaar te vergelijken kan bekeken worden wat de voor- en nadelen zijn van hoe het overleg in beide plaatsen is vormgegeven. Op basis hiervan kunnen conclusies worden getrokken betreffende de voor- en nadelen van het werken in een keten als het SSO of het COHG en waar eventueel verbeteringen aangebracht kunnen worden, met name in de regie.

Op basis van voorgaande informatie heb ik een centrale probleemstelling en een drietal onderzoeksvragen geformuleerd.

- De centrale probleemstelling in dit onderzoek luidt:

Hoe verloopt de ketenregie bij cases van huiselijk geweld in het Stedelijk Strafketen Overleg en het Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld en wat kunnen beide overleggen van elkaar leren wat betreft de regiefunctie?

Aan de hand van de volgende onderzoeksvragen wil ik deze probleemstelling onderzoeken en nader invullen.

Onderzoeksvraag 1: Wat is ketenregie?

Onderzoeksvraag 2: Hoe verloopt de ketenregie in Enschede en Hengelo?

Onderzoeksvraag 3: Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen beide overleggen en wat kunnen beide overleggen van elkaar leren met betrekking tot de ketenregie?

Door middel van de eerste onderzoeksvraag tracht ik inzichtelijk te maken wat het begrip ketenregie inhoudt. Hierbij zullen de kernelementen van ketenregie worden besproken, te weten coördinatie en voortgangsbewaking. Daarnaast zal worden bekeken op welke niveaus ketenregie zich kan afspelen en welke strategieën voor ketenregie ingezet kunnen worden.

Met de tweede onderzoeksvraag tracht ik een beschrijving te geven hoe de ketenregie binnen het SSO in Enschede en het COHG in Hengelo wordt vormgegeven en verloopt in de praktijk. Vragen komen aan de orde zoals wie is verantwoordelijk voor de ketenregie, waar richt ketenregie zich op en welke middelen voor ketenregie worden ingezet?

Op basis van de bevindingen uit de eerste twee onderzoeksvragen wordt, door middel van de derde en tevens laatste onderzoeksvraag, bezien wat de beide overleggen met elkaar gemeen hebben en op welke punten zij van elkaar verschillen. Tot slot kan dan bekeken worden wat zij van elkaar kunnen leren met betrekking tot ketenregie.

1.3.2 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is een kwalitatief vergelijkende casestudie met cases van huiselijk geweld uit Enschede en Hengelo. Hierbij wordt niet op de inhoud ingegaan, maar wordt gekeken naar het proces/de aanpak. De bestudering van verschijnselen gebeurt in hun natuurlijke setting: het SSO en het COHG. Het onderzoek betreft de periode van september 2007 tot en met februari 2008. Van september tot en met februari zijn verscheidene overleggen van het SSO en het COHG bijgewoond, en in de maand februari hebben de interviews plaatsgevonden. De onderzoekseenheden zijn de deelnemers van het SSO in Enschede en de deelnemers van het COHG te Hengelo en de ketenregisseurs, omdat het onderzoek zich richt op ketenregie op het ketenniveau. Op dit niveau staan de ketenpartners en ketenregisseurs centraal. Voor beide groepen onderzoekseenheden is een aparte vragenlijst opgesteld. De respondenten en de beide vragenlijsten vindt u in de bijlagen.

Het onderzoek is kwalitatief van aard, vanwege het feit dat niet-numerieke data worden verzameld om inzicht te krijgen in de ketenregie binnen beide overleggen. Kwalitatief onderzoek is hier gepast omdat meer diepgaande informatie over ketenregie gewenst is.

1.3.3 Onderzoeksmethoden

Om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- Raadplegen van bestaande informatie:
 - Literatuurstudie: naar ketenregie, coördinatie en voortgangsbewaking;
 - Documentanalyse: beleidsstukken, convenanten en notulen van vergaderingen;
 - Raadplegen van registratiesystemen: VIS2, BPS en COMPAS;
- Diepte-interviews: face-to-face interviews op locatie (bij respondenten op de werkplek) middels een semi-structureerd interview;
- (Participerende) observatie: tijdens de overleggen.

Het onderzoeksgebied beslaat Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Borne. Het SSO betreft het gebied Enschede en Haaksbergen en het COHG beslaat het gebied Hengelo en Borne.

De cases zijn als volgt geselecteerd: vereiste voor een case was dat hij tijdens het afstudeeronderzoek (nog) op de agenda stond. Per stad zijn vervolgens twee cases geselecteerd die zo veel mogelijk verschillend van elkaar zijn (most different cases analysis). Bij één van de cases is een jeugdcomponent betrokken, bij de andere case niet. De twee cases van Enschede en Hengelo dienen, qua verhaal en betrokken partijen vergelijkbaar te zijn om zo correct mogelijke uitspraken te kunnen doen over de verschillen en overeenkomsten in regie.

De respondenten zijn ook naar case geselecteerd. In totaal zijn er 7 ketenpartners van het SSO in Enschede geïnterviewd en 6 ketenpartners van het COHG in Hengelo. Er zijn onder andere gesprekken gehouden met representanten van de gemeente Hengelo, het OM, de politie, de GGD, Reclassering, het wijkzorgteam en Bureau Jeugdzorg.

Onderzoeksvraag 1 wordt beantwoord aan de hand van de literatuur van van der Aa & Konijn (2001) en (2002) over ketenregie in het openbaar bestuur, Goedee & Entken (2006) over het implementeren van werken in ketens, Kottman (1976) over coördinatie bij de centrale overheid en tot slot Mulder & Gerlof (1997) over technieken voor planning en voortgangsbewaking. De nadruk wordt hierbij gelegd op reeds geldige begripsvorming.

Onderzoeksvraag 2 en 3 worden ook beantwoord door middel van bovengenoemde literatuur. Tevens wordt er bij deze onderzoeksvragen ook stil gestaan bij ketenregie in de praktijk. Om dit in beeld te brengen heb ik enkele keren het SSO en het COHG bijgewoond, en vier cases van huiselijk geweld op de voet gevolgd. Tevens zijn er een aantal actoren uit de keten in Enschede en Hengelo geïnterviewd, om een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de praktijk.

1.3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid is de mate waarin de uitslag van een bepaalde meting correspondeert met de werkelijkheid. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van bestaande data. Wanneer niet alle gegevens zijn ingevoerd in het systeem, niet volledig zijn of wanneer niet alle notulen zijn opgenomen kan bias in de databronnen voorkomen; 'Bias in your data sources'¹³. Het kan dan voorkomen dat de documenten die gebruikt zijn geen accurate visie van de case weergeven. Dit kan voorkomen worden door data te verzamelen van verschillende bronnen. Dit is echter niet mogelijk in dit onderzoek. De gegevens van de case staan nergens anders vermeld, dus moet gebruik worden gemaakt van de gegevens die voorhanden zijn.

De nadruk in dit onderzoek ligt op het SSO in Enschede. Doordat mijn afstudeerstage bij het Veiligheidshuis in Enschede heeft plaatsgevonden is het samenwerkingsverband in Enschede intensiever en grondiger onderzocht dan het samenwerkingsverband in Hengelo. Dit kan enigszins een afwijkend beeld van de werkelijkheid geven.

¹³ Babbie 2001: 325

Buiten de externe bronnen heeft het onderzoeksmateriaal een hoog zelfrapportagegehalte. De notulen van het SSO en het COHG en de aanvullende interviews met ketenpartners zijn gebaseerd op eigen inzichten van professionals. Dit vormt echter geen probleem, omdat informatie vaak vanuit diverse bronnen controleerbaar is.

Externe validiteit

Externe validiteit is in hoeverre de resultaten van een bepaald onderzoek of een test te generaliseren zijn naar andere situaties dan die in het onderzoek.¹⁴ Bij externe validiteit staan drie vragen centraal: in hoeverre zijn de getrokken conclusies uit het onderzoek generaliseerbaar naar andere situaties, andere populaties of andere (verwante) begrippen.

De externe validiteit in dit onderzoek is deels gewaarborgd. De definitie van huiselijk geweld is grotendeels hetzelfde in heel Nederland. En doordat in elke gemeente vergelijkbare cases voorkomen, waarbij de slachtoffers van huiselijk geweld in een soortgelijke situatie zitten, kunnen andere gemeenten veel leren van een overleg als het SSO en het COHG wat betreft de samenwerking en regie.

Door tevens gebruik te maken van 'Most Different Cases Analysis', cases die qua inhoud het meest verschillend van elkaar zijn, wordt de externe validiteit van het onderzoek ook deels gewaarborgd.¹⁵ Omdat de cases die gevolgd zijn in het onderzoek zo veel mogelijk van elkaar verschillend zijn, kan het zijn dat door de diversiteit in de cases de regie verschillend verloopt of dat er verschillende middelen voor regie worden ingezet. Wanneer de regie binnen de cases overeenkomsten vertoont, mag men aannemen dat de regie niet afhankelijk is van de case, maar dat de uitkomsten betreffende de regie voor alle cases huiselijk geweld gelden en niet slechts voor dat specifieke geval. De externe validiteit is hiermee gewaarborgd.

1.4 Relevantie van het onderzoek

Onderzoek naar het SSO en het COHG is voor een aantal partijen van belang. In de eerste plaats is dit onderzoek van belang voor mijn opdrachtgever het OM/Veiligheidshuis Enschede. Zij is geïnteresseerd in het verloop van het SSO en naar de regie die erop gevoerd wordt. Daarnaast is dit onderzoek belangrijk voor de uitvoerende organisaties (ketenpartners) zelf. Zij spannen zich in om zaken zo goed en snel mogelijk af te handelen. Regie is daarbij een belangrijke factor. Tevens kunnen andere gemeenten en organisaties ook leren van dit onderzoek. Belangrijk is namelijk dat er kennis wordt overgedragen naar andere gemeenten en organisaties over hoe zij invulling kunnen geven aan een overleg als het SSO en het COHG en hoe de regiefunctie succesvol ingevuld kan worden.

Als laatste profiteert de hele maatschappij van de dienstverlening en heeft daarom baat bij het onderzoek. De samenleving is erbij gebaat dat de regie bij strafzaken goed verloopt zodat zaken goed en snel afgehandeld worden met het oog op de objectieve en subjectieve veiligheid. Voor dader en slachtoffer is het tevens belangrijk dat de regierol goed wordt ingevuld zodat zaken goed afgehandeld worden.

¹⁴ Shadish, Cook & Campbell 2002: 228

¹⁵ Shadish, Cook & Campbell 2002

Zij moeten weten waar ze aan toe zijn en waar zij staan in de zorg- en strafrechten. Kortom, iedereen is gebaat bij een optimale afstemming van werkzaamheden binnen het SSO en het COHG op casusniveau en beleidsniveau. Daar hoort ook een goede regie bij.

1.5 Opbouw van het onderzoeksrapport

Het verslag van dit onderzoek kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 wordt een schets gegeven van het theoretisch kader dat relevant is voor het onderzoek. Hierbij wordt ingegaan op de begrippen keten, ketenregie, coördinatie en voortgangsbewaking, waarbij tot slot een samenvatting en analysekader gegeven zal worden. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de ketenregie in het SSO in Enschede. Het bevat een korte beschrijving van het Veiligheidshuis Enschede waarbinnen het SSO plaatsvindt. Daarna zal een omschrijving van het SSO worden gegeven en zal aan de hand van twee huiselijk geweld cases uit het SSO bekeken worden hoe de ketenregie in de praktijk verloopt.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een beschrijving gegeven van de regie in het COHG in Hengelo en wordt ook hier ingegaan op twee cases van huiselijk geweld die in het samenwerkingsverband in Hengelo besproken zijn.

Hoofdstuk 5 bevat een vergelijking van de beide overleggen wat betreft de regie en in het slothoofdstuk, hoofdstuk 6, zal een samenvatting van de belangrijkste onderzoeksresultaten en aanbevelingen voortvloeiend uit het onderzoek worden gegeven.

Hoofdstuk 2: Ketens & Ketenregie

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van theoretische begrippen en inzichten die nodig zijn om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Centraal staat de ketenregie binnen het SSO en het COHG. Om de begrippen 'keten' en 'ketenregie' operationeel te maken in een onderzoeksmodel worden in dit theoretisch kader verschillende facetten van ketenregie en theorieën die daarmee samenhangen uiteengezet. Paragraaf 2.1 gaat hierbij in op ketens en samenwerking. Paragraaf 2.2 gaat in op het begrip ketenregie. Daarna zullen twee vormen van ketenregie aan de orde komen. Paragraaf 2.2.1 gaat in op coördinatie, waarna in paragraaf 2.2.2 aandacht zal worden besteed aan voortgangsbewaking. Tot slot zal in paragraaf 2.3 een samenvatting van de theorie worden gegeven en een vertaalslag worden gemaakt naar het hoofdobject van mijn onderzoek: het SSO.

2.1 Ketens en samenwerking

2.1.1 Samenwerking

In de hedendaagse (bestuurlijke) praktijk ziet men steeds meer interorganisationale samenwerking. Organisaties zijn steeds sterker afhankelijk van elkaar voor het realiseren van beleidsprestaties en de kwaliteit van dienstverlening. Veel 'nieuw' beleid, vooral op lokaal niveau, is ondenkbaar zonder deze samenwerking. Oosterwijk (1994, p.11) omschrijft 'samenwerking' als werkverbanden, waarbij personen of organisaties een bijdrage leveren aan een bepaald product. Samenwerking kan betrekking hebben op gezamenlijk handelen en in overleg handelen¹⁶. Bij gezamenlijk handelen kunnen afzonderlijke (overheids)organisaties hun competenties gezamenlijk inzetten ten behoeve van een beleidsproces of een beleidsproduct. Bij het in overleg handelen is er sprake van informatie-uitwisseling. Partners behouden bij deze vorm van samenwerking hun autonomie en eigen verantwoordelijkheid. Mijn verwachting is dat bij de samenwerking in dit onderzoek de nadruk komt te liggen op 'in overleg handelen'. Het SSO en het COHG zijn beide overleggen waar afstemming van werkzaamheden centraal staat en waarbij informatie-uitwisseling plaatsvindt ten behoeve van de aanpak van huiselijk geweld.

Net als in het SSO en het COHG is samenwerking de laatste jaren erg in trek. Veel organisaties hebben ondervonden dat een gezamenlijke aanpak meer oplevert dan solistisch optreden. Door samenwerking tussen professionals in een keten kan getracht worden de uitvoering van de dienstverlening te verhogen en innovatieve krachten te bundelen. Ook bij de overheid groeit de erkenning dat beleidsambities alleen zijn te realiseren wanneer overheden gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen en hun acties meer dan voorheen op elkaar afstemmen. Regeringsnota's op het gebied van bijvoorbeeld het veiligheidsbeleid en het Grotestedenbeleid pleiten dan ook voor een integrale benadering van beleid en uitvoering, voor samenhang in maatregelen, voor gecoördineerde actie en een sluitende aanpak, voor afstemming tussen partijen, voor gebiedsgericht werken en voor samenwerking in de keten¹⁷. Steeds vaker worden

¹⁶ Bruinsma 1999: 543-544

¹⁷ van der Aa & Konijn 2002: 5

activiteiten die verband houden met publieke dienstverlening geconceptualiseerd in termen van ketens, zo ook het SSO en het COHG.

Ketens zijn er, onder andere, om te kunnen voorzien in de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare personen – mensen met meervoudige beperkingen en problemen op meerdere leefgebieden – voor wie een samenstel van diensten en voorzieningen nodig is, welke geleverd worden door meerdere partijen. Die diensten moeten soms na elkaar en soms gelijktijdig beschikbaar zijn. Dat vergt een goede afstemming tussen de betrokken partijen van de zorg- en strafrechtketen, want in ketens werken zelfstandige partners samen aan het realiseren van een product dat voorziet in de behoeften van de klant. Bij zeer gecompliceerde dienstverlening kunnen meerdere ketens nodig zijn, die op een of andere manier gekoppeld zijn. In het geval van huiselijk geweld kunnen een opsporings- en strafrechtelijke keten en een zorg- en opvangketen ingeschakeld worden. Maar de ketens moeten ook aan elkaar gekoppeld worden vanwege de raakvlakken zoals in het geval van strafrechtelijk opgelegde daderhulpverlening en schadevergoeding aan het slachtoffer.¹⁸ Zo ook bij het SSO dat bestaat uit een koppeling van de justitiële keten en de zorgketen. De justitiële en zorgketen dienen gelijktijdig ingezet te worden, ten behoeve van een sluitende aanpak van huiselijk geweld en dat vereist afstemming.

2.1.2 Ketenenaderingen

Er worden in de literatuur verschillende definities gegeven van het begrip keten. Het is een abstract begrip waarvoor geen gesloten definitie gegeven is. Er zijn veel omschrijvingen van dit concept: het wordt in veel betekenissen en situaties gebruikt. Zo kent men ketens in de zorg en in het strafrecht, en zijn er nog talloze andere ketens te noemen.

Ketens worden door Bomhof & Peters beschouwd als een specifieke vorm van interorganisatorische, niet-hiërarchische samenwerking, waarin autonoom beslissende actoren hun onderlinge afhankelijkheden regelen.

Een andere definitie die gehanteerd wordt is: een keten is een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel. Bij de ordening en afstemming van activiteiten houden de partijen het oog op de bal: de cliënt die het ‘primaire proces’ doorloopt, en de opeenvolgende stappen in de dienstverlening¹⁹.

van der Aa & Konijn (2002) definiëren een keten als volgt: *Een keten is een samenwerkingsverband tussen ten opzichte van elkaar zelfstandige maar tegelijk ook wederzijds afhankelijke partijen dat erop gericht is een zekere afstemming van activiteiten te bewerkstelligen, waarbij de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm krijgt vanuit de invalshoek van het primaire proces, dat wil zeggen: in de opeenvolging van contactmomenten die ook de cliënt van de partners in de keten ervaart.*

¹⁸ Handreiking ketensamenwerking in de Wmo 2005: 22

¹⁹ brochure ‘ruimte voor regie’ 2003

Aan deze omschrijving van het ketenconcept zijn de volgende centrale noties te ontlelen:

Een keten is een samenwerkingsverband tussen zelfstandige maar tegelijk wederzijds afhankelijke partijen: de partners die deel uitmaken van een keten zijn doorgaans afzonderlijke organisaties met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Denk aan politie, OM, Reclassering en Maatschappelijk Werk. Ze bestaan los van elkaar, maar tegelijk kunnen ze ook niet zonder elkaar. Er is sprake van interdependentie, in die zin dat het handelen van de partij in de keten de handelingsruimte voor de andere partij in de keten mede bepaalt. Om het concreet te maken: bij de bestrijding van huiselijk geweld kan de politie niet zonder de inbreng van de hulpverlening. Omgekeerd geldt hetzelfde. Het samenwerkingsverband tussen de partners in de keten geeft concreet inhoud aan de ingewikkelde balans tussen de gelijktijdige aanwezigheid van organisationele autonomie en onderlinge afhankelijkheid. Dat verband kan formeel maar ook informeel zijn, bewust of onbewust bestaan, afgedwongen zijn of vrijwillig tot stand komen en met name regels stellen en/of juist ruimte bieden.

