

“Die pet past ons allemaal”

Onderzoek naar de mogelijke bijdrage van Veiligheidshuizen aan de flexibilisering van de Nationale Politie.



**Universiteit
Leiden**

David Heij

Masterscriptie: Management van de Publieke Sector

Augustus 2018

“Die pet past ons allemaal”

Onderzoek naar de mogelijke bijdrage van Veiligheidshuizen aan de flexibilisering van de Nationale Politie.



Universiteit
Leiden

Masterscriptie

Naam student: David Heij
Studentnummer: S1437682
Emailadres: d.v.heij@leidenuniv.nl
Onderwijsinstelling: Universiteit Leiden
Faculteit: Governance and Global Affairs
Opleiding: Management van de Publieke Sector
Begeleider: Dr. W. J. van Noort
Tweede lezer: M.A.W. Reijnders MSc MA
Studiejaar: 2017-2018
Datum: augustus 2018

Samenvatting

De overheid is volop in verandering. In toenemende mate zoekt de overheid voor het behalen van haar doelen de samenwerking met andere partners. Eén van de achtergronden hiervan is dat de overheid niet zelf alle maatschappelijke problemen kan oplossen en daar andere organisaties voor nodig heeft. Dat gebeurt zelfs bij een klassieke overheidstaak, zoals de politie. In deze masterscriptie wordt verslag gedaan van een onderzoek naar een vorm van netwerksamenwerking tussen de politie en externe partners in de veiligheidsketen: het Veiligheidshuis en de bijdrage hiervan aan de flexibiliseringsagenda van de Nationale Politie.

Veiligheidshuizen zijn voortgekomen uit het project Justitie in de Buurt en rond 2005 van start gegaan. Na de vorming van de Nationale Politie in 2012 zijn Veiligheidshuizen blijven bestaan en hebben een nieuwe dynamiek gekregen. De Politiewet 2012 die ten grondslag ligt aan de nationalisatie van de politie is in de afgelopen jaren geëvalueerd. Hierbij is nagegaan of deze nationalisering haar doelen heeft bereikt. Tegelijkertijd is een aantal aandachtspunten van deze nationalisatie naar voren gekomen. In het kabinetsstandpunt op deze evaluaties is de zogenoemde flexibiliseringsagenda opgesteld. Hiermee beoogt het kabinet om de politie-organisatie flexibeler te maken. Eén van de doelen van de flexibiliseringsagenda is het bevorderen van de dialoog tussen politie en gezag op alle organisatorische en bestuurlijke niveaus. Daarbij is ook naar voren gekomen dat de dialoog tussen politie en haar ketenpartners een rol moet krijgen. Het is vooral dit laatste punt dat in dit onderzoek centraal staat.

Om hieraan uitwerking te geven is gekeken naar een bestaande vorm van netwerksamenwerking, te weten het Veiligheidshuis. Kern van deze vorm van samenwerken is om bij complexe casuïstiek met maatschappelijke partners van de politie na te gaan op welke wijze deze problematiek tot minder overlast in de samenleving kan leiden. Een neven doel is om ervoor te zorgen dat door samen te werken en op zoek te gaan naar de meest effectieve wijze van oplossen van deze casuïstiek en te voorkomen dat niet automatisch alle gevolgen van deze problematiek op het bordje van de politie-organisatie terecht komen. In dit onderzoek is een deel van dit vraagstuk nader bezien:

1. Wat voor type netwerksamenwerking zijn Veiligheidshuizen?
2. Wat dragen Veiligheidshuizen bij aan de doelen van de flexibiliseringsagenda en dan vooral aan één van de doelen: het versterken van de dialoog tussen politie en haar ketenpartners.

Er is een tweetal Veiligheidshuizen, het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord en het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant, onderzocht door middel van documentanalyse en mondelinge interviews. Ook is er – voor zover mogelijk - een vergelijking gemaakt in de tijd. De beide geselecteerde Veiligheidshuizen verschillen in een aantal opzichten van elkaar, zoals in omvang, organisatievorm en werkwijze.

Bij het typeren van de Veiligheidshuizen is gebruikt gemaakt van de typologie van netwerksamenwerking van Provan en Kenis. Beide onderzochte Veiligheidshuizen zijn geen zelfsturende teams, maar zijn meer en beter te typeren als een “leidersorganisatie” in het geval van het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant of een “netwerk administratieve organisatie” in het geval van het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord. Een leidersorganisatie ondersteunt niet alleen het netwerk, maar heeft ook een eigenstandige rol door te agenderen en standpunten in het netwerkoverleg in te nemen. In Noord-Holland Noord is voor een lichtere vorm van netwerkorganisatie gekozen, waarbij alleen die zaken aan de orde mogen komen waarmee partners in het netwerk niet verder kunnen en vastlopen. Een kleine administratieve eenheid ondersteunt het netwerk. Bij verder onderzoek van de twee geselecteerde Veiligheidshuizen blijkt het onderling vertrouwen van de partners in het netwerk groot te zijn; het aantal netwerkleiden is hoog. Ook de consensus over het doel van het netwerk is in beide gevallen hoog te noemen. Datzelfde geldt voor de behoefte aan competenties om de complexe problematiek waarvoor het netwerk wordt gesteld op te kunnen lossen.

Voor wat betreft het tweede deel van de onderzoeksvraag kan worden gesteld het samenwerken in netwerken in de onderzochte Veiligheidshuizen zeker bijdragen aan het versterken van de dialoog tussen de politie-organisatie en haar externe partners in de veiligheidsketen. Voor de Nationale Politie is het van belang dat ketenpartners actie ondernemen op het terrein van zorg, huisvesting of financiële problematiek, opdat de problematiek niet automatisch op het bordje van de politie terecht komt. Hoewel niet cijfermatig onderbouwd, zijn alle respondenten in het onderzoek ervan overtuigd, dat het Veiligheidshuis als netwerkorganisatie een groot potentieel kent. In het onderzoek is een aantal factoren naar voren gekomen die de kracht van het netwerk sterk kunnen beïnvloeden. Een belangrijke factor die door de respondenten wordt genoemd is huisvesting: wanneer partners bij elkaar in één gebouw gehuisvest zijn, zijn er veel meer mogelijkheden tot informele communicatie tussen medewerkers van verschillende deelnemende organisaties, waardoor de kans op samenwerking en dialoog toeneemt. Een andere belangrijke factor is de mate van aansturing van de medewerkers van de Nationale Politie in hun bijdrage aan het Veiligheidshuis. In beide onderzochte Veiligheidshuizen wordt

de mate van sturing als zeer beperkt ervaren. Een derde factor die als belangrijk naar voren komt is de informatievoorziening. De informatie-uitwisseling tussen de medewerkers van de verschillende partners is in formele zin ingewikkeld, maar wordt praktisch en op informele wijze opgelost. Verder valt het op dat er weinig overleg is tussen de verschillende Veiligheidshuizen, waardoor er weinig van elkaar wordt geleerd.

Vergeleken met eerder onderzoek bij Veiligheidshuizen zijn er geen grote verschillen te ontdekken. Wel wordt in dit onderzoek het potentieel van de Veiligheidshuizen voor de beheersing van de druk op politiecapaciteit door de respondenten hoger ingeschat dan in het onderzoek dat vijf jaar geleden is gehouden. Wellicht wijst dit op een verdere ontwikkeling van de samenwerking in het Veiligheidshuis.

Om de door de respondenten gesignaleerde potentie van de Veiligheidshuizen te ontwikkelen wordt een aantal aanbevelingen gedaan, die vooral gericht zijn op het versterken van het “leren van elkaar”; het beter volgen van afspraken over de casussen; betere informatievoorziening en betere sturing. Deze aanbevelingen richten zich zowel op de medewerkers als op de leidinggevenden van politie en partnerorganisaties die actief zijn in de Veiligheidshuizen. Aan de opdrachtgever, het directoraat-generaal Politie van het ministerie van Justitie en Veiligheid, is de aanbeveling gericht om in samenspraak met de Veiligheidshuizen zelf en partnerorganisaties, waaronder de gemeenten, een programma te ontwikkelen om van elkaar te leren en oplossingen te vinden voor gezamenlijk ervaren problemen. Op deze wijze wordt de bijdrage van de netwerksamenwerking in de Veiligheidshuizen aan het realiseren van de flexibiliseringsagenda van de Nationale Politie vergroot.

Inhoudsopgave

I.	Samenvatting	blz. 1
II.	Inhoudsopgave	blz. 4
1.	Inleiding	blz. 6
1.1	Aanleiding	blz. 6
1.2	Eerder onderzoek	blz. 7
1.3	Onderzoeksvraag	blz. 8
1.4	Relevantie	blz. 9
1.5	Leeswijzer	blz. 10
2.	Flexibilisering bij de politie	blz. 12
2.1	Wat is flexibilisering?	blz. 12
2.2	De flexibiliseringsagenda	blz. 13
2.2.1	Content	blz. 13
2.2.1.1	Versterken van de dialoog	blz. 14
2.2.1.2	Professioneel terugpraten	blz. 14
2.2.1.3	Verminderen knellende kaders	blz. 15
2.2.1.4	Versterken lerend vermogen	blz. 15
2.2.2	Context	blz. 16
2.2.2.1	Politieke context	blz. 16
2.2.2.2	Juridische context	blz. 17
2.2.2.3	Netwerk context	blz. 17
2.2.2.4	Maatschappelijke context	blz. 18
2.2.2.5	Conclusie over context	blz. 18
3.	Theoretisch kader	blz. 19
3.1	Ontwikkeling in de rollen van de overheid	blz. 19
3.2	Rol van de politie binnen de veranderende rollen van de overheid	blz. 22
3.3	Netwerken	blz. 23
3.3.1	Definitie	blz. 23
3.3.2	Vormen van netwerksturing	blz. 24
3.3.2.1	Zelfregulerend netwerk	blz. 25
3.3.2.2	Leidersorganisatie	blz. 26
3.3.2.3	Netwerk administratieve organisatie	blz. 26
3.3.3	Netwerk effectiviteit	blz. 28
3.3.4	Netwerkwaarden	blz. 29
4.	Onderzoeksopzet en onderzoeksmethoden	blz. 31
4.1	Onderzoeksopzet	blz. 31
4.2	Onderzoeksmethode	blz. 32
4.3	Operationalisering	blz. 32
4.4	Validiteit en betrouwbaarheid	blz. 34
4.5	Verwachtingen	blz. 35
5.	Casus: Veiligheidshuizen	blz. 36
5.1	Ontstaansgeschiedenis	blz. 36
5.2	Problematiek en oplossingen	blz. 37
5.3	Partners	blz. 37

5.4	Financiering	blz. 38
6	Bevindingen en analyse	blz. 40
6.1	Context Veiligheidshuizen	blz. 40
6.2	Typeringen netwerksturing	blz. 41
6.2.1	Typeringen Veiligheidshuizen	blz. 42
6.2.2	Kenmerkende omstandigheden	blz. 43
6.2.2.1	Onderling vertrouwen	blz. 44
6.2.2.2	Aantal netwerkleden	blz. 45
6.2.2.3	Consensus over netwerkdoel	blz. 46
6.2.2.4	Behoefte aan netwerkcompetenties	blz. 47
6.2.3	Opmerkingen netwerkeffectiviteit	blz. 48
6.3	Bijdrage aan het versterken van de dialoog	blz. 49
6.4	Andere doelen van de flexibiliseringsagenda	blz. 50
6.4.1	Knellende kaders	blz. 51
6.4.2	Lerend vermogen	blz. 53
6.5	Capaciteitsmanagement	blz. 57
6.6	Vergelijking in de tijd	blz. 59
7	Conclusie, aanbevelingen en reflectie	blz. 60
7.1	Conclusie	blz. 61
7.1.1	Conclusies typering Veiligheidshuizen als netwerksamenwerking	blz. 62
7.1.2	Conclusies bijdragen Veiligheidshuizen aan de flexibiliseringsagenda	blz. 63
7.2	Aanbevelingen	blz. 64
7.2.1	Aanbevelingen voor de Veiligheidshuizen	blz. 64
7.2.2	Aanbevelingen voor het directoraat generaal Politie	blz. 65
7.2.3	Aanbevelingen voor nader onderzoek	blz. 66
7.3	Reflectie	blz. 66
8	Literatuurlijst en bronnen	blz. 68
9	Bijlagen	blz. 71

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Er is tussen de Nederlandse overheid en de samenleving een verschuiving gaande als het gaat over het vaststellen en de productie van publieke waarden (NSOB, 2014: 17). Er is sprake van een vermaatschappelijking: de overheid verlaat langzaam haar centrale positie in het publieke domein en er wordt actief burgerschap verwacht (NSOB, 2014: 17). Deze ontwikkeling past in een groter geheel van ontwikkelingen. Zo ontwikkelde de overheid met klassieke overheidstaken, waar rechtmatigheid en zorgvuldigheid voorop staan, onder het gedachtegoed van New Public Management naar een presterende overheid. Hierbij staan meetbare prestaties centraal (NSOB, 2014: 17-18). Een volgende ontwikkeling is die van een presterende overheid naar een overheid die meer samenwerkt met maatschappelijke organisaties en zich wellicht laat aansturen vanuit de maatschappij. De overheid zoekt voor het behalen van haar eigen doelen de samenwerking met andere partners (NSOB, 2014: 18).

Deze ontwikkelingen zijn ook zichtbaar binnen de politie-organisatie in Nederland. Met de invoering van de Politiewet 2012, die de oude Politiewet 1993 heeft vervangen, heeft er een grootschalige reorganisatie van de politie plaatsgevonden. Waar er voor 1993 nog sprake was van 148 gemeentelijke politiekorpsen werden deze in 1993 gereduceerd tot 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). In 2010 is vervolgens besloten de nieuwe Politiewet 2012 in te voeren, waarbinnen sprake is van één Nationale Politie. Hierbij zijn 65.000 politiemedewerkers betrokken en het heeft als doel een meer efficiënte organisatie te bewerkstelligen door het introduceren van een meer gecentraliseerde en geharmoniseerde bedrijfsvoering (Bakker & Thijssen, 2016). De verschillende wetswijzigingen en veranderingen van de politie-organisatie in Nederland passen binnen de eerdergenoemde ontwikkelingen van overheidssturing, van een politie met klassieke taken naar een efficiënte en presterende politie.

Naar aanleiding van deze veranderingen binnen de politie-organisatie zijn er verschillende onderzoeken verricht naar de effectiviteit van de Nationale Politie. Een van die onderzoeken is een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO). In het IBO-onderzoek is de effectiviteit van de politie onderzocht, waarbij een aantal beleidsopties voor de toekomst is opgenomen, namelijk: een effectieve sturing, flexibilisering, operationele sterke en regelgeving, organiseren van lerend vermogen (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017: 47-56). Na de publicatie van de het IBO-onderzoek, de aanbevelingen van de evaluatie Politiewet 2012 en de Herijkingsnota is in het Regeerakkoord (Rutte III) opgenomen een flexibiliseringsagenda op te

stellen om hiermee de noodzaak te erkennen dat de politie-organisatie flexibeler dient te worden (Regeerakkoord: Vertrouwen in de toekomst, 2017).

Eén van de doelen uit de flexibiliseringsagenda is dat de dialoog tussen politie en gezag op alle organisatorische- en/ of bestuurlijke niveaus moet worden verbeterd en heeft als doel de keuzes omtrent de inzet van de politiecapaciteit en flexibiliteit hiervan te verbeteren. Hierbij gaat het zowel om lokaal, regionaal alsmede landelijk niveau (Blok, 2017:3). In het IBO-rapport komt tevens naar voren dat ook ketenpartners betrokken moeten worden bij de dialoog (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017: 47-48). Ketenpartners kunnen zowel bestuurlijke als maatschappelijke organisaties zijn of bedrijven in de private sector, die zich in het algemene termijn inzetten voor de veiligheid in Nederland.

Eén van de vormen waarin de politie samenwerkt met haar ketenpartners is het Veiligheidshuis: een netwerksamenwerking tussen partners uit de straf-, en zorgketen en (andere) gemeentelijke partners, waarin zij onder eenduidige regie komen tot een keten overstijgende aanpak van complexe problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden (Ministerie van Landelijk Kader, 2013: 11). Dit onderzoek richt zich op het Veiligheidshuis als vorm van ketensamenwerking.

1.2 Eerder onderzoek

Er zijn reeds verschillende onderzoeken gedaan naar het werken in netwerken bij het uitvoeren van politietaken. Roobeek et al. (2009) onderzocht de mogelijkheid van netwerkend werken bij de opsporingstaken van de politie. Kennisdeling tussen teamleden, teams en externe partners is hierbij cruciaal. In dit onderzoek wordt de focus gelegd op het creëren van een uitdagende en stimulerende werkomgeving voor hoger opgeleide zij-instromers en doorstromers. Op deze manier is het gemakkelijker om teams meer divers samen te stellen wat leidt tot natuurlijke vormen van kennisoverdracht wat de netwerken ten goede komt (Roobeek et al., 2009: 5).

Thon (2012) onderzocht, in aanloop naar de invoering van de Nationale Politie en het samenvoegen van verschillende regiokorpsen tot een regionale politie-eenheid (Noord-Holland), welke factoren bepalend zijn voor het goed functioneren van een netwerk in deze regio. Het onderzoek geeft aan hoe een toekomstig netwerk eruit moeten komen te zien op basis van theoretische inzichten.

Naast het onderzoek over de opbouw van teams en onderzoek dat netwerkfactoren beschrijft zijn er veel onderzoeken gedaan naar de effectiviteit van netwerken en Veiligheidshuizen. De

Wolf (2015) onderzocht hoe het probleem van illegale hennepcultuur in Noord-Holland Noord door middel van een netwerk effectief kan worden opgelost. Het Verwey-Jonker Instituut voerde een rendementsanalyse uit in vier Veiligheidshuizen met als doel hen meer grip te bieden op de uitkomsten van de samenwerking (Bakker et al., 2013). Mannak et al. (2010) onderzocht bij 39 Veiligheidshuizen (waarvan zes diepgaand) de effectiviteit. En ook Rovers (2011) onderzocht, in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de resultaten van Veiligheidshuizen op basis van al bestaande onderzoekskennis. Dit onderzoek beschrijft ook zeven veel genoemde knelpunten die de effectiviteit van de Veiligheidshuizen belemmeren.

Wat deze onderzoeken niet bestuderen is hoe de Nationale Politie haar eigen rol ziet binnen een netwerk zoals het Veiligheidshuis en of dit bijdraagt aan de eerdergenoemde flexibilisering. De visie van de Nationale Politie is niet onderzocht, wat wil zij uit het netwerk halen en wat is zij bereid om erin te investeren? Ook wordt er alleen beschreven hoe een netwerk eruit zou moeten komen te zien en wordt er niet geanalyseerd wat voor type netwerk een Veiligheidshuis is en welke van de genoemde netwerkfactoren er aanwezig zijn.

Er is één onderzoek bekend dat wel kijkt naar de rol van de politie binnen de verschillende veiligheidsnetwerken. In een verkennend onderzoek van Helsloot en Groenendaal (2014) is gekeken naar netwerken omtrent cybercrime, zeehavens en Veiligheidshuizen. Er is gekeken wat het effect van deze samenwerking is op het gebied van de kernpolitietaken en wat het betekent voor de interne aansturing van de medewerkers die in het netwerk opereren. Voor de casus van de Veiligheidshuizen zijn drie vertegenwoordigers van de politie in de Veiligheidshuizen Den Bosch, Amsterdam West en IJsselland geïnterviewd (Helsloot en Groenendaal, 2014: 3). Het onderzoek concludeert dat de politie geen volwaardige netwerkpartner is, omdat ze alleen wil 'nemen' uit- en niet wil 'geven' aan- het netwerk. De opbrengst van het netwerken is voor de kerntaken van de politie nihil. Tevens lijkt er geen sturing plaats te vinden op de netwerkende taken van de politienetwerkers (Helsloot en Groenendaal, 2014: 2).

1.3 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek maakt deel uit van een 'capstone'-project met als opdrachtgever het directoraat-generaal Politie (DG-Pol) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In deze opdracht wordt gevraagd onderzoek te doen naar de nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen en de flexibilisering van de Nationale Politie. DG-Pol heeft gevraagd een analyse te geven van deze nieuwe ontwikkelingen en hoe deze zich verhouden tot de flexibiliseringsagenda. Verder maakt een beschrijving en analyse van de flexibilisering en onderzoek naar het versterken van de

dialogoog tussen verschillende actoren ook onderdeel uit van de onderzoeksopdracht. Tot slot wordt gevraagd aan te geven waarom het noodzakelijk is om te flexibiliseren (Capstone projecten Universiteit Leiden, 2018).

In dit 'capstone'-project worden vier onafhankelijke onderzoeken uitgevoerd die gezamenlijk een beeld geven van de flexibiliteitsagenda. Elk deel heeft een eigen invalshoek, achtereenvolgens: cultuur; leiderschap, diversiteit en netwerken en samenwerking.

Het eerste deelonderzoek richt zich op cultuur als belangrijke factor bij organisatieontwikkeling en voor de flexibiliseringsagenda is deze factor zeker relevant: de politie kent een eigen cultuur. Het tweede deelonderzoek belicht de flexibiliseringsagenda vanuit het perspectief van leiderschap. Leiderschap kan verschillende stijlen, rollen, kenmerken, kwaliteiten en gedragingen bevatten. Leiderschap kan grote invloed hebben op de ontwikkeling van een organisatie. Het derde deelonderzoek beziet de flexibiliseringsagenda vanuit het perspectief van diversiteit. Kenmerken van het personeel hebben invloed op de manier waarop er in een organisatie wordt gewerkt. Het gaat bij diversiteit niet alleen om sexe en etnische achtergrond, maar ook om opleidingsniveau: niet ieder politiemann of -vrouw hoeft dezelfde opleiding te hebben: voor het opsporen van cybercrime is schietbevoegdheid niet direct nodig.

