

De effectiviteit van Veiligheidshuizen.

Onderzoekssamenvatting
November 2010



Remco Mannak MA, MSc

De effectiviteit van Veiligheidshuizen.

Onderzoekssamenvatting

November 2010

Contactgegevens:

Remco Mannak MA MSc

Promovendus

Department Organisatiewetenschappen

Faculteit Sociale Wetenschappen

Universiteit van Tilburg

Postbus 90153

5000 LE Tilburg

Telefoonnummer: +31 13 466 8299

E-mailadres: R.S.Mannak@uvt.nl

Website: <http://www.uvt.nl>

Drs. Hans Moors

Senior onderzoeker & afdelingshoofd

Veiligheid & Criminaliteit, Welzijn & Zorg

IVA beleidsonderzoek en advies

Postbus 90153

5000 LE Tilburg

Telefoonnummer: +31 13 466 8458 / 8466

E-mailadres: J.A.Moors@uvt.nl

Website: <http://www.iva.nl>

Introductie

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

Maar hoe fungeren dergelijke netwerken van organisaties eigenlijk? Welke doelen dienen Veiligheidshuizen? En zijn Veiligheidshuizen effectief? Zowel managers en partners van Veiligheidshuizen als politici worstelen met deze vragen. De behoefte aan evaluaties van Veiligheidshuizen is groot, zeker omdat de samenwerking onder druk staat vanwege bezuinigingen, outputfinanciering en teruglopende budgetten bij partnerorganisaties. Maar in de wetenschappelijke literatuur is vrij weinig bekend over de werking van netwerken als geheel (zoals Veiligheidshuizen) en over de effectiviteit van netwerken (Provan, Fish, & Shadow, 2007; Kenis & Raab, 2003).

In de voorliggende studie zijn 39 Veiligheidshuizen onderzocht om antwoorden te kunnen geven op de bovenstaande vragen. Hierbij is niet alleen de effectiviteit van de netwerken in beeld gebracht, maar ook de invloed van interne en externe factoren op de effectiviteit. Het onderzoek richt zich op de verschillende voorwaarden voor en paden naar netwerkeffectiviteit. Zodoende draagt de studie bij aan het inzicht in het functioneren van netwerken als geheel. Daarnaast verschaft het onderzoek informatie aan Veiligheidshuizen over de mogelijkheden om de effectiviteit en het maatschappelijke doelbereik (reductie van criminaliteit en recidive) te optimaliseren.

Dit rapport vormt een onderzoekssamenvatting van de effectiviteitsmeting Veiligheidshuizen, uitgevoerd op initiatief van de Universiteit van Tilburg. De effectiviteitsmeting omvat de masterthesissen van Karen Geelhoed en Remco Mannak en het vervolgonderzoek op deze studies. In het kader van de thesissen zijn 6 Veiligheidshuizen diepgaand onderzocht. Vervolgens zijn de bevindingen veldbreed getoetst door nog eens 4 Veiligheidshuizen in de diepte te evalueren en 29 Veiligheidshuizen vergelijkenderwijs te onderzoeken middels telefonische interviews. Het onderzoek is academisch begeleid door dr. Bart Cambré en dr. Jörg Raab van het departement Organisatiewetenschappen van de Universiteit van Tilburg. De praktische begeleiding is verzorgd door drs. Rob Pranger en drs. Hans Moors van IVA beleids-onderzoek en advies. Het rapport geeft eerst een toelichting op de gehanteerde concepten, vervolgens wordt er een korte schets van de onderzoeksmethode getoond. Tot slot volgt een samenvatting van de onderzoeksbevindingen en een beschrijving van enkele best practices.

Concepten

In deze studie is gebruik gemaakt van het toonaangevende onderzoeksmodel van Provan en Milward (1995). Provan en Milward voerden in 1995 een studie uit naar de invloed van de netwerkstructuur en contextuele factoren op de effectiviteit van vier netwerken in de Amerikaanse geestelijke gezondheidszorg. Het model is aangevuld met de theorie van Provan en Kenis (2008), aangaande de aansturing van netwerken in de publieke sector. Ook is het ontwikkelingsproces van het netwerk meegenomen in de analyse. Hierbij is ondermeer gekeken naar de bestaansduur van het samenwerkingsverband en het opbouwen van legitimiteit bij partnerorganisaties en financiers.