Een keten is erop gericht een zekere afstemming in activiteiten (en producten) te bewerkstelligen tussen partijen: alle ketenpartners hebben eigen doelen en middelen, die niet noodzakelijk in elkaars verlengde liggen. Het denken in termen van ketens (en ketenregie) beoogt juist bij dit soort verbindingen de onderlinge afstemming in activiteiten te versterken.

Een keten in het sociale domein kent als ordeningsprincipe voor ketenpartners en hun activiteiten de opeenvolging van contactmomenten met de cliënt in de publieke dienstverlening. In de keten staat de logica van het primaire proces centraal. Kenmerkend is daarmee ook het organiseren van dienstverlening vanuit de cliënt. Organisaties en instellingen worden erdoor geprikkeld hun activiteiten zo op elkaar af te stemmen dat er geen overlap is in hun aanbod en er ook geen vragen van cliënten blijven liggen. De afstemming krijgt zo vorm dat er voor cliënten een doorlopend en samenhangend pakket aan dienstverlening ontstaat. In een ideale situatie hoeft de cliënt door de ongehinderde voortgang in de keten niet eens te merken dat hij met verschillende organisaties te maken heeft. De cliënt vormt dus het ijkpunt, meer afgeleide doelen van het centraal stellen van de keten als ordeningsprincipe zijn het bereiken van een betere doorstroming, het wegwerken van wachtlijsten en dus meer doelmatigheid naast meer klantvriendelijkheid en kwaliteit.²⁰

Partners in de keten kunnen in de opeenvolging van contactmomenten erg afhankelijk zijn van elkaars acties. Indien de ene partner zijn acties niet tijdig uitvoert, levert dit oponthoud op voor de andere partner. Het is als het ware een 'dependency bounded' keten; de doorlooptijd van de keten wordt bepaald door de doorlooptijden van activiteiten en hun onderlinge afhankelijkheden.²¹ Dat wil zeggen dat oponthoud van de ene partner oponthoud op voor de andere partner oplevert.

Deze benaderingen van ketens vertonen verscheidene noemenswaardige overeenkomsten en verschillen. Alle benaderingen bevatten, direct of indirect, de volgende componenten: samenwerking, autonome actoren en onderlinge afhankelijkheden. De componenten waarin zij van elkaar verschillen zijn onder andere de opeenvolging van contactmomenten, de benoeming van de cliënt in de

²⁰ van der Aa & Konijn 2002: 10-11

²¹ Mulder & Gerlof 1997:96

definitie en het nastreven van een afzonderlijk doel. Het accent in de benaderingen verschilt dus af en toe.

De keten van het SSO bevat alle componenten van eerder genoemde benaderingen van een keten. Het SSO is een samenwerkingsverband bestaande uit autonome actoren met onderlinge afhankelijkheden die voor eenzelfde doel samenwerken: de objectieve en subjectieve veiligheid in Enschede vergroten. Daar komt bij dat het SSO cliëntgericht is en er een opeenvolging van contactmomenten plaatsvindt. De definitie die daar het meeste aan voldoet is die van van der Aa & Konijn. In mijn onderzoek zal daarom bovenstaande definitie van van der Aa & Konijn gehanteerd worden. Dit is de meest omvattende definitie van een keten en is het meest kenmerkend voor het SSO.

Naast de verschillende benaderingen van keten zijn er een aantal achterliggende theorieën om gebruik te maken van ketens. Een van de theorieën is het Total Quality Management (TQM): TQM is een managementstroming die zich richt op kwaliteitsverbetering in het gehele productieproces. Het centrale idee is dat het efficiënter is om alle activiteiten in eenmaal goed te doen. Hiermee bespaart de organisatie tijd op correcties, mislukte producten en serviceverlening. Hierdoor zou de organisatie uiteindelijk kosten besparen. TQM is zowel toepasbaar binnen productiebedrijven als binnen dienstverlenende organisaties. Door een betere samenwerking tussen de professionals in een keten kan getracht worden de uitvoering van de dienstverlening te verhogen en innovatieve krachten te bundelen. Dit kan bewerkstelligd worden door een goede regie en coördinatie binnen de keten te voeren. Alle medewerkers binnen een organisatie of keten zijn hierbij betrokken. Zij dienen allen routinematig betrokken te zijn bij en mee te werken aan de continue verbetering en beheersing van de productkwaliteit en alle processen. Het gebruik van standaardsystemen (hier: standaardprocessen en standaardisatie van de oplossing) spelen hier een grote rol bij.²²

Ook het concept Supply Chain Management (SCM) ligt, volgens van der Aa & Konijn (2002), ten grondslag aan het gebruik van ketens. SCM is een principe waarbij door middel van het verbeteren van processen en samenwerking met ketenpartners betere functionaliteit van de deelnemende organisatie in een keten ontstaat. Met de introductie van het concept logistieke ketens of 'supply chains' werd in de jaren negentig een forse stap voorwaarts gemaakt om het totale wordingsproces van producten en/of diensten efficiënter en doelmatiger te laten verlopen. Niet dat die ketens voordien niet bestonden, integendeel, de economie draait al heel erg lang op basis van over verschillende partijen georganiseerde productieprocessen. In die periode echter ging men zich richten op het optimaliseren van deze zogeheten ketenprocessen. "Het ketendenken maakt (...) zichtbaar hoe schakels in de keten zich verhouden tot het eindproduct. Met wensen van klanten of specificaties van producten kan zo vroeg mogelijk in de keten rekening worden gehouden. Ketendenken brengt bovendien afhankelijkheden van activiteiten aan het licht en verklaart knelpunten".²³

Binnen de non-profitsector is ketengericht werken vooral gericht op het verbinden van doorgaans gefragmenteerde handelingen, die gericht zijn op dezelfde cliënt of

²² Rampersad 2000: 15

²³ Faber & Niemeijer in: Kennis voor Ketens 2004

doelgroep(en). Hier: plegers van huiselijk geweld. Het verbinden van deze gefragmenteerde handelingen is een taak voor de regisseur.

2.1.3 Vier manieren van ketensamenwerking

Ketensamenwerking is het organiseren van vraag- of aanbodgestuurde samenwerking: het structureel samenwerken van personen van verschillende partijen met verplichtend karakter, gezamenlijk doel en vergaande afspraken waarbij de werkwijze en interventiemethoden op elkaar af worden gestemd.²⁴

Cohen & Roussel²⁵ benoemen binnen de Supply Chain vier manieren van ketensamenwerking, te weten:

- transactionele ketensamenwerking: als er sprake is van een overeenkomst met de koper/cliënt waarbij van tevoren wordt afgesproken dat hij/zij een bepaald aantal producten zal afnemen. Binnen die transactionele kaders kunnen cliënt en keten als “gelijkwaardige en volwaardige partijen” eisen aan elkaar stellen, elkaar de maat nemen en aan elkaar verantwoording afleggen.
- coöperatieve ketensamenwerking: binnen deze vorm van samenwerking wisselen partners informatie met elkaar uit met betrekking tot beschikbaarheid, aankoop van klanten en de status van de levering aan de klant.
- gecoördineerde ketensamenwerking: partners werken nauw samen en zijn afhankelijk van elkaars capaciteiten. Informatieverkeer in twee richtingen is nodig, net als het synchroniseren van wederzijdse planningen. Bovendien vereist deze vorm van samenwerking complexere systemen om het proces te ondersteunen.
- gesynchroniseerde ketensamenwerking: binnen deze vorm van samenwerking werken partners op bepaalde terreinen samen. De klant is het uitgangspunt en de regisseur dient activiteiten en competenties te organiseren die leiden tot een tevreden klant.

Met koper/cliënt wordt op basis van de achtergrond van dit onderzoek bedoeld de pleger van huiselijk geweld. Onder product kan worden verstaan het plan van aanpak, of het behandelplan van de cliënt. Interessant in dit onderzoek is om te bekijken hoe ver de samenwerking gaat. De transactionele ketensamenwerking gaat het minst ver. Iedere trede lager gaat de ketensamenwerking verder. Hoe verder de samenwerking gaat, hoe meer er aandacht dient te worden besteed aan ketenregie.

2.2 Ketenregie

Ketenregie is een van de mogelijkheden voor betere sturing van een keten. In dit onderzoek wordt de aandacht gericht op ketenregie in het sociale domein, dat wil zeggen de sociale vraagstukken in de samenleving, zoals welzijn en volksgezondheid. Mijn onderzoek richt zich op een van deze vraagstukken: huiselijk geweld.

Onder het concept ketenregie in het sociale domein wordt verstaan:

‘Het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten’²⁶.

²⁴ <http://www.invoeringwmo.nl>

²⁵ Cohen & Roussel 2005 in Goedee & Entken 2006: 42-43

²⁶ van der Aa & Konijn 2002: 14

Aan deze omschrijving van het concept ketenregie zijn de volgende centrale noties te ontlelen:

- Ketenregie is gericht op het creëren van een betere dienstverlening voor de cliënt;
- Ketenregie verleidt de ketenpartners tot meer afstemming van hun activiteiten.

Op deze wijze worden verbeteringen in een bepaalde schakel mogelijk die voordeel opleveren in volgende schakels. Wezenlijk is hier de notie van verleiden die nogal op gespannen voet staat met afdwingen en opleggen. De mogelijkheden om van bovenaf de onderlinge afstemming te regelen zijn voor ketens in het sociale domein doorgaans beperkt en voor zover ze er wel zijn hebben de interventies die hieruit voortvloeien vaak een beperkte levensduur, door het vermogen tot strategisch gedrag van de partijen in de keten.

Ketenregie in de aanpak van huiselijk geweld betekent in de eerste plaats samenwerking stimuleren, ondersteunen en (bij)sturen. Bij ketenregie gaat het om "het stimuleren van zelfverantwoordelijkheid van ketenpartners, het vormgeven aan netwerken en samenwerking, het maken van afspraken en het delen van kennis en ervaringen"²⁷.

Ketenregie kan verbonden worden aan één actor, of aan verschillende actoren, binnen en buiten de keten. Er is sprake van een ketenregisseur als één actor door de ketenpartners wordt erkend als *de* ketenregisseur. Die erkenning kan voortkomen uit een formele afspraak, waarbij aan de ketenregisseur bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden toegekend. Ook kan de ketenregisseur informeel als zodanig worden erkend, op basis van zijn competenties, autoriteit of machtspositie binnen de keten.²⁸ De ketenregisseur is het centrale punt voor sturing, coördinatie en voortgangsbewaking.

Niveaus van ketenregie

Ketenregie kan zich afspelen op meerdere niveaus:

- het trajectniveau: cliënten en professionals;
- het ketenniveau: ketenregisseurs en ketenpartners;
- netwerkniveau: opdrachtgevers en financiers;
- het niveau van de beleidsomgeving: toezichthouders, probleemhebbers, kennispartners en beleidsmakers.²⁹

In mijn onderzoek zal de nadruk komen te liggen op ketenregie op het ketenniveau. Met mijn onderzoek wil ik uitspraken doen over de samenwerking tussen ketenpartners en de regie die daarop wordt gevoerd. De regietaak op ketenniveau is onder andere het bevorderen van de professionalisering (competenties en methodieken), het denken in termen van functies en het houden van de partners aan de gezamenlijk aangegane verplichtingen.³⁰

²⁷ van der Aa & Konijn 2001: 93

²⁸ van der Aa & Konijn 2002: 14

²⁹ brochure 'ruimte voor regie' 2003

³⁰ Handreiking ketensamenwerking in de Wmo 2005: 25

Strategieën voor ketenregie

Er kunnen verschillende strategieën voor ketenregie worden ingezet. De complexiteit van de keten bepaalt welke strategie zinvol is om te gebruiken. Een 'eenvoudige' keten vraagt om een andere samenwerking en strategieën voor regie dan een 'complexe' keten. Het is dus afhankelijk van de complexiteit van de keten en de manier van ketensamenwerking welke strategieën toegepast kunnen worden. Aan de hand van een vijftal ketendimensies kan worden bepaald hoe complex of eenvoudig een keten is. Deze ketendimensies zijn:

- eenduidigheid versus meerduidigheid van de ketenopvatting; hoe verder de opvattingen van de ketenpartners over het maatschappelijk doel uiteenlopen, des te complexer is de keten.
- aanbodgestuurde versus vraaggestuurde keten; in een vraaggerichte keten stelt de cliënt als het ware zelf zijn keten vast. Dat maakt de keten complex omdat er telkens andere relaties tussen de ketenpartners ontstaan. Een keten met individuele trajecten is lastiger te regisseren dan de aanbodgerichte keten.
- stabiele versus dynamische ketenstructuur; in een stabiele keten werken altijd dezelfde ketenpartners. Dat maakt de regie vaak eenvoudiger. In andere ketens bestaan meerdere concurrerende aanbieders.
- veel versus weinig concurrerende afhankelijkheden; hoe meer relaties ketenpartners hebben met partijen buiten de keten, des te complexer is de keten.
- veel versus weinig machtsconcentratie; hoe meer de macht is versnipperd over partijen in de keten, hoe complexer de keten.³¹

Het SSO kan aan de hand van deze 5 dimensies van ketens in grote lijnen als een eenvoudige keten gedefinieerd worden. Het SSO is eenduidig in de ketenopvatting, is een aanbodgestuurde keten en heeft een stabiele ketenstructuur. Het SSO heeft echter wel concurrerende afhankelijkheden, maar in beperkte mate. Alle partijen van het SSO hebben relaties met partijen buiten het SSO en het SSO kent een versnipperde machtsverdeling. De macht is verdeeld over de partijen in de keten. Dit alles geldt tevens voor het COHG.

Voorbeelden van vijf mogelijke strategieën voor ketenregie zijn:

1. Initiatief nemen tot doelvervlochtening en innovatie; mogelijkheid om belangen te combineren. Instrumenten als creatieve concurrentie, experimenten en benchmarking, maar ook de introductie van vraagsturing geven ketenpartners impulsen, maar ook ruimte om hun eigen samenwerkingsmanieren te ontwikkelen.
2. Maatschappelijke urgentie creëren; door middel van onderzoek en monitoring, participeren in of creëren van netwerken en platforms of het inschakelen van de media, artikelen in de pers en vakbladen.
3. Verleiden tot responsiviteit, flexibiliteit en variëteit; nieuwe prikkels inbouwen, concurrentie, benchmarking, visitatie en publieke verantwoording.
4. Ruimte scheppen voor doelvervlochtening en innovatie (door partijen van buiten de keten); middels beleid financiering en (de)regulering.
5. Ketenherstructurering; verminderen van complexiteit.

Ketenregie is een van de middelen die ingezet kan worden om de samenwerking binnen de keten beter te laten verlopen. Het is belangrijk dat de samenwerking en afstemming goed verloopt. Het is dan ook van belang dat de juiste strategie ingezet

³¹ van der Aa & Konijn 2002: 23

wordt naar aanleiding van de classificatie van de keten. Past de classificatie van de keten vanuit de praktijk niet met de geschikte strategie voor ketenregie, dan kan dit leiden tot een manier van ketenregie die niet optimaal is voor de keten en voor verbetering vatbaar is. In mijn onderzoek is daarom ook gekeken naar de strategieën voor ketenregie die ingezet zijn in Enschede en Hengelo en of dit de juiste strategieën zijn. Daarnaast is gekeken in hoeverre er sprake is van de twee vormen van ketenregie, namelijk coördinatie en voortgangsbewaking. Deze twee onderwerpen zijn onderdeel van ketenregie, dus kunnen enige overlap vertonen.

2.2.1 Coördinatie

Coördinatie behelst het afstemmen van de van elkaar afhankelijke processen zonder de flexibiliteit en autonomie aan te tasten³². Kottman (1976) verstaat onder coördinatie (het trachten) afstemming (te bereiken) tussen meerdere eenheden met betrekking tot (de resultaten van) hun activiteiten op een bepaald terrein: hier huiselijk geweld. Coördinatie in de aanpak van huiselijk geweld betekent in de eerste plaats het op elkaar afstemmen van de politie-, justitie- en hulpverleningsinterventies die nodig zijn om het huiselijk geweld aan te pakken.

Volgens Terpstra (2001) gaat het bij coördinatie om twee elementen. Ten eerste kan men zich afvragen in hoeverre er sprake is van coördinatie binnen de keten. Het gaat daarbij om de hoeveelheid middelen die voor de coördinatie beschikbaar zijn en in hoeverre hiervoor een specifieke organisatie in het leven is geroepen. Bij coördinatie ken men zich richten op drie relevante functies, te weten het bevorderen van communicatie tussen partijen in een keten, de bevordering van afstemming in handelingspatronen, doelstelling en middelen alsmede conflictbeslechting. Vooral de laatste functie is van belang om de ketensamenwerking in stand te houden. In mijn onderzoek zal daarom worden bekeken waar de focus van de coördinatie ligt.

Het tweede element van coördinatie richt zich op de vraag in hoeverre de coördinatie voldoet aan de voorwaarden van onpartijdigheid, deskundigheid en gezag bij de partners in de keten. Deze voorwaarden bepalen de mate waarin de coördinatie kan optreden als 'change agent', dat wil zeggen in staat is veranderingen op gang te brengen en te houden, succesvolle afstemming tot stand brengen of conflicten kan voorkomen of beslechten³³.

Volgens de literatuur zijn er voor coördinatie in principe verschillende middelen beschikbaar. Naar hun aard deelt Kottman³⁴ ze als volgt in:

- culturele coördinatiemiddelen; het patroon van gemeenschappelijke waarden, doeleinden, normen en verwachtingen van betrokkenen. Dit is belangrijk bij de afstemming van beleid. Dit patroon heeft invloed op het sociaal gedrag in het interactieproces en bevordert een zekere gelijkgerichtheid (convergentie van denkbeelden).
- structurele coördinatiemiddelen; met hiërarchisch of horizontaal karakter. Bij coördinatie door direct-hiërarchisch bovengeschikte positie tracht men vanuit een zo centraal mogelijke positie alles te voorzien, te overzien, gedetailleerd te sturen en te regelen. Beslissingen over alle te verrichten taken, en de daarbij behorende

³² Goedee & Entken 2006: 89

³³ Ottens 2003: 21

³⁴ Kottman 1976: 65-90

taakafbakeningen worden centraal genomen. Bij coördinatie met een horizontaal karakter wordt getracht op verschillende niveaus van de organisatie door middel van niet direct-hiërarchische (dwars)verbanden tussen organisatie-elementen onderlinge afstemming tussen deze elementen tot stand te brengen. Coördinatie door deze dwarsverbanden wordt vooral nagestreefd als er sprake is van een gezamenlijk te verrichten activiteit (bijvoorbeeld probleemoplossingprocessen). Voor de horizontale coördinatie kunnen zowel informele als geïnstitutionaliseerde middelen worden gebruikt.

