
Een open deur?

Over succesvolle samenwerking tussen zorg en veiligheid in gemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland



Een open deur?

Succesvolle samenwerking tussen zorg en veiligheid in gemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland

Masterscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
ing. Yvon van Loon
442317

Eerste lezer: prof. dr. H.J.M. Fenger
Tweede lezer: prof. dr. J.F.M. Koppenjan



Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie ‘Een open deur?’ over succesvolle samenwerking tussen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio’s West-Brabant en Zeeland. Dit onderzoek is verricht voor de afronding van de master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. In de gemeenten Etten-Leur, Halderberge, Middelburg en Tholen ben ik in de gelegenheid geweest te spreken met zowel bestuurders, managers als professionals vanuit de domeinen zorg en veiligheid. Ik ben de respondenten zeer dankbaar dat ze mij deze gelegenheid hebben geboden en een inkijkje gaven in hun organisaties.

Tevens ben ik mijn man Gert-Jan en kinderen Julian en Amy zeer dankbaar voor de ruimte die ze mij gaven om naast mijn belangrijkste taak van mama zijn en mijn drukke baan als veiligheidkundige deze studie te kunnen volgen. Het heeft veel impact gehad als mijn dochttertje Amy weer eens vroeg: “Mama, moet je nu weer naar school?” en mijn zoon Julian zei: “Zet ’m op mama!”, zijn duim omhoog deed en een extra kusje op het raam gaf bij het afscheid nemen. Maar vast en zeker ook het goede voorbeeld van doorzettingskracht als je graag iets wilt bereiken. Ik heb met veel enthousiasme de studie bestuurskunde gevolgd. Het was een welkome aanvulling op de functie die ik op meerdere dossiers als bestuurlijk adviseur vervul om te leren kijken en redeneren vanuit verschillende perspectieven, maar met name door de verrijking van kennis die ik in de praktijk gelijk kon toepassen. De afgelopen twee jaar heb ik ontzettend veel geleerd en nieuwe inzichten opgedaan.

Graag wil ik mijn begeleider prof. dr. Menno Fenger heel hartelijk danken voor zijn deskundige begeleiding. Mijn medestudenten Tjeerd, Christian en Dely voor de intervisiebijeenkomsten en het leren van elkaar. Ook wil ik graag de tweede lezer prof. dr. Joop Koppenjan bedanken voor de tussentijdse feedback. Harold en Rob ontzettend bedankt, dat jullie altijd voor mij klaar stonden. Eveneens op het werk als het even heel druk was, maar vooral de vele inspirerende gesprekken om mee te denken over actuele vraagstukken die zijn vertaling kregen in verschillende papers en deze masterscriptie. Siske, Nel, Gerda en Thomas, jullie gaven me net dat steuntje in de rug door te helpen met de uitwerking van de interviews. Tenslotte ook mama super bedankt voor het uitwerken van de interviews. Ik heb nu weer tijd om eens te gaan shoppen! En ik weet dat mijn vader trots zou zijn, heel trots.

Ik kijk uit naar de toekomst, waarin wellicht nieuwe deuren voor mij zullen openen als bestuurskundige, waar ik met alle plezier mijn opgedane kennis zou willen toepassen. Ik blijf het een enorme verrijking vinden om mezelf telkens te inspireren en uit te dagen door nieuwe kennis tot me te nemen en toe te kunnen passen in actuele maatschappelijke vraagstukken. Met het schrijven van deze masterscriptie tracht ik kennis aan te leveren en daarmee bij te dragen aan het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld door sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio’s West-Brabant en Zeeland te verklaren.

Ik wens u veel leesplezier!

Yvon van Loon

Rotterdam, augustus 2017

Samenvatting

Vanaf 1 januari 2015 dragen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet. Door deze decentralisaties hebben gemeenten een grotere taak gekregen in het zorgdomein. Gemeenten zijn hierdoor verantwoordelijk voor de aanpak van huiselijk geweld tegen zowel volwassenen als kinderen. Ook de verantwoordelijkheid voor het brede veiligheidsdomein is in toenemende mate gedecentraliseerd. Burgemeesters hebben meerdere bestuursrechtelijke bevoegdheden gekregen om naast de toepassing van het strafrecht in te kunnen grijpen in de persoonlijke levenssfeer van inwoners, zoals het opleggen van een tijdelijk huisverbod. Naast bestuurders hebben professionals vanuit de domeinen zorg en veiligheid in gemeenten een belangrijke rol bij de aanpak van huiselijk geweld. Door de decentralisaties zijn de professionals op het zorgdomein uitgebreid, zoals zorg- en jeugdprofessionals, die namens gemeenten in wijkteams of centra voor jeugd en gezin een belangrijke bijdrage leveren aan de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld. De samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld is complex. Dit blijkt uit verschillende incidenten en onderzoeken die door de samenwerkende rijksinspecties Toezicht Jeugd/Sociaal Domein zijn verricht. Meerdere onderzoeken onderstrepen het belang van een integrale benadering bij de aanpak van huiselijk geweld en focussen in aanbevelingen op het waarborgen van veiligheid in de zorg en ondersteuning van kwetsbare gezinnen. De inspecties zien een belangrijke rol weggelegd voor bestuurders, omdat ze in staat zijn het stelsel op lokaal niveau in te richten op basis van hun kennis van de lokale situatie. Naast deze sturende rol van bestuurders geven de inspecties aan een regierol voor professionals in hun uitvoerende rol te zien. Bestuurders en professionals zijn samen aan zet. De samenwerking dienen gemeenten in het lokale stelsel zo in te richten dat alle relevante sectoren op elkaar aangesloten zijn, professionals elkaar weten te vinden en er voldoende opschalingsmogelijkheden bij professionals zijn belegd. In het bijzonder geldt dit voor de aansluiting van verschillende domeinen die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld en er moeten binnen de gemeente heldere afspraken zijn wie de regie in welk geval heeft. Gemeenten werken voor de aanpak van huiselijk geweld intensief samen met Veilig Thuis.

De doelstelling van dit onderzoek is kennis aanleveren en daarmee bij te dragen aan het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld door sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland te verklaren. In dit onderzoek zijn een viertal cases onderzocht: de gemeenten Etten-Leur en Halderberge binnen de Veilig Thuis regio West-Brabant en de gemeenten Middelburg en Tholen binnen de Veilig Thuis regio Zeeland. Aansluitend op de doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd: *“Wat is de invloed van sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland?”*

Uitgaande van de theoretische concepten wordt in dit onderzoek de aanpak van huiselijk geweld gezien als ketensamenwerking. Kenmerken van succesvolle ketensamenwerking die uit de wetenschappelijk literatuur kunnen worden afgeleid zijn: een gedeelde visie, gezamenlijke werkafspraken en erkenning van onderlinge samenhang tussen actoren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995; in Korsten, 2006; Geuijen, 2011; Goedee en Entken, 2008; Poorthuis et al. 2003; Van der Aa en Konijn, 2004; Van Duivenboden et al., 2000). De aanpak van huiselijk geweld wordt gekenmerkt door een diversiteit aan actoren die een bijdrage leveren vanuit hun expertise en middelen om het probleem aan te pakken. Bekkers (2012) geeft dan ook aan dat het succes van de uitvoering van beleid wordt bepaald door de mate waarin organisaties bereid zijn om met elkaar samen te werken. Een belangrijke sturingsvraag hierbij is de wijze waarop partijen in staat zijn om een gemeenschappelijke beleidspraktijk te realiseren. Sturing wordt in dit onderzoek gezien vanuit het

perspectief van de sturende overheid en gezien als een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context, die afhankelijk is van de aard van het vraagstuk, de actoren die erbij betrokken zijn, de soort relaties dat al tussen de actoren bestaat en de dynamiek die in het veld zichtbaar is (Kickert e.a., 1985, In 't Veld, 1989, in Bekkers, 2007; Van der Steen et al. 2014, 2015). Volgens Koppenjan et al. (1993) is de positie die de overheid inneemt van belang voor een goede samenwerking. Wanneer de overheid zich soms als partner en dan weer als partij boven andere partijen opstelt, gaat dit ten koste van haar eigen legitimiteit. De manier van sturen heeft gevolgen voor de samenwerking. In gemeenten wordt de organisatie van samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid vormgegeven bij de aanpak van huiselijk geweld. Belangrijke kenmerken van de organisatie zijn organisatiestructuur en cultuur. Organisatiestructuur is de wijze waarop taken in een organisatie zijn verdeeld, inspanningen worden geïntegreerd en de wijze waarop het verrichten van taken wordt gecoördineerd om de doelen van de organisatie te behalen (Bovens et al., 2007; Mintzberg, 2010; Lawrence en Lorsch, 1967.) Organisatiecultuur is de gevestigde manier van denken en doen in een organisatie alsmede de waarden en normen, ideeën en opvattingen die in een organisatie leven (Bovens et al., 2007). Cultuur werkt door in de structuur van een organisatie, omdat taakverdeling en coördinatie concreet gestalte krijgen in de gevestigde manieren van doen binnen een organisatie (Bovens et al., 2007). Volgens Lawrence en Lorsch (1976) kunnen subsystemen in een gedifferentieerd systeem aan verschillende logica's onderworpen zijn. Verschillende actoren hebben verschillende belangen, overtuigingen, werkculturen en doelen. Ook is het mogelijk dat verschillende groepen personen in organisaties verschillend denken over samenwerking of dat professionals ervaren dat hun professionele logica in het gedrang komt. De logica's vertegenwoordigen verschillende werelden en waarden (Noordegraaf en Geuijen, 2011). De samenwerking is niet succesvol als er alleen binnen de eigen logica's geopereerd blijft worden. Aan de hand van de professionele en institutionele logica (WRR, 2004a) kunnen verschillen tussen de domeinen zorg en veiligheid begrepen worden. De theorie van Wilson (2000) is gebruikt om dieper in te zoomen op de taakuitoefening van de wijze waarop professionals, managers en bestuurders hun werkzaamheden uitvoeren en de professionele en institutionele logica (WRR, 2004a) te kunnen doorgronden. Operators, managers en executives kunnen verschillende visies hebben over wat als formele doelen van de organisatie worden gezien, hun taakopvatting en wat als succesvol handelen wordt beschouwd. Wat succesvol handelen is, wordt beïnvloed door de organisatiecultuur waar iemand deel van uitmaakt en hoe succesvol handelen daar wordt gedefinieerd. Organisaties met verschillende culturen kunnen te maken krijgen met conflicten en dat leidt tot falen in de samenwerking (Wilson, 2000).

De conclusies van het onderzoek zijn dat de wijze van sturing van invloed is op de mate van succesvolle ketensamenwerking alsmede zijn de wijze waarop organisaties zijn gestructureerd en verschillen in cultuur in een organisatie van invloed op succesvolle ketensamenwerking. De wijze van sturing op de aanpak van huiselijk geweld in Zeeland en West-Brabant kenmerkt zich overwegend door een netwerkbenadering (Beurskens en Korsten, 2007; Geuijen, 2011 en Koppenjan et al., 1993). Een hiërarchische sturingsbenadering wordt incidenteel gehanteerd als blijkt dat er geen casusregie is of wordt opgepakt. Dit kan leiden tot falende ketensamenwerking, omdat het leidt tot blokkades in interacties wat niet bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren gericht op een gezamenlijke oplossing (Koppenjan et al., 1993). Het falen van samenwerking wordt versterkt doordat er ten aanzien van ketenregie verschillende opvattingen bestaan, de verantwoordelijkheden met Veilig Thuis nog niet altijd duidelijk belegd zijn en er soms verschil van inzicht is wie casusregie heeft of zou moeten hebben. Naast dat er casusregie is belegd bij Veilig Thuis is er ook binnen de gemeenten casusregie belegd: in Etten-Leur bij het domein veiligheid en in Middelburg en Tholen bij het domein zorg. Het verschil van opvattingen over ketenregie is van invloed op de erkenning van de onderlinge samenhang en onduidelijkheden in verantwoordelijkheden kunnen vervolgens leiden tot falende ketensamenwerking. Daarnaast vindt in alle gemeenten regie bij quality of life-issues plaats bij casussen. Deze vorm van ketenregie draagt bij aan succesvolle ketensamenwerking, omdat deze onderlinge samenhang wordt erkend door alle respondenten. Ook is er sprake van polycentrische

sturing (Teisman, 1992), waarin deels overlap zit. Er wordt binnen de diverse samenwerkingsverbanden beleid ontwikkeld voor de aanpak van huiselijk geweld, Wmo en jeugd. Dit leidt tot falende ketensamenwerking aangezien er ook geconstateerd is, dat er veel verschillende visies zijn geformuleerd en ondanks een gezamenlijke regionale visie er geen sprake is van een gedeelde visie. In de onderzochte gemeenten is sprake van meervoudig organiseren, waarbij bewust wordt geopereerd vanuit verschillende perspectieven om te voldoen aan de vereisten van goed bestuur (Van der Steen et al., 2015). De wijze van sturing is in de vier gemeenten gericht op een gezamenlijk doel, namelijk het helpen van slachtoffers door enerzijds een aanpak gericht op het bereiken van resultaten hiervoor (presterende overheid) en anderzijds zorg te dragen dat signalen kunnen worden gedeeld via wijkteams of gebiedsteams door inwoners en professionals (netwerkende overheid). Dit draagt bij aan succesvolle ketensamenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld.

Ook de wijze waarop organisaties zijn gestructureerd en verschillen in cultuur in een organisatie zijn van invloed op succesvolle ketensamenwerking. Door het feit dat bij de aanpak van huiselijk geweld meerdere domeinen tegelijkertijd een rol spelen zijn er verschillen waar te nemen in de manier waarop zij zijn gestructureerd volgens de indeling van Bovens et al. (2007) en Mintzberg (2010). De taken zijn op eenzelfde wijze verdeeld tussen de domeinen zorg en veiligheid in alle vier de gemeenten. De integratie en coördinatie van taken vindt plaats op casusniveau door professionals in de uitvoering en indien nodig worden bestuurders betrokken en managers geïnformeerd. De institutionele logica (WRR 2004a) wordt in alle vier de gemeenten gekenmerkt door de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod en de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de rol die de professionals veiligheid vervullen als regisseur bij complexe en risicovolle casussen. In de vier gemeenten is vastgesteld dat ondanks de verschillen in inrichting van het sociaal domein of het coördinatiemechanisme (Mintzberg, 2010) integratie van taken plaats vindt gericht om een casus van huiselijk geweld integraal aan te pakken en dit is van belang voor succesvolle ketensamenwerking. Er kan ten aanzien van cultuur worden vastgesteld, dat in de vier gemeenten niet alleen binnen de eigen logica's geopereerd blijft worden. Dit komt doordat gemeenschappelijke opvattingen over de aanpak van huiselijk ontstaan, doordat de professionals zorg en veiligheid elkaar vaak opzoeken en elkaar vinden in een gemeenschappelijke aanpak om gezamenlijk oplossingen te vinden voor de casus. Of zoals de respondenten het aangeven: veiligheid is vooral repressief bezig op korte termijn om een veilige situatie te creëren en zorg curatief gericht op de langere termijn en te bekijken voor het gezin, de familie en de behoefte van het individu welke hulpverlening nodig is om herhaling in de toekomst te voorkomen. Hierdoor komen de verschillende professionele logica's bij elkaar en dit draagt bij dat zowel vanuit het domein veiligheid als zorg de doelen bij de aanpak van huiselijk geweld en wat als succesvol handelen wordt gezien bij elkaar wordt gebracht. Hierdoor ontstaat succesvolle ketensamenwerking die zich richt op vroegtijdig signaleren van huiselijk geweld, het zorgdragen voor het beëindigen van de onveilige situatie en iedereen hulpverlening en veiligheid te kunnen bieden die nodig is.

In dit onderzoek worden drie aanbevelingen gedaan aan de onderzochte gemeenten en Veilig Thuis organisaties. De eerste gaat over het uitbreiden van de huidige werkafspraken tussen gemeenten en Veilig Thuis met de verschillende vormen van ketenregie. De tweede aanbeveling geldt voor alle gemeenten en gaat in op het waarderen van de verschillen tussen de domeinen zorg en veiligheid, aangezien verschillende logica's samen zorgen voor het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld. De derde aanbeveling gaat in op het formuleren van één gedeelde visie. Gemeenten moeten bij beleidsontwikkeling nagaan of er al een visie is opgesteld voor de aanpak van huiselijk geweld en tevens keuzes maken waar een gezamenlijk beleid wordt opgesteld voor de aanpak van huiselijk geweld, zodat er één gedeelde visie ontstaat op de aanpak van huiselijk geweld.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel- en vraagstelling	11
1.3 Maatschappelijke relevantie.....	11
1.4 Wetenschappelijke relevantie	12
1.5 Leeswijzer.....	12
2. Theoretisch kader	13
2.1 Samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld.....	13
2.2 Sturing.....	18
2.3 Organisatie	24
2.4 Conceptueel model.....	29
3. Methodologie.....	32
3.1 Operationalisering	32
3.2 Onderzoekstrategie	34
3.3 Caseselectie	34
3.4 Onderzoeksmethoden	36
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid.....	37
4. Aanpak huiselijk geweld West-Brabant	38
4.1 Regionale aanpak huiselijk geweld West-Brabant.....	38
4.2 Aanpak huiselijk geweld gemeente Etten-Leur	44
4.3 Aanpak huiselijk geweld gemeente Halderberge	54
5. Aanpak huiselijk geweld Zeeland	65
5.1 Regionale aanpak huiselijk geweld Zeeland	65
5.2 Aanpak huiselijk geweld gemeente Middelburg	70
5.3 Aanpak huiselijk geweld gemeente Tholen	80
6. Vergelijking van de cases	91
6.1 Succesvolle ketensamenwerking	91
6.2 Wijze van sturing.....	93
6.3 Organisatiestructuur en cultuur	95
7. Conclusies, aanbevelingen en reflectie.....	98
7.1 Conclusies	98
7.2 Aanbevelingen	104
7.3 Reflectie	105
Literatuurlijst.....	108
Bijlage I Gemeenten Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland.....	114
Bijlage II Topiclijst	115
Bijlage III Overzicht respondenten.....	116

1. Inleiding

Vanaf 1 januari 2015 dragen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet. Door deze decentralisaties hebben gemeenten een grotere taak gekregen in het zorgdomein. Gemeenten zijn hierdoor verantwoordelijk voor de aanpak van huiselijk geweld tegen zowel volwassenen als kinderen. Ook de verantwoordelijkheid voor het brede veiligheidsdomein is in toenemende mate gedecentraliseerd. Burgemeesters hebben meerdere bestuursrechtelijke bevoegdheden gekregen om naast de toepassing van het strafrecht in te kunnen grijpen in de persoonlijke levenssfeer van inwoners, zoals het opleggen van een tijdelijk huisverbod. In 2014 gaf burgemeester Gaillard aan twijfels te hebben over de gevolgen van de decentralisatie van de jeugdzorg voor de verhouding in het college van burgemeester en wethouders tussen de burgemeester met de portefeuille veiligheid en de wethouder die jeugdzorg in zijn portefeuille krijgt.

Als burgemeester beslis ik over een tijdelijk huisverbod. Maar dat kan ik alleen doen als ik weet dat goede hulpverlening beschikbaar is. Daarvoor ben ik straks, als er geen Bureau Jeugdzorg meer is, afhankelijk van mijn wethouder. Normaal gesproken zal dat prima gaan. Maar het kan schuren. Burgemeester Gaillard, geciteerd in Mudde, 2014

Als dit dilemma in juridische termen wordt toegelicht, is de burgemeester als bestuursorgaan verantwoordelijk voor een tijdelijk huisverbod vanuit zijn veiligheidsportefeuille en als collegelid is hij medeverantwoordelijk voor de hulpverlening (VNG, 2014). Het college van burgemeester en wethouders is sinds de decentralisatie gezamenlijk verantwoordelijk voor het overlappende beleidsterrein van zorg en veiligheid. Niet alleen de burgemeester, maar eveneens de wethouder met (jeugd)zorg en de uitvoering van de Wmo in zijn portefeuille moet goed zijn aangehaakt bij de aanpak van huiselijk geweld. Naast bestuurders hebben professionals vanuit de domeinen zorg en veiligheid in gemeenten een belangrijke rol bij de aanpak van huiselijk geweld. Door de decentralisaties zijn de professionals in gemeenten op het zorgdomein uitgebreid, zoals zorg- en jeugdprofessionals die in wijkteams of centra voor jeugd en gezin een belangrijke bijdrage leveren aan de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld.

1.1 Aanleiding

Het is vrijdagmiddag en de telefoon gaat bij de adviseur openbare orde en veiligheid. Het is zijn collega, een jeugdprofessional, die meldt dat de veiligheid van een kind in een gezin zorgelijk is door onenigheid tussen vader en moeder. De jeugdprofessional is al enkele weken bezig om zich te richten op de zorg voor het kind. Echter dient zich steeds meer een veiligheidsvraagstuk aan, omdat er dreigingen geuit worden tussen de ouders. De jeugdprofessional stelt de adviseur openbare orde en veiligheid in kennis en vraagt hoe nu te handelen?

Adviseur openbare orde en veiligheid, persoonlijke communicatie 30 september 2016

Bij de aanpak van huiselijk geweld moet de verantwoordelijkheids- en rolverdeling helder zijn tussen de domeinen zorg en veiligheid in een gemeente (VNG, 2016a). Problemen kunnen ontstaan als professionals bezig zijn met hulp bieden en minder focus hebben op veiligheid. Sterker nog als mensen geen hulp willen, vraagt dit een andere rol, namelijk verantwoordelijkheid nemen voor veiligheid. De professional staat dan voor een dilemma: aansluiten om hulp te kunnen bieden of veiligheid creëren en dan de kans hebben dat mensen niet openstaan voor (vervolg)hulp of bang zijn voor de gevolgen. Een verantwoordelijkheid die grote gevolgen kan hebben als het misgaat.

De samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld is complex, zoals blijkt uit verschillende incidenten en onderzoeken die door de samenwerkende rijksinspecties Toezicht Jeugd/Sociaal Domein zijn verricht. Dit laat ook het voorbeeld zien van het overlijden van een kind als gevolg van huiselijk geweld op zevenjarige leeftijd in de gemeente Heerlen in maart 2015. Naar aanleiding daarvan hebben de samenwerkende rijksinspecties Toezicht Jeugd/Sociaal Domein (de inspecties Jeugdzorg, Gezondheidszorg, Veiligheid en Justitie, Onderwijs en Sociale Zaken en Werkgelegenheid) onderzoek gedaan. Het oordeel van de inspecties is dat de betrokken professionals gezamenlijk onvoldoende prioriteit hebben gegeven aan de veiligheid van het kind en evenmin kwamen zij gezamenlijk tot een sluitende aanpak voor het gezin. De inspecties formuleerden verbeterpunten voor de gemeente Heerlen en de organisaties die een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor samenhangende hulpverlening aan kwetsbare gezinnen. Voor andere gemeenten is het rapport eveneens belangrijk. Het biedt de kans om vanuit hun nieuwe regierol, die voortvloeit uit de drie decentralisaties in het sociaal domein, samen met de betrokken organisaties te leren op basis van het rapport (Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, 2016a). Een ander voorbeeld komt uit Zeeland, waarbij een baby is overleden en de ouders zijn aangehouden op verdenking van huiselijk geweld. De inspecties doen onderzoek in de gemeente Middelburg naar de aanpak van huiselijk geweld in deze casus.

Figuur 1:

Baby overleden, ouders aangehouden

MIDDELBURG - De politie heeft de ouders aangehouden van een baby die eind vorige maand overleed in het ziekenhuis in Rotterdam. Volgens de politie was er sprake van een niet natuurlijke dood en is het kind vermoedelijk mishandeld.

De politie en het Openbaar Ministerie (OM) startten twee weken geleden hun onderzoek nadat op maandag 23 mei was gemeld dat in het Sophia Kinderziekenhuis een jongetje was opgenomen dat zwaar lichamelijk letsel had. Het vermoeden bestond dat er sprake was van kindermishandeling en daarom werd een aangifte opgenomen. Ook werd direct een onderzoek gestart. De Jong, 7 juni 2016

Meerdere onderzoeken onderstrepen het belang van een integrale benadering bij de aanpak van huiselijk geweld en focussen in de aanbevelingen op het waarborgen van veiligheid in de zorg en ondersteuning van kwetsbare gezinnen. De samenwerkende rijksinspecties hebben in 2013 het eerste rapport 'Leren van Calamiteiten: veiligheid van kinderen in kwetsbare gezinnen' uitgebracht en in 2016 het tweede rapport. Het doel van de rapporten is om lessen uit calamiteitenonderzoeken te delen en om samenhang tussen beleid (bestuurders) en uitvoeringspraktijk (professionals) te creëren in de zorg voor kinderen in kwetsbare gezinnen. De inspecties zien een belangrijke rol weggelegd voor bestuurders, omdat ze in staat zijn het stelsel op lokaal niveau in te richten op basis van hun kennis van de lokale situatie. Naast deze sturende rol van bestuurders geven de inspecties aan een regierol voor professionals in hun uitvoerende rol te zien. Bestuurders en professionals zijn samen aan zet. De samenwerking dienen gemeenten in het lokale stelsel zo in te richten dat alle relevante sectoren op elkaar aangesloten zijn, professionals elkaar weten te vinden en er voldoende opschalingsmogelijkheden bij professionals zijn belegd. In het bijzonder geldt dit voor de aansluiting van verschillende domeinen die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld en er moeten binnen de gemeente heldere afspraken zijn wie de regie in welk geval heeft (Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, 2016b). Professionals hebben een belangrijke rol in de aanpak van huiselijk geweld. Ze moeten scherp zijn op signalen en op basis daarvan kunnen handelen om te zorgen, dat geweld zo vroeg mogelijk kan worden gestopt. Om professionals hierbij te ondersteunen, is er een verplichte meldcode bestaande uit stappen hoe te handelen bij huiselijk geweld en een meldplicht om signalen van huiselijk geweld te melden. Gemeenten werken voor de aanpak van huiselijk geweld intensief samen met Veilig Thuis. Op basis van de Wet maatschappelijke

ondersteuning zijn gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie van een advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit heeft landelijk vorm gekregen in 26 Veilig Thuis regio's. De Veilig Thuis-organisaties zouden in de toekomst een nog belangrijkere rol krijgen, aangezien de Staatssecretaris voornemens is om de meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling aan te scherpen en een registratievereiste door te voeren. In de afgelopen jaren is door gemeenten flink geïnvesteerd in de aanpak van huiselijk geweld om te komen tot een sluitende aanpak. Een sluitende aanpak behelst een aanpak die alle doelgroepen bereikt: slachtoffers, geweldplegers en getuigen en tevens diverse onderdelen bevat, zoals preventie, signalering en bescherming, justitiële aanpak, hulpverlening en nazorg. De landelijke overheid stimuleert dit door het VNG-programma: Veilig Thuis de basis op orde (Van Rijn, 2017). De inspectie Jeugdzorg en de inspectie voor de Gezondheidszorg houden toezicht op de kwaliteit van Veilig Thuis. In de Veilig Thuis Regio Zeeland constateerden de inspecties, dat de organisatie op het gebied van personeel, veiligheid en afhandelen van wachtlijsten steken liet vallen (Inspectie Jeugdzorg en de inspectie voor de Gezondheidszorg, 2015a).

Figuur 2:

Veilig Thuis Zeeland mist goed personeel

VLISSINGEN - Veilig Thuis Zeeland, het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling, beschikt niet over kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel. Ook schort een en ander aan de veiligheid. Dat is het oordeel van de Inspecties Jeugdzorg en Gezondheidszorg. PZC, 2 februari 2016

In de Veilig Thuis Regio West-Brabant oordeelden de inspecties positief over de inzet van gekwalificeerde professionals die ervoor zorgen dat acuut onveilige situaties worden opgeheven. Ook geeft de inspectie aan een aantal werkwijzen van Veilig Thuis West-Brabant als 'good practices' te zien (Inspectie Jeugdzorg en de inspectie voor de Gezondheidszorg, 2015b).

De inspecties hebben geconstateerd dat Veilig Thuis West-Brabant zijn onderzochte taken op een aantal punten dusdanig weloverwogen en kwalitatief sterk uitvoert, dat zij deze werkwijzen als "good practices" bestempelen: zo is Veilig Thuis West-Brabant reeds ver in de ontwikkeling van Veilig Thuis tot één integrale organisatie. Verder ondersteunt Veilig Thuis West-Brabant lokale partijen in de gemeenten door de inzet van lokale ondersteuners vanuit Veilig Thuis. Een ander goed voorbeeld is het cluster proces- en casusregie van Veilig Thuis West-Brabant.
Inspectie Jeugdzorg en de inspectie voor de Gezondheidszorg, 2015c.

De inspectie heeft begin 2017 alle Veilig Thuis-organisaties opnieuw getoetst of ze samenwerkingsafspraken hebben vastgelegd met gemeenten op basis van het kwaliteitskader Veilig Thuis: zicht op veiligheid over de overdracht van meldingen aan de lokale toegang: wijkteam of centrum voor jeugd en gezin (VNG, 2016b). De decentralisaties hebben ervoor gezorgd, dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de aanpak van huiselijk geweld tegen volwassenen én kinderen. Dit gebeurt samen met Veilig Thuis-organisaties en professionals uit de domeinen zorg en veiligheid van gemeenten. Gemeenten hebben de verplichting om de aanpak van huiselijk geweld te regisseren en zorg te dragen voor een adequate en kwalitatieve hulpverlening aan slachtoffers op basis van de Wmo. Bovendien is zicht hebben op veiligheid van belang in de samenwerking, zoals verschillende incidenten en onderzoeken onderstrepen. Vanuit de verplichting voor gemeenten om de aanpak van huiselijk geweld te regisseren, is het in dit onderzoek interessant om te bezien op welke wijze zij sturen op succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid om zorg te dragen voor een goede hulpverlening aan slachtoffers. Daarnaast is de inrichting van het lokale stelsel veranderd door de decentralisaties. Het aantal professionals in het zorgdomein is uitgebreid en de organisatiestructuur in gemeenten aangepast. De gevolgen hiervan zijn tevens boeiend bij de aanpak van huiselijk geweld in de context van Veilig Thuis West-Brabant en Zeeland.

1.2 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is kennis aanleveren en daarmee bij te dragen aan het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld door sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland te verklaren.

Aansluitend op de doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Wat is de invloed van sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke kenmerken van sturing, organisatie en samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld kunnen uit de literatuur worden afgeleid?
2. Wat zijn de kenmerken van de aanpak van huiselijk geweld binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland?
3. Op welke wijze manifesteren kenmerken omtrent sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid zich bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland?
4. Welke aanbevelingen voor het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld kunnen worden gegeven?

1.3 Maatschappelijke relevantie

Huiselijk geweld komt veelvuldig voor in de Nederlandse samenleving. Ongeveer 200.000 mensen worden jaarlijks slachtoffer van huiselijk geweld. Als de lichtere vormen van huiselijk geweld erbij worden opgeteld, lopen schattingen hoger op tot bijna 1 miljoen (Van der Veen en Bogaerts, 2010). Daarnaast groeien jaarlijks naar schatting minimaal 60.000 kinderen op in een gezin waar sprake is van huiselijk geweld. Deze vorm van geweld in de privésfeer is de omvangrijkste vorm van geweld in onze samenleving. Huiselijk geweld kan leiden tot emotionele, psychische en/of seksuele problemen. Ook verzuim op het werk of school of het verliezen van een baan kan het gevolg zijn van huiselijk geweld voor een slachtoffer. Gezien de omvang en gevolgen van huiselijk geweld is de maatschappelijk impact groot. Slachtoffers dragen de gevolgen nog jaren met zich mee en de behoefte aan hulp varieert per ervaring en per persoon. In de hulpverlening wordt gestreefd naar een aanpak die alle betrokkenen, ook plegers van huiselijk geweld, zo veel mogelijk naar de hulpverlening leidt. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de aanpak van huiselijk geweld tegen volwassenen en kinderen. De rol van gemeenten is de afgelopen jaren steeds meer versterkt. Enerzijds door de Wet tijdelijk huisverbod en anderzijds door de decentralisaties per 1 januari 2015 (Movisie, 2013). Gemeenten hebben nog meer dan voorheen een belangrijke rol bij de aanpak van huiselijke geweld, zowel vanuit het domein zorg als veiligheid. De wijze van aanpak heeft direct gevolgen voor de samenleving. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant aangezien meer kennis over sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland kan bijdragen aan het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld. Tevens kan het onderzoek waardevolle inzichten opleveren voor andere gemeenten in Nederland. Hierdoor wordt met dit onderzoek een bijdrage geleverd aan een actueel maatschappelijk en beleidsmatig vraagstuk.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de combinatie van theorieën over sturing, organisatie en samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld en te bezien hoe verbindingen kunnen worden gelegd tussen de wetenschappelijke theorie en empirie. Dat gebeurt in dit onderzoek door de kenmerken van theoretische concepten over sturing, organisatie en samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld te beschrijven en te gebruiken als theoretische bril. Deze theoretische concepten worden verbonden met empirie door te onderzoeken op welke wijze de kenmerken zich manifesteren in de praktijk bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de domeinen zorg en veiligheid in gemeenten, waarover nog weinig bekend is in de literatuur en nauwelijks onderzoek naar is verricht. Er kan met dit onderzoek actuele empirie worden toegevoegd aan bestaande kennis. Dit onderzoek kan daarmee een aanvulling vormen op de wetenschap, omdat het nieuwe inzichten kan opleveren na de decentralisaties in het sociaal domein en kennis kan worden gevormd aan de hand van inzichten over sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methodologie van het onderzoek toegelicht. Hoofdstuk 4 betreft de empirische analyse van de aanpak van huiselijk geweld in West-Brabant. De empirische analyse van de aanpak van huiselijk geweld in Zeeland wordt in hoofdstuk 5 uiteengezet. In hoofdstuk 6 vindt een vergelijking plaats van de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland. Tot slot beschrijft hoofdstuk 7 de conclusies, aanbevelingen en reflectie op het onderzoek.

2. Theoretisch kader

Door de decentralisaties is de rol van gemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld verstevigd om lokaal vorm te geven aan de ketenaanpak van huiselijk geweld. De regie over de aanpak van huiselijke geweld is bij gemeenten neergelegd en vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning. Eveneens zijn de professionals in gemeenten op het zorgdomein door de decentralisaties uitgebreid. Zoals uit het voorgaande hoofdstuk naar voren komt, vervullen zowel bestuurders als professionals vanuit de domeinen zorg en veiligheid in gemeenten een belangrijke rol bij de aanpak van huiselijk geweld. Volgens de VNG (2016a) moet bij de aanpak van huiselijk geweld de verantwoordelijkheids- en rolverdeling helder zijn tussen de domeinen zorg en veiligheid in een gemeente. De inspecties zien een belangrijke sturende rol voor bestuurders en regierol voor professionals en er moeten binnen de gemeente heldere afspraken zijn wie de regie in welk geval heeft (Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, 2016b). Ook werken gemeenten nauw samen met Veilig Thuis om huiselijk geweld en kindermishandeling aan te pakken (Sprokkereef en Bruinooge, 2016). In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag behandeld: welke kenmerken van sturing, organisatie en samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld kunnen uit de literatuur worden afgeleid? Deze beschrijving vormt het theoretisch kader voor het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt onder andere uitgelegd wat samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld betekent vanuit de wetenschappelijke literatuur en welk kader gebruikt wordt in het onderzoek. De belangrijkste theoretische concepten uit de literatuur worden samengevat in een conceptueel model.

2.1 Samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld

De Wet maatschappelijk ondersteuning vormt de basis, waarin de opdracht besloten ligt voor gemeenten om beleid te voeren ter voorkoming en bestrijding van huiselijk geweld. Daarnaast heeft de burgemeester de bevoegdheid in het kader van de Wet tijdelijk huisverbod om plegers van huiselijk geweld uit huis te plaatsen (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011). Huiselijk geweld wordt door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (z.d.) gedefinieerd als geweld dat door iemand uit de huiselijke of familiekring van het slachtoffer wordt gepleegd. Vormen van huiselijk geweld zijn: kindermishandeling, ouderenmishandeling, eengerelateerd geweld, partnergeweld en ex-partnergeweld in alle verschijningsvormen, ook psychische mishandeling en stalking. Om de toegang tot de verschillende ketenpartners te verbeteren, is er een landelijk dekkend netwerk van 26 Veilig Thuis regio's gekomen. Deze Veilig Thuis-organisaties dienen als frontoffice voor slachtoffers en plegers van huiselijk geweld, zodat ze kunnen worden doorgeleid naar de professionele hulpverlening of opvang die vanuit de backoffice wordt georganiseerd. Daarnaast kunnen professionals of omstanders advies vragen. Veilig Thuis heeft door haar wettelijk vastgestelde taken in de Wet maatschappelijk ondersteuning een belangrijke rol in de aanpak van huiselijk geweld en voert de volgende taken uit:

- Een herkenbaar en toegankelijk meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling;
- het geven van advies en informatie aan melders en burgers;
- na melding: het doen van onderzoek om te bepalen of er sprake is van kindermishandeling of huiselijk geweld;
- het -indien noodzakelijk- inschakelen van passende hulpverlening;
- het zo nodig in kennis stellen van de politie of Raad voor de Kinderbescherming. Wanneer een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming wordt ingediend, wordt het college van burgemeester en wethouders daarvan in kennis gesteld;
- het terug rapporteren aan de melder van datgene wat met de melding is gebeurd (VNG, 2015).

De landelijke overheid stelt als één van de belangrijkste uitgangspunten van het beleid dat het complexe probleem huiselijk geweld effectief kan worden aangepakt als verschillende betrokken organisaties als een keten samenwerken. De aanpak van huiselijk geweld kent verschillende facetten, waarbij doorverwijzen naar de juiste instanties van groot belang is. Aan de ene kant lopen activiteiten parallel, waarbij informatie-uitwisseling tussen organisaties van belang is. Aan de andere kant zijn er situaties waarin verschillende organisaties een gezamenlijke (systeem)aanpak verzorgen en sprake is van intensieve samenwerking. Bij de aanpak van huiselijk geweld zijn veel partners betrokken, zoals politie, openbaar ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering, maatschappelijk werk, verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg. Om de samenwerking te stroomlijnen, zijn afspraken vastgelegd in convenanten en protocollen, waarin onder andere werkprocessen, signalering van huiselijk geweld en procedures over gegevensuitwisseling zijn uitgewerkt. Voorbeelden hiervan zijn: samenwerkingsafspraken Veilig Thuis, Politie en Openbaar ministerie, een signalenkaart voor huiselijk geweld en kindermishandeling, een handelingsprotocol en triage-instrument Veilig Thuis. Ketensamenwerking bij huiselijk geweld maakt zichtbaar welke hulpverleners betrokken zijn en wie daarbij welke verantwoordelijkheid draagt. De werkwijzen en interventiemethoden worden daarbij zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Samenwerking tussen ketenpartners is zichtbaar in diverse casuïstiekbesprekingen (Van Dam, 2009). Ook Bekkers (2012) beschrijft dat het succes van de uitvoering van beleid wordt bepaald door de mate waarin organisaties bereid zijn om met elkaar samen te werken. Een belangrijke ontwikkeling in de uitvoering van beleid is de groeiende samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties, die vaak plaatsvindt onder de noemer ketensamenwerking.