Dit vierde deel van het onderzoek focust op de samenwerking binnen een netwerk van ketenpartners en de rol van de Nationale Politie in een dergelijk netwerk. Het samenwerken in een netwerk van ketenpartners draagt volgens het IBO-onderzoek bij aan het versterken van de dialoog tussen verschillende actoren en vergroot daarmee de effectiviteit van de politie. Maar hoe een dergelijke netwerksamenwerking er uit moet zien en wat daarin de rol van de politie moet zijn, blijft nog onduidelijk. Dit onderzoek tracht een deel van deze onduidelijkheid weg te nemen. Zoals eerder aangegeven richt dit onderzoek zich op het Veiligheidshuis als vorm van ketensamenwerking.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *Hoe kan het Veiligheidshuis als netwerk worden getypeerd en wat is de mogelijke bijdrage van deze samenwerkingsvorm aan de doelen van de flexibiliseringsagenda?*

1.4 Relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek komt voort uit de noodzaak van het flexibiliseren van de Nationale Politie zoals die is beschreven in 1.1 en 1.2. Tevens is er door de verschillende (politie)bonden een herstelplan opgesteld, om binnen de plannen van de flexibiliseringsagenda tot een effectieve politie te komen. Zij geven aan dat veiligheid, zelfs de politietak, niet het exclusieve domein van de politie is. Zij vragen het ministerie en de

Nationale Politie met bestaande en nieuwe ketenpartners de nadrukkelijke samenwerking te zoeken om de veiligheid in Nederland te versterken (politiebonden, 2018). Ook binnen de organisatie wordt er nagedacht over het gebruiken van netwerken in het politiewerk. Zo worden er in de strategische HRM-richtwijzers vijf ‘kompasrichtingen’ beschreven die samen de strategische richting vormen voor een toekomstbestendige politie in 2025. Eén van deze ‘kompasrichtingen’ is het gebruik van veiligheidscoalities met publieke en private partners. Er wordt in de HRM-richtwijzers beschreven dat netwerken als een “tweede natuur” moet zijn voor de politie (zie bijlage 1).

De wetenschappelijke relevantie van het beantwoorden van de onderzoeksvraag komt voort uit het feit dat er veel onderzoek is gedaan naar de opbrengsten en de effectiviteit van netwerken, maar nog weinig naar de rol van de politie in een netwerk. Er is een relatief klein verkennend onderzoek uitgevoerd naar de rol van de politie en het effect op de uitvoering van de politietaken in drie verschillende soorten samenwerkingsverbanden, waaronder Veiligheidshuizen (Helsloot en Groenendaal, 2014). Dit onderzoek kan een goede aanvulling/vervolg zijn op de verkennende studie van Helsloot en Groenendaal (2014). De aandacht voor het flexibiliseren van de Nationale Politie stimuleert het samenwerken in netwerken. Dit kan ertoe leiden dat er in een nieuwe studie naar Veiligheidshuizen een verandering heeft plaatsgevonden in de samenwerking wat kan leiden tot andere onderzoeksresultaten.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk 2 nader worden ingegaan op de flexibilisering van de politie, waarbij wordt ingegaan op de vragen: wat verstaan we onder flexibiliteit en flexibilisering; waarom moet de politie flexibiliseren? Ook wordt aandacht besteed aan de inhoud van de flexibiliseringsagenda.

In hoofdstuk 3 wordt de theorie over samenwerken en netwerken belicht, waarbij wordt ingegaan op de verschuivende accenten in de rolvoering van de overheid en de ontwikkelingen bij de politie daarbij. Ook wordt het onderwerp netwerken theoretisch verkend, waarbij vooral wordt ingegaan op wat wordt beschouwd als netwerk; een typologie van netwerken en hoe netwerken werken en worden gestuurd.

In het vierde hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet en -methode geschetst. Ingegaan wordt op de methode: secundaire documentanalyse en casestudies met interviews; de selectie van de onderzoeksobjecten; de verwachte uitkomsten en beperkingen van dit onderzoek.

In hoofdstuk 5 worden de casussen besproken: wat zijn Veiligheidshuizen, wat zijn hun oorsprong; hun taken en hoe werken Veiligheidshuizen?

In hoofdstuk 6 worden de bevindingen van het onderzoek geschetst en tegen de achtergrond van de gebruikte theorieën geanalyseerd

In het zevende hoofdstuk worden de conclusies getrokken, aanbevelingen gedaan, zowel voor de praktijk van de politie als voor nader onderzoek en wordt er gereflecteerd op het onderzoek.

Met een overzicht van de gebruikte literatuur wordt het onderzoeksrapport afgesloten.

2. Flexibilisering bij de politie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op flexibilisering bij de politie aan de hand van een tweetal te beantwoorden vragen: wat wordt verstaan onder flexibilisering en wat houdt de flexibiliseringsagenda van de politie in?

2.1 Wat is flexibiliseren?

Om organisatieflexibiliteit te omschrijven kan gebruik worden gemaakt van het model van Guest dat wordt beschreven in het werk van Legge (1995). Guest ziet flexibiliteit van een organisatie in drie componenten: organisatiestructuur, functie ontwerp en werknemers attitude en motivatie (Legge, 1995: 139). Aan de hand van deze componenten kan worden bepaald of een organisatie flexibel is. Dit houdt in dat een organisatie de capaciteit heeft om geplande veranderingen aan te kunnen, maar dat de organisatie ook adaptief is om onzekere en onvoorziene druk op de organisatie te kunnen opvangen of afwenden (Legge, 1995: 139). Om dit te kunnen moet een organisatie voorkomen dat het gaat lijken op een hiërarchische machine-bureaucratie en moet het flexibiliteit zoeken in organisatiestructuur, ver doorgevoerde decentralisatie en delegatie van controletaken en via nieuwe functie ontwerpen (Legge, 1995: 139).

Een andere manier van het omschrijven van flexibiliteit met betrekking tot organisaties kan via de drie facetten van Atkinson, eveneens beschreven door Legge (Legge, 1995: 142). Volgens Atkinson bestaat organisatie flexibiliteit uit drie onderdelen: functionele flexibiliteit, numerieke flexibiliteit en financiële flexibiliteit (Legge, 1995: 142). Deze drie onderdelen van flexibiliteit zullen achtereenvolgens worden omschreven. Functionele flexibiliteit beschrijft de mogelijkheden van een organisatie om werknemers op verschillende activiteiten en taken in te zetten, afhankelijk van en in overeenstemming met de veranderingen in werkdruk, productiemethodes of technische ontwikkelingen (Legge, 1995: 142). Numerieke flexibiliteit wordt omschreven als de mogelijkheden van een organisatie om werk 'input' aan te passen aan de schommelingen in de 'output'. Dit kan door het gebruik van arbeidscontracten die flexibiliteit toe laten, zoals 'flexcontracten' of 'outsourcingscontracten' (Legge, 1995: 142). Als laatste onderdeel wordt de financiële flexibiliteit omschreven. Dit is de mogelijkheid van de organisatie om de arbeidskosten aan de externe vraag en aanbod van de arbeidsmarkt aan te kunnen passen. Dit moet op een dusdanige manier worden gedaan, zodat het ondersteunend is aan de insteek van de functionele en numerieke flexibiliteit. Dit kan het beste worden bereikt door weg te blijven van algemene CAO-onderhandelingen en te kiezen voor een meer

geïndividualiseerd beloningssysteem, waarbij er meer ruimte is voor variëteit op basis van prestaties (Legge, 1995: 142).

In de literatuur wordt flexibiliteit snel in verband gebracht met capaciteitsmanagement. Maar niet uit het oog mag worden verloren dat het management ook zorg dient te dragen voor het wendbaar en adaptief houden/maken van de organisatie in relatie met haar omgeving, opdat beter kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden.

2.2 De flexibiliseringsagenda

In deze paragraaf wordt allereerst de inhoud van de flexibiliseringsagenda geschetst en vervolgens stil gestaan bij de context van deze agenda.

2.2.1 Content

Wat wordt er precies bedoeld met de flexibiliseringsagenda? Wat moet er worden geflexibiliseerd, welke veranderingen in de organisatie horen hierbij en hoe worden deze beschreven?

De flexibiliseringsagenda komt voort uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek over de effectiviteit van de politie waarvan het rapport verscheen op 10 april 2017 (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017). De werkgroep die het onderzoek heeft uitgevoerd kreeg de opdracht om een analyse te leveren van de mate waarin de Nationale Politie doelmatig en doeltreffend functioneert (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017: 61). Naar aanleiding van dit onderzoek schreef toenmalig minister Blok van Veiligheid en Justitie een kabinetsreactie aan de Tweede Kamer over de uitkomsten van het onderzoek (Blok, 2017).

Blok stelt in zijn brief dat de aanbevelingen van de IBO-werkgroep passen in het wendbaarder en adaptiever maken van de organisatie, zodat de politie beter kan inspelen op de steeds wisselende veiligheidsvragen op een tevens wisselende schaal (Blok, 2017:2). Om de aanbevolen veranderingen te bewerkstelligen en de organisatie wendbaarder en adaptiever te maken, wordt er ingezet op een flexibilitésagenda. De agenda bestaat uit een viertal onderwerpen. De vier onderdelen van de flexibiliseringsagenda zijn: A) het versterken van de dialoog tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer zodat de politie flexibeler en daarmee effectiever kan zijn in een situatie waar (een grote) vraag en aanbod elkaar ontmoeten; B) hiermee samenhangend: het versterken van professioneel ‘terugpraten’, zodat aan opdrachtgevers zichtbaar kan worden gemaakt welke (nieuwe) activiteiten inpasbaar zijn en welke middelen zijn vastgezet; C) het verminderen van knellende kaders en D) het versterken

van het lerend vermogen (Blok, 2017:2) Deze vier elementen zullen afzonderlijk worden toelicht.

2.2.1.1 Versterken van de dialoog

Voor effectievere sturing van de politie is het nodig om de dialoog tussen de politie en gezag op alle niveaus te verbeteren (Blok, 2017:1). Blok noemt hierbij zowel het lokale, regionale en landelijke niveau (Blok, 2017:3). Zo loopt bijvoorbeeld de communicatie bij problemen met de levering of bij het aanvragen van maatwerkproducten van de basisteams met het Politiedienstencentrum moeizaam: rechtstreeks contact is bijna niet mogelijk. De communicatielijn moet lopen via teamchef en hoofd bedrijfsvoering van de eenheid (Inspectie J&V, 2017:7-8). Het verbeteren van de communicatie en het faciliteren van een betere interne dialoog moet leiden tot betere keuzes over de inzet van de politiecapaciteit en het flexibeler inzetten van de capaciteit (Blok, 2017:3). Uit het IBO-rapport (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017: 47-48) komt naar voren dat ook ketenpartners betrokken moeten worden bij de dialoog. Een maatregel om deze externe dialoog te verbeteren is bijvoorbeeld een gelijkvormige informatievoorzieningssystematiek voor de gezagen van groot belang. Hiermee kan de dialoog op alle niveaus worden ondersteund en verbeterd, wat weer zou moeten leiden tot beter afgestemde en geïnformeerde besluitvorming over inzet van middelen (Blok, 2017:1).

2.2.1.2 Professioneel terugpraten

Hierbij gaat het erom dat de politie aan de opdrachtgevers duidelijk kan maken of nieuwe of extra taken uitvoerbaar zijn, en welke capaciteit daarvoor nodig is (Blok, 2017:5). Op landelijk niveau is hiervoor een Dynamisch Simulatiemodel Politiecapaciteit in ontwikkeling, gebaseerd op een gevalideerd beeld van de politiecapaciteit. Het doel van dit model is de gevolgen van nieuw beleid, nieuwe taken en nieuwe afspraken voor het korps te kunnen beoordelen.

Een andere ontwikkeling op dit gebied is de zogeheten “waterlijn”, een soort grenswaarde van minimale capaciteit die nodig is voor het uitvoeren van taken die “onder de waterlijn liggen” (zoals noodhulp of de bezetting van arrestantencomplexen). De “waterlijn” wordt vooral gebruikt om bij incidentele grootschalige evenementen de inzet en resterende ruimte van de eenheden te bepalen. De gezagen en de politie bepalen welke taken doorgang moeten vinden en onder de “waterlijn” liggen. Bereikbaarheid en beschikbaarheid liggen veelal onder de “waterlijn”. Maar lokaal is variatie in keuzes denkbaar, bijvoorbeeld de openingstijden van bureaus of de hoeveelheid parate ME (Blok, 2017:5-6).

2.2.1.3 Verminderen knellende kaders

Uit het IBO-onderzoek is gebleken dat bij de taakuitvoering door de politie een aantal kaders als belemmerend of knellend wordt ervaren (Blok, 2017:6). Een knellend kader kan worden gedefinieerd als “elk systematisch geheel aan (in)formele wetten, regels, besluiten en afspraken die een efficiënte en effectieve uitvoering van het politiewerk beperken” (Anderson Elfers Felix, 2015:25). Belemmering in de taakuitvoering door de politie kunnen niet allemaal worden herleid tot ‘knellende kaders’. Er zijn problemen die niet worden veroorzaakt door een knellend kader, maar die wel als ‘knellend’ werden ervaren. Er kan hierbij worden gedacht aan ‘softe’ zaken als leiderschapsstijl of organisatiecultuur. Deze knelpunten vallen buiten de definitie van ‘knellend kader’ omdat zij geen ‘systematisch geheel aan (in)formele wetten, regels, besluiten en afspraken’ zijn, maar wel belangrijk om die problemen te begrijpen. Deze zaken worden ‘knelpunten’ genoemd. Het gaat hier primair om het ontbreken van een kader of gedragspatronen (cultuur) (Anderson Elfers Felix, 2015:26).

Bij de knellende kaders is één van de problemen dat er bij het opstellen van regels en besluiten te veel doorgeslagen is richting zorgvuldigheid en minimalisatie van risico’s (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017: 10). Met name de Wet politiegegevens en Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden zorgen hierbij voor een grote lastendruk bij de politie (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017: 10). De lastendruk zit hem in de complexiteit en gedetailleerdheid van de administratieve handelingen (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017: 38). Er zijn ook knellende kaders met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en het delen van informatie (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017: 53)

2.2.1.4 Versterken lerend vermogen

Om de politie in staat te stellen effectiever te werken, wordt in de flexibiliseringsagenda voorgesteld het lerend vermogen van de politie te organiseren. Daarbij ligt de focus op het verhogen van klanttevredenheid door middel van inzichten uit ‘operational excellence’. Door de klantwaarde te verhogen, zal de effectiviteit van de politie toenemen. Om dat te realiseren zal een monitoringssysteem moeten worden ingericht om verwachtingen enerzijds en klanttevredenheid anderzijds te monitoren (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017: 11). In de kabinetsreactie wordt het noodzakelijk geacht het lerend vermogen van het korps te vergroten met de focus op het verhogen van de waarde voor de burger. Het is van belang dat de politie nu meer systematisch stuurt op kwaliteitsverbetering. Enkele instrumenten

hiervoor zijn: de reputatiemonitor, de dienstverleningsmonitor, de dialoogtafels in een aantal eenheden (Ministerie van Financiën, *IBO Effectiviteit politie*, 2017: 8).

2.2.2 Context

Nu duidelijk is wat de flexibiliseringsagenda inhoudt, zal in deze paragraaf context waarbinnen deze agenda moeten worden doorgevoerd worden besproken. Hierbij zal worden stilgestaan bij de vraag: Waarom de politie moet flexibiliseren?

Kuipers et al. (2014:6) beschrijft dat publieke organisaties verschillen van private organisaties in hun context. Er zijn vier manieren waarop onderscheid gemaakt kan worden als het gaat om de context. Zo heeft elke organisatie te maken met de: maatschappelijke, politieke, juridische en netwerkcontext. Publieke organisaties hebben, anders dan private organisaties, in grotere mate te maken met een politieke en juridische context. De politieke context kenmerkt zich door democratische besluitvorming en de juridische context door de beginselen van de rechtstaat. Ook de complexiteit van het veld van stakeholders heeft hierop invloed (Kuipers et al., 2014:7). Het beschrijven van de contextuele achtergrond kan zorgen voor inzichten op de vraag waar publieke organisaties mee te maken hebben bij een organisatieverandering, zoals de vraag van cliënten, beschikbaarheid nieuwe technieken, financiële crisis en overheidsbesluiten (Kuipers et al., 2014:7). Hieronder wordt de context van de politie-organisatie beschreven aan de hand van de vier verschillende contextvormen van Kuipers et al.

2.2.2.1 Politieke context

De Nationale Politie is als organisatie verbonden met en afhankelijk van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De minister van Justitie en Veiligheid is politiek eindverantwoordelijk voor het goed functioneren van de politie. Democratische controle op de politie vindt via de minister in het parlement plaats (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012:81). De minister draagt de ministeriële verantwoordelijkheid.

De minister stelt de landelijke beleidsdoelstellingen van de politie vast (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012: 86). Ook beslist de minister over de landelijke sterkte; stelt de minister het verdeelmodel vast en verdeelt de operationele sterkte over landelijke en regionale eenheden, en gaat de minister over de reikwijdte en de aard van internationale samenwerking en de capaciteitsinzet die hierbij komt kijken (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2012: 87-89). Op lokaal niveau ligt het gezag (beslissingsbevoegdheid over inzet van de politie) bij de burgemeesters met betrekking tot openbare orde en hulpverlening en bij de Officier van Justitie

met betrekking tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2012: 82).

De politie is dus in doelstellingen en capaciteit op verschillende niveaus afhankelijk van de politiek. Waarbij op landelijk niveau de Tweede Kamer en regering een rol hebben. Zo kan de Tweede Kamer voor wetwijzigingen met betrekking tot de politie zorgen en worden er politieke keuzes gemaakt over de omvang van het budget. Zo is in het huidige Regeerakkoord te lezen dat er extra middelen voor de politie bijkomen als de flexibiliseringsagenda wordt voortgezet en knellende kaders worden weggenomen (Regeerakkoord: Vertrouwen in de toekomst, 2017).

2.2.2.2 Juridische context

De taakstelling van de Nationale Politie is wettelijk bepaald. In de wet staat: “De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven” (art. 3, Politiewet 2012). Daarbij heeft de politie een geweldsmonopolie, het is de politie in bepaalde omstandigheden geoorloofd om geweld te gebruiken. In de Politiewet zijn, naast de taakstelling en de omgang met het geweldsmonopolie, ook allerlei zaken met betrekking tot de organisatie, het beleid en uitvoering beschreven. Hoe de politie werkt en georganiseerd is, is dus afhankelijk van de wet. Dit betekent ook dat bepaalde zaken met betrekking tot de politie niet zomaar veranderd kunnen worden, omdat de organisatie zich aan de wet moet houden. Natuurlijk kunnen wetten ook veranderd worden waardoor de mogelijkheden veranderen. Wat bijvoorbeeld te zien is met de invoering van de ‘Politiewet2012’.

2.2.2.3 Netwerk context

De politie werkt niet onafhankelijk van andere organisaties in de maatschappij, de politie werkt veel in netwerken, bijvoorbeeld in de Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (RIEC/LIEC), de veiligheidsregio’s en ook in samenwerkingsverbanden zoals een Veiligheidshuis. (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012:68). Dit leidt tot bepaalde verwachtingen over het handelen van de politie. Bijvoorbeeld over het delen van informatie. Van belang is ook dat gemeenten een grotere taak hebben gekregen op het terrein van sociale zorg door de decentralisatie via de Wet Maatschappelijke Opvang (WMO). De gemeenten zijn hierdoor als ketenpartner belangrijker voor de politie-organisatie.

2.2.2.4 Maatschappelijke context

De Nationale Politie is een organisatie die midden in de maatschappij staat door het vele contact met burgers (Lakerveld et al., 2017:5). Volgens Lakerveld et al. (2017:5) zijn er verschillende ontwikkelingen gaande waarmee de politie te maken heeft. Zoals decentralisaties in de sociale domein, digitalisering inclusief sociale media, demografische ontwikkelingen als migratie en vluchtelingen, radicalisering en terrorisme(dreiging) en internationale criminaliteit. Meurs en Kreulen (2017:65) spreken in het algemeen over meer complexiteit en ambiguïteit in de samenleving en de gevolgen hiervan op de politie-organisatie. Complexiteit wordt hierbij beschreven als het “verdwijnen van eenvoudige oorzaak-gevolgrelaties die zijn vervangen door knooppunten van wederkerige relaties en globale netwerken die doorwerken in het lokale” (Meurs & Kreulen, 2017:65). Ambiguïteit gaat over meervoudigheid van perspectieven die vaker conflicteren dan complementair zijn (Meurs en Kreulen, 2017:65). Ontwikkelingen die volgens Meurs & Kreulen (2017:66-68) hierbij horen zijn toenemende diversiteit onder burgers, georganiseerde of ondermijnende criminaliteit, verschraving op het sociale vlak door een terugtrekkende overheid en globalisering. In hoofdstuk 3 zal er meer worden stil gestaan bij veranderingen in de maatschappij met betrekking tot de rol van de overheid en de politie in deze veranderingen.

2.2.2.5 Conclusie context

In deze paragraaf is een beeld gegeven van de positie van de Nationale Politie in haar context. Enerzijds nauw verbonden met en afhankelijk van de politieke context en ook van de in wet- en regelgeving vastgelegde grondslagen. Maar anderzijds ook inspelend op veranderde maatschappelijke omstandigheden en in samenwerking met andere organisaties. Dit maakt het noodzakelijk voor de Nationale Politie om flexibel te kunnen zijn: flexibel als het gaat om de omgang met opdrachtgevers en bevoegde gezagen; flexibel als het gaat om de inzet van capaciteit en flexibel als het gaat om het werken in netwerken met verwante organisaties.

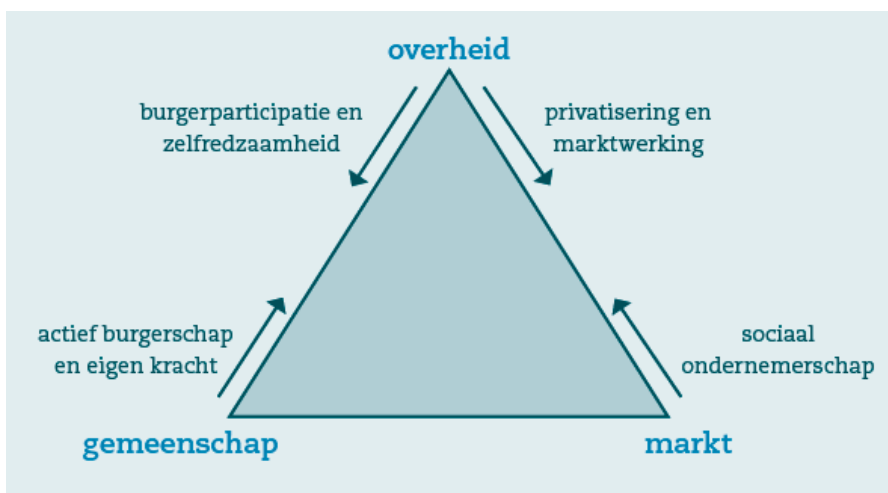
3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt vanuit een theoretisch perspectief ingegaan op de ontwikkeling van de rol van de overheid en daarbinnen de politie. Ook wordt stil gestaan bij het onderwerp netwerken, waarbij een aantal theorieën wordt benut om dit verschijnsel toe te lichten.