Uit het voorliggende onderzoek naar Veiligheidshuizen blijkt dat vijf factoren gerelateerd zijn aan de effectiviteit van het netwerk: de bestaansduur van het samenwerkingsverband, stabiliteit van het systeem, beschikbaarheid van middelen, aansturingsvorm en samenwerkingsstructuur. Er is een configurationele benadering gehanteerd: De combinaties van de verschillende factoren zijn onderzocht om zo verschillende paden naar effectiviteit bloot te leggen. Figuur 1 toont het conceptueel model. In deze paragraaf worden de onderstaande concepten kort toegelicht.



Figuur 1: Conceptueel model

Netwerkeffectiviteit

Netwerkeffectiviteit betreft het behalen van positieve resultaten, die niet behaald zouden kunnen worden door de afzonderlijke activiteiten van de individuele organisaties (Provan & Kenis, 2008). In het geval van Veiligheidshuizen zijn deze resultaten gelegen in het reduceren van criminaliteit en recidive. Dit wordt gerealiseerd door het coördineren van de activiteiten en interventies van de

verschillende partnerorganisaties in het netwerk en het onderling delen van informatie, waardoor een integrale casusbehandeling mogelijk wordt. De complexiteit van de evaluatie van netwerkuitkomsten komt voort uit de betrokkenheid van meerdere belanghebbenden. Provan en Milward (2001) stellen daarom dat netwerkeffectiviteit gemeten moet worden op drie niveaus, te weten het organisatieniveau (deelnemersniveau), het lokale netwerkniveau, en het maatschappelijke niveau. Hierbij moet worden opgemerkt dat publieke netwerken uiteindelijk worden afgerekend op hun bijdrage aan de maatschappij. In dit onderzoek is de effectiviteit op drie niveaus gemeten:

1. De operationele effectiviteit (o.a. de facilitering en effectiviteit van casusoverleggen. Gemeten middels het model van Kenis (In: IVA beleidsonderzoek en advies, 2008)). Het idee achter dit model is dat operationeel goed functionerende Veiligheidshuizen uiteindelijk ook maatschappelijk doelbereik zullen realiseren.
2. Het behalen van de lokale netwerkdoelen.
3. Het reduceren van criminaliteit met betrekking tot de vier kernthema's (veelplegers, huiselijk geweld, jeugd en nazorg) en het behalen van de landelijke doelstelling (5,8% reductie van recidive in 2 jaar tijd).

De meting op basis van verschillende bronnen, vanuit verschillende perspectieven, op verschillende niveaus (nader toegelicht in de paragraaf 'Onderzoeksmethode'), biedt een gedetailleerd totaalbeeld van de effectiviteit. In deze effectiviteitsmeting is zowel het organisatorisch functioneren van het Veiligheidshuis meegewogen, als de maatschappelijke impact die uit de samenwerking voortvloeit. De beoordeling van de maatschappelijke invloed is gebaseerd op de ervaringen van de betrokken professionals alsmede de bevindingen van beschikbare lokale en nationale onderzoeken naar de reductie van criminaliteit en recidive. Op basis van deze meting zijn de Veiligheidshuizen ingedeeld in vier categorieën:

1. **Starter:** De samenwerking moet grotendeels nog tot stand komen.
2. **Gecoördineerde samenwerking:** Het Veiligheidshuis heeft organiserend vermogen, waardoor de samenwerking sterk is verbeterd.
3. **Groeiende impact:** Bij 1 a 2 kernthema's wordt de criminaliteit teruggedrongen.
4. **Effectief samenwerkingsverband:** Er is sprake van stevige aantoonbare reductie van criminaliteit op alle kernthema's en duidelijke reductie van recidive.

Essentiële kenmerken

In deze studie zijn vijf factoren naar voren gekomen die van belang zijn voor effectieve netwerksamenwerking, te weten de bestaansduur, stabiliteit, beschikbaarheid van middelen, aansturingsvorm en samenwerkingsstructuur.

Bestaansduur

De bestaansduur betreft de periode vanaf de opening van het Veiligheidshuis tot het moment van onderzoek. Hierbij is een eventueel voortraject meegewogen indien het voortraject een cruciale rol heeft gespeeld in het ontwikkelingstraject van het Veiligheidshuis.