Uit de theoriegestuurde evaluatie 2002-2011 van het landelijk beleid huiselijk geweld (Jongebreur et al., 2011) blijkt dat wetenschappelijke literatuur de aanname ondersteunt, dat ketensamenwerking nodig is om een complex probleem als huiselijk geweld aan te kunnen pakken. De reconstructie van de beleidstheorie over ketensamenwerking en informatie-uitwisseling bestond uit de volgende aannames: dat het complexe probleem van huiselijk geweld alleen effectief kan worden aangepakt als verschillende organisaties als een keten samenwerken; dat het voor een goede ketensamenwerking essentieel is dat organisaties elkaar snel weten te vinden om bij huiselijk geweld te interveniëren; dat informatie snel gedeeld kan worden tussen organisaties en dat er een gedeelde visie bestaat waardoor een gecoördineerde aanpak mogelijk is. Gemeenten op lokaal niveau moeten zorgen dat de ketensamenwerking vorm krijgt. In de theoriegestuurde evaluatie (Jongebreur et al., 2011) wordt vastgesteld dat uit de wetenschappelijke literatuur naar voren komt dat ketensamenwerking bij huiselijk geweld inderdaad nodig is, omdat afzonderlijke organisaties mede door hun specialisaties slechts een deel van de oplossing kunnen bieden. Belangrijke aspecten die genoemd worden voor een goede ketensamenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld zijn: het bestaan van een gemeenschappelijke visie, het bestaan van vertrouwen tussen organisaties en een goed en efficiënte informatie-uitwisseling op de koppelvlakken tussen ketenpartners (Van Duivenboden et al. 2000). Volgens Vogtländer en Van Arum (2016) is bij de aanpak van huiselijk geweld sprake van gefaseerde ketensamenwerking als voorwaarde voor een werkzame aanpak bij onveiligheid. Eerst wordt samengewerkt aan directe veiligheid op korte termijn en daarna aan stabiele veiligheid met behulp van risico-gestuurde zorg voor de lange termijn. Vanuit hun visie trachten ze een bijdrage te leveren om vanuit samenwerking met alle partijen te sturen op veiligheid met als doel te komen tot een kwalitatieve aanpak van geweld en onveiligheid in huiselijke kring in de keten. Veilig Thuis speelt een centrale rol bij het tot stand brengen van directe veiligheid en het coördineren van het proces van gefaseerde ketensamenwerking. Gemeenten beogen met Veilig Thuis een aanpak te realiseren, waarmee direct en op termijn de veiligheid wordt geborgd voor huishoudens waar sprake is van onveiligheid.

Poorthuis et al. (2003) definiëren een keten als een opeenvolgende schakeling van activiteiten van verschillende partijen. Organisaties werken samen vanuit een gedeelde visie, gericht op het gezamenlijk bereiken van een doel, waarbij de cliënt het vertrekpunt is van de keten waar

verschillende partijen een meerwaarde aan leveren. Van der Aa en Konijn (2004) beschrijven een keten als een specifieke vorm van interorganisatorische samenwerking. Ketens verbinden de handelingen van organisaties die samen iets kunnen betekenen voor een cliënt, waarbij het doel is een sluitende aanpak van handelingen die de cliënt nodig heeft of wenst. De verantwoordelijkheden die over autonome organisaties versnipperd zijn, worden verbonden tot een sluitend en werkend geheel. Ketens hebben belangrijke overeenkomsten met netwerken, maar netwerken hebben een meer vrijblijvend karakter en een losse structuur. Netwerken en ketens worden daarmee niet als hetzelfde gezien. Volgens Goedee en Entken (2008) vormen netwerken als het ware de context waarbinnen ketens kunnen worden ontwikkeld.

Een netwerk is volgens Geuijen (2011) een samenwerking tussen organisaties om op een effectieve, efficiënte en legitieme manier complexe problemen aan te pakken. Ketens zijn een gestructureerde duurzame manier van samenwerking, waarbij schakels in een vaste volgorde staan en elke schakel verantwoordelijk is voor een deel van het proces en het voor elke schakel duidelijk wie wat wanneer moet doen en aan wie er verantwoording afgelegd moet worden. In een netwerk is er meer een samenspel tussen actoren die afhankelijk van elkaar zijn en waarbij regels en procedures nog niet vast staan (Geuijen, 2011). Van Duivenboden et al. (2000) beschouwen een keten als een netwerk van autonome organisaties of organisatieonderdelen die in onderlinge samenhang de voortbrenging van een product of dienst tot stand brengen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995: in Korsten, 2006) beschrijven vier kenmerken van een keten. Ten eerste is een keten een samenhangend geheel van geschakelde input- en outputprocessen, gericht op de voortbrenging van een product of dienst. Ten tweede zijn de schakels in de keten verbonden doordat de ene schakel voorafgaat aan de andere, wat niet wil zeggen dat het altijd dezelfde volgorde is in de praktijk. Ten derde is een keten ook een netwerk van actoren en zijn bij elk van de schakels actoren te lokaliseren, waarbij voor een schakel in de keten een organisatie of cluster van organisaties verantwoordelijk is. Er is daarbij sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren en daarnaast een zekere autonomie. Er bestaat autonomie, omdat organisaties een eigen taak hebben. Ten vierde kent een keten een zekere duurzaamheid in het netwerk van actoren en relaties.

Netwerken zijn ontstaan als een poging om te gaan met de complexe werkelijkheid of met andere woorden 'wicked problems'. De reden waarom organisaties gaan samenwerken, heeft te maken met de veranderende omgeving en soms wordt de samenwerking ook afgedwongen door verandering in wet- of regelgeving. Deze reden voor samenwerking wordt benoemd in de 'contingency theory', die zich richt op de relaties van organisaties met de omgeving: de 'fit'. Veranderingen in de institutionele omgeving kunnen een oorzaak zijn van het vormen of uitvouwen van netwerken. Een andere reden waarom organisaties in netwerken samenwerken is de 'bronafhankelijkheid' vanuit de 'resource dependency theory'. De problemen zijn te complex en de overheid kan deze niet alleen oppakken door te weinig kennis en middelen. De overheid en andere publieke en private organisaties hebben elkaar nodig, omdat op die manier verschillen bronnen bij elkaar gebracht kunnen worden, zoals kennis, expertise en kunde. Netwerken zijn dus ontstaan om complexe problemen aan te pakken, waarbij de samenwerking soms meer de vorm van ketens krijgt en soms meer de vorm van netwerken (Geuijen, 2011). Van der Aa en Konijn (2001) beschrijven, dat het werken in ketens is ontstaan in de profitsector. Het concept supply chain management lag hieraan ten grondslag, dat de nadruk legt op het behalen van voordelen voor cliënten en de eigen organisatie. Van Duivenboden et al. (2000) geven aan dat de organisatie van het Nederlands openbaar bestuur zich kenmerkt door een toenemende pluriformiteit, dat zorgt voor een behoefte aan intensivering van de onderlinge communicatie en samenwerking. In het algemeen wordt in de publieke sector meer aandacht gevestigd op integrale besturing van maatschappelijke vraagstukken. Indien integrale besturing over de organisatiegrenzen heen wordt toegepast, wordt dit aangeduid als het toepassen van de ketenbenadering. Het gaat daarbij om het managen van wederzijdse afhankelijkheden, die de toename van de pluriformiteit met zich mee brengt. De afhankelijkheden zijn te vertalen als schakels van een keten.

Korsten (2006) geeft over samenwerking in ketens aan dat eenduidige of formele hiërarchie ontbreekt, omdat organisaties afhankelijk van elkaar zijn en niet als enige doorzettingsmacht hebben. De ene schakel kan wel invloed uitoefenen op de volgende, maar tot op zekere hoogte. Door de schakeling of koppeling van afhankelijkheden vervult informatie-uitwisseling tussen schakels een sleutelrol. Daarnaast is het maken van afspraken tussen organisaties en de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van belang. Organisaties in de keten moeten een goede ketenspeler worden door het onderschrijven van de ketendoelen om goed samen te werken. Van der Aa en Konijn (2004) beschrijven een referentiekader met drie velden waarop een keten ontwikkeld dient te worden, wil deze duurzaam samenwerken:

1. Het ontwikkelen van ketendenken bij alle ketenpartners (organisaties), waarbij mensen in organisaties anders leren denken en domeingrenzen doorbreken vanuit het perspectief op de gezamenlijke doelen en het belang van de cliënt en daarmee de condities voor de samenwerking optimaliseren. Het gaat om het besef onderdeel uit te maken van een gezamenlijke keten, een gedeeld cliëntbeeld en een gezamenlijke ambitie. Professionals en instellingen kennen hun plek in de keten en oriënteren hun bijdrage op het effect dat aan het einde van de keten nodig is.
2. Ketenafspraken, waarbij het gaat om het verankeren van een gezamenlijk primair proces, eenheid in taal en procesbeschrijving, eenduidige werkafspraken over de bijdragen van partners, zelfevaluatie en het herzien van de keten. Het in kaart brengen van het primaire proces in een procesbeschrijving die de gehele keten omvat over de grenzen van de deelnemende organisaties heen. Ook is het van belang afspraken te maken over informatiestromen: de dossieropbouw op cliëntniveau en de toegang daartoe en beleidsinformatie voor deelnemende instellingen, bestuurders en toezichthouders.
3. Trajectbeheer betreft de spelregels voor het nemen van beslissingen voor een bepaalde cliënt. Een cliënt moet in zijn eigen situatie en op basis van zijn eigen behoeften worden aangesproken en geholpen. Belangrijk is dat degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering of een deel ervan, bijvoorbeeld casemanagers, een duidelijke speelruimte gemandateerd krijgen waarbinnen ze beslissingen kunnen nemen.

Deze invalshoeken moeten voldoende ontwikkeld zijn, voordat er sprake is van een duurzame samenwerking. Belangrijk is hierbij de context waarin een keten zich bevindt, die voortdurend in beweging is en zorgt voor kansen en belemmeringen van ketensamenwerking. Van der Aa en Konijn (2004) noemen daarbij onder meer: aard en tempo van problemen en ontwikkelingen, zoals een toenemende vraag naar zorg, eisen van de politiek of het bestuur die meestal over een stukje van het geheel gaan en veel gewicht hebben en het ontstaan van netwerken die geen overlap vertonen met de traditionele publieke gebiedsafbakening van Rijk, provincie en gemeente.

Dijkstra en Jacobs (2016) beschrijven samenwerking in het veiligheidsdomein. Ze stellen dat het van belang is om te werken met een ketenaanpak met als voorwaarde dat naast horizontale ketensamenwerking ook verticale regie wordt ingeregeld. Gedeeld leiderschap, waarbij de regie kan wisselen tussen personen is belangrijk naast een vaste coördinator, bijvoorbeeld een casemanager, zodat informatie bij elkaar kan worden gebracht en er een zekere coherentie van handelen kan ontstaan. Dit wordt ook wel ketenregie genoemd. Ketenregie, de noties om sturing te geven in een keten, is lastig te realiseren. Dat komt, omdat er naast het werken aan ketens met en binnen bestaande structuren en werkwijzen ook nog steeds hiërarchische noties zijn, zoals formele procedures en er tevens belangen op het spel staan (Van der Aa en Konijn, 2004). Bekkers (2012) geeft aan dat de vraag over hoe de coördinatie in een keten gestalte krijgt ook de vraag raakt waar de autonomie van de schakel in de keten begint, waar deze eindigt en wie eventueel verantwoordelijk is voor de keten als geheel. De kwaliteit van de aanpak van huiselijk geweld is wettelijk verankerd in de Wmo. Gemeenten zijn verplicht in hun beleidsplannen aan te geven hoe ze de kwaliteit borgen van de wijze waarop de maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd en hoe ze zorgdragen voor het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld. De inspectie Jeugdzorg en de inspectie voor de gezondheidszorg hebben de rol van toezichthouder op de kwaliteit van de Veilig Thuis-organisaties en doen onderzoek bij calamiteiten.

Volgens Van Duivenboden et al. (2000) bevorderen ketens de samenwerking binnen overheidsorganisaties en tussen overheidsorganisaties onderling. Goedee en Entken (2008) geven aan dat een interorganisatorische samenwerking ontstaat wanneer interacties tussen onafhankelijke netwerkpartijen leiden tot erkenning van elkaars toegevoegde waarde binnen de keten. Voorwaarde voor een succesvolle samenwerking is dat leidinggevenden en uitvoerende medewerkers in de keten evolueren van verticaal naar horizontaal organiseren. Ketensamenwerkingsgedrag is belangrijk, omdat de cliënt niet geïnteresseerd is in functies en hoe medewerkers hun taken uitvoeren, maar in de toegevoegde waarde die een organisatie kan bieden en het door hem gewenste resultaat. Fenger (2001) geeft voor de mate van samenwerking aan, dat deze afhankelijk is van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten en de mate waarin actoren het eens zijn over de beleidsinhoudelijke uitgangspunten in beleidsvisies. Deze aspecten zijn van belang om erachter te komen in hoeverre er sprake is van succesvolle samenwerking aangezien de aanpak van huiselijk geweld alleen in een ketenaanpak tot goede resultaten kan leiden (Jongebreur et al., 2011). Over het ontstaan van samenwerking tussen organisaties, die op verschillende delen van min of meer hetzelfde beleidsterrein taken vervullen, heeft Fenger (2001) onderzoek verricht. Hierbij is nagegaan op basis van verschillende hypothesen of er een relatie bestaat tussen samenwerking, de congruentie van beleidsvisies van actoren en de inschatting van de interdependenties tussen actoren. Fenger (2001) concludeert dat op plaatsen waar er sprake is van een relatief intensieve samenwerking, de betrokken actoren het ook meer eens zijn over hun beleidsvisie. Ze beoordelen hun relaties als meer symbiotisch. Op plaatsen waar relatief weinig wordt samengewerkt, blijken actoren verdeeld te zijn in de beleidsvisies en hun onderlinge relaties als minder sterk symbiotisch te ervaren.

Tabel 1: Mate van samenwerking

	Beleidsinhoudelijke uitgangspunten in beleidsvisies		
Interdependentie	Congruent	Indifferent	Divergent
Symbiotisch	Hoog	Redelijk	Laag
Geen afhankelijkheid	Redelijk	Geen samenwerking	Geen samenwerking
Competitief	Laag	Geen samenwerking	Geen samenwerking

Fenger, 2001

Van Delden (2009) beschrijft kenmerken die het maatschappelijke resultaat van samenwerking bepalen. De beste resultaten worden behaald als samenwerking leidt tot een meer structurele aanpassing van organisaties, waarbij procedures, methoden, informatiesystemen en structuur op elkaar aansluiten. Daarnaast is een praktisch samenspel tussen professionals belangrijk, waarbij een gezamenlijk werkproces ontstaat en cliënten in één aanpak worden benaderd. Maatschappelijke resultaten van samenwerking zijn direct afhankelijk van de intrinsieke motivatie van professionals op de werkvloer om samen te werken. Teveel bestuurlijke drukte en beleidsinitiatieven kunnen deze motivatie verminderen. Als bestuurders veel aandacht geven aan structuur en financiering van samenwerkingsverbanden worden professionals onzeker over hun positie en terughoudend in de samenwerking. Vooral als bestuurders niet bereid zijn taken en werkprocessen in de eigen organisatie aan te passen, kan dit leiden tot stagnatie. Geuijen (2011) benoemt verschillende uitdagingen voor managers, professionals en bestuurders voor het werken in ketens of netwerken. Ten eerste zijn er uitdagingen voor managers: hoe kunnen zij prestaties neerzetten in samenwerking met en in wederzijdse afhankelijkheid van andere organisaties. Ten tweede zijn er uitdagingen voor professionals: hoe kunnen ze samenwerken met en afhankelijk zijn van professionals in andere organisaties of organisatieonderdelen die mogelijk andere professionele waarden en normen kennen. Ten derde zijn er uitdagingen voor bestuurders om meer oog te krijgen voor het belang van netwerken als geheel. In wet- en regelgeving, verantwoordingsystemen en in meer informeel afrekgedrag zouden bestuurders zich rekenschap kunnen geven van het functioneren als netwerken in plaats van als losse organisaties.

De aanpak van huiselijk geweld wordt in dit onderzoek op basis van de uiteenzetting van de theorie in deze paragraaf gezien als ketensamenwerking. Voor succesvolle ketensamenwerking zijn een gedeelde visie, gezamenlijke werkafspraken en erkenning van onderlinge samenhang tussen actoren van belang. Een gedeelde of gemeenschappelijke visie (Van Duivenboden et al., 2000) hangt samen met de mate waarin beleidsinhoudelijke uitgangspunten worden gedeeld (Fenger, 2001), waardoor ketendenken ontstaat gericht op gezamenlijke doelen en het belang van de cliënt (Poorthuis et al., 2003; Van der Aa en Konijn, 2004) en integrale besturing van maatschappelijke vraagstukken over organisatie- of domeingrenzen heen mogelijk is (Van Duivenboden et al., 2000). Gezamenlijke werkafspraken dragen bij dat zichtbaar is wie welke verantwoordelijkheid draagt, duidelijk is wie wat wanneer moet doen (Geuijen, 2011; Van der Aa en Konijn, 2004) en een praktisch samenspel tussen professionals mogelijk is (Van Delden, 2009). De erkenning van de onderlinge samenhang en de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten (Fenger, 2001) is belangrijk voor de samenwerking, zodat helder is aan wie verantwoording afgelegd moet worden (Geuijen, 2011) en er een duidelijke speelruimte is bij degenen die verantwoordelijk zijn voor een deel van de uitvoering (Van der Aa en Konijn, 2004). Volgens Dijkstra en Jacobs (2016) is het daarbij van belang om te werken met een ketenaanpak, waarbij naast horizontale ketensamenwerking ook verticale regie wordt ingeregeld, waarbij regie kan wisselen tussen personen naast een vaste coördinator. Dit wordt ook wel ketenregie genoemd. Belemmeringen voor succesvolle ketensamenwerking ontstaan als er hiërarchische noties zijn, zoals formele procedures en belangen op het spel staan (Van der Aa en Konijn, 2004), waardoor ketenregie lastig te realiseren is of als bestuurders veel aandacht geven aan de structuur en financiering van samenwerkingsverbanden en niet bereid zijn taken en werkprocessen in de eigen organisatie aan te passen (Van Delden, 2009). In de volgende paragrafen worden de kenmerken beschreven van sturing en organisatie die uit de literatuur kunnen worden afgeleid.

2.2 Sturing

De overheid tracht door middel van beleid sturing te geven aan bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken. Onder sturing wordt een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context verstaan (Kickert e.a., 1985, In 't Veld, 1989,; in Bekkers, 2007). Dit is gebeurd vanuit de Rijksoverheid door taken vast te leggen in de Wmo voor gemeenten om beleid vast te stellen, waarin specifiek is opgenomen hoe huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden. Daarnaast hebben ideeën over sturing gevolgen voor de wijze waarop beleid tot stand komt. Niet alleen de overheid stuurt bepaalde ontwikkelingen, maar ook andere partijen vervullen hierin een rol. Volgens Koppenjan en Klijn (2004) zijn overheden onderdeel van een complex netwerk van organisaties, waarbinnen ze hun taken dienen te vervullen. Complexe problemen vragen om een combinatie van inzet van verschillende middelen, zoals informatie, kennis en diensten van verschillende actoren. De aanpak van huiselijk geweld wordt gekenmerkt door een diversiteit aan actoren die een bijdrage leveren vanuit hun expertise en middelen om het probleem aan te pakken. Een belangrijke sturingsvraag is de wijze waarop partijen in staat zijn om een gemeenschappelijke beleidspraktijk te realiseren. Overheden nemen binnen netwerken een specifieke positie in doordat ze over specifieke hulpbronnen beschikken, zoals budget en vergaande bevoegdheden. Daarnaast zijn aan overheden specifieke taken opgedragen en is de positie die de overheid inneemt van belang. Hierbij speelt de wijze van sturing een belangrijke rol. Als de overheid zich soms als partner en dan weer als partij boven andere partijen opstelt, gaat dit ten koste van haar legitimiteit (Koppenjan et al., 1993) en dit is van invloed op de samenwerking. Bekkers (2012) onderscheidt twee vormen van relaties tussen sturing en beleid. De klassieke benadering, waarbij beleid vooral wordt gezien als drager van de sturingsambities van een overheid. Daarnaast nieuwe vormen van sturing, die onderkennen dat de overheid slechts een van de vele actoren is, die richting geeft aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. In deze nieuwe opvatting over sturing is aandacht voor het feit dat er in een samenleving veel sturende centra zijn, die afhankelijk van elkaar zijn en waarbij een beroep

wordt gedaan op het zelfsturende vermogen van organisaties en beleidsnetwerken. Sturing is dan gericht op het creëren van arena's, waarbinnen door middel van overleg en onderhandeling gezamenlijk antwoord wordt gezocht op maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken (Bekkers, 2012). De sturingsmodaliteiten van beide vormen zijn verschillend, waarbij de klassieke vorm in het teken staat van command and control en nieuwe vormen van sturing zich richten op sturing op in- en outputparameters, incentives, structurering en procedurering van relaties en gemeenschappelijke beeldvorming.

Tabel 2: Kenmerken van klassieke en nieuwe vormen van sturing

Veronderstellingen	Kenmerken klassieke sturing	Kenmerken nieuwe vormen van sturing
Politiek-ideologische legitimatie	Maakbaarheid en vooruitgang. De overheid als 'maatschappelijk probleemoplosser'. Overheid boven geschikt aan samenleving.	Terugtrek van de overheid als maatschappelijk probleemoplosser.
Sturend vermogen van de sturende organisatie	Sturend vermogen wordt vooral gezien als een structureringvraagstuk van de sturende organisatie: de organisatie als machine, piramide en doelboom.	Dit krijgt weinig aandacht. In eerste instantie vooral gericht op interne bedrijfsvoering.
Zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke sectoren.	Weinig tot geen aandacht voor zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren.	Zelfsturend vermogen van organisaties wordt onderkend en tot uitgangspunt van sturing genomen. Sturing op hoofdlijnen en afstand. De overheid is slechts een actor in het brede beleidsnetwerk van actoren.
Object en context van sturing	Object van sturing zijn interne bedrijfsprocessen (throughput). De maatschappelijke context is gericht beïnvloeden, vooral door goede informatie.	Object van sturing is het zelfsturende vermogen. Relatieve autonomie en wederzijdse afhankelijkheid van actoren.
Kennis en informatie	Rationaliteit staat centraal. Groot vertrouwen in kennis en informatie ter vergroting van de rationaliteit van beleidsprocessen.	Kennis en informatie als machtsbron, gericht op bescherming van de positie in het netwerk. Kennis en informatie zijn beperkt en verscheidene perspectieven en rationaliteiten liggen aan sturing ten grondslag.
Sturingsmodaliteiten en –instrumenten	Sturing gericht op gedetailleerde beheersing van processen en ontwikkeling door middel van wet- en regelgeving en planning (Command and control).	<ul style="list-style-type: none"> - Sturing op sleutelparameters aan de input- en outputzijde van organisaties door budgetfinanciering, contractmanagement en prestatie sturing. - Sturing door middel van incentives. - Sturing gericht op procedurering en structurering van de relaties in een beleidsnetwerk en de creatie van level playing fields. - Sturing gericht op gemeenschappelijke beeldvorming door communicatie, overleg, onderhandeling en interactieve beleidsvoering.

Bekkers, 2012

Koppenjan et al. (1993) beschrijven het klassiek besturingsparadigma, waarbij sprake is van een centraal sturende instantie en een hiërarchische relatie. De netwerkbenadering gaat uit van de interacties tussen actoren en een relatie van wederzijdse afhankelijkheid. Het marktmodel staat er tussenin en gaat uit van zelfsturing van actoren op basis van autonomen beslissingen. Tevens worden door Koppenjan et al. (1993) criteria voor succes en falen beschreven bij de verschillende vormen

van sturing die van invloed kunnen zijn op ketensamenwerking. Het criterium voor succes bij het klassiek besturingsparadigma is het behalen van die doelstellingen die in het politieke proces zijn vastgesteld en criteria voor falen zijn: verkeerde aannames over doelen en middelen, gebrek aan informatie over bedoelingen van beleid, weerstand bij uitvoerende organisaties of doelgroepen en gebrek aan controle van de sturende instantie op het uitvoeringsproces. Bij de marktbenadering is het criterium voor succes de mate waarin het model ruimte laat voor beleidsvrijheid van lokale actoren. Criteria voor falen zijn het belemmeren van beleidsvrijheid en het ontbreken van hulpbronnen voor lokale actoren om doelstellingen zelfstandig te realiseren. Bij de netwerkbenadering is het criterium voor succes indien het bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren, gericht op de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen. Criteria voor falen zijn het ontbreken van voorwaarden voor samenwerking, de aanwezigheid van blokkades in interacties, afwezigheid of te veel beleidsvrijheid en gebrek aan informatie over doelstellingen, middelen en deelnemers. Geuijen (2011) geeft aan dat netwerken een dominante vorm van organiseren en besturen is geworden naast de traditionele vorm van hiërarchie waarin de overheid de centrale actor is en de markt. In een hiërarchisch systeem gaat sturing top-down via regels en procedures. Het betreft een traditionele vorm van sturing in de publieke sector, waarbij legitimiteit wordt verkregen door het volgen van regels. Een hiërarchie is daardoor een procesgerichte vorm van sturing. In markten is het dominante principe van sturing winst maken en deze zijn te vinden in de private sector. Organisaties die in netwerken samenwerken, willen samen dingen voor elkaar krijgen. Er zijn verschillende partijen die elkaar nodig hebben om hun doel te bereiken. Legitimiteit wordt verkregen door het resultaat, maar eveneens door een goed proces. Sturen door middel van netwerken kan een alternatief zijn of complementair zijn aan sturing via hiërarchie en markten. Beurskens en Korsten (2007) stellen dat het klassieke verticale besturen heeft plaats moeten maken voor meer horizontaal netwerkdenken om meer resultaten te bereiken. Er wordt ook wel gesproken over government maakt plaats voor governance.

Tabel 3: Vorm van sturing

Klassiek besturingsparadigma	Netwerkbenadering
Overheid als centrale actor	Interactie tussen actoren
Hiërarchie	Wederzijdse afhankelijkheid
Legitimiteit door het volgen van regels	Legitimiteit door het resultaat en goed proces

Koppenjan et al., 1993; Geuijen, 2011

Daar waar anderen spreken over een klassieke benadering en netwerkbenadering van sturing, wordt door Teisman (1992) onderscheid gemaakt tussen monocentrische en polycentrische sturing. Bij monocentrische sturing heeft de overheid het monopolie op vormgeving van de samenleving en de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Het object van sturing zijn de interne processen binnen een organisatie. Polycentrisch gaat uit dat sturing plaatsvindt vanuit verschillende sturende centra, waarvan de overheid er slechts één is. Sturing vindt plaats in allerlei netwerken en ketens van relatief autonome en tegelijkertijd afhankelijke actoren, doordat de ene actor hulpbronnen ter beschikking heeft, zoals kennis, waar een andere actor behoefte aan heeft. De actoren zijn deels autonoom en beschikken over zelfsturend vermogen. Het object van sturing is het mobiliseren van zelfsturend vermogen. Wanneer de overheid binnen haar organisatie stuurt via interne processen, terwijl er sturing plaatsvindt vanuit verschillende sturende centra, dan gaat dat ten koste van de samenwerking. Deze vorm van sturing past volgens Teisman (1992) alleen wanneer de overheid het monopolie heeft op vormgeving van de samenleving en de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Van Delden (2009) beschrijft dat complexe maatschappelijke vraagstukken vragen om samenwerking, waarbij soms het primaat bij de sturende overheid ligt en soms bij maatschappelijke coalities. De essentie bij het primaat bij een sturende overheid is, dat de overheid voor de diverse partners op meerdere niveaus een duidelijke richting geeft aan de samenwerking door: maatschappelijke opgaven te benoemen, gewenste resultaten te specificeren en opdrachten te geven aan de instellingen om hiervoor duurzame samenwerkingsverbanden te vormen. Door de

decentralisatie van beleid en middelen zijn gemeenten meer in positie gebracht om actief maatschappelijke knelpunten aan te pakken. Bij het primaat bij maatschappelijke coalities verschuift de verantwoordelijkheid voor de samenwerking naar de deelnemers zelf. De overheid beperkt zich tot het aangeven van de gewenste ontwikkelingen en steunt initiatieven van instellingen en coalities om de door de overheid aangegeven problemen en maatschappelijke opgaven aan te pakken. Tussen overheden en instellingen worden convenanten uit onderhandeld en gesloten op basis waarvan instellingen overgaan tot het onderling vervlechten van hun organisaties en de daarbij behorende verplichtingen. Instellingen en hun professionals sturen hun samenwerkingsverbanden zelf aan en worden niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van hun kerntaken, maar tevens voor de realisatie van maatschappelijke doelen. Hierdoor is sprake van een taakverruiming van instellingen en professionals. Beide vormen zullen in de praktijk botsen, maar ook aanvullen. Van Delden (2010) geeft aan dat bij ketensamenwerking de interne krachten het externe resultaat bepalen. Uitvoerende professionals dienen in overzichtelijke teams duurzame werkrelaties op te bouwen. Dit heeft meer invloed op de uitkomsten van de samenwerking dan sturing van bovenaf. Het is belangrijk aandacht te besteden aan een duurzame belangenbalans tussen partners en doelen, het creëren van een gezamenlijk werkproces door een realistische taakopdracht en het inrichten van een stabiel actorenstelsel door onderling communicerende overlegsituaties en sturingsniveaus (strategisch, tactische en operationeel) te verbinden. De Bruijn (2010) stelt dat het bij sturing gaat om scheppend vermogen om operationeel problemen op te lossen en dingen voor elkaar te krijgen en institutioneel om voldoende checks-and-balances. Feitelijke sturing zal een combinatie van verticale en horizontale strategieën zijn, die soms lastig van elkaar te onderscheiden zijn.

De Rijksoverheid verwacht door de decentralisaties in het sociaal domein dat de gemeente als eerste overheid de regie neemt om professionals te laten werken volgens de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak. Het begrip regie wordt vaak genoemd als een prestatie sterk afhankelijk is van een veelheid aan organisaties, een gemeente geen directe sturingsmogelijkheden heeft en desondanks toch wordt aangesproken op de prestatie (De Bruijn, 2010). Volgens Pröpper et al. (2004) is regie een bijzondere vorm van sturen en gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat. Pröpper et al. (2004) beschrijven een aantal algemene componenten van regie gericht op een goed resultaat: overzicht over de gehele situatie; verantwoording voor het geheel afleggen; het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel en het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel. Klijn en Koppenjan (2000: in Geuijen, 2011) wijzen erop dat de overheid in sommige complexe of stressvolle situaties de neiging kan hebben terug te grijpen op haar traditionele hiërarchische rol. Hierbij moet in acht worden genomen dat het negatieve effecten kan hebben op de toekomstige samenwerking. Andere actoren in het netwerk zullen vaak proberen zich tegen deze interventies te verzetten of deze te negeren. Ook volgens De Bruijn (2010) zal regie een andere, maar noodzakelijke invulling krijgen als het gaat om zaken die de directe levensomstandigheden van een burger raken. Dit noemt hij regie die betrekking heeft op quality of life-issues. De regieproblemen die zich daarbij voordoen, zijn dat enerzijds de gemeentelijke overheid op veel van die issues kan worden aangesproken, zowel vanuit de burger als vanuit de overheid. Voor de aanpak van huiselijk geweld kan de Rijksoverheid gemeenten aanspreken op het creëren van een sluitende aanpak en wil een burger adequaat geholpen worden indien hij zich in een onveilige situatie bevindt of zorg nodig heeft. Inspecties doen onderzoek naar incidenten en de kwaliteit van de aanpak. Anderzijds is de kwaliteit van de aanpak van huiselijk geweld afhankelijk van de professionals die in hun organisaties actief zijn voor het voorkomen van incidenten, een adequate hulpverlening en om wachtlijsten zoveel mogelijk te beperken. Daarbij worden dagelijks talloze besluiten door professionals genomen, waar een bestuurder voor de gevolgen verantwoordelijk wordt gehouden. Hupe en Klein (1997: in Gilsing, 2005) zien het voeren van regie als een metafoor voor een wijze van sturen, waarbij de overheid c.q. de gemeente uitnodigt tot deelname, gemeenschappelijke doelen formuleert en tracht tot overeenstemming te komen over te leveren beleidsprestaties. De ontwikkeling en uitvoering van beleid gebeurt gezamenlijk door de overheid en andere actoren, waarbij de sturende rol van de

overheid meer dan voorheen is gebaseerd op de erkenning van de autonomie van andere actoren (Gilsing, 2005). Regie is niet de enige vorm van sturing. De context waarbinnen de overheid moet sturen, beïnvloedt welke sturingsrol de overheid hanteert. Daarvoor zijn verschillende sturingsconcepten ontwikkeld (Beurskens en Korsten, 2007). Van der Steen et al. (2015) beschrijven dat sturing door de overheid afhankelijk is van de aard van het vraagstuk, van de actoren die erbij betrokken zijn, het soort relaties dat tussen de actoren al bestaat en de dynamiek die in het veld al zichtbaar is. Van der Steen et al. (2014) beschrijven perspectieven op sturing, waarbij primair naar sturing wordt gekeken vanuit het perspectief van de overheid, waarbij de overheid doelen stelt en die probeert te realiseren in interactie met de omgeving. Er worden vier benaderingen van overheidssturing onderscheiden: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de responsieve overheid. Deze vormen zijn afgeleid van vier ontwikkelingen van perspectieven op overheidssturing: public administration, new public management, network governance en societal resilience.

Tabel 4: Vier ontwikkelingen van overheidssturing

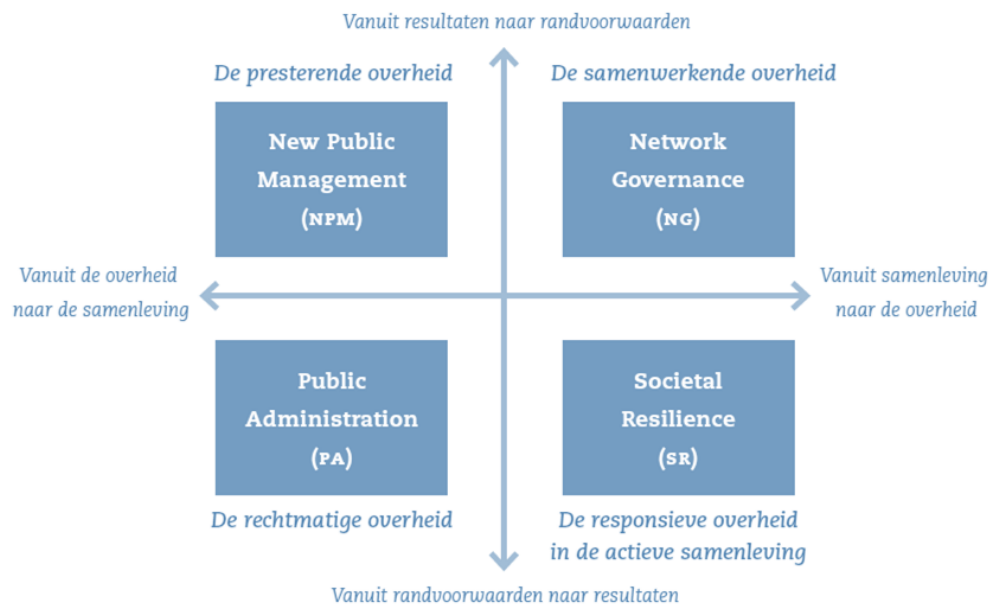
Public Administration	Betreft het klassieke perspectief op overheidssturing. Weber beschreef in 1922 de overheid als een bureaucratie met een heldere taakdeling, waarbij de politiek het beleid formuleert en de bureaucratie die neutraal uitvoert zonder persoonlijke voorkeuren. De overheidsorganisatie wordt gekenmerkt door hiërarchische sturing en politieke ambities worden via beleid vertaald in regels, procedures, inzet van middelen die voor een maatschappelijk effect zorgen.
New Public Management	Deze vorm van overheidssturing kwam in de jaren tachtig op en is gericht op een efficiënte en klantgerichte manier leveren van prestaties. De overheidsorganisatie wordt gekenmerkt door een oriëntatie op resultaten en zakelijke afspraken over prestaties. Sturing richt zich op het maken van goede afspraken over de inzet (input) en het te verwachten resultaat (output). De focus ligt op het realiseren van de afgesproken prestaties.
Network Governance	Na de periode met nadruk op prestatiemetingen ontstond vanuit het idee van de netwerkende samenleving meer aandacht voor integraliteit, samenwerking, netwerken en flexibiliteit. De overheid zoekt bij deze vorm van overheidssturing aansluiting bij initiatieven die in de maatschappij leven voor het bereiken van haar doelen. Dit gebeurt omdat interactie bijdraagt aan de legitimiteit van besluiten, maar vooral vanuit de ervaring dat een belangrijk deel van de doelen niet zonder vergaande interactie met maatschappelijke actoren bereikt kan worden. De overheidsorganisatie wordt gekenmerkt door verbondenheid, afhankelijkheid en verwevenheid met een breder netwerk, waarbij publieke doelen in coproductie worden uitgevoerd.
Societal Resilience	Overheidssturing heeft hierbij betrekking op maatschappelijke veerkracht en krijgt vorm in de context van een autonome beweging van onderop met praktijken van maatschappelijke zelforganisatie, actief burgerschap en sociaal ondernemerschap. De overheid laat ruimte voor variëteit, beweging van onderop en probeert deze ontwikkelingen waar mogelijk te ondersteunen. De overheid dient adaptief en responsief om te gaan met deze initiatieven, te signaleren wat er gebeurt en daarop in te spelen, belemmeringen weg te nemen en hefboomen te creëren, terwijl de overheidsorganisatie niet altijd ruimte daarvoor laat.

Van der Steen et al., 2014

De sturingsvormen zijn gerangschikt in het volgende figuur met vier kwadranten, dat is afgeleid van het framework voor het openbaar bestuur van Bourgon (2011). De verticale as geeft weer waar de nadruk ligt van overheidssturing. Dit kan zijn op het leveren van voorgenomen prestaties en het behalen van voldoende resultaten of het creëren van benodigde randvoorwaarden. De sturingsbenadering en opvatting over beleid wordt gedomineerd door de nadruk op de discussie over wat moet, hoe het moet en wat bereikt moet worden. De randvoorwaarden domineren daarin en er is weinig aandacht voor hoe doelbereiking in de praktijk gerealiseerd moet worden. Onderin het schema komen randvoorwaarden vóór de resultaten met als risico dat er uiteindelijk weinig zicht is

op wat er gebeurt. Bovenin het schema ligt de nadruk op het realiseren van resultaten op tijd, binnen het afgesproken budget, volgens afspraak, etc. Deze prestaties dienen in lijn te zijn met de randvoorwaarden en de oorspronkelijke bedoeling, maar uiteindelijk zijn de resultaten het ankerpunt van hoe de overheid opereert. De horizontale as betreft de betrokkenheid van burgers of andere actoren bij de realisatie van de doelen van de overheid. Links in het schema gaat de overheid er vanuit dat ze het zelf kan en wordt van binnen naar buiten gewerkt. Rechts werkt ze samen met anderen voor de realisatie van het beleid (Van der Steen et al., 2014; Van der Steen et al., 2015).

Figuur 3: Vier vormen van overheidssturing



Van der Steen et al., 2014

Vanuit het kwadrant en haar assen worden vier perspectieven van overheidssturing onderscheiden:

De rechtmatige overheid

Vanuit het perspectief van de rechtmatige overheid staat legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. Het betreft een legalistisch perspectief, dat de scheiding tussen politiek primaat en ambtelijke loyaliteit en de wettelijke basis van overheidshandelen benadrukt. De politiek stelt de doelen en de ambtelijke organisatie voert deze uit binnen opgelegde randvoorwaarden. Doelen in het politieke proces zijn controleerbaar en achteraf is alles deugdelijk te verantwoorden in juridische procedures. De ambtenaren dienen zich zorgvuldig, onpartijdig en integer op te stellen. Het uitgangspunt voor sturing vormen rechtmatige en zorgvuldig geformuleerde randvoorwaarden.