3.1 Ontwikkeling in de rollen van de overheid

De relatie tussen de Nederlandse overheid en de samenleving heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld. Voorzieningen die een publiek nut hebben en het nut voor de individuele ontvanger overstijgen kunnen via verschillende “productiemodellen” tot stand worden gebracht. Vaak worden die “productiemodellen” aangeduid met de drieslag markt, overheid en gemeenschap (NSOB 2014: 15). In figuur 1 wordt de productie van publieke waarden schematisch in beeld gebracht, waarbij twee bewegingen worden aangegeven:

- een beweging van de overheid af, waarbij privatisering in de richting van de markt en burgerparticipatie in de richting van de gemeenschap wordt aangegeven;
- een beweging naar de overheid toe, waarbij actief burgerschap vanuit de gemeenschap en sociaal ondernemerschap vanuit de markt wordt aangegeven.



Figuur 1: veranderende verhoudingen tussen overheid, markt (bedrijven) en gemeenschap (burgers)

In het essay van de NSOB wordt aangegeven dat elk tijdvak een eigen wijze heeft van productie van publieke waarden. Lange tijd zijn publieke waarden voortgekomen uit markt en gemeenschap, maar met het opkomen van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog is de productie van publieke waarden sterk gecollectiviseerd: veel taken zijn overgebracht naar de

overheid. In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw is hierin een kentering gekomen en is de productie van publieke waarden via marktwerking, liberalisering en privatisering teruggebracht naar de markt. Deze ontwikkeling is rond de eeuwwisseling tot stilstand gekomen en sinds het begin van deze eeuw wordt geprobeerd om taken over te dragen naar burgers en maatschappelijke verbanden. Het is de bedoeling dat burgers en maatschappelijke verbanden gaan doen wat de overheid eerst zelf deed. Deze beweging die van boven naar beneden gaat wordt versterkt door tal van initiatieven die van onderop ontstaan. Burgers nemen bij voorbeeld zelf de verantwoordelijkheid voor het inrichten van de buitenruimte; sociale ondernemers bieden zelf zorg voor ouderen aan, waarbij vanuit de overheid ondersteuning wordt geboden. Een goed voorbeeld hiervan is de invoer van het persoonsgebonden budget. Op deze wijze raakt het publieke domein gevuld met tal van partijen die samen publieke waarden creëren. Het NSOB essay spreekt hier van vermaatschappelijking: de vaststelling en productie van publieke waarden komt steeds meer in het onderste deel van de driehoek in figuur 1 te liggen, waarbij de overheid de centrale positie in het publieke domein verlaat of met anderen deelt (NSOB, 2014: 17). Dit is waar de netwerksamenleving de kern van de overheid raakt. Pogingen om publieke goederen en diensten voort te brengen worden steeds meer een zaak van interactie tussen vele partijen, zoals markt, gemeenschap, individuele burgers, maatschappelijke organisaties en grote bedrijven. Publieke waarden worden dan niet meer geproduceerd door de overheid, maar is het resultaat van slimme arrangementen met de energieke samenleving waarbij de eigen energie van het netwerk voor het realiseren van overheidsdoelen wordt gebruikt (NSOB, 2014: 17).

Een tweede ontwikkeling die past bij de veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap is de wijze waarop de sturing van de overheid zich heeft ontwikkeld: van aandacht voor basisbeginselen als goed bestuur, rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid naar aandacht voor het meten van prestaties en het organiseren van de uitvoering. Daarnaast is er een beweging zichtbaar waarbij de overheidssturing van de overheid naar de buitenwereld loopt: van meer van binnen naar buiten naar meer van buiten naar binnen, waarbij maatschappelijke partijen een belangrijker rol spelen bij de voortbrenging van publieke waarden.



Figuur 2: dynamiek in overheidssturing en organisatie.

Figuur 2 brengt deze twee bewegingen in beeld (NSOB, 2014: 19): van onder naar boven geeft de beweging aan van nadruk op randvoorwaarden voor resultaten (zorgvuldigheid) naar resultaten binnen randvoorwaarden (effectiviteit en efficiëntie); van links naar rechts is de beweging van overheidssturing die loopt vanuit de overheid naar de buitenwereld naar meer betrokkenheid van de omgeving bij de sturing.

Op basis van deze ontwikkelingen kunnen vier perspectieven op de rol van de overheid worden onderscheiden (NSOB, 2014: 20):

De rechtvaardige overheid: hier staat de “klassieke” overheid centraal, waarbij het vooral gaat om legitimiteit en rechtmatigheid van het overheidshandelen. In het beleid worden de politieke doelen vertaald naar regels, procedures en inzet van middelen. De verhouding tussen overheid en samenleving is verticaal en krijgt vorm via regels met rechten en plichten.

De presterende overheid, waarbij het marktdenken een belangrijke rol krijgt: politieke doelen worden vertaald in outputgerichte en meetbare doelen. Bij de uitvoering wordt accent gelegd op doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen. De burger wordt in dit perspectief een klant, die zo goed mogelijk moet worden bediend. De verhouding tussen overheid en samenleving is ook hier verticaal en krijgt vooral vorm via prestatieafspraken en transparantie.

De netwerkende overheid, waarbij de overheid samen met anderen in een meer horizontale verhouding opereert. Politieke doelen worden in samenspraak met maatschappelijke partijen geformuleerd. De uitvoering kan via allerlei publiek-private constructies of samenwerkingsverbanden worden vorm gegeven. Het overleg vindt vooral plaats met

gevestigde partijen. De verhouding tussen overheid en samenleving is horizontaler en krijgt vorm in onderhandelingen en compromissen.

De *participerende overheid* gaat uit van de kracht van de samenleving zelf. Het beleid probeert hier zo veel mogelijk bij aan te sluiten: samenleving en markt nemen taken van de overheid over. Politieke doelen worden niet binnen de overheid geformuleerd, maar door maatschappelijke krachten (burgers en bedrijven) zelf. De overheid komt hierbij in een ondersteunende rol.

3.2 Rol van de politie binnen de veranderende rol van de overheid

De ontwikkelingen die in paragraaf 3.1 zijn geschetst hebben zich ook voorgedaan bij de politie in Nederland. De reorganisatie van de politie in 1993 en in 2012 markeren deze ontwikkeling. Voor 1993 waren er in Nederland naast een korps rijkspolitie 148 gemeentelijke politiekorpsen die allemaal zelfstandig waren en gericht op de openbare orde en veiligheid van de gemeenten afzonderlijk. De Politiewet 1993 heeft deze opbouw van de politie veranderd en samengebracht tot 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). In 2010 is vervolgens besloten de nieuwe Politiewet 2012 in te voeren, waarbinnen sprake is van één Nationale Politie. Hierbij zijn 65.000 politiemedewerkers betrokken en het heeft als doel een meer efficiënte organisatie te bewerkstelligen door het introduceren van een meer gecentraliseerde en geharmoniseerde bedrijfsvoering (Bakker & Thijssen, 2016). De verschillende wetswijzigingen en veranderingen van de politie-organisatie in Nederland passen binnen de eerdergenoemde ontwikkelingen van overheidssturing, van een politie met klassieke taken naar een efficiënte en presterende politie. De Politiewet 2012 markeert de overgang van de politie van kwadrant 1 in figuur 2, de klassieke overheid, waarbij rechtmatigheid en legitimiteit voorop staan naar kwadrant 2, de presterende overheid, waarbij veel aandacht is uitgegaan naar effectiviteit en efficiëntie. Ook in de aansturing van politieagenten kwam dit tot uitdrukking met als voorbeeld dat de agenten worden afgerekend op het aantal bekeuringen die zij hebben uitgeschreven. De evaluatie van de Politiewet 2012 en het IBO-onderzoek hebben de flexibiliteit en de samenwerking met andere organisaties geagendeerd. Hiermee wordt een stap gezet in de richting van het derde kwadrant: de netwerkende overheid.

Wel moet worden opgemerkt dat de ontwikkelingen bij de politie er niet toe leiden dat er sprake is van een overgang van het ene naar het andere kwadrant in figuur 2: de andere kwadranten blijven ook relevant: de politie moet rechtmatig handelen, zeker omdat zij een geweldsmonopolie heeft; ook moet het politiewerk effectief en efficiënt worden georganiseerd:

er worden immers belastingmiddelen ingezet en verantwoording en transparantie blijven daarbij essentieel. Het samenwerken met andere maatschappelijke organisaties is voor een deel van de politietaken een interessant perspectief, maar er blijven taken die exclusief bij de politie blijven rusten, zoals het al eerdergenoemde geweldsmonopolie. De flexibiliseringsagenda van de politie past goed in het accentueren van de politie als netwerkende organisatie. In de volgende paragraaf worden netwerken vanuit een theoretisch perspectief belicht.

3.3 Netwerken

In deze paragraaf staat het onderwerp “netwerken” centraal, waarbij eerst wordt ingegaan op de definitie van een netwerk. Vervolgens wordt aandacht besteed aan vormen van netwerksturing. Daarna zal nader worden ingegaan op de effectiviteit van netwerken. Deze paragraaf eindigt met een korte beschouwing over netwerkwaarden.

3.3.1 Definitie

Alvorens er gekeken kan worden naar de verschillende sturingsvormen van netwerken is het van belang een duidelijk definitie van een netwerk te beschrijven. Van der Heijden en Schalk (2018) beschrijven op basis van de inzichten van Provan en Kenis, en O’Toole wat zij verstaan onder netwerken. Een netwerk kan gezien worden als een samenwerking van minimaal drie (juridisch) autonome organisaties, niet alleen om hun eigen doelen te realiseren, maar ook een collectief doel (Van der Heijden & Schalk, 2018: 2). De samenwerking binnen het netwerk gaat vooral uit van horizontale verhoudingen tussen de verschillende betrokken organisaties. Dat wil zeggen dat de organisaties binnen het netwerk niet formeel ondergeschikt zijn aan elkaar en hiërarchische sturing grotendeels afwezig is. Wel zijn deze organisaties tot op zekere hoogte wederzijds van elkaar afhankelijk voor het bereiken van het collectieve doel (Van der Heijden & Schalk, 2018: 2).

Van der Heijden en Schalk gaan in hun stuk verder in op verschillen in het ontstaan van netwerken. Van der Heijden en Schalk gebruiken de theorie van Olstrom en Rodriguez om verschillende ontstaanswijzen te beschrijven. Een samenwerking in een netwerk kan allereerst spontaan van aard zijn: Verschillende organisaties komen bij elkaar om de krachten te bundelen voor het behalen van het gezamenlijke doel (Van der Heijden & Schalk, 2018: 2). Een andere manier van het ontstaan van een netwerksamenwerking is door een opgelegd formeel mandaat. Bij deze ontstaanswijze worden duidelijke regels en richtlijnen opgesteld over hoe de samenwerking eruit zou moeten komen te zien en welke doelen er worden nagestreefd (Van der Heijden & Schalk, 2018: 2). Bij deze vorm is er vaak sprake van een coördinerende

(overheids)instantie met de formele autoriteit om samenwerking tussen de verschillende organisaties op te leggen of af te dwingen (Van der Heijden & Schalk, 2018: 2).

Tot slot beschrijven Van der Heijden en Schalk aan de hand van een artikel van Agranoff dat als er al overeenstemming over het doel van de samenwerking kan worden gesloten, er dan vaak nog verschillen zijn in opvattingen over de manier waarop die doelen kunnen worden bereikt (Van der Heijden & Schalk, 2018: 2). Ook betekent samenwerking in een netwerk vaak dat (autonome) organisaties rekening zullen moeten houden met andere organisaties. Hun eigen doelen, strategieën en voorkeuren zullen hierop moeten worden aangepast. Dit betekent ook dat de eigen bewegingsvrijheid van de organisatie kleiner wordt, waar niet elke organisatie welwillend tegenover zal staan (Van der Heijden & Schalk, 2018: 2).

3.3.2 Vormen van netwerksturing

Om samen te kunnen werken in een netwerk en te zorgen dat doelen kunnen worden behaald of beleidsproblemen kunnen worden opgelost, is er binnen het netwerk een bepaalde vorm van sturing en coördinatie nodig. In tegenstelling tot het werken in een bureaucratische organisatie, kan er bij het werken in een netwerk niet worden teruggegrepen op formele hiërarchische sturing voor de afstemming (Van der Heijden & Schalk, 2018: 4). Om de sturing binnen netwerk beter te kunnen begrijpen maken Van der Heijden en Schalk onderscheid tussen de structuur van een netwerk en het bestuur van een netwerk (2018: 4).

De structuur van een netwerk bestaat uit:

- de patronen van interacties: zoals emailcontact of overleg tussen managers;
- sociale relaties: bijvoorbeeld de verhouding tussen de organisaties, overeenkomsten: zoals de gedeelde eigenschappen van de organisaties of
- stromen tussen organisaties: zoals de uitwisseling van goederen (Van der Heijden & Schalk, 2018: 4).

De organisaties binnen een netwerk zijn vaak ook op een formelere manier met elkaar verbonden. Het netwerk wordt niet hiërarchisch gestuurd, maar wordt bestuurd. Voorbeelden hiervan zijn afspraken tussen actoren over verantwoordingslijnen, taakverdeling of beslisbevoegdheid. Deze afspraken kunnen in een netwerk ook geformaliseerd worden in regels en richtlijnen. De structuur en de sturing bepaalt op grote wijze waarop het netwerk functioneert (Van der Heijden & Schalk, 2018: 4).

Om de verschillen in de manier van sturing aan te geven is gekeken naar het werk van Provan en Kenis (2007). Provan en Kenis (2007) beschrijven allereerst de voordelen van het werken in een netwerk. Voor zowel private als publieke organisaties zorgt het werken in netwerken voor het versterken van het lerend vermogen van de organisatie. Ook kan er door het gebruik van netwerken efficiënter omgegaan worden met beschikbare middelen, verhoogt het de mogelijkheid om vooruit te plannen voor en het aanpakken van complexe problemen, kan het zorgen voor een vergroot concurrentievermogen en kan het tot betere service voor cliënten en klanten leiden (Provan & Kenis, 2007: 229). Het werken in netwerken is volgens Provan & Kenis een antwoord op marktfalen en het falen van hiërarchische coördinatie en geven in het algemeen positievere uitwerkingen dan anders mogelijk was (Provan & Kenis, 2007: 233).

Provan en Kenis gaan in op verschillende sturingsvormen die netwerken kunnen hebben en de invloed hiervan op effectiviteit. Er zijn drie ideaaltypen te noemen met betrekking tot wat zij *network governance* noemen (zie figuur 3): *participant governed networks* (zelfregulerende netwerken), *lead organization governed networks* (leidersorganisaties) en netwerk administratieve organisaties (NAO) (Provan & Kenis, 2007: 233-234). Elk type heeft andere condities die invloed hebben op de effectiviteit van het netwerk. In een ander artikel gaan Kenis en Provan (2009) ook in op de effectiviteit van netwerken. Kenis en Provan (2009) zien de vorm (structuur), vrijwillige of verplichte oprichting, en ontwikkelingsfase als factoren die invloed hebben op de effectiviteit van het netwerk. De zojuist genoemde ideaaltypen als de factoren die invloed hebben op de effectiviteit zullen kort uit een worden gezet.

3.3.2.1 Zelfregulerend netwerk

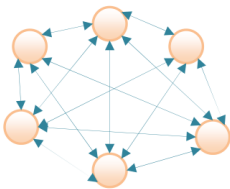


De meest voorkomende en tevens meest simpele vorm van een netwerkstructuur is het participant governed network of het zelfregulerende netwerk. In dit structuurtype zijn alle organisaties binnen het netwerk gelijk aan elkaar. Ook als er verschillen zitten in organisatie omvang, beschikbaarheid van middelen of organisatie prestaties. Er is geen sprake van een formele administratieve entiteit voor de coördinatie van het netwerk (Provan & Kenis, 2007: 235). Het netwerk kan op twee manieren worden bestuurd: door formele vergaderingen op vaste tijden, of door voortdurende informele en ongecoördineerde inspanningen van belanghebbende in het netwerk (Provan & Kenis, 2007: 234). Binnen het netwerk wordt er gezamenlijk besloten hoe het netwerk opereert en wat de doelen zijn (Van der Heijden & Schalk, 2018: 5).

3.3.2.2 Leidersorganisatie

Een andere manier van het coördineren van netwerken is via een ‘lead organization’ of een leidersorganisatie. Waar in sommige gevallen een ver gedecentraliseerd netwerk met horizontale gelijkwaardige samenwerking effectief is, zijn er ook situaties waarin juist één partij in het netwerk de leiding heeft. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een koper-leveranciers relatie (Provan & Kenis, 2007: 235). Er is dan sprake van een machtige organisatie die over genoeg middelen beschikt om de leiderstaak te vervullen en ook de legitimiteit heeft van de andere actoren in het netwerk om als leider op te treden (Van der Heijden & Schalk, 2018: 6). De overige actoren in het netwerk werken wel op horizontale basis met elkaar samen, maar belangrijke besluiten en activiteiten worden gecoördineerd vanuit de leidende organisatie (Van der Heijden & Schalk, 2018: 6). Naast de deelname aan het primaire proces van het netwerk, biedt de leidende organisatie ook administratieve hulp en faciliteert het de activiteiten van de andere actoren zodat zij in staat zijn de gezamenlijke netwerkdoelstellingen te behalen (Van der Heijden & Schalk, 2018: 6).

3.3.2.3 Netwerk administratieve organisatie

De derde en laatste vorm van netwerksturing die Provan en Kenis (2007) beschrijven is de netwerk administratieve organisatie of NAO. Bij de NAO-sturingsvorm is er een aparte administratieve entiteit specifiek opgericht om het netwerk te ondersteunen en coördineren. Bij deze vorm van sturing hebben de verschillende actoren ook onderling contact maar is de coördinatie sterk gecentraliseerd, net als bij de lead organization vorm (Provan & Kenis, 2007: 236). Anders dan bij de lead organization, is de administratieve organisatie geen lid van het netwerk die haar eigen diensten heeft en nastreeft in het netwerk. De NAO kan een non-profit organisatie zijn, maar ook bestaan uit een enkele persoon die als netwerkfacilitator of ‘broker’ optreedt (Provan & Kenis, 2007: 236).

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leidersorganisatie netwerk	Netwerk Administratieve Organisatie
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve organisatie, Participatie in netwerkmanagement door alle partijen in het netwerk.	Bestuurlijke entiteit (tevens netwerkmanager), is een belangrijke netwerkpartij die <u>ook een rol</u> heeft in het primaire proces.	Een toegewezen aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen. De NAO heeft <u>geen rol</u> in het primaire proces.

Figuur 3: Drie ideaaltypen netwerk governance (Kenis & Provan, 2008: 301).

Naast de verschillende sturingsvormen van netwerken beschrijven Kenis en Provan (2007) een aantal belangrijke kenmerken in omstandigheden die de voorkeur voor één van de drie sturingsvormen beïnvloedt. Het succesvolle gebruik van één van de netwerkvormen wordt bepaald door: vertrouwen van de deelnemers van het netwerk in elkaar; het aantal leden van het netwerk; consensus over het netwerkdoel en de behoefte aan netwerkcompetenties (Provan & Kenis, 2007: 237). Provan en Kenis beschrijven bijvoorbeeld dat bij een hoge mate van doelconsensus een zelfregulerend netwerk goed kan werken. De leden van het netwerk kunnen direct overgaan tot het maken van afspraken en het afstemmen van activiteiten. Maar als de doelconsensus laag is, is het beter om een mediator in te zetten om de verschillende voorkeuren en doelen gezamenlijk vast te stellen, dan is een leidende organisatie of een NAO effectiever om te gebruiken (Van der Heijden & Schalk, 2018: 7). Door een groot aantal leden kan het lastig zijn om het netwerk te coördineren, vandaar dat dit ook invloed heeft op de te kiezen sturingsvorm. Hetzelfde geldt voor het vertrouwen dat de actoren in het netwerk onderling in elkaar hebben (Van der Heijden & Schalk, 2018: 7). Tot slot is de behoefte aan netwerkcompetenties van belang. Organisaties kiezen pas voor het werken in netwerken, als er een doel bereikt moet worden dat zonder het gebruik van een netwerk niet of minder goed haalbaar is.

Er zijn bepaalde competenties nodig bij de organisaties om het gezamenlijk netwerkdoel te kunnen bereiken. Deze competenties kunnen in twee categorieën worden verdeeld:

- wat is voor een soort taak moet het netwerk uitvoeren?
- wat vraagt de omgeving van het netwerk?

Als er voor de taak grote mate van afhankelijkheid tussen de actoren nodig is, dan moeten de organisaties goed kunnen coördineren en hebben de verschillende organisaties eigen taak-specifieke vaardigheden nodig. Een voorbeeld van omgaan met de omgeving van het netwerk is de invloed van een geldschieter op het werk van het netwerk. Die kan de verhoudingen onder druk zetten. Een NAO kan het netwerk hiervoor beschermen en de actoren in het netwerk uit de wind houden (Provan & Kenis, 2007: 240-241). Figuur 4 geeft een overzicht van de belangrijke factoren gekoppeld aan de sturingsvorm die hier het beste bij past.

<i>Governance</i>	Vertrouwen	Aantal netwerkleden	Netwerkdooel consensus	Behoeftte aan netwerkcompetenties
Zelfregulerend netwerk	Hoge dichtheid	Klein aantal netwerkleden	Hoog	Laag
Leidersorganisatie netwerk	Lage dichtheid, sterk geconcentreerd	Gemiddeld aantal netwerkleden	Ondergemiddeld	Gemiddeld
Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)	Gemiddelde dichtheid, NAO wordt gemonitord door netwerkleden	Gemiddeld tot groot aantal netwerkleden	Bovengemiddeld	Hoog

Figuur 4: Kenmerken van network governance (Kenis & Provan, 2007: 237)

3.3.3 Netwerkeffectiviteit

Naast de structuur en omgevingsfactoren zijn er nog andere factoren die invloed hebben op de effectiviteit van een netwerk. Whelan (2011) beschrijft vijf netwerkfactoren die de effectiviteit van het netwerk beïnvloeden. Als deze kenmerken op de juiste manier worden ingevuld, zal de effectiviteit van het netwerk hoog zijn. De vijf kenmerken zijn: structuur, cultuur, beleid, technologie en relaties. Deze kenmerken worden achtereenvolgens kort beschreven.

- Structuur gaat over de verbindingen tussen de verschillende knooppunten in het netwerk. Whelan (2011: 279), maakt daarbij onderscheid tussen netwerkdesign en netwerkontwikkeling. Netwerkdesign gaat over hoe informatiedeling in het netwerk plaats vindt (Whelan, 2011: 279). Netwerkontwikkeling gaat over het ontstaan en de ontwikkeling van het netwerk, de vorm van netwerken kunnen veranderen door de tijd (Whelan, 2012: 179).
- Cultuur kan onderscheiden worden in netwerkcultuur, dat gaat over de gedeelde overtuigingen, waarden en houdingen in het netwerk. Netwerkculturen gaan over de verschillende subculturen die in het netwerk aanwezig kunnen zijn (Whelan, 2011: 280). Zo beschrijft Whelan (2016: 596) dat in veiligheidsnetwerken verschil aanwezig is tussen de cultuur van de politie en de cultuur van andere organisaties als intelligence organisaties.
- Beleid gaat over netwerkcontrole waarbij formeel beleid en procedures een onderdeel is (Whelan 2011: 280). Whelan noemt hierbij beleid over het delen van informatie als voorbeeld.
- Technologie kan gezien worden als de infrastructuur die het netwerk ondersteunt (Whelan, 2011: 281). Hierbij speelt de vraag welke informatie gedeeld moet worden en welke niet. Er kan ook een probleem ontstaan dat er te veel informatie gedeeld wordt (Whelan, 2011: 182).