- instrumentele coördinatiemiddelen; voorbeelden hiervan zijn standaardisatie (vaststellen van standaardprocedures, -voorschriften en -instructies), planning (planvorming; kwalitatief en kwantitatief) en budget (raming van inkomsten en uitgaven). Men kan in een relatief stabiele en overzichtelijke situatie met een minder sterke vorm van interdependentie volstaan, met standaardisatie als coördinatievorm.

Naarmate de interdependentie gecompliceerder wordt, zal naast standaardisatie de behoefte ontstaan aan verdergaande coördinatievormen als planning en budget³⁵.

In de praktijk kunnen meerdere coördinatiemiddelen tegelijkertijd gehanteerd worden en kunnen andere potentieel aanwezig zijn.

Coördinatie kan zowel top-down als bottom-up geschieden. Top-down wil zeggen van strategisch niveau naar het operationele niveau. Bottom-up betekent letterlijk het tegenovergestelde: van onder naar boven, dus van operationeel niveau naar strategisch niveau.³⁶

2.2.2 Voortgangsbewaking

Voortgangsbewaking behelst het proces van registreren van basisgegevens en het periodiek vaststellen van de status van een project of een deel daarvan³⁷. Het betreft het meten van de voortgang van de in een planning opgenomen activiteiten³⁸.

Voortgangsbewaking heeft tot doel actuele informatie over het project te geven teneinde:

- de projectleider/ketenregisseur in staat te stellen op tijd de juiste beslissingen te nemen en waar nodig bij te sturen;
- de opdrachtgever inzicht te geven in de stand van zaken in relatie tot contractuele afspraken (convenant);
- iedereen, die betrokken is bij het SSO (ketenpartners), inzicht te geven in de stand van zaken en zijn/haar bijdrage aan het grotere geheel.

Voortgangsbewaking geeft aan of het overleg al dan niet:

- op schema ligt ten opzichte van de meetlat van de planning;
- op koers ligt, dat wil zeggen de projectdoelstellingen haalt;
- gehinderd wordt door problemen of knelpunten;
- gehinderd zal gaan worden door problemen of knelpunten.

³⁵ Thompson 1967 in Kottman 1976

³⁶ Hufen & Ringeling 1990

³⁷ Mulder & Gerlof 1997: 102

³⁸ <http://www.pm3.markensteijn.com>

- Voorbeelden van problemen of knelpunten zijn: tekort aan resources (mensen en/of middelen), zowel kwantitatief als kwalitatief; inefficiënt gebruik van beschikbare resources; onnodige verspilling van tijd en/of kosten.³⁹

Verscheidene projecten hebben aangetoond dat voortgangsbewaking een centraal onderdeel moet zijn bij projectmatig werken voor een tijdige afwikkeling van zaken. Wie de voortgang van een project, in dit geval een case, effectief plant, bewaakt en controleert, voorkomt dat er energie wordt verspild. Daarnaast bevordert een goede planning de samenwerking binnen een team of keten, want een goede planning dwingt evenwicht te vinden tussen de verschillende partijen.⁴⁰

Binnen het SSO en het COHG is het daarom belangrijk dat de voortgang van de zaken gemeten wordt. Huiselijk geweld zaken, met name de zaken die urgent zijn, moeten niet te lang blijven liggen en dienen meteen opgepakt te worden. Acties moeten meteen op gang worden gebracht en uitgevoerd. De voortgang moet bewaakt worden en waar nodig moet aan de bel getrokken worden. Dat is een rol die weggelegd is voor de ketenregisseur. De ketenregisseur is verantwoordelijk voor het maken van duidelijke afspraken over het vervolg en het in gang zetten van de vervolgacties. Daarna moet de voortgang van de activiteiten in de gaten worden gehouden, moeten tussentijdse evaluatiemomenten geregeld worden en moet de actielijst regelmatig worden bijgewerkt.

Het is belangrijk de voortgang te meten ten opzichte van de planning om mogelijk eventuele afwijkingen en verstoringen vroegtijdig te signaleren en op basis daarvan in te grijpen en bij te sturen. Het is belangrijk om te weten waar men is op de geplande weg naar het doel, want voorkomen is immers beter dan genezen.

2.3 Samenvatting en analysekader

Het doel van deze paragraaf is weer te geven waar in het onderzoek naar wordt gekeken. Er wordt een vertaalslag gemaakt naar het SSO en het COHG en bekeken wat de theorie betekent voor mijn onderzoek. Er zal, met andere woorden, een inbedding van het theoretisch kader in het onderzoek worden weergegeven.

Samenwerking in zijn algemeenheid kan betrekking hebben op zowel gezamenlijk handelen als op in overleg handelen. Samenwerking kan worden vormgegeven in een netwerk of een keten, waarbij personen van verschillende partijen structureel samenwerken met verplichtend karakter, gezamenlijk doel en vergaande afspraken waarbij de werkwijze en interventiemethoden op elkaar af worden gestemd.

Dit onderzoek richt zich op samenwerking in zo'n keten: het SSO, een koppeling van de justitiële- en zorgketen. Daarnaast wordt gekeken naar de samenwerking in het COHG. Deze samenwerking, in een keten of niet, dient goed te verlopen. Een van de middelen die kan worden ingezet om de ketensamenwerking in het SSO te verbeteren is ketenregie. Partijen worden middels ketenregie ondersteund bij de optimalisatie van de keten. In hoeverre speelt ketenregie een rol in het SSO en het COHG op welke punten zou de regie eventueel verbeterd kunnen worden? Dat is de vraag waar het allemaal om draait. Belangrijk zijn daarbij de twee elementen van ketenregie; coördinatie en voortgangsbewaking. De aspecten van coördinatie die in mijn onderzoek aan de orde zullen komen zijn de middelen die voor coördinatie worden

³⁹ Mulder & Gerlof 1997: 51

⁴⁰ Kor & Wijnen 2004: 39

ingezet en of de coördinatie aan de voorwaarden van onpartijdigheid, deskundigheid en gezag bij de partners in de keten voldoet.

Bij voortgangsbewaking zal worden gekeken naar de registratie/vastlegging van gegevens en naar het uitvoeren/bijhouden van de actielijst.

Dit zijn belangrijke elementen van ketenregie die onder de loep genomen moeten worden om eventuele knelpunten binnen de ketenregie te achterhalen.

Schema 1: Elementen ketenregie

Ketenregie

Strategieën:

- initiatief nemen tot doelvervlochtening
- maatschappelijke urgentie creëren
- verleiden tot responsiviteit
- ruimte scheppen voor doelvervlochtening en innovatie
- ketenherstructurering

Coördinatie

Middelen:

- culturele coördinatiemiddelen
- structurele coördinatiemiddelen
- instrumentele coördinatiemiddelen

Voorwaarden:

- onpartijdig
- deskundig
- gezagsvol

Manier:

- bottom-up
- top-down

Voortgangsbewaking

Middelen:

- planning
- actie-/registratielijst
- volglyst

Voorwaarden:

- tijdig
- zorgvuldig
- effectief
- efficiënt

Manier:

- registratie van afgeronde bewerkingsstappen
- registratie van producten

Hoofdstuk 3: Ketenregie binnen het Stedelijk Strafketen Overleg (Enschede)

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ketenregie in het SSO. Allereerst zal een korte beschrijving worden gegeven over de aanpak van huiselijk geweld in Twente, waarna een omschrijving zal worden gegeven van de ketensamenwerking bij huiselijk geweld in Enschede. In de derde paragraaf komt de ketenregie aan bod waarbij een beschrijving zal worden gegeven van de coördinatie en de voortgangsbewaking zoals die in het SSO verloopt.

3.1 Aanpak huiselijk geweld

Huiselijk geweld is een van de twaalf speerpunten van Twente die de lokale driehoek en het college van Burgemeester & Wethouders in het Convenant Lokale Driehoek 2007 – 2009 heeft vastgesteld⁴¹. Het is een van de speerpunten die binnen het veiligheidsbeleid extra aandacht krijgt. Daarom heeft de GGD een model gecreëerd genaamd de Integrale Aanpak Huiselijk Geweld Twente. Dit is een model voor een integrale aanpak van huiselijk geweld (backoffice) op lokaal of subregionaal niveau, waarbij het geweld stopt en de hulpvraag van de cliënt centraal staat in plaats van het hulpaanbod van de afzonderlijke instellingen. De hulpvraag van de cliënt is uitgangspunt van handelen voor politie, justitie en de 1e en 2e lijnshulp- en dienstverlening. Bij acute onveilige situaties in geval van meervoudige problematiek zal er snel en efficiënt worden gehandeld. Slachtoffers en kinderen worden beschermd en daders worden aangepakt.

De doelstelling van een integrale aanpak huiselijk geweld is dat slachtoffers, daders en getuigen van huiselijk geweld in Twente tot hun tevredenheid op het juiste moment op de juiste wijze worden geholpen. Het geweld moet worden gestopt. Het voorkomen en het verminderen van geweld staat daarom centraal. Voor traumatische ervaringen zal hulp worden geboden. Het coördineren en afstemmen van het justitiële traject en het hulpverleningstraject staan garant voor een integrale aanpak.

Nieuw in dit model is de functie van procesmanager, die als onafhankelijke regisseur, bevoegdheden krijgt om de aansturing van het justitiële traject en het hulpverleningstraject op efficiënte en effectieve wijze ter hand te nemen en de coördinatie van de hulp aan te wijzen op basis van probleemanalyse en plan van aanpak in geval van een meervoudige hulpvraag. In het geval van een meervoudige hulpvraag, waar meerdere personen en instellingen bij betrokken zijn, vraagt de situatie om coördinatie en afstemming. Dit is een taak van de ketenregisseur. De ketenregisseur coördineert het overleg tussen professionele hulpverleners, stimuleert, faciliteert en bewaakt de continuïteit van de hulp die geboden wordt.⁴²

⁴¹ Convenant Lokale Driehoek

⁴² GGD 2005: 10

Het model kent de volgende fasen:

Fase 1: signalering en melding: signalering en melding van huiselijk geweld kan bij alle betrokken instellingen binnenkomen;

Fase 2: vaststellen van de complexiteit van de hulpvraag; er wordt onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige en meervoudige complexe hulpvragen in dit model, waarvoor een apart stroomschema is ontwikkeld;

Fase 3: intake, probleemanalyse, plan van aanpak.

Deze fasen brengen de volgende taken met zich mee. Allereerst komt er een melding van een incident van huiselijk geweld binnen bij de politie of zij signaleert dit. Dan volgt de opsporing door de politie, waarna de verdachte wordt aangehouden (al dan niet buiten heterdaad). De politie schakelt rechtstreeks het Team Vroeghulp van de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening in. Hierdoor is het mogelijk snel hulpverlening te bieden aan de slachtoffers. Het OM onderzoekt vervolgens de bewijsbaarheid van het feit en de volledigheid van het dossier en eventueel volgt er een dagvaarding. Het OM vraagt bij de Reclassering om rapportage en het regelen van intake daderhulpverlening. Dit dient te gebeuren binnen een periode van 2 maand, waarna een eindbeoordeling van het OM volgt. Er komt een Taakstraf Openbaar Ministeriezitting of een politierechterzitting waarbij een uitspraak wordt gedaan. Deze eindigt in een enkel geval in een sepot, en in de meerderheid van de gevallen in een taakstraf, een voorwaardelijke straf of daderbehandeling. Een plan van aanpak kan nu opgesteld worden. Dan begint de ketensamenwerking pas echt.

3.2 Ketensamenwerking

Verschillende partijen werken bij huiselijk geweld samen om een sluitend plan van aanpak op te stellen en deze in uitvoering te brengen. Dit alles gebeurt binnen het Veiligheidshuis Enschede (voor een omschrijving zie bijlage I). Van hieruit werkt men ook samen op andere terreinen, zoals drugs, woonoverlast en veelplegers. Op veel van deze gebieden zijn er speciale overleggen ontwikkeld, zo ook op het gebied van huiselijk geweld. Tweemaal per maand vindt in het Veiligheidshuis te Enschede een justitieel casuïstiek overleg meerder- en minderjarigen plaats: het SSO. Het SSO is opgesplitst naar twee werkgebieden te weten Binnenstad-Noord-Oost en Haaksbergen-Zuid-West. Deelnemers van het SSO zijn de justitiepartners, politie en Mediant (GGZ). Zij werken samen in de vorm van gesynchroniseerde ketensamenwerking, waarbij de cliënt het uitgangspunt is van handelen en competenties en activiteiten daarop afgestemd worden.

Tijdens deze overleggen komen plegers van strafbare feiten aan de orde, waarbij een simpele rechttoe-rechtaan-aanpak (strafrechtelijk of anderszins) ineffectief is gebleken of onmogelijk lijkt. Soms speelt een complexe en meervoudige problematiek een rol in het delictgedrag, of het nu om winkeldiefstal gaat of om huiselijk geweld. Er is (naast delictgedrag) sprake van een, of een combinatie van de volgende problemen:

- alcohol en/of drugsverslaving;
- (rand)psychiatrische problematiek en zwakbegaafdheid;
- ernstige achterstandssituatie, verwaarlozing en schuldenproblematiek.

Wijkzorgteams die zich vaak als eerste over deze problematiek buigen, behoeven in ernstige situaties de doorzettingsmacht van een justitiële maatregel. De teamleider van

het wijkzorgteam brengt dan de betreffende zaken aan ter behandeling in het SSO. Kenmerkend voor de casuïstiek van het wijkzorgteam is dat het veel huiselijk geweld kent. Daarom wordt veel casuïstiek van het wijkzorgteam ingebracht in het SSO.

Ook andere deelnemende partijen van het SSO kunnen zaken inbrengen in het SSO wanneer zij vinden dat er sprake is van een urgente hulpvraag waar onmiddellijk respons op zou moeten volgen. Zo kan het dus zijn dat er de ene keer veel zaken op de agenda staan en de andere keer minder.

Doel van het overleg is informatie-uitwisseling en het bepalen van een strategie waarin interventies op elkaar worden afgestemd en gecoördineerd. Hiermee tracht men een beëindiging of vermindering van de onveiligheid en overlast op een efficiënte en effectieve wijze te realiseren.

Uitgangspunt voor het SSO is dat er een strafrechtelijke invalshoek is, waardoor de justitiële instellingen een rol spelen. Uitkomst van het SSO is dan ook vaak een combinatie van een repressieve aanpak en een gericht aanbod van zorg; bijvoorbeeld het vastzetten van een dader, schorsing van voorlopige hechtenis onder specifieke voorwaarden, uithuisplaatsing, leerstraffen uit het reclasseringsaanbod, dadertherapie huiselijk geweld etc. Soms een heel hulpverleningspakket, waarbij een voorwaardelijk opgelegde straf als stok achter de deur fungeert. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de wijkzorgteams.⁴³ Dit brengt met zich mee dat in de aanpak van huiselijk geweld er twee vormen van regie/coördinatie zijn. Het wijkzorgteam voor wat betreft de zorgcomponent en het SSO voor de strafbare feiten. Het SSO kent een combinatie van zorg met dwang & drang, een koppeling van zorg en justitie. Wie is er dan eindverantwoordelijk voor de regie?

3.3 Ketenregie

Binnen het SSO is ervoor gekozen om een onafhankelijk technisch voorzitter van de GGD verantwoordelijk te stellen voor de ketenregie. Vanuit het veelplegeroverleg is zij gevraagd om ook voorzitter te zijn van het SSO. Dit komt doordat de persoon in kwestie al bekend is met de geestelijke gezondheids- en verslavingszorg en twee jaar ervaring heeft met het veelplegeroverleg waarin dezelfde partners deelnemen. Om deze manier van overleggen te behouden is zij gevraagd door het OM om naast het veelplegeroverleg ook het SSO voor te zitten.

Deze rol heeft zij formeel toebedeeld gekregen door het OM. Het OM is namelijk, op dit moment, initiatiefnemer en voortrekker van het SSO en heeft hierdoor de regie, zowel strafrechtelijk als over de vormgeving van het SSO. Het OM is als het ware de 'keteninitiator'. Vanwege het feit dat het OM meer inhoudelijk een rol zou willen spelen in het SSO, heeft zij haar rol van ketenregisseur overgeheveld naar de GGD. De GGD neemt de faciliterende taak van het OM over binnen een vooraf opgesteld kader. Hoe wordt die taak ingevuld?

Strategieën voor ketenregie

In de praktijk kunnen verschillende strategieën voor ketenregie ingezet worden. Volgens de regisseur worden strategie 1 (initiatief nemen tot doelvervlochten) en 2 (maatschappelijke urgentie creëren) ingezet. Strategie 3 (verleiden tot responsiviteit, flexibiliteit en variëteit) en 4 (ruimte scheppen voor doelvervlochten en innovatie) zouden ingezet moeten worden, maar dit gebeurt nog niet. "Dit zou iets voor de lange

⁴³ Factsheet Veiligheidshuis Enschede 2007

termijn zijn”, aldus de regisseur. Strategie 5 (ketenherstructurering) wordt ook wel ingezet. Er zitten ketenpartners aan tafel die normaal niet bij het hele proces betrokken zijn.

De rest van de respondenten, de deelnemers van het overleg, verschillen van mening over welke strategieën voor ketenregie daadwerkelijk worden ingezet in het SSO.

De meest genoemde strategie door de respondenten is strategie 1. Strategie 1 staat centraal binnen het SSO en wordt ingezet, maar de strategie kan nog veel meer doorgewerkt worden volgens een aantal respondenten. Het doel moet voor iedereen hetzelfde zijn: het stoppen van huiselijk geweld. *“Vaak wordt er wel gekeken of men het niet zus of zo kan doen om iets voor te blijven”, “Per casus wordt bekeken wat anders kan” en “Mensen houden nog te veel vast aan hun eigen boekje/protocol”* is een greep uit de gegeven antwoorden.

Strategie 2 noemt echter maar de helft van de respondenten. *“Maatschappelijke urgentie creëren moet tevens altijd bij huiselijk geweld”*, aldus een medewerker van de politie die vindt dat de strategie wel ingezet wordt. Een medewerker van de Reclassering die het hier niet mee eens is meldt dat huiselijk geweld vaak door de politie wordt gesignaleerd, niet door het SSO. Het creëren van de maatschappelijke urgentie ligt dus niet bij het SSO, maar bij politie/justitie. Een andere medewerker van Bureau Jeugdzorg meldt: *“Men wil het in Enschede wel, maar de middelen zijn er niet voor. Denk bijvoorbeeld aan een van de beschreven cases. Als er geen aangifte wordt gedaan van alle kleine dingen, kan de politie er niks mee”*.