De presterende overheid

Bij de presterende overheid gaat het om presteren en het meetbaar bereiken van resultaten. Het gaat om het realiseren van afgesproken opbrengsten binnen de tijd, budget, op de overeengekomen manier en conform het contract. Het halen van afspraken is belangrijk als maatstaf voor het bereiken van doelen. Doelen zijn behaald als de effecten die vooraf zijn afgesproken meetbaar zijn. Het uitgangspunt van organiseren is de afgesproken resultaten realiseren op een wijze die meetbaar, smart en afrekenbaar is. Het instrumentarium van prestatiebesturing en het idee dat mensen zich inzetten als ze op het resultaat worden afgerekend, horen bij dit perspectief.

De netwerkende overheid

Het perspectief van de netwerkende overheid betreft de opvatting en concrete ervaring dat resultaten niet door een organisatie alleen kunnen worden gerealiseerd. De overheid heeft de inzet

en middelen van maatschappelijke organisaties of andere partners nodig om de eigen doelen te realiseren. Het leggen van verbindingen, vastleggen van de gemaakte afspraken en het bewaken van de voortgang staan centraal. Een convenant, akkoord of contract is leidend voor de samenwerking. De ambtenaar is een netwerker die de weg in zijn eigen organisatie kent en weet hoe het bij netwerkpartners werkt. Daarbij hebben de netwerkende ambtenaar en manager het vermogen om gedeelde doelen te formaliseren in meetbare en inkaderende afspraken en de voortgang en naleving ervan te bewaken.

De responsieve overheid

De responsieve overheid gaat in op een beweging die er buiten al is en het herkennen van de ontwikkeling om betekenisvolle verbindingen aan te gaan met partijen anders dan de overheid. Deze ontwikkelingen, in de vorm van initiatieven van buiten, dienen gekoppeld te worden aan de doelen van de eigen organisatie en eigen ambities. Op deze wijze wordt de relatie tussen overheid en samenleving tweezijdig. De achterliggende randvoorwaarden en bedoelingen staan centraal om elkaar te herkennen, te vinden en samen op te trekken. De vraag staat centraal hoe gedeelde doelen gaandeweg dichterbij gebracht kunnen worden.

Overheidssturing kan op verschillende manieren invulling krijgen, waarbij sturing zich niet verplaatst of vormen van sturing elkaar opvolgen, maar juist sprake is van gemengde vormen van sturing. Sturingsvormen stapelen zich op evenals sedimentatie, waarbij verschillende aardlagen samen de structuur van de bodem vormen. Het sturen in netwerken vindt plaats in de context van de principes van rechtmatigheid, goed bestuur, rechtsgelijkheid en publieke verantwoording. Daarnaast vanuit de context van de organisatie, die waarde hecht aan het realiseren van meetbare prestaties en producten en uitkomsten belangrijk zijn voor in beleid en convenanten geformuleerde prestaties. Dit kan zorgen voor spanningen tussen de relatie van een hiërarchisch georganiseerd openbaar bestuur enerzijds en het werken in netwerken anderzijds. Het dilemma kan zijn dat het werken in netwerken gebeurt vanuit een systeem dat is ingericht volgens andere principes en uitgangspunten geven Van der Steen et al. (2014; 2015) aan. Dit kan leiden tot falende samenwerking. Een goede overheid moet met elk van de vier vormen om kunnen gaan, want het zijn perspectieven die tegelijkertijd aan de orde zijn. Rechtmatigheid vormt de basis van elk overheidshandelen, waarbij randvoorwaarden aan de orde zijn die de kern vormen van wat publieke organisaties en ambtenaren doen. Prestatiesturing is relevant, waarbij resultaten belangrijk zijn evenals de verantwoording, want een overheid moet kunnen uitleggen wat er met geld is gedaan en tot welke prestaties dat heeft geleid. Daarnaast zijn het sturen in netwerken met institutionele partners en het werken met initiatieven van onderop allebei aan de orde. Volgens Van der Steen et al. (2015) vereist dit meervoudig organiseren, waarbij een organisatie meer dan één systeem aan kan, daarin bewust opereert en vanuit elk systeem voldoet aan de vereisten van goed bestuur, zoals verantwoording, gelegitimeerde afwegingen, geborgde keuzes, transparantie, effectiviteit en professionaliteit. Dit is de organisatieopgave voor overheidsorganisaties in netwerken. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de kenmerken van organisatie, die uit de literatuur kunnen worden afgeleid.

2.3 Organisatie

Het openbaar bestuur omvat vele organisaties, waarbij in dit onderzoek specifiek wordt ingezoomd op de gemeenten als overheidsorganisatie. In gemeenten wordt de organisatie van samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid vormgegeven bij de aanpak van huiselijk geweld. Een organisatie wordt door Bovens et al. (2007) gedefinieerd als een samenwerkingsverband tussen groepen van mensen dat wordt aangegaan om bepaalde doelen te bereiken. Door Bovens et al. (2007) worden twee hoofdvormen van organisaties onderscheiden: de bureaucratische organisatie en de professionele organisatie. Bij een bureaucratische organisatie kenmerkt de organisatiestructuur zich door een hiërarchische opbouw, een vergaande uitsplitsing van taken

(specialisatie) en werving op basis van deskundigheid. De cultuur kenmerkt zich dat mensen in de organisatie zich sterk laten leiden door regels en procedures en niet door persoonlijke voorkeuren. De nadruk ligt op zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid. Een professionele organisatie karakteriseert zich door een structuur die gericht is op professionele autonomie en vrijheid. Formele posities en hiërarchie zijn niet belangrijk voor de organisatiecultuur. Gezag is verbonden met kennis en kunde. De kenmerken van beide vormen worden hieronder uiteengezet.

Tabel 5: Twee organisatievormen

Bureaucratische organisatie	Professionele organisatie
Centralisatie: structuur die sterk gericht is op bureaucratische beheersing en controle.	Decentralisatie: structuur die sterk gericht is op professionele autonomie en vrijheid.
Cultuur waarin regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn.	Cultuur waarin formele positie en hiërarchie niet zo belangrijk zijn.
Coördinatie door standaardisatie van werkprocessen	Coördinatie door standaardisatie van kennis en vaardigheden
Gezag berustend op status, positie en hiërarchie: wie de baas is mag het zeggen	Gezag berustend op prestaties en vaktechnische deskundigheid: wie het weet, mag het zeggen
Loyaliteit aan de top	Loyaliteit aan de professie

Bovens et al., 2007

De structuur van de organisatie beschrijven Bovens et al. (2007) als de wijze waarop taken in een organisatie zijn verdeeld en de wijze waarop het verrichten daarvan wordt gecoördineerd. Een organisatiestructuur is volgens Mintzberg (2010) het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de manier waarop deze taken vervolgens worden gecoördineerd, zodat werknemers samenwerken om de doelen van de organisatie te behalen. Taakverdeling en taakafstemming gaan over de wijze waarop taken uit elkaar worden gehaald en vervolgens weer aan elkaar worden verbonden. Lawrence en Lorsch (1967) beschrijven een organisatie als een systeem van samenhangend gedrag van mensen die taken uitvoeren die gedifferentieerd zijn in verschillende afzonderlijke subsystemen, zoals afdelingen binnen een organisatie. Iedere afdeling voert een deel van de taak uit en de inspanningen van elk worden geïntegreerd om effectieve prestaties van de organisatie te bereiken. Ze leggen hierbij de nadruk op het belang van differentiatie en integratie. Differentiatie wordt gedefinieerd als de bijdrage die iedere afdeling of organisatieonderdeel binnen de organisatie levert aan het geheel en dit hangt nauw samen met de structuur van de organisatie. Integratie is het proces dat eenheid brengt in de inspanningen van de verschillende afdelingen of organisatieonderdelen die zich gezamenlijk inspannen voor de organisatietaak op basis van de eisen die de omgeving stelt. De organisatiestructuur kan op verschillende niveaus worden onderzocht: individueel, groep individuen of afdeling en organisatieniveau geven Lawrence en Lorsch (1967) aan. Mintzberg (2010) beschrijft vijf basisonderdelen van een organisatiestructuur: de operationele kern, de strategische top, het middenkader (middenmanagement), de technestructuur en de ondersteunende diensten. Er wordt nog een zesde element door Mintzberg (2010) aan toegevoegd en dit noemt hij ideologie: de normen en waarden en cultuur van de organisatie. Mintzberg (2010) maakt onderscheid tussen verschillende configuraties ofwel theoretische ideaaltypen van een combinatie van elementen om het concept organisatiestructuur te begrijpen of te beschrijven: een eenvoudige structuur, machinebureaucratie, professionele bureaucratie, divisie structuur en een adhocratie. Coördinatie van taken kan plaatsvinden, door direct toezicht, standaardisatie van werkzaamheden, standaardisatie van vaardigheden, standaardisatie van output, onderlinge aanpassing of standaardisatie van normen en waarden.

Tabel 6: Overzicht configuraties

Structurele configuratie	Primair coördinatiemechanisme	Voornaamste deel van de organisatie
Eenvoudige structuur	Direct toezicht	Strategische top
Machinebureaucratie	Standaardisatie van werkproces	Technostructuur
Professionele bureaucratie	Standaardisatie van vaardigheden	Uitvoerende kern
Divisiestructuur	Standaardisatie van output	Middenkader
Adhocratie	Onderlinge aanpassing	Ondersteunende diensten
Missionaire bureaucratie	Standaardisatie van normen en waarden	Ideologie

Mintzberg, 2010

Organisatiecultuur verwijst naar de gevestigde manier van denken en doen in een organisatie alsmede de waarden en normen, ideeën en opvattingen die in een organisatie leven (Bovens et al., 2007). Cultuur bepaalt of mensen zich al dan niet laten leiden door taakomschrijvingen en organisatorische scheidingslijnen tussen afdelingen of hiërarchische niveaus. Op deze wijze werkt cultuur door in de structuur van een organisatie, omdat taakverdeling en coördinatie concreet gestalte krijgen in de gevestigde manieren van doen binnen een organisatie. Vermeulen en Koster (2011) geven aan dat cultuur niet alleen over de diepere lagen en gedeelde waarden gaat, maar juist ook over concrete vormen, waar managers dagelijks mee te maken hebben. Deze manifestaties van cultuur, die Schein (1992: in Vermeulen en Koster, 2011) artefacten noemt en Yanow (1996: in Vermeulen en Koster, 2011) symbolische taal, objecten en handelingen, produceren zelf betekenissen. Naast gemeenschappelijke opvattingen gaat het om de wijze waarop deze opvattingen tot uiting komen in rituelen, symbolen, handelingen of procedures.

Volgens Lawrence en Lorsch (1976) kunnen subsystemen in een gedifferentieerd systeem aan verschillende logica's onderworpen zijn. Subsystemen kunnen weliswaar erg verschillend zijn in termen van noodzakelijke kennis en informatie, de aard van de organisatorische inrichting, de doelgerichtheid, het tijdsperspectief en de aard van de organisatorische betrekkingen, maar noodzakelijk zijn om bepaalde doelstellingen te bereiken (Brandsen, Van de Donk & Kenis, 2006). De subsystemen kunnen logica's ontwikkelen in relatie tot de verwachtingen of eisen die de externe omgeving stelt (Lawrence en Lorsch, 1976). Ook Bekkers (2012) stelt dat bij de uitvoering van beleid verschillende logica's op elkaar inwerken en spanningen en dilemma's soms het gevolg zijn. Noordegraaf en Geuijen (2011) geven aan dat er spanning kan bestaan tussen professionals uit meer en minder dominante organisatie of organisatieonderdelen. Het is niet eenvoudig om werkwijzen soepel op elkaar af te stemmen en dus samen te werken als binnen de eigen logica's geopereerd blijft worden. Verschillende actoren hebben verschillende belangen, overtuigingen, werkculturen en doelen. Ook is het mogelijk dat verschillende groepen personen in organisaties verschillend denken over samenwerking of dat professionals ervaren dat hun professionele logica in het gedrang komt. De logica's vertegenwoordigen verschillende werelden en waarden. De logica's of rationaliteiten zijn gebaseerd op de theorieën van Snellen (1987) en Hemerijck en Helderma (1995, in Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2004a). Snellen (1987) onderscheidt vier rationaliteiten als gesloten stelsel van criteria voor verantwoordelijk handelen, zowel individueel als collectief. De politieke rationaliteit verwijst naar voor- en tegenstanders van het beleid en draagt bij aan behoud van individuele of collectieve macht. Vanuit juridische rationaliteit moet beleid voldoen aan duidelijkheid en consistentie. Economische rationaliteit gaat over dat bij het aanpakken van problemen rekening wordt gehouden met schaarsheid en vraag/behoefte. Bij de technische en sociaalwetenschappelijk rationaliteit moeten wetenschappelijk aantoonbare oorzaken aanwezig zijn. Volgens Snellen (1987) proberen rationaliteiten elkaar te verdringen of uit te sluiten, wat kan leiden tot domeinconflicten, die bijvoorbeeld tot uitdrukking kunnen komen in conflicten en tegenstelling van opvattingen van wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers. Rationaliteiten bepalen

randvoorwaarden voor het beleid en de spanningen ertussen zullen moeten worden aanvaard. De term 'logica' wordt gebruikt door Hemerijck en Helderma (1995, in WRR 2004a). Het begrip 'logica' impliceert zowel beperkingen als mogelijkheden en omvat zowel het handelen van groepen actoren (professionals, managers, bestuurders en politici) evenals het 'niveau' waarop zij werkzaam zijn (de instelling). Hemerijck en Helderma (1995, in WRR 2004a) maken een onderscheid tussen de provisiologica en institutionele logica. De provisiologica, ook wel professionele logica genoemd, heeft betrekking op de wijze waarop maatschappelijke organisaties bepaalde goederen en diensten aanbieden en binnen de wet- en regelgeving uitvoeren. Hierbij spelen de kenmerken van managers en professionals in de organisatie een belangrijke rol. Opvattingen zijn in sterke mate gerelateerd aan individuele personen. De institutionele logica gaat over de wijze waarop maatschappelijke organisaties worden aangestuurd en de daarbij passende interventie- en coördinatiemechanismen (Brandsen, Van de Donk & Kenis, 2006). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) maakt een onderscheid tussen de institutionele logica, provisiologica en vraaglogica. De institutionele logica heeft betrekking op het systeem van wet- en regelgeving en financieringsmodellen, die zijn bedoeld om de coördinatie van de maatschappelijke dienstverlening vorm te geven. De provisie of professionele logica betreft de taakuitoefening van managers en professionals in een organisatie en de vormgeving van het primaire proces van de feitelijke dienstverlening. Het is de logica die mede voortvloeit uit de professionaliteit van de uitvoerende ambtenaar, omdat hij op een bepaalde manier is opgeleid en bepaalde professionele waarden en normen in acht dient te nemen vanuit zijn functie. De vraaglogica vloeit voort uit de wensen, behoeften en belangen die een burger naar voren tracht te brengen in zijn contacten met de overheid (WRR, 2004a; Bekkers, 2012). De verschillende logica's beschrijven de omgeving, organisatie en de daarbij behorende dynamiek, waarin actoren een rol spelen (WRR, 2004b). Volgens de WRR (2004a) is binnen sectoren van maatschappelijke dienstverlening altijd sprake van spanning en verschil van inzicht tussen cliënten, professionals, bestuurders en politici. Actoren handelen vanuit een ander perspectief, beschikken over andere kennis en vertegenwoordigen andere belangen. Ook spelen verschillen van doelstellingen en perspectieven van de betrokken actoren een belangrijke rol. De aanwezigheid van spanningen kan een botsing veroorzaken tussen de professional en de politiek-bestuurlijke omgeving en vervreemding bij de professional tot gevolg hebben, waardoor samenwerking wordt bemoeilijkt. De professional kan zich niet verenigen en identificeren met zijn omgeving en het werk dat hij uitvoert (WRR, 2004a). Het denken in termen van logica's sluit aan bij de institutionele benadering van beleid (Bekkers, 2012). Ook Bekkers (2012) geeft aan dat bij een succesvolle uitvoering van beleid confrontatie van logica's tot beleidsvervreemding kan leiden. De verschillende logica's op zichzelf stellen andere eisen aan de uitvoering van beleid. Deze zijn niet altijd met elkaar te verzoenen en hebben gevolgen voor de mate waarin uitvoerders zich kunnen identificeren met het beleid waarin ze een bepaalde rol vervullen.

De theorie van Wilson (2000) kan worden gebruikt om dieper in te zoomen op de taakuitoefening van de wijze waarop professionals, managers en bestuurders hun werkzaamheden uitvoeren en de professionele en institutionele logica te kunnen doorgronden. Wilson (2000) onderzoekt hoe overheidsorganisaties functioneren en waarom zij functioneren zoals zij functioneren. Het is van belang om het verschil tussen overheidsorganisaties en private organisaties te onderkennen. Wilson (2000) onderscheidt drie beperkingen waar overheidsorganisaties mee te maken hebben.

1. Overheidsorganisaties moeten doelen behalen die zij niet zelf hebben gekozen, daarbij worden doelen vaak zo opgelegd dat zij worden ontmoedigd om risico's te nemen (Wilson, 2000). Dit geldt ook voor gemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld, waarbij het doel, de taken en bevoegdheden op basis van de Wmo zijn bepaald. Op basis van deze wet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de preventie en aanpak van huiselijk geweld. Gemeenten geven samen met Veilig Thuis-organisaties invulling aan de aanpak van huiselijk geweld. De taken en bevoegdheden voor de Veilig Thuis-organisatie zijn eveneens beschreven in de Wmo. Gemeenten hebben daarnaast de verplichting om de aanpak van huiselijk geweld te registreren en zorg te dragen voor hulpverlening aan slachtoffers op basis van de Wmo.

2. Overheidsorganisaties kennen geen prikkel tot winstmaximalisatie en zullen niet profiteren als ze de uitgaven weten te beperken (Wilson, 2000). Gemeenten ontvangen sinds 1 januari 2015 een brede doeluitkering sociaal domein. Er zijn geen bestedingsvoorwaarden geformuleerd, waardoor gemeenten kunnen worden geprikkeld om uitgaven te besparen. Tevens kunnen gemeenten het geld dat ze overhouden aan iets anders uitgeven (Kattenberg en Vermeulen, 2015). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de financiering van Veilig Thuis. Er worden door gemeenten vanuit de brede doeluitkering sociaal domein financiële middelen verstrekt aan Veilig Thuis. Daarnaast kopen gemeenten zorg en jeugdhulp in bij verschillende organisaties, zodat hulpverlening kan worden ingezet voor slachtoffers van huiselijk geweld.
3. Overheidsorganisaties zijn in tegenstelling tot private organisaties beperkt in het verdelen van productiefactoren (Wilson 2000). De levering van diensten en producten is hierop afgestemd (Wilson, 2000). Gemeenten werken samen met Veilig Thuis voor de aanpak van huiselijk geweld. Er is een landelijk netwerk van 26 Veilig Thuis-organisaties. Gemeenten hebben zelf mogen aangeven bij welke organisatie of samenwerkingsverband Veilig Thuis ondergebracht moest worden. Er is in veel regio's gekozen voor een samenwerkingsverband van het voormalige Steunpunt Huiselijk Geweld en voormalige Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. Het werkgebied van de Veilig Thuis-organisaties wordt geografisch begrensd door de gemeenten die onderdeel uitmaken van de Veilig Thuis-organisatie. In beginsel worden de producten en diensten geleverd voor inwoners van de gemeenten die er deel van uitmaken.

Om zicht te krijgen op het functioneren van organisaties worden door Wilson (2000) relevante stakeholders op drie verschillende niveaus onderscheiden: operators, managers en executives. Operators voeren het werk op de werkvloer uit en zijn daarmee de drijvende kracht achter het bestaansrecht van de organisatie. Hoe zij hun taken uitvoeren hangt volgens Wilson (2000) af van hun overtuigingen, belangen en cultuur. De overtuiging waarmee een operator zijn taken uitvoert, komt deels voort uit persoonlijke overtuiging (bureaucratische persoonlijkheid) om voor een overheidsorganisatie te willen werken en daarmee het algemeen belang te dienen. Dit wordt door Wilson (2000) aangemerkt als public service motivation. Ook de manier waarop belangen zijn georganiseerd, heeft invloed op wat operators doen. Wilson (2000) geeft aan dat sommige acties van operators de wil van cliënten reflecteren, waardoor ze minder bij de organisatie betrokken raken. De invloed van externe belangen hangt af van de manier waarop ze zijn opgesteld in de omgeving van de overheidsorganisatie. Een overheidsorganisatie kan vier vormen van politieke omgevingen omvatten. Een overheidsorganisatie kan geconfronteerd worden met een dominante belangengroep en deze belangen voortrekken, of een dominante belangen groep en vijandig staan ten opzichte van deze belangen, of geconfronteerd worden met twee of meer rivaliserende belangengroepen of niet geconfronteerd worden met belangengroepen. Ook heeft elke organisatie een eigen cultuur, die van invloed is op de taakuitvoering van operators. Bovendien kan een organisatie verschillende organisatieonderdelen of domeinen hebben, die elk weer een eigen cultuur hebben. De cultuur van een organisatie of organisatieonderdelen wordt bepaald door normen en waarden en vaste richtlijnen voor het denken binnen een organisatie. Organisaties met verschillende culturen kunnen te maken krijgen met conflicten of nieuwe taken die haaks lijken te staan op de organisatie worden niet opgepakt (Wilson, 2000). Dit kan tevens leiden tot falen in de samenwerking.

Managers sturen operators direct aan. Zij zijn verantwoordelijk voor de inzet van productiefactoren en het behalen van doelstellingen gegeven de beperkingen waar overheidsorganisaties mee te maken hebben (Wilson, 2000). De werkwijze van managers voor het aansturen van operators kan per organisatie of organisatieonderdeel verschillend zijn. Managers proberen medewerkers mee te krijgen in het behalen van de doelstellingen van de organisatie gegeven de cultuur hun overtuigingen en belangen. Hoe zij dit doen is afhankelijk van de zichtbaarheid van activiteiten (output) en resultaten (outcomes) (Wilson, 2000). Hiervoor onderscheidt Wilson (2000) vier typen organisaties.

Tabel 7: Vier typen organisaties

	Activiteiten (outputs)	
	Activiteiten (outputs) zichtbaar	Activiteiten (outputs) niet zichtbaar
Resultaten (outcomes) Zichtbaar	Productieorganisatie	Craft organisaties
Resultaten (outcomes) niet zichtbaar	Procesorganisaties	Coping organisaties

Wilson, 2000

Executives, of bestuurders concentreren zich voornamelijk op het beleid waarmee de gemeente wordt geassocieerd en in hoeverre dat beleid succesvol is. Executives hebben niet duidelijk vastgestelde taken en zijn minder gebonden aan de dagelijkse routines en verplichtingen. Hierdoor hebben ze keuzes aangezien een groot deel van hun beloning van buiten komt. Wilson (2000) onderscheidt vier typen bestuurders, te weten: de advocates (de verdediger van het beleid), de decision makers (besluitennemers), de budget cutters (de snijders in de begroting) en de negotiators (de onderhandelaar). Operators, managers en executives kunnen verschillende visies hebben over wat als formele doelen van de organisatie worden gezien, hun taakopvatting en wat als succesvol handelen wordt beschouwd. Wat succesvol handelen is, wordt beïnvloed door de organisatiecultuur waar iemand deel van uitmaakt en hoe succesvol handelen daar wordt gedefinieerd.

2.4 Conceptueel model

In de voorgaande paragrafen zijn kenmerken van sturing, organisatie en samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld beschreven, die uit de literatuur kunnen worden afgeleid. Uitgaande van de theoretische concepten wordt in dit onderzoek de aanpak van huiselijk geweld gezien als ketensamenwerking, omdat er bij de aanpak van huiselijk geweld sprake is van een gestructureerde vorm van samenwerken en veel afspraken en procedures zijn vastgelegd. Ook blijkt uit de theoriegestuurde evaluatie 2002-2011 van het landelijk beleid huiselijk geweld (Jongebreur et al., 2011) dat wetenschappelijke literatuur de aanname ondersteunt, dat ketensamenwerking nodig is om een complex probleem als huiselijk geweld aan te kunnen pakken. Bekkers (2012) stelt dat het succes van de uitvoering van beleid wordt bepaald door de mate waarin organisaties bereid zijn om met elkaar samen te werken. Specifiek wordt in dit onderzoek gekeken naar een deel van deze ketensamenwerking, namelijk de samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid in gemeenten. Er worden in de literatuur verschillende definities van ketens gegeven, waarbij een gedeelde visie, gezamenlijke werkafspraken en erkenning van onderlinge samenhang tussen actoren belangrijke aspecten zijn voor een succesvolle ketensamenwerking (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995; in Korsten, 2006; Geuijen, 2011; Goedee en Entken, 2008; Poorthuis et al. 2003; Van der Aa en Konijn, 2004; Van Duivenboden et al., 2000). Volgens Van Duivenboden et al. (2000) bevorderen ketens de samenwerking binnen overheidsorganisaties en tussen overheidsorganisaties onderling. Fenger (2001) geeft voor de mate van samenwerking aan dat deze afhankelijk is van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten en de mate waarin actoren het eens zijn over de beleidsinhoudelijke uitgangspunten in beleidsvisies. De aanpak van huiselijk geweld kenmerkt zich door een diversiteit aan organisaties, die een bijdrage leveren vanuit hun expertise en middelen om het probleem aan te pakken. Complexe problemen vragen om een combinatie van inzet van verschillende middelen, zoals informatie, kennis en diensten van verschillende actoren. Een belangrijke sturingsvraag is de wijze waarop partijen in staat zijn om een gemeenschappelijke beleidspraktijk te realiseren. Overheden nemen binnen netwerken een specifieke positie in doordat ze over specifieke hulpbronnen beschikken, zoals budget en vergaande bevoegdheden. Daarnaast zijn aan overheden specifieke taken opgedragen en is de positie die de overheid inneemt van belang. Hierbij speelt de wijze van sturing een belangrijke rol. Volgens Koppenjan et al. (1993) is de positie die de overheid inneemt van belang voor een goede samenwerking. Wanneer de overheid zich soms

als partner en dan weer als partij boven andere partijen opstelt, gaat dit ten koste van haar eigen legitimiteit. De manier van sturen heeft gevolgen voor de samenwerking. Zo geven Beurskens en Korsten (2007) aan dat er door middel van horizontaal netwerkdenken meer resultaat bereikt kan worden. Onder sturing wordt een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context verstaan (Kickert e.a., 1985, In 't Veld, 1989, in Bekkers, 2007). Koppenjan et al. (1993) beschrijven het klassiek besturingsparadigma, waarbij sprake is van een centraal sturende instantie en een hiërarchische relatie. De netwerkbenadering gaat uit van de interacties tussen actoren en een relatie van wederzijdse afhankelijkheid. Tevens worden door Koppenjan et al. (1993) criteria voor succes en falen beschreven bij de verschillende vormen van sturing die van invloed kunnen zijn op ketensamenwerking. Geuijen (2011) geeft aan dat netwerken een dominante vorm van organiseren en besturen is geworden naast de traditionele vorm van hiërarchie waarin de overheid de centrale actor is. De Bruijn (2010) stelt dat het bij sturing gaat om scheppend vermogen om operationeel problemen op te lossen en dingen voor elkaar te krijgen en institutioneel om voldoende checks-and-balances. Van der Steen et al. (2014) geven aan dat sturing zich niet verplaatst of vormen van sturing elkaar opvolgen, maar dat er sprake is van gemengde vormen van sturing, waarbij sturingsvormen zich opstapelen. Een goede overheid moet met elk van de vier vormen om kunnen gaan. Het dilemma kan zijn dat het werken in netwerken gebeurt vanuit een systeem dat is ingericht volgens andere principes en uitgangspunten geven Van der Steen et al. (2014; 2015) aan. Of dat een overheid moeite heeft met verschillende vormen van sturing en meervoudig organiseren. Dit kan leiden tot falende samenwerking. Klijn en Koppenjan (2000: in Geuijen, 2011) wijzen erop dat de overheid in sommige complexe of stressvolle situaties de neiging kan hebben terug te grijpen op haar traditionele hiërarchische rol met eventuele negatieve gevolgen voor de samenwerking. Ook volgens De Bruijn (2010) zal regie een andere invulling krijgen als het gaat om zaken die de directe levensomstandigheden van een burger raken. Dit noemt hij regie die betrekking heeft op quality of life-issues. Als de overheid binnen haar organisatie via de interne processen stuurt, terwijl er sturing plaatsvindt vanuit verschillende sturende centra, dan gaat dat ten koste van een succesvolle samenwerking (Teisman, 1992).

Dit leidt tot de verwachting dat de wijze van sturing van invloed is op succesvolle ketensamenwerking.

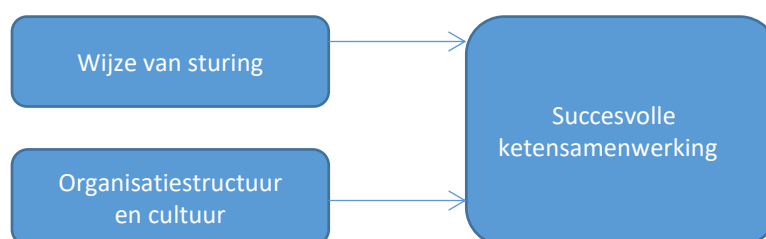
Het openbaar bestuur omvat vele organisaties, waarbij in dit onderzoek specifiek wordt ingezoomd op de gemeenten als overheidsorganisatie. In gemeenten wordt de organisatie van samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid vormgegeven bij de aanpak van huiselijk geweld. Een organisatie wordt door Bovens et al. (2007) gedefinieerd als een samenwerkingsverband tussen groepen van mensen dat wordt aangegaan om bepaalde doelen te bereiken. Lawrence en Lorsch (1967) beschrijven een organisatie als een systeem van samenhangend gedrag van mensen die taken uitvoeren die gedifferentieerd zijn in verschillende afzonderlijke subsystemen, zoals afdelingen binnen een organisatie. Iedere afdeling voert een deel van de taak uit en de inspanningen van elk worden geïntegreerd om effectieve prestaties van de organisatie te bereiken. Belangrijke kenmerken van de organisatie zijn organisatiestructuur en cultuur. Organisatiestructuur is de wijze waarop taken in een organisatie zijn verdeeld, inspanningen worden geïntegreerd en de wijze waarop het verrichten van taken wordt gecoördineerd om de doelen van de organisatie te behalen (Bovens et al., 2007; Mintzberg, 2010; Lawrence en Lorsch, 1967). Organisatiecultuur verwijst naar de gevestigde manier van denken en doen in een organisatie alsmede de waarden en normen, ideeën en opvattingen die in een organisatie leven (Bovens et al., 2007). Cultuur werkt door in de structuur van een organisatie, omdat taakverdeling en coördinatie concreet gestalte krijgen in de gevestigde manieren van doen binnen een organisatie. De organisatiestructuur kan op verschillende niveaus worden onderzocht: individueel, groep individuen of afdeling en organisatieniveau geven Lawrence en Lorsch (1967) aan. Bij de aanpak van huiselijk geweld spelen meerdere domeinen tegelijkertijd een rol. Binnen de gemeenten zijn dit de domeinen zorg en veiligheid van waaruit wordt samengewerkt bij de aanpak van huiselijk geweld. Er is binnen een gemeente sprake van

differentiatie aangezien de aanpak van huiselijk geweld is verdeeld in verschillende taken. Volgens Lawrence en Lorsch (1976) kunnen subsystemen in een gedifferentieerd systeem aan verschillende logica's onderworpen zijn. Verschillende actoren hebben verschillende belangen, overtuigingen, werkculturen en doelen. Ook is het mogelijk dat verschillende groepen personen in organisaties verschillend denken over samenwerking of dat professionals ervaren dat hun professionele logica in het gedrang komt. De logica's vertegenwoordigen verschillende werelden en waarden (Noordegraaf en Geuijen, 2011). De samenwerking is niet succesvol als er alleen binnen de eigen logica's geopereerd blijft worden. Het begrip 'logica' (Hemerijck en Helderman, 1995: in WRR 2004a) impliceert zowel beperkingen als mogelijkheden en omvat zowel het handelen van groepen actoren (professionals, managers, bestuurders en politici) evenals het 'niveau' waarop zij werkzaam zijn (de instelling). Om verschillen tussen de domeinen zorg en veiligheid te begrijpen in gemeenten, kan gebruik worden gemaakt van theorie van de verschillende logica's, die worden onderscheiden door de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2004a). De institutionele logica heeft betrekking op het systeem van wet- en regelgeving en financieringsmodellen, die zijn bedoeld om de coördinatie van de maatschappelijke dienstverlening vorm te geven. De professionele logica betreft de taakuitoefening van managers en professionals in een organisatie en de vormgeving van het primaire proces van de feitelijke dienstverlening. De theorie van Wilson (2000) wordt gebruikt om dieper in te zoomen op de taakuitoefening van de wijze waarop professionals, managers en bestuurders hun werkzaamheden uitvoeren en de professionele en institutionele logica (WRR, 2004a) te kunnen doorgronden. Om zicht te krijgen op het functioneren van organisaties worden door Wilson (2000) relevante stakeholders op drie verschillende niveaus onderscheiden: operators, managers en executives. Operators, managers en executives kunnen verschillende visies hebben over wat als formele doelen van de organisatie worden gezien, hun taakopvatting en wat als succesvol handelen wordt beschouwd. Hoe professionals handelen en hun taken uitvoeren, hangt af van hun overtuigingen, belangen en cultuur. Managers proberen medewerkers mee te krijgen in het behalen van de doelstellingen van de organisatie gegeven de cultuur hun overtuigingen en belangen. Hoe zij dit doen is afhankelijk van de zichtbaarheid van activiteiten en resultaten. Bestuurders concentreren zich voornamelijk op het beleid waarmee de gemeente wordt geassocieerd en in hoeverre dat beleid succesvol is. Wat succesvol handelen is, wordt beïnvloed door de organisatiecultuur waar iemand deel van uitmaakt en hoe succesvol handelen daar wordt gedefinieerd. Organisaties met verschillende culturen kunnen te maken krijgen met conflicten en dat leidt tot falen in de samenwerking.

Dit leidt tot de verwachting dat de wijze waarop organisaties zijn gestructureerd en de cultuur in een organisatie van invloed zijn op succesvolle ketensamenwerking.

Uit het theoretisch kader is af te leiden, dat er tussen de verschillende theoretisch concepten samenhang bestaat en dit is weergegeven in onderstaand conceptueel model. De wijze van sturing en organisatiestructuur en cultuur zijn de onafhankelijke variabelen en succesvolle ketensamenwerking is de afhankelijke variabele. Tevens worden de verwachte relaties tussen de variabelen weergegeven op basis van de verwachtingen.

Figuur 4: Conceptueel model



3. Methodologie

Het is bij wetenschappelijk onderzoek van belang, dat de juiste methoden gebruikt worden. Op deze wijze ontstaat er een zichtbare verantwoording over het onderzoek en de mogelijkheid om het onderzoek op eenzelfde wijze te herhalen. In dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste begrippen gedefinieerd en de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd op basis van het theoretisch kader. Vervolgens wordt de onderzoeksstrategie benoemd en de caseselectie beschreven. Als laatste worden de diverse methoden van onderzoek toegelicht en ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.1 Operationalisering

Om de beschreven begrippen uit het conceptueel model meetbaar te maken, worden deze geoperationaliseerd op basis van het theoretisch kader.

Succesvolle ketensamenwerking

In dit onderzoek wordt de aanpak van huiselijk geweld op basis van de theoretisch concepten gezien als ketensamenwerking. De definities van Poorthuis et al. (2003), Van Duivenboden et al. (2000) en Geuijen (2011) over ketensamenwerking worden in dit onderzoek gehanteerd om succesvolle ketensamenwerking te duiden als begrip. Een gedeelde visie, gezamenlijke werkafspraken en erkenning van onderlinge samenhang tussen actoren zijn op basis van de theorie belangrijke aspecten voor een succesvolle ketensamenwerking. Poorthuis et al. (2003) definiëren een keten als een opeenvolgende schakeling van activiteiten van verschillende partijen. Organisaties werken samen vanuit een gedeelde visie, gericht op het gezamenlijk bereiken van een doel, waarbij de cliënt het vertrekpunt is van de keten waar verschillende partijen een meerwaarde aan leveren. Volgens Geuijen (2011) zijn ketens een gestructureerde duurzame manier van samenwerking, waarbij schakels in een vaste volgorde staan en elke schakel verantwoordelijk is voor een deel van het proces en het voor elke schakel duidelijk wie wat wanneer moet doen en aan wie er verantwoording afgelegd moet worden. Van Duivenboden et al. (2000) beschouwen een keten als een netwerk van autonome organisaties of organisatieonderdelen die in onderlinge samenhang de voortbrenging van een product of dienst tot stand brengen. Er is tot de volgende definitie gekomen voor dit onderzoek: *succesvolle ketensamenwerking is een gestructureerde duurzame manier van samenwerking van autonome organisaties of organisatieonderdelen, die in onderlinge samenhang de voortbrenging van een product of dienst tot stand brengen vanuit een gedeelde visie, waarbij elke schakel verantwoordelijk is voor een deel van het proces en het voor elke schakel duidelijk is wie wat wanneer moet doen en aan wie er verantwoording afgelegd moet worden.*

Sturing

Onder sturing wordt een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context verstaan (Kickert e.a., 1985, In 't Veld, 1989,; in Bekkers, 2007). Van der Steen et al. (2015) beschrijven dat sturing door de overheid afhankelijk is van de aard van het vraagstuk, van de actoren die erbij betrokken zijn, het soort relaties dat tussen de actoren al bestaat en de dynamiek die in het veld zichtbaar is. Op basis van bovenstaande definities is een definitie voor sturing samengesteld, die in dit onderzoek wordt gehanteerd: *sturing is een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context, die afhankelijk is van de aard van het vraagstuk, de actoren die erbij betrokken zijn, de soort relaties dat al tussen de actoren bestaat en de dynamiek die in het veld zichtbaar is.*

Organisatiestructuur

De structuur van de organisatie beschrijven Bovens et al. (2007) als de wijze waarop taken in een organisatie zijn verdeeld en de wijze waarop het verrichten daarvan wordt gecoördineerd. De

institutionele logica speelt daarbij een belangrijke rol en heeft betrekking op het systeem van wet- en regelgeving en financieringsmodellen, die zijn bedoeld om de coördinatie van de maatschappelijke dienstverlening vorm te geven en de eisen die op grond van wetgeving worden gesteld aan de uitvoering (WRR, 2004a). Een organisatiestructuur is volgens Mintzberg (2010) het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de manier waarop deze taken vervolgens worden gecoördineerd, zodat werknemers samenwerken om de doelen van de organisatie te behalen. Lawrence en Lorsch (1967) beschrijven een organisatie als een systeem van samenhangend gedrag van mensen die taken uitvoeren die gedifferentieerd zijn in verschillende afzonderlijke subsystemen, zoals afdelingen binnen een organisatie. Iedere afdeling voert een deel van de taak uit en de inspanningen van elk worden geïntegreerd om effectieve prestaties van de organisatie te bereiken. Er is tot de volgende definitie gekomen, die in dit onderzoek is gehanteerd: *organisatiestructuur is de wijze waarop taken in een organisatie zijn verdeeld, inspanningen worden geïntegreerd en de wijze waarop het verrichten van taken wordt gecoördineerd om de doelen van de organisatie te behalen.*

Organisatiecultuur

Bovens et al. (2007) definiëren organisatiecultuur als: *organisatiecultuur is de gevestigde manier van denken en doen in een organisatie alsmede de waarden en normen, ideeën en opvattingen die in een organisatie leven.* Cultuur bepaalt of mensen zich al dan niet laten leiden door taakomschrijvingen en organisatorische scheidslijnen tussen afdelingen of hiërarchische niveaus. Op deze wijze werkt cultuur door in de structuur van een organisatie, omdat taakverdeling en coördinatie concreet gestalte krijgen in de gevestigde manieren van doen binnen een organisatie (Bovens et al., 2007). De WRR (2004a) formuleert de taakuitoefening van managers en professionals in een organisatie als de provisie of professionele logica. Het is de logica die mede voortvloeit uit de professionaliteit van de uitvoerende ambtenaar, omdat hij op een bepaalde manier is opgeleid en bepaalde professionele waarden en normen in acht dient te nemen vanuit zijn functie. De definitie van Bovens et al. (2007) van organisatiecultuur wordt gebruikt in dit onderzoek.