- Relaties kunnen zowel op micro (interpersoonlijk) en macroniveau (tussen organisaties) plaats vinden (Whelan, 2011: 182). Vertrouwen is hierbij belangrijk: niet enkel in elkaar, maar ook in elkaars organisaties (Whelan, 2011: 182). Vertrouwen is van belang in het overkomen van problemen met betrekking tot de structuur, cultuur, beleid en technologie en daarmee belangrijk voor de effectiviteit van het netwerk (Whelan, 2011: 282).

3.3.4 Netwerkwaarden

Voor een andere manier van het bestuderen van de inrichting en effectiviteit van netwerken kan de waardenset van Hood (1991) worden gebruikt. Hood beschrijft drie waarden: theta, sigma en lambda waarden (1991: 10-15). Er is een verband te zien tussen de waarden van Hood en de in paragraaf 3.1 beschreven kwadranten waarin de verandering van de rol van de overheid wordt beschreven. In deze paragraaf worden de waarden van Hood beschreven en wordt er een link gelegd met hoe dit invloed heeft op netwerken.

De theta-waarde van Hood beschrijft dat publieke dienstverlening vooral eerlijk, rechtvaardig en gelijkwaardig moet zijn (Hood, 1991: 12). Van der Heijden en Schalk beschrijven het in andere woorden als: eerlijk, transparant en legitiem (Van der Heijden & Schalk, 2018: 8). Dit kan door het nastreven van het voorkomen van verstoringen of verdraaiingen, ongelijkheid, vooroordelen en misbruik van macht (Hood, 1991: 12). Vanuit deze waarde bekeken heeft het werken in netwerken voordelen en nadelen. Zo zorgt het werken in netwerken voor een grotere participatie en inspraak van meerdere actoren. Er wordt veelal op voet van gelijkwaardigheid samengewerkt en er is minder hiërarchische controle. Dit kan ervoor zorgen dat de netwerkactiviteiten transparanter, toegankelijker en grotere legitimiteit hebben. Aan de andere kant is het mogelijk dat er ook niet-gouvernementele en private organisaties meewerken in het netwerk. Bij deze actoren is het niet altijd duidelijk aan wie zij verantwoording afleggen, wat de legitimiteit van het netwerk juist weer kan aantasten (Van der Heijden & Schalk, 2018: 8-9).

De sigma-waarde beschrijft dat publieke dienstverlening vooral effectief en efficiënt moet zijn (Van der Heijden & Schalk, 2018: 8). Onderdelen hiervan zijn het voorkomen van het hebben van, op dat moment, niet noodzakelijke middelen om kosten te besparen. Een belonings- en betaalsysteem waarbij er wordt betaald aan de hand van de behaalde prestatie, om te voorkomen dat er wordt betaald voor iets dat niet geleverd wordt. En tot slot, middelen worden alleen gebruikt om de publieke dienst uit te voeren tegen niet meer dan strikt noodzakelijk is (Hood, 1991: 12). Het werken in netwerken kan hieraan bijdragen, kosten kunnen over de verschillende

organisaties verdeeld worden en de aanwezige expertises kunnen gebundeld worden. Organisaties binnen het netwerk kunnen zich op die manier specialiseren en informatie kan gedeeld worden, wat ook leidt tot kostenbesparing (Van der Heijden & Schalk, 2018: 8).

Tot slot beschrijft de lambda-waarde publieke dienstverlening als betrouwbaar, robuust en grote mate van aanpassingsvermogen. Een organisatie moet ook veerkrachtig en duurzaam zijn en onvoorziene gebeurtenissen kunnen weerstaan en ervan leren. De dienstverlening moet ook in het 'worst case' scenario blijven werken (Hood, 1991: 13-14). Het presteren van een netwerk vanuit de lambda-waarde is niet uitgesproken positief of negatief. Netwerken stellen organisaties in staat zich makkelijker aan te passen aan veranderingen in de omstandigheden. Zowel gecentraliseerde netwerken, die in crisissituaties bestand zijn tegen enorme vraag, als decentrale netwerken, die in een crisissituatie meer kleinere organisaties kan faciliteren, hebben hun voordelen. Netwerken kunnen terugvallen op bestaande relaties als er nieuwe problemen moeten worden aangepakt. Dit zorgt ervoor dat er meer zekerheid en voorspelbaarheid is als zich onverwachte omstandigheden voordoen (Van der Heijden & Schalk, 2018: 9).

4. Onderzoekopzet en onderzoeksmethoden

Het doel van dit onderzoek is om aan te geven hoe de Nationale Politie netwerksamenwerking met ketenpartners het beste kan bijdragen aan het bereiken van de doelen van de flexibiliseringsagenda. Het gaat hierbij vooral om het eerste punt op die agenda: het versterken van de dialoog tussen de Nationale Politie en haar ketenpartners. Hierdoor zal, zo is de veronderstelling, een bijdrage worden geleverd aan de effectiviteit van de Nationale Politie. Om het doel van dit onderzoek te behalen, wordt een al bestaande netwerksamenwerking tussen politie en ketenpartners onderzocht: het Veiligheidshuis. Dit onderzoek beschrijft en typeert de sturing van het Veiligheidshuis aan de hand van de beschreven theorie. Ook wordt er gekeken naar factoren die de effectiviteit van de samenwerking kunnen bevorderen. De uitkomsten hiervan worden geanalyseerd aan de hand van de flexibiliseringsagenda. Het gaat hier over een verkennend onderzoek.

4.1 Onderzoekopzet

Dit onderzoek is opgezet als een deductief en kwalitatief onderzoek. Tevens is er in dit onderzoek een literatuurstudie uitgevoerd om antwoord te krijgen op de deelvragen die voortkomen uit de opdracht van DG-Pol, zoals beschreven in paragraaf 1.3. De uitkomsten van de literatuurstudie zijn gebruikt om een overzicht te geven van eerdere onderzoeken naar netwerkend werken en Veiligheidshuizen (paragraaf 1.2) en om een overzicht te geven van wat de flexibiliseringsagenda inhoudt (paragraaf 2.2).

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe kan het Veiligheidshuis als netwerk worden getypeerd en wat is de mogelijke bijdrage van deze samenwerkingsvorm aan de doelen van de flexibiliseringsagenda?* Het eerste deel van de onderzoeksvraag zal worden beantwoord op basis van literatuurstudie, aangevuld met de resultaten van semi-gestructureerde interviews. Het tweede deel van de onderzoeksvraag wordt vooral met behulp van semi-gestructureerde interviews beantwoord. Voorafgaande aan de interviews is een vragenlijst opgesteld met vragen waarop doorgevraagd is (zie bijlagen 2 en 3). Het theoretisch kader en de eerdere onderzoeken naar Veiligheidshuizen vormen de basis voor de vragenlijst.

Om meer en beter zicht te krijgen op de context van dit onderzoek is een tweetal interviews gehouden. Allereerst een interview met een groep medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid die zich bezighouden met de reactie op en de uitwerking van het IBO-onderzoek en de evaluatie van de commissie Kuijken. Een tweede interview is gehouden met een groep medewerkers van de Nationale Politie, die in opdracht van de korpsleiding nadenkt over het

toekomstbestendig maken van de organisatie en hoe de organisatie om moet gaan met de flexibiliseringsvraagstukken.

4.2 Onderzoeksmethode

Er is gekozen voor een ‘multiple case study’ waarbij een vergelijking wordt gemaakt op twee dimensies: De gekozen casussen worden met elkaar vergeleken. Ook wordt er gekeken naar de uitkomsten van eerder onderzoek naar veiligheidshuizen om een vergelijking in tijd te kunnen maken. De casussen waarvoor gekozen is, zijn het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord en Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant. Hier is voor gekozen, omdat het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant (voorheen Tilburg) het eerste Veiligheidshuis in Nederland was en dus de langste historie kent. De keuze voor het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord is gebaseerd op de aanwezigheid van een eerder onderzoek naar de samenwerking binnen dat Veiligheidshuis. Bovendien waren deze twee Veiligheidshuizen te benaderen voor het onderzoek via een contact uit de groep medewerkers van de Nationale Politie die betrokken waren bij het tweede groepsinterview.

In het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord is een klanttevredenheidsonderzoek gedaan waarvan in dit onderzoek gebruik is gemaakt. Dit onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeker van de GGD Hollands Noorden (Levijn & Rooseboom de Vries, 2017).

Bij het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord is een interview gehouden met het hoofd van het Veiligheidshuis. Naar aanleiding van dit interview zijn er twee interviews gehouden met medewerkers van de politie. Eén van de interviews was met een operationeel specialist doeltgroepen die als ‘liaison’ werkzaam is in het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord. Het andere interview is afgenomen bij een operationeel expert werkzaam bij het basisteam in Hoorn. Bij het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant is een interview gehouden met een teammanager van het Zorg- en Veiligheidshuis. Ook is er gesproken met een medewerker van de politie. Dit was met een operationeel specialist B, werkzaam in het Zorg- en Veiligheidshuis.

Om een vergelijking in tijd te kunnen maken is gebruik gemaakt van het onderzoek van Helsoot en Groenendaal (2014) dat is beschreven in paragraaf 1.2.

4.3 Operationalisering

Om de onderzoeksvragen beantwoord te krijgen zijn deze vragen nader geoperationaliseerd en uitgewerkt in een aantal in interviews gestelde vragen. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens in gegaan op beide onderzoeksvragen.

De eerste onderzoeksvraag richt zich op het type netwerk dat het Veiligheidshuis is op basis van de theorie Provan en Kenis (2007). Allereerst is het van belang om te kijken of er een aparte (administratieve) entiteit aanwezig is en of deze entiteit een rol heeft in het primaire proces van het netwerk. Op basis van de verschillen in dit opzicht kan er onderscheid worden gemaakt in drie vormen van netwerksturing, die Provan en Kenis onderscheiden. Dit wordt onderzocht door aan de respondenten van de interviews te vragen naar de rol en taak van het Veiligheidshuis in het netwerk. De volgende vragen zijn gesteld: Heeft het Veiligheidshuis een administratieve entiteit? Is de rol van het Veiligheidshuis puur ondersteunend aan het overleg tussen de partijen van het netwerk? Of is het Veiligheidshuis zelf ook een partner in het netwerk en heeft het daarmee een eigenstandige rol in het primaire proces?

Provan en Kenis (2007) beschrijven verder vier kenmerken van omstandigheden die een voorkeur voor één van de drie sturingsvormen beïnvloedt (zie paragraaf 3.3.2.).

Het eerste kenmerk is de mate van vertrouwen, dat kan variëren van hoog tot laag. Hier gaat het om vertrouwen van de partners in het netwerk en in elkaar. In de interviews wordt gevraagd naar het gevoel van vertrouwen in elkaar. Ook wordt gevraagd naar de omgang met informatie tussen de partners van het netwerk waarin onderscheid is gemaakt tussen mondelinge en schriftelijke informatiedeling.

Een tweede kenmerk is het aantal netwerkliden dat betrokken is bij het netwerk, dat kan verschillen van klein tot groot. Gevraagd is zowel naar het aantal organisaties, die deel uitmaken van het netwerk, als naar het aantal medewerkers van die organisaties, die aan tafel komen in het netwerk. Ook wordt gekeken naar het aantal medewerkers, die werkzaam zijn in het Veiligheidshuis.

Het derde kenmerk gaat over de mate van consensus over het doel van het netwerk, verschillend van hoog tot laag. Dit wordt onderzocht door de respondenten te bevragen over het doel het Veiligheidshuis. Ook wordt bevraagd of er al dan niet botsende of schurende belangen worden ervaren.

Tot slot is een vierde kenmerk de behoefte aan netwerkcompetenties, van laag tot hoog. Dit wordt bevraagd door aan de respondenten te vragen naar de noodzakelijk inbreng van partners om een casus nader tot een oplossing te brengen. Wie komt er aan tafel en waarom? En wie bepaalt wie er aan tafel wordt uitgenodigd?

Het tweede deel van de onderzoeksvraag probeert duidelijk te krijgen of netwerksamenwerking, zoals in een Veiligheidshuis, een bijdrage kan leveren aan de beoogde doelen van de flexibiliseringsagenda. Dit onderzoek focust zich voornamelijk op het eerste doel van de flexibiliseringsagenda: het versterken van de dialoog tussen de politie en haar ketenpartners. In de interviews is de respondenten gevraagd, hoe het contact tussen de partners loopt. Of de politie nu meer contact heeft met partners; en of de politie de ketenpartners, ook buiten het netwerk, beter weet te vinden ten einde sneller en beter tot een oplossing te komen van de bij het Veiligheidshuis ingebrachte casussen. Daarbij speelt de al genoemde informatiedeling tussen de partners in het netwerk een grote rol.

Het bovenstaande is uitgewerkt in een vragenlijst die bij de interviews in gebruikt. Deze vragenlijsten zijn als bijlage 2 en 3 in deze rapportage opgenomen.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Er is een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek, waarmee bij de uitkomsten van het onderzoek rekening gehouden moet worden. Er is gekozen om een beperkt aantal Veiligheidshuizen te onderzoeken. Hierdoor wordt de validiteit van het onderzoek beperkt. Ook het aantal interviews per casus zorgt voor een beperking van de validiteit. Door gebruik te maken van kwalitatieve onderzoeksmethode is er echter wel doorgevraagd op antwoorden van de respondenten en om verduidelijking gevraagd., Dit komt de validiteit van het onderzoek ten goede.

Voor de interviews is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Dit houdt in dat de interviews zijn afgenomen aan de hand van vooraf opgestelde vragen die aan elke respondent gesteld worden. Naast de vragen uit de vragenlijst is er ook van de mogelijkheid gebruik gemaakt om per geval bepaalde beweringen uit te diepen om daarmee het inzicht in de werking van de onderzochte Veiligheidshuizen te vergroten. Het gebruik van semi-gestructureerde interviews komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede, omdat elke respondent op dezelfde onderwerpen en op dezelfde manier is bevraagd. Het onderzoek kan ook gemakkelijker worden herhaald of uitgebreid worden met meer respondenten.

Dit onderzoek kan het beste gezien worden als een verkennend onderzoek met als doel meer inzicht te krijgen in de werking van de onderzochte Veiligheidshuizen in het licht van de onderzoeksvragen. Het is duidelijk dat dit beperkingen met zich meebrengt en dat dit geen onomstotelijk beeld geeft dat gegeneraliseerd kan worden voor alle Veiligheidshuizen. De resultaten van het onderzoek kunnen wel een beeld geven hoe het toegaat in en rond

Veiligheidshuizen en aandachtspunten opleveren voor de samenwerking tussen de Nationale Politie en haar ketenpartners.

4.5 Verwachtingen

Op basis van de theoretische verkenning en uit de voorstudie kunnen met betrekking tot de onderzoeksvragen de volgende verwachtingen worden geformuleerd:

- Verwacht wordt dat er bij de Veiligheidshuizen sprake is van een administratieve entiteit die de samenwerking in het netwerk ondersteunt.
- Verwacht wordt dat de politie een leidende rol heeft in de netwerksamenwerking in de Veiligheidshuizen. Er wordt verwacht dat zij als eerste organisatie signalen “op de straat” opvangt en daarmee een signalerende functie heeft. Ook beschikt zij, zo is de verwachting, over de meeste informatie over een casus.
- Verwacht wordt dat veel processen in een Veiligheidshuis gestandaardiseerd zullen zijn in protocollen. Hierbij kan gedacht worden aan de manier waarop informatie wordt gedeeld.
- Verwacht wordt dat de groei van vertrouwen van de partners in elkaar wordt beïnvloed door de mate waarin informatie over de casus gedeeld kan worden. Veel informatie vanuit de politie of zorgorganisaties kan en mag, zo is de verwachting, niet gedeeld worden met andere leden van het netwerk.
- Verwacht wordt dat er veel netwerkleden mee doen in het netwerk van het Veiligheidshuis. Dit zorgt voor een minder sterke dialoog/samenwerking binnen het netwerk, omdat veel leden maar af en toe mee doen in het netwerk.
- Verwacht wordt dat er binnen een Veiligheidshuis een hoge mate van competentie afhankelijkheid is. Bij complexe problematiek die in een Veiligheidshuis wordt behandeld zijn - naar verwachting - veel competenties noodzakelijk, zoals op het gebied van zorg, sociale zaken, huisvesting, financiën, onderwijs, arbeidsmarkt etc. De benodigde competenties zijn verspreid over de leden van het netwerk: zij brengen allen hun eigen expertise in.
- Verwacht wordt dat de doelen van de verschillende netwerkpartners veel van elkaar verschillen. Dit zou kunnen leiden tot onderlinge spanningen en de werking van het netwerk kunnen bemoeilijken.

5. Casus: Veiligheidshuizen

In dit hoofdstuk zal worden beschreven wat een Veiligheidshuis inhoudt. Hierbij wordt stilgestaan bij het ontstaan van Veiligheidshuizen; voor welke problematiek ze zijn opgericht; de opbouw van de Veiligheidshuizen en hoe deze worden gefinancierd.

Een Veiligheidshuis wordt omschreven als een netwerksamenwerking tussen partners uit de straf-, en zorgketen en (andere) gemeentelijke partners, waarin zij onder eenduidige regie komen tot een ketenoverstijgende aanpak van complexe problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden (Landelijk Kader, 2013: 11). Er zijn momenteel in Nederland 32 Veiligheidshuizen, verdeeld over verschillende regio's ([Overzichtskaart Veiligheidshuizen], z.d.).

5.1 Ontstaansgeschiedenis

Veiligheidshuizen zijn in 2005 ontstaan als opvolger van de vroegere Justitie in de Buurt kantoren (JIB) (Van der Lee, 2015: 6. Van Vianen et al., 2008). De JIB's ontstonden in 1997 als antwoord op een stijging van de criminaliteit en vanuit de behoefte nauwer samen te werken binnen de veiligheidszorg (Van der Lee, 2015: 6). Het ministerie van Justitie zag de JIB's als schakel tussen de horizontale, lokale overheid en de verticaal, centraal aangestuurde landelijke overheid. Het idee werd omarmd door de minister, de top van het departement en de voorzitter van het college van procureurs-generaal (Van Vianen et al., 2008: 26). Een JIB bestond doorgaans uit een Officier van Justitie, een parketsecretaris en een administratief medewerker. Het doel van de JIB's was om samen met relevante (keten)organisaties snel, doelgericht en in nauwe afstemming te interveniëren bij criminele en veiligheidsproblematiek in de vorm van een wijkgerichte en/of probleemgerichte aanpak (Van Vianen et al., 2008: 26).

De gemeente Tilburg was in 2002 de eerste gemeente die bij de bestrijding van criminaliteit niet alleen de samenwerking met het Openbaar Ministerie zocht, maar daarbij ook lokale zorg- en welzijnsorganisaties betrok. Dit initiatief werd 'Veiligheidshuis Tilburg' genoemd en het werd overgenomen door de minister van Justitie; het Veiligheidshuis moest een landelijk dekkende voorziening worden (Van der Lee, 2015: 26). Er werd samengewerkt met politie, justitie, gemeente, provincie, hulp- en zorgverlening en er werd aangesloten bij de veiligheidsthema's in de gemeenten (Van der Lee, 2015: 26). Dat betekent dat de samenwerking binnen het Veiligheidshuis niet alleen gericht is op personen, ze kan zich ook richten op ernstige lokale of gebiedsgebonden veiligheidsproblematiek (Van der Lee, 2015: 26. Landelijk Kader,

2013: 17). In 2013 is de verantwoordelijkheid van de Veiligheidshuizen overgegaan van het Openbaar Ministerie naar de gemeenten.

Het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord is per 1 januari 2014 ontstaan door het fuseren van de Veiligheidshuizen Den Helder, regio Alkmaar en West-Friesland (Fusiedocument Veiligheidshuis Noord-Holland Noord, 2013: 3).

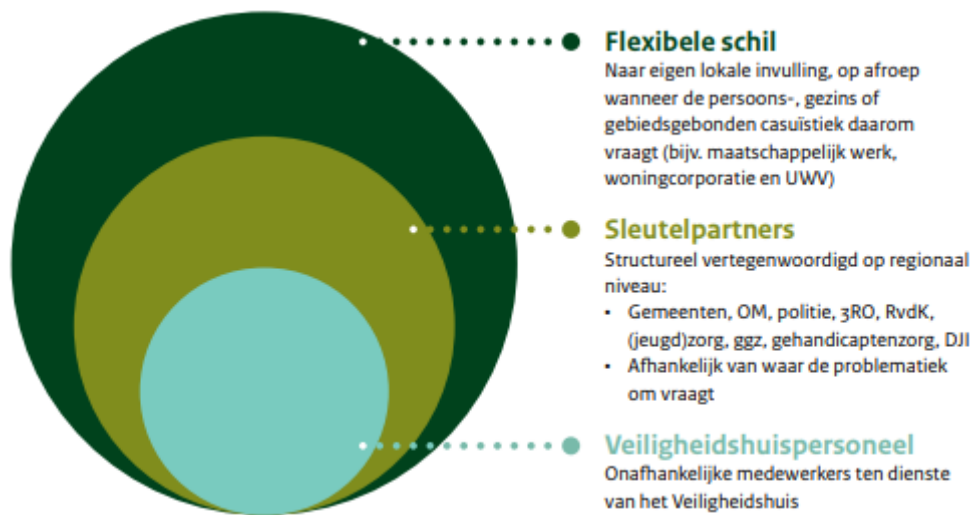
5.2 Problematiek en oplossingen

Voor welk probleem is het Veiligheidshuis een oplossing? Er kan onderscheid gemaakt worden tussen een (maatschappelijk) veiligheid- en criminaliteitsprobleem en een organisatorisch probleem. Het maatschappelijke probleem is de structurele criminaliteit en overlast door jongeren en veelplegers. De daders hebben niet alleen een probleem met justitie maar hebben vaak te maken met diverse problemen zoals werkloosheid, verslaving, gebrek aan inkomen en huisvesting. Deze problematiek is complex en divers en vraagt om een multidisciplinaire aanpak. Daarnaast is er een organisatorisch probleem. De aanpak vanuit afzonderlijke disciplines blijkt niet voldoende om de veiligheid te verhogen. (Dammen et al., 2008: 2). De meerwaarde van het Veiligheidshuis is dat de partners op één locatie werken en een netwerkorganisatie vormen waarin de partners parallel en integraal aan een casus kunnen werken. De centrale gedachte binnen het Veiligheidshuis is dat veiligheidsproblematiek integraal aangepakt dient te worden, omdat de problematiek meerdere componenten kent die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Het verbinden van de justitie- en zorgketen en optimalisering van de onderlinge samenwerking tussen partners is vanuit deze gedachte essentieel (Dammen et al., 2008: 2).