Netwerkstabiliteit

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

Middelen

De beschikbaarheid van middelen omvat de totale financiële bijdragen (huisvesting, budgetten, voorzieningen, etc.) aan het netwerk door partnerorganisaties en externe partijen. Hierbij is de ratio bekeken van de hoeveelheid beschikbare middelen ten opzichte van het aantal inwoners in het dekkingsgebied. De beschikbaarheid van middelen is opgenomen in dit onderzoek vanwege de verwachting dat een grotere hoeveelheid beschikbare middelen de kans op effectiviteit vergroot (Provan & Milward, 1995, Pfeffer & Salancik, 2003).

Aansturingsvorm

De aansturingsvorm van het netwerk omvat de uitvoering van besluitvormings-, coördinatie- en toezichtstaken. Hierbij is niet zozeer de formele aansturingsvorm van belang, maar de feitelijke aansturing van het netwerk in de dagelijkse praktijk. Provan en Kenis (2008) onderscheiden drie aansturingsvormen: gezamenlijke aansturing door de meerderheid van de netwerkpartners; aansturing door een of twee leidende organisaties (bijvoorbeeld de gemeente of het OM); en aansturing door een neutrale Netwerk Administratieve Organisatie (NAO) waarbij de netwerkmanager een belangrijke rol speelt in het bepalen van de koers.

Samenwerkingsstructuur

De structuur van het netwerk is inzichtelijk gemaakt aan de hand van de mate van integratie. Netwerkindegratie is van belang om te voorkomen dat cliënten tussen de wal en het schip belanden (Provan & Milward, 1995), of onbedoeld door meerdere organisaties behandeld worden. Netwerkindegratie vindt plaats wanneer de verschillende organisaties die gemoeid zijn met een casus, met elkaar samenwerken en acties op elkaar afstemmen. Er zijn twee vormen van integratie gemeten, te weten integratie door dichtheid en integratie door centralisatie. Netwerkindegratie door **dichtheid** betreft de mate van samenhang of compactheid van het netwerk, oftewel de mate waarin elke partner contact heeft met elke andere partner in het netwerk (Scott, 2000). Veel onderling contact in het netwerk stimuleert de informatiedeling en het

onderling vertrouwen (Nielsen, 2007, Coleman, 1988). De integratie door dichtheid is gemeten op basis van de hoeveelheid samenwerkingsrelaties per casusoverleg (deelname, inbreng van casussen of informatie en uitvoering van taken). Integratie door **centralisatie** beschrijft de mate waarin de samenhang in het netwerk is georganiseerd rondom een centrale persoon of organisatie (Scott, 2000). Integratie door een centrale persoon of organisatie bevordert coördinatie van de netwerkactiviteiten, waardoor overlappende, of tegenstrijdige interventies voorkomen kunnen worden (Provan & Milward, 1995).

Onderzoeksmethode

Dit onderzoek richt zich op de mate waarin de effectiviteit van Veiligheidshuizen wordt beïnvloed door configuraties van de bovengenoemde factoren. Voorafgaand aan de dataverzameling zijn er verscheidene expertmeetings georganiseerd met professionals en wetenschappers, om zo te komen tot een goed overwogen methode van onderzoek en dataverzameling. Ook zijn diverse eerdere studies naar Veiligheidshuizen bestudeerd (o.a. Nelissen, 2007; WODC, 2008; IVA Beleidsonderzoek en advies, 2008; Van Delden, 2009). Om gedetailleerd inzicht te verkrijgen in de onderzoeksobjecten (Veiligheidshuizen), zijn er 10 Veiligheidshuizen op locatie onderzocht, door dataverzameling op verschillende niveaus, middels verschillende bronnen. De data is verzameld aan de hand van:

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

Vervolgens zijn er nog eens 29 Veiligheidshuizen onderzocht door middel van:

- Semi-gestructureerd interview met manager Veiligheidshuis;
- Document studie van eventueel toegezonden documenten.

De validiteit van de onderzoeksbevindingen is geverifieerd tijdens expertmeetings met professionals en wetenschappers.