De belangrijkste variabelen en verwachte relaties zijn samengevat in het conceptueel model. Op basis van het theoretisch kader en de definities van de begrippen zijn de variabelen geoperationaliseerd in indicatoren en sub-indicatoren. De waarden zijn inductief tot stand gekomen bij de empirische analyse. Het schema met de uitgewerkte operationalisering is hierna opgenomen. Dit is gebruikt als analysekader voor het empirisch onderzoek.

Tabel 8: Operationalisering variabelen in indicatoren, sub-indicatoren en waarden.

	Indicator	Sub-indicator	Waarde	Auteur(s)
Succesvolle ketensamenwerking	Gedeelde visie	Mate waarin beleidsinhoudelijke uitgangspunten worden gedeeld	Congruent/ Divergent/ Indifferent	Fenger (2001); Poorthuis et al. (2003); Van Duivenboden et al. (2000)
	Gezamenlijke werkafspraken	Vastgelegd werkproces/ ketenafspraken	Ja/Nee	Van Delden (2009); Van der Aa en Konijn (2004)
	Erkenning onderlinge samenhang	Wederzijdse afhankelijkheid	Symbiotisch/ geen afhankelijkheid/ competitief	Fenger (2001); Poorthuis et al. (2003);
		Verantwoordelijkheid/ Autonomie	Veel/weinig	Bekkers (2012); De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995: in Korsten, 2006); Geuijen (2011)
		Ketenregie	Ja/Nee	Dijkstra en Jacobs (2016); Van der Aa en Konijn (2004)

Wijze van sturing	Wijze van interactie tussen actoren	Hiërarchisch/ Netwerkbenadering	Ja/Nee	Bekkers (2012); Beurskens en Korsten (2007); Geuijen (2011); Koppenjan et al. (1993)
		Regie bij quality of life-issues/ stressvolle situaties	Ja/Nee	De Bruijn (2010); Klijn en Koppenjan (2000: in Geuijen, 2011)
	Perspectief van de sturende overheid	Presterend, rechtmatig, netwerkend, responsief	Ja/Nee	Van der Steen et al. (2014); Van der Steen et al. (2015)
Organisatiestructuur en cultuur	Structuur	Taakverdeling	Gedifferentieerd/ Gelijksoortig	Bovens et al. (2007); Mintzberg (2010); Lawrence en Lorsch (1967); Wilson (2000)
		Integratie	Veel/weinig	Lawrence en Lorsch (1967)
		Coördinatie (institutionele logica)	Formeel/ informeel	Bovens et al. (2007); Brandsen, Van de Donk & Kenis (2006); Mintzberg (2010); Wilson (2000); WRR (2004a)
	Cultuur	Waarden en normen/ gevestigde manier van denken en doen	Veel/weinig	Bovens et al. (2007); Mintzberg (2010); Vermeulen en Koster (2011)
		Taakuitoefening (professionele logica)	Smal/breed	Wilson (2000); WRR (2004a)

3.2 Onderzoekstrategie

Er is over het onderzoeksonderwerp weinig specifieke theorie ontwikkeld, daarom is dit onderzoek vooral inductief gericht op het beschrijven, exploreren en verklaren van verbanden die volgen uit het theoretisch kader en het conceptueel model. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de case study als onderzoeksstrategie. De case study of gevalstudie is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke omgeving worden onderzocht (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek zijn meerdere gevallen onderzocht, namelijk een viertal gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland. Hierdoor is sprake van een multiple casestudy. De caseselectie wordt toegelicht in paragraaf 3.3. Er zijn met dit onderzoek veel kwalitatieve gegevens verzameld over de cases. Kwalitatief onderzoek door middel van een case study biedt de mogelijkheid voor diepgaande bestudering van de cases en levert zeer rijke beschrijvingen op van het onderzoeksfenomeen (Van Thiel, 2007).

3.3 Caseselectie

Om tot een afbakening van het onderzoek te komen heeft allereerst een zoektocht plaatsgevonden naar recente nieuwsberichten over de aanpak van huiselijk geweld door gemeenten. In de aanleiding is te lezen dat de zoektocht een artikel opleverde, waarbij een baby in de gemeente Middelburg was overleden vermoedelijk aan de gevolgen van huiselijk geweld waar onderzoek naar wordt gedaan door de inspecties. Vervolgens heeft een vooronderzoek plaatsgevonden van het landelijk beeld van de kwaliteit van de 26 Veilig Thuis regio's op basis van de onderzoeken van de inspectie Jeugdzorg en de inspectie voor de Gezondheidszorg en zijn de rapportages van de Veilig Thuis-organisaties bestudeerd. Dit aangezien gemeenten nauw samenwerken in de keten met Veilig Thuis voor de aanpak van huiselijk geweld. Hierbij dient te worden vermeld dat dit heeft plaatsgevonden in

februari 2017, voordat de inspecties in april 2017 deel 2 van de onderzoeken naar de kwaliteit van de Veilig Thuis regio's hebben uitgebracht. Aangezien dit onderzoek zich richt op zowel het domein zorg als veiligheid is bij het bestuderen gekeken naar het onderdeel veiligheid in de rapportages en gekomen tot een selectie van twee Veilig Thuis regio's: West-Brabant en Zeeland. De inspecties constateerden dat in de Veilig Thuis Regio Zeeland de organisatie op het gebied van personeel, veiligheid en afhandelen van wachtlijsten steken liet vallen. In de Veilig Thuis Regio West-Brabant oordeelden de inspecties positief over de inzet van gekwalificeerde professionals, die ervoor zorgen dat acuut onveilige situaties worden opgeheven en een aantal werkwijzen van Veilig Thuis West-Brabant als 'good practices' te zien. Vervolgens heeft een verdieping plaatsgevonden hoe binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland door gemeenten wordt gestuurd op samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld vanuit de domeinen zorg en veiligheid.

Tabel 9: Sturing op samenwerking vanuit de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld.

	West-Brabant	Zeeland
Veilig Thuis regio	18 gemeenten	13 gemeenten
Juridisch vorm	Samenwerkingsovereenkomst Dienstverleningsovereenkomst	Gemeenschappelijke Regeling GGD
Inkoop jeugdhulp	Regio West-Brabant West via bestuursopdracht: Bergen op Zoom, <u>Etten-Leur</u> , Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Woensdrecht, <u>Zundert</u> . Regio West-Brabant Oost via dienstverleningsovereenkomst: Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam en Woudrichem.	Regio Zeeland: Gemeenschappelijke Regeling GGD uitgebreid met jeugdhulp, wel een eigen bestuurlijke aansturing. Bestuurscommissie Inkooporganisatie en college van Inkoop. Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen, <u>Tholen</u> , Veere, Vlissingen. (13 gemeenten)
Veiligheidshuis	2 Veiligheidshuizen Veiligheidshuis de Markiezaten: gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, <u>Tholen</u> , Steenbergen, Woensdrecht. Veiligheidshuis Baronie: Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, <u>Etten-Leur</u> , Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam, Woudrichem, <u>Zundert</u> .	1 Veiligheidshuis Zeeland: Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen, Veere, Vlissingen. (12 gemeenten)
Politiedistricten	2 Politiedistricten: dezelfde indeling als de Veiligheidshuizen. Politiedistrict de Markiezaten is <u>inclusief Tholen</u> .	1 Politiedistrict: Zeeland Bestaande uit 12 gemeenten, <u>exclusief Tholen</u> .

De inventarisatie laat verschillen zien tussen gemeenten. De gemeente Tholen valt op aangezien ze onderdeel uitmaakt van het politiedistrict en het Veiligheidshuis de Markiezaten in de regio West-Brabant en daarnaast deel uit maakt van Veilig Thuis Zeeland en de inkoop van jeugdhulp gezamenlijk plaatsvindt met de gemeenten in de regio Zeeland. De gemeenten Etten-Leur en Zundert vallen op, doordat ze enerzijds voor de inkoop van jeugdhulp deel uit van de Regio West-Brabant West en anderzijds samenwerken met het Veiligheidshuis de Baronie. Er zijn hieruit twee gemeenten als cases geselecteerd: de gemeente Tholen en Etten-Leur. Vervolgens is binnen de Veilig Thuis regio's gekeken naar gemeenten met ongeveer een gelijk inwonertal (zie bijlage I) alsmede de

bestuurlijke betrokkenheid bij een overlegstructuur omtrent huiselijk geweld. Hieruit is de gemeente Halderberge geselecteerd gezien de bestuurlijke deelname door de burgemeester in de stuurgroep Veilig Thuis en de Raad van bestuur van het Veiligheidshuis de Markiezaten. De gemeente Halderberge is qua inwonersaantal vergelijkbaar met de gemeente Tholen. Daarnaast de gemeente Middelburg gezien de bestuurlijke rol van de burgemeester als voorzitter van het districtscollege met de burgemeesters, politie en openbaar ministerie en de wethouder zorg in de Taskforce Jeugd vanuit het bestuurlijk overleg zorg en veiligheid van de 13 Zeeuwse gemeenten en in het bestuur van de stichting Veiligheidshuis Zeeland. De gemeente Middelburg is qua inwoneraantal vergelijkbaar met de gemeente Etten-Leur. Er is voor een viertal homogene cases van middelgrote gemeenten gekozen en om meerdere gevallen te bestuderen. Tevens kunnen de bevindingen hierdoor ook als representatief voor andere situaties worden gezien die niet onderzocht zijn (Van Thiel, 2007). Aangezien dit onderzoek zich richt op sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid in gemeenten zal niet naar de kwaliteit van ketensamenwerking worden gekeken.

3.4 Onderzoeksmethoden

Binnen de onderzoekstrategie worden verschillende onderzoeksmethoden toegepast: interviews en documentenanalyse. Hiermee wordt triangulatie van onderzoeksmethoden toegepast om de aantasting van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te beperken.

Bij de methode van interviews worden door de onderzoeker vragen gesteld aan één of meer respondenten om informatie te verzamelen over het onderzoeksonderwerp (Van Thiel, 2007). Er is in dit onderzoek gekozen voor de variant van een semigestructureerd interview (Verschuren en Doorenwaard, 2015), waarbij aan de hand van een topiclijst (bijlage II) met relevante onderwerpen de gesprekken zijn gevoerd. Bij de toelichting op het conceptueel model is beschreven, dat de organisatiestructuur op verschillende niveaus kan worden onderzocht: individueel, een groep individuen of afdeling en organisatieniveau (Lawrence en Lorsch, 1967). De theorie van Wilson (2000) is gebruikt als driedeling voor de respondenten, namelijk professionals, managers en bestuurders uit het zorgdomein en het veiligheidsdomein. De burgemeester vanuit de portefeuille veiligheid, de wethouder die over zorg en jeugd gaat en managers en uitvoerende professionals vanuit zowel het zorgdomein als het veiligheidsdomein. Ook zijn enkele groepsinterviews gehouden met de uitvoerende professionals zorg per gemeente. Dit komt doordat er meerdere uitvoerende professionals zorg met taakaccenten, zoals Wmo of jeugd vanuit het domein zorg betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. Voor dit onderzoek zijn totaal 26 interviews gehouden en is met 33 respondenten gesproken. In bijlage III is een overzicht van de respondenten opgenomen.

Om tot een juiste selectie te komen van de respondenten voor de interviews is contact gelegd met de professionals veiligheid van de verschillende gemeenten, waarbij gevraagd is naar de professional veiligheid die bij de gemeente betrokken is bij de aanpak van huiselijk geweld. De bestuurder, manager en professional veiligheid waren eenvoudig te selecteren. Voor de selectie van de bestuurder zorg zijn de gemeentelijke websites bekeken om na te gaan welke bestuurder jeugd en Wmo in zijn portefeuille heeft. De manager en professionals zorg zijn geselecteerd door goed door te vragen bij de eerste interviews in de gemeente over welke uitvoerende professionals zorg vanuit zowel jeugd als Wmo betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld en zouden kunnen worden benaderd. Er is voor gezorgd dat in elke gemeente tenminste is gesproken met zowel een uitvoerend professional jeugd alsmede Wmo. Voor de aanpak van huiselijk geweld binnen de Veilig Thuis regio's is een interview uitgevoerd met een manager van Veilig Thuis West-Brabant en een interview met een manager en beleidsmedewerker van Veilig Thuis Zeeland. Dit om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de regionale aanpak van huiselijk geweld.

Het afnemen van interviews levert veel waardevolle informatie op en is een tijdrovende bezigheid. Alle interviews zijn getranscribeerd. Dit betreft een letterlijke weergave van wat er gezegd is door de respondent en de onderzoekster tijdens het interview dat daartoe is opgenomen. Dit om bij de analyse ook gebruik te kunnen maken van citaten uit de interviews. De interviews zijn gecodeerd en geanalyseerd aan de hand van de indicatoren en sub-indicatoren die in het analysekader zijn opgenomen bij de operationalisering in paragraaf 3.1. De waarden zijn inductief tot stand gekomen bij de empirische analyse op basis van hetgeen door de respondenten is gezegd.

Ook is de methode van documentenanalyse toegepast, waarbij door middel van bureauonderzoek bestaande documenten zijn bestudeerd, zoals beleidsnota's, werkafspraken, protocollen en jaarverslagen. Deze zijn vergeleken en gecombineerd met de empirie die de interviews hebben opgeleverd. Voor het interpreteren van de inhoud van de documenten heeft tevens het analysekader met de indicatoren en sub-indicatoren als basis gediend. De schriftelijke bronnen waren voor een groot deel openbaar. Daarnaast heeft de onderzoekster de documenten via de respondenten opgevraagd.

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Interne validiteit heeft betrekking op het feit in hoeverre de oorzakelijke verbanden die in het onderzoek worden gevonden daadwerkelijk correct zijn. Kortom of gemeten wordt wat beoogd wordt te meten (Van Thiel, 2010). De kenmerken van sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld zijn uit de literatuur afgeleid en hebben als analysekader gediend. De operationalisering van het theoretisch kader vormt de basis voor de topiclijst voor de interviews. Na elk interview is nagegaan of gemeten wordt wat gemeten zou moeten worden. De onderzoekster was tijdens het onderzoek werkzaam bij een van de gemeente. Er kan echter gesteld worden, dat dit een positieve bijdrage heeft opgeleverd met betrekking tot de informatie die snel werd verstrekt en het vertrouwen dat de onderzoekster vrijwel direct bij de respondenten genoot. Een risico kan zijn dat de onafhankelijkheid in het geding kan komen. Aangezien voor dit onderzoek geen opdrachtgever is en het tot doel heeft om voor de onderzoekster de master bestuurskunde af te ronden, is er geen reden om aan deze onafhankelijkheid te twijfelen. De onderzoekster was zich zeer bewust van dit feit en heeft de validiteit van dit onderzoek zorgvuldig en adequaat in acht genomen door zich objectief op te stellen.

Bij een casestudy is er vaker sprake van een beperkte externe validiteit (Verschuren en Doorenwaard, 2015). In dit onderzoek zijn meerdere homogene cases betrokken om de bevindingen ook van toepassing te verklaren op analoge gevallen. Eveneens is sprake van triangulatie van onderzoeksmethoden aangezien er naast de interviews ook een documentenanalyse plaats heeft gevonden. De validiteit wordt beperkt doordat gezien de beschikbare tijd voor dit onderzoek een viertal cases onderzocht zijn. Indien meer tijd beschikbaar was geweest hadden meerdere cases onderzocht kunnen worden.

De betrouwbaarheid heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010). Er is gekozen voor een semigestructureerd interview. Aangezien deze aanpak gecombineerd wordt met een documentenanalyse is deze case study ook nog te gebruiken voor onderzoek bij andere cases. De aanpak is door de operationalisering van het theoretische kader te gebruiken voor onderzoek van andere cases. Het is op basis van dit analysekader mogelijk het onderzoek te herhalen. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

4. Aanpak huiselijk geweld West-Brabant

In dit hoofdstuk wordt de empirische analyse beschreven van de aanpak van huiselijk geweld in West-Brabant. Op basis van het theoretisch analysekader is de aanpak van huiselijk geweld onderzocht. In de eerste paragraaf komt deelvraag 2 aan de orde en worden de kenmerken van de regionale aanpak van huiselijk geweld binnen de Veilig Thuis regio West-Brabant beschreven. In de tweede en derde paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 3 en is beschreven op welke wijze kenmerken omtrent sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid zich manifesteren bij de aanpak van huiselijk geweld in de gemeenten Etten-Leur en Halderberge binnen de Veilig Thuis regio West-Brabant.

4.1 Regionale aanpak huiselijk geweld West-Brabant

4.1.1 Ketensamenwerking

Veilig Thuis West-Brabant bedient 18 gemeenten in West-Brabant en is gehuisvest in Breda. De gemeenten Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Werkendam, Woensdrecht, Woudrichem en Zundert maken gezamenlijk onderdeel uit van de Veilig Thuis regio West-Brabant (Veilig Thuis West-Brabant, 2017). Het totaal aantal meldingen van huiselijk geweld bij Veilig Thuis West-Brabant betrof 6670 meldingen in 2016. Op basis van de meldingen zijn 385 onderzoeken gedaan door Veilig Thuis. Het aantal meldingen, onderzoeken en huisverboden per gemeente in de Veilig Thuis regio West-Brabant is opgenomen in de volgende tabel.

Tabel 10: Aantal meldingen en onderzoeken huiselijk geweld en aantal huisverboden per gemeente Veilig Thuis West-Brabant 1 januari – 31 december 2016

Gemeente	Aantal meldingen	Aantal onderzoeken	Aantal huisverboden
Aalburg	63	6	
Alphen-Chaam	34	3	
Baarle-Nassau	27	4	
Bergen op Zoom	909	40	10
Breda	1391	97	16
Drimmelen	113	7	2
Etten-Leur	345	23	2
Geertruidenberg	143	8	1
Halderberge	282	16	5
Moerdijk	323	18	
Oosterhout	443	27	2
Roosendaal	1206	64	13
Rucphen	256	17	4
Steenbergen	216	10	2
Tholen	230		3
Werkendam	142	19	6
Woensdrecht	227	10	3
Woudrichem	78		1
Zundert	106	9	1
Buiten regio	122	7	
Onbekend	14		
Totaal:	6670	385	71

Veilig Thuis West-Brabant, 2017

Ook meldingen van de gemeente Tholen komen binnen bij Veilig Thuis West-Brabant. Dit is gelegen in het feit dat Tholen bij het politiedistrict de Markiezen hoort en politiemeldingen van huiselijk geweld bij Veilig Thuis West-Brabant binnen komen.

Voor de aanpak van huiselijk geweld in West-Brabant is een regionaal beleidskader ontwikkeld: 'Van handelingsverlegen naar verantwoordelijkheid' (Gemeente Breda, 2013). Het beleidskader is een richtinggevend kader voor gemeenten en het veld van professionals in de regio, waarin met inbreng van de betrokken actoren de regionale werkwijze is beschreven en kaders zijn gesteld. De werkwijze omvat alle vormen van huiselijk geweld. Gemeenten en instellingen kunnen de visie vertalen in een eigen beleids- of uitvoeringsplan. De gezamenlijke doelen zijn gericht op: het versterken van de brede aanpak van huiselijk geweld en de aanpak van ouderenmishandeling in het bijzonder. De doelen zijn vertaald in een ontwikkelagenda en gekoppeld aan budgetten (Gemeente Breda, 2013). Een belangrijk onderliggend doel uit het beleidskader is, dat het organisaties uitdaagt tot samenwerken en het organisatiedenken doorbreekt, waarbij door de wethouder van Breda (2013) in het voorwoord wordt aangegeven: 'structuren lossen geen problemen op, mensen doen dat wel. Professionals uit alle betrokken organisaties zullen hun vaardigheden en deskundigheid bijeen moeten brengen om de complexe problematiek van huiselijk geweld aan te kunnen pakken.' Tevens staat in het document dat voorkomen moet worden dat slachtoffers en gezinnen in de kou blijven staan en niet geholpen worden door een domeindiscussie of discussie over definities. Samenwerking is nodig om de complexe problematiek van huiselijk geweld aan te pakken, waarbij het van belang is dezelfde taal te leren spreken en samen te bepalen wat prioriteit moet krijgen (Gemeente Breda, 2013). De manager Veilig Thuis West-Brabant geeft aan, dat de verkokerde beleidsstromen binnen de gemeenten aandacht behoeven:

"Als je jeugdbeleid maakt en je hebt daar geen relatie gelegd met de Wmo, dan heb je echt iets gemist. Gezinnen hebben vragen op allerlei terreinen. Dus moet je dit veel meer gebundeld gaan organiseren, zodat je gezinnen ook een eenduidig antwoord kunt geven." (Manager Veilig Thuis West-Brabant, 2017)

Regionaal zijn werkafspraken 'Zicht op veiligheid door Veilig Thuis en gemeenten' vastgelegd om sluitende afspraken te maken over het begin en einde van de verantwoordelijkheid voor zicht op veiligheid bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Het geeft aan welke activiteiten hieraan gekoppeld zijn, welke taken Veilig Thuis uitvoert en gaat specifiek in op de overdracht van meldingen aan de lokale toegang. De lokale toegang heeft betrekking op een wijkteam of centrum voor jeugd en gezin (CJG) en betreft een instelling of professional die door de gemeente is aangewezen om hulp en/of ondersteuning te bieden/verlenen aan het gezin of huishouden. Zicht op veiligheid in zorgelijke situaties van huiselijk geweld en/of kindermishandeling wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en Veilig Thuis en zijn door de stuurgroep Veilig Thuis geaccordeerd en worden in de gemeenten geïmplementeerd. (Ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant, 2017). Belangrijk is of de lokale toegang een procesbeschrijving heeft met afspraken over opvolging van hulpvragen van Veilig Thuis en wanneer op te schalen naar Veilig Thuis (Ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant, 2017). De verantwoordelijkheden van gemeenten en Veilig Thuis West-Brabant staan ook beschreven in de werkafspraken. De verantwoordelijkheid van Veilig Thuis West-Brabant begint op het moment dat een burger of een professional zelf niet in staat is de veiligheid van de betrokkenen te herstellen of de risico's op onveiligheid weg te nemen. Bij een melding wordt door Veilig Thuis met behulp van triage (binnen 5 werkdagen) een besluit genomen over de noodzakelijke vervolgstappen. Er wordt door Veilig Thuis een besluit genomen over welke instelling(en) of professional(s) de verantwoordelijkheid gaat nemen voor de uitvoering van de vervolgstappen. De autonomie van Veilig Thuis West-Brabant bestaat uit de uitvoering van de wettelijk taken die in de Wmo zijn opgenomen. Veilig Thuis West-Brabant voert naast de wettelijk taken casus- en procesregie uit bij risicovolle en/of complexe casussen. Casusregie wordt ingezet bij ouderenmishandeling, eerdere dreiging, huisverboden en zorgmijndend recidiverend huiselijk geweld en kindermishandeling. Als er sprake is van een combinatie van een risicovolle situatie en zorgmijndend

gedrag kan het interventieteam huiselijk geweld en kindermishandeling worden ingezet. Dit is een multidisciplinair team bestaande uit medewerkers van verschillende organisaties, waaraan Veilig Thuis zelf ook deelneemt en de inzet coördineert. In de periode van casusregie is de medewerker van Veilig Thuis contactpersoon voor het cliëntsysteem en voor alle betrokken ketenpartners. Naast casusregie kan Veilig Thuis West-Brabant ook procesregie voeren, gericht op het ondersteunen van de ketenpartners. Procesregie wordt ingezet bij complexe casussen van huiselijk geweld, kindermishandeling en seksueel geweld. Medewerkers van Veilig Thuis kunnen worden ingezet om multidisciplinaire ketenoverleggen voor te zetten, waarin door professionals uit de zorg en strafketen de aanpak van complexe casuïstiek wordt bepaald. De procesregisseur heeft de rol om rondom de casuïstiek de ketensamenwerking te bevorderen en verbindingen tot stand te brengen tussen professionals en organisaties die bijdragen aan een effectieve aanpak. Wanneer de signalen wijzen op complexe problematiek of ernstig seksueel geweld, agendeert Veilig Thuis de casus voor het Huiselijk Geweld Overleg of Scenario Team Seksueel geweld in een van de beide Veiligheidshuizen in de regio. Veilig Thuis coördineert beide overlegvormen en informeert betrokkenen. De manager van Veilig Thuis vult aan dat op casusniveau iedere partner zijn eigen bevoegdheden heeft, die kunnen worden ingezet daar waar het geëigend en proportioneel is. Ook kan besloten worden een casus een gevolg te geven in de strafketen. De verantwoordelijkheid ligt bij Veilig Thuis voor casussen, waarbij er zorgen zijn voor veiligheid en Veilig Thuis onderzoek doet en daarnaast als proces- of casusregie wordt ingezet bij risicovolle en/of complexe situaties. Deze verantwoordelijkheid eindigt als de noodzakelijke vervolgstappen belegd zijn bij een instelling of professional die de juiste hulp en/of ondersteuning kan bieden aan het cliëntsysteem (Gemeente Breda, 2017).

“We doen wat we kunnen binnen de bevoegdheid die er ligt. Zeker als er geen bewijslast ligt, als mensen ontkennen, als je weinig objectief hebt vastgesteld en het vooral een onderbuikgevoel is, zijn het wel hele ingewikkelde casussen om dan casusregie te voeren. Feitelijk heb je niets in handen om op te regisseren. Dan is het zoeken met elkaar: wat kan er wel? Het Openbaar Ministerie heeft een bepaalde bevoegdheid, de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming en wij. Op specifieke onderdelen heb je bevoegdheden, waarin je regisseert in de bevoegdheid die je hebt.” (Manager Veilig Thuis West-Brabant, 2017)

De inspectie Jeugdzorg en de inspectie voor de Gezondheidszorg doen onderzoek naar de kwaliteit van de Veilig Thuis organisaties. Bij stap 1 van het onderzoek naar de kwaliteit van de Veilig Thuis organisaties hebben ze vastgesteld, dat Veilig Thuis West-Brabant de slag naar integratie en transformatie al grotendeels heeft gemaakt, beschikt over voldoende capaciteit om de werkstroom aan te kunnen en dat er sprake is van voldoende aansluiting met de lokale teams om zaken op een verantwoorde manier over te dragen. Veilig Thuis West-Brabant zet lokale ondersteuners vanuit haar organisatie in om lokale partijen in gemeenten te ondersteunen. Ook voert Veilig Thuis West-Brabant proces- en casusregie bij complexe problematiek. Dit outreachend en multidisciplinair werken, dient als voorbeeld voor andere Veilig Thuis organisaties in Nederland. De belangrijkste opgave is om dit niveau duurzaam te verankeren en uit te bouwen (Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg, 2015b). Bij stap 2 van het onderzoek dat begin 2017 is uitgevoerd, is de conclusie dat de kwaliteit van Veilig Thuis West-Brabant voldoende is. Er zijn twee verbeterpunten geformuleerd. Een eerste verbeterpunt is dat Veilig Thuis West-Brabant niet in alle zaken waar monitoring is afgesproken, nagaat of de stappen die naar aanleiding van een melding in gang zijn gezet daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dit is door hoge werkdruk en een niet sluitende registratie niet altijd uitgevoerd zoals gepland. Een tweede verbeterpunt is het afronden van onderzoeken binnen de wettelijke termijn. Ongeveer zestig procent van de onderzoeken worden niet binnen tien weken na de triage afgerond. Dit houdt verband met een hoge werkdruk bij medewerkers en het feit dat spoedzaken altijd voorrang krijgen bij Veilig Thuis West-Brabant (Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg, 2017a). Inmiddels is dit opgelost, doordat Veilig Thuis West-Brabant voor 2017 extra subsidie van de gemeenten heeft gekregen voor het treffen van maatregelen.

Samenvattend is er voor de aanpak van huiselijk geweld in de Veilig Thuis regio West-Brabant met de 18 gemeenten een gezamenlijke visie beschreven in het Regionaal beleidskader 'Van handelingsverlegen naar verantwoordelijkheid' (Gemeente Breda, 2013). Tevens zijn er gezamenlijke werkafspraken 'Zicht op veiligheid door Veilig Thuis en gemeenten' (Ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant, 2017), die tot stand zijn gekomen in overleg tussen de gemeenten en Veilig Thuis West-Brabant. Deze zijn op basis van de theorie van Van der Aa en Konijn (2004) en Van Delden (2009) te duiden als ketenafspraken. Ook zijn in de werkafspraken de verantwoordelijkheden uitgewerkt. Veilig Thuis West-Brabant doet onderzoek als er zorgen voor veiligheid zijn en heeft casusregie bij risicovolle en/of complexe situaties, waaronder ook huisverboden. Dit kan worden gezien als ketenregie (Van der Aa en Konijn, 2004). Op basis van de theorie is de aanpak van huiselijk geweld in de Veilig Thuis regio West-Brabant van de 18 gemeenten en Veilig Thuis West-Brabant te duiden als ketensamenwerking. Er is een gedeelde visie geformuleerd en er zijn gezamenlijke werkafspraken, waarin de onderlinge samenhang van de aanpak en de verantwoordelijkheden van gemeenten en Veilig Thuis zijn uitgewerkt (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995; in Korsten, 2006; Geuijen, 2011; Goedee en Entken, 2008; Poorthuis et al. 2003; Van Duivenboden et al., 2000).

4.1.2 Sturing

Er wordt in de Regio West-Brabant door 18 gemeenten al langer samengewerkt voor de aanpak van huiselijk geweld. In 2003 werd het eerste samenwerkingsconvenant gesloten tussen 18 gemeenten en ruim dertig organisaties om huiselijk geweld en kindermishandeling te stoppen en herhaling te voorkomen. Het laatste samenwerkingsconvenant is in juni 2013 gesloten en hield al rekening met de vorming van Veilig Thuis West-Brabant. Het is nog van kracht tot en met 31 december 2020 (Samenwerkende partijen aanpak huiselijk geweld West-Brabant, 2013). Sinds 1 januari 2015 is Veilig Thuis West-Brabant operationeel en hebben 17 gemeenten in de regio een dienstverleningsovereenkomst gesloten met de gemeente Breda, die als centrumgemeente fungeert en zorg draagt voor de instandhouding van Veilig Thuis West-Brabant, de subsidieverstrekking aan Veilig Thuis en de financiële administratie (Gemeente Breda, 2014). Deze overeenkomst liep tot en met 31 december 2016 en is verlengd voor de duur van 1 jaar om binnen dat jaar een voorstel uit te werken voor het vernieuwen van de bestuurlijk-juridische samenwerkingsafspraken (Stuurgroep Veilig Thuis West-Brabant i.o., 2016). Er is in 2016 een stuurgroep Veilig Thuis gevormd vanuit de behoefte om de beleidsregie vanuit de centrumgemeente Breda te voorzien van een sterkere collectieve ondersteuning en de aansturing van Veilig Thuis vorm te geven. De stuurgroep bestaat uit zeven bestuurders van zeven gemeenten, zowel burgemeesters als wethouders met zorg en jeugd in de portefeuille en bewaakt mede namens de overige elf gemeenten in de regio de uitvoering van het werkplan Veilig Thuis en de samenwerking met de ketenpartners. Een ambtelijke werkgroep ondersteunt de stuurgroep. De stuurgroep draagt de verantwoordelijkheid voor de beleidsregie voor de 18 gemeenten op het gebied van huiselijk geweld. Onder meer de regionale werkafspraken om zicht op veiligheid te borgen, zijn door de stuurgroep geaccordeerd en doorgeleid naar de verschillende gemeenten voor implementatie. De nadruk vanuit de stuurgroep ligt op een gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld en de implementatie van de gezamenlijke werkafspraken. Ook het bij elkaar brengen van de componenten zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld is belangrijk bij de aanpak. Veilig Thuis wordt door de gemeenten afgerekend op het maatschappelijk resultaat. Beter en eerder signaleren kan leiden tot meer zichtbaarheid van huiselijk geweld. Veilig Thuis levert beleidsinformatie voor samenwerkingspartners en gemeenten. Eveneens stelt ze een jaarverslag op, waarin verantwoording plaatsvindt van de kernprestaties en het financieel beleid (Veilig Thuis West-Brabant, 2017). Naast de stuurgroep is er een regionaal overleg 'geweld in afhankelijkheidsrelaties' (huiselijk geweld en kindermishandeling). De partners in dit overleg stellen een ontwikkelagenda op voor de realisatie van een brede sluitende aanpak vanuit hun verantwoordelijkheid als uitvoerende organisaties en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling (Stuurgroep Veilig Thuis West-Brabant i.o., 2016). Tevens worden gezamenlijk

processen uitgewerkt met de politie en het Openbaar Ministerie en overkoepelend afspraken gemaakt door Veilig Thuis West-Brabant, omdat het Openbaar Ministerie voor een heel arrondissement werkt, de politie binnen een politieregio en de reclassering en Raad van de Kinderbescherming zijn nog groter qua werkgebied. Daarnaast geeft de manager van Veilig Thuis West-Brabant aan dat gemeenten ook erg bepalend zijn in hoe het landschap eruit ziet door de inkoop van jeugdhulp en zorg en hoe samenwerking vorm krijgt met instellingen die kunnen worden ingezet voor hulp bij huiselijk geweld.

“Gemeenten zijn heel bepalend in de manier waarop uiteindelijk het landschap eruit komt te zien en hoe de samenwerking met Veilig Thuis is geborgd. In de wet staat wel hoe zij moeten werken dus dat moet je faciliteren als gemeente. Dat is soms spannend, omdat je daar geen invloed op kan uitoefenen.” (Manager Veilig Thuis, 2017)

Samenvattend kenmerkt de wijze van sturing op de aanpak van huiselijk geweld in West-Brabant zich door een netwerkbenadering (Beurskens en Korsten, 2007; Geuijen, 2011 en Koppenjan et al., 1993). Er is een samenwerkingsconvenant gesloten tussen 18 gemeenten en ruim dertig organisaties om huiselijk geweld en kindermishandeling te stoppen en herhaling te voorkomen. Sinds 1 januari 2015 is Veilig Thuis West-Brabant operationeel en hebben 17 gemeenten in de regio een dienstverleningsovereenkomst gesloten met de gemeente Breda, die als centrumgemeente fungeert en zorg draagt voor de instandhouding van een Veilig Thuis West-Brabant, de subsidieverstrekking aan Veilig Thuis en de financiële administratie (Gemeente Breda, 2014). Er is een stuurgroep samengesteld vanuit burgemeesters en wethouders zorg van de 18 gemeenten op basis van de dienstverleningsovereenkomst om de beleidsregie vanuit de centrumgemeente Breda te voorzien van een sterkere collectieve ondersteuning en de aansturing van Veilig Thuis vorm te geven. Daarnaast is er een regionaal overleg geweld in afhankelijkheidsrelaties met de uitvoerende organisaties die inbreng leveren voor een ontwikkelagenda voor de realisatie van een brede sluitende aanpak vanuit hun verantwoordelijkheid. Door Veilig Thuis West-Brabant worden gezamenlijk processen uitgewerkt met de politie en het Openbaar Ministerie en overkoepelend afspraken gemaakt.

4.1.3 Organisatiestructuur en cultuur

Veilig Thuis West-Brabant is een zelfstandige stichting en per 1 januari 2015 opgestart. Gezien de relatief geringe omvang met een personeelsformatie van 52,6 fte is Veilig Thuis als stichting organisatorisch ondergebracht bij een houderstichting: Stichting Maatschappelijke Opvang Breda e.o. met een personele unie in bestuur en toezicht. In de statuten van de Stichting Veilig Thuis is vastgelegd welke onderwerpen door de bestuurder van Veilig Thuis ter besluitvorming aan de Raad van Toezicht voorgelegd dienen te worden. Tenminste eenmaal per jaar vindt overleg plaats over de strategische koersbepaling van de organisatie. Er is voor de indeling van herkenbare productgroepen en aansturing gekozen om snel transparantie te kunnen geven over wat Veilig Thuis doet. De operationele leiding vindt plaats door de adjunct-directeur. De medewerkers zijn verdeeld over drie teams: ondersteuning, onderzoek en proces- en casusregie. De taken van Veilig Thuis West-Brabant zijn onderverdeeld in een advies- en ondersteuningsfunctie, meld- en onderzoeksfunctie, regiefunctie en expertisefunctie (Veilig Thuis, 2017). Veilig Thuis West-Brabant voert op basis van de samenwerkingsovereenkomst de wettelijke taken uit, zoals in de Wmo opgenomen en eveneens een aantal niet-wettelijke taken: proces- en casusregie zoals in paragraaf 4.1.1. is beschreven. De integratie van taken tussen Veilig Thuis West-Brabant en gemeenten vindt plaats bij ontvangst van de melding als de informatie over de melding wordt verrijkt door te checken of de casus bekend is bij het domein zorg in een gemeente. Tevens als casusregie wordt ingezet en de professional veiligheid wordt betrokken vanuit het domein veiligheid en bij overdracht van een casus aan een professional of instelling in de lokale toegang waar het domein zorg in een gemeente over wordt geïnformeerd of betrokken is bij de hulpverlening.

“De ernstige complexe casuïstiek, huisverboden, die bij ons in de categorie casusregie komen, willen we altijd afgestemd hebben met de ambtenaar openbaar orde en veiligheid. Iedere ambtenaar openbaar orde en veiligheid reageert weer anders: van ik wil erbij zijn, ik wil betrokken zijn of ik heb wel ideeën tot en met succes ermee. Dat is zoeken voor ons hoe die afstemming eruit moet zien en wat kun je van elkaar verwachten. Dat is heel divers, de ene ambtenaar openbare orde en veiligheid is de andere niet.” (Manager Veilig Thuis, 2017)

Door Veilig Thuis West-Brabant wordt nauw samengewerkt met de Veiligheidshuizen in politiedistrict de Markiezaten en politiedistrict de Baronie. Binnen de Veiligheidshuizen vinden het triage overleg, het Huiselijk Geweld Overleg en het Scenarioteam Seksueel Geweld plaats. In het handvat ‘Gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein’ (2017) is de rol van het Veiligheidshuis omschreven. Het Veiligheidshuis is een netwerkorganisatie en faciliteert een gelegenheid om bij elkaar te komen. De partners in het veiligheidshuis blijven zelf verantwoordelijk voor datgene wat ze daar uitwisselen en de plannen van aanpak (Stuurgroep Veiligheidshuizen, 2017).

Volgens de manager Veilig Thuis West-Brabant is het van belang om eenheid van taal en aanpak te hebben, want veel partners werken bovenregionaal en gezinnen die uit elkaar zijn gevallen, wonen in verschillende gemeenten. Het is daarbij niet erg dat de jeugdprofessional in West-Brabant een andere naam heeft dan in Oost-Brabant. Het gaat erom dat er enige gelijkens moet zijn in de aanpak, zodat gezinnen op eenzelfde wijze hulp kan worden geboden. Belangrijk is dat een professional goed dient uit te vragen wat er aan de hand is en verantwoordelijkheid draagt om te signaleren wat er speelt in een gezin of relatie. Daarnaast is het belangrijk te onderkennen dat er handelingsverlegenheid kan zijn bij professionals, die nog weinig hebben gewerkt met veiligheidsvraagstukken. Investering in kennis en deskundigheid van professionals in het lokale veld is nodig om op- en afschalen van onveilige situaties te borgen. Daarnaast is kennis nodig van de organisatie en werkwijze van Veilig Thuis West-Brabant (Gemeente Breda, 2017).