5.3 Partners

De inzet van de partners die deelnemen in het Veiligheidshuis verschilt per regio. In ieder geval bestaat een Veiligheidshuis uit een kern van vaste medewerkers, een aantal sleutelpartners, en een flexibele schil (Landelijk Kader, 2013: 21). De kern vaste medewerkers faciliteert het samenwerkingsproces en richt zich op het dagelijkse management (Landelijk Kader, 2013: 22). Om de kern heen heeft het Veiligheidshuis een schil van medewerkers van sleutelpartners, die structureel betrokken zijn in het Veiligheidshuis en flexibel (wanneer nodig) deelnemen aan overleg. Sleutelpartners zijn vaste partners in het Veiligheidshuis uit de strafrecht- en zorgketen, en gemeentelijke medewerkers. Sommige sleutelpartners zijn landelijk georganiseerd, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, de Nationale Politie, het OM, en de reclassering. De jeugdzorg, de ggz en de gehandicaptenzorg worden door verschillende regionale of lokale

partners uitgevoerd en dat verschilt dan ook per regio. Niet alle partners zijn bij elk casusoverleg nodig. Hun inzet hangt af van de casuïstiek die wordt besproken (Landelijk Kader, 2013: 22). De buitenste ring betreft een flexibele schil van partners, die minder vaak nodig is bij casuïstiekoverleg. Zij participeren alleen wanneer hun inbreng nodig is, bijvoorbeeld wanneer ze zelf casuïstiek hebben aangedragen voor bespreking in het Veiligheidshuis. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om lokale partners die een belangrijke rol spelen bij de casus, zoals woningcorporaties, de sociale dienst of maatschappelijk werk (Landelijk Kader, 2013: 22). De precieze invulling van afspraken over de inzet van partners wordt binnen de regio bepaald. Figuur 5 geeft een schematische weergave van de opbouw de partners van het Veiligheidshuis (Landelijk Kader, 2013: 22).



Figuur 5: schematische weergaven van de opbouw van partners van het Veiligheidshuis.

5.4 Financiering

De JIB's werden gefinancierd door het Ministerie van Justitie. Bij de overgang in 2005 naar Veiligheidshuizen werd de bijdrage van het Ministerie als startsubsidie beschouwd en na een periode van drie jaar zouden de Veiligheidshuizen structureel door de samenwerkende partners gefinancierd moeten worden (Van der Lee, 2015: 7). Deze visie werd in 2007 herzien, omdat het Ministerie de methodieken die binnen de Veiligheidshuizen waren ontwikkeld voor langere tijd wilde borgen en de Veiligheidshuizen minder afhankelijk wilde maken van tijdelijke subsidies van de samenwerkende partners (Van der Lee, 2015: 7). Daarom verstrekt het Ministerie jaarlijks een vaste bijdrage aan de Veiligheidshuizen via het gemeentefonds. (Van der Lee, 2015: 7. Landelijk Kader, 2013).

De begrotingen van Veiligheidshuizen lopen sterk uiteen. In 2015 had een Veiligheidshuis gemiddeld €7.5 ton te besteden. Er zitten echter wel grote verschillen in de omvang van de begrotingen. De grootste begroting (€2.3 miljoen) is meer dan tien keer groter is dan de kleinste (€2 ton). Het totaalbedrag van alle begrotingen van de Veiligheidshuizen samen bedroeg in 2015 circa €21,5 miljoen. Een derde van dit bedrag (34%) is afkomstig van de rijksbijdrage. Die bijdrage wordt gestort in het Gemeentefonds en per veiligheidsregio verdeeld onder het aantal Veiligheidshuizen dat in de regio opereert. De overige twee derde komt van andere partijen, met name de aanvullende bijdragen van gemeenten (gemiddeld 55%). De bijdragen van gemeenten zijn veelal gebaseerd op een bedrag per inwoner. Bij een aantal Veiligheidshuizen is de bijdrage gebaseerd op het aantal inwoners met een aanvullend criterium, zoals aantal ingebrachte casussen. De resterende 11% van de begroting is afkomstig van alle andere deelnemers aan de Veiligheidshuizen. De bijdragen van de overige partijen aan de begrotingen zijn beperkt en lopen vooral via personele inzet (Rovers en Hoogeveen, 2016: 35-36).

6. Bevindingen en analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen vanuit de interviews besproken. De onderzoeksvragen staan centraal bij het analyseren van de bevindingen. Er wordt allereerst een vergelijking gemaakt tussen de twee onderzochte Veiligheidshuizen en ook zal daar waar mogelijk er een vergelijking in tijd worden gemaakt. Voor de vergelijking in tijd wordt gebruik gemaakt van eerder onderzoek.

Bij de beschrijving van de bevindingen worden relevante uitspraken van respondenten als toelichtende voorbeelden weergegeven. Het gaat hierbij om zo veel mogelijk woordelijke citaten. De respondenten worden niet met naam en toenaam genoemd. Er wordt ook niet verwezen naar individuele interviews om de anonimiteit van hen zo veel mogelijk te waarborgen. De namen van de respondenten zijn bekend bij de auteur, begeleider en de opdrachtgever.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de context van de onderzochte Veiligheidshuizen geschetst: Hoe zijn de onderzochte Veiligheidshuizen organiseert? Wie is er opdrachtgever en verantwoordelijk? Hoe zijn deze Veiligheidshuizen ingericht? Vervolgens worden aan de hand van de eerste onderzoeksvraag (hoe kan het Veiligheidshuis worden getypeerd?) de bevindingen uit beide casussen beschreven. Daarna staat het tweede deel van de onderzoeksvraag centraal: Wat is de bijdrage van Veiligheidshuizen aan de doelen van de flexibiliseringsagenda? Deze vraag richt zich vooral op de bijdrage aan het versterken van de dialoog, het eerste doel van de flexibiliseringsagenda. Vervolgens zal er ook worden stilgestaan bij de bijdrage van Veiligheidshuizen aan de andere doelen van de flexibiliseringsagenda (zie paragraaf 2.2). Deze laatste bijdragen zijn niet specifiek bevraagd in de interviews, maar uit de uitkomsten van de interviews is wel een beeld te geven van de bijdrage aan die doelen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vraag of de versterking van de dialoog volgens de respondenten effect heeft op de capaciteitsdruk bij de Nationale Politie. Ten slotte worden in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk op basis van eerder onderzoek daar waar mogelijk een vergelijking gemaakt in de tijd om na te gaan of en zo ja welke ontwikkelingen zich voordoen bij de Veiligheidshuizen.

6.1 Context Veiligheidshuizen

De context van de twee onderzochte Veiligheidshuizen is op een aantal punten verschillend. Het gaat hierbij om factoren buiten werkzaamheden van het Veiligheidshuis om. Zo is er een verschil aan de duiden in relatie met de gemeenten waar het Veiligheidshuis voor werkt. Er zijn

verschillende manieren hoe de relatie met de opdrachtgever en eindverantwoordelijke van het Veiligheidshuis wordt vormgegeven. Een Veiligheidshuis kan een stichting zijn; het kan onderdeel uitmaken van de organisatie van de centrumgemeente in de regio waar het Veiligheidshuis voor werkt; of het Veiligheidshuis kan onder de GGD vallen of onder de veiligheidsregio (beide gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen). De verschillen in positionering hebben ook invloed op wie er vanuit de gemeente de politieke verantwoordelijkheid draagt. Zo valt een Veiligheidshuis dat onder de GGD is geplaatst bijvoorbeeld onder de politieke verantwoordelijkheid van een wethouder (die over zorg gaat), terwijl een Veiligheidshuis dat in de veiligheidsregio is geplaatst onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester valt, die een wettelijke taak heeft bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

Het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord valt onder de veiligheidsregio met dezelfde naam en heeft als opdrachtgever verschillende gemeenten, met verschillende problematiek, invloed en inbreng. Zo vallen de relatief grote gemeenten Almar, Hoorn en Den Helder onder het geografische gebied waarbinnen het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord werkzaam is. Het Veiligheidshuis Midden Brabant is gevestigd in Tilburg, dat tevens de enige grote gemeente is binnen het werkgebied van dit Veiligheidshuis. Dit zorgt voor een andere dynamiek: de gemeente Tilburg is veruit de belangrijkste opdrachtgever en financier. Ook heeft de gemeente Tilburg de medewerkers van het Veiligheidshuis in dienst.

Er zijn ook verschillen in omvang van het Veiligheidshuis. Zo werken er bij het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord in totaal negen mensen (zes fte). In het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant werken 24 a 25 medewerkers met een aanstelling bij de gemeente Tilburg.

Een ander verschil tussen beide Veiligheidshuizen is het moment waarop zij worden ingeschakeld. In Noord-Holland Noord wordt het Veiligheidshuis pas ingeschakeld als één van de deelnemende organisaties vastloopt in haar werk. In Midden Brabant wordt er in het Zorg- en Veiligheidshuis zelf aan vroegsignalering gedaan en kunnen organisaties ook casussen aandragen als zij denken dat daarmee de cliënt beter kan worden geholpen, ongeacht of een deelnemende organisatie vastloopt.

6.2 Typering netwerksturing

In deze paragraaf zal op basis van de theorie van Kenis en Provan worden gezien hoe de onderzochte Veiligheidshuizen kunnen worden getypeerd. Zoals eerder aangegeven in paragraaf 3.3.2 onderscheiden Kenis en Provan drie ideaaltypen van netwerksturing:

- zelfregulerende netwerken, waarbij alle organisaties binnen het netwerk gelijk aan elkaar zijn; er is dan geen sprake van een formele administratieve entiteit voor de coördinatie van het netwerk
- leidersorganisatie, waarbij één van de partijen in het netwerk de leiding heeft; deze leidende organisatie biedt ook administratieve hulp en faciliteert de activiteiten van de andere actoren;
- netwerk administratieve organisatie (NAO), waarbij een afzonderlijke administratieve entiteit is opgericht om het netwerk te ondersteunen en te coördineren; anders dan bij een leidersorganisatie is de administratieve eenheid geen lid van het netwerk.

Ook zal in deze paragraaf aandacht worden geschonken aan de belangrijke kenmerken in omstandigheden die de voorkeur voor één van de drie onderscheiden sturingsvormen beïnvloedt. Deze kenmerken worden ook ontleend aan Kenis en Provan (2007: 237). Het succesvolle gebruik van één van de typen netwerksturing wordt volgens hen bepaald door: het vertrouwen van de deelnemers van het netwerk in elkaar; het aantal leden van het netwerk; consensus over het netwerkdoel en de behoefte aan netwerkcompetenties. Al deze factoren worden in deze paragraaf kort belicht.

Hoewel dit onderzoek niet gericht is op de effectiviteit van de Veiligheidshuizen als netwerkorganisaties zullen in het licht van theorie van Whelan (zie paragraaf 3.3.3) en de waardenset van Hood (zie paragraaf 3.3.4) toch enkele opmerkingen hierover worden geplaatst voor zover deze voortvloeien uit de resultaten van de interviews.

6.2.1 Typering Veiligheidshuizen

Zoals in paragraaf 3.3.2.1 is beschreven, is de meest simpele en meest voorkomende vorm van een netwerkstructuur het zelfregulerende netwerk. In dit structuurtype zijn alle organisaties die aan het netwerk deelnemen gelijk aan elkaar. Er is geen formele administratieve eenheid voor de coördinatie van het netwerk. In beide Veiligheidshuizen die zijn onderzocht lijkt hier geen sprake van te zijn. Het Veiligheidshuis is juist opgericht om het netwerk te coördineren en te ondersteunen, met een mandaat van de gemeenten. Het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord lijkt te verschillen van het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant als gekeken wordt naar de twee andere mogelijke typen netwerksturing: de leidersorganisatie en de NAO. In Noord-Holland Noord is het Veiligheidshuis als organisatie puur ondersteunend aan het netwerk. Het Veiligheidshuis is zelf nooit een eigenstandige partij aan tafel. Het huisvest procesregisseurs die als onafhankelijk voorzitter acteren in het netwerkoverleg. Bij het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant is dat grotendeels ook het geval, waarbij opgemerkt moet worden dat het Zorg-

en Veiligheidshuis Midden Brabant zelf ook casussen naar zich toe kan trekken. Het Zorg- en Veiligheidshuis neemt dan de verantwoordelijkheid voor het verdere verloop van de casus voor zijn rekening. Hiermee is het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant ook een partner en kan het een eigenstandige rol krijgen in het primaire proces. Het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant zorgt ook voor administratieve hulp en faciliteert de activiteiten van de andere partners. Hierdoor lijkt het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant meer op een leidersorganisatie. Hier moet wel bij worden opgemerkt dat het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant zich niet opstelt als een machtige organisatie. De verschillende partners in het netwerk werken op gelijke voet samen en het Veiligheidshuis trekt ook niet zomaar casussen naar zich toe.

“Ik ben ook wel benieuwd naar de beslisbevoegdheid van het Veiligheidshuis. Er wordt een casus besproken, is er dan een partij die wat meer de leiding neemt of dat de politie misschien vanuit een signalerende rol werkt, nemen die dan misschien ook meer de leiding?”

“Wij hebben vaak de voorzittersrol.”

“Maar jullie zijn ook partij, want jullie kunnen ook casussen naar je toe trekken, dus niet alleen ondersteunend?”

“Dat klopt. Ik merk over het algemeen, en dat heeft deels te maken met, heb je de juiste mensen in huis, om te overtuigen dat hij op dezelfde plek komt te zitten. Het is maar zelden dat je dat op macht moet doen. En soms komt het voor dat een ander zegt ik pak hem echt niet aan, nou dan komen wij in charge als manager van het Zorg- en Veiligheidshuis. Dan laat ik de casus uitleggen en dan zeg ik volgens mij ga ik dat wel zo doen. En we gaan kijken of het toch wel kan. En dan bel ik op mijn niveau met de leidinggevende van de betreffende instantie. En soms moet, maar dat gebeurt niet veel, soms moet er in die opschalingsstructuur ook bestuurlijk overleg plaats vinden, van burgemeester tot burgemeester.”

6.2.2 Kenmerkende omstandigheden

Kenis en Provan onderscheiden vier kenmerkende omstandigheden van een netwerk om te kunnen beoordelen of de meest passende vorm van netwerksturing is gekozen. Hieronder worden de uitkomsten van het onderzoek van een tweetal Veiligheidshuizen op deze kenmerken kort weergegeven.

6.2.2.1 Onderling vertrouwen

Het algemeen beeld van het onderling vertrouwen dat uit dit onderzoek naar voren komt, is dat de partners die in het Veiligheidshuis samenwerken de waarde van de samenwerking zien. Er is bij veel partners duidelijk dat het samenwerken in het Veiligheidshuis een toegevoegde waarde heeft voor het oplossen van complexe casuïstiek in de sfeer van zorg en veiligheid. Een belangrijk onderdeel van het onderlinge vertrouwen is de manier van informatiedeling. In de interviews wordt aangegeven dat partners door nabijheid van werkplek (partners die in hetzelfde pand zitten) meer (ook informeel) informatie met elkaar delen, dan in de gevallen waarbij partners in verschillende gebouwen en op afstand zijn gehuisvest. In het voorbij gaan of aan elkaars bureau's kunnen casussen kort worden besproken of kan er gespard worden over de te hanteren aanpak. Doordat sommige informatie gevoelig is of niet buiten het overleg gebruikt mag worden, is het noodzakelijk elkaar te vertrouwen dat vertrouwelijke informatie vertrouwelijk blijft. Uit de interviews komt naar voren, dat hier soms wel spanningen ontstaan. Zo heeft een woningbouwcoöperatie vertrouwelijke informatie over een persoon, die gedeeld werd in het Veiligheidshuis, gebruikt om de desbetreffende persoon uit zijn of haar woning te zetten. Soms kan er bepaalde informatie echt niet gedeeld worden, maar is deze wel relevant voor de casus. Dan kan een partner wel een advies geven over wat er moet gebeuren, zonder de informatie te delen. Uit de interviews blijkt dat het onderling vertrouwen dusdanig hoog is, dat men op basis van enkel het advies een keuze in aanpak maakt. De nieuwe regelgeving omtrent privacy, de AVG, kan het delen van informatie bemoeilijken. Uit de interviews komt naar voren dat dit in de praktijk geen belemmering vormt voor de gesprekken in het Veiligheidshuis

“Vaak krijgen we eerder te veel informatie”

Het delen van informatie gebeurt voornamelijk tijdens de gesprekken tussen partners en niet via informatiesystemen. Dat heeft te maken met hoe toegankelijk dat systeem is. In het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord zouden alle partners gezamenlijk een systeem gebruiken, maar in de praktijk gebeurt dat niet.

“Is de informatie die in het informatiesysteem wordt gezet vrij toegankelijk voor alle partners?”

“Nee. Nou ja, dat is het wel maar niemand wil erin werken. In principe was het doel dat iedereen alle informatie in dat systeem zou zetten, voordat je bij elkaar komt. Maar niemand doet dat. Het is een waardeloos systeem, dat scheelt de helft. Het is geen klantvriendelijk systeem. En het is voor iedereen een systeem erbij”

Er kunnen naast spanningen over informatiedeling ook spanningen ontstaan in het vertrouwen door het niet nakomen van afspraken. Sommige partners doen toezeggingen en maken afspraken over de aanpak van bepaalde casussen, maar komen deze niet altijd na.

“Ik heb het zelf een keer meegemaakt dat iemand ja zei en nee deed. En eigenlijk non-verbaal kon je wel zien dat hij ja zei omdat iedereen ja zei. Daar kom je dan wel op terug, want dan worden de acties niet uitgevoerd. En dan is het waarom? Als mensen het niet doen dan zit er iets. Dat was ook een van de kritieken, daar moeten jullie harder tegen optreden. Maar wij gaan niet en plein publiek iemand het vuur aan de schenen leggen want dan zijn we hem kwijt. Netwerksamenwerking gaat over vertrouwen en over relaties zeg maar. Dus dan is er buiten het overleg contact. Waarom is dat niet gedaan of is er iets?”

De wisselingen in samenstelling aan de tafel kan ook zorgen voor belemmeringen in het onderlinge vertrouwen bij de partners. Als men steeds met anderen om tafel zit is wellicht het moeilijker om een vertrouwensband op te bouwen.

6.2.2.2 Aantal netwerkliden

Het aantal netwerkliden kan op verschillende manieren worden bekeken. Er kan gekeken worden naar het aantal organisaties dat betrokken is bij het Veiligheidshuis, maar ook naar het aantal personen in het netwerk en in een casusoverleg. Zo zijn er bij het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord ongeveer 600 medewerkers van ongeveer 50 verschillende organisaties betrokken bij het Veiligheidshuis. Als er een casus wordt besproken en er worden verschillende partners uitgenodigd om te overleggen over een gezamenlijke aanpak, zitten er tussen de vier en tien medewerkers van verschillende organisaties aan tafel. In het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant zijn er ongeveer evenveel organisaties betrokken als in Noord-Holland Noord. Als er gekeken wordt naar het aantal organisaties dat partner is van het Veiligheidshuis is er sprake van een groot netwerk. In de feitelijke werkwijze wordt de omvang van het netwerk bepaald door de complexiteit van de aangedragen casus en de daarbij behorende organisaties. Er is enig verschil tussen de twee onderzochte Veiligheidshuizen in wie er bepaalt wie er aanschuiven in het overleg. In Noord-Holland Noord ligt deze keuze bij de melder van de casus. Een casus kan alleen worden aangemeld als de aanmeldende organisatie vastloopt in het tot een oplossing brengen van deze casus en andere organisaties nodig heeft. In Midden Brabant kan de melding op verschillende manieren worden aangediend bij het Zorg- en Veiligheidshuis. Elke partner kan een melding aandragen. Elke melding wordt bij aanmelding beoordeeld door

de “toegang”, een groep medewerkers werkzaam bij het Zorg- en Veiligheidshuis die bekijkt of de casus er één is voor het Zorg- en Veiligheidshuis en bij wie de melding neergelegd moet worden. Als de casus bij een organisatie in het Zorg- en Veiligheidshuis is geplaatst, wordt van daaruit gekeken wie er uitgenodigd moet worden voor het casus-overleg. Het kan ook zijn dat een melding via de politie direct bij een partner terecht komt. Zo wordt er bij een melding van huiselijk geweld door de agent een zorgformulier ingevuld. Deze wordt doorgestuurd naar Veilig Thuis, een partner in het Zorg- en Veiligheidshuis die er is voor problematiek rondom huiselijk geweld. Vanuit Veilig Thuis wordt er dan gekeken of verder overleg met ketenpartners nodig is.

6.2.2.3 *Consensus over Netwerkdoel*

Zoals eerder in dit hoofdstuk gesteld is er over het algemeen overeenstemming tussen de partners van de twee Veiligheidshuizen over de meerwaarde van de netwerksamenwerking. Uit de interviews komt naar voren dat de gesprekspartners van mening zijn dat het een cliënt ten goede komt, als zijn of haar casus wordt besproken in het Veiligheidshuis. Het doel van het Veiligheidshuis is in beide onderzochte Veiligheidshuizen hetzelfde:

“Het verminderen van overlast en het verminderen van recidiven”

“Overkoepelend doen wij het eigenlijk allemaal voor de veiligheid buiten. Dus om te zorgen dat er geen overlast en criminaliteit buiten gebeurt. Daar doen we het voor.”

De politiemedewerkers geven in de interviews aan, dat in veel gevallen blijkt dat de oplossing van een casus niet ligt in repressieve oplossingen van de politie, maar dat deze ligt in hulpverlening. Het belang van de combinatie van politie en zorgpartners wordt bij de ondervraagde politiemedewerkers gezien.

“Ik denk dat wij als organisatie ook nog wel wat te veel geneigd zijn naar repressie, terwijl bij casuïstiek de oplossing 9 van de 10 keer niet in repressie zit maar in hulpverlening, dagbesteding, inkomen, huisvesting. Alle leefgebieden zeg maar. Dat is een veel breder palet dan de politie ooit kan bieden.”

In de interviews is ook gevraagd of het voorkomt dat er spanningen ontstaan over het doel of de oplossingsrichting in een specifieke casus. Zowel in Noord-Holland Noord als in Midden Brabant blijkt dat dit meevalt en dat partners de gezamenlijk gekozen oplossing volgen.