Over strategie 3 is de meerderheid van de respondenten het ook eens dat de strategie ingezet wordt. *“Het is een onderdeel van integraal samenwerken. Men moet altijd proberen om over de grenzen van het eigen beroepsveld heen te kijken”*, aldus een medewerker van de Reclassering. Volgens Bureau Jeugdzorg gebeurt het inzetten van de strategie echter maar matig. *“Deelnemers lezen zich ’s morgens pas in in de casuïstiek. Men gaat in het overleg hierdoor niet de verdieping in door tijdgebrek”*. Wat betreft de flexibiliteit: *“Men is heel erg gestructureerd”*. Volgens een respondent van de politie heerst er een te strakke structuur en dat werkt remmend. Hierdoor is men niet flexibel.

De minderheid van de respondenten is van mening dat strategie 4 ingezet wordt. De ruimte is er gewoonweg niet.

Tot slot strategie 5. Slechts enkele respondenten zijn van mening dat deze strategie ingezet wordt. De meerderheid is van mening dat deze strategie niet wordt ingezet bij het SSO, omdat er al een systeem ligt. Er is een structuur door middel van het wijkzorgteam en het SSO en deze behoeft hergestructureerd te worden.

Welke voorwaarden moet men creëren zodat de keten zich goed gaat ontwikkelen? Met andere woorden; welke strategieën dienen sowieso ingezet te worden om tot een optimalisatie van het SSO te komen? Aan de hand van het analysekader kan men constateren dat het SSO onder de noemer van een eenduidige keten valt. Het analysemodel geeft hierbij aan dat de volgende strategieën ingezet kunnen worden: het ontwikkelen van de keten door actoren binnen de keten en het verleiden tot responsiviteit, flexibiliteit en variëteit door actoren buiten de keten.⁴⁴

⁴⁴ van der Aa 2002: 37-40

Actoren binnen de keten kunnen het initiatief nemen tot doelvervlochtening (strategie 1). Deze strategie wordt volgens alle respondenten ingezet. Dit is een goed teken. Daarnaast kunnen ze maatschappelijke urgentie creëren (strategie 2). Deze strategie hoeft op dit moment echter niet meer in te worden gezet, omdat alle deelnemers en de omgeving het probleem (lees: huiselijk geweld) al als urgent beschouwen. Dit geldt voor zowel de politiek, de media als de maatschappij. Er bestaat al draagvlak voor noodzakelijke (institutionele) interventies.

Actoren buiten de keten, netwerkpartners, kunnen ruimte scheppen voor doelvervlochtening en innovatie. Daarnaast is het zo dat partijen van buiten de keten soms mogelijkheden hebben om de structuur van de keten te vereenvoudigen. Dit kan in dit geval de regie/stuurgroep doen. Door middel van regelgeving en beleidsintegratie kan men de concurrerende afhankelijkheden verminderen, en door het versterken van de positie van bepaalde actoren kan de machtsverdeling wijzigen (bijvoorbeeld door de gemeente aan te wijzen als indicatiesteller in de zorg).

Strategie 4 en 5 zijn meer aan de orde in een complexe keten en zijn dan ook niet noodzakelijk om in te zetten in het SSO.

De respondenten geven aan dat door het inzetten van ketenregie in het SSO de ketenpartners elkaar beter kennen. De regisseur probeert de partners dichter bij elkaar te brengen, goed af te spreken wie wat doet, waardoor de samenwerking verbetert. De regie mag echter wel wat strakker. Regie is een vorm van controle, regie houdt de snelheid erin en regie heeft als resultaat dat het huiselijk geweld stopt.

3.3.1 Coördinatie

De technisch voorzitter van het SSO is volgens de meerderheid van de respondenten verantwoordelijk voor de coördinatie. Coördinatie in het SSO staat volgens de deelnemers voor het in goede banen leiden van allerlei zaken. De taken die hierbij horen zijn onder andere:

- voorzitten van de vergadering;
- aansturing op het proces/ procesbewaking casuïstiek;
- concrete afspraken maken/ afstemming tussen de betrokken partijen regelen;
- doel van de afspraken nagaan;
- terugkoppelen in het overleg naar ketenpartners;
- spin in het web van coördinatie zijn/ zorgen voor informatie-uitwisseling (alles doormailen binnen no time, mensen van alle informatie voorzien);
- inbreng van casuïstiek van de deelnemende partijen opnemen;
- naleven van actiepunten;
- mensen wijzen op hun verantwoordelijkheden.

Ook hebben de respondenten allemaal zelf een stukje verantwoordelijkheid wat betreft de coördinatie. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen acties. Deze verantwoordelijkheid neemt niet iedereen, waardoor acties soms bij instellingen blijven liggen. Doordat het SSO een 'dependency bounded' keten is, levert de uitloop/oponhoud van de ene partner uitloop/oponhoud van de andere partner op.

Het SSO is namelijk een keten waarvan de doorlooptijd bepaald wordt door de doorlooptijden van activiteiten en hun onderlinge afhankelijkheden.⁴⁵

Men kan hierbij denken aan het voorbeeld dat wanneer het zorgformulier (van de politie) lang op zich laat wachten het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling niet aan de slag kan en zo ook de Raad van de Kinderbescherming niet weet wanneer deze ingezet dient te worden.

Er bestaat, volgens de meerderheid van de respondenten, voldoende inzicht door regisseur in de uit te voeren taken, zodat zij deze goed kan coördineren.

Ook vinden de meeste respondenten de coördinatie voldoende onafhankelijk, deskundig en gezaghebbend. Doordat er een regisseur van de GGD Twente is aangesteld als voorzitter van het SSO, die tevens coördineert, kan men zeggen dat deze redelijk onpartijdig is. De GGD is geen hulpverlenende instantie binnen het SSO met eigen belangen. Hierdoor kan zij conflicten goed voorkomen of beslechten. Wat het gezag betreft: het gezag mag strakker volgens de meerderheid van de respondenten, maar die rol is niet in de functie weggelegd. Wanneer het gezag strakker kan worden neergezet, kan de regisseur beter en sneller veranderingen op gang brengen en houden. Zij kan dan beter optreden als 'change agent'. Het laatste punt betreft de deskundigheid. Deze is in de loop van de tijd gekomen en groeit nog steeds, wat een positieve weerslag heeft op het tot stand brengen van succesvolle afstemming.

Focus van coördinatie

De focus van coördinatie ligt volgens de regisseur op de afstemming van handelingspatronen, zodat er besluiten worden genomen. Ook de respondenten antwoorden allen dat de focus voornamelijk op de afstemming van handelingspatronen ligt. Communicatie tussen partijen is een ander veelgenoemd antwoord. Indien nodig wordt conflictbeslechting toegepast. "Dit is echter gelukkig nog niet echt nodig geweest", aldus de regisseur. Een deelnemer van het overleg denkt hier echter anders over: "De focus ligt echter misschien nog wel te veel op conflictbeslechting. Het gaat dan met name om het conflict tijdens het overleg waar welke case hoort, op de agenda van het SSO of van het wijkzorgteam? Eigenlijk moet de coördinatie zich meer richten op doelstellingen en middelen en de vraag hoe gaan we dit bereiken".

Middelen voor coördinatie

Welke middelen voor coördinatie worden toegepast in het SSO? Zowel culturele, als structurele en instrumentele coördinatiemiddelen worden volgens de respondenten door elkaar gebruikt. Culturele coördinatiemiddelen worden ingezet door gebruik te maken van een startbijeenkomst voor alle deelnemers van het SSO waarbij de verwachtingen werden uitgesproken. Tevens is er een half jaar na de start van het SSO een uitje geweest bij kookstudio Kook & Co, zodat de deelnemers elkaar beter leerden kennen. Dit is echter georganiseerd door de regiegroep Coördinatie van Zorg en Veiligheid die als het ware boven het overleg staat met als doel gemeenschappelijke waarden, doeleinden, normen en verwachtingen te creëren.

Daarnaast wordt er vooral gebruik gemaakt van structurele coördinatiemiddelen met horizontaal karakter. Er vindt namelijk afstemming plaats vanuit verschillende niveaus door middel van niet direct-hiërarchische (dwars)verbanden tussen

⁴⁵ Mulder & Gerlof 1997: 96

organisatie-elementen. Er is informeel overleg tussen ketenpartners van het SSO door middel van (telefoon)gesprekken, e-mail contact en onderhandse uitwisseling van schriftelijke informatie. Het opzetten van een multidisciplinair overleg (MDO), waaraan vaak verschillende ketenpartners van het SSO deelnemen, valt ook onder de horizontale coördinatiemiddelen. Men kan het beschouwen als een soort project: een eenmalige opgave die binnen een begrensde tijd met begrensde mankracht en middelen gerealiseerd moet worden⁴⁶. Ook het gebruik maken van een ketenregisseur valt onder de structurele coördinatiemiddelen.

Tot slot wordt standaardisatie toegepast wat als een vorm van instrumentele coördinatie kan worden beschouwd. Hierbij kan men denken aan een maandelijks bijeenkomst, standaardisatie van de inbreng van casuïstiek etc.

Coördinatie wordt als een belangrijk onderdeel van de samenwerking beschouwd. Volgens vele respondenten is de samenwerking verbeterd door de coördinatie die gevoerd wordt. De coördinatie in het SSO geschiedt bottom-up, waardoor deelnemende partijen het vaker eens zijn met beslissingen die worden genomen. Er wordt hen niks van bovenaf (top down) opgelegd. De samenwerking in het SSO verloopt hierdoor goed.

Tevens heeft coördinatie ervoor gezorgd dat partijen elkaar beter weten te vinden en weten welke acties een ieder uitvoert. Echter ook de coördinatie, net als het gezaghebbende gedeelte, mag volgens de respondenten strakker.

De volgende knelpunten met betrekking tot de coördinatie worden door de deelnemers aangedragen:

- ontbreken van doorzettingsmacht van de regisseur/voorzitter;
- strijd tussen het wijkzorgteam en het SSO (machtsstrijd gemeente);
- geldgebrek;
- tijdgebrek van de voorzitter en ketenpartners: partners lezen zich niet altijd in in de casuïstiek;
- de voorzitter is niet materiedeskundig op alle terreinen;
- de voorzitter heeft niet voldoende gezag binnen alle individuele instellingen;
- afhankelijkheid van de capaciteit van organisaties: deze is soms onvoldoende.

Andere knelpunten zijn:

- de probleemhouder is vaak niet aanwezig bij het overleg;
- verouderde actiepunten op de actielijst.

3.3.2 Voortgangsbewaking

De voortgang is de verantwoordelijkheid van de voorzitter en tevens ook van de deelnemende partijen zelf. Zij moeten een betrouwbare partner zijn, weten hoe een casus ervoor staat en hun taken/actiepunten uitvoeren. Straks met de invoering van VIS2 komt de verantwoordelijkheid nog iets meer bij de deelnemers zelf te liggen. In VIS2 komt een lijst met alle actiepunten te staan die de deelnemers bij moeten houden. Belangrijk voor de voortgang is dat deelnemers elkaar durven aan te spreken op hun gedrag. Dit gebeurt nog niet. Een van de deelnemers meldt: "Het is een taboe in de hulpverleningswereld om elkaar aan te spreken op dingen".

⁴⁶ Kastelein 1975 in Kottman 1976

De taken die volgende de regisseur bij de voortgangsbewaking horen zijn onder andere:

- het uitzetten van de agenda;
- het uitzetten van de casuïstiek;
- informatie opvragen/rondsturen;
- actiepunten naleven;
- aanvullen van VIS2.

Meting van de voortgang

De voortgang van de casuïstiek wordt gemeten aan de hand van de actielijst aan de hand van afgehandelde acties: het stuk voor stuk nalopen van de actiepunten per casus. Ook moet hierbij worden bekeken of het gewenste doel is bereikt: het stoppen van huiselijk geweld. Dit gebeurt echter te weinig. De frequentie van de voortgangsbewaking is een keer per vier weken tijdens het vierwekelijks terugkerend SSO. Tussentijds is er geen controle.

Afspraken worden niet echt gecontroleerd. De regisseur vertrouwt hierbij meer op de invulling/deskundigheid van de organisaties. Dat is een valkuil. Als men zegt dat een actie is uitgevoerd, checkt niemand of het ook echt is gedaan. Er zijn ook geen sancties verbonden aan het niet naleven van de actielijst. Wanneer de voorzitter ziet dat er eventuele afwijkingen of verstoringen optreden binnen een case, grijpt ze over het algemeen wel tijdig in en als actiepunten lang open blijven staan wordt men er op aangesproken door de voorzitter.

Tijdsbestek

Een case in het SSO kent geen vaste einddatum. De case wordt in het SSO ingebracht en behandeld. Het ligt aan het traject dat gevolgd gaat worden hoe lang een zaak duurt. Hier moeten tijdslimieten aan worden gesteld. Als binnen een gegeven periode het gewenste effect (het stoppen van huiselijk geweld) niet is bereikt, moeten er andere acties op gang worden gebracht.

Knelpunten die volgens de respondenten binnen de voortgangsbewaking naar voren komen zijn:

- de groep is te groot. Door het grote aantal dienstverleners wordt de dienstverlening onoverzichtelijk. Het is niet meer duidelijk wie welke acties dient uit te voeren;
- door de vele casuïstiek is het moeilijk om iedereen bij de les te houden, wat ten koste gaat van de voortgang;
- actiepunten die op de actielijst staan worden soms afgeraffeld wegens tijdgebrek. De actiepunten worden altijd als laatste besproken.

Zelf heb ik deze knelpunten ook als zodanig ervaren. Wat tevens opviel was dat zaken soms redelijk lang blijven liggen, in sommige gevallen is dit te lang. In een korte tijd kunnen zaken escaleren en dan is iedere dag, zelfs ieder uur dat de zaak blijft liggen te lang. Daarnaast heb ik geconstateerd dat op de actielijst namen staan wie welke actie dient te ondernemen in een bepaalde case. Als deze persoon er op het volgende overleg niet is en geen vervanger heeft geregeld die op de hoogte is van de ontwikkelingen van de case, schuift de case op naar het volgende overleg. Dat overleg vindt pas vier weken later plaats, en dat is te lang voor sommige zaken.

Hoofdstuk 4: Ketenregie binnen het Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld (Hengelo)

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het samenwerkingsverband huiselijk geweld in Hengelo. Allereerst zal een omschrijving van het samenwerkingsverband in Hengelo worden gegeven. Ook hierbij zal worden gekeken naar de ketenregie, coördinatie en voortgangsbewaking met als doel uiteindelijk een vergelijking te kunnen maken met het samenwerkingsverband in Enschede.

4.1 Samenwerking huiselijk geweld Hengelo

Ook in Hengelo werken verschillende partijen samen bij de aanpak van huiselijk geweld. Dit gebeurt aan de hand van het Procesmanagement 23+, waarvan de gemeentelijke aanpak huiselijk geweld onderdeel is. Binnen de ketenbenadering zoeken hulpverleners, dienstverleners en partners uit de veiligheids- en handhavingsector elkaar uit eigen beweging op, indien de situatie van de cliënt vraagt om een multidisciplinaire aanpak. Als de uitkomst van het samenwerkingsproces een nadeel oplevert of dreigt op te leveren, regisseert de Procesmanager 23+ op aanvraag van een of meer instellingen om tot een plan van aanpak te komen. Dit gebeurt in het overleg van Vangnet 23+ (regulier) of via een MDO wanneer de casus multi-problematieke kenmerken bevat.

Binnen het Procesmanagement 23+ voert de gemeente Hengelo sinds 2005 een maandelijks terugkerend COHG dat door de Procesmanager 23+ wordt voorgezeten. In dit overleg werken verschillende partners samen bij de aanpak van huiselijk geweld. Dit doen zij ook door middel van gesynchroniseerde ketensamenwerking. Zij nemen de cliënt als uitgangspunt en gaan van daaruit een plan van aanpak opstellen met bijbehorende activiteiten.

Dit casuïstiek overleg betreft de gemeente Hengelo en de gemeente Borne. Het doel van het overleg is om knelpunten en kennishiaten op te sporen omtrent individuen (plegers, slachtoffers, getuigen) binnen de context van het huiselijke aspect van geweld (systeem). In het overleg wordt per case een plan van aanpak opgesteld met afspraken die in een samenwerkende context zijn gemaakt.

Partijen die bij het Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld betrokken zijn:

- Gemeente Hengelo;
- Politie;
- Teamchef Handhaving;
- Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld;
- Algemeen Maatschappelijk Werk (Carint);
- Reclassering Leger des Heils;
- Tactus Reclassering;
- Justitie.

Alle partijen, in de praktijk doorgaans vooral de politie, kunnen bespreekgevallen inbrengen in het COHG. Cases worden dan ad hoc besproken. Voordat een case ingebracht wordt in het overleg, dient vooraf op maatschappelijk vlak al wel het een en ander geregeld te zijn. Er wordt gekeken of het gezin of de desbetreffende persoon

reeds bekend is bij andere instellingen en of er al bepaalde hulpverleningstrajecten lopen. Is dit niet het geval, dan wordt de desbetreffende persoon of het gezin ingebracht in het COHG. Partners kunnen bij elkaar terecht voor vragen of bij de procesmanager.

Er is nog geen convenant dat van toepassing is op het COHG. Dit zou op regionaal niveau gesloten worden vanuit Centrumgemeente Enschede, als vervolg op het eind 2005 afgesloten regionale project. Dat is echter tot op heden nog niet van de grond gekomen. Een convenant is daarom nu in de maak.

Wel zijn er werkafspraken die in overleggen met het management van de partners zijn besproken. Vragen zoals wie er deelnemen aan het overleg en wat de rol van de deelnemende partijen in het overleg is zijn hierbij aan de orde gekomen. Deze uitkomsten zijn echter nooit formeel vastgelegd. In de nota Huiselijk Geweld die eraan zit te komen (nog te behandelen in het College van Burgemeester en Wethouders) is wel voorzien dat een convenant wordt afgesloten met de lokale partners.

4.2 Ketenregie

De ketenregie in het COHG ligt bij de gemeente Hengelo. De gemeente Hengelo wil voor haar inwoners de veiligheid vergroten door onder andere huiselijk geweld te voorkomen, te stoppen en herhaling tegen de gaan. De gemeente voert haar taak uit door ketenregisseur te zijn. Taken die bij deze rol horen zijn:

- Stimuleren: politiek-bestuurlijk initiatief en stimuleren dat kennis wordt gedeeld;
- Situeren: kennis van het netwerk en functies in de keten;
- Steun creëren: participatie en draagvlak;
- Structureren: organiseren en onderhouden;
- Sturen: koers bepalen en uitzetten.

De taak van regisseur heeft de gemeente formeel toebedeeld gekregen door de Wmo⁴⁷. De gemeente Hengelo heeft hiervoor een Procesmanager 23+ aangesteld. Deze Procesmanager 23+ fungeert als regisseur en voorzitter van het COHG. Dit geldt zowel voor de regie op uitvoerend niveau als de regie op beleidsniveau. De gemeente is binnen het COHG tevens verantwoordelijk voor de administratieve ondersteuning (lees: notulen en ondersteuning Procesmanager 23+). De Procesmanager 23+ heeft naast het COHG andere werkzaamheden die samen met elkaar een dagtaak beslaan.