“Als je in zo’n lokaal veld werkt en je hebt altijd op een consultatiebureau gewerkt, is het echt andere koek als je ineens veiligheidsvraagstukken moet behandelen bij gezinnen. Hoe maak je bespreekbaar dat je je zorgen maakt en dat je ziet dat het niet goed gaat? Dat zijn dingen die erg lastig zijn en ook wel paal en perk stellen aan wat je acceptabel vindt als professional. Het vraagt ondersteuning, scholing, intervisie om professionals te equiperen hun werk goed te doen.” (Manager Veilig Thuis West-Brabant, 2017)

Veilig Thuis West-Brabant biedt indien gewenst lokale ondersteuning daar waar professionals zich nog onvoldoende toegerust voelen of samen optrekken gewenst is. De verantwoordelijkheid voor zicht op veiligheid blijft bij de betreffende professional van de lokale toegang. Veilig Thuis West-Brabant heeft medewerkers vrij gemaakt, die in lokale teams kunnen werken. Ze kunnen meedenken in casuïstiek, adviezen geven en mee op een huisbezoek. Dit helpt in elkaar leren kennen. Veilig Thuis weet beter hoe een lokaal team is georganiseerd en het lokale team weet wat ze van Veilig Thuis kunnen verwachten. Dit draagt er toe bij dat de professionals in de lokale toegang zelfsturend worden bij de aanpak van casussen. Aan de hand van een casus komen ook gemeenschappelijke opvattingen tot stand door het verplaatsen in wat het voor het gezin of de relatie betekent. Een casus legt vaak bloot wat er speelt en waar mensen tegen aan lopen. Als er over een beleidsterrein abstract wordt gesproken, komt het minder dichtbij (Veilig Thuis West-Brabant, 2017).

Samenvattend kenmerkt de organisatie van Veilig Thuis West-Brabant zich, dat ze een zelfstandige stichting is en de medewerkers zijn verdeeld over drie teams: ondersteuning, onderzoek en proces- en casusregie. Dit is zoals Lawrence en Lorsch (1967) een organisatie beschrijven als een systeem van samenhangend gedrag van mensen die taken uitvoeren die gedifferentieerd zijn in verschillende afzonderlijke subsystemen. De taken die Veilig Thuis West-Brabant uitvoert zijn de wettelijk taken, zoals in de Wmo opgenomen en daarnaast casusregie en procesregie. Integratie van taken volgens de theorie van Lawrence en Lorsch (1967) vindt plaats bij ontvangst van de melding als een

bekendheidscheck wordt gedaan bij het domein zorg in een gemeente, indien casusregie wordt ingezet en de professional veiligheid wordt betrokken vanuit het domein veiligheid en bij overdracht van een casus aan een professional of instelling in de lokale toegang waar het domein zorg over wordt geïnformeerd of betrokken is bij de hulpverlening. Organisatiecultuur verwijst naar de gevestigde manier van denken en doen in een organisatie alsmede de waarden en normen, ideeën en opvattingen die in een organisatie leven (Bovens et al., 2007). Volgens de manager Veilig Thuis West-Brabant is van belang om eenheid van taal en aanpak te hebben, want veel partners werken bovenregionaal en gezinnen die uit elkaar zijn gevallen, wonen in verschillende gemeenten. Belangrijk is eveneens dat een professional goed dient uit te vragen wat er aan de hand is en verantwoordelijkheid draagt om te signaleren wat er speelt in een gezin of relatie. Dit zijn belangrijke normen en waarden voor Veilig Thuis West-Brabant. Aan de hand van een casus komen gemeenschappelijke opvattingen tot stand door het verplaatsen in wat het voor het gezin of de relatie betekent. Bij de taakuitoefening kan handelingsverlegenheid aanwezig zijn bij professionals die nog weinig hebben gewerkt met veiligheidsvraagstukken. De taakuitoefening heeft betrekking op de professionele logica en de wijze waarop werkzaamheden worden uitgevoerd (WRR2004a, Wilson 2000). Veilig Thuis West-Brabant heeft medewerkers vrij gemaakt, die in lokale teams kunnen werken. Dit helpt in elkaar leren kennen. Veilig Thuis weet beter hoe een lokaal team is georganiseerd en het lokale team weet wat ze van Veilig Thuis kunnen verwachten. Dit is belangrijk voor de taakuitoefening en om succesvol te kunnen handelen (Wilson, 2000).

4.2 Aanpak huiselijk geweld gemeente Etten-Leur

4.2.1 Ketensamenwerking

Binnen de gemeente Etten-Leur is er een beleidsplan sociaal domein. Het beleidsplan sociaal domein bestaat uit een integraal deel en drie deelplannen: Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), zorg voor jeugd en Participatiewet. Het overkoepelde deel is lokaal opgesteld en de deelplannen Wmo en Participatiewet zijn regionaal tot stand gekomen in samenwerking met de gemeenten Halderberge, Moerdijk, Rucphen, Roosendaal en Zundert. Voor het deelplan Zorg voor Jeugd hebben naast deze gemeenten ook Bergen op Zoom, Steenbergen en Woensdrecht deelgenomen. In het deelplan Wmo is als doel opgenomen het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld. Daarnaast is in het deelplan Zorg voor jeugd opgenomen, dat jeugdigen het recht hebben om veilig op te groeien en gemeenten actie ondernemen en passende hulp bieden wanneer er sprake is van onveilige situaties, zoals huiselijk geweld. Ook andere organisaties, waaronder Veilig Thuis, vervullen een rol om de veiligheid van de jeugdige te herstellen (Gemeente Etten-Leur, 2014a). Voor de negen gemeenten in West-Brabant West is eveneens een visie op zicht voor veiligheid voor jeugdhulp gemaakt, zodat heldere afspraken worden vastgelegd en georganiseerd wordt wanneer er een dreiging van een onveilige situatie geconstateerd is wie daarop gaat acteren. (Gemeente Etten-Leur, 2017a)

“De visie is voor negen gemeenten van West-Brabant West, maar wel samen met de gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming. We hebben bij het samenstellen al draagkracht gecreëerd voor deze insteek. Op het moment dat de veiligheid van kinderen in het gedrang is, gaan we werken met een veiligheidsteam, waarin die partners zitten die ik zojuist noemde, maar ook onze eigen jeugdprofessionals die op lokaal niveau aan de slag gaan om de veiligheid te beoordelen en zo snel mogelijk optreden.” (Professional zorg, gemeente Etten-Leur)

Daarnaast wordt door een respondent uit het veiligheidsdomein het sociaal calamiteitenprotocol genoemd. Dit is opgesteld voor de 11 gemeenten binnen het politiedistrict de Baronie: Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam, Woudrichem, Etten-Leur en Zundert. Het plan beschrijft wat de taken en verantwoordelijkheden zijn wanneer zich een incident of calamiteit in het sociaal domein voordoet en hoe er gehandeld wordt in aanvulling op de taken en verantwoordelijkheden van individuele ketenpartners, instellingen en

instanties (Gemeente Etten-Leur, 2016). Ook wordt het veiligheidsbeleid van de gemeente Etten-Leur genoemd, waarin huiselijk geweld als prioriteit is benoemd. De aanpak van huiselijk geweld is in het veiligheidsbeleid niet concreet uitgewerkt in doelstellingen en te bereiken resultaten (Gemeente Etten-Leur, 2014b). Enkele respondenten vanuit het domein veiligheid zijn niet bekend met een visie.

De richtlijnen zicht op veiligheid (Ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant, 2017) worden genoemd als gezamenlijke werkafspraken. Deze worden toegepast en zijn bekend bij, zowel de jeugdprofessionals, Wmo-consulenten en professionals veiligheid. Tevens zijn de richtlijnen door de gemeente Etten-Leur gedeeld met alle partners en naar de aanbieders gestuurd. Ook worden de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de meldcode calamiteit en geweld in de contracten met aanbieders vastgelegd vanuit het domein zorg, ondanks dat het een wettelijke plicht is de meldcode te hanteren. Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat het van belang is om nog beter bekend te maken wanneer en hoe er gemeld moet worden. Het doel is volgens respondenten dat voor iedereen die signaleert helder is dat er één plek is waar je het signaal kunt neerleggen en dat is Veilig Thuis. Door de professionals veiligheid wordt genoemd dat er tevens werkafspraken zijn voor partners hoe te handelen bij een tijdelijk huisverbod. Deze zijn opgenomen in de 'Handleiding uitvoering Wet tijdelijk huisverbod Regio West-Brabant' (Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant, 2008).

De erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid bij de aanpak van huiselijk geweld komt op verschillende manieren tot uiting. De respondenten geven aan dat de samenwerking groeiende is en dat de inzet van medewerkers van Veilig Thuis op lokaal niveau in het CJG of de wijkteams de samenwerking bevordert.

“De inzet van een medewerker van Veilig Thuis op lokaal niveau bevordert natuurlijk de samenwerking die je graag wilt hebben. Doordat ze op het CJG zitten, zitten ze als vast onderdeel in het wijkteam.”
(Professional zorg, gemeente Etten-Leur)

Vanuit het domein veiligheid laten de professionals zich met name leiden door de incidenten die gebeuren. Veilig Thuis neemt contact op met de professional veiligheid als er een (tijdelijk) huisverbod wordt opgelegd. De professional veiligheid heeft bij verlenging een rol om alle betrokkenen te horen. Daarnaast wordt door Veilig Thuis altijd contact opgenomen met de professional veiligheid bij complexe en risicovolle casussen, waarbij er zorgen zijn om veiligheid. De burgemeester is eindverantwoordelijk als het gaat om openbare orde en veiligheid en bevoegd om een (tijdelijk) huisverbod af te geven en te verlengen. Hier wordt naar gehandeld en de casus wordt dan besproken met de burgemeester door de professional veiligheid. Volgens de respondenten vanuit het domein zorg speelt de lokale toegang een belangrijke rol als er afgeschaald wordt vanuit Veilig Thuis en overdracht plaatsvindt aan de lokale toegang. Volgens enkele respondenten vanuit het zorgdomein zijn verantwoordelijkheden met Veilig Thuis nog niet altijd duidelijk belegd. Het voorbeeld wordt gegeven dat een jeugdprofessional vindt dat een medewerker van Veilig Thuis de verantwoordelijkheid moet nemen, terwijl deze andersom er vanuit gaat dat de jeugdprofessional verantwoordelijkheid neemt. Soms is er verschil van inzicht en vindt de gemeente dat Veilig Thuis er al in had moeten stappen en hebben ze dat nog niet gedaan. Of dat casussen te snel worden overgedragen naar de jeugdprofessionals. Dit wordt nog ontdekt met elkaar in de samenwerking: wanneer het moment is dat de een het over moet pakken van de ander. Vanuit de Wmo wordt aangegeven dat huiselijk geweld situaties prominenter aanwezig zijn bij jeugd, maar dat het zich ook bij ouderen en volwassenen in relaties zonder kinderen kan voordoen. De professionals vanuit Wmo vervullen een signalerende functie en bieden zelf geen hulpverlening, zoals de jeugdprofessionals. De autonomie bij de professionals is groot. De beide bestuurders en managers gaan er vanuit dat ze worden geïnformeerd indien dit noodzakelijk is door de professionals zorg en veiligheid. Eveneens is de autonomie van Veilig Thuis groot en wordt er vanuit gegaan dat wordt gebeld als er sprake is van een onveilige situatie, waarbij een inwoner van Etten-Leur is betrokken.

“Ze bellen mij als er een casus uit Etten-Leur wordt besproken in het triage overleg of als er een zorgconferentie wordt gehouden op het Veiligheidshuis en er is een inwoner uit Etten-Leur betrokken. We worden uitgenodigd om het proces te volgen en de burgemeester van de juiste informatie te voorzien.” (Professional veiligheid, gemeente Etten-Leur)

De respondenten vinden dat in de gemeente Etten-Leur vaak de regie door de professionals veiligheid wordt genomen in een casus of verantwoordelijkheid wordt genomen om zorg te dragen voor een adequate aanpak. Het is echter niet zo dat er altijd bij elke casus die wordt ingebracht, zowel de domeinen veiligheid als zorg betrokken zijn. Vanuit het domein veiligheid worden ze alleen betrokken, zowel door Veilig Thuis als de jeugdprofessionals of Wmo-consulenten bij complexe casussen en als de veiligheid ergens in het geding is. De bestuurders geven aan, dat in de gemeente Etten-Leur goed wordt doordacht wie wanneer regisseur is, zodat direct duidelijk is bij een casus wie verantwoordelijkheid neemt. Een pragmatisch aanpak wordt gehanteerd, waarbij professionals elkaar goed te vinden van Wmo, Jeugd en veiligheid.

“In het verleden kwamen ze vragen: ‘wat zullen we doen?’ Tegenwoordig is het: ‘dit is er aan de hand, we hebben deze dingen gedaan en we willen dat even melden.’ Dus die verantwoordelijkheid wordt heel laag op een goede manier opgepakt.” (Bestuurder veiligheid, gemeente Etten-Leur)

Samenvattend zijn er in de gemeente Etten-Leur verschillende beleidsvisies, waarin beleidsinhoudelijke uitgangspunten zijn verwoord voor de aanpak van huiselijk geweld. De regionale visie (Gemeente Breda, 2013), waarin specifiek de aanpak van huiselijk geweld is uitgewerkt voor de 18 gemeenten wordt niet genoemd. De respondenten vanuit zorg verwijzen allemaal naar de nota sociaal domein en de respondenten veiligheid naar een sociaal calamiteitenplan of zijn niet bekend met een visie. Beleidsvisies beperken zich met name tot het eigen domein. De beleidsinhoudelijke uitgangspunten die gedeeld worden zijn: het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld en het bieden van hulp bij een onveilige situatie. De mate waarin de verschillende respondenten het eens zijn over beleidsinhoudelijke uitgangspunten is indifferent te noemen op basis van de theorie van Fenger (2001). De richtlijnen zicht op veiligheid (Ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant, 2017) worden genoemd als gezamenlijke werkafspraken om de samenwerking vorm te geven bij de aanpak van huiselijk geweld. De mate van samenwerking is volgens Fenger (2001) ook afhankelijk van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten. De wederzijdse afhankelijkheid wordt door de respondenten als symbiotisch ervaren. Er is een duidelijke verbondenheid met de werkzaamheden die vanuit de domeinen zorg en veiligheid plaatsvinden voor de aanpak van huiselijk geweld en de wederzijdse afhankelijkheid wordt erkend. Volgens enkele respondenten vanuit het zorgdomein zijn verantwoordelijkheden met Veilig Thuis nog niet altijd duidelijk belegd. Dit wordt nog ontdekt met elkaar in de samenwerking: wanneer het moment is dat de een het over moet pakken van de ander. De professionals vanuit Wmo vervullen vooral een signalerende functie en bieden zelf geen hulpverlening zoals de jeugdprofessionals. De autonomie van de professionals is groot voor de uitvoering van taken bij de aanpak van huiselijk geweld. Bestuurders en managers gaan er vanuit dat ze geïnformeerd worden indien noodzakelijk en daarnaast gaan de professionals er vanuit dat Veilig Thuis contact opneemt als er sprake is van een onveilige situatie, waarbij een inwoner van Etten-Leur is betrokken. De gemeente Etten-Leur vertoont voor de aanpak van huiselijk geweld ketensamenwerkingsgedrag (Goedee en Entken, 2008). Professionals en bestuurders doen wat nodig is en er is teamwork door middel van een pragmatische aanpak tussen de professionals zorg en veiligheid onderling. Fenger (2001) geeft dat de mate van samenwerking afhankelijk is van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten en de mate waarin actoren het eens zijn over de beleidsinhoudelijke uitgangspunten in beleidsvisies. De mate van ketensamenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid in de gemeente Etten-Leur is op basis hiervan redelijk te noemen.

4.2.2 Sturing

Voor de aanpak van huiselijk geweld wordt samengewerkt binnen de Veilig Thuis regio West-Brabant met 18 gemeenten op basis van een samenwerkingsovereenkomst (Samenwerkende partijen aanpak huiselijk geweld West-Brabant, 2013). Daarnaast is er een dienstverleningsovereenkomst met de gemeente Breda, zoals beschreven in paragraaf 4.1 (Gemeente Breda, 2014). Op het zorgdomein wordt door de gemeente Etten-Leur wordt voor jeugdhulp samengewerkt met negen gemeenten in de regio West-Brabant West (Roosendaal, Bergen op Zoom, Halderberge, Moerdijk, Zundert, Etten-Leur, Rucphen, Woensdrecht en Steenbergen). Er wordt samengewerkt op basis van een bestuursopdracht. De samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd door de negen colleges en vervolgens door de negen gemeenteraden bekrachtigd. Gezamenlijk vindt inkoop van jeugdhulp plaats en wordt jeugdbeleid ontwikkeld (Gemeente Etten-Leur, 2014a). Op het gebied van Wmo en participatiewet wordt samengewerkt met zes gemeenten (Halderberge, Etten-Leur, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert) voor de inkoop van Wmo-taken. De regionale samenwerking heeft geen juridische grondslag. Vanuit het veiligheidsdomein maakt de gemeente Etten-Leur deel uit van het politiedistrict de Baronie en het Veiligheidshuis de Baronie, waarbij elf gemeenten (Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam, Woudrichem, Zundert) samenwerken op basis van een samenwerkingsovereenkomst met politie, Openbaar Ministerie en zorgpartners.

In de gemeente Etten-Leur wordt door verschillende respondenten aangegeven dat interactie tussen actoren belangrijk is voor de aanpak van huiselijk geweld. Vanuit de bestuurder zorg wordt aangegeven dat er in bestuurlijke ontmoetingen in West-Brabant West regelmatig over Veilig Thuis wordt gesproken. Dit is in eerste instantie ingegeven door het ontstaan van Veilig Thuis en het vinden van oplossingen voor de financiering vanuit de Wmo alsmede jeugdbudgetten. Ook is afgesproken dat er een nadrukkelijke verbinding moest komen met de burgemeesters vanwege de raakvlakken vanuit zorg met de portefeuille veiligheid. Daar is de stuurgroep Veilig Thuis uit voortgekomen. De onderzoeken naar de kwaliteit van de Veilig Thuis organisaties hebben gezorgd voor alertheid geven de beide bestuurders aan. In de stuurgroep Veilig Thuis wordt namens de 18 gemeenten gestuurd op de aanpak van huiselijk geweld door Veilig Thuis: of dit goed is georganiseerd, dat opvolging van meldingen plaatsvindt en dat meldingen goed worden verwerkt. Daarnaast is de gemeente Etten-Leur op werkbezoek geweest bij Veilig Thuis, zowel de bestuurders als professionals zorg en veiligheid om inzicht te krijgen in hoe de organisatie in elkaar steekt, wat er gebeurt als er een telefoontje binnenkomt met een melding en hoe een onderzoek loopt. Soms vindt er bij de aanpak van huiselijk geweld hiërarchische sturing plaats. Dit komt tot uiting als de bestuurder zorg of professional zorg uit het lokale veld terug hoort, dat Veilig Thuis het op had moet pakken en zelf de telefoon pakt om afstemming te zoeken over de casus met de manager van Veilig Thuis. De bestuurder veiligheid geeft aan dat er soms doorgepakkt moet worden op een casus. Dit speelt wanneer er zorgen voor veiligheid zijn. De bestuurders vertrouwen op de signalerende en pro-actieve rol van de professionals zorg en veiligheid. Deze kunnen bij situaties die acuut zijn altijd binnenlopen of bellen om af te stemmen en ze weten wanneer ze zelf kunnen handelen. De regierol van de professional veiligheid staat beschreven in het veiligheidsbeleid (Gemeente Etten-Leur, 2014b). Wanneer er sprake is van een situatie die vraag om opschaling neemt de professional veiligheid de regie. Handelen en zorgdragen voor een veilige situatie zijn dan belangrijk. Daarnaast heeft de burgemeester een sturende rol in het kader van de openbare orde en veiligheid en casussen die een maatschappelijke impact hebben.

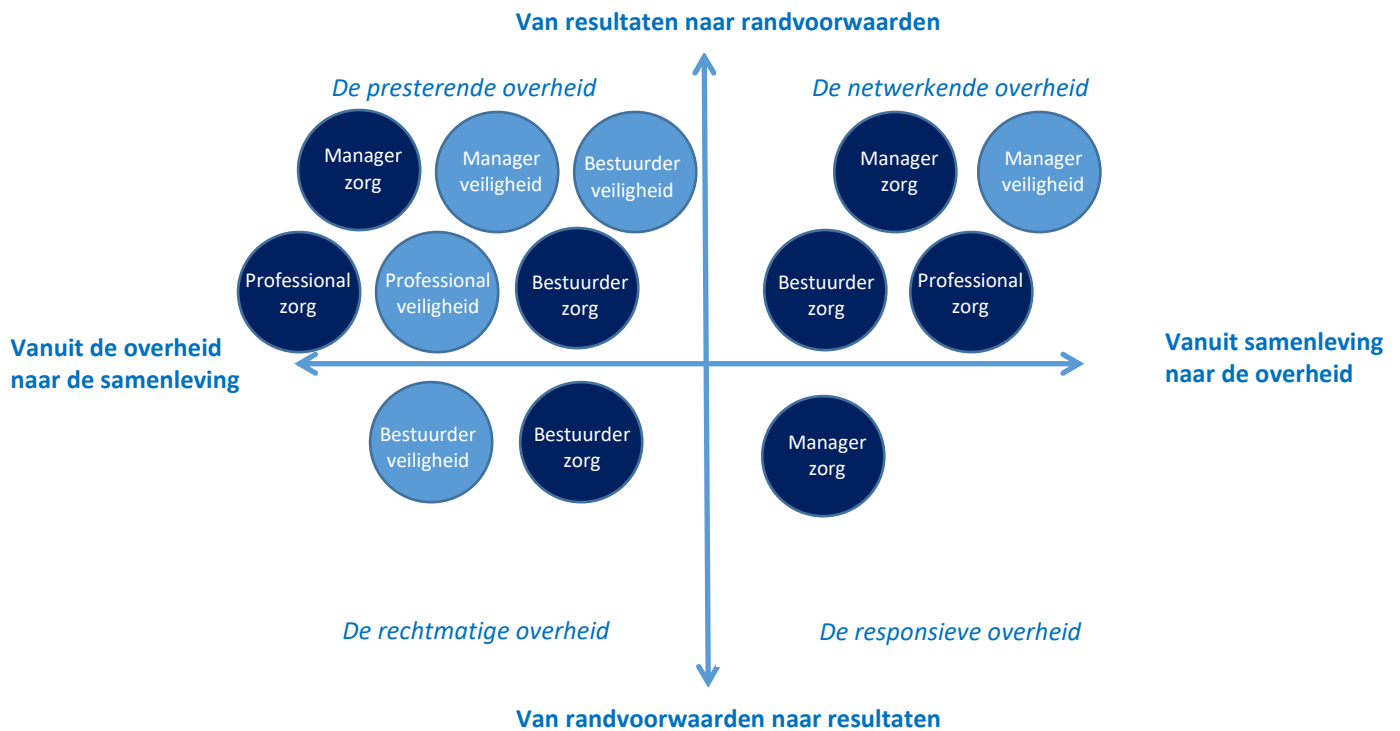
“Een voorbeeld daarvan is het familiedrama dat hier enkele jaren geleden heeft gespeeld. Dan heb je toch meer de burgervader of burgermoeder rol te vervullen. Je hebt iets verschrikkelijks te vertellen en dan is het de burgemeester die het verhaal doet.” (Bestuurder zorg, gemeente Etten-Leur)

De professionaliteit van medewerkers staat voorop. Ook de managers zorg en veiligheid geven aan dat ze zelf zoveel mogelijk ruimte geven aan de professionals. De professionals weten wanneer ze even kunnen overleggen of sparren met de managers. Dit gebeurt vanuit veiligheid als er spanning ontstaat tussen medewerkers in prioritering voor de aanpak van een casus, het politiek en bestuurlijk gevoelig ligt of als de media erbij betrokken is. Ook het zelfsturend vermogen van de Wmo-consulenten en de jeugdprofessionals staat voorop om snel en effectief een inwoner te kunnen helpen, geeft de manager zorg aan. De werkprocessen bij het CJG zijn heel duidelijk uitgeschreven, maar essentieel is dat de medewerkers de juiste dingen doen op het juiste moment en dat er processen zijn om op terug te vallen als basis. Ook is er in de gemeente Etten-Leur een fonds 'Snel Handelen' in het leven geroepen om adequaat casussen op te pakken ook als de regelgeving knelt in de aanpak.

"We kwamen tot de conclusie dat als het gaat om oplossingen vinden het regelmatig toestanden waren, die gevangen zaten in de regelgeving. Je zou wel eens willen afwijken en dan gaat het soms ook over geld. Wil je ergens rechtmatig geld aan uitgeven, moet het beschikbaar zijn en daarvoor hebben we een fonds 'Snel Handelen' ingesteld." (Bestuurder zorg, gemeente Etten-Leur)

Aan de respondenten is gevraagd wat hun perspectief is op de sturende overheid bij de aanpak van huiselijk geweld van de gemeente Etten-Leur, waarbij de onderscheiden sturingsrollen in het kwadrant van Van der Steen et al. (2014; 2015) als uitgangspunt zijn genomen. De perspectieven van de respondenten zijn samengevat in figuur 5. De bestuurder veiligheid geeft aan dat het bij sturing moet gaan over het helpen van slachtoffers die de dupe zijn van de situatie. Het belangrijkste is dat daar een oplossing voor wordt geboden vanuit het netwerk van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. Ook de rechtmatigheid is bij gemeenten van belang en de controle door de accountant hierop. Doelmatigheid staat in de gemeente Etten-Leur voorop. De bestuurder zorg geeft aan dat prestaties belangrijk zijn, maar dan wel in combinatie met relaties. De gemeente komt in actie als er iets gebeurt en dan wil zij het beste voor het slachtoffer of voor het gezin. Het gaat daarbij om het willen leveren van prestaties en op de achtergrond speelt mee dat dit op een rechtmatige manier gebeurt. Het belangrijkste is om een onveilige situatie te voorkomen of te doen beëindigen. De manager veiligheid vindt de nadruk van sturing liggen op het netwerk en de prestatie. De prestatieafspraken met Veilig Thuis mogen specifiek gemaakt worden. Bij het denken vanuit het netwerk en datgene wat nodig is, wordt vanuit de professionals veiligheid een regisserende rol vervuld. De manager zorgt ziet drie verschillende vormen van sturing: netwerkend, presterend en responsief. De ambitie is volgens de manager zorg dat bij het wijkteam de integrale uitvraag plaats gaat vinden en dat daar huiselijk geweld gedetecteerd wordt op het moment dat het aan de orde is. Dit willen ze eerst bij de Wmo-consulenten en jeugdprofessionals uitrollen. Daarna ook bij de externe partners, zodat het niet meer uitmaakt waar iemand zich meldt en als er sprake is van huiselijk geweld dat de kans heel groot is, dat dit in een gesprek boven water komt en geadresseerd kan gaan worden. Vanuit de individuele casussen worden vanuit het netwerk afspraken gemaakt over wie de casus oppakt en regie voert. Als het gaat om Veilig Thuis als organisatie vindt afstemming met de 18 gemeenten plaats en wordt gezamenlijk de koers bepaald. Op uitvoeringsniveau vindt afstemming plaats met Veilig Thuis. De manager of bestuurder komt pas in beeld op het moment dat Veilig Thuis niet de rol pakt, waarvan wordt gevonden dat ze die zouden moeten pakken. Bij nieuwe ontwikkelingen als Veilig Thuis moet door ontwikkelen, komt er financiële sturing bij om de ontwikkelingen financieel door te vertalen. Volgens de professionals zorg en veiligheid ligt de nadruk op prestaties en de resultaten. Door de professionals zorg wordt aangegeven, dat het van belang is dat iets snel gesignaleerd en opgelost wordt. Niet dat er iets gebeurt waarvan men had kunnen weten, dat men er iets aan had kunnen doen. Daarnaast wordt de doorontwikkeling van de wijkteams genoemd, waardoor aanbieders of professionals van instellingen die achter de voordeur komen sneller signalen kunnen delen wanneer er iets niet in orde is.

Figuur 5: Vormen van overheidssturing gemeente Etten-Leur bij de aanpak van huiselijk geweld.



Samenvattend is de wijze van sturing door de gemeente Etten-Leur bij de aanpak van huiselijk geweld een netwerkbenadering (Koppenjan et al., 1993). Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid bij de aanpak van huiselijk geweld en de interactie tussen actoren van de domeinen zorg en veiligheid is belangrijk. Bestuurders ontmoeten elkaar in bestuurlijke overleggen binnen het netwerk van de 18 gemeenten in de Veilig Thuis regio West-Brabant. In de stuurgroep Veilig Thuis wordt gestuurd op de aanpak van huiselijk geweld door Veilig Thuis. Daarnaast wordt vanuit het zorgdomein samengewerkt voor de inkoop van jeugdhulp en gezamenlijk jeugdbeleid met negen gemeenten en de inkoop van Wmo-taken met zes gemeenten. Vanuit het veiligheidsdomein wordt samengewerkt binnen het politiedistrict en Veiligheidshuis de Baronie met 11 gemeenten. De professionaliteit van medewerkers staat voorop bij de aanpak van huiselijk geweld, zowel de managers als bestuurders geven zoveel mogelijk ruimte aan de professionals zorg en veiligheid. Het zelfsturend vermogen van de professionals wordt onderkend en tot uitgangspunt van sturing genomen (Bekkers, 2012). Soms vindt er bij de aanpak van huiselijk geweld hiërarchische sturing (Koppenjan et al., 1993) plaats. Dit komt tot uiting als de bestuurder zorg of professional zorg uit het lokale veld terug hoort, dat Veilig Thuis het op had moet pakken en zelf de telefoon pakt om afstemming te zoeken over de casus met de manager van Veilig Thuis. Regie bij quality of life-issues (De Bruijn, 2010; Klijn en Koppenjan, 2000: in Geuijen, 2011) vindt plaats in situaties, waarbij veiligheid voorop staat, de burgemeester een rol heeft in het kader van de openbare orde en veiligheid of als er sprake kan zijn van een maatschappelijke impact. De professional veiligheid vervult dan een regierol. De regierol is dan gericht op handelen en zorgdragen voor een veilige situatie en het beperken van maatschappelijke impact. Volgens Van der Steen et al. (2014; 2015) kan sprake zijn van meerdere sturingsrollen door de overheid tegelijkertijd. De nadruk van overheidssturing vanuit het domein veiligheid ligt op de presterende overheid en het leveren van prestaties van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. Daarnaast op het behalen van resultaten bij de aanpak van huiselijk geweld gericht op het helpen van slachtoffers die de dupe zijn van de situatie en een onveilige situatie te voorkomen of te doen beëindigen. De nadruk vanuit het domein zorg ligt op de netwerkende overheid, waarbij huiselijk geweld snel gesignaleerd wordt en het niet uitmaakt waar iemand zich meldt. De doorontwikkeling van de wijkteams wordt genoemd, waardoor aanbieders of professionals van instellingen sneller signalen kunnen delen.

4.2.3 Organisatiestructuur en cultuur

De gemeente Etten-Leur is opgebouwd uit vijf afdelingen: control, beheer en realisatie, concernondersteuning, samenleving en ontwikkeling. Binnen de afdelingen zijn verschillende teams. De professionals die werkzaam zijn op het domein veiligheid maken deel uit van het team communicatie en kabinet van de afdeling concernondersteuning. De professionals coördineren de gemeentelijke taken op het gebied van sociale en fysieke veiligheid. Professionals van het domein zorg maken deel uit van de teams beleid, Wmo en Jeugd. Het team beleid is gericht op integrale beleidsvorming van Wmo, Jeugd en onderwijs en de wet werk en bijstand. Het team Wmo geeft uitvoering aan de Wmo en de consultants zijn werkzaam op het gemeentehuis. Het team jeugd geeft uitvoering aan de jeugdwet (Gemeente Etten-Leur, 2017b), waarbij de jeugdprofessionals werkzaam zijn op het CJG. De jeugdhulp wordt ingekocht bij Spring. Daarnaast zijn de dwangmedewerkers op het gebied van jeugd werkzaam bij de gecertificeerde instellingen. Dwang betreft een gedwongen kader waar een beslissing van de rechter aan ten grondslag ligt. Er wordt door de gemeente Etten-Leur gewerkt met wijkteams en daarnaast is er nog een centrum voor jeugd en gezin. De wijkteams zijn niet direct iets fysieks voor de inwoners, maar een samenwerking op inhoud van verschillende disciplines, zoals de wijkzuster, Wmo-consultant, jeugdprofessional en wijkwerker. Ze houden spreekuren op locaties in de wijk. Inwoners kunnen terecht bij het CJG, de huisarts, de wijkzuster en andere medewerkers van het wijkteam. Dit maakt dat er veel verschillende ingangen zijn. De gemeente Etten-Leur heeft een doorontwikkeling ingezet ten aanzien van de wijkteams. Ook meldingen van huiselijk geweld kunnen bij de wijkteams terecht komen of er kan gesignaleerd worden dat er vermoedens zijn van huiselijk geweld. De gemeente is aan het kijken hoe ze aan de voorkant een integrale uitvraag kan organiseren, die zowel wordt toegepast bij het CJG als bij de wijkteam en bij voorkeur ook bij de maatschappelijke partners om helder te krijgen wat er speelt. De gedachte is dat huiselijk geweld daar onderdeel van uitmaakt. Daarnaast wordt de wettelijke meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling gehanteerd en bij signalen over onveiligheid melding gedaan bij Veilig Thuis.

Binnen de gemeente Etten-Leur is de taakverdeling tussen de domeinen zorg en veiligheid op uitvoeringsniveau georganiseerd dat de professionals veiligheid de dagdagelijkse problematiek coördineren. De professional veiligheid werkt op casusniveau nauw samen met de professionals uit het zorgdomein. Door alle respondenten wordt deze rol van de 'veiligheidsregisseur' benoemd, waarbij nadrukkelijk wordt aangegeven dat deze medewerker los van het sociaal domein er even boven kan gaan hangen en kan schetsen op welke onderdelen hulp nodig is voor een persoon of gezin. Dit geldt voor allerlei casussen, niet enkel voor huiselijk geweld casussen. Vanuit het zorg domein is er een team dat zich bezig houdt met het beleid op het sociaal domein, een team van Wmo-consultanten die uitvoering geven aan de Wmo en een team van jeugdprofessionals die zich bezig houdt met de uitvoering van het jeugdbeleid. Het team beleid is niet betrokken op casusniveau. Een aandachtspunt dat door een respondent wordt geformuleerd, is dat bij beleidsvorming het van belang is om de uitvoering te blijven betrekken, zowel vanuit het domein veiligheid als zorg. De Wmo-consultanten signaleren minder vaak huiselijk geweld aangezien de aanbieders direct de zorg verlenen. De jeugdprofessionals bieden zelf een deel ondersteuning in de vorm van jeugdhulp in gezinnen.

"De aanbieders waar wij een contract mee hebben, werken met meldprotocollen. Ook onze eigen consultants zijn ervan op de hoogte, dus als die in een intake of indicatie of keukentafelgesprek iets signaleren, werken ze daar uiteraard ook mee." (Professional zorg, gemeente Etten-Leur)

Integratie van taken vindt plaats op casusniveau en wanneer er sprake is van een complexe of escalerende situatie. De professional veiligheid neemt vaak het initiatief om te komen tot een zorgconferentie en op deze wijze komen veiligheid en zorg bij elkaar in de organisatie. Bij een zorgconferentie zit alles en iedereen aan tafel en wordt op uitvoeringsniveau met elkaar gezocht hoe

de casus opgelost kan worden of welke hulpverlening ingezet kan worden. De managers geven eveneens aan dat integratie van zorg en veiligheid op uitvoeringsniveau plaatsvindt. Pas als het echt noodzakelijk is, wordt er opgeschaald naar de teamleider of het afdelingshoofd, bijvoorbeeld als professionals onderling merken dat de urgentie verschilt bij de aanpak. Er wordt niet geparticipeerd door managers in zorgconferenties, maar meegedacht als medewerkers de indruk hebben dat bepaalde kaders of beleidsregels beperkend werken voor het oplossen van een casus of een klankbord nodig hebben. Bestuurders worden betrokken afhankelijk van de ernst van de casus of als het ergens uit de hand dreigt te lopen. Er wordt een afstemmingsoverleg georganiseerd tussen de bestuurder veiligheid en zorg indien casussen daartoe aanleiding geven.

“Als de Wmo-consulenten met een casus zitten waarvan ze denken, daar moeten we even over sparren met veiligheid dan komen ze op de lijn. En als ik denk dat we de Wmo erbij nodig hebben, dan weten we elkaar te vinden.” (Professional veiligheid, gemeente Etten-Leur)

De coördinatie op casusniveau vindt plaats door de veiligheidsregisseur oftewel de professional veiligheid. Zij zorgen voor verbinding met professionals vanuit het zorgdomein, zodat casussen snel opgepakt kunnen worden en wordt geregisseerd of afspraken worden nagekomen. Vanuit het zorgdomein wordt het als prettig ervaren, dat de professionals veiligheid de coördinatie op zich nemen aangezien ze een breder netwerk hebben en minder bekend zijn op de inhoud. Het is voor een Wmo-consulent lastiger om contact op te nemen met Veilig Thuis, het Veiligheidshuis of bestuurders en de professionals veiligheid kunnen snel en gemakkelijk schakelen. Daarnaast participeren de professionals veiligheid op initiatief van Veilig Thuis in een overleg over complexe of risicovolle casussen, waarbij Veilig Thuis casusregie heeft. Vanuit bestuurders wordt gecoördineerd in afstemming met de stuurgroep dat Veilig Thuis goed wordt neergezet en het besef ontwikkeld wordt, dat mensen weten dat als er thuis iets aan de hand is, dat ze daar kunnen melden.

In de gemeente Etten-Leur weten professionals zorg en veiligheid elkaar snel te vinden en als de veiligheidsregisseur er niet doorheen komt, dan wordt er gezamenlijk gezocht om op een andere manier een doorbraak te forceren in een casus. Er wordt nauw samengewerkt door de bestuurders en professionals zorg en veiligheid en vaak bij elkaar binnengelopen, zowel de professionals die even naar boven lopen als de bestuurders die de professionals opzoeken. De onderlinge relaties zijn zeer goed wordt door alle respondenten aangegeven. Bij echt brandende vragen wordt de telefoon gepakt of een WhatsApp-je gestuurd. Ook als deze professionals voor de deur staan bij de bestuurders, wordt er direct tijd gemaakt. De gemeenschappelijke opvattingen zijn er bij alle respondenten op gericht om gezamenlijk oplossingen te vinden voor de casus, waarbij heel nauw wordt samengewerkt.

“Op het moment dat er echt sprake is van urgentie ervaar ik heel veel samenwerking en bereidheid om er samen uit te komen.” (Manager veiligheid, gemeente Etten-Leur)

Naast deze gevestigde manieren van denken en doen is ook de taakuitoefening van belang. Hierna is het perspectief op de taakuitoefening van de professionals, managers en bestuurders zorg en veiligheid in de gemeente Etten-Leur bij de aanpak van huiselijk geweld beschreven.

Professionals zorg

De Wmo-consulenten en de jeugdprofessionals zijn betrokken collega's die zich inzetten voor een oplossing en meedenken bij complexe casussen. Als jeugdprofessionals in het zorgdomein zelf tegen ernstige signalen van huiselijk geweld aanlopen, dat wordt dit direct gemeld bij Veilig Thuis. De Wmo-consulenten ervaren meer afstand aangezien er vaak aanbieders betrokken zijn voor de zorg. De jeugdprofessionals ervaren verantwoordelijkheid over het totale jeugdzorgstelsel en hebben zowel te maken met het vrijwillig kader als het gedwongen kader. De complexe veiligheidsproblematiek vanuit jeugd is neergelegd bij de jeugdprofessionals die al ervaring hebben

met complexe casuïstiek. Ze kunnen ook richting een verzoek tot onderzoek (VTO) gaan en veiligheidsplannen opstellen. De dwangmedewerker is werkzaam bij de gecertificeerde instellingen en geeft uitvoering aan het gedwongen kader van jeugdbescherming.

Professional veiligheid

Bij een melding van huiselijk geweld, wordt door de professional veiligheid kordaat gehandeld en worden de professionals zorg betrokken om doelgericht de casus op te lossen. De professional veiligheid is vooral betrokken bij complexe en risicovolle casussen, waarbij zorgen voor veiligheid zijn. De professional veiligheid wordt zowel intern door collega's als extern vanuit Veilig Thuis betrokken bij dergelijke casussen. Daarnaast bij het opleggen van (tijdelijke) huisverboden aangezien dit een expliciete bevoegdheid betreft van de burgemeester.