“Nee spanningen daar merk ik niet veel van. Er zijn wel discussies. Uiteindelijk kom je tot een eenduidig beeld. Wat we proberen vanuit de casuïstiek, vanuit zoveel mogelijk

invalshoeken naar de scenario 's te kijken. En uiteindelijk kies je voor je uiteindelijk uit elkaar gaat voor het meest voor de hand liggende scenario. En over het algemeen zit daar niet al te veel licht tussen welke we dan ook kiezen.”

“Je ziet wel vanuit onze expertise rol en de onafhankelijke rol die we hebben namens de gemeente dat ze ook wel accepteren als er een richting wordt gekozen, 99 van de 100 keer. Dat accepteren mensen wel, als we bij elkaar zitten, en we vragen welke kant zouden we in deze casus nou op moeten gaan. Dat gaat dan van links naar rechts. En volgens mij zit de oplossing in die hoek, dat wordt dan ook wel geaccepteerd. Het hoort niet, maar we sturen ook.”

Uit de interviews blijkt echter dat de organisaties in het netwerk vooral vanuit het perspectief van hun eigen organisatie blijven kijken. Dit kan ervoor zorgen dat organisaties vanuit hun eigen belang handelen en niet in het gezamenlijke belang. Dit kan voor problemen zorgen als er wordt samengewerkt met commerciële partijen zoals woningbouwcoöperaties zoals beschreven in paragraaf 6.2.2. Of als een partner informatie uit het overleg gebruikt voor andere doeleinden.

“Het doel gaat voor. En in dit geval was het huiselijk geweld. Dus als jij de informatie van de politie gebruikt om iemand uit te zetten, omdat er ook nog wat overlast speelt. Ja dat is dan jammer, dat gaat we niet doen, daar gaan wij niet aan meewerken. Daar ga ik dan ook zelf voorliggen.”

Het Veiligheidshuis treedt daar in haar onafhankelijke rol tegen op.

“Je probeert de organisatie kokers naast elkaar te leggen. En wij kunnen daar als onafhankelijke boven gaan staan, dit zijn jullie organisatiebelangen maar dit is ons doel, dat het doel bereikt wordt. En wij proberen dan dat ze inzien dat ze naar elkaars frustratie zitten te kijken.”

6.2.2.4 Behoefte aan netwerkcompetenties

In beide Veiligheidshuizen blijkt uit de interviews een grote behoefte aan de aanwezigheid van netwerkcompetenties. Elke partner die aangesloten is bij het Veiligheidshuis heeft een eigen rol en eigen specialistische kennis. Samen kunnen zij een compleet en veelzijdig pakket aan hulp aanbieden aan cliënten en hebben zij de mogelijkheid om maatregelen te treffen op veel gebieden. Hierin verschillen de beide onderzochte Veiligheidshuizen niet.

“Want wat je ziet is dat in 99% van de gevallen de oplossing niet ligt in de veiligheid maar in de zorg. Want je lost een probleem van een persoon op in de zorg en niet in de veiligheid”

“En je merkt wel we kunnen gewoon niet zonder die zorg-tak. Je haalt het probleem niet weg. Anders blijf je pappen en nathouden.”

6.2.3 Opmerkingen netwerkeffectiviteit en netwerkwaarden

Zoals in paragraaf 3.3.3 weergegeven onderscheidt Whelan (2011) een vijftal kenmerken die de effectiviteit van een netwerk beïnvloeden: structuur, cultuur, beleid, technologie en relaties. Bij de structuur gaat Whelan in op de informatiedeling in het netwerk. Uit het onderzoek komt naar voren dat de formele informatiedeling als gevolg van slecht functionerende informatiesystemen en als gevolg van de regelgeving over persoonsinformatie (AVG) moeizaam tot slecht verloopt, maar dat de informele informatievoorziening op basis van vertrouwen tussen de partners in elkaar en in het netwerk zonder blokkerende problemen verloopt (zie paragraaf 6.2.2.1). De tweede factor die Whelan noemt is cultuur. Wat uit het onderzoek naar voren komt is dat er in de casuoverleggen binnen het Veiligheidshuis verschillen blijven bestaan in subculturen van de deelnemende organisaties. In paragraaf 6.2.2.3 zijn voorbeelden gegeven van deze verschillen. Bij de derde factor van Whelan, beleid, gaat het vooral over netwerkcontrole waarbij formeel beleid en procedures onderdeel zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat Veiligheidshuizen als netwerk meerwaarde hebben als zij in staat zijn creatieve oplossingen te vinden voor complexe casuïstiek, waarbij rekening wordt gehouden met het staande beleid, maar de oplossing van de casus voorop staat. Het meest duidelijk komt dit naar voren in de wijze waarop met informatie in het Veiligheidshuis wordt omgegaan. Technologie als vierde factor van Whelan kan worden gezien als de infrastructuur die het netwerk ondersteunt, waarbij de informatiedeling voorop staat. Hierover is hiervoor al voldoende gemeld. De laatste factor die Whelan noemt is relaties, waarbij het vooral gaat om vertrouwen tussen de partners onderling en het vertrouwen in het netwerk. In paragraaf 6.2.2.1 zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven en kan worden gesteld dat het onderling vertrouwen binnen de Veiligheidshuizen op een relatief hoog niveau ligt.

Refererend aan de drie waardensets van Hood (1991) kan worden opgemerkt de onderzochte Veiligheidshuizen vooral gericht zijn op de lambda-waarde, waarbij de betrouwbaarheid, robuustheid en aanpassingsvermogen voorop staan. Hierbij is het van belang dat het netwerk de organisaties in staat stelt zich gemakkelijker aan te passen aan veranderingen in

omstandigheden. De casus benadering binnen het Veiligheidshuis geeft aan dat elke keer opnieuw moet worden gekeken met de partners welke oplossingen passend zijn. De theta-waarde komt vooral bij de deelnemende organisaties tot uitdrukking: publieke dienstverlening moet eerlijk, rechtvaardig en gelijkwaardig zijn. De sigma-waarde gericht op effectiviteit en efficiëntie spelen ook een rol, maar niet de hoofdrol.

6.3 Bijdrage aan het versterken van de dialoog

Eén van de doelen van de flexibiliseringsagenda is het versterken van de dialoog tussen de politie-organisatie en externe partners in de veiligheidsketen. De respondenten in het onderzoek geven aan, dat het Veiligheidshuis daaraan op verschillende manieren een bijdrage levert.

De dialoog van de politie met de ketenpartners heeft een ontwikkeling door gemaakt.

“Vaak, in het verleden, trok de politie de regie naar zich toe en je ziet dat die regierol steeds meer verschuift naar de gemeente en naar andere partners. En dat de politie één van de ketenpartners is en niet zo zeer, ja, de sleutelpartner is.”

In de interviews is ook gevraagd of partners, door de samenwerking in het Veiligheidshuis, elkaar buiten het Veiligheidshuis vaker of makkelijker weten te vinden.

“Dat zou zo moeten zijn maar dat is niet zo. (...) er is iets waardoor wij er continu tussen moeten blijven zitten.”

Dit zou kunnen komen doordat het gemakkelijker is om informatie te delen binnen het Veiligheidshuis.

“Sommige doen het wel, die organiseren zelf hun casusoverleg. Maar daar zit dan nog wel een risico met informatiedeling, wij hebben dan wel nog een privacy protocol, kan dat wel, mag dat wel en dan schuiven ze het hier er onder en dan mag het wel. Hier zijn afspraken gemaakt over wat we delen en hoe we documenteren, dus dat is hier wel geborgd”

In bovenstaand geval wordt een convenant gebruikt als borg om tegemoet te komen aan de regelgeving omtrent het uitwisselen van persoonsinformatie.

Naast informatievoorziening speelt ook huisvesting een belangrijke rol in het versterken van de dialoog tussen de politie en haar ketenpartners. In het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant zit een aantal partners in hetzelfde pand. In een eerder stadium van het Veiligheidshuis waren dit bijna alle partners. Een aantal organisaties echter is vertrokken uit het gezamenlijke pand en

houdt op een andere locatie hun kantoor. Dit wordt door het vaste deel van Veiligheidshuis Midden Brabant gezien als een groot gemis. De mogelijkheid om snel aan elkaars bureau te staan en kort overleg te voeren over hoe iets moet worden aangepakt, of bij wie een casus het beste onder gebracht kan worden, zorgt voor een snelwerkend en flexibel Veiligheidshuis.

“Je ziet bijvoorbeeld in Breda. Daar zit Veilig Thuis op een andere locatie, dat zie je gelijk in de samenwerking, dan gaat het wat stroever gelijk.”

“Ik vind zelfs al dat als je Veilig Thuis niet bij de politie hebt zitten, dat je dan ook al niet kan leveren wat je nu kan.”

Het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord heeft op eigen initiatief een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren (Levijn en Rooseboom de Vries, 2017). Dit onderzoek is in mei 2017 gehouden onder de 630 partners van het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord, waarvan ongeveer de helft daadwerkelijk aan het onderzoek heeft meegedaan. Hieruit zijn de volgende conclusies getrokken:

- Het Veiligheidshuis scoort een ruime voldoende, zowel bij leidinggevenden (7,4 op een schaal van 0 tot 10) als bij de partners aan tafel (7,7). Bijna twee derde van de partners geeft aan dat het Veiligheidshuis bijdraagt aan het bevorderen van de ketensamenwerking;
- Kenmerken waaraan het Veiligheidshuis wil voldoen worden erkend, waarbij “samenwerkend” het hoogst scoort als kenmerk met de score 8;
- De doelstellingen van het Veiligheidshuis worden behaald, waarbij de doelstelling “het versterken van de integrale samenwerking tussen de partners” het hoogst scoort en tevens het meest belangrijk wordt gevonden.

De conclusies van dit recente klanttevredenheidsonderzoek sluiten naadloos aan op de uitkomsten van de gehouden interviews.

6.4 Andere doelen van de flexibiliseringsagenda

Naast het doel van de flexibiliseringsagenda om de dialoog met ketenpartners te versterken zijn er nog andere doelen die worden nagestreefd. De andere doelen van de flexibiliseringsagenda zijn: professioneel terugpraten, het verminderen van knellende kaders en het lerend vermogen van de organisatie versterken (zie paragraaf 2.2.1). Deze doelen worden in dit onderzoek niet specifiek onderzocht en zijn ook niet expliciet in de interviews bevraagd, maar uit de interviews is wel interessant materiaal naar boven gekomen, dat betrekking heeft op twee andere doelen

van de flexibiliseringsagenda, het verminderen van knellende kaders en het versterken van het lerend vermogen. De inzichten zullen in deze paragraaf kort worden beschreven. Over het professioneel terug praten zijn in de interviews geen relevante punten naar voren gekomen.

6.4.1 Verminderen knellende kaders

Eén van de andere doelen van de flexibiliseringsagenda is het verminderen van knellende kaders die als belemmerend worden ervaren voor de taakuitvoering van de Veiligheidshuizen. Het gaat hier dan onder andere over administratieve lastendruk. Deze lastendruk gaat met name over de complexiteit en gedetailleerdheid van de administratieve handelingen. In de interviews is naar voren gekomen dat het Veiligheidshuis daar geen oplossing voor is, en dat de politie in de samenwerking met partners ook knellende kaders ervaart. Deze knellende kaders gaan met name over de informatiedeling en het vastleggen daarvan.

“Het mag besproken worden, omdat er een convenant is. Met welk doel heb je dan zo ’n bijeenkomst? Dus alle informatie die voor dat doel relevant is, dat mag je delen. Dat geldt voor elke ketenpartner. En wij leggen de afspraken vast. Daar ben ik nu mee bezig, hoe werkt dat nou met zo ’n ICO (individueel casus overleg) en wat leg je vast? En wanneer vraag je zo ’n overleg aan? Dat proces ga ik nu beschrijven. (...) Ik dacht altijd we mogen afspraken gewoon documenteren, nee dat mag niet. Je mag alleen de afspraken die voor jou van belang zijn documenteren. Dat zijn je eigen interventies en de interventies van anderen die voor jouw interventies van belang zijn. En de rest mag je dus eigenlijk helemaal niet opschrijven. En je moet ook nog opschrijven wie er allemaal bij zaten, welke instantie. En welke informatie je hebt gedeeld en met welk doel.”

“Daar zit dus ook nog heel veel werk in?”

“Ja”

“Wie voert dat dan uit?”

“Degene die bij het ICO is geweest vanuit de politie.”

“Dus altijd een wijkagent als hij is geweest...?”

“Dan moet een wijkagent dat doen. Dat wordt niet altijd nog gedaan. Dat moet wel.”

Hieruit blijkt dat er voor de uitvoerende capaciteit van de politie ook administratieve lasten zitten aan het samenwerken in het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord. Ook in het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant is dit het geval, hoewel de administratieve krachten van de politie op het Veiligheidshuis een deel van de taken voor hun rekening nemen.

“Dus het is niet zo dat de wijkagent die de melding maakt ook de administratieve last draagt van het melden?”

“Die maakt het zorgformulier op, dus dat moet hij wel goed doen. En vervolgens zorgen wij dat het bij de netwerkpartners komt. En daar zit wel wat administratieve last achter, want het is wel weer een extra formulier die ze moeten invullen. Wordt ook niet altijd goed opgemaakt. Dus wij zijn ook veel aan het trekken en sleuren om te zorgen dat ze het formulier opmaken en dat ze het juist opmaken.”

Een respondent uit Noord-Holland Noord geeft aan dat dit geen merkbare effecten heeft op het inschakelen van het Veiligheidshuis, maar wel op het invoeren van alle informatie.

“Het is dus niet zo dat er wordt gedacht, het kost mij zoveel werk, dan liever niet naar het Veiligheidshuis?”

“Nee. Er wordt wel voor gekozen, maar er wordt, ja noem het lakser omgegaan met de verslaglegging. Want we hebben ook nog een draak van een systeem.”

De nieuwe Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) zorgt in de samenwerking ook voor spanningen op dit gebied.

“Dan wordt het overigens wel interessant, vanwege de nieuwe AVG, wordt iedereen meteen heel spastisch sinds 26 mei. We hebben natuurlijk convenanten liggen, maar die convenanten moeten allemaal nog aangepast worden.”

Dit alles zorgt ervoor dat er knellende kaders worden ervaren in de taakuitvoering van het Veiligheidshuis en de politie die werkzaam is in het Veiligheidshuis.

“Dus het schuurt wel, met welke informatie kan je wel of niet delen?”

“Wettelijke richtlijnen schuren met hoe je het liefst wil werken. Kijk en ik snap dat het nodig is. En daarom is het goed om daar nog eens heel goed naar te kijken wat het dan betekent. En waar laten we ons door leiden. En durven we burgerlijk ongehoorzaam te zijn.” (...) *“Binnen de wettelijke kaders. Want die staan ervoor. Maar het gebeurt ook wel eens dat je denkt en toch ga ik het delen. Want ik wil niet naderhand... ik heb liever*

buikpijn van het feit dat iemand tegen mij zegt: dat had je nooit mogen doen of dat had je niet mogen delen, dan zeg ik sorry. Dat gebeurt niet vaak hoor, we blijven heel netjes binnen de kaders.”

6.4.2 Versterken lerend vermogen

De flexibiliseringsagenda richt zich ook op het versterken van het lerend vermogen, waarbij het niet alleen gaat om het verhogen van de klanttevredenheid, maar ook op de inzichten uit ‘operational excellence’ (zie paragraaf 2.2.1.4). Hoe men in een Veiligheidshuis efficiënt en klantgericht kan werken, en hoe er geleerd kan worden vanuit ervaringen van andere Veiligheidshuizen. Sturing is hierin een noodzakelijke voorwaarde om dit proces goed te laten werken. Als er geen sturing is het lastig om een doel te bereiken. Uit de interviews komen een aantal punten, met betrekking tot de aansturing van Veiligheidshuizen, naar voren.

Allereerst komt uit de interviews naar voren dat de sturing op en beoordeling van het overkoepelende doel van het Veiligheidshuis door het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord zelf wordt gedaan. De gemeenten, de Nationale Politie of het ministerie van Justitie en Veiligheid beoordelen het Veiligheidshuis niet expliciet op het behalen van zijn doelen. Het Veiligheidshuis laat zelf redementsanalyses uitvoeren en beoordeelt zelf zijn eigen werk.

“Worden jullie dan ook beoordeeld op deze doelen?”

“Dat doen we zelf.”

Zo heeft het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord bijvoorbeeld opdracht gegeven tot het uitvoeren van een klanttevredenheidsonderzoek (zie paragraaf 6.3). Hieruit komt naar voren dat het voor de klanten vaak niet duidelijk is wie de casuseigenaar is. Ook missen deelnemers monitoring van de casussen en terugkoppeling van gemaakte afspraken en het eventuele behaalde doel.

“Nou wat ze nadrukkelijker wilden, dat er een casusregisseur wordt aangewezen. De monitoring missen ze, maar daar doen we niks aan. Want als we alle casussen moeten monitoren dan moeten we twee keer zoveel mensen hebben.”

Ook in het Veiligheidshuis Midden Brabant wordt aangegeven dat er behoefte is aan meer terugkoppeling op het gebied van gemaakte afspraken en behaalde doelen.

“Wat nu zo is, is dat ze in het systeem de melding krijgen. En dan wordt er alleen maar gekeken of ze de melding hebben opgehaald, maar er wordt geen terugkoppeling

gevraagd. En die mis ik nog. Want ik heb zoiets van, wat heb je aan een actiepoint als je niet wordt gecontroleerd wat je met die actiepunten hebt gedaan.”

Een tweede punt dat uit de interviews naar voren komt met betrekking tot het lerend vermogen en de aansturing, is de aansturing van de medewerkers van de Nationale Politie die zitting hebben in het Veiligheidshuis. Zij hebben een opmerkelijke plek in de politie-organisatie. Het Veiligheidshuis werkt op districtsniveau en kan meerdere basisteams beslaan. Er is daarom voor gekozen om de medewerkers van de Nationale Politie in het Veiligheidshuis onder te brengen bij het onderdeel districtsrecherche van de Nationale Politie, omdat het Veiligheidshuis ook op districtsniveau werkt. De medewerkers in het Veiligheidshuis maken echter geen deel uit van het opsporingsproces. Dit zorgt zowel in Noord-Holland Noord als in Midden Brabant voor een moeizame aansturing vanuit de leidinggevenden.

“Hoe kan ik uw functie in de politie-organisatie plaatsen?”

Noord-Holland Noord: *“Dat is een hele gekke hoor. En dat is ook heel onhandig vinden wij zelf. Wij werken per district. En wij zijn opgehangen aan de districtsrecherche, omdat die ook per district werk. We hebben meer met ‘blauw’ en met handhaving in de basisteams en veel minder met opsporing dat meer een interventie is die in een uiterst geval moet plaatsvinden. Maar daar ze hebben ons toch bij de opsporing ondergebracht. En dat is heel onhandig, want ik heb wel regelmatig overleg met mijn leidinggevende, maar ik maak geen deel uit van het opsporingsproces. Dus je snapt dat het meer informatieve gesprekken zijn om haar in ieder geval op de hoogte te houden van wat ik doe en waar ik mee bezig ben. Maar het zou veel logischer zijn als wij bijvoorbeeld gehangen werden onder de portefeuillehouder sociaal domein. Dat is in dit geval de eenheidschef. Omdat die veel beter ziet wat de functie is, operationeel specialist doelgroepen. Sociaal domein beslaat bijna al die doelgroepen. Dus dat zou veel logischer zijn.” (...)* *“Ja ik word niet aangestuurd door mijn eigen chef, maar ik word op onderdelen aangestuurd door portefeuillehouder sociaal domein. En eigenlijk worden we helemaal niet aangestuurd hoor, dat is de ervaring. We zijn toch nog wat pionierend bezig. Om onze plek te vinden en ook van waarde te laten zijn. Het is wel heel gek. En soms ook wel zoeken en ook wel lastig.”*

Midden Brabant: *“Ja de teamchef van de districtsrecherche is mijn leidinggevende zeg maar, maar die zal niet roepen van je moet dit of je moet dat. Het is meer gewoon meer dat ik zelf denk dat we die kant op moeten.”*

“Je hebt de portefeuillehouder sociaal domein bij ons, die is eigenlijk voor dat die begon weer afgehaakt. (...) Dan heb je hier dus een portefeuillehouder sociaal domein, dat is een teamchef of sectorhoofd en die heeft dan ook nog zorg over de Zorg- en Veiligheidshuizen. Maar dat is wel een van de neventaken. Er is dus niemand die echt de corebusiness heeft van: ik vind het belangrijk dat die Zorg- en Veiligheidshuizen goed lopen. (...) Wij vallen dus onder de districtsrecherche, maar mijn voorganger die er al 20 jaar heeft gezeten, heeft nooit de band met de districtsrecherche aangehaald.”

Een volgend punt uit de interviews is het contact tussen de Veiligheidshuizen onderling. Uit de interviews in Noord-Holland Noord kwam naar voren dat er geen overleg is met andere Veiligheidshuizen. Dit kan er mee te maken hebben dat het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord bestaat uit drie Veiligheidshuizen die zijn gefuseerd. Hierdoor zijn er in de omgeving geen andere Veiligheidshuizen. Het Veiligheidshuis Midden Brabant heeft veel contact met de Veiligheidshuizen die in dezelfde eenheid en parket vallen. Dit zijn Breda, Bergen op Zoom en Middelburg.

“Wij hebben een keer in de maand een ochtend met de veiligheidshuizen, Tilburg, Breda, Bergen op Zoom en Middelburg. Dus alles wat in het parket Breda zit daar gaan wij een keer in de maand voor zitten en daar delen wij met elkaar. Kijk de één zit verder met de convenanten rondom de AVG, de andere zit weer, daar trekken we samen wel in op, op inhoudelijke onderwerpen.”

“Zelf heb ik overleg met de andere die dezelfde functie hebben. Daar heb ik een keer in de maand overleg mee.

“Is dat vanuit eigen initiatief?”

“Dat is wel eigen initiatief.”

Naast het overleg tussen de Veiligheidshuizen die onder dezelfde eenheid vallen, hetgeen op eigen initiatief wordt gehouden, lijkt er geen landelijk overleg te zijn met de verschillende Veiligheidshuizen.

“Is er een landelijk overleg?”

“Nee. Het kan wel zijn dat portefeuillehouder uit onze eenheid landelijk overlegd. Die zal misschien wel met zijn collega's een keer met zijn alle om de tafel zitten. Maar daar krijg ik geen terugkoppeling van. Dus ik weet niet wat ze daar beslissen, maar het

druppelt niet door. Ik zorg wel dat die portefeuillehouder weet hoe het hier loopt. Maar ik krijg geen terugkoppeling van dit doen ze daar en dat is misschien een goed voorbeeld. Terwijl ik ben er wel van overtuigd dat er in het land wel ideeën zijn die goed zijn en dat we die kunnen overnemen.”