De Procesmanager 23+ is erg actief in haar taak als regisseur. Zij is verantwoordelijk voor het binden van partijen, het bewaken van de voortgang van de casuïstiek en het voorzitten van de vergadering. Hierbij vat de regisseur de conclusies samen, en schept duidelijkheid over wie wat gaat doen. Zij zit als het ware het overleg voor en coördineert indien nodig. De agenda van het overleg wordt bepaald door de deelnemende partijen, zolang er niet te veel casuïstiek ingebracht wordt. Indien de agenda te vol wordt, bepaalt de regisseur wat er op de agenda komt te staan al naar gelang de urgentie van de casuïstiek.

⁴⁷ Handreiking ketensamenwerking in de Wmo 2005: 25

Het doel van ketenregie is, volgens de ketenregisseur, als het mis is gelopen bij casuïstiek de zaak weer recht te trekken. De gemeente is hierin een niet geheel onafhankelijke partij die het voortouw neemt (faciliterend). Dit omdat zij middels de Wmo is aangesteld. Hierdoor heeft de gemeente veel troeven in handen, bijvoorbeeld door middel van financieringen en het stellen van eisen aan zaken (bijv. deelname aan een convenant).

Een medewerker van de politie verwoordt de uitkomst van ketenregie heel mooi: “Ketenregie brengt mensen bij elkaar en het zorgt voor kwaliteitsverbetering van de cases, samenwerking en de band tussen deelnemers onderling”. Door ketenregie is er meer duidelijkheid en sturing, men is niet meer zoekende. En als je gelijk iets goed wegzet scheelt dat veel tijd.

Strategieën voor ketenregie

Welke strategieën voor ketenregie worden in Hengelo ingezet? Uit de interviews is gebleken dat de respondenten verschillend denken over de strategieën voor ketenregie die ingezet worden. Volgens de ketenregisseur worden alle strategieën ingezet. Naar volgorde van belangrijkheid noemt hij strategie 4, 5, 3, 1 en 2. Deze volgorde komt voort uit het feit dat volgens de regisseur de urgentie al duidelijk is en de responsiviteit er tevens ook al wel is.

De rest van de respondenten verschillen, net als de respondenten in Enschede, van mening over welke strategieën daadwerkelijk in worden gezet in het COHG.

Strategie 1 (initiatief nemen tot doelvervlochten): de helft van de respondenten geeft aan dat deze strategie wel wordt toegepast. Er wordt volgens de respondenten hun best gedaan om de doelen van de verschillende organisaties zo veel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. Een respondent antwoordt: “Het is immers het doel van alle deelnemers van het COHG om huiselijk geweld te stoppen”.

Strategie 2 (maatschappelijke urgentie creëren): wederom de helft van de respondenten vindt dat aan deze strategie wel is voldaan. Een medewerker van justitie vertelt dat per case de urgentie wordt bepaald. Hij doelt hier op de urgentie van een case binnen het COHG. Buiten het COHG wordt volgens de regisseur niet echt maatschappelijke urgentie gecreëerd: “De urgentie is er al wel onder de belangrijkste partijen betrokken bij huiselijk geweld”.

Strategie 3 (verleiden tot responsiviteit, flexibiliteit en variëteit): de meerderheid van de respondenten geeft aan dat de strategie niet wordt toegepast. Een respondent voegt toe: “Men is heel erg gestructureerd. Er heerst een te strakke structuur en dat werkt remmend”. Hier ligt een taak voor de regisseur om de deelnemende partijen van het COHG en hun achterliggende organisaties meer te verleiden tot responsiviteit, flexibiliteit en variëteit.

Over strategie 4 (ruimte scheppen voor doelvervlochten en innovatie) is de meerderheid van de respondenten van mening dat deze strategie wordt ingezet. Een respondent uit de hulpverlening antwoordt: “Er is van alles mogelijk binnen de organisatie om aansluiting te vinden met andere partijen”. Het innovatieve gedeelte blijft echter achter. Tot slot strategie 5 (ketenherstructurering). Hierbij geven slechts enkele respondenten aan dat deze strategie wel wordt ingezet binnen het COHG. Een medewerker van de Reclassering geeft als reden dat er verschillende ketens in dit overleg deelnemen zoals de huiselijk geweld keten, de rotonde. “De keten is als het

ware al hergestructureerd naar het COHG. Binnen het COHG vindt momenteel geen poging tot herstructurering plaats”.

De reden dat strategie 2 en 3 niet overduidelijk worden ingezet door de gemeente is omdat de urgentie al wel duidelijk is en de responsiviteit onder de deelnemers er al wel is volgens de regisseur. Aan de hand van het analysekader van van der Aa & Konijn (2002) kan men zeggen dat het COHG onder de noemer van een eenduidige keten valt. Dit betekent dat dezelfde strategieën ingezet zouden moeten worden als in het SSO. Dit zijn de volgende strategieën: het ontwikkelen van de keten door actoren binnen de keten en het verleiden tot responsiviteit, flexibiliteit en variëteit door actoren buiten de keten.

4.3 Coördinatie

De gemeente Hengelo kent het Vangnet Zorg en werkt van daaruit met procesmanagers. De procesmanager is de bevoegde functionaris die vanuit een onafhankelijke positie, aangestuurd vanuit de gemeente, de afstemming tussen de onderlinge instellingen bewaakt en casemanagers aanstelt voor de coördinatie van de directe hulpverlening. De hiervoor aangestelde Procesmanager 23+ is in het COHG, samen met de casemanager, verantwoordelijk voor de coördinatie van de veiligheid.

Wanneer een case multiproblematieke kenmerken bevat, komt de taak van coördinatie voor de ketenregisseur om de hoek kijken. De regisseur voert meer coördinatie op het niveau van de beleidsvorming en door het voorzitten van het overleg. De deelnemende instellingen zijn van mening dat de Procesmanager 23+, de eindverantwoordelijke voor coördinatie is.

De respondenten vinden dat de regisseur voldoende inzicht heeft in de uit te voeren taken om deze goed te kunnen coördineren. Ook vinden zij de coördinatie zoals hij nu verloopt voldoende deskundig, onafhankelijk en gezaghebbend, ondanks het feit dat de gemeente niet helemaal onafhankelijk genoemd kan worden. Er worden door de regisseur ‘to the point’ beslissingen genomen. Het gezaghebbende gedeelte mag volgens de meeste respondenten strakker. De regisseur is niet voldoende gezaghebbend en mist doorzettingsmacht. Zij kan partijen niet verplichten tot bepaalde acties of handelingen. Daarnaast mag de regisseur iets eerder teruggrijpen wanneer hij ziet dat bepaalde dingen te lang duren of dat het mis dreigt te lopen met een case. Dit kan tijd schelen. En tijd is bij huiselijk geweld een essentiële factor.

Coördinatie brengt volgens de regisseur de volgende taken met zich mee:

- contacten leggen/ communicatie tussen partijen faciliteren;
- grote lijnen vasthouden;
- afstemming van handelingspatronen;
- zorgen dat de partners hun taken uitvoeren;
- overleggen met de verschillende partijen.

Focus van coördinatie

De focus van de coördinatie ligt op de afstemming van handelingspatronen en de communicatie tussen de partijen. Geen van de respondenten noemt conflictbeslechting als focus van de coördinatie, maar men geeft wel aan dat de coördinator dit zou oppakken wanneer het nodig zou zijn. De helft van de respondenten noemt als focus van de coördinatie doelstellingen of middelen.

Middelen voor coördinatie

De middelen voor coördinatie die worden ingezet in het COHG zijn voornamelijk structurele coördinatiemiddelen met horizontaal karakter. Er vindt veel onderlinge afstemming plaats vanuit verschillende niveaus. Er zijn informele contacten tussen de regisseur en de partners van het COHG en tussen de partners onderling. Zowel via e-mail als per telefoon. Ook wordt er, net als in Enschede, af en toe een MDO opgezet waaraan verschillende partners deelnemen. Ook het gebruik maken van een regisseur aangesteld vanuit de gemeente, valt onder de structurele coördinatiemiddelen. Daarnaast worden instrumentele coördinatiemiddelen toegepast door gebruik te maken van standaardisatie. Standaardisatie van zowel het overleg, als de inbreng van casuïstiek en de werkwijze van een MDO.

Coördinatie heeft goede resultaten opgeleverd voor de samenwerking. Door de coördinatie is de samenwerking volgens de respondenten verbeterd en duidelijker. Er wordt meer gewerkt volgens afspraak (wie doet wat?). Ook kent men elkaar beter.

Tijdens de interviews is gevraagd naar de knelpunten met betrekking tot de coördinatie binnen het COHG. De partners antwoordden allen dat zij geen knelpunten ondervonden hadden of ten tijde van het onderzoek ondervonden. Knelpunten die ik heb geconstateerd zijn:

- de regisseur zou eerder terug moeten grijpen wanneer er geen vorderingen in een case worden gemaakt;
- bij ziekte van een deelnemer van het COHG worden collega's vaak niet bijgepraat, zodat de zaak niet overgenomen kan worden.

4.4 Voortgangsbewaking

De regisseur is naast de coördinatie eveneens verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking in de vergadering. Die houdt zich bezig met de vraag 'is dit gebeurt?', waarom niet?' 'met welke uitkomst?' Het is echter de taak van de partners om informatie up-to-date te houden. Ze moeten zelf op de hoogte zijn van de voortgang van een case. De deelnemers waar iets neer wordt gelegd moeten in principe zelf de voortgang bewaken. De regisseur heeft hierin slechts een coördinerende en bewakende functie (regie).

Meting van de voortgang

De voortgang wordt gemeten door middel van drie lijsten: de casuïstiek/registratielijst, volglijt en afvoerlijst voor casuïstiek. Hierbij betekent afvoer 'afgehandeld in het COHG', niet per se uitbehandeld in de zorg.

Deze lijsten geven aan hoe het ervoor staat met een case, wie welke acties heeft uitgevoerd of nog moet uitvoeren. Bij elk volgend overleg wordt door de regisseur bekeken of de taken op de actielijst zijn uitgevoerd. Tevens wordt er nagegaan of de gewenste uitkomst gehaald is (het stoppen van huiselijk geweld) en blijft voortbestaan.

De lijsten waar mee gewerkt wordt zijn overzichtelijk en als iemand een actie niet snapt, kan hij de regisseur om uitleg vragen.

De rapportage van de voortgang geschiedt schriftelijk aan de hand van de drie genoemde lijsten. De frequentie van de voortgangsbewaking is periodiek. Eén keer per maand tijdens het COHG wordt de voortgang gemeten. Ook tussentijds wordt

soms gecheckt of taken/acties zijn uitgevoerd. Dit is een groot pluspunt om de vaart erin te houden. Er zijn namelijk geen vaste normen over hoe lang iets mag/moet duren.

Een minpunt is echter dat soms geconstateerd wordt door de regisseur en ook door de partners dat er zaken zijn die lang op een lijst staan, zonder dat er vervolgens iets mee gedaan wordt. Ook duurt het soms lang voordat er wat geregeld wordt voor de kinderen in het gezin.

Deelnemers van het COHG voeren hun taken over het algemeen goed en accuraat uit. Ze zijn zeer verantwoordelijk en men is serieus bezig met het COHG. Een van de respondenten geeft aan dat deelnemers van het COHG niet onvoorbereid naar het overleg gaan, want dan val je door de mand. Dat wordt snel opgemerkt, vanwege het kleine aantal partners. Daarnaast geeft men aan dat er outreachend te werk wordt gegaan en actiepunten worden nagelopen en gecontroleerd. De deskundigen zijn op de hoogte van elkaars acties. Ook wordt er navraag gedaan bij de desbetreffende persoon of een actie is uitgevoerd. Voor de daadwerkelijke uitvoering wordt meer vertrouwd op eigen invulling/deskundigheid. Er worden dan ook geen sancties toegepast bij het niet naleven van de actiepunten.

Knelpunten voor de voortgang zijn volgens de deelnemers de processen die lang duren en rapporten die lang op zich laten wachten. Zo zijn er lange wachtlijsten bij de Raad van de Kinderbescherming en is er capaciteitstekort bij de Reclassering om rapporten uit te brengen. Hierdoor gaat er vaak veel tijd verloren. Verder noemen de respondenten geen knelpunten behalve dat men afhankelijk is van de cliënt. Gaat de cliënt al dan niet meewerken aan een traject. Dat blijft, net als bij vele andere hulpverleningstrajecten, de vraag bij het COHG

Hoofdstuk 5: Verschillen en overeenkomsten Enschede & Hengelo

Samenwerking

Aan zowel het SSO als het COHG nemen verschillende partijen deel. Representanten van onder andere politie, Justitie, Reclassering en Maatschappelijk Werk nemen maandelijks/vierwekelijks plaats in het overleg. Bij beide overleggen werken de partijen samen in de vorm van gesynchroniseerde ketensamenwerking, waarbij de cliënt het uitgangspunt is van handelen en competenties en activiteiten daarop afgestemd worden. Deze vorm van samenwerking pakt bij beide overleggen goed uit, maar verschillen. De samenwerking in Hengelo verloopt goed. Doordat er weinig personen deelnemen aan het overleg, worden acties goed weggezet en uitgevoerd. Mensen gaan vaak goed voorbereid naar het overleg en voeren hun acties op tijd uit. In Enschede nemen meer partners deel aan het overleg, waardoor de ketensamenwerking rommeliger wordt. Het is voor velen niet meer overzichtelijk wie welke acties uitvoert, waardoor er nog wel eens acties blijven liggen. Geen enkele partner voelt zich dan verantwoordelijk om de actie op zich te nemen zodat acties blijven liggen.

Ketenregie

Beide overleggen maken gebruik van een regisseur die de regie voert binnen en buiten het overleg. De regie ligt echter bij beide overleggen elders. In Enschede ligt de regie formeel bij het OM. Zij heeft deze taak echter overgedragen aan een onafhankelijke organisatie: de GGD. In Hengelo ligt de regierol bij de gemeente. Deze rol van regisseur, heeft zij verkregen middels de Wmo en op zich genomen.

Ook zit er verschil in de manier waarop de regie wordt gevoerd. In Enschede wordt de regie formeler gevoerd dan in Hengelo. In Hengelo wordt de actielijst ook beter nageleefd dan in Enschede. Dit kan komen door de stijl van regie of door betere 'good will' van de deelnemende partijen of door de rol van de regisseur. Uit onderzoek is gebleken dat een ketenregisseur met een informele werkstijl die de betrokken partijen individueel overtuigt van de noodzaak tot samenwerking en hen enthousiasmeert één van de voorwaarden is voor goede, effectieve samenwerking tussen de partijen⁴⁸.

Casuïstiek kan bij beide overleggen door alle deelnemende partijen worden ingebracht. De agenda wordt dus bepaald door de deelnemende partijen, zolang er niet te veel casuïstiek ingebracht wordt. Indien dit gebeurt bepaald de regisseur wat er op de agenda komt al naar gelang de urgentie van de casuïstiek. De praktijk leert dat in Hengelo het merendeel van de casuïstiek door de politie wordt ingebracht en in Enschede worden cases vooral ingebracht vanuit Justitie. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de afkomst van de regierol. Het OM heeft in Enschede formeel de regie. In Hengelo zijn de gemeente en de politie trekker van de kar.

⁴⁸ de Goede 2007

De casuïstiek die in beide overleggen ingebracht wordt zijn voornamelijk moeilijke zaken, die zowel een zorg- als strafrechtcomponent bevatten. Zijn ze zeer schrijnend dan wordt een MDO georganiseerd.

In Hengelo zijn de meest problematieke gevallen al uitgefilterd. Deze komen niet meer in het COHG, omdat deze eerst middels een MDO opgepakt worden. Cases die minder urgent zijn komen op de agenda voor het COHG.

Coördinatie

Onder coördinatie wordt in beide overleggen hetzelfde verstaan. Coördinatie bestaat voornamelijk uit het op elkaar afstemmen van de politie-, justitie- en hulpverleningsinterventies die nodig zijn om het huiselijk geweld aan te pakken. Deze afstemming geschiedt bij beide overleggen hetzelfde. De partners overleggen welke acties uitgevoerd dienen te worden en de ketenregisseur vat de conclusies samen, en schept duidelijkheid over wie wat gaat doen. In Hengelo verloopt de coördinatie, naar mijn mening, makkelijker vanwege het kleinere aantal deelnemers. *“Enschede is een grote stad, Hengelo is een kleinere stad met dorpse trekjes. Op Hengeloos schaalniveau wordt sowieso makkelijker met elkaar samengewerkt”*, aldus de ketenregisseur van het COHG.

De middelen voor coördinatie die worden ingezet in beide overleggen komen grotendeels overeen. Het zijn voornamelijk de structurele coördinatiemiddelen met horizontaal karakter die ingezet worden; er vindt onderlinge afstemming plaats vanuit verschillende niveaus. Daarnaast worden instrumentele coördinatiemiddelen toegepast door gebruik te maken van standaardisatie. Standaardisatie van het overleg (dag, tijdstip en frequentie van de bijeenkomst, deelnemers) en van de inbreng van casuïstiek. In het SSO zijn tevens culturele coördinatiemiddelen ingezet; er is een startbijeenkomst voor alle deelnemers van het SSO geweest waarbij de verwachtingen naar de partners toe werden uitgesproken. Tevens is er een half jaar na de start van het SSO een uitje geweest bij Kook & Co, zodat de deelnemers elkaar beter leerden kennen.

Voortgangsbewaking

De voortgang van de cases wordt in beide overleggen gemeten in het overleg zelf, aan de hand van uitgevoerde acties. In Enschede gebeurt dit een keer per 4 weken, in Hengelo een keer per maand. In Hengelo wordt ook af en toe tussentijds de voortgang gemeten. Dit gebeurt in Enschede over het algemeen niet. Een enkele keer bij uitzondering.

De voortgang wordt bewaakt aan de hand van lijsten. Enschede kent een casuïstieklijst en een actielijst. Hengelo werkt met drie lijsten; de casuïstiek/registratielijst, volglijst en afvoerlijst. Deze lijsten zijn overzichtelijker dan de lijsten waar in Enschede mee gewerkt wordt. Dit vind ook één deelnemster die aan beide overleggen deelneemt. *“In Enschede bestaat de documentatie uit allemaal losse onderdelen die geprint dienen te worden. Dit kost veel tijd en is rommelig”*. De acties staan hierdoor niet overzichtelijk onder elkaar en niet op datum. In Hengelo staat de registratielijst op datum, zodat iedere actor weet wat er de vorige keer besproken is en welke acties daaruit voor hem/haar zijn voortgekomen. Dit is een belangrijk element voor de voortgangsbewaking.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

Na de beschrijving van alle onderdelen van het verrichte onderzoek en de resultaten, zal hieronder de conclusie van het onderzoek worden gepresenteerd. Allereerst worden de onderzoeksvragen en centrale vraagstelling beantwoord, daarna zullen aanbevelingen worden gedaan. Verder zal een reflectie plaatsvinden op basis van de geselecteerde cases.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van dit onderzoek betrof:

Hoe verloopt de ketenregie bij cases van huiselijk geweld in het Stedelijk Strafketen Overleg en het Casuïstiek Overleg Huiselijk Geweld en wat kunnen beide overleggen van elkaar leren wat betreft de regiefunctie?