Manager zorg

De manager zorg geeft aan dat de professionals zorg en veiligheid elkaar steeds beter weten te vinden en samen tot een aanpak komen. De inwoner staat daarbij centraal en er wordt gedaan wat nodig is. De ervaring met multi-probleem gevallen neemt toe en ook het integraal casuoverleg. Er wordt vanuit de individuele casus bekeken wat de juiste aanpak is, waarbij medewerkers vanuit hun professie tot een gezamenlijke aanpak komen.

Manager veiligheid

De manager veiligheid geeft aan dat er op inbreng van inhoudelijke expertise van professionals natuurlijk een verschil is, maar in het proces wordt er vrij snel consensus bereikt. De samenwerking is gericht op het gezamenlijk oplossen van de casus. Er wordt slagvaardig en doortastend gehandeld en er is veel bereidheid om samen te werken en elkaar te helpen ook als professionals onderling. Dat gaat in goede harmonie.

Bestuurder zorg

De bestuurder zorg ziet dat het gehele stelsel zich door ontwikkelt. Ook hoe het nu is ingericht en dat 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur nog beter vormgeven kan worden. Tegelijkertijd is dat niet eenvoudig. Als de jeugdprofessional namelijk verbonden is aan de basisschool en het gezin heeft ook een kind op het voortgezet onderwijs dan moeten er goede afspraken gemaakt worden om recht te doen aan die ene regisseur.

Bestuurder veiligheid

De bestuurder veiligheid ervaart geen verschil in handelen tussen zorg en veiligheid en alles is erop gericht om gezamenlijk hulp te bieden bij het oplossen van een casus.

In het volgende schema zijn de visies samengevat van de respondenten wat als formele doelen, hun taakopvatting en succesvol handelen wordt beschouwd door de professionals, managers en bestuurders zorg en veiligheid in de gemeente Etten-Leur bij de aanpak van huiselijk geweld.

	Formele doelen	Taakopvatting	Succesvol handelen
Operator zorg	Verantwoordelijkheid nemen voor signalen van huiselijk geweld of het inzetten van zorg.	Bij signalen van huiselijk geweld melden en altijd het belang van de kinderen betrekken.	Dat signalen van huiselijk geweld, waar ze ook terecht komen integraal bij elkaar komen en dat de meldcode wordt gehanteerd en signalen van huiselijk geweld gemeld worden bij Veilig Thuis.

Operator veiligheid	Bij complexe casussen zorgdragen dat er geregisseerd wordt, gericht op het oplossen van de casus.	Bij casussen waarbij sprake is van complexe problematiek of onveiligheid regisseren van de samenwerking en afstemming of het organiseren van een zorgconferentie.	Bij complexe casussen zorgdragen dat de casus niet verder escaleert en een veilige situatie wordt gecreëerd en dat passende hulpverlening wordt geboden.
Manager zorg	Onze inwoners en kinderen bieden wat er nodig is, zodat ze een veilige context opgroeien en daarbij doen wat we moeten doen.	Implementeren van de meldcode in de organisatie.	Zorgen voor awareness dat signalen van huiselijk geweld vroegtijdig worden gesignaleerd en opgepakt worden.
Manager veiligheid	Doortastend zijn in de aanpak dat er echt gewoon vervelende casussen tot een goed einde komen en uiteindelijk hebben we dit vak gekozen om mensen te helpen.	Het doel voorop stellen om de casus op te lossen en daar naar te handelen.	Bij een signaal van huiselijk geweld doorpakken en de casus oplossen.
Bestuurder zorg	Verantwoordelijkheid nemen en zorgdragen voor hulpverlening voor relatie, gezin en kinderen.	Stelsel door ontwikkelen, zodat 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur beter vorm gegeven kan worden.	Zorgdragen dat er heldere afspraken zijn wie wat doet in een casus en welke hulpverlener het oppakt.
Bestuurder veiligheid	Verantwoordelijkheid nemen en zorgdragen voor veiligheid voor relatie, gezin en kinderen.	Samenwerken met de bestuurder zorg, professionals zorg en veiligheid en externe partners.	Gezamenlijk hulp bieden bij het oplossen van een casus.

Samenvattend kan de gemeente Etten-Leur gezien worden als een professionele organisatie (Bovens et al., 2007). De structuur is sterk gericht op de professionals zorg en veiligheid en op de ruimte die ze krijgen om hun taken uit te voeren. De bestuurders en managers laten veel loyaliteit zien aan de professie. De cultuur kenmerkt zich door gelijkwaardigheid en samen zorgdragen voor een oplossing, waarbij deskundigheid en inbreng van verschillende professionals wordt gewaardeerd. Het primair coördinatiemechanisme (Mintzberg, 2010) in de gemeente Etten-Leur is af te leiden uit het feit dat de aanpak van huiselijk geweld met name plaatsvindt door de uitvoerende kern. Het coördinatiemechanisme wat daarbij hoort, is de standaardisatie van vaardigheden (Mintzberg, 2010). Dit komt naar voren door de rol die de professionals veiligheid vervullen als regisseur bij complexe casussen en samenwerken met de professionals zorg om de casus op te lossen. De structuur van de organisatie is volgens de indeling van Mintzberg (2010) te typeren als een professionele bureaucratie. De taakverdeling (Bovens et al., 2007) tussen het domein zorg en veiligheid is, dat de professionals veiligheid de complexe en risicovolle casussen van huiselijk geweld coördineren. De Wmo-consulenten signaleren minder vaak huiselijk geweld aangezien de aanbieders direct de zorg verlenen. De jeugdprofessionals bieden zelf een deel ondersteuning in de vorm van jeugdhulp in gezinnen. Integratie (Lawrence en Lorsch, 1967) van taken van de professionals zorg en veiligheid vindt plaats op casusniveau en wanneer er sprake is van een complexe of een escalerende situatie. De professional veiligheid neemt vaak het initiatief om te komen tot een zorgconferentie en op deze wijze komen veiligheid en zorg bij elkaar in de organisatie. Managers worden betrokken als er onderling verschil is in urgentie van de aanpak. Bestuurders worden betrokken afhankelijk van de ernst van de casus of als het ergens uit de hand dreigt te lopen. Coördinatie vindt plaats op casusniveau door de professional veiligheid. De institutionele logica (WRR 2004a) van het domein veiligheid kenmerkt zich door de rol die de professionals veiligheid vervullen als regisseur bij complexe casussen en de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod. De institutionele logica (WRR

2004a) van het domein zorg kenmerkt zich doordat uitvoering wordt gegeven aan de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling door de professionals zorg en de meldcode in de contracten met aanbieders wordt vastgelegd. De gevestigde manieren van denken en doen (Bovens et al., 2007) in de gemeente Etten-Leur kenmerken zich, doordat professionals zorg en veiligheid elkaar snel weten te vinden. Door de bestuurders en professionals zorg en veiligheid wordt nauw samengewerkt en direct tijd vrij gemaakt voor de professionals door de bestuurders. De gemeenschappelijke opvattingen zijn er bij alle respondenten op gericht om gezamenlijk oplossingen te vinden voor de casus. De nadruk vanuit de managers ligt op zowel de activiteiten alsmede de resultaten die worden bereikt, waarbij de nadruk ligt op samenwerken en oplossingsgericht werken om voor de inwoner te doen wat noodzakelijk is en deze centraal te stellen. De gemeente Etten-Leur is daardoor te typeren als een productieorganisatie (Wilson, 2000). De beide bestuurders zijn volgens Wilson (2000) te typeren als decision makers. Ze zetten zich samen met de professionals zorg en veiligheid in om door te pakken bij complexe casussen om veiligheid en hulp te bieden aan het individu, gezin of het kind. De professionele logica (WRR 2004a) van de professional, manager en bestuurder zorg kenmerkt zich met als formeel doel: het inzetten van hulpverlening. De taakopvatting is dat signalen van huiselijk geweld altijd worden gemeld en het stelsel goed in te richten daarop. Succesvol handelen is het vroegtijdig signaleren van huiselijk geweld en heldere afspraken over wie doet wat in een casus. De professionele logica (WRR 2004a) van de professional, manager en bestuurder veiligheid kenmerkt zich met als formeel doel: doorpakken en verantwoordelijkheid nemen. De taakopvatting is het regisseren van samenwerking en een doortastende aanpak. Succesvol handelen richt zich op gezamenlijk hulp bieden en dat een veilige situatie wordt gecreëerd.

4.3 Aanpak huiselijk geweld gemeente Halderberge

4.3.1 Ketensamenwerking

In de gemeente Halderberge is drie jaar geleden een beleidsnota sociaal domein vastgesteld door de gemeenteraad (Gemeente Halderberge, 2014a). Dit wordt door alle respondenten genoemd als visie. Vanuit de professional veiligheid wordt de visie gedeeld, maar het domein veiligheid is niet actief betrokken geweest bij de totstandkoming. De beleidsnota is in samenwerking met andere gemeenten ambtelijk voorbereid en daarna lokaal bestuurlijk vastgesteld. De deelplannen Wmo en Participatiewet zijn tot stand gekomen in samenwerking met de gemeenten Etten-Leur, Moerdijk, Rucphen, Roosendaal en Zundert. Voor het deelplan Zorg voor Jeugd hebben ook nog de gemeenten Bergen op Zoom, Steenbergen en Woensdrecht deelgenomen. Ook externen zijn geconsulteerd bij het schrijven van de nota, zoals huisartsen, politie etc. Er zijn in de nota dwarsverbanden gelegd met jeugd, Wmo en participatie om tot een integrale aanpak te komen. Als doelstelling is in het deelplan Wmo het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld opgenomen. In het deelplan Jeugd is opgenomen, dat jeugdigen het recht hebben om veilig op te groeien en gemeenten actie ondernemen en passende hulp bieden wanneer er sprake is van onveilige situaties, zoals huiselijk geweld. Veilig Thuis en ook andere organisaties vervullen een rol om de veiligheid van de jeugdige te herstellen (Gemeente Halderberge, 2014a). Daarnaast wordt door de respondenten uit het veiligheidsdomein verwezen naar het integraal veiligheidsbeleid, waarin als één van de prioriteiten huiselijk geweld is benoemd en als doelstelling voor de aanpak is opgenomen: het voorkomen, vroeg signaleren en direct adequaat hulp bieden (Gemeente Halderberge, 2014b). Door de professionals zorg wordt aangegeven, dat er ook nog een gezamenlijke regionale visie is samen met de 18 gemeenten voor de aanpak van huiselijk geweld: 'Van handelingsverlegen naar verantwoordelijkheid' (Gemeente Breda, 2013). In 2018 wordt er een nieuwe visie in de vorm van een nota sociaal domein voor de komende jaren ontwikkeld, waarbij de huidige nota als uitgangspunt dient. Het is de bedoeling om alle taakvelden binnen de gemeenten met elkaar te verbinden.

“Ik deel de visie, maar vind dat we vanuit veiligheid niet actief betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de nota’s. Dit komt vooral naar boven nu we zien hoe het in de praktijk werkt. We groeien wel steeds meer naar elkaar toe werkende weg. Casussen nopen ons om goed samen te werken.”
(Professional veiligheid, gemeente Halderberge)

De professionals zorg geven aan dat er werkafspraken zijn, in de vorm van richtlijnen voor zicht op veiligheid, die gezamenlijk met Veilig Thuis West-Brabant en gemeenten tot stand zijn gekomen. De werkafspraken worden, zowel bij de jeugdprofessionals als bij de professionals Wmo uitgedragen. Daarnaast geven de professionals zorg aan dat er een meldcode is, die beroepsgroepen moeten hanteren om signalen van huiselijk geweld te melden. Dit is landelijke regelgeving, die ook weer zal worden aangescherpt. Binnen de wijkteams is de meldcode bekend. Er moet alleen wel blijvend aandacht voor zijn. Aangezien er ook weer nieuwe collega’s bij komen, die geïnformeerd moeten worden hoe ze kunnen handelen bij signalen van huiselijk geweld en dat ze kunnen melden bij Veilig Thuis. De signaalfunctie van zorgaanbieders die bij mensen thuis komen, moet beter georganiseerd worden om signalen van huiselijk geweld tijdig door te spelen naar Veilig Thuis. Zij moeten de meldcode toepassen, zodat signalen de juiste weg vinden. De professionals zorg geven aan, dat de naleving van de meldcode belangrijk is. Daar kan de gemeente bovenop zitten richting aanbieders door het contractueel vast te leggen. Vanuit de Wmo vindt indicatie plaats van zorg voor mensen die in en aan huis hulp nodig hebben om thuis te kunnen blijven wonen. Het is hierbij lastig te achterhalen of volwassenen iets verbergen of te maken hebben met huiselijk geweld, omdat de frequentie van het contact vanuit de gemeente laag is. De afhankelijkheid van partners is erg belangrijk, zoals de wijkverpleegkundige die dingen ziet of signaleert. Door de professionals zorg en veiligheid wordt benoemd, dat er ook een intern werkproces is in de gemeente Halderberge dat betrekking heeft op openbare orde en veiligheid. Er is een werkwijze opgesteld voor de samenwerking tussen zorg en veiligheid in de koude fase, waarbij sprake kan zijn van een dreigende calamiteit en de warme fase, indien zich een acute onveiligheidssituatie voordoet. Hierin staan de stappen genoemd die medewerkers kunnen volgen en de opschaling naar de managers en bestuurders zorg en veiligheid.

De erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid tussen de domeinen zorg en veiligheid is aanwezig. Er is volgens de respondenten een goede intentie om casussen op te lossen aan beide kanten. De professionals veiligheid worden betrokken bij complexe casussen, waarbij er zorgen voor veiligheid zijn. Een aandachtspunt is dat de wijze waarop en wie pakt wanneer door nog moet leiden tot een eenduidige werkwijze bij alle professionals zorg die betrokken zijn, omdat er professionals afkomstig zijn uit verschillende organisaties en sinds de decentralisaties voor de gemeente werken. De bestuurder veiligheid geeft aan de verantwoordelijkheid te dragen voor de openbare orde en veiligheid en het opleggen van (preventieve) huisverboden en de bestuurder zorg voor de hulpverlening en het functioneren van de hulpverlenende instellingen. Veilig Thuis wordt gezien als een belangrijke organisatie voor de aanpak van huiselijk geweld. De bestuurder zorg voegt toe dat Veilig Thuis een redelijk autonome organisatie is en wil graag de organisatie meenemen in het veranderende systeem bij de gemeente. Dat er veel meer met elkaar wordt bekeken naar verbeteringen voor de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld. De houding neigt er soms naar dat Veilig Thuis de professionals zijn en dat de gemeente zich daar niet mee hoeft te bemoeien. Uiteindelijk is het de gemeente, die verantwoordelijk is voor hun handelen in casussen, geven de bestuurders aan. Ook zijn de bestuurders degenen die verantwoording af moeten leggen aan de gemeenteraad en dat heeft nog niet iedereen zo scherp op het netvlies wordt aangegeven.

“Op dit moment is het de gemeente die eindverantwoordelijk is. Ik denk dat dit wel steeds meer landt overal, maar ik denk dat er nog wel stappen te zetten zijn om daar méér duidelijkheid over te krijgen.”
(Bestuurder zorg, gemeente Halderberge)

Ook de professionals veiligheid geven aan dat de eindverantwoordelijkheid bij de bestuurders ligt. Veilig Thuis kan zelf onderzoek doen, overdragen aan de professionals uit het wijkteam van de gemeente of andere specialistische hulpverleners, of regie voeren bij complexe casussen. De professionals veiligheid geven aan dat het wel spannend wordt als het complexe zaken zijn en zorgen zijn voor veiligheid, zoals casussen waarbij netwerkberaden worden georganiseerd. Een netwerkberaad is een overleg waarbij de betrokken partners bij elkaar om tafel gaan zitten, informatie delen, risico's inschatten en komen tot een plan van aanpak. Het voorzitterschap is belegd bij Veilig Thuis. De professionals veiligheid sluiten aan bij het overleg en brengen namens de burgemeester zaken in als het gaat om veiligheid. Dat is voor velen een nieuw fenomeen, omdat de gemeente ineens nadrukkelijk in beeld komt. Het vertrekpunt van zorgpartners is vaak een andere dan van de adviseurs veiligheid. Zorgpartners vertrekken erg vanuit het belang van het slachtoffer of kinderen, terwijl de adviseurs veiligheid vanuit een risicoanalyse vertrekken en de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid meewegen.

"Het valt me vooral op dat mensen die dagelijks hulp verlenen nog onvoldoende besef hebben dat een wethouder of burgemeester verantwoordelijk is voor hun handelen. Dit hebben wij als adviseurs dagelijks te doen, maar is een andere wereld voor de hulpverlening. Ik denk dat het ook komt, omdat niet iedereen nog voldoende duidelijk heeft dat na de decentralisaties dingen echt finaal zijn veranderd in verantwoordelijkheden. Sommigen sukkelen nog door op het oude pad." (Professional veiligheid, gemeente Halderberge)

De professionals zorg vanuit de gemeente worden steeds vaker betrokken bij de netwerkberaden en dan gaat de jeugdprofessional samen met de professional veiligheid. Ook is bijvoorbeeld een Wmo-consulent betrokken bij een casuoverleg over fraude op het gebied van Persoons Gebonden Budgetten (PGB), waarbij sprake is van uitbuiting van kwetsbare volwassenen. Tussen de jeugdprofessionals en de medewerkers van Veilig Thuis is nauw contact. Er is een goede samenwerking en ervaren wordt dat op de achtergrond Veilig Thuis aanwezig is om af te stemmen als casussen worden overgedragen aan de lokale toegang en als er indien nodig weer moet worden opgeschaald naar Veilig Thuis. Ook worden bepaalde gesprekken, zoals een 'laatste kans gesprek' samen met Veilig Thuis en de jeugdprofessional gedaan, zodat het voor het gezin duidelijk is dat als er niets verandert, het doorgaat naar dwang en er bijvoorbeeld een verzoek tot onderzoek (VTO) wordt ingediend bij de Jeugdbeschermingstafel. In enkele casussen is de ervaring dat Veilig Thuis soms afwachtend en afhoudend is.

Samenvattend zijn er in de gemeente Halderberge verschillende beleidsvisies, waarin beleidsinhoudelijke uitgangspunten zijn verwoord voor de aanpak van huiselijk geweld. Ook wordt de regionale visie 'Van handelingsverlegen naar verantwoordelijkheid' (Gemeente Breda, 2013) genoemd, waarin specifiek de aanpak van huiselijk geweld is uitgewerkt voor de 18 gemeenten. De respondenten noemen allemaal de beleidsnota sociaal domein van de gemeente Halderberge als visie. Ook vanuit de professional veiligheid wordt de visie gedeeld, maar het domein veiligheid is niet actief betrokken geweest bij de totstandkoming. In de verschillende die door de respondenten worden benoemd, zijn op hoofdlijnen doelen gesteld voor de aanpak van huiselijk geweld, die zich met name richten op samenwerking. De beleidsinhoudelijke uitgangspunten voor de aanpak van huiselijk geweld komen grotendeels overeen en richten zich op het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld en direct adequaat hulp bieden bij onveilige situaties. De mate waarin de verschillende respondenten het eens zijn over beleidsinhoudelijke uitgangspunten voor de aanpak van huiselijk geweld in beleidsvisies in de gemeente Halderberge is congruent te noemen op basis van de theorie van Fenger (2001). De professionals zorg geven aan dat er werkafspraken zijn, in de vorm van richtlijnen voor zicht op veiligheid, die gezamenlijk met Veilig Thuis West-Brabant en gemeenten tot stand zijn gekomen (Ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant, 2017). Door de professionals zorg en veiligheid wordt benoemd, dat er ook een intern werkproces is in de gemeente Halderberge dat betrekking heeft op openbare orde en veiligheid, dat een werkwijze bevat hoe intern te handelen en op te schalen naar de managers en bestuurders zorg en veiligheid bij een

dreigende calamiteit of indien zich een acute onveiligheidssituatie voordoet. De mate van samenwerking is volgens Fenger (2001) ook afhankelijk van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten. De wederzijdse afhankelijkheid wordt door de respondenten als symbiotisch ervaren. Er is een goede intentie om casussen op te lossen aan beide kanten. De professionals veiligheid worden betrokken bij complexe casussen, waarbij er zorgen voor veiligheid zijn. Een aandachtspunt is dat de wijze waarop en wie pakt wanneer door nog moet leiden tot een eenduidige werkwijze bij alle professionals zorg die betrokken zijn, omdat er professionals afkomstig zijn uit verschillende organisaties en sinds de decentralisaties voor de gemeente werken. Veilig Thuis wordt gezien als een belangrijke organisatie voor de aanpak van huiselijk geweld en heeft de regie bij complexe casussen, maar uiteindelijk is het de gemeente die verantwoordelijk is voor hun handelen in casussen. Er is bij de aanpak van huiselijk geweld in de gemeente Halderberge sprake van ketensamenwerkingsgedrag (Goedee en Entken, 2008) tussen de professionals zorg en veiligheid en ook wordt steeds vaker samen naar een netwerkberaad gegaan. Fenger (2001) geeft dat de mate van samenwerking afhankelijk is van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten en de mate waarin actoren het eens zijn over de beleidsinhoudelijke uitgangspunten in beleidsvisies. De mate van ketensamenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid in de gemeente Halderberge is op basis hiervan hoog te noemen.

4.3.2 Sturing

Voor de aanpak van huiselijk geweld wordt samengewerkt binnen de Veilig Thuis regio West-Brabant met 18 gemeenten op basis van een samenwerkingsovereenkomst (Samenwerkende partijen aanpak huiselijk geweld West-Brabant, 2013). Daarnaast is er een dienstverleningsovereenkomst met de gemeente Breda, zoals beschreven in paragraaf 4.1 (Gemeente Breda, 2014). Op het zorgdomein wordt door de gemeente Halderberge voor jeugdhulp samengewerkt met negen gemeenten in de regio West-Brabant West (Roosendaal, Bergen op Zoom, Halderberge, Moerdijk, Zundert, Etten-Leur, Rucphen, Woensdrecht en Steenbergen). Er wordt samengewerkt op basis van een bestuursopdracht. De samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd door de negen colleges en vervolgens door de negen gemeenteraden bekrachtigd. Gezamenlijk vindt inkoop van jeugdhulp plaats en wordt jeugdbeleid ontwikkeld (Gemeente Halderberge, 2014a). Op het gebied van Wmo en participatiewet wordt samengewerkt met zes gemeenten (Halderberge, Etten-Leur, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert) voor de inkoop van Wmo-taken. De regionale samenwerking heeft geen juridische grondslag. Vanuit het veiligheidsdomein maakt de gemeente Halderberge deel uit van het politiedistrict de Markiezaten en het Veiligheidshuis de Markiezaten, waarbij 8 gemeenten (Bergen op Zoom, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Tholen, Steenbergen, Woensdrecht) samenwerken op basis van een samenwerkingsconvenant met politie, Openbaar Ministerie en zorgpartners.

Door de professionals en bestuurders zorg en veiligheid wordt aangegeven dat het accent bij de aanpak van huiselijk geweld op samenwerken in een netwerk ligt. Aangegeven wordt dat de gemeente te maken heeft met diverse partijen die bij de aanpak van huiselijk geweld betrokken zijn, zoals Veilig Thuis, de reclassering, GGZ etc. De samenwerking met elkaar is nodig om tot een oplossing te komen in een casus. De aanpak wordt door onderlinge afstemming met de hulpverlenende instanties vorm gegeven.

“In netwerkberaden zorg ik ervoor dat iedereen hetzelfde beeld krijgt van de veiligheidsrisico's en de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Ik kan moeilijk vanuit de klassieke rol sturen op de aanpak. Wij kunnen niet gaan over de professionele afwegingen die gemaakt worden door hulpverleners, omdat we die kennis ontberen. Wel kunnen we zaken bekijken vanuit de politiek-bestuurlijke context en verantwoordelijkheden van de gemeente. Als het mis gaat, krijgen wij het voor onze kiezen en moeten bestuurders verantwoording afleggen aan de raad.” (Professional veiligheid, gemeente Halderberge)

De professionals veiligheid geven aan dat de bestuurder veiligheid van de gemeente Halderberge deel uit maakt van de stuurgroep Veilig Thuis en de Raad van bestuur van het Veiligheidshuis de Markiezaten en hierin wordt geadviseerd door de professional veiligheid en zorg samen. De managers geven aan dat er vanuit de stuurgroep Veilig Thuis gestuurd wordt op een gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld en de financiering van Veilig Thuis. Tevens wordt er vanuit de regionale samenwerking gestuurd op de inkoop van jeugdhulp vanuit een regiegroep vanuit negen gemeenten. Bij de inkoop van jeugdhulp wordt met een voorschot gewerkt en achteraf afgerekend op basis van wat is geleverd. Bij de inkoop van Wmo-taken is gekozen om de zorg die nodig is in te kopen. Het is hierbij onduidelijk wat de zorginstellingen ook daadwerkelijk leveren aan uren. Het is ingewikkeld om daarop te sturen en dit goed inzichtelijk te krijgen. De bestuurders geven aan dat als het echt nodig is hiërarchisch wordt gestuurd. Er dient te gebeuren wat het beste is voor een gezin, de volwassenen en/of kinderen. Soms is het nodig dat een andere route wordt genomen dan gebruikelijk. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij een gezin, waarbij het beter was dat de vader uit huis ging en een andere woning zou betrekken. Er is toen afstemming gezocht met de woningbouwcorporatie om snel te kunnen handelen en om een woning beschikbaar te hebben. Het komt weinig voor dat er hiërarchisch gestuurd wordt. Dit speelt veelal in casussen, waarbij sprake is van acute onveilige situaties en dat gebeurt in de gemeente Halderberge drie tot vier maal per jaar. Vanuit de professionals veiligheid wordt aangegeven dat er vooral geredeneerd wordt vanuit het netwerk, maar bij incidenten of wanneer partners er niet uitkomen, wordt hiërarchie ingezet. De professionals zorg geven eveneens aan dat al het fout dreigt te gaan, hiërarchisch moet worden gestuurd. Daarbij vervullen de professionals veiligheid een belangrijke rol om door te pakken.

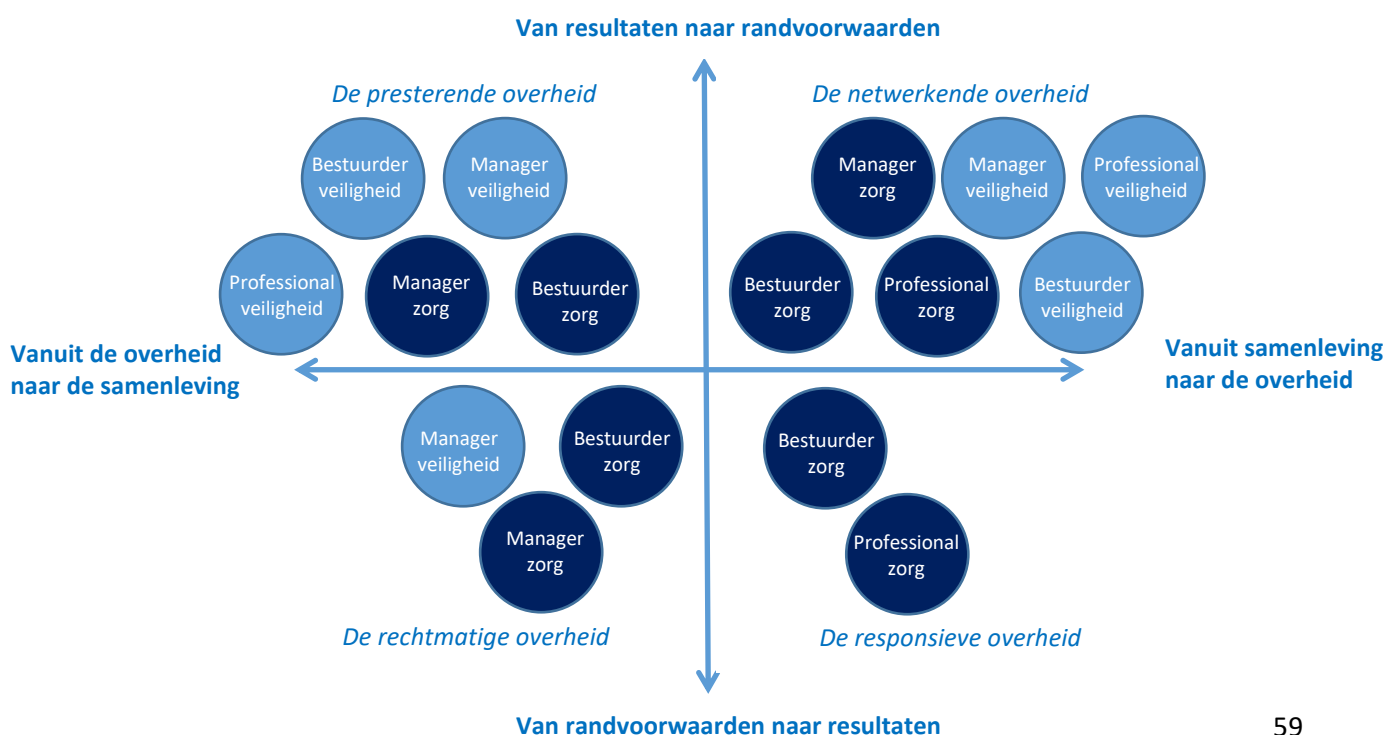
“Mijn rol is op de achtergrond, want het is mijn taak niet om direct te interveniëren. Ik laat het aan de professionals over. Maar als ik iets hoor van de politie waar veel speelt in een gezin, dan wil ik wel dat er een oplossing komt en een tijdelijk huisverbod wordt afgewogen en zo snel mogelijk hulpverlening voor het gezin wordt ingezet.” (Bestuurder veiligheid, gemeente Halderberge)

De respondenten geven aan dat de casus- en procesregie belegd is bij Veilig Thuis, maar dat wel wordt afgevraagd of het wenselijk is hoe dat nu gaat. De respondenten geven aan dat er soms onvoldoende doorzettingsmacht is voor de voorzitters van de netwerkberaden en geen hiërarchie is om mensen aan te spreken op de gemaakte afspraken. Dit blijkt ook het feit dat de professional veiligheid het beter vindt als het voorzitterschap van netwerkberaden bij de gemeente wordt belegd daar waar de verantwoordelijkheid ligt en daar medewerkers voor op te leiden. De regiefunctie bij de aanpak van huiselijk geweld en de hulpverlening is belangrijk. De respondenten uit de gemeente Halderberge geven aan uit ervaring te spreken, aangezien ze al aan veel netwerkberaden hebben deelgenomen van meer dan tien zeer complexe casussen. In meerdere casussen ontbrak het aan regievoering, zeker bezien vanuit de verantwoordelijkheid van de burgemeester en wethouder. Afspraken uit een netwerkberaad werden niet goed gemonitord en opgevolgd. De rol van de gemeente is door de nieuwe wetgeving veel duidelijker naar voren gekomen, zeker waar ook kinderen in het spel zijn op basis van de Jeugdwet. Ook de politie wordt nadrukkelijk aangesproken op de aanpak van huiselijk geweld door de burgemeester in het politieoverleg als er vermoedens zijn. De burgemeester en de professionals veiligheid vinden het van belang om het opleggen van een huisverbod af te wegen en ook de preventieve mogelijkheden ervan.

Aan de respondenten is gevraagd wat hun perspectief is op de sturende overheid bij de aanpak van huiselijk geweld van de gemeente Halderberge, waarbij de onderscheiden sturingsrollen in het kwadrant van Van der Steen et al. (2014; 2015) als uitgangspunt zijn genomen. De perspectieven van de respondenten zijn samengevat in figuur 6. De rol van de netwerkende overheid wordt door alle respondenten genoemd als rol van de overheid die de gemeente Halderberge vervult bij de aanpak van huiselijk geweld. Een andere rol die veelvuldig wordt genoemd is de rol van de presterende overheid. De bestuurder zorg en managers zorg en veiligheid noemen eveneens de rol van de rechtmatige overheid. Enkele respondenten zien ook een rol vanuit de responsieve overheid: de

bestuurder zorg en de professionals zorg. De bestuurder veiligheid vindt dat de rol van de gemeente, naast het samenwerken in een netwerk met verschillende partners voor de aanpak van huiselijk geweld, gaat om de slachtoffers die geholpen moeten worden. Doorpakken is van belang om een veilige situatie te creëren, zeker als het om een gezin met kinderen gaat. Door de manager veiligheid wordt aangegeven, dat het vanuit rechtmatigheid er om gaat dat de accountant wil dat de uitgaven voor zorg rechtmatig worden gedaan. De gemeente heeft te maken met allerlei richtlijnen en protocollen waaraan moet worden voldaan. Ook het verlenen van zorg wordt vertaald in het verlenen van prestaties en als gemeente moet er aangegeven kunnen worden, dat die prestaties ook verricht zijn. De manager veiligheid vindt dat de gemeente door de decentralisaties een hele goede rol kan verwezenlijken voor een veilige woon- en leefomgeving en vanuit de wijkteams een verbindende rol in het netwerk kan vervullen. De professionals zorg kunnen dingen buiten signaleren, zoals huiselijk geweld. De professionals veiligheid zien de rol van de overheid als netwerkend en presterend. Samen de aanpak van huiselijk geweld in het netwerk oppakken en zorgen dat er een veilige situatie ontstaat. De verantwoordelijkheden van de bestuurders zijn een belangrijk aandachtspunt voor de professionals veiligheid om te zorgen dat er wordt gepresteerd en een adequate oplossing wordt gevonden om huiselijk geweld aan te pakken. De bestuurder zorg vindt dat de gemeente te maken heeft met alle vormen van sturing. Bij de systematiek van rekenen en verzekeren is het een belangrijke verantwoordelijkheid vanuit de positie van de gemeente richting de andere gemeenten om de financiële aspecten goed in de gaten te houden als het gaat over extra arrangementen. Daarnaast is de privacywetgeving een vorm van rechtmatigheid waar de gemeente mee te maken heeft. De samenwerking in het netwerk is voor de aanpak van huiselijk geweld van belang om met de verschillende instanties hulp te bieden aan de slachtoffers. Vanuit de rol van de responsieve overheid is het van belang dat inwoners terecht kunnen met signalen. De manager zorg geeft aan dat de rechtmatigheid een belangrijke rol is. Er is een audit uitgevoerd op privacy wat er wel en niet vastgelegd mag worden en de eisen waar de gemeente aan moet voldoen. De aandacht wordt steeds meer naar buiten gericht en vanuit de wijkteams wordt steeds meer bekeken wie er aangehaakt moeten worden en hoe het georganiseerd moet worden voor inwoners. De professionals zorg geven aan met name de responsieve rol vanuit de overheid te zien vanuit het signaleren en melden van huiselijk geweld. De huiselijk geweld casussen die worden overgedragen aan de lokale toegang hebben te maken met de rol van de netwerkende overheid. De professionals zorg vervullen zelf een belangrijke rol vanuit de wijkteams en om hulp te bieden aan kinderen bij huiselijk geweld.

Figuur 6: Vormen van overheidssturing gemeente Halderberge bij de aanpak van huiselijk geweld.



Samenvattend is de wijze van sturing door de gemeente Halderberge bij de aanpak van huiselijk geweld een netwerkbenadering (Koppenjan et al., 1993). Samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld is nodig om met verschillende partijen en professionals tot een oplossing te komen. De bestuurder veiligheid maakt deel uit van de stuurgroep Veilig Thuis. De bestuurder zorg werkt samen met negen gemeenten voor de inkoop van jeugdhulp en met zes gemeenten voor de inkoop van Wmo-taken. Vanuit het veiligheidsdomein wordt samengewerkt binnen het politiedistrict en Veiligheidshuis de Markiezaten met acht gemeenten. De bestuurder veiligheid maakt deel uit van de Raad van bestuur van het Veiligheidshuis. Soms wordt er bij de aanpak van huiselijk geweld hiërarchische gestuurd (Koppenjan et al., 1993). Dit speelt veelal in casussen, waarbij sprake is van acute onveilige situaties. Dit kan worden gezien als regie bij quality of life-issues (De Bruijn, 2010; Klijn en Koppenjan, 2000: in Geuijen, 2011). Wel geven de respondenten aan dat dat de casus- en procesregie belegd is bij Veilig Thuis, maar dat er soms onvoldoende doorzettingsmacht is voor de voorzitters van de netwerkberaden en geen hiërarchie is om mensen aan te spreken op de gemaakte afspraken. Volgens Van der Steen et al. (2014; 2015) kan sprake zijn van meerdere sturingsrollen door de overheid tegelijkertijd. De nadruk van overheidssturing vanuit zowel het domein veiligheid als zorg ligt op de netwerkende overheid bij de aanpak van huiselijk geweld. Belangrijk daarbij zijn de wijkteams die een verbindende en signalerende rol in het netwerk vervullen en hoe het georganiseerd moet worden voor inwoners.

4.3.3 Organisatiestructuur en cultuur

De gemeente Halderberge bestaat uit zeven teams: advies, zorg & jeugd, ondersteuning, klantzaken, regie & verbinding, ontwikkeling en realisatie. De professionals veiligheid maken deel uit van het team regie & verbinding en coördineren het integrale veiligheidsbeleid, waar huiselijk geweld een van de prioriteiten in is (Gemeente Halderberge, 2014b). De professionals zorg maken deel uit van het team zorg & jeugd. Vanuit team ontwikkeling is een medewerker die zich bezig houdt met het beleid en advisering omtrent huiselijk geweld en de verbinding legt met de regionale ontwikkelingen en zorgt voor de lokale inbedding. De jeugdprofessionals worden ingehuurd via Spring en zijn werkzaam in de gemeente. Dwangmedewerkers op het gebied van jeugd zijn werkzaam bij gecertificeerde instellingen. Binnen de gemeente Halderberge zijn vier wijkteams. De taken van het wijkteam zijn: preventie en vroegsignalering; eigen kracht coaching; het voeren van keukentafelgesprekken; met het gezin maken van ondersteuningsplannen; indiceren van niet vrij toegankelijke zorg en voor jeugdzorg geldt dat de jeugdprofessional ook ambulante ondersteuning biedt (Gemeente Halderberge, 2016). De wijkteams zijn primair samengesteld uit jeugdprofessionals en Wmo-consulenten en werken samen in een netwerk van verschillende partners, zoals de wijkzuster, jeugdgezondheidszorg, jongerenwerker, maatschappelijk werk, wijkagent, huis- en jeugdartsen. De wijkteams houden spreekuren, zowel telefonisch als fysiek op locaties in de dorpskernen.

De taakverdeling in de gemeente Halderberge op het gebied van huiselijk geweld is dat het domein veiligheid betrokken is bij casussen, waarbij sprake is van acute onveiligheid of een dreiging daarvan. Op bestuurlijk niveau wordt de bestuurder veiligheid geïnformeerd bij casussen waar openbare orde en veiligheidsaspecten spelen of als een (tijdelijk) huisverbod wordt opgelegd. De professionals veiligheid toetsen bij een huisverbod het advies van de casemanager van Veilig Thuis en adviseren de burgemeester het advies te volgen of een andere beslissing te nemen. De casemanager van Veilig Thuis houdt de professional veiligheid op de hoogte van de voortgang of afloop. Door de professionals zorg wordt zelfstandig hulpverlening geboden door de jeugdprofessionals of ingezet via instellingen. Dit gebeurt als Veilig Thuis de casus overdraagt aan de lokale toegang. Het domein veiligheid is dan niet betrokken. Bij signalen of vermoedens van huiselijk geweld hanteren de professionals zorg de meldcode. De Wmo-consulenten krijgen nauwelijks te maken met signalen van huiselijk geweld. Binnen de gemeente Halderberge zijn korte lijnen tussen de professionals zorg en

veiligheid, maar ook met de wijkagenten die een werkplek hebben op het gemeentehuis. Er is snel helderheid hoe de aanpak verder vorm krijgt en wie wat oppakt.