De respondent geeft aan ervan overtuigd te zijn dat er ideeën bij andere Veiligheidshuizen zijn die gebruikt kunnen worden in de eigen organisatie. Maar als gevraagd wordt over een meer gestroomlijnde en gelijke aanpak bij alle Veiligheidshuizen is er veel scepsis.

“Ik vind het best dat we allemaal gelijk werken, maar dan wel op de beste manier. Mijn manier.”

Dit is ook terug te zien bij een andere respondent:

“Volgens mij is er nu ook iemand aangenomen op het ministerie om nou eens te gaan kijken hoe we die Zorg- en Veiligheidshuizen een beetje eenduidig kunnen krijgen. Ik geeft je al op een briefje: dat gaat denk ik nooit werken. Want dan ga je een eenheidsworst aanboren, dan ga je die maken. En dat gaat dan juist je creativiteit en flexibiliteit niet ten goede komen.”

Toch zijn er problemen uit de interviews naar voren gekomen die niet specifiek voor een Veiligheidshuis gelden maar wellicht op meer plekken voorkomen en wellicht gezamenlijk aangepakt kunnen worden. Zo geeft een respondent aan dat het voor nieuwkomers aan tafel in een Veiligheidshuis het soms lastig is om de meerwaarde van het netwerk in te schatten.

“De mensen die vaker aan tafel komen die weten wat het is en hoe het werkt. Maar iemand die net nieuw aan tafel komt die gaat gewoon een beetje mee in de mêlée. En die denkt misschien wat doe ik hier en waar gaat het eigenlijk over. Je legt het wel uit maar misschien te kort. Dus hebben we een folder gemaakt waarin dat staat uitgelegd, ook met een stukje privacy in nu.”

Ook zijn er belemmerende factoren voor de samenwerking tussen de politie en de partners in het Veiligheidshuis, die ook niet specifiek in één geval voorkomen. Zo kan het rooster van een wijkagent belemmerend zijn voor een overleg. Een wijkagent met nachtdienst, die een casus aanmeldt, zal de volgende dag niet overdag bij een overleg kunnen zijn.

“Want wil je een wijkagent aan tafel. Ja als hij nachtdienst heeft gehad dan komt hij niet. Dus je hebt ook heel vaak, dan wordt er een datum geprikt en dan kunnen wij niet.”

En dan is het soms zoeken, wie kan wel, en soms is er niemand. Ja dan wordt er over je beslist, zo'n casus heb ik ook van de week gehad. Daar zijn wij niet bij geweest."

6.5 Capaciteitsmanagement

Eén van de achterliggende doelen van de flexibiliseringsagenda en met name van het versterken van de dialoog tussen de politie en haar ketenpartners, is ervoor te zorgen dat de politie minder bezig is met randzaken en meer tijd overhoudt voor haar kerntaken. Een van de respondenten:

"Uit onderzoek (Abraham en Nauta, 2014) is gebleken dat de politie 20% van de meldingen bezig is met de OGGZ. Dus door deze aanpak hoop je die 20% te kunnen verlagen."

"We zijn in Noord-Holland bezig geweest met het vroegsignaleringsoverleg, dus in een zo vroeg mogelijk stadium zorgen dat de mensen van wie of over wie wij de politiemeldingen krijgen, zo snel mogelijk in zorg worden ondergebracht. Het doel daarvan is dat de politie bij haar kerntaak kan blijven. (...) Dus je ziet dat alle partijen veel meer teruggaan naar de eigen kerntaken, waardoor je netto meer tijd overhoudt voor die kerntaak"

Als de politie zich meer kan focussen op haar kerntaak, zou dit ook positieve effecten moeten hebben op de capaciteitsdruk bij de politie.

"Als je het goed doet met elkaar en goede afspraken met elkaar maakt, dan moet je er tijds winst uithalen. Maar dat is wel een langetermijneffect."

"Als het goed is moet hij (de politieagent) dat ook merken aan de meldingendrukke. Maar dat zal niet direct gevoeld worden. En aanvankelijk zou het misschien meer werk betekenen, omdat sommige mensen meer in beeld gebracht worden."

"Je wil veel meer anticiperen om aan de voorkant te komen. En daar zou misschien nog wel meer winst in te halen zijn. En aan de andere kant wil je ook niet van het ene overleg naar het andere overleg lopen, want er moet ook gewerkt worden. Ik wil ook niet dat die wijkagent steeds binnen zit. Je moet de informatie buiten op straat ophalen."

In het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant is een aantal maatregelen genomen om voor minder capaciteitsdruk te zorgen. Zo is er bij het Veiligheidshuis een crisisinterventieteam. Dit

is een team van hulpverleners die met de politie naar een melding kunnen gaan. Het crisisinterventieteam kan verschillende zorgtaken van de politie overnemen, zodat de politie zich kan richten op de veiligheid.

“Nou wat hier wel echt goed werkt is het crisisinterventieteam. Dat zijn mensen uit verschillende organisaties die in een team zitten. En die bij crisis gewoon ter plaatse komen. Dus als de politie wordt gebeld met de melding kindermishandeling vindt plaats”, dan komen ze gelijk ter plaatse. Dat zijn meer van die doe-teams, en daar moeten we veel meer naar toe. En dat gaat de politie-organisatie ook veel meer helpen, dat er gewoon hulpverlening ter plaatse is die gewoon dingen uit handen neemt. Dingen regelen. En dan blijft de politie er ook wel bij, voor de veiligheid.”

Een andere maatregel die is genomen is, dat er administratieve krachten van de politie werken bij het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant. Dit is gedaan op initiatief van een medewerker van de politie die zitting heeft in het Veiligheidshuis. Op deze manier kan het Veiligheidshuis werk van de agent op straat overnemen.

“Ik heb voor elkaar gekregen dat ik naast de brigadiers ook twee administratieve krachten erbij heb gekregen. (...) Want het is namelijk zo dat hier heel veel informatie naar boven komt vanuit partners die weer in het politiesysteem moet. En als je allemaal los op de teams gaat leggen, dan is de vraag of dat wel in het politiesysteem komt. En nu is dat gewoon centraal geregeld.”

Dit houdt in, dat de informatie die vanuit de politie naar de ketenpartners gaat eerst wordt gecontroleerd door de administratieve medewerkers. De kwaliteit van de informatie wordt nagegaan en extra informatie uit het politiesysteem, dat relevant is voor de casus, wordt eraan toegevoegd en doorgestuurd naar de betrokken partners. Er wordt ook bijgehouden welke informatie is gedeeld, met wie en met welk doel. In het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord zijn dit taken die bij de wijkagent die bij het casusoverleg zit moet worden gedaan. Dit zorgt ervoor dat de wijkagent veel tijd kwijt is met administratieve taken. In de praktijk komt het voor dat deze administratieve taken niet of minder worden uitgevoerd.

6.6 Vergelijking in de tijd

Zoals eerder aangegeven hebben Helsloot en Groenendaal (2014) onderzocht wat de opbrengst is van het netwerken van de politie in een drietal casussen voor de kernfuncties van de politie. Één van die casussen was het Veiligheidshuis. Op basis van literatuurstudie en een drietal

interviews geven zij een aantal bevindingen weer, die vergeleken worden met de uitkomsten van onderhavig onderzoek. De bevindingen hebben betrekking op een drietal clusters:

1. De wijze waarop de politie participeert in het Veiligheidshuis. Helsloot en Groenendaal (2014) constateren dat er (grote) verschillen bestaan in organisatie, werkwijze, doelstellingen en doelgroepen van de Veiligheidshuizen. Zij verklaren dat uit de constatering dat er niet van “bovenaf” in detail wordt voorgeschreven hoe een Veiligheidshuis ingericht moet worden. Uit onderhavig onderzoek wordt dit beeld bevestigd: er zijn duidelijk verschillen in organisatie en werkwijze tussen het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord en dat van Midden Brabant de verschillen in doelstelling en doelgroepen zijn echter minder groot.

2. In hoeverre het politiemanagement hun medewerkers in de Veiligheidshuizen aanstuurt. Helsloot en Groenendaal (2014) constateren dat er volgens de respondenten weinig sturing plaats vindt door het management van de politie op de werkzaamheden van de politiemedewerkers in het Veiligheidshuis. Zij hoeven in het algemeen weinig verantwoording af te leggen aan de eigen organisatie over dat wat zij in het Veiligheidshuis doen en afspraken met andere partijen. Dit beeld komt overeen met het beeld dat uit onderhavig onderzoek naar voren is gekomen (zie paragraaf 6.4.2).

3. De opbrengst van het participeren van de politie in het Veiligheidshuis voor de kerntaken van de politie. Helsloot en Groenendaal (2014) constateren dat de opbrengst van het participeren in Veiligheidshuizen voor de kerntaken van de politie minimaal is. De respondenten geven aan dat zij niet kunnen aantonen dat als de Veiligheidshuizen zouden worden opgeheven, dat zij het dan drukker zouden krijgen. Wel noemen alle respondenten in dat onderzoek dat het werken in het Veiligheidshuis heeft geleid tot meer kennis over het werk van de ketenpartners en daarmee betere samenwerking. In onderhavig onderzoek is ook geconstateerd dat de opbrengst van het samenwerken in het Veiligheidshuis voor de politieorganisatie zelf niet scherp aangetoond kan worden (zie paragraaf 6.5). Wel blijkt dat de respondenten van de Nationale Politie positief denken over het effect op de capaciteitsdruk bij de politie. Dit leidt men af uit de constatering dat respondenten aangeven dat in 99% van de casussen die aan de orde zijn in het Veiligheidshuis de oplossing niet ligt in de sfeer van de repressie, maar in de zorg (zie paragraaf 6.2.2.4).

7. Conclusie, aanbevelingen en reflectie

In dit hoofdstuk worden op basis van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken conclusies getrokken in het licht van de onderzoeksvragen. Op grond daarvan wordt een aantal aanbevelingen gedaan, gericht op het Veiligheidshuis en daarbinnen vooral op de politie; het directoraat-generaal Politie van het ministerie van Justitie en Veiligheid; en voor vervolgonderzoek. In het derde deel van dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op het onderzoek.

7.1 Conclusies

Veiligheidshuizen zijn voortgekomen uit het project Justitie in de Buurt en rond 2005 van start gegaan. Na de vorming van de Nationale Politie in 2012 zijn Veiligheidshuizen blijven bestaan en hebben een nieuwe dynamiek gekregen. De Politiewet 2012 die ten grondslag ligt aan de nationalisatie van de politie is in de afgelopen jaren geëvalueerd. Hierbij is nagegaan of deze nationalisering haar doelen heeft bereikt. Tegelijkertijd is een aantal aandachtspunten van deze nationalisatie naar voren gekomen. In het kabinetsstandpunt op deze evaluaties is de zogenoemde flexibiliseringsagenda opgesteld. Hiermee beoogt het kabinet om de politieorganisatie flexibeler te maken. Eén van de doelen van de flexibiliseringsagenda is het bevorderen van de dialoog tussen politie en gezag op alle organisatorische en bestuurlijke niveaus. Daarbij is ook naar voren gekomen dat de dialoog tussen politie en haar ketenpartners een rol moet krijgen. Het is vooral dit laatste punt dat in dit onderzoek centraal staat.

Om hieraan uitwerking te geven is gekeken naar een bestaande vorm van netwerksamenwerking, te weten het Veiligheidshuis. Kern van deze vorm van samenwerken is om bij complexe casuïstiek met maatschappelijke partners van de politie na te gaan op welke wijze deze problematiek tot minder overlast in de samenleving kan leiden. Een nevendoeel is om ervoor te zorgen dat door samen te werken en op zoek te gaan naar de meest effectieve wijze van oplossen van deze casuïstiek en te voorkomen dat niet automatisch alle gevolgen van deze problematiek op het bordje van de politie-organisatie terecht komt. In dit onderzoek is een deel van dit vraagstuk nader gezien:

1. Wat voor type netwerksamenwerking zijn Veiligheidshuizen?
2. Wat dragen Veiligheidshuizen bij aan de doelen van de flexibiliseringsagenda en dan vooral aan één van de doelen: het versterken van de dialoog tussen politie en haar ketenpartners.

Er is een tweetal Veiligheidshuizen onderzocht door middel van documentanalyse en mondelinge interviews. Ook is er – voor zover mogelijk - een vergelijking gemaakt in de tijd.

7.1.1 Conclusies typering Veiligheidshuizen als netwerksamenwerking

Bij het typeren van de netwerksamenwerking van de twee Veiligheidshuizen is gebruik gemaakt van de typologie van Kenis en Provan (zie paragraaf 3.3.2), waarbij een onderscheid wordt gemaakt in zelfsturende teams; leidersorganisaties en netwerk administratieve organisaties. Uit de bevindingen van dit onderzoek kan worden geconcludeerd, dat beide onderzochte Veiligheidshuizen niet kunnen worden getypeerd als “zelfsturende teams”. Het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant heeft naast ondersteunende taken aan het netwerk ook een eigenstandige rol in het netwerk en neigt daarom naar het type “leidersorganisatie”. Dat is bij het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord niet het geval. Daar is vooral sprake van een ondersteuning aan het proces van het netwerk. Dit Veiligheidshuis kan dan ook beter worden getypeerd als een “netwerk administratieve organisatie”.

Op basis van een viertal factoren gebaseerd op Kenis en Provan (zie paragraaf 3.3.2) is nagegaan of de omstandigheden bij beide Veiligheidshuizen passen bij de gekozen organisatievorm.

Factor 1: onderling vertrouwen: bij beide Veiligheidshuizen blijkt het onderling vertrouwen volgens de respondenten hoog te zijn. Geconstateerd kan worden dat het vertrouwen afhankelijk wordt gesteld van het al dan niet gezamenlijk gehuisvest zijn, waarbij bij het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord geen gezamenlijke huisvesting van de partners kent en het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant dat wel kent en de samenwerking daar verder gaat dan in Noord-Holland Noord. Ook de omgang met informatie wordt door de respondenten gezien als een factor die van belang is bij het verkrijgen en vasthouden van onderling vertrouwen. In de derde plaats wordt de mate van wisseling van deelnemers aan de overleggen gezien als een factor die invloed heeft op het onderling vertrouwen. Bij de politie zijn het in beide Veiligheidshuizen vaak verschillende personen die aan het overleg deelnemen. Tenslotte wordt het nakomen van afspraken gezien als een belangrijke factor voor het scheppen of vasthouden van vertrouwen. Geconcludeerd kan worden dat in beide Veiligheidshuizen niet altijd gemaakte afspraken worden nagekomen. Daar wordt volgens de respondenten zeer voorzichtig mee omgegaan.

Factor 2: aantal netwerkleden: geconstateerd is dat beide Veiligheidshuizen een relatief groot aantal deelnemende organisaties kennen, in de orde van grootte van enkele tientallen. Van elke deelnemende organisatie zijn gemiddeld genomen ongeveer 10 verschillende mensen betrokken bij het werk van het Veiligheidshuis.

Factor 3: Consensus over netwerkdoel: de consensus over het doel van de onderzochte Veiligheidshuizen is groot en er doen zich geen verschillen voor tussen de twee onderzochte Veiligheidshuizen. Wel moet worden opgemerkt dat in beide Veiligheidshuizen de partners situaties in eerste instantie blijven beoordelen vanuit het doel van de organisatie van waaruit zij afkomstig zijn. Desondanks kan worden geconcludeerd dat het doel van samenwerking in de onderzochte Veiligheidshuizen voor elke deelnemende organisatie volgens de respondenten onomstreden is.

Factor 4: behoefte aan netwerkcompetenties: ook bij deze factor kan geconstateerd worden dat er geen grote verschillen zijn tussen de twee onderzochte Veiligheidshuizen. Bij alle deelnemende organisaties wordt volgens de respondenten erkend dat er behoefte bestaat aan competenties van partners uit het netwerk.

De conclusie uit het onderzoek is dat er geen argument gevonden is die aanleiding geeft om de gekozen samenwerkingsvorm ter discussie te stellen. Hierbij zijn vooral de omvang van het netwerk met vele tientallen organisaties en de aanwezigheid van een administratieve eenheid die het netwerk ondersteunt factoren die een intensievere vorm van samenwerking binnen het netwerk, zijnde een zelfsturend team, niet passend laten zijn.

7.1.2 Conclusies bijdragen Veiligheidshuizen aan de flexibiliseringsagenda

De tweede onderzoeksvraag van dit onderzoek richt zich op de bijdrage van het samenwerken in een netwerk, in de vorm van het Veiligheidshuis, aan de doelen van de flexibiliseringsagenda en dan vooral aan het eerste doel van deze agenda: het versterken van de dialoog tussen de politie-organisatie en externe partners in de veiligheidsketen. Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de bijdrage volgens de respondenten er zeker is. In de praktijk wordt er in beide Veiligheidshuizen door de respondenten positief aangekeken tegen het samenwerken in deze netwerkorganisatie en dat het de politie helpt om oplossingen te vinden voor complexe problematiek op het snijvlak van openbare orde en zorg. En dat deze oplossingen niet alleen worden gezocht in de hoek waar de politie actief is, maar juist door het tijdig inschakelen van partners op het terrein van zorg, huisvesting of financiële dienstverlening oplossing buiten de politiefere worden gezocht en gevonden. Dat hierdoor meer ruimte kan ontstaan om de politiecapaciteit in te zetten voor de kerntaken van de politie is voor de politie-organisatie een belangrijk neveneffect.

De resultaten van het tevredenheidsonderzoek Veiligheidshuis Noord-Holland Noord sluiten goed aan bij de bevindingen van dit onderzoek: het versterken van de integrale samenwerking

tussen partners scoort relatief hoog (84% van de netwerkpartners vindt dat het Veiligheidshuis hierin voldoet). Hetzelfde geldt voor de inhoudelijk bijdrage in casus overleggen om te komen tot een duidelijk en haalbaar doel voor elke cliënt (80% van de netwerkpartners vindt dat het Veiligheidshuis hierin voldoet).

Bij de conclusies over de typering van de netwerksamenwerking in verband van het Veiligheidshuis is al gewezen op de nabijheid (gedefinieerd als: in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn) als factor die het onderling vertrouwen beïnvloedt. Het spreekt vanzelf dat deze factor ook van betekenis is voor het samenwerken in het netwerk. Geconstateerd kan worden dat bij beide onderzochte Veiligheidshuizen de “nabijheid” eerder af- dan toeneemt, hetgeen een risico is voor de ontwikkeling van deze netwerkorganisatie en daarmee voor de bijdrage aan de flexibiliseringsagenda.

Zoals eerder aangegeven heeft de flexibiliseringsagenda meer doelen dan het bevorderen van de dialoog tussen de politie en haar ketenpartners. In het onderzoek zijn ook bevindingen gedaan die betrekking hebben op de andere doelen. Voor wat betreft het wegnemen van knellende kaders is aandacht gevraagd voor de administratieve lastendruk voor de medewerkers van het Veiligheidshuis. Hierbij is het omgaan met informatie een centraal aandachtspunt. Uit het onderzoek komen ook punten naar voren die van belang kunnen zijn bij het versterken van het lerend vermogen van de Veiligheidshuizen: er wordt veel gepioneerd en weinig van ervaringen van andere Veiligheidshuizen gedeeld en geleerd. Ook is er een duidelijke behoefte bij de ondervraagde respondenten aan meer terugkoppeling op het gebied van gemaakte afspraken en behaalde doelen.

7.1.3 Ontwikkelingen in de tijd

In het onderzoek is niet alleen gekeken naar verschillen tussen de twee onderzochte Veiligheidshuizen, maar is ook aangegeven dat er een vergelijking in de tijd wordt gemaakt. Omdat er gebruik gemaakt kan worden van slechts één eerder onderzoek gericht op de effectiviteit van Veiligheidshuizen vanuit het perspectief van de politie-organisatie is de vergelijking beperkt. Uit dat onderzoek van Helsloot en Groenendaal (2014) blijkt dat de politie-organisatie geen toegevoegde waarde toekent aan deze vorm van netwerksamenwerking: als de Veiligheidshuizen er niet zouden zijn, dan zou dat, zo blijkt uit dat onderzoek, voor de politie niet als probleem worden ervaren.

In onderhavig onderzoek is de conclusie iets genuanceerder: de meerwaarde van deze vorm van netwerksamenwerking tussen de politie en haar partners in de veiligheidsketen wordt beslist

gezien, ook door de politie zelf. De respondenten geven zelfs aan dat de samenwerking in het Veiligheidshuis ertoe kan leiden dat de politie meer capaciteit overhoudt voor de kerntaken van de politie: overlast- en criminaliteitsproblematiek komt niet meer automatisch op het bordje van de politie als in een vroeg stadium andere maatregelen worden afgesproken en ingezet, vooral op het terrein van zorg, huisvesting en/of financiële dienstverlening (bijvoorbeeld schuldsanering). Gemeenten kunnen hier echt veel betekenen volgens de respondenten uit dit onderzoek. Harde cijfers over wat het samenwerken van de Nationale Politie aan capaciteit van de politie bespaart, zijn in de Veiligheidshuizen echter niet beschikbaar.

Voorzichtig kan worden geconcludeerd dat de Veiligheidshuizen in de tijd een ontwikkeling doormaken die de potentie in zich dragen om tot een effectief instrument te ontwikkelen waardoor de politie met haar netwerkpartners tot een effectieve samenwerking kan komen ten einde complexe casuïstiek tot een oplossing te brengen.

7.2 Aanbevelingen

Hoewel het onderzoek beperkt is geweest en daarom niet te snel conclusies kunnen worden verbonden aan dit onderzoek, komt er over het algemeen wel een positief beeld van de werking van Veiligheidshuizen op de samenwerking tussen de politie-organisatie en haar ketenpartners naar voren. De Nationale Politie heeft dus wat aan deze vorm van samenwerken. Uit het onderzoek blijkt dat er potentie zit in deze het samenwerken met ketenpartners, maar dat dat niet vanzelf wordt benut. In deze paragraaf wordt een aantal aanbevelingen gedaan op verschillende niveaus: op het niveau aansluitend bij de Veiligheidshuizen zelf en in het bijzonder voor de rol van de Nationale Politie hierbij, zowel op het niveau van de uitvoering door de politie-organisatie zelf als op beleidsniveau, waar het directoraat-generaal Politie van het ministerie van Justitie en Veiligheid verantwoordelijkheid draagt. Ook worden aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek.