Door achtereenvolgens een antwoord te geven op de geformuleerde onderzoeksvragen wordt een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling.

Onderzoeksvraag 1: *Wat is ketenregie?*

Op basis van de theoretische inzichten kan ketenregie als volgt worden gedefinieerd: ketenregie is het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten. Ketenregie kent twee onderdelen, te weten coördinatie en voortgangsbewaking. De ketenregisseur is hierbij het centrale punt voor sturing, coördinatie en voortgangsbewaking.

Ketenregie wordt zowel in Enschede bij het SSO als in Hengelo bij het COHG ingezet om sturing te geven aan de keten. Doordat er veel verschillende instanties deelnemen aan beide overleggen is dit nodig. Ook maken zij hierbij gebruik van een ketenregisseur. In Hengelo heeft de gemeente de rol van ketenregisseur op zich genomen en in Enschede speelt de GGD hierin een grote rol. Zij heeft deze taak opgedragen gekregen van het OM, en de ketenpartners erkennen de actor van de GGD als *de* ketenregisseur.

De achterliggende theorieën om gebruik te maken van ketens, zowel TQM en SCM, zijn niet van toepassing op het SSO en het COHG. Beide theorieën zijn erg routinematig en efficiencygericht. In het SSO en het COHG werkt het echter in de meeste gevallen niet zo. Er wordt gewerkt met mensen, niet met machines waardoor routinematig werken niet altijd opgaat. Wel probeert men altijd zo efficiënt mogelijk te werken.

Onderzoeksvraag 2: *Hoe verloopt de ketenregie in Enschede en Hengelo?*

Naar aanleiding van de interviews en het bijwonen van verscheidene overleggen kan men zeggen dat de ketenregie in beide overleggen redelijk tot goed verloopt. Hier zijn de respondenten het ook mee eens.

In Enschede verloopt de regie redelijk. Dit komt door het feit dat het OM formeel de regie heeft in het overleg, maar deze wordt uitgevoerd door een actor van de GGD.

Deze heeft echter niet alle taken, bevoegdheden en het bijbehorende gezag toebedeeld gekregen. De rol is te beperkt, waardoor de regie soms tekortkomingen vertoont. Ook beslaat de taak van regisseur geen volledige dagtaak. Hierdoor heeft zij maar beperkte tijd. De rol van regisseur is echter een fulltime baan als je deze goed wilt uitvoeren. Daarnaast zitten er veel partners aan tafel waardoor de coördinatie moeizamer verloopt. Hierdoor wordt ook minder snel tot een beslissing gekomen.

In Hengelo verloopt de ketenregie goed. Het is een overleg met een klein aantal partners. De partners zijn erg betrokken bij het overleg en doen er veel voor om het te laten slagen. Dit vergemakkelijkt de coördinatie en voortgangsbewaking voor de ketenregisseur.

De ketenregisseur is vanuit de gemeente aangesteld en heeft het overzicht, als het ware een helikopterview. Zij zorgt ervoor dat de regie goed verloopt. Een goede ketenregisseur dient kennis van beleid en uitvoering te hebben, en dat heeft men in Hengelo.

Het overleg in Enschede komt af en toe wat minder georganiseerd over dan in Hengelo, maar men is creatiever met het bedenken van mogelijke oplossingen/trajecten. “Hengelo is structuur; keurige regels, protocollen etc. Enschede is rommeliger, dus vaak iets creatiever in zijn oplossingen”, aldus één van de deelnemers.

Uit het onderzoek is gebleken dat de kwaliteit van de regie niet afhankelijk is van de casuïstiek, maar van de stijl van regisseren van de regisseur. Dit kan men constateren door beide cases naast elkaar te leggen en met elkaar te vergelijken voor wat betreft de coördinatie en de voortgangsbewaking. De voortgangsbewaking verloopt hetzelfde, ook al is de casuïstiek verschillend qua inhoud en betrokken partijen. De coördinatie verloopt echter moeizamer wanneer er veel verschillende partijen betrokken zijn bij de case met betrekking tot het plan van aanpak. Soms verschillen partijen van mening over het plan van aanpak, waardoor het voor de regisseur des te moeilijker is om alle neuzen één kant op te krijgen. De regisseur moet dan helderheid krijgen over de deskundige mening van betrokken partijen, de te nemen acties, over de uitvoerder van de acties en over het doel van de acties. Ook ziet men dat wanneer een case juridisch moeilijk van de grond is te krijgen de coördinatie lastiger wordt.

Onderzoeksvraag 3: *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen beide overleggen en wat kunnen beide overleggen van elkaar leren met betrekking tot de ketenregie?*

De volgende verschillen zijn waargenomen tussen het overleg in Enschede en het overleg in Hengelo. Het eerste en meest bepalende verschil is de afkomst van de regisseur. De regie ligt in Enschede formeel bij het OM en deze heeft de taak overgedragen aan de GGD. In Hengelo ligt de regierol bij de gemeente en de gemeente heeft hiervoor een regisseur aangewezen. Ten tweede is de manier van regisseren verschillend. In Enschede wordt de regie formeel gevoerd en in Hengelo gaat de regisseur meer informeel te werk.

Daarnaast zit er verschil in het informatiesysteem dat in beide overleggen gebruikt wordt. Het systeem van Hengelo is overzichtelijker en makkelijker in gebruik voor de deelnemers dan het systeem in Enschede. Het laatste verschil zit in het aantal

deelnemers. In Enschede nemen meer partijen deel aan het overleg dan in Hengelo. Zo nemen representanten van Mediant, Bureau Jeugdzorg en de Raad van de Kinderbescherming deel aan het overleg in Enschede, terwijl deze in Hengelo ontbreken.

Naast een aantal verschillen vertonen de twee overleggen ook een aantal overeenkomsten. Allereerst de manier van samenwerking. Bij beide overleggen, zowel het SSO als het COHG, werken partijen samen in de vorm van gesynchroniseerde ketensamenwerking. De cliënt is uitgangspunt van handelen en competenties en activiteiten worden daarop afgestemd. Tevens is de inbreng van de casuïstiek hetzelfde. Alle deelnemende partijen kunnen casuïstiek aandragen voor het overleg. Dit doen echter niet alle partijen.

Tot slot de manier van coördineren (afstemmen) en voortgangsbewaking. De coördinatiefunctie behelst dezelfde activiteiten. Ook de voortgangsbewaking geschiedt hetzelfde, een keer per vier weken/maand aan de hand van lijsten.

In onderstaande aanbevelingen kan men lezen wat de beide overleggen van elkaar kunnen leren en welke eigenschappen zij van elkaar over kunnen nemen.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten en de conclusies van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan ter verbetering van de ketenregie.

- Zorg ervoor dat een ketenregisseur voldoende tijd heeft om zijn werkzaamheden uit te voeren. De taak van ketenregisseur kost veel tijd, onafhankelijk van de organisatie die de taak uitvoert.
- Beide regisseurs dienen de ketenpartners meer te verleiden tot innovatie. Er wordt erg veel in hokjes gedacht en gewerkt. Ook zouden hulpverlenende instanties meer casuïstiek kunnen inbrengen in het SSO en het COHG. De regisseur moet ervoor zorgen dat de passiviteit bij enkele deelnemers weggenomen wordt. Strategie 3 zou dus iets meer ingezet kunnen worden om een bijdrage te leveren aan optimalisatie van de keten.
- Beide regisseurs dienen meer doorzettingsmacht te krijgen. Ze moeten beslissingen kunnen nemen in het overleg en partners op hun fouten kunnen wijzen.
- Nodig alleen die partners uit voor het voerleg die relevant zijn voor de casuïstiek. Door alleen die partners uit te nodigen die van belang zijn bij de casuïstiek die op de agenda staan, voorkom je dat het overleg rommelig wordt en mensen niet bij de les blijven, omdat de besproken casuïstiek niet tot hun werkzaamheden behoort.
- Bij voortgangsbewaking gaat het erom dat een proces bewaakt wordt binnen een gegeven tijd. Dit gebeurt niet/te weinig. Er moeten termijnen aan casuïstiek verbonden worden. Worden activiteiten binnen één maand of binnen 3 maand afgehandeld? Bepaalde acties dienen binnen een bepaalde termijn op gang te worden gezet in verband met de veiligheid van de kinderen/ouders. Als het huiselijk geweld dan nog niet gestopt is, moet men overgaan tot andere acties. Beide overleggen zouden er daarom goed aan doen de principes van voortgangsbewaking van Twijnstra & Gudde aan te houden (zie bijlage VII).
- De voortgang moet tussentijds ook, gestructureerd, gemeten worden. Wanneer dit slechts tijdens het overleg gebeurt, bestaat de kans dat acties niet zijn uitgevoerd

en voor een volgend overleg, 4 weken/een maand later, weer terug op de agenda komt. Dit komt de voortgang van de case niet ten goede.

- Zorg voor een goed inzichtelijk documentatiesysteem. Dit is erg belangrijk voor de coördinatie en de voortgangsbewaking.
- Actiepunten in het SSO zouden voorop de agenda gezet moeten worden, zodat deze meer tijd krijgen.
- Als ketenregisseur is men ook verantwoordelijk voor de partners aan tafel. Mijn aanbeveling voor het overleg in Hengelo is om Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming te betrekken bij het overleg. Hierdoor wordt er meer aandacht besteed aan kinderen die betrokken zijn bij huiselijk geweld. Huiselijk geweld heeft een enorme impact op het leven van (kleine) kinderen en daar dient men rekening mee te houden bij het proces.

Literatuur

- Babbie, E. (2001) *The practice of social research*, Cengage Learning.
- Bieleman, B., A. Kruize, J. Snippe & M. van Zwieten (2007) *Monitor 2006 Huiselijk geweld Twente*, Intraval Groningen-Rotterdam.
- Bruinsma, G.J.N., *Politie en integrale veiligheid*, In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal (red.), *Politie; studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn, 1999, pp.435-564.
- Cohen, S. & Roussel, J. (2005) *Strategic Supply Chain Management*. New York: McGraw-Hill.
- Dijk T. van, Flight S, Oppenhuis E. & Duesmann B.(1997) *Huiselijk geweld, Aard, omvang en hulpverlening*, Intomart, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek.
- de Goede, J. (2007) *Validation of chain computerisation law*, Rotterdam.
- Faber W. en Niemeijer B., *Geboeid door de keten?* In; Kennis voor Ketens, Verzamelde bijdragen en WODC lezing 2004.
- Goedee, J & Entken, A. (2006) *(Ont)keten; implementeren van werken in ketens*, Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Heineke, D., R. van der Veen & N. Komalijsnijper (2005) *Handreiking ketensamenwerking in de Wmo*.
- Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling (1990) *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, 's-Gravenhage: VUGA.
- Kastelein, J. (1975) *Punten van overweging bij projectorganisatie*, Rapport van de Centrale Afdeling Organisatie PTT CAORG 75/4, Den Haag.
- Klijn, E.H. (1996) *Regels en sturing in netwerken; de invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Rotterdam.
- Kor, R. & G. Wijnen, (2004) *Essenties van project- en programmamanagement*, Kluwer.
- Kottman, R. H. P. W. (1976) *Coördinatie bij de centrale overheid*, Amsterdam: Institute of Public Administration.
- Kuppens, J., A. Cornelissens & H. Ferwerde (2006) *Aanpak in ontwikkeling: strategie, samenwerking en visie bij huiselijk geweld*, Advies- en Onderzoeksgroep Beke.

- Lammers, C. J., Mijs, A. A. & van Noort, W. J. (1997) *Organisaties vergelijkenderwijs: Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, Aula, Het Spectrum, Utrecht (7e herziene ed.).
- Litwak, E. & J. Rothman, *Towards the theory and practice of coordination between formal agencies*, in: Rosengren, W.R., & lefton, M. (eds), *Organizations and clients. Essays in the sociology of service*, Ohio, 1970, pp 130-186.
- Mulder, R.I. & P.A.M. Gerlof (1997) *Technieken voor planning en voortgangsbewaking*, Schoonhoven: Academic Service.
- Oosterwijk, H. (1995) *Netwerken van organisaties: hulpmiddelen bij het bestuderen en ontwerpen van netwerken in een interorganisatiele omgeving*.
- Ottens, K. (2003) *AZC en veiligheid, gedeelde betrokkenheid*.
- Rampersad, H.K. (2000) *Total Quality Management; een strategie voor voortdurende verbetering*, Kluwer.
- Shadish, W.R., Cook, T.D. & Campbell, D.T. (2002) *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*, Boston: Houghton Mifflin Co.
- Terpstra, J. (2001) *Netwerken en samenwerken bij de uitvoering van beleid*, IPIT.
- van der Aa, A. & Konijn, T. (2002) *Naar een methodologisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, WODC/ Ministerie van Justitie.
- van der Aa, A. & Konijn, T. (2001) *Ketenregisseurs en ketenontwikkeling; het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*, Uitgeverij Lemma, Utrecht.

Documenten

Convenant Lokale Driehoek 2007-2009

Convenant voor de Coördinatie van Zorg en Veiligheid in Enschede

Factsheet Veiligheidshuis Enschede, februari 2007

Factsheet huiselijk geweld, mei 2006, F&A 6697 afkomstig van:
www.huiselijkgeweldtwente.nl

Gemeente Hengelo, *Integraal Veiligheidsbeleid 2005-2008, 'Samen werken aan een veiliger Hengelo'*, 2004

GGD Regio Twente (2005) *Model 'Integrale Aanpak Huiselijk Geweld Regio Twente'*.

Ministerie van Justitie (2002), *Privé Geweld – Publieke Zaak: Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld*, Den Haag: Hega Offset.

Internetsites

<http://www.amk-nederland.nl>
<http://www.bjzo.nl>
<http://www.enschede-stad.nl>
<http://www.huiselijkgeweld.nl>
<http://www.huiselijkgeweldtwente.nl>
<http://www.ketenregie.nl/handreikingen.htm>
<http://www.om.nl>
<http://pm3.markensteijn.com/projectcontrol.htm>
<http://www.reclassering.nl>
<http://www.steunpuntforensische zorg.nl>
<http://www.stophuiselijkgeweld.nl>
<http://www.twijnstragudde.nl>

Bijlagen

Bijlage I: Veiligheidshuis Enschede

Criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid hebben grote invloed op de leefbaarheid in een stad. Onveiligheidsproblemen ontstaan vaak door het (ontoelaatbare) gedrag van één of enkele personen. Door overlast bijvoorbeeld, spijbelgedrag, wapenbezit, bedreiging, inbraak of geweld op straat. Zaken waarbij individuele hulpverlening, strafrechtelijk en/of bestuurlijk ingrijpen nodig is.

Bij de aanpak van het veiligheidsprobleem zijn verschillende organisaties betrokken. In Enschede is besloten het veiligheidsprobleem gezamenlijk aan te pakken. Elf organisaties hebben ervoor gekozen samen te werken op één locatie: het Veiligheidshuis Enschede. Hier wordt de probleemsituatie van elk individu in zijn totaliteit bekeken en aangepakt.

Veiligheidshuis Enschede is de noemer waaronder de gemeente Enschede, het OM, de Politie Zuid Twente, justitiepartners, zorg- en fysieke veiligheidspartners samenwerken. Naast de gemeente, politie en OM zijn de volgende partners betrokken bij het Veiligheidshuis:

- Stichting Reclassering Nederland
- Reclassering Leger des Heils
- Tactus Reclassering en Verslavingszorg
- Raad voor de Kinderbescherming
- Bureau Jeugdzorg
- Dienst Justitiële Inrichtingen
- Mediant (GGZ)
- Woningcorporaties Onze Woning, Eigen Huis en Domijn
- Belastingdienst



Door samenwerking tussen organisaties in de veiligheidsketen, zorgketen en justitieketen wordt de objectieve en subjectieve sociale veiligheid vergroot. Goede zorg, goede bestuurlijke en justitiële maatregelen in een fysiek veilige omgeving zijn onontbeerlijk om onveilige situaties te voorkomen of te bestrijden. Een combinatie van maatregelen werkt beter en is efficiënt.

Er wordt al veel samengewerkt binnen verschillende projecten, zoals het verplegeroverleg, het indicatieoverleg hennepconvenant, wijkzorgteams en het vangnet zorg. De begrippen veiligheid, zorg en dwang & drang worden door het Veiligheidshuis meer in samenhang gezien. Werkprocessen en systemen worden hierdoor nog beter op elkaar afgestemd.

De samenwerking tussen de verschillende partners is eenvoudig omdat de partners fysiek bij elkaar zitten. Er wordt snel gewerkt en effectief ingegrepen op criminaliteit en overlast in Enschede. De medewerkers van het Veiligheidshuis werken vanuit hun eigen organisatie op de gezamenlijke werkplek in het Service Centrum Oost aan de Gronausestraat in Enschede. Ze hebben daarbij dus het gemak van de benodigde 'externe' collega's aan hetzelfde bureau. Waar voorheen een fax, telefoontje, brief of e-mail nodig was, volstaat nu een afstemming op de gezamenlijke werkplek. Op deze manier kunnen reguliere zaken snel ingeschreven, beoordeeld en afgehandeld worden. Hierbij hebben de betrokken partners ieder eigen taken.



Bron: www.enschede-stad.nl

Bijlage II: Omschrijving cases huiselijk geweld

In deze bijlage zal ik een uiteenzetting geven van de twee cases huiselijk geweld die de afgelopen periode in het SSO behandeld zijn en twee cases uit het COHG. Door een beschrijving te geven van de cases tracht ik voor iedereen inzichtelijk te maken wat zich de afgelopen periode heeft afgespeeld per case.

Omschrijving van twee cases huiselijk geweld uit het SSO te Enschede

Case 1: In de relatie van meneer en mevrouw is al jaren sprake van huiselijk geweld. Huiselijk geweld van de vriend des huizes richting mevrouw en haar 13 jarige dochter. Ook is er alcoholgebruik in het spel, waardoor de zaak vaak escaleert. Politie is al vaak ter plaatse geweest, onder andere door 112 meldingen van de dochter van de vrouw. Mevrouw wil geen bemoeienis van de politie, wil geen aangifte doen van huiselijk geweld en weigert elke vorm van hulpverlening. Dochter mag van moeder met niemand over de thuissituatie praten, ook niet met de politie. Men maakt zich zorgen over de dochter. De case is ingebracht in het SSO met de vraag hoe men er voor kan zorgen dat de thuissituatie voor de dochter verbetert?