“Op ambtelijk niveau weet ik dat er goede contacten zijn tussen mijn adviseurs veiligheid en de medewerkers die over het sociaal domein gaan. Jeugdprofessionals weten wanneer ze op moeten schalen als een situatie daar om vraagt en als het onderwerp veiligheid aan de orde komt. Er is een schema gemaakt voor (dreigende) calamiteiten en iedereen beschikt intern over elkaars telefoongegevens.” (Bestuurder veiligheid, gemeente Halderberge)

De integratie van de domeinen zorg en veiligheid hangt af of er een veiligheidsaspect speelt in een casus. Als een professional zorg iets signaleert op dat gebied wordt er altijd met de professionals veiligheid contact gelegd om te bekijken of er al meer bekend is over de situatie en wordt gezamenlijk bekeken hoe het aangepakt wordt. Soms sluit de professional veiligheid aan bij het reguliere werkoverleg van het team zorg en jeugd als er veiligheidsaspecten spelen in een casus. Indien nodig wordt er afstemming gezocht met Veilig Thuis en in overleg opgeschaald. Binnen de gemeente Halderberge is driewekelijks overleg op casusniveau met de bestuurder zorg, de manager zorg en de professionals veiligheid en zorg. Doel van het overleg is de complexe casussen te bespreken en te bekijken hoe de hulpverlening loopt en of er veiligheidsaspecten (gaan) spelen. De manager zorg is betrokken, omdat veel hulpverlenende instanties door de gemeente worden ingehuurd. Zicht op wat er gebeurt onder verantwoordelijkheid van de gemeente is belangrijk. Indien er casussen zijn, waarbij ook aspecten op het gebied van veiligheid spelen dan wordt de bestuurder veiligheid geïnformeerd en als zaken niet gaan zoals ze horen te gaan en afspraken uit het netwerkberaad niet worden nagekomen. De professionals veiligheid stemmen dan af met de casemanager van Veilig Thuis en anders met de leidinggevende bij Veilig Thuis om te zorgen dat dit wel gebeurt vanuit de verantwoordelijkheid die de gemeente draagt voor een adequate aanpak van huiselijk geweld. Daarnaast is er tweewekelijks politieoverleg met de burgemeester, teamchef van de politie en de professional veiligheid, waarbij casussen omtrent huiselijk geweld worden besproken. De coördinatie vindt op casusniveau plaats door de professionals veiligheid bij complexe casussen. Als er grote bestuurlijke risico's zijn, informeren de professionals veiligheid de manager veiligheid. In andere gevallen komt de manager niet in beeld, behalve als er beleidsmatige zaken zijn die onderling afgestemd worden of naar het college gebracht worden.

“Ik vind dat de coördinatie moet samenkomen in een dialoog tussen de medewerkers hier in het gemeentehuis, maar volgens mij zal altijd de veiligheid de boventoon moeten voeren. Eerst zorgen dat het veilig is en dan kun je werken aan de zorg die een gezin of kinderen nodig hebben.” (Bestuurder zorg, gemeente Halderberge)

De bestuurder veiligheid geeft aan dat de professionals veiligheid altijd doorpakken en dat de professionals zorg er ook bovenop zitten. De manager zorg vindt dat er allemaal dezelfde taal wordt gesproken en dat er korte lijnen zijn tussen de domeinen zorg en veiligheid. Ook kunnen de professional zorg allemaal op werkplekken bij elkaar zitten. Er is een flexibele inrichting en daar wordt gebruik van gemaakt om samen te werken. De professionals zorg stemmen vaak met de professionals veiligheid af bij een casus en geven aan snel op één lijn te zitten. De professionals zorg hebben intervisie op casusniveau om te leren van elkaar en meer generalistisch te kunnen werken op het gebied van Wmo, zorg en jeugd. Ook is er een training gevolgd om signalen tijdens een gesprek op te merken. Deze training wordt herhaald voor nieuwe medewerkers, zodat professionals zorg vaardig worden in het stellen van de juiste vragen en het signaleren van huiselijk geweld. Als vaardigheden vanuit professionals veiligheid nodig zijn, wordt daar een beroep op gedaan. De bestuurder zorg vindt dat professionals veiligheid praktischer denken dan professionals vanuit de zorg. De manager veiligheid geeft aan dat het domein veiligheid in eerste instantie gericht is op korte termijn een veilige situatie te creëren en het domein zorg meer is gericht op de langere termijn.

Naast deze gevestigde manieren van denken en doen is ook de taakuitoefening van belang. Hierna is het perspectief op de taakuitoefening van de professionals, managers en bestuurders zorg en veiligheid in de gemeente Halderberge bij de aanpak van huiselijk geweld beschreven.

Professionals zorg

Er wordt vanuit de professionals zorg vanuit casuïstiek, waarbij sprake is van huiselijk geweld, vaak afstemming gezocht met de professionals veiligheid. Daarnaast hebben met name de jeugdprofessionals te maken met casussen, waarbij ze zelf hulp verlenen aan kinderen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Vanuit de jeugdprofessionals kan worden opgeschaald, waarbij meer dwang gaat plaatsvinden. De jeugdprofessionals ervaren dat ze zelf de ruimte hebben om een goede inschatting te maken en te doen wat nodig is. Er wordt uitgegaan van de professionaliteit en deskundigheid van de medewerkers. De Wmo-consulenten krijgen nauwelijks te maken met signalen van huiselijk geweld. Vanuit de wijkteams wordt door de professionals zorg integraal samengewerkt in een netwerk met andere hulpverlenende instanties. Het moet voor een inwoner niet uitmaken op welk vakgebied de professional zorg werkzaam is. Dit is een doorontwikkeling die in gang is gezet alsmede het versterken van de signaalfunctie, zodat signalen van huiselijk geweld vroegtijdig kunnen worden opgemerkt.

Professional veiligheid

De professionals veiligheid vinden het belangrijk dat er bij een acute onveilige situatie van huiselijk geweld wordt ingegrepen om deze te doen stoppen. Veilig Thuis, maar ook de wijkagent, kan daarbij een belangrijke rol vervullen. Daarnaast is het belangrijk om een goed plan van aanpak met elkaar op te stellen tijdens een netwerkberaad, waaraan iedereen zich houdt en op wordt toegezien dat afspraken worden nagekomen. Zorgdragen vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor het beëindigen van de onveilige situatie en dat hulpverlening wordt ingezet, zijn belangrijke aspecten.

Manager zorg

De manager zorgt geeft aan dat ondanks dat bij een casus of gezin meerdere professionals betrokken zijn, het uitgangspunt blijft één gezin, één plan en één regisseur. Ook de eigen kracht is belangrijk. De aanpak van huiselijk geweld vanuit de professionals zorg en veiligheid vult elkaar goed aan vanuit verschillende invalshoeken. Essentieel is om het gesprek met elkaar aan te gaan, waarbij het belang van de inwoner of het kind voorop staat.

Manager veiligheid

De manager veiligheid vindt het vanuit de taakuitvoering van de gemeente belangrijk zorg te dragen voor een veilige woonomgeving, waar vanuit de overheid het eerste accent op zou moeten liggen. De overheid moet de middelen inzetten om er echt iets aan te doen of door instanties in te zetten die zorg kunnen verlenen of die echt in kunnen grijpen. Niet alleen om hulp te bieden aan het gezin en de omgeving, maar te zorgen dat er een veilige situatie ontstaat. De gemeente biedt soms zelf hulp via jeugdprofessionals voor de kinderen in het gezin en wat betreft andere zaken kan via de wijze waarop de middelen besteed, invloed worden uitgeoefend.

Bestuurder zorg

De bestuurder zorg geeft aan dat de transformatie door de decentralisaties nog plaatsvindt. Het doel is mensen de juiste zorg kunnen geven en hulp te bieden bij situaties van huiselijk geweld. Doordat er verschillende organisaties betrokken kunnen zijn, is het belangrijk om met elkaar constant te zoeken naar de juiste aanpak om uiteindelijk iedereen die zorg en veiligheid te kunnen bieden.

Bestuurder veiligheid

De bestuurder veiligheid geeft aan dat de professionals erg gericht zijn op het oplossen van de casus en hulp bieden aan het gezin of betrokken. Voor de bestuurder veiligheid is het belangrijk dat een situatie waar huiselijk geweld is, zo snel en goed mogelijk wordt opgelost. Om dat goed te kunnen

doen, is het belangrijk dat iedereen weet wat er moet gebeuren en wie wat gaat doen. De bestuurder veiligheid zal zich bemoeien met een casus als zaken niet gaan zoals ze horen te gaan. Verantwoordelijkheid nemen en doorpakken zijn belangrijk vanuit de rol van bestuurder.

In onderstaand schema zijn de visies samengevat van de respondenten wat als formele doelen, hun taakopvatting en succesvol handelen wordt beschouwd door de professionals, managers en bestuurders zorg en veiligheid in de gemeente Halderberge bij de aanpak van huiselijk geweld.

	Formele doelen	Taakopvatting	Succesvol handelen
Operator zorg	Adequaat hulp bieden direct of via aanbieders aan betrokken bij huiselijk geweld.	Signaalfunctie vervullen en hulpverleners aan kinderen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld.	Integrale aanpak bij casussen van huiselijk geweld.
Operator veiligheid	Bij acute onveilige situaties van huiselijk geweld ingrijpen om deze te doen stoppen.	Doorpakken bij acute onveilige situaties en vanuit een netwerkberaad een plan van aanpak met elkaar opstellen waaraan iedereen zich houdt en afspraken worden nagekomen.	Vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheden zorgdragen voor het beëindigen van de onveilige situatie en dat hulpverlening wordt ingezet.
Manager zorg	Het belang van de inwoner of het kind voorop.	Zorgdragen voor een netwerkbenadering voor de aanpak van huiselijk geweld.	Integraalwerkend team creëren van generalisten die samenwerkt met partners om bij signalen of casussen van huiselijk geweld de juiste aanpak of hulp te bieden.
Manager veiligheid	Hulp te bieden aan het gezin en de omgeving en te zorgen dat er een veilige situatie ontstaat.	Als overheid de middelen inzetten om er echt iets aan te doen dan wel door instanties in te zetten die zorg kunnen verlenen of echt in kunnen grijpen.	De gemeente biedt soms zelf hulp via jeugdprofessionals voor de kinderen in het gezin en wat betreft andere zaken kan via hoe de middelen besteed worden invloed worden uitgeoefend.
Bestuurder zorg	Mensen de juiste zorg kunnen geven en hulp te bieden bij situaties van huiselijk geweld.	Constant zoeken naar de juiste aanpak met elkaar.	Uiteindelijk iedereen zorg en veiligheid te kunnen bieden die nodig is.
Bestuurder veiligheid	Een situatie waar huiselijk geweld is, zo snel en goed mogelijk oplossen.	Bemoeien met een casus als zaken niet gaan zoals ze horen te gaan. Verantwoordelijkheid nemen en doorpakken vanuit de rol van bestuurder.	Iedereen weet wat er moet gebeuren en wie wat gaat doen.

Samenvattend kan de gemeente Halderberge gezien worden als een professionele organisatie (Bovens et al., 2007). De professionaliteit staat voorop en bestuurders hebben nauwe contacten met de professionals in de organisatie en laten zich informeren over casussen. Er is loyaliteit aan de professie en daarnaast is binnen de structuur veel vrijheid en ruimte voor professionele autonomie. Het primair coördinatiemechanisme (Mintzberg, 2010) in de gemeente Halderberge is af te leiden uit het feit dat de aanpak van huiselijk geweld met name plaatsvindt door de uitvoerende kern. Het coördinatiemechanisme wat daarbij hoort, is de standaardisatie van vaardigheden (Mintzberg, 2010). Dit komt tot uiting in dat op uitvoeringsniveau de professionals zorg en veiligheid snel afstemming zoeken met elkaar over casussen en onderlinge intervisie door de professionals zorg om te leren van elkaar en meer generalistisch te kunnen werken op het gebied van Wmo, zorg en jeugd. De organisatiestructuur is te typeren als een professionele bureaucratie (Mintzberg, 2010). De taakverdeling (Bovens et al., 2007) tussen het domein zorg en veiligheid is, dat het domein veiligheid

betrokken is bij casussen, waarbij sprake is van acute onveiligheid of een dreiging daarvan. Door de professionals zorg wordt zelfstandig hulpverlening geboden door de jeugdprofessionals of ingezet via instellingen. Dit gebeurt als Veilig Thuis de casus overdraagt aan de lokale toegang. Daarnaast vervult het domein zorg een signalerende functie. De integratie (Lawrence en Lorsch, 1967) van de taken van de professionals zorg en veiligheid hangt af of er een veiligheidsaspect speelt in een casus. De manager en bestuurder zorg en professional veiligheid ontmoeten elkaar tijdens een driewekelijks overleg op casusniveau. Doel van het overleg is de complexe casussen te bespreken en te bekijken hoe de hulpverlening loopt en of er veiligheidsaspecten (gaan) spelen. De bestuurder veiligheid wordt betrokken bij acute onveilige situaties bij casussen of het opleggen van een tijdelijk huisverbod. De manager veiligheid wordt geïnformeerd als er grote bestuurlijke risico's zijn. De institutionele logica (WRR 2004a) van het domein veiligheid kenmerkt zich door de coördinatie rol die de professionals veiligheid vervullen bij complexe casussen en de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod. De institutionele logica (WRR 2004a) van het domein zorg kenmerkt zich doordat uitvoering wordt gegeven aan de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling door de professionals zorg. De gevestigde manieren van denken en doen (Bovens et al., 2007) in de gemeente Halderberge kenmerken zich, doordat zowel de professionals veiligheid als zorg er bovenop zitten, er wordt dezelfde taal gesproken en er zijn korte lijnen tussen de domeinen zorg en veiligheid. Daarnaast is er een flexibele inrichting van de werkplekken bij het domein zorg en vindt intervisie plaats om te leren van elkaar en meer generalistisch te kunnen werken op het gebied van Wmo, zorg en jeugd. Beide managers leggen de nadruk zowel op activiteiten als de resultaten die bereikt worden. Het belangrijkste is dat er voor inwoners die te maken hebben met huiselijk geweld een veilige situatie komt en hulp wordt geboden. De activiteiten richten zich daar ook op. Er wordt vanuit de wijkteams integraal gewerkt en het moet voor een inwoner niet uitmaken op welk vakgebied de professional zorg werkzaam is. Daarnaast zijn de activiteiten erop gericht om de signaalfunctie te versterken en het lerend vermogen te vergroten. Enerzijds door trainingen om signalen te herkennen en anderzijds door onderlinge intervisie. De activiteiten zijn er zowel vanuit de professionals veiligheid als zorg op gericht dat de situatie met huiselijk geweld wordt opgelost. De gemeente Halderberge is vanuit die optiek te typeren als een productieorganisatie (Wilson, 2000). De bestuurder zorg is op basis van de theorie van Wilson (2000) te typeren als een negotiator en de bestuurder veiligheid als een decision maker bij de aanpak van huiselijk geweld. De bestuurder zorg wil dat er een constante zoektocht plaatsvindt om uiteindelijk iedereen die zorg en veiligheid te kunnen bieden en de juiste hulpverlening voor alle betrokkenen wordt ingezet. De bestuurder veiligheid wil dat er wordt doorgepakkt en een situatie waar huiselijk geweld is zo snel en goed mogelijk wordt opgelost. De professionele logica (WRR 2004a) van de professional, manager en bestuurder zorg kenmerkt zich met als formeel doel: het bieden van hulp. De taakopvatting is een signaalfunctie vervullen en met elkaar gezamenlijk zorgen voor de juiste aanpak. Succesvol handelen kenmerkt zich door een integrale aanpak en uiteindelijk iedereen zorg en veiligheid te kunnen bieden die nodig is. De professionele logica (WRR 2004a) van de professional, manager en bestuurder veiligheid kenmerkt zich met als formeel doel: acute onveilige situaties van huiselijk geweld op te lossen. De taakopvatting is verantwoordelijkheid nemen en doorpakken. Succesvol handelen is vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheden zorgdragen voor het beëindigen van de onveilige situatie en dat hulpverlening wordt ingezet, waarbij iedereen weet wat er moet gebeuren en wie wat gaat doen.

5. Aanpak huiselijk geweld Zeeland

In dit hoofdstuk wordt de empirische analyse beschreven van de aanpak van huiselijk geweld in Zeeland. Op basis van het theoretisch analysekader is de aanpak van huiselijk geweld onderzocht. In de eerste paragraaf komt deelvraag 2 aan de orde en worden de kenmerken van de regionale aanpak van huiselijk geweld binnen de Veilig Thuis regio Zeeland beschreven. In de tweede en derde paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 3 en is beschreven op welke wijze kenmerken omtrent sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid zich manifesteren bij de aanpak van huiselijk geweld in de gemeenten Middelburg en Tholen binnen de Veilig Thuis regio Zeeland.

5.1 Regionale aanpak huiselijk geweld Zeeland

5.1.1 Ketensamenwerking

De Veilig Thuis regio Zeeland is gehuisvest in Vlissingen en bedient de 13 Zeeuwse gemeenten in de Provincie Zeeland: Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen, Tholen, Veere en Vlissingen. Het totaal aantal meldingen van huiselijk geweld bij Veilig Thuis Zeeland betrof 1190 meldingen in 2016. Er zijn op basis van deze meldingen 349 onderzoeken gedaan door Veilig Thuis Zeeland. Er zijn naast dat de politiemeldingen van de gemeente Tholen binnen komen bij Veilig Thuis West-Brabant tevens meldingen van deze gemeente binnengekomen bij Veilig Thuis Zeeland. De onderzoeken huiselijk geweld voor de gemeente Tholen worden gedaan door Veilig Thuis Zeeland. Daarnaast is het Veiligheidshuis Zeeland niet voor de gemeente Tholen werkzaam. Dit heeft met de inrichting van de politieregio's en districten te maken van de Nationale politie per 1 januari 2013. De gemeente Tholen maakt deel uit van politiedistrict de Markiezaten, dat onderdeel is van Brabant en heeft er toe geleid dat Tholen sinds 1 januari 2014 aangesloten is bij het Veiligheidshuis De Markiezaten in Bergen op Zoom. Het aantal meldingen, onderzoeken en huisverboden per gemeente is opgenomen in de volgende tabel.

Tabel 11: Aantal meldingen en onderzoeken huiselijk geweld en aantal huisverboden per gemeente Veilig Thuis Zeeland 1 januari – 31 december 2016

Gemeente	Aantal meldingen	Aantal onderzoeken	Aantal huisverboden
Borsele	45	15	4
Goes	116	33	7
Hulst	63	20	3
Kapelle	10	4	2
Middelburg	186	45	12
Noord-Beveland	32	13	3
Reimerswaal	60	20	
Schouwen-Duiveland	76	22	5
Sluis	51	19	3
Terneuzen	200	75	16
Tholen	55	24	
Veere	23	7	
Vlissingen	203	49	12
Buiten regio/onbekend	70	3	
Totaal:	1190	349	67

Veilig Thuis Zeeland, 2017

In Zeeland is een regionale visie opgesteld voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling: 'Regiovisie Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Zeeland, voor een Veilig Thuis' (College Zorg en Welzijn, 2014). In het kader van de decentralisaties is de visie geschreven voor meer samenhang in beleid. De Zeeuwse gemeenten hebben in de regiovisie geconcludeerd dat de aanpak van huiselijk geweld een samenwerkende houding van alle betrokkenen vraagt. Inwoners, professionals, gemeenten, Veiligheidshuis Zeeland, Veilig Thuis en de politie hebben allemaal een belangrijke rol in de aanpak. De doelen zijn: het voorkomen van geweld of mishandeling, het duurzaam beëindigen als geweld of mishandeling toch heeft plaatsgevonden, het beperken van de schadelijk gevolgen en indien noodzakelijk een veilig onderdak bieden. In de visie is opgenomen, dat gemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid hebben voor het waarborgen van de veiligheid en het bieden van ontwikkelingskansen aan burgers die hiertoe zelf niet in staat zijn. Hiervoor maken gemeenten prestatieafspraken met aanbieders. Daarnaast is in de regiovisie opgenomen, dat zoveel mogelijk casuïstiek door de lokale zorgstructuren wordt opgepakt en een lokaal team wordt gezien als 'voorpost' van Veilig Thuis. De lokale zorgstructuur betreft het samenspel van de op het gemeentelijk niveau werkzame zorg-, hulp- en ondersteuningsorganisaties. Daarbij dienen de lokale teams hetzelfde risicotaxatie instrument te gebruiken als Veilig Thuis om ervoor te zorgen, dat bij zowel op- als afschalen of als de veiligheid in het geding is, zoveel mogelijk dezelfde taal wordt gesproken. Expliciet is in de nota opgenomen, dat een 'ongedeelde aanpak' plaatsvindt. Dit houdt in dat huiselijk geweld en kindermishandeling vanuit één en dezelfde visie wordt benaderd, er één plan van aanpak is voor alle problemen waar het gezin mee te kampen heeft en er één hulpverlener is die gedurende het gehele traject de contactpersoon is tussen de professionals en het gezin (College Zorg en Welzijn, 2014).

Ook zijn er samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis Zeeland, lokale zorgstructuren en het Veiligheidshuis Zeeland vastgelegd. Het doel is een sluitende aanpak te realiseren door heldere verwachtingen van elkaar te hebben in de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. In de samenwerkingsafspraken zijn de rollen en verantwoordelijkheden beschreven van Veilig Thuis, het Veiligheidshuis en de lokale zorgstructuur van gemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld, hoe op- en afschalen plaatsvindt en naar wie en hoe ketenpartners elkaar daarin ondersteunen (Werkgroep Veilig Thuis, 2016). De samenwerkingsafspraken zijn vastgesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van de 13 Zeeuwse gemeenten. Professionals in de lokale zorgstructuren dienen bij vermoedens van huiselijk geweld zelf het gesprek aan te gaan met de betrokkenen. Eventueel kunnen de professionals Veilig Thuis benaderen voor advies en ondersteuning. Als de adviesvrager de casusregie wil overdragen aan Veilig Thuis dan wordt besproken wat nodig is om de veiligheid te herstellen en aan de hand van het risicotaxatie instrument gezamenlijk bepaalt of de adviesvraag moet worden omgezet in een melding. Veilig Thuis neemt bij een melding de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de gemelde situatie over van de melder en de casusregie op zich (GGD Zeeland, 2016a). Na ontvangst van een melding vindt triage plaats, waarbij besluitvorming plaatsvindt over de vervolgstappen die naar aanleiding van de melding gezet worden of er onderzoek plaatsvindt en over de vraag aan welke professional of instelling de verantwoordelijkheid voor de verdere aanpak van de melding wordt toebedeeld. Ook kan na triage worden vastgesteld dat er sprake is van een hoog risico. Veilig Thuis Zeeland heeft dan casusregie, organiseert een netwerkoverleg en zorgt voor afstemming met het Veiligheidshuis, politie, Openbaar Ministerie en de professional veiligheid van de gemeente. Er is sprake van autonomie van Veilig Thuis Zeeland voor de uitvoering van de wettelijke taken die in de Wmo zijn opgenomen. Veilig Thuis Zeeland voert verder geen andere taken uit.

“Waar wij voor staan is één gezin, één plan, één regisseur en als je daar voor staat, dan voert de degene die in het gezin bezig is de regie. Zo simpel is het uiteindelijk. Dat is ook wat wij doen. Als wij de meldingen hebben, dan voeren wij de regie. Als we onderzoek doen, voeren wij de regie, maar zodra wij de zaak overdragen ligt de regie niet meer bij ons. Daarnaast bieden wij eventueel de noodzakelijke ondersteuning aan de professional, zodat hij zijn werk goed kan doen.” (Beleidsadviseur, Veilig Thuis Zeeland)

De inspectie Jeugdzorg en de inspectie voor de Gezondheidszorg doen onderzoek naar de kwaliteit van de Veilig Thuis organisaties. Bij stap 1 van het onderzoek naar de kwaliteit van de Veilig Thuis organisaties hebben ze vastgesteld, dat Veilig Thuis Zeeland niet beschikt over kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel. Tijdens kantoor tijden is een vertrouwensarts beperkt inzetbaar en er zijn geen gedragswetenschappers in dienst. Een andere verbeterpunt is, dat indien Veilig Thuis Zeeland besluit tot onderzoek, het niet lukt om direct na de triage te starten met een onderzoek. Ook is er een wachtlijst voor zaken om in onderzoek te worden genomen ten tijde van het inspectieonderzoek. Andere verbeterpunten zijn, dat professionals geen actueel beeld hebben van de veiligheid van alle leden van gezinnen en huishoudens en dat professionals de veiligheid niet in multidisciplinair verband beoordelen. Daarnaast heeft Veilig Thuis Zeeland nog geen richtlijnen en procedures vastgesteld voor het handelen van de professionals, voor multidisciplinair en intercollegiaal handelen en voor de wijze waarop zaken geregistreerd dienen te worden. Dit is niet uitgewerkt in werkprocessen. De inspecties constateren ook dat Veilig Thuis Zeeland een aantal werkwijzen kwalitatief sterk uitvoert. Dit zijn de werkwijze voor het opleggen van een tijdelijk huisverbod, waarbij er tijdig een plan ligt en de belangen van het kind voorop zijn gesteld en eveneens de werkwijze van verslaglegging na een onderzoek door Veilig Thuis (Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg, 2015a). Bij stap 2 van het onderzoek dat begin 2017 is uitgevoerd, is de conclusie dat de kwaliteit van Veilig Thuis Zeeland voldoende is. Er zijn verschillende verbeterpunten voor Veilig Thuis Zeeland geformuleerd. Er moet meer aandacht komen voor ouderen mishandeling, het casusoverstijgend afspraken maken met verschillende ketenpartners en deskundigheidsbevordering op het gebied van kwetsbare volwassenen. Daarnaast gaat Veilig Thuis Zeeland niet in alle zaken waar monitoring is afgesproken na of de stappen, die naar aanleiding van een melding in gang zijn gezet, daadwerkelijk worden uitgevoerd of dat de stappen leiden tot het stoppen van geweld en tot herstel van de veiligheid. Een ander verbeterpunt betreft het afronden van onderzoeken binnen de wettelijke termijn. Dit heeft te maken met het feit dat Veilig Thuis Zeeland in 2016 te maken had met een wachtlijst voor de start van het onderzoek (Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg, 2017b).

Samenvattend is er een gezamenlijk visie van de 13 Zeeuwse gemeenten voor de aanpak van huiselijk geweld in de Veilig Thuis regio Zeeland: 'Regiovisie Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Zeeland, voor een Veilig Thuis' (2014). Werkafspraken zijn vastgelegd in samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis Zeeland, lokale zorgstructuren van gemeenten en het Veiligheidshuis Zeeland, waarin eveneens de verantwoordelijkheden en de onderlinge samenhang tussen gemeenten, Veilig Thuis Zeeland en het Veiligheidshuis Zeeland zijn beschreven. Op basis van de theorie van Van der Aa en Konijn (2004) en Van Delden (2009) zijn deze afspraken te zien als ketenafspraken, waarin een gezamenlijk primair proces is verankerd en eenduidige werkafspraken over de bijdragen van partners zijn opgenomen. Veilig Thuis Zeeland heeft casusregie vanaf het moment dat een melding wordt gedaan, als na triage onderzoek plaatsvindt en bij hoog risico zaken. Deze vorm van regie is te beschouwen als ketenregie (Van der Aa en Konijn, 2004). De aanpak van huiselijk geweld in de Veilig Thuis regio Zeeland is te zien als ketensamenwerking (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995; in Korsten, 2006; Geuijen, 2011; Goedee en Entken, 2008; Poorthuis et al. 2003; Van Duivenboden et al., 2000). Er is een gedeelde visie en werkafspraken zijn vastgelegd. Eveneens zijn in de werkafspraken de onderlinge samenhang en verantwoordelijkheden beschreven tussen Veilig Thuis Zeeland, gemeenten en het Veiligheidshuis Zeeland.

5.1.2 Sturing

De 13 Zeeuwse gemeenten en de Provincie Zeeland werken vanaf 1 januari 2009 samen in het College Zorg en Welzijn (CZW). Het CZW is een bestuurlijk platform waar overleg plaatsvindt over Wmo aangelegenheden die het lokale niveau overstijgen. Er wordt getracht gezamenlijk beleid af te spreken en beleid af te stemmen op een groot aantal Wmo onderwerpen. Het CZW bestaat uit 13

wethouders Wmo en de Gedeputeerde van de Provincie Zeeland. Vanuit het CZW is een stuurgroep benoemd als dagelijks bestuur. De vergaderingen worden voorbereid door het CZW-bureau en een ambtelijke werkgroep bestaande uit beleidsambtenaren van de gemeenten uit de regio's Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren en Oosterschelde en de Provincie. Het CZW-Bureau biedt ondersteuning als zelfstandige werkeenheid en het Samenwerkingsverband Welzijn Oosterschelderegio in Goes vervult het werkgeverschap voor het CZW-bureau. (Provincie Zeeland, 2009). De stuurgroep CZW heeft in 2013 opdracht gegeven om een plan van aanpak op te stellen om te komen tot de vorming van één Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling: het huidige Veilig Thuis Zeeland (Stuurgroep CZW, 2013). Er is in 2015 gekozen om dit onder te brengen bij de GGD Zeeland en voor een publieke borging de bestaande Gemeenschappelijke Regeling van de GGD Zeeland (GR GGD Zeeland) uit te breiden. De stuurgroep is daarbij omgevormd tot een adviescommissie Veilig Thuis op basis van artikel 24 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Per 21 april 2017 is de adviescommissie Veilig Thuis opgeheven en is de aanpak van huiselijk geweld een vast agendapunt in vergaderingen van het dagelijks bestuur en waar nodig het algemeen bestuur van de GGD Zeeland. Het algemeen bestuur bestaat uit collegeleden, die door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten zijn aangewezen. De leden van het dagelijks bestuur (DB) worden aangewezen door en uit het algemeen bestuur (AB). In de programmabegroting van de GR GGD Zeeland is een apart programma Veilig Thuis opgenomen (GGD Zeeland, 2016b). Veilig Thuis Zeeland stelt bij de jaarverantwoording een maatschappelijk jaarverslag op. Hierin wordt aan het AB verantwoording afgelegd over de inspanningen en prestaties door Veilig Thuis als onderdeel van de GGD (GGD Zeeland, 2016c). De bestuurders in het AB besluiten over de voorgelegde documenten, waaronder het maatschappelijk jaarverslag, de begroting en jaarrekening. Het DB draagt onder meer zorg voor de voorbereiding van de stukken die aan het AB ter overweging en beslissing worden voorgelegd en de uitvoering van besluiten van het algemeen bestuur. Op hoofdlijnen sturen bestuurders op het programma Veilig Thuis en de uitvoering ervan aan, maar ook de rapporten van de inspecties worden geagendeerd om verbeterpunten door te voeren (GGD Zeeland, 2016b).

“Als de Inspectie langs is geweest merk je gelijk de politieke druk. Het werkt ook mee dat de bestuurders aan het roer zitten van de financiën. Ik vind nadrukkelijk, dat de coördinatie bij de bestuurders ligt en dat zij dat zo voelen, maar wij ook.” (Beleidsadviseur, Veilig Thuis Zeeland)

Samenvattend kenmerkt de wijze van sturing op de aanpak van huiselijk geweld in Zeeland zich door een netwerkbenadering (Beurskens en Korsten, 2007; Geuijen, 2011 en Koppenjan et al., 1993). Veilig Thuis Zeeland maakt deel uit van de GR GGD Zeeland. Het dagelijks- en algemeen bestuur sturen op de uitvoering van het programma Veilig Thuis, dat in de programmabegroting van de GGD Zeeland is opgenomen. Ook werken de 13 Zeeuwse gemeenten en de provincie Zeeland sinds 2009 samen in het College Zorg en Welzijn. Dit is een bestuurlijk overlegplatform over Wmo aangelegenheden die het lokale niveau overstijgen, waarbij wordt getracht gezamenlijk beleid af te spreken.

5.1.3 Organisatiestructuur en cultuur

In 2015 zijn met de samenvoeging van het Advies en Meldpunt Kindermishandeling en Steunpunt Huiselijk Geweld medewerkers in dienst gekomen bij de GGD en werken ze samen onder de naam Veilig Thuis. De GGD is een Gemeenschappelijke Regeling van de 13 Zeeuwse Gemeenten als publiekrechtelijke rechtsvorm. Veilig Thuis Zeeland heeft een personeelsformatie van 19 fte. Het bestuur van de GR GGD Zeeland is belegd bij de voorzitter en de leden van het dagelijks en algemeen bestuur. Het bestuur wordt ondersteund door de adviseurs van de eigen gemeente en de GGD Zeeland biedt de administratieve en organisatorische ondersteuning. Het interne toezicht ligt formeel bij de gemeenteraden van de 13 gemeenten. Veilig Thuis bestaat uit twee teams: het advies- en meldingenteam en ondersteuning- en onderzoeksteam en is gevestigd op dezelfde locatie als het Veiligheidshuis in Vlissingen (GGD Zeeland, 2016). De taken zijn onderverdeeld in een advies,

ondersteuning en meld- en onderzoeksfunctie. Veilig Thuis Zeeland voert de wettelijke taken uit, zoals in de Wmo opgenomen. De integratie van taken tussen Veilig Thuis Zeeland en gemeenten vindt plaats bij ontvangst van de melding als een check wordt gedaan bij de lokale zorgstructuur of de casus bekend is. Tevens indien casusregie door Veilig Thuis plaatsvindt bij hoog risico. Er kan intensief casemanagement worden ingezet vanuit Emergis die veilig opvang biedt of integrale procescoördinatie worden ingezet door het Veiligheidshuis Zeeland. De professional veiligheid vanuit het domein veiligheid in een gemeente wordt uitgenodigd voor een netwerkoverleg. Daarnaast bij overdracht van een casus aan een professional of instelling in de lokale zorgstructuur waar het domein zorg in een gemeente bij betrokken is voor de hulpverlening en de procescoördinator of regisseur van het lokale team wordt geïnformeerd (GGD Zeeland, 2016a). Een belangrijke netwerkpartner van Veilig Thuis Zeeland is het Veiligheidshuis Zeeland. Voor gemeenten is het Veiligheidshuis een belangrijke schakel tussen zorg en het justitiële veld. De samenwerking met de veiligheidsketen is essentieel als het gaat om goede zorg en tevens het waarborgen van veiligheid. Het Veiligheidshuis heeft een belangrijke rol in de aanpak van huiselijk geweld wanneer overleg dient plaats te vinden met de politie en het Openbaar Ministerie om vast te stellen hoe straf en zorg elkaar kunnen versterken (Werkgroep Veilig Thuis, 2016). Vanuit het Veiligheidshuis Zeeland wordt integrale procescoördinatie uitgevoerd in complexe zaken waar straf, zorg en bestuurlijke componenten een rol in spelen (Veiligheidshuis Zeeland, 2016).

De ideeën en opvattingen tussen Veilig Thuis Zeeland en de gemeenten komen niet altijd overeen over wie welke verantwoordelijkheid heeft in de keten. Dit leidt volgens de manager Veilig Thuis Zeeland soms tot onduidelijkheden bij casussen, zoals bij een casus in Tholen. Dit had mede te maken met het feit dat Tholen deel uit maakt van het politiedistrict en het Veiligheidshuis de Markiezaten. Meldingen van de politie over huiselijk geweld gaan naar Veilig Thuis West-Brabant en na triage wordt de casus voor onderzoek of casusregie doorgeleid naar Veilig Thuis Zeeland. De manager Veilig Thuis is van mening dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt en de informatie-uitwisseling goed is geregeld, maar doordat Veilig Thuis West-Brabant ook andere bovenwettelijke taken verricht dan Veilig Thuis Zeeland ontstond er discussie over wie hoort wat te doen. Dit is in onderling overleg getracht op te lossen.

“Er is één casus geweest waar de gemeente Tholen heel hard zijn best heeft gedaan om een casus in regie te krijgen, waarvan wij zeiden: ‘daar zit al regie op, want er is een ondertoezichtstelling uitgesproken. De regie ligt bij Intervence.’ En toen was het antwoord: ‘in West-Brabant hebben ze een hele afdeling die regie doet.’ Die kennen wij niet en wij kennen ook die rol niet. Het is een bovenwettelijke taak en wij zijn daar niet op ingericht.” (Manager, Veilig Thuis Zeeland)

In de samenwerkingsafspraken is vastgelegd, dat de lokale zorgstructuur voldoende toegerust dient te zijn om hulp en/of ondersteuning te bieden aan het cliëntsysteem. Aan professionals en instellingen uit de lokale zorgstructuur biedt Veilig Thuis Zeeland ondersteuning bij het doorbreken van geweld. De ondersteuning kan bestaan uit de voorbereiding van gesprekken met betrokkenen bij huiselijk geweld of aanwezig zijn tijdens de gesprekken. Daarnaast het bijwonen van een lokaal teamoverleg ter bespreking van de te nemen stappen in geval van huiselijk geweld of kindermishandeling. Door de inspecties is opgemerkt, dat het positief is, dat de Zeeuws gemeenten in 2017 en 2018 budget hebben vrijgemaakt voor deskundigheidsbevordering van de lokale zorgstructuur door Veilig Thuis (Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg, 2017b). Om handelingsverlegenheid weg te nemen bij hulpverleners voor het toepassen van drang en het opschalen van casussen zal een training worden aangeboden vanuit het VNG programma Doorontwikkeling Veilig Thuis voor Veilig Thuis medewerkers en professionals van lokale teams. Dit is van belang voor de taakuitoefening van de professionals en succesvol handelen. Er wordt om beter begrip voor elkaar te krijgen door Veilig Thuis Zeeland gewerkt aan procesbeschrijvingen samen met de gemeente. Hierbij wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden met elkaar doorgesproken hoe het proces loopt bij een casus van huiselijk geweld. Ook wordt in beeld gebracht waar terug gemeld kan

worden, hoe opgeschaald wordt en welke ketenpartners er nog meer in het speelveld zijn. Aangezien gemeenten dat opnieuw aan het inrichten zijn of dat er soms dingen worden veranderd, ziet Veilig Thuis Zeeland voor zichzelf daar een rol weggelegd, omdat ze anders overbelast worden of de casus niet overgedragen kan worden, vanwege deskundigheid die ontbreekt.