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

Samenvatting onderzoeksbevindingen

In dit onderzoek is de effectiviteit van 39 Veiligheidshuizen onderzocht. Vervolgens zijn de combinaties van kenmerken van de meest effectieve Veiligheidshuizen vergeleken met de kenmerken van de overige Veiligheidshuizen. De Veiligheidshuizen zijn als volgt verdeeld over de 4 eerder genoemde niveaus van effectiviteit:

Niveau:	Aantal Veiligheidshuizen
1: Starter	5
2: Gecoördineerde samenwerking	20
3: Groeiende impact	4
4: Effectief samenwerkingsverband	10
Totaal	39

Tabel 1: Effectiviteit van Veiligheidshuizen verdeeld over 4 niveaus.

In deze studie is gebruik gemaakt van csQCA, een analysetechniek die het mogelijk maakt om (op basis van gedetailleerde kennis van de onderzoeksobjecten) **voorwaarden** voor effectiviteit (niveau 4) aan te tonen en **paden** naar effectiviteit (niveau 4) bloot te leggen. Het idee achter deze benadering is dat er niet slechts één weg is naar netwerkeffectiviteit, maar meerdere, contextgebonden wegen. Zodoende zijn de configuraties van de vijf eerdergenoemde factoren (bestaansduur, stabiliteit, samenwerkingsstructuur, beschikbare middelen en aansturingsvorm) onderzocht. De studie heeft geresulteerd in drie voorwaarden voor netwerkeffectiviteit en twee paden naar effectiviteit. In deze paragraaf worden de verschillende voorwaarden en paden achtereenvolgens toegelicht. Vervolgens worden enkele 'best practices' gepresenteerd.

Voorwaarden

Allereerst vormt de **bestaansduur** van het netwerk een belangrijke voorwaarde voor netwerkeffectiviteit. Het Veiligheidshuis dient **minimaal 3 jaar** te bestaan om een stevige meetbare reductie van recidive te kunnen bewerkstelligen. Hoewel de bestaansduur geen garantie biedt voor effectiviteit, blijkt het voor samenwerkingsverbanden die korter dan 3 jaar bestaan niet mogelijk om een duidelijk zichtbare impact te realiseren op alle vier de kernthema's. De relevantie van de bestaansduur is ondermeer te verklaren op grond van het gegeven dat het realiseren van een structurele en duurzame gedragsverandering bij de doelgroep niet van de een op de andere dag plaatsvindt. Bovendien is een dergelijke gedragsverandering alleen op basis van een langere meetperiode inzichtelijk te maken. Een andere verklaring voor de relevantie van de bestaansduur van het Veiligheidshuis betreft het feit dat er een aantal fasen moeten worden doorlopen om een goed functionerend samenwerkingsverband op te bouwen (pioniersfase;

implementatiefase; borging- & evaluatiefase; doorontwikkelfase). Hierbij is met name het creëren van interne legitimiteit tussen de verschillende partnerorganisaties een element dat veel tijd vergt en moeilijk versneld kan worden.

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

De derde voorwaarde voor effectiviteit heeft betrekking op de **integratie** van het netwerk. Een geïntegreerde samenwerkingsstructuur is van belang om te voorkomen dat cliënten tussen de wal en het schip belanden (Provan & Milward, 1995). Integratie door *dichtheid* ('iedere' partnerorganisatie heeft contact met 'iedere' andere partnerorganisatie) stimuleert de informatiedeling en het onderling vertrouwen, terwijl *centrale integratie* (bijvoorbeeld door een coördinator per kernthema) leidt tot meer coördinatie van de activiteiten in het netwerk en minder overlap of tegenstrijdigheden in de interventies. Het gelijktijdig toepassen van beide integratievormen kan grote coördinatieproblemen veroorzaken (de grote complexiteit aan samenwerkingsrelaties valt dan moeilijk te coördineren door de centrale persoon of organisatie). Zodoende kan er beter een keuze gemaakt worden tussen beide integratievormen (dichtheid of centralisatie). Uit het onderzoek blijkt dat **centrale integratie** noodzakelijk is voor netwerkeffectiviteit. Vanwege de complexiteit van de werkzaamheden in het Veiligheidshuis is het belangrijk dat partners in kleine (thema- of regiogebonden) clusters samenwerken en dat de afstemming tussen de verschillende clusters wordt gecoördineerd door een centrale persoon of organisatie.