Case 2: Twee broers leven in onmin met elkaar. Door overmatig drankgebruik escaleert de zaak vaak. Ook verdere familie wordt hierin betrokken, met als gevolg veel vechtpartijen onderling en andere twisten. De zaak is ingebracht in het SSO door justitie met de vraag hoe men deze familievete kan stoppen.

Omschrijving van twee cases huiselijk geweld uit het COHG te Hengelo

Case 1: Moeder is psychisch in de war en 'verwaarloost' de kinderen. Ze loopt 's nachts met de twee kleine kinderen (4 en 5 jaar) in de bolderkar op straat. Momenteel is ze zwanger van het derde kind. De ouders van de vrouw zeggen dat ze psychisch en lichamelijk door haar man mishandelt wordt. Mevrouw wil geen enkele vorm van hulpverlening en wil bij haar man blijven. Man is erg vijandig en wil ook nergens aan mee werken. Het gaat duidelijk niet goed in dit gezin. De case is ingebracht in het overleg door de politie met de vraag hoe men een vinger kan krijgen achter het gezin.

Case 2 : Jongeman (24 jaar), onlangs vader geworden, heeft een nieuwe relatie met een jongedame (20 jaar). Zij is slachtoffer geweest van aanranding, en is vanaf die tijd niet meer te handhaven, is snel te beïnvloeden en agressief. Meneer heeft ook een tijdje bij de ouders van mevrouw in gewoond, maar het thuisfront heeft aangegeven dat ze alleen in de weekenden welkom zijn. Ze zijn beiden vertrokken, ze hebben geen geld en de jongedame heeft haar telefoon afgesloten, heeft geen contact meer met haar vriendinnen en heeft het werk opgezegd. Bovendien blowt ze en zat ze onder de blauwe plekken. Dit is een zorgelijke situatie. Later is tevens gebleken dat ook de jongedame zwanger is van meneer. De case is ingebracht in het overleg met de vraag hoe men er voor kan zorgen dat de situatie voor beiden verbetert?

Bijlage III: Beschrijving ketenregie van twee cases

1. Omschrijving case SSO:

Twee broers leven al jarenlang in onmin met elkaar. Door overmatig drankgebruik escaleert de zaak vaak. Ook verdere familie wordt hierin betrokken, met als gevolg veel vechtpartijen onderling en andere twisten. De zaak is ingebracht in het SSO door justitie met de vraag hoe men deze familievete kan stoppen.

Beschrijving ketenregie:

De case staat al enkele jaren op de agenda van het SSO. Voorheen was er justitieel een zaak, die later in 2008 is voorgekomen. Op het moment van onderzoek is er verder justitieel geen zaak, omdat de broers geen aangifte meer doen omdat ze geen vertrouwen meer hebben in de politie. Het is afwachten tot er weer wat gebeurt. Als er weer wat voorvalt komen ze terug op de agenda. Hier zorgt de regisseur voor. De politie zorgt er dan voor dat ze aangemeld worden bij de regisseur voor het eerstvolgende overleg. Het overleg wordt geleid door de regisseur. Partijen met nieuws over de zaak brengen dit in elk overleg naar voren. Bijna wekelijks gebeurt er in het begin wel wat binnen deze case. De regisseur laat iedereen uitspreken en vat de ontwikkelingen kort samen. Daarna vraagt ze aan de deelnemende partijen wat de mogelijkheden zijn binnen de zaak en wie in deze zaak iets kan betekenen. Partijen brainstormen binnen en buiten het overleg over een mogelijke aanpak. Hier komen verschillende actiepunten uit voort. Elk overleg worden de actiepunten nagegaan. In het overleg is een partner vergeten haar actie uit te voeren. De regisseur vraagt de partner haar actie voor het volgende overleg uit te voeren en noteert dit. Vervolgens wordt overgegaan op de andere acties. Tussentijds wordt niet gecontroleerd of de acties al zijn uitgevoerd. De regisseur treedt niet actief op om mensen op hun taken aanspreken.

Omdat het twee individuen zijn met ieder hun eigen reclasseringsinstellingen, dienen de broers door Justitie gescheiden te worden in het SSO (gebeurt in VIS2). Dit brengt veel papierwerk met zich mee. Ook moeten aantekeningen bij beide broers in het systeem ingevoerd worden. De regisseur laat dit over aan de ondersteuning en zorgt ervoor dat het het volgende overleg is gebeurt.

De coördinatie, afstemming van werkzaamheden, binnen de case is lastige taak voor de regisseur. Er doen zich telkens nieuwe problemen voor tussen de broers, en er zijn veel instellingen betrokken bij de case. Politie, Justitie, het wijkzorgteam, Reclassering Nederland en Reclassering Tactus. Dit brengt met zich mee dat er afstemming dient plaats te vinden in het plan van aanpak tussen een aantal verschillende partijen. Tevens zijn de mogelijkheden voor de aanpak niet helder, waardoor coördinatie moeilijker wordt. De regisseur dient de case daarom extra goed te coördineren, zodat iedere partij weet welke acties zij op zich moeten nemen. Dit gebeurt goed. De te ondernemen acties worden geresumeerd en aan een partner in het overleg toegewezen.

De case staat al lang op de agenda. Dit is vanwege de problematiek niet verwonderlijk. De vete loopt al een hele tijd. Toch houdt de regisseur ieder overleg in de gaten hoe de stand van zaken is binnen de case en of de case eventueel van de

agenda af kan of naar de afvoerlijst verplaatst mag worden. Dit gebeurt alleen indien het wijkzorgteam de cases overneemt of het gewenste effect is bereikt.

2. Omschrijving case COHG:

Moeder van twee kinderen is psychisch in de war en 'verwaarloost' haar kinderen. Ze loopt 's nachts met de twee kleine kinderen (4 en 5 jaar) in de bolderkar op straat. Momenteel is ze zwanger van het derde kind. De ouders van de vrouw zeggen dat ze psychisch en lichamelijk door haar man mishandelt wordt. Mevrouw wil geen enkele vorm van hulpverlening en wil bij haar man blijven. Man is erg vijandig en wil ook nergens aan mee werken. Het gaat duidelijk niet goed in dit gezin. De case is ingebracht in het overleg door de politie met de vraag hoe men een vinger kan krijgen achter het gezin.

Beschrijving ketenregie:

Sinds september 2006 staat de case op de agenda van het COHG. Er zijn een aantal partijen betrokken bij de case, zoals de politie, Carint Ouder & Kind Zorg en het AMK. De politie is op huisbezoek geweest en wordt telkens niet binnen gelaten. Meneer en mevrouw willen beiden niets met de politie te maken hebben. De politie heeft in 2006 al een melding gedaan naar de Raad voor de Kinderbescherming en heeft het gezin aangemeld bij Carint Ouder & Kind Zorg. Waarna een andere deelnemer van het COHG collegiale navraag zal doen rond dit gezin. Hierop is lang gewacht. De regisseur heeft er vaak achteraan moeten bellen, en dit heeft zij lang volgehouden.

De regisseur zit de vergadering voor en zorgt ervoor dat iedereen nieuwe ontwikkelingen betreffende de case kan inbrengen in het overleg. Tevens houdt de regisseur bij wie afwezig is ieder overleg, zodat eventueel dringende zaken teruggekoppeld worden naar desbetreffende persoon. De regisseur coördineert de zorg niet. Dat doen de deelnemende partijen onderling. De regisseur resumeert vervolgens de te verrichten acties wel, waarna een actielijst wordt opgesteld. Tevens belt de ketenregisseur rond in verband met een aanvraag voor een MDO. Hiervoor neemt zij contact op met de Raad van de Kinderbescherming en de huisarts. Hij laat de organisatie van het MDO over aan een van de deelnemende partijen. Wel biedt hij hulp aan bij het bereiken van bepaalde personen.

De regisseur bewaakt de voortgang van de cases nauwkeurig door middel van de actie- en volglijs. Hij constateert in het overleg welke acties sinds het vorige overleg ingezet hadden zouden moeten worden, waarna hij de actielijst langsloopt. In deze case zijn de acties allen uitgevoerd en gaan van de lijst af. Indien ze niet zijn uitgevoerd, dan vraagt hij de desbetreffende deelnemer de actie uit te voeren voor het volgende overleg. Hij gaat er dan van uit dat deze actie dan ook uitgevoerd wordt. Af en toe neemt de ketenregisseur contact op met de deelnemende partijen om te vragen hoe het ervoor staat met de case, of wanneer een case vragen oproept. Zo heeft de regisseur contact gehad met de Raad van de Kinderbescherming, omdat er lang niks was vernomen van hen in de case. Er wordt aangegeven dat het bij andere instanties is neergelegd. Hier neemt de regisseur geen genoegen mee en belt de andere instanties. Deze blijken van niks te weten. Vervolgens neemt de regisseur contact op met Justitie om deze in kennis te stellen van de situatie. De conclusie is dat na 1,5 jaar de situatie voor de kinderen nog steeds niet verbeterd is. De regisseur heeft wel geconstateerd dat de zaak al lang op de agenda staat, maar neemt vervolgens geen concrete acties om

daar verandering in te brengen. Een representant van de politie spreekt uit dat het een zorgelijke situatie is waar het gezin in zit en zet meteen een traject voor de kinderen op gang. Het behandelplan is het product van deze case.

Bijlage IV: Taken van betrokken organisaties bij huiselijk geweld

Taken politie bij huiselijk geweld

1. Alle incidenten huiselijk geweld worden door de politie gekenmerkt middels de projectcode huiselijk Geweld in het Bedrijfs Processen Systeem (BPS).
 2. Indien geen aangifte wordt gedaan en geen aanleiding bestaat tot ambtshalve vervolging, wordt in de politieregio Enschede de verdachte van huiselijk geweld op vrijwillige basis doorverwezen naar De Tender voor daderhulpverlening. Deze doorverwijzing wordt in de politieregistratie vastgelegd.
 3. Een aangifte van huiselijk geweld wordt onverwijld voorgelegd aan een hulpofficier van justitie. Uitgangspunt is dat elke huiselijk geweldzaak in aanmerking komt voor afdoening volgens dit protocol. De zaak wordt 'geoomerkt' als protocolzaak.
 4. Verdachten van huiselijk geweld worden:
 - in een heterdaadsituatie: terstond aangehouden
 - buiten heterdaad: ten spoedigste aangehouden of ontboden
 5. Tijdens de in verzekeringstelling van een verdachte van huiselijk geweld voert de hulpofficier van justitie overleg met de piketofficier van justitie of de verdachte moet worden voorgeleid aan de rechter-commissaris of moet worden heengezonden met een dagvaarding of oproeping voor een TOM-zitting (Taakstraf Openbaar ministerie).
 6. De kennisgeving van in verzekeringstelling wordt door de politie gefaxt naar Reclassering Nederland en wordt digitaal voorzien van het kenmerk 'huiselijk geweld' en het kenmerk 'Protocol Huiselijk Geweld'.
 7. De vroeghulpmeldingen worden door de politie gefaxt naar het Veiligheidshuis Enschede. De aldaar dienstdoende medewerker van een van de reclasseringsorganisaties bezoekt de klant of nodigt hem of haar uit voor een intakegesprek.
- Indien de verdachte wordt heengezonden met een dagvaarding of oproeping voor een TOM-zitting, bespreekt de hulpofficier van justitie de zaak met een parketsecretaris.
9. Het slachtoffer wordt op de hoogte gesteld van de te volgen strafrechtelijke aanpak.
 10. Er wordt zorggedragen voor een volledig en kwalitatief goed dossier, - indien relevant - voorzien van foto's en medische verklaringen en gebaseerd op de uitgangspunten van de Aanwijzing Huiselijk Geweld van het College van procureurs-generaal.
 11. Indien de verdachte wordt voorgeleid aan de rechter-commissaris, vergewist de politie zich ervan of de bewaring wordt toe -of afgewezen, dan wel de voorlopige hechtenis wordt geschorst (met bijzondere voorwaarden), en stelt het slachtoffer daarvan onverwijld op de hoogte.
 12. Bij schorsing van de voorlopige hechtenis houdt de politie toezicht op de naleving van de gestelde schorsingsvoorwaarden. Bij overtreding van de gestelde schorsingsvoorwaarden wordt onverwijld de piketofficier van justitie ingelicht.

Taken OM inzake huiselijk geweld

Werkwijze in geval van 6-uurszaken of heenzending na in verzekeringstelling

1. De (piket)officier van justitie (ovj) die wordt gebeld over heenzending van een in verzekering gestelde verdachte, verifieert of sprake is van huiselijk geweld. Zo ja, indien de ovj van oordeel is dat de verdachte kan worden heengezonden, benadrukt de ovj toepassing van het protocol Huiselijk Geweld.

2. 6-uurszaken of heenzendingen binnen de in verzekeringstelling stromen in het Veiligheidshuis Enschede in.
3. De parketsecretaris vergewist zich ervan of een zaak van huiselijk geweld die aan hem/haar wordt voorgelegd ter beoordeling, conform de protocolafspraken is voorgelegd aan een hulpofficier van justitie, als zodanig is 'geoomerkt' en – in geval van in verzekeringstelling – is besproken met een officier van justitie.
4. De parketsecretaris beoordeelt de zaak op bewijsbaarheid en het dossier op volledigheid.
5. In iedere huiselijk geweldzaak geeft de parketsecretaris – al dan niet via de vroeghulp – een opdracht tot een reclasseringsrapport, met het verzoek een intake van de verdachte bij de Tender te verzorgen.
6. De parketsecretaris verzorgt een dagvaarding voor een politierechterzitting of verzorgt de uitnodiging voor een TOM-zitting. Er wordt gedagvaard als naar verwachting een hogere straf wordt geëist dan kan worden afgedaan volgens het officiersmodel of indien het effectiever lijkt de verdachte het Tender traject onder druk van een PR-zitting te laten volgen. Verdachte wordt in het laatste geval ter zitting afgerekend op het resultaat dat door hem/haar bij de Tender is behaald. In dit geval wordt de zaak na 3 maanden op zitting geplaatst. Voor de TOM-variant wordt gekozen indien een voorwaardelijk sepot (traject bij de Tender) een effectieve sanctie lijkt of indien het nuttig is zowel een Tender traject als een taakstraf op te leggen. In het geval van een TOM-zitting wordt de verdachte zo snel mogelijk op TOM-zitting gepland.
7. In zaken van huiselijk geweld is bij samenlevende partners het eisen van een geldboete ongewenst, omdat een geldboete dan veelal (tevens) het slachtoffer treft.

Werkwijze in geval van voorgeleiding

1. Indien de ovj van oordeel is dat de verdachte moet worden voorgeleid aan de rechter-commissaris (r.c.):
 - ziet de ovj er op toe dat in de opdracht tot de reclasseringsrapportage wordt verzocht zo snel mogelijk hulpverleningsmogelijkheden in de Tender te onderzoeken en daarover (tussentijds) te rapporteren;
 - ziet de ovj erop toe dat zowel de advocaat van verdachte als de rechter commissaris ten tijde van de voorgeleiding beschikken over een kopie van de aanvraag reclasseringsrapportage.
2. Als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, beziet de ovj - gelet op de ernst van de feiten - de mogelijkheid tot schorsing van de voorlopige hechtenis (met bijzondere voorwaarden), en voert daarover overleg met de reclassering. In het geval van schorsing van de voorlopige hechtenis wordt een traject bij de Tender onder toezicht van de reclassering als bijzondere voorwaarde opgelegd. Voorwaarde hiervoor is een positieve intake bij de Tender.
3. De ovj draagt er zorg voor dat alle betrokkenen (slachtoffer, reclassering, politie) onverwijld in kennis worden gesteld van een eventuele schorsing van de voorlopige hechtenis, dan wel een afwijzing van de vordering tot voorlopige hechtenis en daarbij gestelde voorwaarden.
4. Ook na schorsing van de voorlopige hechtenis ziet de ovj erop toe dat de zaak tijdig op zitting (TOM, Politierechter of Meervoudige Kamer) wordt aangebracht. Op zitting wordt de voorlopige hechtenis verrekend. In het geval van een TOM-zitting kan geen voorwaardelijk sepot worden opgelegd in verband met het verrekenen van de voorlopige hechtenis.

5. Indien geen sprake is geweest van schorsing van de voorlopige hechtenis wordt bij elke straf tot drie jaar een voorwaardelijk deel geëist, waarbij een traject bij de Tender, onder toezicht van de reclassering de voorwaarde is. Voorwaarde hiervoor is echter een positieve intake bij de Tender.
6. De ovj verifieert of in zaken van huiselijk geweld de reclasseringsrapportage is bijgevoegd en of het slachtoffer is geïnformeerd.
7. Op zitting verwijst de ovj in zaken van huiselijk geweld altijd naar het protocol Veilig Huis en hetgeen de reclassering omtrent de afdoening van de zaak heeft geadviseerd. In de strafeis wordt rekening gehouden met het traject dat verdachte eventueel bij de Tender heeft gevolgd.
8. In zaken van huiselijk geweld is bij samenlevende partners het eisen van een geldboete ongewenst, omdat een geldboete dan veelal (tevens) het slachtoffer treft.
9. Indien na afloop van de termijn waarin aan de bijzondere voorwaarde had moeten zijn voldaan, uit de terugmeldrapportage (alleen in het geval dat toezicht is opgelegd) van de reclassering blijkt dat daaraan niet is voldaan, wordt de zaak onverwijld:
 - (na een voorwaardelijk sepot) op zitting aangebracht voor inhoudelijke behandeling;
 - (na een voorwaardelijke straf) op zitting aangebracht voor tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk gedeelte.

Taken Reclassering bij huiselijk geweld

1. De vroeghulpmeldingen worden door de politie gefaxt naar het Veiligheidshuis Enschede. De aldaar dienstdoende medewerker van een van de reclasseringsorganisaties bezoekt de klant of nodigt hem of haar uit voor een intakegesprek.
2. Na ontvangst van de vroeghulpmelding en / of de opdracht tot een voorlichtingsrapportage van de parketsecretaris of officier van justitie, bevattende het verzoek een intake bij de Tender te verzorgen, wordt de zaak na binnenkomst toebedeeld aan een reclasseringswerker.
3. Binnen een week na ontvangst van de opdracht wordt met de verdachte een intakegesprek gehouden om de motivatie te onderzoeken voor behandeling in de Tender.
4. Als de verdachte gemotiveerd is, wordt onverwijld contact opgenomen met de Tender om de verdachte binnen een week uit te nodigen voor een intakegesprek bij de Tender.
5. Indien de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt:
 - a. neemt de reclassering contact op met de behandelend officier van justitie, die aangeeft of het OM gelet op de ernst van de feiten zal meewerken aan een schorsing van de voorlopige hechtenis (v.h.) met de bijzondere voorwaarde behandeling bij de Tender. Zo ja:
 - dient de reclassering een verzoek tot schorsing van de v.h. in voor de duur van een dag ten behoeve van het intakegesprek bij de Tender, en
 - vervolgens - na ontvangst van het resultaat van de intake bij de Tender - dient de reclassering een verzoek tot schorsing van de v.h. in, met de bijzondere voorwaarde(n) dat verdachte zich zal gedragen naar de aanwijzingen van de reclassering en de behandeling in de Tender zal volgen. Daarbij wordt vermeld de datum en het tijdstip waarop verdachte met de behandeling in de Tender kan aanvangen.
6. De reclassering neemt contact op met het slachtoffer met de vraag of het geweld is gestopt.