7.2.1 Aanbevelingen voor de Veiligheidshuizen

Op basis van de vergelijking van twee Veiligheidshuizen en de vergelijking in de tijd is geconstateerd dat deze vorm van netwerksamenwerking voor de politie meerwaarde heeft en potentie om de wat langere termijn grotere betekenis te krijgen voor de Nationale Politie. De conclusies

Aanbevolen wordt om:

- Per Veiligheidshuis scherper te maken wie verantwoordelijk is voor welke van de afgesproken acties;
- Per Veiligheidshuis aangeven wie de regie voert over de casus en de gemaakte afspraken daarover volgt en bewaakt;
- Ontwikkel een monitor waardoor voor alle deelnemers aan het Veiligheidshuis op de hoogte kunnen worden gebracht van de voortgang van casussen (natuurlijk moet zo'n monitor AVG proof zijn)
- Meer te investeren in de relatie van de leidinggevenden van de aangesloten organisaties en de medewerkers van die organisaties die in de casus overleggen acteren;
- Nieuwe deelnemers aan casus-overleg te introduceren in de werking van het Veiligheidshuis
- Meer van elkaar leren: het is te overwegen om per Veiligheidshuis iemand de taak te geven om systematisch aandacht te geven aan wat goed gaat en waar problemen worden ervaren in dat Veiligheidshuis; deze personen zou bij elkaar kunnen nagaan wat gedeeld en geleerd kan worden van andere Veiligheidshuizen;
- Leidinggevenden van de samenwerkende organisaties in een Veiligheidshuis moeten intensiever betrokken worden bij de gang van zaken binnen een Veiligheidshuis door zichtbaarder te zijn, uit te dagen, te steunen en te waarderen/corrigeren;
- De organisatorische inbedding van medewerkers van de Nationale Politie die in het Veiligheidshuis werken aanpassen: niet onder opsporing (districtsrecherche), maar onder de portefeuillehouder sociaal domein;
- Na te gaan of het vormen van een centrale administratieve eenheid bij het Veiligheidshuis de ervaren administratieve druk op de wijkagent te verminderen;
- Bouw prikkels in om zo veel mogelijk partners van het Veiligheidshuis in één gebouw te huisvesten. Gedacht kan worden aan financiële prikkels.

7.2.2 Aanbevelingen voor het directoraat-generaal Politie

Op beleidsniveau zou de potentie van de Veiligheidshuizen voor de Nationale Politie nog verder kunnen worden verhoogd met de volgende aanbevelingen:

- Ontwikkel in samenspraak met de Veiligheidshuizen en de belangrijkste partners daarin een landelijk programma Veiligheidshuizen, waarbij van elkaar kan worden geleerd en waarbij voor gezamenlijk ervaren problematiek oplossingen worden gezocht;
- Overweeg of voor het landelijk programma Veiligheidshuizen interbestuurlijk afspraken (tussen rijk, politie en gemeenten) ondersteunend kunnen zijn;
- Pas het landelijk kader aan aan de resultaten van het landelijk programma Veiligheidshuizen. Hierbij moet zorgvuldig worden omgegaan met het noodzakelijke evenwicht tussen maatwerk (gericht op de casussen) en kaderstelling (om eindeloos pionieren te voorkomen)

7.2.3 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Het onderzoek waarvan hier verslag is gedaan is een beperkt en verkennend van aard geweest. Gekeken is naar een vorm van netwerksamenwerking in de praktijk en dan nog wel in het bijzonder naar de bijdrage van de Nationale Politie aan zo'n samenwerking en de effecten voor één van de doelen van de flexibiliseringsagenda: het bevorderen van de dialoog tussen de Nationale Politie en haar partners in de veiligheidsketen. Elk onderzoek roept weer nieuwe onderzoeksvragen op. Aanbevolen kan worden om:

- Het onderzoek uit te breiden door meerdere Veiligheidshuizen te onderzoeken en niet alleen naar de bijdrage van de medewerkers van de Nationale Politie te kijken, maar ook naar de bijdrage van medewerkers uit andere onderdelen van de keten, vooral de zorg en de gemeenten;
- Het onderzoek uit te breiden naar meer doelen van de flexibiliteitsagenda, waardoor er een vollediger beeld ontstaat van de bijdrage van Veiligheidshuizen aan de flexibiliseringsagenda.

7.3 Reflectie

Het onderzoek waarvan in deze scriptie verslag is gedaan maakt onderdeel uit van een bredere onderzoeksvraag die uitgevoerd is door een onderzoeksgroep in opdracht van het directoraat-generaal Politie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze onderzoeken hebben betrekking op twee thema's: 1. de samenwerking tussen de FIOD en de Nationale Politie en 2. de flexibiliseringsagenda van de Nationale Politie.

Dit onderzoek maakt deel uit van het onderzoek gericht op de flexibiliseringsagenda. Bij de start van de onderzoeksgroep die met de flexibiliseringsagenda van de Nationale Politie aan de slag is gegaan, is relatief veel tijd besteed aan het verkennen van verschillende onderwerpen voor individuele onderzoeken. Vervolgens is er voor het thema over de flexibiliseringsagenda eerst een kort gezamenlijk onderzoek uitgevoerd naar wat de flexibiliseringsagenda inhoudt. Hiervoor is een tweetal groepsinterviews gehouden. Daarna is een start gemaakt met de individuele onderzoeken die elk een zelfstandig traject hebben gevolgd en een eigen rapportage kennen. Voor het onderzoek naar de netwerksamenwerking in Veiligheidshuizen en hun betekenis voor de flexibiliseringsagenda, waarvan hier verslag is gedaan, was het aanvankelijk moeilijk om in contact te komen met mogelijke respondenten, omdat de opdrachtgever daar geen directe toegang toe had. Naar aanleiding daarvan is overwogen om het onderwerp van het onderzoek te veranderen. Via respondenten uit de eerder gehouden groepsinterviews kwam toch een aantal mogelijk te onderzoeken Veiligheidshuizen en respondenten in beeld, waardoor het beoogde onderzoek toch door kon gaan. Deze gang van zaken heeft wel tot een beperking van de omvang van het onderzoek geleid.

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, kan dit onderzoek gezien worden als een verkennend onderzoek. Er zijn slechts twee Veiligheidshuizen onderzocht. Om tot een nog scherper en te generaliseren beeld van de Veiligheidshuizen en hun betekenis voor het uitvoeren van de flexibiliseringsagenda te komen, is het te overwegen om een groter aantal, zo niet alle 32 Veiligheidshuizen in Nederland te onderzoeken. Ook is te overwegen het aantal interviews per te onderzoeken Veiligheidshuis uit te breiden. Daarbij kan gedacht worden aan gesprekken met wijkagenten of andere partners in het Veiligheidshuis buiten de Nationale Politie.

Ondanks de moeilijke start van het onderzoek en de beperkingen in de omvang van het onderzoek heeft het onderzoek interessante resultaten opgeleverd, waarmee zowel de Veiligheidshuizen zelf als het directoraat-generaal Politie van het ministerie van Justitie en Veiligheid mee aan de slag kan.

8 Literatuur

Abraham, M., & Nauta, O. (2014). *Politie en 'verwarde personen' Onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag*. Geraadpleegd van https://www.wodc.nl/binaries/2337-volledige-tekst_tcm28-73049.pdf

Andersson Elffers Felix. (2015). *Ruimte voor een professionele politieorganisatie. Een inventarisatieonderzoek naar kaders voor de uitvoering van het politiewerk*. Geraadpleegd van <https://aefbucket.s3.amazonaws.com/uploads/ckeditor/attachments/178/tk-bijlage-rapport-aef-ruimte-voor-een-professionele-politieorganisatie-eindrapport.pdf>

Bakker, M., & Thijssen, W. (2016, februari 06). *Nepotisme, machtswellust en droomdenken*. Geraadpleegd van de Volkskrant: https://www.volkskrant.nl/binnenland/zo-verzandde-de-grootste-reorganisatie-uit-nederlandse-geschiedenis~a4239454/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_content=free&utm_campaign=shared%20content&hash=beaabf299d956e829f0cac4a5e4146d432b5acfc

Blok, S. (2017). *Kabinetsreactie IBO effectiviteit politie*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Capstone projecten Universiteit Leiden (2018). *Nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen en de flexibiliseringsagenda van de politie*. Gepubliceerd op BlackBoard.

Commissie Evaluatie Politiewet 2012. (2017). *Evaluatie Politiewet 2012: doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag: Commissie Evaluatie Politiewet 2012

Dammen, R., Van der Varst, L. P., Bervoets, E., Dobbelaar, J., Van Bolhuis, V. J., & Luiten, T. (2008). *Quick Scan Veiligheidshuizen*. Geraadpleegd van <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/Quickscan%20Veiligheidshuizen.pdf>

De Wolf, M. (2015). *Een onderzoek naar de opbouw, het management en de sturing van veiligheidsnetwerken*. Niet gepubliceerde scriptie.

Helsloot, I., & Groenendaal, J. (z.d.). *Naar meer inzicht in de politieke netwerkpraktijk in de casus cybercrime, zeehavens en veiligheidshuizen*. Geraadpleegd van https://www.ru.nl/publish/pages/760158/bsk14-01_totaal.pdf

Hood, C. (1991). *A Public Management For All Seasons?* Public Administration, 69, 3-19.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2017), *Modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg*, Den Haag.

Kenis, P., & Provan, K. (2009). *Towards an exogenous theory of public network performance*. Public Administration, 87(3) 440-456

Kuipers, B. et al. (2014). *'The Management of Change in Public Organizations'*, Public Administration, 92(1), 1-20.

Lakerveld, J.A., Gussen, I.W.M., Stoutjesdijk, F.D., Tönis, I.C.M., De Zoete, J. (2017). *Maatschappelijke ontwikkelingen en hun implicaties voor gebiedsgebonden politiewerk*.

Geraadpleegd via:

http://www.regioburgemeesters.nl/publish/pages/216/2017_wodc_maatschappelijke Ontwikkelingen.pdf.

Landelijk Kader. (2013). *Veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners*. Geraadpleegd van <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/VHH-Landelijk-Kader-definitief.pdf>

Legge, K. (1995). *Human Resource Management. Rhetorics and Realities*. London, UK: MacMillan Press.

Levijn, M., & Rooseboom de Vries, S. (2017). Tevredenheidsonderzoek Veiligheidshuis Noord-Holland Noord. Niet openbaar gepubliceerd.

Mannak, R. (2010). *De effectiviteit van Veiligheidshuizen*. Geraadpleegd van https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/De_effectiviteit_van_Veiligheidshuizen_Samenvatting.pdf

Meurs, T., & Kreulen, B.J. (2017). *De uitdagingen voor gebiedsgebonden politiezorg. Ambigue ontwikkelingen, platgereden paden en nieuwe wegen*. Justitiële verkenningen 43, september p.64-80.

Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën/ Bureau Strategische Analyse. (2017). *IBO Effectiviteit politie*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/04/10/tk-bijlage-ibo-effectiviteit-politie/tk-bijlage-ibo-effectiviteit-politie.pdf>

NSOB. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Geraadpleegd van <https://www.nsob.nl/publicatie/2014-leren-door-doen>

[Overzichtskaart Veiligheidshuizen]. (z.d.) Geraadpleegd van: <https://www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen>

Politiebonden. (2018). *Herstelplan Nationale Politie*. Geraadpleegd op 10 mei 2018, van <https://www.politiebond.nl/assets/Herstelplan-politiebonden-tav-NP-20042018.pdf>

Politiewet 2012. (1-1-2017). Geraadpleegd via:

http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2017-01-01#Hoofdstuk2_Paragraaf2.1_Artikel3
Geraadpleegd op 28-03-2018

Provan, K. & Kenis, P. (2007), *Modes of network governance, structure, management and effectiveness*. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), 229-252.

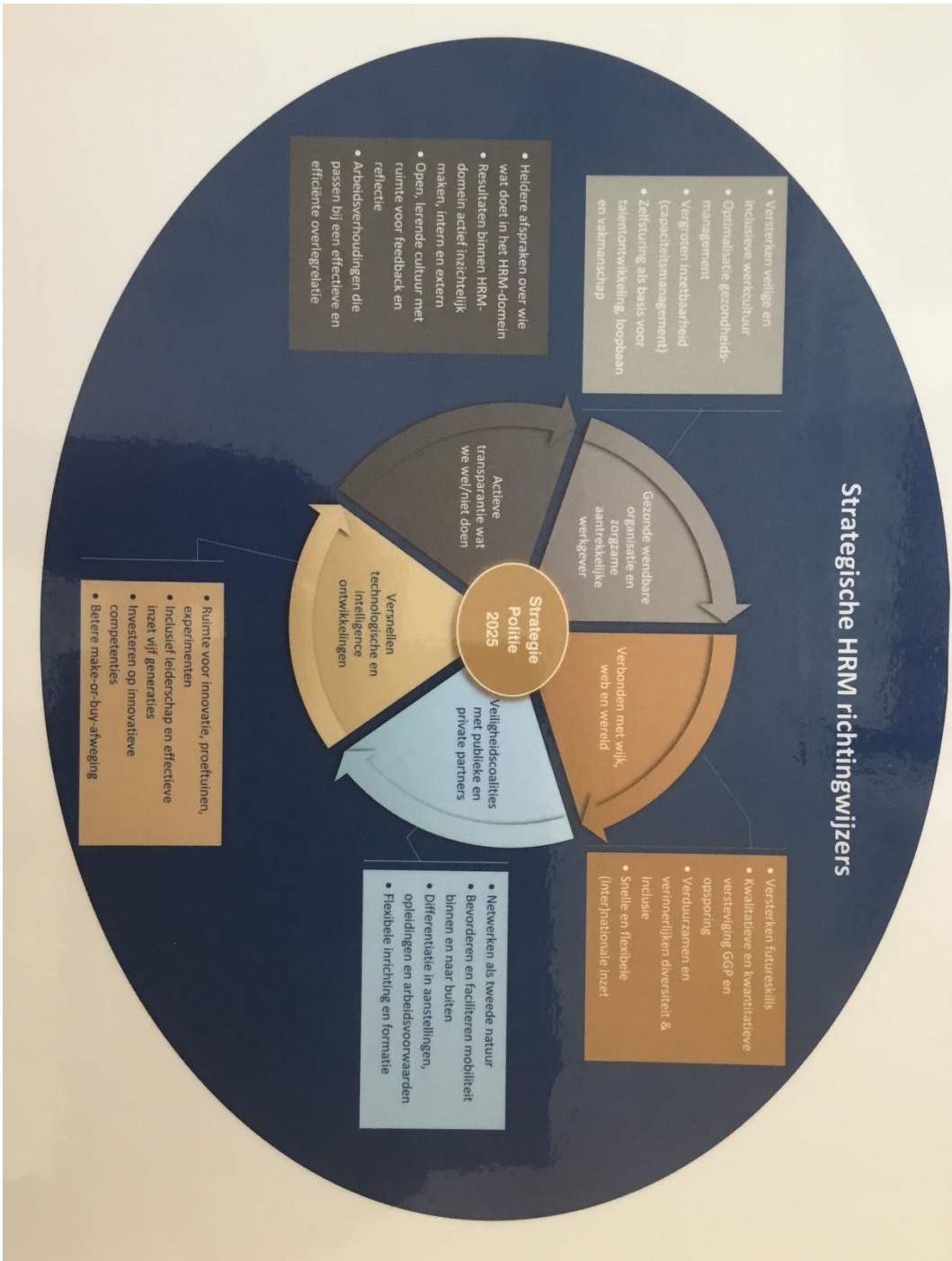
Regeerakkoord: Vertrouwen in de toekomst (2017), Kamerstukken II 2017-2018, 34700, 34. Den Haag: VVD, D66, CDA, ChristenUnie.

Roobeek, A. J. M., & Van der Helm, M. (2009). *Netwerkend Werken en Intelligent Opsporen. Een meervoudige uitdaging voor de Nederlandse Politie*. Free Musketeers, Zoetermeer.

- Rovers, B. (2011). *Resultaten van veiligheidshuizen*. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek. Geraadpleegd van https://www.wodc.nl/binaries/1951-samenvatting_tcm28-71414.pdf
- Rovers, B., & Hoogeveen, C. (2016). Landelijk kader voor de veiligheidshuizen. Invoering, ontwikkelingen en knelpunten. Geraadpleegd van https://www.wodc.nl/binaries/2663-volledige-tekst_tcm28-74293.pdf
- Thon, M. J. E. (2012). *Netwerkend Werken Voor De Toekomst Netwerkgericht werken aan integrale veiligheid in de toekomstige regionale politieeenheid Noord-Holland*. Niet gepubliceerde scriptie.
- Van der Heijden. M., Schalk.J., (2018), *Interorganisationele netwerken in publiek management*. In: *Publiek Management*. Van Noort. W. e.a.. Ter Pers. Coutinho, Bussum.
- Van der Lee, C. (2015). *Onderzoek naar de effecten van en samenwerking in het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord*. Geraadpleegd van http://www.vrnhn.nl/sites/vr_internet/files/Onderzoek_naar_de_effecten_van_en_samenwerking_in_het_Veiligheidshuis_Noord-Holland_Noord.pdf
- Van Vianen, R. T., Hoogeveen, C., Slump, G. J., Maaskant, G. M., & Persoon, A. M. (2008). *Evaluatie Justitie In De Buurt Nieuwe Stijl*. Geraadpleegd van https://www.wodc.nl/binaries/1578_volledige_tekst_tcm28-69840.pdf
- Veiligheidshuis Noord-Holland Noord. (2013). *Fusedocument. Veiligheidshuis Noord-Holland Noord*. Geraadpleegd van <http://docplayer.nl/45561205-Fusedocument-veiligheidshuis-noord-holland-noord.html>
- Whelan, C. (2011). *Network Dynamics and Network Effectiveness: A Methodological Framework for Public Sector Networks in the Field of National Security*. Australian Journal of Public Administration, 70(3), 275-286.

9 Bijlagen

Bijlage 1: Strategische HRM richtwijzers.



Bijlage 2: vragenlijsten semi-gestructureerde interviews medewerkers Veiligheidshuizen.

Inleiding

- Opname, anonimiteit etc.
- Introductie van capstone-project.
- Toelichting keuze onderwerp Veiligheidshuizen.

Introductie respondent

- Wat is uw functie?
- Wat houdt uw functie in?
- Hoe lang werkt u al bij het Veiligheidshuis?
- Hoe bent u hier terecht gekomen?

Taak en doelen Veiligheidshuis

- Hoe is het Veiligheidshuis ontstaan?
- Op welke problemen richt het Veiligheidshuis zich en is dit in ontwikkeling?
- Wat is het doel van het Veiligheidshuis? (Hoe wordt dit bepaald? Is er consensus over het doel? Door wie en hoe worden jullie beoordeeld? Wanneer leveren jullie goed werk?)
- Wat is de taak van het Veiligheidshuis in het netwerk? (Puur ondersteunend? Op welke gebieden?)

Partners in het Veiligheidshuis

- Welke partners zitten er in het Veiligheidshuis? (Zijn dit organisaties die gebonden zijn aan de overheid? Zijn de partners over de jaren veranderd?)
- Hoe is de verhouding tussen de partners (Zijn sommigen meer aanwezig? Is er een partij die de leiding neemt? Wie draagt onderwerpen/casussen/problemen aan?)
- Hoe verloopt de informatiedeling? (Wie maakt er keuzes over of iets wel of niet gedeeld kan worden? Worden er dossiers aangelegd? Is er een systeem waar elke partner op kan voor haar informatie).

Structuur

- Hoe vaak komt het netwerk bij elkaar?
- Hoe verloopt een samenkomst van het netwerk?
- Is er ook informeel contact tussen de partners?
- Werken jullie met werkgroepen of sub-netwerken?
- Is het netwerk gebonden aan bepaalde richtlijnen?
- Hoe flexibel is het netwerk? (Kan er bij acute gevallen snel opgetreden/overlegd worden? Kunnen er ook partners van buiten het netwerk eenmalig aanschuiven?)

Bestuur

- Wie is er verantwoordelijk voor het onderhouden van het netwerk?
- Wie heeft de beslisbevoegdheid?

- Zijn er bepaalde regels of richtlijnen? (Hoe zijn die tot stand gekomen en geformaliseerd?)
- Wat is de relatie tussen het Veiligheidshuis en de veiligheidsregio? (Wordt het Veiligheidshuis aangestuurd door de veiligheidsregio?)

Omgeving:

- Wat vraagt de omgeving van het netwerk?
- Is er verandering in de vraag naar het netwerk? (Worden er meer casussen besproken? Zien de partners de waarde van het netwerk?)
- Hoe ontwikkelt het netwerk zich?

Bijlage 3: vragenlijsten semi-gestructureerde interviews medewerkers politie.

Inleiding

- Opname, anonimiteit etc.
- Introductie van capstone-project.
- Toelichting keuze onderwerp Veiligheidshuizen.

Introductie respondent

- Wat is uw functie?
- Wat houdt uw functie in?
- Hoe lang werkt u al bij de politie?
- Hoe bent u hier terecht gekomen?
- Hoe lang werkt u al samen met het Veiligheidshuis.

Taak en doelen Veiligheidshuis

- Voor wat voor een casussen maakt de politie gebruik van het Veiligheidshuis?
- Wat is het doel van het Veiligheidshuis?
- Komen de doelen en werkwijze overeen met de andere partners?
- Wanneer heeft het Veiligheidshuis een toegevoegde waarde voor de politie? (Waar blijkt dat uit?)
- Hoe wordt het werk van het Veiligheidshuis beoordeeld en door wie? (Waar blijkt dat uit?)

Partners in het Veiligheidshuis

- Wat zijn voor de politie belangrijke partners in het Veiligheidshuis?
- Ondersteunen de partners het politiewerk?
- Ontlasten de partners het politiewerk?
- Dragen alle partners in dezelfde mate bij aan het netwerk?
- Is er daardoor minder capaciteit bij de politie nodig?
- Hoe gaan jullie om met informatiedeling onder de partners?

Structuur

- Hoe vaak hoe vaak maken jullie gebruik van het netwerk?
- Hoe verloopt een samenkomst van het netwerk?
- Heeft de politie ook buiten het netwerk om contact met de partners?
- Is de politie gebonden aan bepaalde richtlijnen?
- Hoe flexibel is het netwerk kunnen jullie te werk gaan in het netwerk? (Kan er bij acute gevallen snel opgetreden/overlegd worden?)

Bestuur

- Wie is er verantwoordelijk voor het onderhouden van het netwerk vanuit de politie?
- Wie heeft de beslisbevoegdheid?

Omgeving

- Wat vraagt de omgeving van het netwerk?
- Is er verandering in de vraag naar het netwerk? (Worden er meer casussen besproken? Zien de partners de waarde van het netwerk?)
- Hoe ontwikkelt het netwerk zich?

Overig

- Wat halen jullie aan resultaten uit het netwerk?
- Heeft het gebruik van het netwerk het politiewerk veranderd?
- Wat merken de agenten op straat van het werk dat in het Veiligheidshuis wordt gedaan?
- Kan de politie ook zonder het Veiligheidshuis dezelfde taken uitvoeren?
- Waarom is er gekozen voor deze opzet van het netwerk?
- Wat is er nodig om het netwerk optimaal te laten functioneren?
- Zijn er ontwikkelingen binnen het netwerk die de politie graag zou willen zien?
- Is er minder handhaving nodig doordat er meer preventief gewerkt wordt?
- kost het meer werk of minder?