Paden

Naast de drie voorwaarden voor netwerkeffectiviteit, zijn er twee paden die leiden tot effectiviteit. Deze paden zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van **middelen** en de **aansturingsvorm**. Om een stevige reductie van criminaliteit en recidive te kunnen bewerkstelligen moet zowel worden voldaan aan de drie bovengenoemde voorwaarden, als aan één van de twee paden.

Het eerste pad betreft de beschikbaarheid van voldoende **middelen**. Zonder de benodigde middelen (financieel, personeel of materieel) kunnen Veiligheidshuizen veelal niet de gewenste casusoverleggen organiseren, of niet de noodzakelijke administratieve ondersteuning bieden. Veiligheidshuizen die voldoen aan de drie bovenstaande voorwaarden (bestaansduur van minimaal 3 jaar, stabiliteit van het netwerk en centrale integratie) en tevens beschikken over

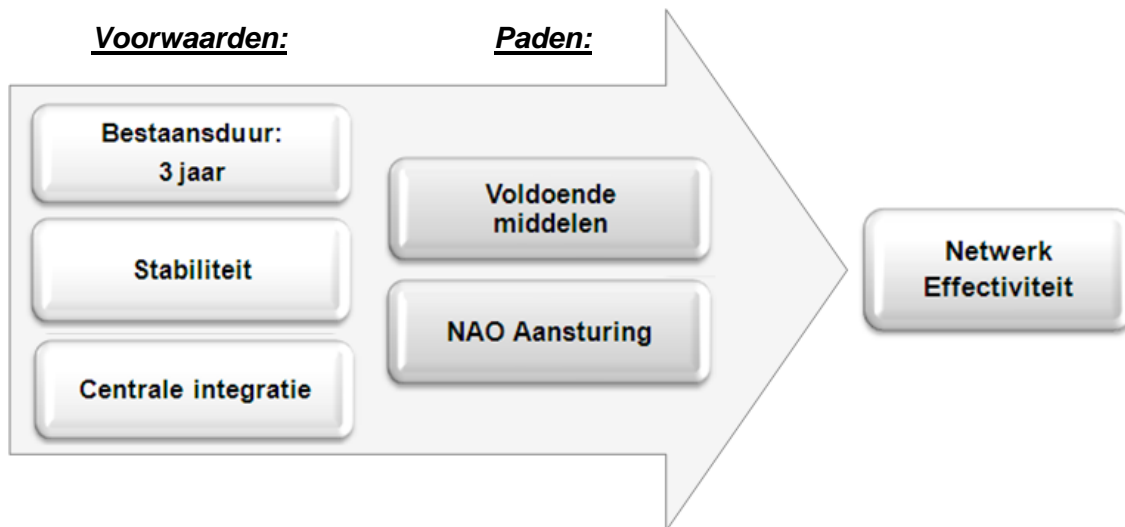
voldoende middelen, blijken in de regel effectief te zijn. Het gaat hierbij om de hoeveelheid middelen van het Veiligheidshuis ten opzichte van het aantal inwoners in het dekkingsgebied. Hoewel er altijd een minimale hoeveelheid middelen nodig is om de coördinatie en samenwerking in het Veiligheidshuis te kunnen organiseren, vereist het bedienen van een dekkingsgebied met veel inwoners gemiddeld genomen meer middelen. De huidige ontwikkeling van regionalisering, waarbij Veiligheidshuizen hun dekkingsgebied uitbreiden (van de centrumgemeente naar de regio), kan dus een probleem veroorzaken indien de hoeveelheid beschikbare middelen niet evenredig toeneemt. Overigens kan een tekort aan middelen bij partnerorganisaties ook een belemmering vormen voor de samenwerking.

Een oplossing voor het potentiële regionaliseringprobleem kan gevonden worden in het tweede pad naar netwerkeffectiviteit, dat afhankelijk is van de **aansturingvorm** van het samenwerkingsverband. In de praktijk zijn er twee aansturingvormen van Veiligheidshuizen geconstateerd: Aansturing door een leidende organisatie (waarbij de gemeente(n) en/of het OM een centrale rol spelen in het bepalen van de koers), en aansturing door een Netwerk Administratieve Organisatie (NAO), waarbij de netwerkmanager en diens team het mandaat hebben om de koers te bepalen. In geval van de NAO-variant, die met name bij doorontwikkelde Veiligheidshuizen voorkomt, zijn de gemeente(n) en het OM wel nauw betrokken in de samenwerking, maar functioneren zij eerder als partnerorganisatie, dan als bepaler van de koers. Doordat een NAO geen eigen doelen kent, maar specifiek gericht is op het behartigen van de netwerkdoelen en het ondersteunen van de samenwerking, blijkt de **NAO aansturingvorm** het meest geschikt voor Veiligheidshuizen. Veiligheidshuizen die voldoen aan de drie voorwaarden (bestaansduur van minimaal 3 jaar, stabiliteit van het netwerk en centrale integratie) en volgens de NAO-variant worden aangestuurd, blijken in de regel effectief te zijn. Zodoende zijn er twee paden naar effectiviteit:

1. Bestaansduur 3 jaar, stabiliteit, centrale integratie en voldoende middelen → Effectiviteit.
2. Bestaansduur 3 jaar, stabiliteit, centrale integratie en NAO aansturing → Effectiviteit.

Samenvattend gesteld dienen Veiligheidshuizen altijd te voldoen aan de drie bovengenoemde voorwaarden om een stevige en meetbare reductie van de recidive te kunnen realiseren. Daarnaast dienen Veiligheidshuizen ofwel te beschikken over voldoende middelen ten opzichte van het dekkingsgebied, ofwel te worden aangestuurd door middel van een NAO. In geval van de laatste variant zijn er uiteraard nog steeds middelen nodig om de samenwerking te kunnen faciliteren. Een belangrijk verschil is echter dat Veiligheidshuizen die worden aangestuurd door een NAO, met een gemiddeld budget een veel groter dekkingsgebied kunnen voorzien. Dit efficiëntievoordeel valt te verklaren op grond van het gegeven dat een *centraal geïntegreerde*

samenwerkingsstructuur (met onafhankelijke coördinatoren voor informatiestromen op het operationele niveau), het best valt aan te sturen middels een neutrale (NAO) aansturingsvorm op tactisch/strategisch niveau. De organisatorische en administratieve slagkracht van het Veiligheidshuis wordt op deze wijze geoptimaliseerd. Zo kan maximaal geprofiteerd worden van de mogelijkheden tot samenwerking en informatiedeling: de relatief beperkte beschikbaarheid van financiële middelen (in verhouding tot het grote dekkinggebied) wordt als het ware gecompenseerd door optimaal gebruik te maken van de administratieve middelen. Zodoende biedt het tweede pad (waarbij procescoördinatoren en de netwerkmanager als een autonoom team functioneren) de mogelijkheid om op een kostenefficiënte wijze de samenwerking te coördineren en tevens een stevige reductie van criminaliteit en recidive te bewerkstelligen. In figuur 2 zijn de verschillende voorwaarden en paden schematisch weergegeven.



Figuur 2: Voorwaarden en paden netwerkeffectiviteit

Best Practices

Tijdens de dataverzameling en overige gesprekken in het veld van Veiligheidshuizen zijn ons diverse best practices ten gehore gekomen. De verschillende best practices worden hieronder gepresenteerd.

1. Procesmanagers

Procesmanagers of procescoördinatoren spelen een centrale rol in de coördinatie van de casusbehandeling en de communicatie tussen alle partners van het Veiligheidshuis. Soms sturen zij de voorzitters van de casusoverleggen en case managers aan. Daarnaast dragen zij vaak de eindverantwoordelijkheid voor de meest complexe casussen in het netwerk. Het belangrijkste voordeel van procesmanagers is dat zij netwerkimtegratie stimuleren door middel van centralisatie: Zij vormen de spil in het netwerk, die de activiteiten rondom cliënten of verdachten coördineren en waar alle partners informatie kunnen verkrijgen. Door hun centrale positie en overzicht kunnen zij mogelijkheden blootleggen en activiteiten initiëren, die voor afzonderlijke partners niet mogelijk waren.