7. Binnen twee maanden na ontvangst van de aanvraag van het reclasseringsrapport, zendt de reclassering een (kort) voorlichtingsrapport met de actuele stand van zaken, de noodzakelijke behandeling bij de Tender, de programmabeschrijving van de Tender en een afdoeningadvies aan Justitie. Daarbij wordt ingegaan op de te stellen bijzondere voorwaarde(n), zoals verplicht reclasseringscontact en het volgen van behandeling in de Tender.

8. Nadat de voorlopige hechtenis is geschorst, dan wel nadat vonnis is gewezen, dan wel de zaak voorwaardelijk is geseponeerd, houdt - voor zover van toepassing - de reclassering toezicht op de naleving van gestelde bijzondere voorwaarde(n).

Bij overtreding van de gestelde bijzondere voorwaarde(n), dan wel na afloop van de gestelde termijn van toezicht, zendt de reclassering bericht aan de officier van justitie over het verloop van de naleving van de bijzondere voorwaarde(n).

(Protocol Veilig Huis)

Wettelijke taken Bureau Jeugdzorg bij huiselijk geweld

- Indicietelling;
- uitvoering van de taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Nederland;
- uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen (voogdij, gezinsvoogdij);
- jeugdreclassering.

Taken Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Nederland (AMK)

Het AMK kan worden ingeschakeld wanneer men in een zaak advies wil hebben of wanneer er een melding gedaan moet worden van huiselijk geweld. Het AMK doet na de melding van huiselijk geweld onderzoek naar de gezinssituatie van het kind.

Indien het kind in de knel zit, organiseert het AMK hulp zodat de situatie van het kind verbetert. In ernstige gevallen meldt het AMK de kindermishandeling aan de Raad voor de Kinderbescherming, zodat de procedure voor een kinderschermingsmaatregel in gang kan worden gezet.

Het AMK doet aangifte bij de politie als het AMK vermoedt dat een ernstig strafbaar feit is gepleegd en dat onderzoek van de politie noodzakelijk is voor de veiligheid van het kind.

Taken Raad voor de Kinderbescherming

De drie belangrijkste taken van de Raad voor de Kinderbescherming zijn bij strafzaken waarin minderjarigen betrokken zijn:

- bescherming; onder toezicht stellen van een gezinsvoogd
- scheiding en omgang; adviseren over omgangsregeling aan de rechter bij scheiding
- strafzaken waarin minderjarigen betrokken zijn

Bijlage V: Overzicht interviews respondenten

Enschede: week 8/9

- Procesfunctionaris Geestelijke Gezondheids Zorg binnen de GGD Regio Twente, en voorzitter SSO
- Gezinsvoogd BJZ
- Parketsecretaris OM
- Coördinator Huiselijk Geweld regionaal bureau politie
- Reclassering Leger des Heils
- Tactus Reclassering
- Teamleider wijkzorgteam

Hengelo: week 9/10/11

- Beleidsmedewerker gemeente Hengelo, tevens tijdelijk voorzitter COHG
- Taakaccenthouder politie Hengelo-Noord
- Coördinator Huiselijk Geweld regionaal bureau politie
- Parketsecretaris OM
- Tactus Reclassering
- Reclassering Leger des Heils

Bijlage VI: Vragenlijst ketenpartners

In deze vragenlijst zal de ketenregie binnen cases van huiselijk geweld uit het SSO/COHG centraal staan. Het gaat er met name om hoe de ketenregie is verlopen en wordt beoordeeld in relatie tot de geselecteerde cases. Hierbij zal worden ingegaan op twee vormen van ketenregie, namelijk coördinatie en voortgangsbewaking.

- **Algemene vragen met betrekking tot respondent**
 - Naam actor?
 - Wat is de rol van de eigen organisatie binnen het SSO/COHG?
 - Kunt u aangeven wat uw functie is binnen de organisatie?
 - Wat is uw rol met betrekking tot de case?
 - Wat waren uw taken in de case?
- **Algemene vragen met betrekking tot het overleg**
 - Wat is volgens u het doel van het SSO/COHG?
 - Komt dit doel overeen met de doelstelling die uw organisatie heeft geformuleerd?

- **Ketenregie**

De volgende vragen zullen gaan over ketenregie.

- Wat verstaat u onder ketenregie?

Indien de respondent geen omschrijving van het begrip voor ogen heeft:

Onder ketenregie verstaat men *het expliciteren van de onderlinge afhankelijkheden tussen partijen die deel uitmaken van een keten en van hun afzonderlijke bijdragen aan de kwaliteit van dienstverlening zoals ervaren door een cliënt, uiteindelijk bedoeld om de ketenpartners te verleiden tot een (betere) afstemming van hun activiteiten richting de cliënt.*

- Wie heeft volgens u de regie binnen het SSO/COHG?
- Is deze taak formeel of informeel toebedeeld?
- Er zijn verschillende mogelijke strategieën voor ketenregie die ingezet kunnen worden. Te weten:
 1. Initiatief nemen tot doelvervlochten (van de verschillende deelnemende organisaties) en innovatie (nieuwe outreachende aanpak/traject van huiselijk geweld plegers; buiten bestaande paden treden)
 2. Maatschappelijke urgentie creëren (van het aan te pakken probleem: HG) .
 3. Verleiden tot responsiviteit (mate waarin de organisatie tijdig en op de juiste wijze reageert op de signalen van individuen van zowel binnen als buiten de organisatie), flexibiliteit en variëteit.
 4. Ruimte scheppen voor doelvervlochten en innovatie.
 5. Ketenherstructurering (vereenvoudigen van de keten door andere partners, anders machtsverhoudingen, ketenfinanciering ed).Welke van genoemde strategieën komt er in de praktijk (de case) het meest naar voren? M.a.w. welke strategie is toegepast?
- Wat is volgens u de invloed van ketenregie op de ketensamenwerking binnen de case?

- **Coördinatie**

- Wat verstaat u onder coördinatie binnen de taak van ketenregie?

Indien de respondent geen omschrijving van het begrip voor ogen heeft:

Onder coördinatie verstaat men: *(het trachten) afstemming (te bereiken) tussen meerdere eenheden met betrekking tot (de resultaten van) hun activiteiten op een bepaald terrein: hier huiselijk geweld.*

- Wie is binnen het SSO/COHG verantwoordelijk voor de coördinatie?
- Welke taken horen daar volgens u bij?
- Bestaat er, volgens u, voldoende inzicht door de regisseur in de uit te voeren taken om deze goed te kunnen coördineren?
- Coördinatie kan zich richten op: communicatie tussen partijen, afstemming van handelingspatronen, doelstellingen, middelen of conflictbeslechting. Waar richt de coördinatie binnen het SSO/COHG zich voornamelijk op?
- Welke middelen worden ingezet voor coördinatie? Eerst laten noemen en dan verder vragen -> Kunt u aangeven of er gebruik wordt gemaakt van:
 1. Culturele coördinatiemiddelen: waarden, normen, doeleinden en verwachtingen
 2. Structurele coördinatiemiddelen met hiërarchisch of horizontaal karakter: sturing van bovenaf vanuit een centrale positie of onderlinge afstemming vanuit verschillende niveaus
 3. Instrumentele coördinatiemiddelen: standaardisatie, planning, budget
- Hoe is de aanwending van middelen geregeld?
- Zijn er volgens u voldoende middelen voor coördinatie? Zo nee, wat mist u/ wat kan beter?
- Welke resultaten heeft de coördinatie opgeleverd voor de samenwerking?
- Vind u de coördinatie voldoende deskundig (met kennis van zaken), onafhankelijk (zelfstandig, niet door iets bepaald) en gezaghebbend (overzicht hebben)? (doorvragen waarom)
- Wat zijn volgens u de knelpunten met betrekking tot de coördinatie die binnen deze case naar voren komen? Denk aan: te late of onvoldoende terugkoppeling van zaken, niet goed bijhouden en na laten leven van de actielijst, niet activeren van (de juiste) personen indien nodig.
- Waaraan zijn deze knelpunten volgens u te wijten? (capaciteitstekort, tekort aan leiderschapscapaciteiten van de voorzitter, regiemogelijkheden onvoldoende benut)
- Heeft u suggesties/verbeterpunten met betrekking tot de coördinatie in het SSO/COHG?

- **Voortgangsbewaking**

De volgende vragen zullen gaan over voortgangsbewaking. Onder voortgangsbewaking verstaat men *het proces van registreren van basisgegevens en het periodiek vaststellen van de status van een project of een deel daarvan. Het betreft het meten van de voortgang van de in een planning opgenomen activiteiten.*

- Wie is binnen het SSO verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking?
- Welke taken vallen hier volgens u onder?

- Hoe wordt de voortgang gemeten? (registraties van uren of afgeronde bewerkingsstappen?)
 - Hoe wordt de voortgang gerapporteerd? (periodiek, schriftelijk?)
 - Met welke frequentie vindt voortgangsbewaking plaats van de activiteiten en de daarmee bereikte resultaten?
 - Hoe is de (interne) controle op de activiteiten geregeld?
 - Worden gemaakte afspraken ook daadwerkelijk gecontroleerd door de regisseur, of wordt meer vertrouwd op eigen invulling/deskundigheid van de organisaties?
 - Worden taken, over het algemeen, naar behoren en op tijd uitgevoerd? Zo nee, waar ziet u eventuele verbeteringen?
 - Heeft u zich persoonlijk aan de actielijst gehouden? Zo nee, waarom bent u daarvan afgeweken?
 - Worden er sancties toegepast bij het niet naleven van (interne en externe) acties? Zo ja, welke?
 - Wordt er, indien nodig, tijdig bijgestuurd wanneer er eventuele afwijkingen en/of verstoringen optreden?
 - Wat zijn volgens u de knelpunten met betrekking tot de voortgangsbewaking die binnen deze case naar voren komen? Denk aan: te late of onvoldoende terugkoppeling van zaken, niet goed bijhouden en na laten leven van de actielijst, niet activeren van (de juiste) personen indien nodig.
 - Waaraan zijn deze knelpunten volgens u te wijten? (capaciteitstekort, tekort aan leiderschapscapaciteiten van de voorzitter, regiemogelijkheden onvoldoende benut)
 - Heeft u suggesties/verbeterpunten met betrekking tot de voortgangsbewaking in het SSO/COHG?
- **Tot slot**
- Kunt u, al met al, zeggen dat u tevreden bent over de ketenregie in relatie tot de geselecteerde cases?
 - Denkt u dat ketenregie in het SSO/COHG heeft geleid tot een betere sturing van de keten?
 - Denkt u dat door ketenregie (door ketenpartners te verleiden tot meer afstemming van hun activiteiten) betere dienstverlening is ontwikkeld?

Hartelijk dank voor uw medewerking aan dit interview.

Bijlage VII: Vragenlijst ketenregisseurs

In deze vragenlijst zal de ketenregie binnen cases van huiselijk geweld uit het SSO/COHG centraal staan. Het gaat er met name om hoe de ketenregie is verlopen en wordt beoordeeld in relatie tot de geselecteerde cases. Hierbij zal worden ingegaan op twee vormen van ketenregie, namelijk coördinatie en voortgangsbewaking.

- **Algemene vragen**

- Naam actor?
- Binnen welke instantie bent u werkzaam?
- Hoe bent u aan de rol van ketenregisseur van het SSO/ COHG gekomen? (formeel/informeel toebedeeld)
- Wat is volgens u het doel van ketenregie?
- Wat zijn uw taken als ketenregisseur van het SSO/ COHG? bv:
 - 1: voorzitten SSO/COHG
 - 2: communiceren tussen partners
 - 3: verantwoordelijkheid nemen voor eindproces
 - 4: afspraken maken over wie wat doet
 - 5: verbindingen tussen mensen leggen
 - 6: informatie-uitwisseling familietrek
 - 7: gedrag cliënt bijhouden en hierop inspelen
- Vindt u deze volledig of mist u nog enkele taken/bevoegdheden?
- Er zijn verschillende mogelijke strategieën voor ketenregie die ingezet kunnen worden. Te weten:
 1. Initiatief nemen tot doelvervlochten (van de verschillende deelnemende organisaties) en innovatie (nieuwe outreachende aanpak/traject van huiselijk geweld plegers; buiten bestaande paden treden)
 2. Maatschappelijke urgentie creëren (van het aan te pakken probleem: HG) .
 3. Verleiden tot responsiviteit (mate waarin de organisatie tijdig en op de juiste wijze reageert op de signalen van individuen van zowel binnen als buiten de organisatie), flexibiliteit en variëteit.
 4. Ruimte scheppen voor doelvervlochten en innovatie.
 5. Ketenherstructurering (vereenvoudigen van de keten door andere partners, anders machtsverhoudingen, ketenfinanciering ed).Welke van genoemde strategieën komt er in de praktijk (de case) het meest naar voren? M.a.w. welke strategie is toegepast?

- **Coördinatie:**

- Bij regie hoort ook de taak coördinatie. Kunt u aangeven wat u er onder verstaat?

Indien de respondent geen omschrijving van het begrip voor ogen heeft:

Onder coördinatie verstaat men: *(het trachten) afstemming (te bereiken) tussen meerdere eenheden met betrekking tot (de resultaten van) hun activiteiten op een bepaald terrein: hier huiselijk geweld.*

- In hoeverre bent u daar verantwoordelijk voor?
- Welke taken voert u zoal uit op het gebied van coördinatie?

- Coördinatie kan zich richten op: communicatie tussen partijen, afstemming van handelingspatronen, doelstellingen, middelen of conflictbeslechting. Waar richt de coördinatie binnen het SSO/COHG zich voornamelijk op?
- Geschiedt de coördinatie top-down of bottom-up?
- Zijn de coördinatievoorzieningen waarvan gebruik wordt gemaakt informeel of formeel? (D.w.z. uiterst informele contacten gevormd door incidentele contacten tussen representanten van de betreffende organisaties of strikt geformaliseerde coördinatievoorzieningen die bestaan uit een stelsel van expliciete regels en standaardprocedures dat rechtstreekse interactie tussen organisatievertegenwoordigers overbodig maakt)
- Welke middelen voor coördinatie worden ingezet? Eerst laten noemen en dan verder vragen -> Kunt u aangeven of er gebruik wordt gemaakt van:
 1. Culturele coördinatiemiddelen: waarden, normen, doeleinden en verwachtingen
 2. Structurele coördinatiemiddelen met hiërarchisch of horizontaal karakter: sturing van bovenaf vanuit een centrale positie of onderlinge afstemming vanuit verschillende niveaus
 3. Instrumentele coördinatiemiddelen: standaardisatie, planning, budget
- Hoe is de aanwending van middelen geregeld?
- Zijn er volgens u voldoende middelen voor coördinatie?
- Welke resultaten heeft de coördinatie opgeleverd voor de samenwerking?

- **Voortgangsbewaking:**

Voortgangsbewaking behelst het proces van registreren van basisgegevens en het periodiek vaststellen van de status van een project of een deel daarvan.

- Wordt er in het SSO/COHG gewerkt met een planning?
- Welke methode wordt gebruikt voor de voortgangsbewaking? Met andere woorden: hoe wordt de voortgang gemeten en vastgelegd? (schriftelijk/ mondeling, handmatig/computerondersteund?)
- Met welke frequentie vindt voortgangsbewaking plaats van de activiteiten en de daarmee bereikte resultaten?
- Hoe wordt de voortgang bij het SSO/COHG bewaakt?
- Worden taken naar behoren en op tijd uitgevoerd? Zo nee, waar ziet u eventuele verbeteringen?
- Spreekt u mensen aan op punten uit de actielijst wanneer deze niet tijdig of geheel niet uit worden gevoerd?
- Worden er sancties toegepast bij het niet naleven van (interne en externe) acties? Zo ja, welke?
- Grijpt u tijdig in of stuurt u tijdig bij wanneer u belemmeringen/verstoringen bemerkt bij de voortgang van een case?

- **Tot slot:**

- Denkt u dat kennis van de inhoud van zaken bij zal dragen aan de ketenregie? Zo ja, wat voor voor- of nadelen zou dit hebben?
- Denkt u dat ketenregie in het SSO/COHG heeft geleid tot een betere sturing van de keten?

- Denkt u dat door ketenregie (door ketenpartners te verleiden tot meer afstemming van hun activiteiten) betere dienstverlening is ontwikkeld?

Hartelijk dank voor uw medewerking aan dit interview.

Bijlage VIII: Principes van voortgangsbewaking

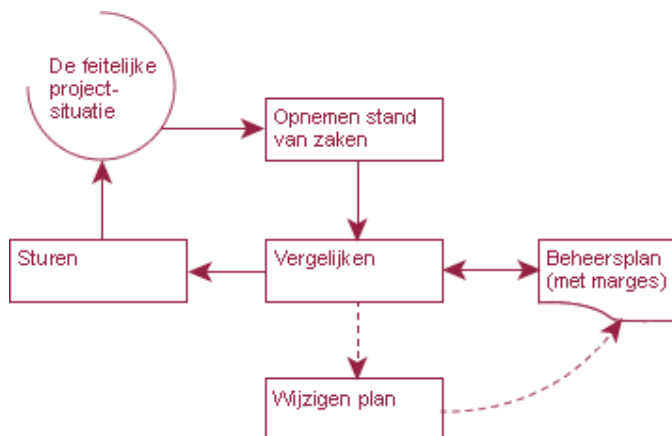
Wat te doen:

- Bepaal, per aspect, de frequentie van de voortgangsbewakingscyclus
- Bepaal de methode van voortgangsbewaking. Bijvoorbeeld mondeling of schriftelijk, handmatig of computerondersteunend
- Bepaal de gewenste aard van de gegevens. Zoals tijdigheid, actualiteit, aggregatieniveau
- Bepaal wie wanneer welke bijdrage levert aan het voortgangsbewakingsproces (wie vergelijkt, wie stuurt bij)

Aandachtspunten:

- het bewaken van de voortgang eist wederzijds vertrouwen en openheid
- bewaken houdt vooral in: het tijdig signaleren van dreigende afwijkingen
- achteraf is er niets meer aan een planafwijking te doen

Een en ander wordt schematisch weergegeven in onderstaande figuur.



Bron: www.twynstragudde.nl