Zowel tijdens casusoverleggen als buiten de overleggen om dragen procesmanagers (samen met de voorzitters casusoverleg) zorg voor het op het juiste moment verbinden van partners uit de straf- en zorgketen. Vanwege hun centrale positie hebben procesmanagers goed zicht op de informatiestromen en mogelijke connecties. Daarnaast houden procesmanagers samen met de manager Veiligheidshuis toezicht op het naleven van afspraken door partnerorganisaties. Met name de koppeling tussen de vertegenwoordiger van een organisatie en diens BackOffice kan hierbij een aandachtsgebied vormen. Ook kan een procesmanager partnerorganisaties aanspreken op het regelen van een achtervang voor de vertegenwoordiger in het Veiligheidshuis. Om de taken van de procesmanager behapbaar te houden is het veelal gewenst om minimaal 1 procesmanager per kernthema aan te stellen. Daarnaast functioneren Veiligheidshuizen het meest effectief, wanneer de procesmanagers en de manager Veiligheidshuis een autonoom team vormen, dat zich vrijelijk in kan zetten voor het collectieve netwerkbelang.

2. Voorzittersoverleg en clusteroverlappende connecties

Door een algemeen overleg voor de voorzitters casusoverleg (en procesmanagers), kan de verbinding tussen verschillende themagebonden clusters in het Veiligheidshuis worden gestimuleerd. Ook de deelname van de voorzitters aan casusoverleggen van hun collega's, stimuleert de integratie tussen clusters. Wanneer de voorzitter van een casusoverleg Jeugd bijvoorbeeld deelneemt aan een casusoverleg Huiselijk Geweld wordt deze het aanspreekpunt voor casussen die in beide overleggen aan de orde komen. Hierdoor wordt onder meer de kans op duplicatie van casussen of dubbele interventies verkleind, alsmede de informatiedeling

gestimuleerd. Deze stimulering van de integratie tussen verschillende clusters vereist wel de beschikbaarheid van de benodigde middelen, gezien het extra werkzaamheden voor de voorzitters met zich meebrengt.

3. Ochtendbriefing

Een ochtendbriefing is een overleg aan het begin van de dag, waarbij meestal de politie de gebeurtenissen van de afgelopen 24 uur inbrengt. Tijdens het overleg wordt gekeken of een casus direct moet worden opgepakt (bijvoorbeeld Huiselijk Geweld), of op de agenda van het volgende casusoverleg geplaatst moet worden. Het gebruik van dagelijkse ochtendbriefings biedt het voordeel dat partners op de hoogte zijn van de meest actuele informatie, dat er indien gewenst direct actie kan worden ondernomen en dat er een nauwere samenwerking tussen de partners ontstaat. Zeker bij grote netwerken is het wenselijk alleen kernspelers of vertegenwoordigers per cluster in de ochtendbriefings te betrekken, om zo de efficiëntie te bewaken en tevens coördinatieproblemen te voorkomen.

4. Bureau documentatie (administratieve eenheid)

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

5. Informatiesysteem en toolbox

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

omschreven. Zo kunnen partners niet alleen informatie over casussen raadplegen in het systeem, maar ook de mogelijkheden tot acties. Daarnaast is het van belang dat het systeem ook managementinformatie kan aanleveren.

6. Informatiesessies voor partners

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

7. Formulering van doelen

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

8. Monitoring van doelbereik

Tot slot is niet alleen de formulering van lokale doelen, maar ook de *monitoring* van het doelbereik van belang. Alleen door het doelbereik te monitoren kan immers de meerwaarde van het Veiligheidshuis worden aangetoond. Hierbij is het wenselijk niet alleen te kijken naar de output van het Veiligheidshuis, maar ook naar de input. Het monitoren van doelbereik kan plaatsvinden door bijvoorbeeld de ontwikkeling van (sub)groepen, die in het Veiligheidshuis worden behandeld, gedurende enkele jaren te volgen (bijvoorbeeld 100 veelplegers, of 25 probleemjongeren). De ontwikkeling van het crimineel gedrag en de eventuele recidive van deze observatiegroepen geeft niet alleen informatie over het lokale doelbereik, maar ook over de bijdrage aan de landelijke doelstelling: 5,8% reductie van de recidive in 2 jaar tijd. Hoewel de behoefte aan landelijke borging van de Veiligheidshuizen groot is, dient er bij het meten van de effectiviteit echter wel voldoende ruimte te blijven voor lokaal maatwerk. De bijdrage van Veiligheidshuizen is immers hoofdzakelijk gelegen in het op kostenefficiënte wijze reduceren van criminaliteit en recidive, middels het optimaliseren van de informatiedeling en afstemming tussen de lokale partnerorganisaties.

Referenties

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

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