Samenvattend kenmerkt de organisatiestructuur van Veilig Thuis Zeeland zich, dat ze onderdeel is van de GGD Zeeland. Dit is een Gemeenschappelijke Regeling van de 13 Zeeuwse Gemeenten. Bovens et al. (2007) beschrijven de structuur van de organisatie als de wijze waarop taken in een organisatie zijn verdeeld en de wijze waarop het verrichten daarvan wordt gecoördineerd. Veilig Thuis Zeeland is een van de organisatieonderdelen van de GGD Zeeland en bestaat uit twee teams: het advies- en meldingenteam en ondersteuning- en onderzoeksteam. De taken van zijn onderverdeeld in een advies, ondersteuning en meld- en onderzoeksfunctie (GGD Zeeland, 2016). Veilig Thuis Zeeland voert de wettelijke taken uit, zoals in de Wmo opgenomen. Volgens Lawrence en Lorsch (1967) is integratie het proces dat eenheid brengt in de inspanningen van de verschillende organisatieonderdelen die zich gezamenlijk inspannen voor de organisatietaken. De integratie van taken vindt plaats bij ontvangst van de melding als een check wordt gedaan bij de lokale zorgstructuur of de casus bekend is. Tevens indien casusregie door Veilig Thuis plaatsvindt bij hoog risico. De professional veiligheid wordt uitgenodigd voor een netwerkoverleg. Daarnaast bij overdracht van een casus aan een professional of instelling in de lokale zorgstructuur waar het domein zorg in een gemeente bij betrokken is voor de hulpverlening en de procescoördinator of regisseur van het lokale team wordt geïnformeerd. De organisatiecultuur kenmerkt zich door ideeën en opvattingen (Bovens et al., 2007) tussen Veilig Thuis Zeeland en de gemeenten die niet altijd overeen komen over wie welke verantwoordelijkheid heeft in de keten. Dit leidt volgens de manager Veilig Thuis Zeeland soms tot onduidelijkheden bij casussen. Wilson (2000) geeft aan dat de taakuitoefening betrekking heeft op de wijze waarop werkzaamheden worden uitgevoerd en wat als succesvol handelen wordt beïnvloed door de cultuur van de organisatie. Voor de taakuitoefening bij de aanpak van huiselijk geweld is het van belang, dat de lokale zorgstructuur voldoende toegerust is om hulp en/of ondersteuning te bieden aan het cliëntsysteem. Dit is in lijn met de ambitie die in de regiovisie opgenomen, dat zoveel mogelijk casuïstiek door de lokale zorgstructuren wordt opgepakt en een lokaal team wordt gezien als 'voorpost' van Veilig Thuis. Aan professionals en instellingen uit de lokale zorgstructuur biedt Veilig Thuis Zeeland ondersteuning bij het doorbreken van geweld. Ook wordt deskundigheidsbevordering ingezet om handelingsverlegenheid weg te nemen. Om beter begrip voor elkaar te krijgen, wordt door Veilig Thuis Zeeland gewerkt aan procesbeschrijvingen samen met de gemeente: hoe het proces loopt bij een casus van huiselijk geweld, waar terug gemeld kan worden, hoe opgeschaald wordt en welke ketenpartners er nog meer in het speelveld zijn. Dit is van belang voor de taakuitoefening van de professionals en succesvol handelen (Wilson, 2000).

5.2 Aanpak huiselijk geweld gemeente Middelburg

5.2.1 Ketensamenwerking

Binnen de gemeente Middelburg is er een beleidskader 'Het klantproces op Walcheren in het sociaal domein: uitgangspunten voor de toegang tot ondersteuning en zorg, pentekening' (Gemeente Middelburg, Veere en Vlissingen, 2014) geven respondenten uit het zorgdomein en enkele uit het veiligheidsdomein aan. In de nota zijn kaders gesteld, die inzicht geven in hoe de toegang tot ondersteuning en zorg loopt, hoe de loketstructuur er uit ziet, welk gedrag en welke waarden terug moeten komen in het bieden van zorg en ondersteuning. In de nota is een visie op de aanpak van huiselijk geweld door Veilig Thuis opgenomen. De Walcherse gemeenten, Middelburg, Veere en Vlissingen, zien Veilig Thuis als een team van werkers die gespecialiseerd zijn in handelen bij situaties met een hoog risico voor alle leeftijden. Samenwerking met Veilig Thuis is het uitgangspunt in plaats van enkel het doen van meldingen (Gemeente Middelburg, Veere en Vlissingen, 2014).

“De pentekening is de basis voor ons als referentiepunt voor alle verantwoordelijkheden die we hebben, maar ook de basis voor de samenwerking met al dan niet verplichtende instellingen en organisaties die onder onze verantwoordelijkheid vallen in het sociaal domein.” (Bestuurder veiligheid, gemeente Middelburg)

De professional veiligheid geeft aan dat voor sociale calamiteiten er een sociaal calamiteitenplan is opgesteld, waarbij de domeinen zorg en veiligheid bij elkaar komen en beschreven is hoe er gehandeld wordt en welke partijen erbij betrokken zijn om de mogelijke gevolgen van een zorgcalamiteit of een situatie van maatschappelijke onrust te voorkomen en aan te pakken (Zeeuws platform Integrale Veiligheid, 2017). Door de respondenten wordt aangegeven dat er wel een gedeelde visie is in beleidstukken, maar dat het niet betekent dat er op die manier wordt samen gewerkt. Een gedeelde visie gaat er steeds meer komen, maar waar het vooral in zit is of in de uitvoering degene op de werkvloer hetzelfde erbij denkt, geven de respondenten aan.

De respondenten geven aan dat er gezamenlijke werkafspraken zijn voor de aanpak van huiselijk geweld en verwijzen naar de samenwerkingsafspraken Veilig Thuis Zeeland, de lokale zorgstructuren van gemeenten en het Veiligheidshuis Zeeland, die onlangs zijn vastgelegd (Werkgroep Veilig Thuis, 2016). Ook de verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt in de samenwerkingsafspraken (GGD Zeeland 2016a). De werkafspraken zijn gericht op de lokale toegang van gemeenten. De lokale toegang in de gemeente Middelburg is samen met de gemeenten Veere en Vlissingen in de regio Walcheren bij Porthos georganiseerd. Porthos is een uitvoeringsorganisatie van de drie gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen en is per 1 januari 2015 gestart als integraal loket voor de inwoners voor alle vragen en advies op het gebied van welzijn, zorg, opvoeden en opgroeien. De vastgelegde werkafspraken zijn nog niet bij alle medewerkers bekend of voldoende helder, vullen de professionals zorg en veiligheid aan. Er wordt door de bestuurder zorg aangegeven dat de werkafspraken tot stand zijn gekomen om te voldoen aan de inspecties en dat deze nog erg in ontwikkeling zijn. De afspraken zijn wel op papier gesteld, maar vinden nog niet geheel aansluiting in de praktijk bij hoe de keten eruit ziet. Het heeft veel moeite gekost om Veilig Thuis aan tafel te krijgen bij het routeteam van Porthos, dat vanuit de lokale toegang werkt en waar de afweging wordt gemaakt of een casus in het kader van dwang, drang of vrijwillig kader opgepakt gaat worden. Daarnaast wordt er door respondenten vanuit het domein veiligheid aangegeven, dat er een handboek is voor de aanpak van huiselijk geweld: ‘Intensief Systeemgericht Case-management Tijdelijk Huisverbod en Hoog Risico Zaken’ (CZW, 2016). Hierin is de werkwijze uitgewerkt hoe om wordt gegaan met tijdelijke huisverboden en de werkwijze van casemanagement bij hoog risico zaken met als doel huiselijk geweld te doen stoppen. Daarbij is uitgewerkt wie wat doet per fase in het proces. Een maatschappelijke werker van het interventieteam kan direct worden ingezet als casemanager. De deelnemende organisaties voor het interventieteam zijn: Maatschappelijk Werk Walcheren; Maatschappelijk Werk Zeeuws-Vlaanderen en Stichting Maatschappelijk Werk en Welzijn Oosterschelderegio.

De erkenning van wederzijdse afhankelijkheid tussen de domeinen zorg en veiligheid komt naar voren doordat er diverse partijen in de gemeente met elkaar samenwerken en met verschillende disciplines wordt gezocht wie wat wanneer kan doen. Er is sprake van gezamenlijk optrekken, gericht op een gezamenlijk doel dat gedeeld wordt door verschillende partijen die weten welk aandeel ze kunnen leveren. De burgemeester en wethouder zorg trekken gezamenlijk op en stemmen af waar het zwaartepunt ligt vanuit de verantwoordelijkheden vanuit de burgemeester voor openbare orde en veiligheid en de wethouder voor de hulpverlening. De bestuurders geven aan dat er andere verantwoordelijkheden zijn door de decentralisaties, waar niet altijd zeggenschap over is, maar wel de eindverantwoordelijkheid voor wordt gedragen. Als er dingen mis gaan, wordt er eerst naar de bestuurders gekeken. De organisaties die in de hulpverlening een taak vervullen, hebben allemaal een deel van die verantwoordelijkheid en die informatie moet met elkaar worden gedeeld in het belang van het kind, de volwassenen of het gezin. Dit is een andere werkwijze voor veel organisaties dan het voorheen was. Ook ten aanzien van de financiering, want daarover moeten de bestuurders

verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Daarom wordt ook aan de organisaties gevraagd verantwoording af te leggen waar het geld naartoe gaat, waarvoor het wordt ingezet en tot welke resultaten het leidt. Bij Veilig Thuis is dat nog niet goed zichtbaar en er wordt snel aangegeven dat er niets gedeeld kan worden. Het gaat voor gemeenten ook niet om tot op detail informatie te verstrekken. Het is wel van belang om als organisatie aan te geven welke bijdrage wordt geleverd, omdat zij er wel zijn om iemand te helpen. Niet alleen, maar met heel veel anderen. Een aandachtspunt bij de samenwerking is de verwachting en de afspraak als de problematiek zo zwaar wordt en het boven het hoofd van de hulpverleners vanuit het zorgdomein van de gemeente groeit, dat Veilig Thuis het dan overneemt. Dit gebeurde geregeld niet of er werd eerst een eigen onderzoek gedaan of het wel nodig was. Hierover zijn op bestuurlijk niveau gesprekken gevoerd om dat anders te krijgen.

“Als het lokale veld zegt: ik heb je nu nodig, dan zegt Veilig Thuis: ik kom er nu aan, ik neem het van je over en ik regel het nu voor jullie. We dachten dat we het daar over eens waren maar dat bleek van niet. Het begon ineens te schuiven en waar hebben we dan een Veilig Thuis voor?” (Professional zorg, gemeente Middelburg)

De casusregie ligt vanuit het zorgdomein van de gemeente Middelburg in beginsel bij Porthos, die de lokale toegang is via de gebiedsteams voor inwoners, tenzij er sprake blijkt te zijn van een complexe casus en zorgen zijn om veiligheid. Dan wordt er opgeschaald naar Veilig Thuis. Deze samenwerking loopt nog niet zoals het zou moeten en de nadruk vanuit Veilig Thuis ligt op de wettelijke taken waar ze verantwoordelijk voor zijn. Als er dwang is en er zijn kinderen bij betrokken dan wordt de gecertificeerde instelling Intervence betrokken. De professional veiligheid geeft aan dat de samenwerking met Veilig Thuis toch nog niet leidt tot een compleet beeld van hoe, wat, waar en waarom bij concrete casuïstiek. Niet duidelijk is hoe wordt afgewogen wanneer Veilig Thuis het oppakt en wanneer het lokaal uitgezet wordt en of Veilig Thuis dan aansluit. Eveneens is de verbinding met de medewerkers van gebiedsteams vanuit de lokale toegang nog onvoldoende gelegd. De intentie is om gezamenlijk te gaan trainen hoe om te gaan met signalen en wie pakt wat op. Ook als Veilig Thuis onderzoek doet, hebben ze op dat moment de regie. Als er besloten wordt dat er een onderzoek door de Raad van de Kinderbescherming moet plaatsvinden, is er morgen niet een raadsonderzoekster die direct de casus oppakt en kijkt wat er verder nodig is binnen het gezin. In de tussentijd is er niemand die kijkt hoe gaat het nu met het gezin en de kinderen en wat is er nodig om de alledaagse dingen in gang te zetten en te houden. Het gaat erom hoe Veilig Thuis en de gemeenten elkaar daar gaan vinden in de samenwerking, zodat er wel hulpverlening is voor het gezin en de kinderen. Ook wordt getracht te komen tot een gezamenlijke triage. Niet dat alleen Veilig Thuis informatie ophaalt om te beslissen, maar dat er samen tot een beslissing wordt gekomen. De lokale toegang of de politie kan al bekend en bezig zijn met de casus. Als de beelden dan bij elkaar komen waardoor de situatie ernstiger blijkt, kan het proces worden versneld en adequaat hulpverlening worden geboden. Uiteindelijk zorgt dit voor een betere manier waarop tot een besluit wordt gekomen, dan dat het door Veilig Thuis alleen gebeurt.

De afspraken met het Veiligheidshuis zijn helder. Er kunnen integrale procescoördinatoren worden ingezet vanuit het Veiligheidshuis die de regie voeren bij complexe zaken, waar een veiligheids-, zorg- en bestuurlijk component in zit. Voor de casussen die daar worden aangemeld, wordt een zorgconferentie georganiseerd met alle partijen die erbij betrokken zijn en bekeken en afgesproken wie wat gaat doen. Eveneens wordt het proces bewaakt. Een dergelijk overleg vindt soms plaats op het gemeentehuis, zoals met een casus die in Dishoek plaatsvond, waarbij een Middelburgs gezin was betrokken. De gemeente heeft toen vanuit openbare orde en veiligheid de regie naar zich toegetrokken en is er in samenwerking met de integraal procescoördinator een overleg georganiseerd met politie, Openbaar Ministerie, de burgemeester, wethouder zorg en de hulpverleningspartijen.

Samenvattend zijn er in de gemeente Middelburg verschillende beleidsvisies, waarin beleidsinhoudelijke uitgangspunten zijn verwoord voor de aanpak van huiselijk geweld. De 'Regiovisie Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Zeeland, voor een Veilig Thuis' (College Zorg en Welzijn, 2014) wordt niet door de respondenten benoemd. In de regiovisie is opgenomen, dat de aanpak van huiselijk geweld een samenwerkende houding van alle betrokkenen vraagt. Dit beleidsinhoudelijke uitgangspunt komt overeen met hetgeen in het beleidskader 'Het klantproces op Walcheren in het sociaal domein' is opgenomen, namelijk dat samenwerking met Veilig Thuis het uitgangspunt is (Gemeente Middelburg, Veere en Vlissingen, 2014). In de nota's die door de respondenten veiligheid worden aangegeven, zijn werkwijzen uitgewerkt die de samenwerking beschrijven hoe om te gaan met tijdelijke huisverboden en sociale calamiteiten. De mate waarin de verschillende respondenten het eens zijn over beleidsinhoudelijke uitgangspunten voor de aanpak van huiselijk geweld in beleidsvisies in de gemeente Middelburg is indifferent te noemen op basis van de theorie van Fenger (2001). De respondenten geven aan dat er gezamenlijke werkafspraken zijn voor de aanpak van huiselijk geweld en verwijzen naar de samenwerkingsafspraken Veilig Thuis Zeeland, de lokale zorgstructuren van gemeenten en het Veiligheidshuis Zeeland (Werkgroep Veilig Thuis, 2016). Ook de verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt in de samenwerkingsafspraken. De mate van samenwerking is volgens Fenger (2001) ook afhankelijk van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten. De wederzijdse afhankelijkheid tussen de domeinen zorg en veiligheid wordt door de respondenten als symbiotisch ervaren. Er zijn veel diverse partijen in de gemeente die met elkaar samenwerken en met verschillende disciplines wordt gezocht wie wat wanneer kan doen. Er is sprake van gezamenlijk optrekken, gericht op een gezamenlijk doel dat gedeeld wordt door verschillende partijen die weten welk aandeel ze kunnen leveren. De burgemeester en wethouder zorg trekken gezamenlijk op en stemmen af waar het zwaartepunt ligt vanuit de verantwoordelijkheden vanuit de burgemeester voor openbare orde en veiligheid en de wethouder voor de hulpverlening. De casusregie vanuit de gemeente Middelburg ligt in beginsel bij Porthos, die de lokale toegang is via de gebiedsteams voor inwoners, tenzij er sprake blijkt te zijn van een complexe casus en zorgen zijn om veiligheid. Dan wordt er opgeschaald naar Veilig Thuis. Deze samenwerking loopt nog niet zoals het zou moeten en de nadruk vanuit Veilig Thuis ligt op de wettelijke taken waar ze verantwoordelijk voor zijn. De afspraken met het Veiligheidshuis zijn helder. Er kunnen integrale procescoördinatoren worden ingezet vanuit het Veiligheidshuis die de regie voeren bij complexe zaken, waar een veiligheids-, zorg- en bestuurlijk component in zit. Deze vormen van regie zijn te beschouwen als ketenregie (Van der Aa en Konijn, 2004). Fenger (2001) geeft dat de mate van samenwerking afhankelijk is van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten en de mate waarin actoren het eens zijn over de beleidsinhoudelijke uitgangspunten in beleidsvisies. De mate van ketensamenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid in de gemeente Middelburg is op basis hiervan redelijk te noemen.

5.2.2 Sturing

De bestuurder zorg maakt deel uit van het algemeen bestuur (AB) van de GR GGD Zeeland en Veilig Thuis en de inkoop van jeugdhulp zijn daar onderdeel van. Vanuit het algemeen bestuur wordt gestuurd vanuit de programmabegroting op het programma Veilig Thuis. Voor de inkoop van jeugdhulp is er een aparte bestuurlijke aansturing middels de Bestuurscommissie Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland. In het College Zorg en Welzijn komen zorg en veiligheid beleidsmatig bij elkaar. De bestuurder zorg is deelnemer aan dit overleg, waar gezamenlijk beleid wordt afgesproken over onderwerpen met betrekking tot de Wmo. Daarnaast is er nog een Task Force Jeugd die in opdracht van het College Zorg en Welzijn functioneert en verantwoordelijk is voor de gemeente overstijgende taken met betrekking tot het jeugdbeleid. De bestuurder zorg vervult een rol in de Taskforce Jeugd. Het CZW heeft opdracht gegeven om een nieuwe governancestructuur te onderzoeken voor de Zeeuwse samenwerking binnen het sociaal domein.

“Wij hebben nog geen heldere sturingsvisie die zorg en veiligheid bij elkaar brengen. We hebben het wel voor de jeugd, we hebben het niet voor de WMO, want dat doen we helemaal niet samen in Zeeland. We hebben wel aanpak huiselijk geweld, maar daar gebeurt eigenlijk niet zo heel veel in mijn beleving dus echt een goede sturingsvisie zit daar niet echt op.” (Bestuurder zorg, gemeente Middelburg)

Vanuit het zorgdomein is de lokale toegang in de gemeente Middelburg samen met de gemeenten Veere en Vlissingen in de uitvoeringsorganisatie Porthos georganiseerd. Deze is per 1 januari 2015 gestart als integraal loket voor de inwoners voor alle vragen en advies op het gebied van welzijn, zorg, opvoeden en opgroeien. Er is een stuurgroep van de wethouders zorg voor de aansturing van de uitvoeringsorganisatie. Ook werken de drie gemeenten samen in een gemeenschappelijke regeling Orionis voor wat betreft de Participatiewet. Er is eveneens een integrale stuurgroep sociaal domein die zorgdraagt voor samenhang tussen beleid en uitvoering en de uitvoeringsorganisatie Porthos en GR Orionis. Vanuit het veiligheidsdomein is de bestuurder veiligheid van Middelburg voorzitter van het districtscollege met de politie, Openbaar Ministerie en de burgemeesters van de 13 Zeeuwse gemeenten. Tweemaal per jaar wordt een gecombineerde vergadering georganiseerd met het college zorg en welzijn en het districtscollege om afstemming te hebben over bestuurlijke onderwerpen die raakvlakken hebben met zorg en veiligheid. Ook de aanpak van huiselijk geweld, de inspectierapporten naar de kwaliteit van Veilig Thuis Zeeland en de samenwerkingsafspraken zijn onderwerpen die daar op de agenda staan. Ook is er nog het Veiligheidshuis als stichting, waar de bestuurder zorg van de gemeente Middelburg deel uit maakt van het bestuur samen met een bestuurder veiligheid en een bestuurder zorg vanuit alle drie de regio's in Zeeland. Op lokaal niveau is vanuit het veiligheidsdomein tweewekelijks overleg met de burgemeester en de politie waar eveneens casussen van huiselijk geweld kunnen worden besproken. Daarnaast zijn er nauwe contacten met de professional veiligheid, de politie en de casemanager van het interventieteam als er een (tijdelijk) huisverbod wordt opgelegd of verlengd dient te worden namens de burgemeester.

Door de respondenten wordt aangegeven dat casussen van huiselijk geweld vanuit het zorgdomein worden opgepakt. Hulpverlening wordt ingeschakeld en er wordt vinger aan de pols gehouden hoe de casus zich ontwikkelt. Tevens of het nodig is op enige moment om dwang of drang in te zetten of in te grijpen. Als er sprake is van zorgen voor veiligheid wordt contact gelegd met de professional veiligheid. Helder moet zijn wie casusregie heeft en dat er hulpverlening is ingezet. Dit vergt een nauwe samenwerking in het netwerk tussen Veilig Thuis en de lokale zorgstructuur van de gemeente Middelburg, dat belegd is bij Porthos. De ervaring is dat dit niet altijd goed is gegaan met Veilig Thuis en een hiërarchische benadering nodig was om helderheid te krijgen over de verantwoordelijkheden en wie wanneer casusregie heeft. Regie door de professionals veiligheid vindt plaats als er sprake is van casussen, waarbij openbare orde en veiligheid gaat spelen of als er sprake is van een maatschappelijke impact. De professionals veiligheid organiseren een overleg met de betrokken disciplines en de burgemeester en eventueel de wethouder zorg erbij. Ook wordt de professional zorg betrokken die de schakel is tussen het bestuur en de hulpverlening. Deze vorm van regie vindt plaats bij zeer ernstige casussen. De betrokken partijen worden bij elkaar gebracht om de situatie in beeld te brengen en te kijken wat er moet gebeuren. De gemeenteraad wordt in vertrouwen geïnformeerd en er wordt afgewogen wat er naar buiten toe wordt gecommuniceerd.

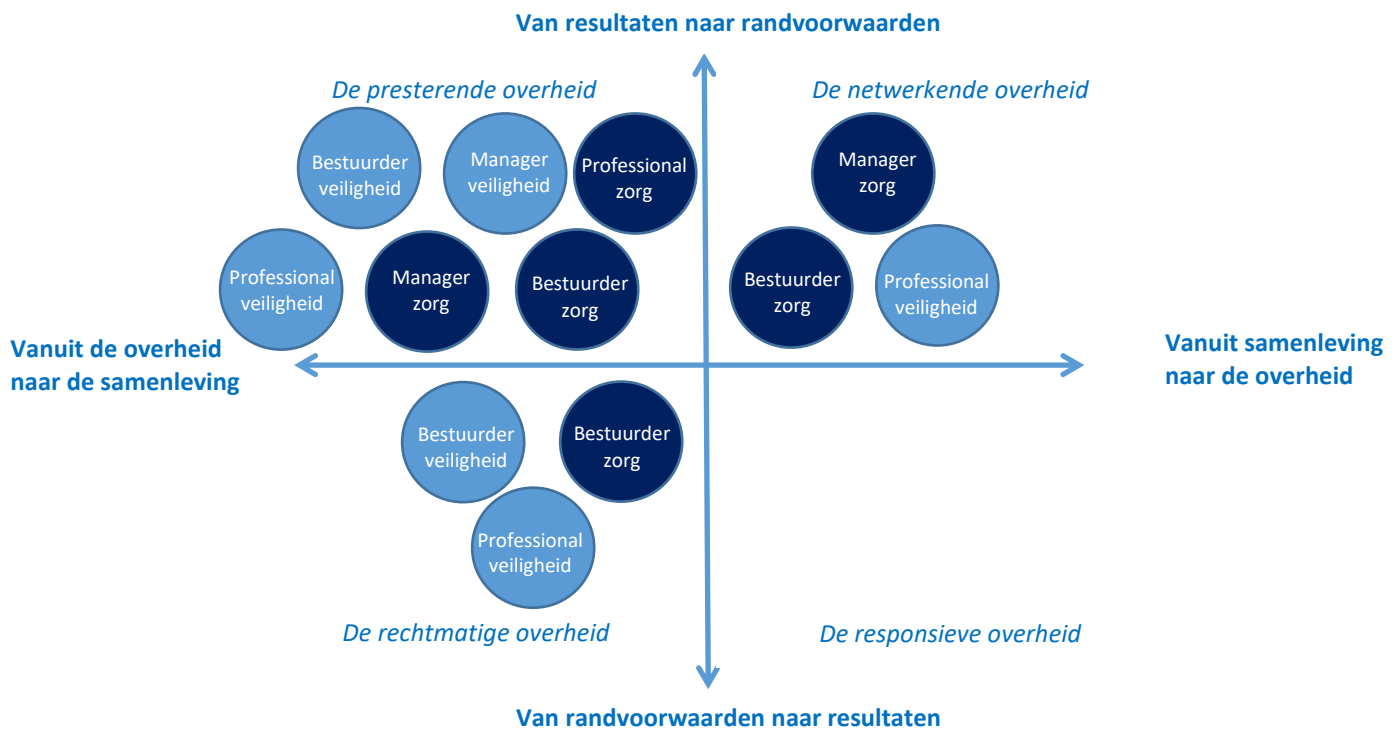
Aan de respondenten is gevraagd wat hun perspectief is op de sturende overheid bij de aanpak van huiselijk geweld van de gemeente Middelburg, waarbij de onderscheiden sturingsrollen in het kwadrant van Van der Steen et al. (2014; 2015) als uitgangspunt zijn genomen. De perspectieven van de respondenten zijn samengevat in figuur 7. De respondenten in de gemeente Middelburg geven aan dat bij de aanpak van huiselijk geweld op dit moment de nadruk ligt op de presterende overheid. Ook de sturing vanuit de gemeente Middelburg in het kader van rechtmatigheid wordt genoemd. De bestuurder veiligheid vindt het belangrijk dat in de casussen waar hij bij betrokken wordt helder is wie welke prestatie gaat leveren en samen met de organisaties wordt bekeken wat er gedaan wordt om resultaat te bereiken, zodat de veiligheid is gewaarborgd van het gezin of de kinderen en toezicht

worden gehouden op het gezin. Daarnaast zorgen de decentralisaties er volgens de bestuurder veiligheid voor dat de nadruk ligt op de rechtmatige overheid en de verantwoording aan de gemeenteraad over de besteding van de financiële middelen.

“Dat het vooral nu ook geld gestuurd gaat worden. Je kunt niet zeggen de zorg stopt, bijvoorbeeld jeugdzorg. Je kunt niet zeggen het is nu 18 mei en ik heb geen geld meer. Dat kan niet. We zijn er verantwoordelijk voor dus moeten wij dat betalen, maar we worden wel continu gekort.” (Bestuurder veiligheid, gemeente Middelburg)

Volgens de bestuurder zorg ligt de nadruk op de verantwoordelijkheid nemen als gemeente voor de decentralisatieopgaven en regie daarop voeren door het systeem neer te zetten en in te richten. Daarbij ligt het accent op de presterende overheid. De bestuurder zorg geeft daarbij aan dat de gemeente naar een meer netwerkende rol toe wil en dat organisaties en aanbieders zelf de verantwoordelijkheid gaan dragen, waarin iedereen weet wat hij moet doen en zelf de ruimte heeft om adequaat zorg te bieden. De manager veiligheid ziet dat er vanuit verantwoordelijkheden wordt gestuurd en daardoor de nadruk ligt op goed voorbereid zijn met heldere werkafspraken en prestaties. De manager zorg vindt dat de nadruk ligt op de rechtmatige en presterende overheid richting Veilig Thuis, die uiteindelijk onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt en ook door de gemeente gefinancierd wordt, daarbij moet helderheid zijn over de prestaties die geleverd worden. De netwerkende overheid is de vormgeving van de lokale toegang. Porthos is de centrale actor in het netwerk van professionals van organisaties die hulp kunnen verlenen. De professional veiligheid ziet meerdere sturingsrollen voor de gemeente Middelburg bij de aanpak van huiselijk geweld. Vanuit het opleggen van huisverboden en de wet meldcode speelt de rol van rechtmatige overheid. Als er casussen zijn waarbij een veiligheidsvraagstuk speelt, wordt de regie gepakt en gestuurd op dat er resultaat wordt geboekt om zorg te dragen voor een veilige situatie. Daarnaast wordt er veel samengewerkt op het gebied van veiligheid met de professionals veiligheid van de andere Zeeuwse gemeenten. De professional zorg vindt dat het accent van sturing nu teveel intern gericht is op prestaties en de organisatie van de zorg.

Figuur 7: Vormen van overheidssturing gemeente Middelburg bij de aanpak van huiselijk geweld.



Samenvattend is de wijze van sturing door de gemeente Middelburg bij de aanpak van huiselijk geweld, zowel een netwerkbenadering als hiërarchische benadering (Koppenjan et al., 1993). Er is sprake van een netwerkbenadering in de verschillende overlegstructuren vanuit zowel het zorg als veiligheidsdomein met andere gemeenten. Vanuit het zorgdomein zijn dit: de GR GGD Zeeland voor de bestuurlijk aansturing van Veilig Thuis, het College van Zorg en Welzijn (CZW) voor gezamenlijk beleid op het gebied van de Wmo, de bestuurscommissie voor de inkoop van jeugdhulp, de Taskforce Jeugd voor gezamenlijk jeugdbeleid met de 13 Zeeuwse gemeenten, de stuurgroep van de wethouders zorg voor de aansturing van de uitvoeringsorganisatie Porthos, de gemeenschappelijke regeling Orionis voor de uitvoering van de Participatiewet en de integrale stuurgroep sociaal domein die zorgdraagt voor samenhang tussen beleid en uitvoering en de uitvoeringsorganisatie Porthos en GR Orionis. Vanuit het veiligheidsdomein het districtscollege met politie en Openbaar Ministerie en tweemaal per jaar gezamenlijk overleg met het CZW. Er zijn in Zeeland verschillende overlegstructuren op het gebied van het sociaal domein, die raakvlakken hebben met elkaar en de aanpak van huiselijk geweld. Het CZW heeft opdracht gegeven om een nieuwe governancestructuur te onderzoeken voor de Zeeuwse samenwerking binnen het sociaal domein. Er is een hiërarchische benadering zichtbaar richting Veilig Thuis als onderdeel van de GGD, wanneer er onduidelijkheid is over verantwoordelijkheden en wie wanneer casusregie heeft. Regie bij quality of life-issues (De Bruijn, 2010; Klijn en Koppenjan, 2000: in Geuijen, 2011) vindt plaats bij casussen van huiselijk geweld, waarbij een openbare orde en veiligheidsvraagstuk speelt. Volgens Van der Steen et al. (2014; 2015) kan sprake zijn van meerdere sturingsrollen door de overheid tegelijkertijd. De nadruk van overheidssturing vanuit zowel het domein zorg als veiligheid ligt op de presterende overheid en het leveren van prestaties van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld.

5.2.3 Organisatiestructuur en cultuur

De gemeente Middelburg bestaat uit tien afdelingen: publiekszaken, bedrijfsvoering, facilitaire zaken, vergunningverlening & handhaving, belastingen, bestuursondersteuning, stadsbeheer, ingenieursbureau, stedelijk sociaal beleid en ruimtelijk beleid. De professionals veiligheid maken deel uit van de afdeling bestuursondersteuning en de professionals zorg van de afdeling stedelijk sociaal beleid. De lokale toegang wordt in de gemeente Middelburg verzorgd door Porthos. Porthos is een samenvoeging van het Wmo-loket en het CJG en bundelt ook de individuele hulpvragen van verschillende aanbieders van de gemeenten Veere, Middelburg en Vlissingen. Alle vragen op maatschappelijk gebied komen daar terecht. Ook zorgen of signalen over gezinnen of families waar huiselijk geweld (mogelijk) speelt. De uitvoering van de participatiewet en werk en inkomen wordt verzorgd door Orionis. Professionals van Porthos, Orionis Walcheren en medewerkers van door de gemeente gecontracteerde organisaties werken samen in gebiedsgerichte teams voor complexe cases en cases met een midden risico in het sociaal domein. Er zijn vier gebiedsteams ingericht in de gemeente Middelburg. Deze worden gefaciliteerd vanuit Porthos met een onafhankelijk supervisor (Gemeente Middelburg, Veere en Vlissingen, 2014). Als er sprake is van een midden risico of hoog risico wordt in het routeteam besloten of drang of dwang ingezet zal worden om de situatie weer veilig te maken. Het routeteam komt dagelijks bij elkaar en bestaat uit professionals van Porthos, het Veiligheidshuis, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en op afroep het Openbaar Ministerie. Het routeteam kan een dwingend besluit nemen over de hulpverlening wanneer de professionals in de gebiedsteams niet verder komen of onvoldoende bevoegd zijn om besluiten te nemen over bijvoorbeeld dwang en drang. Ook kan Intervence worden ingeschakeld. Intervence is de Gecertificeerde Instelling (GI) voor jeugdbescherming en jeugdreclassering in Zeeland, die begeleiding en ondersteuning bieden aan gezinnen met complexe opvoed- en opgroei-problematiek.

“De casusregie hangt af van de uitspraak van het routeteam hoe het verder gaat in welk kader en welke partijen erbij betrokken moeten zijn. Ik bedoel te zeggen: is het Veilig Thuis dan ligt de casusregie dus bij Veilig Thuis en niet meer bij een gebiedsteam in Middelburg. Als er kinderen betrokken zijn en Intervence komt erbij, dan komt de casusregie daar te liggen.” (Professional zorg, gemeente Middelburg)

Het domein veiligheid wordt betrokken als er sprake is van een acute situatie of een huisverbod wordt opgelegd. Bij een acute situatie wordt er een overleg onder regie van de professional veiligheid belegd en eventueel sluiten de bestuurders veiligheid en zorg aan. De bestuurders veiligheid en zorg werken samen als ze betrokken worden bij casussen. Ieder vanuit de eigen portefeuille en er wordt afgestemd waar het zwaartepunt ligt bij openbare orde en veiligheid of bij zorg. De managers zijn niet actief betrokken, maar worden op de hoogte gehouden als er een casus speelt. Daarnaast wordt de professional veiligheid door Veilig Thuis geïnformeerd en uitgenodigd voor een netwerkoverleg als na onderzoek door Veilig Thuis blijkt dat er sprake is van zorgen voor veiligheid bij een casus. Het domein zorg is betrokken vanuit de lokale zorgstructuur bij casussen van huiselijk geweld waar hulpverlening wordt ingezet. Als in de lokale zorgstructuur huiselijk geweld wordt gesignaleerd, dan wordt opgeschaald naar het routeteam of direct melding gedaan bij Veilig Thuis als er sprake is van een hoog risico. De professional zorg van de gemeente Middelburg is de schakel tussen het bestuur en de lokale zorgstructuur Porthos en wordt geïnformeerd door de supervisor van het gebiedsteam over een casus met een hoog risico. De professional zorg informeert de professional veiligheid en gezamenlijk wordt afgestemd hoe de aanpak vorm te geven.

“We hebben hier ook een baby’tje gehad dat hoogstwaarschijnlijk door mishandeling is overleden. Toen zat het heel erg op de jeugdzorg en was ik dus degene die alles organiseerde. In het geval van de casus ‘Dishoek’ zat het gelijk op openbare orde en veiligheid en heeft de burgemeester het voortouw genomen. Dat spreken we dan gewoon af.” (Bestuurder zorg, gemeente Middelburg)

De coördinatie vindt op casusniveau plaats door de supervisors van de gebiedsteams. Daarnaast door het routeteam, waar het pad wordt afgesproken van dwang, drang of vrijwillig kader. Veilig Thuis is onderdeel van het routeteam en kan daardoor snel advies geven of aangeven dat er een melding moet worden gedaan en onderzoek dient plaats te vinden. De casusregie komt dan bij Veilig Thuis te liggen. Vanuit de professionals veiligheid vindt coördinatie plaats als er sprake is van een openbare orde en veiligheidsvraagstuk bij een (dreigende) escalatie of maatschappelijke onrust. Ook wordt dan de afweging gemaakt of integrale procescoördinatie door het Veiligheidshuis wordt ingezet of dat er een overleg plaatsvindt onder regie van de gemeente met eventueel de bestuurder veiligheid en zorg. De professional veiligheid coördineert dit en stemt af met de professional zorg, die de schakel is naar de lokale zorgstructuur om ervoor te zorgen dat de juiste partijen aan tafel komen. Er is een goede aansluiting tussen de professionals veiligheid en zorg, waar het vroeger twee verschillende werelden waren. Vanuit de professional veiligheid wordt eerder een harde lijn ingezet en ligt de nadruk op repressie. De nadruk vanuit de professional zorg is gericht op de vertrouwensrelatie en of je iets kunt opbouwen en op die manier de mensen kunt bewegen tot veranderen. Er wordt steeds meer op een gezamenlijke manier naar casussen gekeken hoe die vanuit zowel veiligheid als zorg kunnen worden opgelost. Als er een probleemcasus is, zoeken de professionals zorg en veiligheid elkaar op, wordt de situatie gedeeld, afgestemd wie wat gaat doen, waar het zwaartepunt ligt en wordt afgestemd met de bestuurders.

“Het is echt heel laagdrempelig hier. Je kunt zo binnen stappen bij de burgemeester, tenzij hij het druk heeft. Maar als het dringend is, dan is hij zo te bereiken. Die lijntjes zijn heel kort. Dat werkt heel prettig.” (Professional veiligheid, gemeente Middelburg)

Er is in de organisatie een kentering zichtbaar dat medewerkers meer in de operationele sfeer gaan acteren in casussen. Daarbij komt dat er in de gemeente geen uitvoeringsmedewerkers vanuit het sociaal domein werkzaam zijn. Deze zijn ondergebracht bij Porthos of Orionis. De opvattingen met Veilig Thuis lopen nog wel uiteen. De nadruk ligt op de regelgeving en de samenwerking met de lokale toegang is nog onvoldoende. Er wordt wel samen gewerkt met hulpverleners als er iets moet gebeuren in een gezin, maar de regie die lokaal was opgezet zijn als banden doorgesneden en daardoor verdwijnt kennis en contact met het gezin dat was opgebouwd en waar geen gebruik van wordt gemaakt. Als Veilig Thuis het onderzoek heeft afgerond, dan is er de mogelijkheid dat het direct weer terug komt naar de lokale toegang en moet dat weer opnieuw worden opgebouwd.

Naast deze normen en waarden en gevestigde manieren van denken en doen is ook de taakuitoefening van belang. Hierna is het perspectief op de taakuitoefening van de professionals, managers en bestuurders zorg en veiligheid in de gemeente Middelburg bij de aanpak van huiselijk geweld beschreven.

Professional zorg

De professional zorg ziet dat er bij veel complexe casussen, waaronder huiselijk geweld, vaak sprake is van een enorme voorgeschiedenis aan hulpverlening en begeleiding van veel organisaties. Als er nu wordt opgeschaald, komt er iedere keer een andere regisseur vanuit een andere organisatie. Daarmee gaat veel kennis verloren en het is ook niet goed voor die mensen zelf. Ook bij het afschalen worden er behandeldoelen gesteld en na drie tot vier maanden zijn deze behaald en wordt het hulpverleningstraject afgesloten. Na een paar maanden gaat het weer mis en komt er opnieuw een regisseur op. Er zou eigenlijk gekozen moeten worden voor een contactpersoon, een regisseur die een cliënt of een heel gezin langdurig blijft volgen.

“Wij hebben gezegd één regisseur, één plan, één gezin en dat klopt ook. Er is wel een regisseur iedere keer, maar ik vind dat die continuïteit er in moet zitten: een blijvende regisseur.” (Professional zorg, gemeente Middelburg)

Bij calamiteiten is afgesproken dat de professional zorg de supervisor erbij haalt van een gebiedsteam van Porthos en die verzamelt de zorginhoudelijke informatie en bekijkt welke partijen erbij betrokken zijn en wie wat heeft gedaan. De bestuurder zorg wordt daarover geïnformeerd.

Professional veiligheid

De professional veiligheid is bij de uitvoering van zijn taken enerzijds regisseur voor het organiseren van een overleg met de betrokken partijen en anderzijds treedt de professional veiligheid op als adviseur voor de burgemeester. Er is een goed samenspel met de bestuurders veiligheid en zorg. Ze worden in een vroeg stadium geïnformeerd en staan open voor advies. Dat is van belang om met elkaar succesvol te kunnen handelen vanuit de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Manager zorg

Voor de manager zorg staat de veiligheid en hulpverlening aan mensen en bescherming van kinderen voorop. Het is een gezamenlijke rol die de gemeente samen met partners biedt en met de lokale toegang Porthos. Er mag geen gat in het netwerk van samenwerkende partners vallen. Helderheid over wie doet wat, maar ook dat er opgetreden wordt in het belang van de mensen en dat de gemeente en Veilig Thuis van elkaar op aan kunnen.

Manager veiligheid

De manager veiligheid biedt ruimte aan de professionals en deze vervullen een rechtstreekse rol naar de bestuurders. De manager wordt bijgepraat op hoofdlijnen over casussen, waarbij sprake is van huiselijk geweld of waar huisverboden worden opgelegd en vervult daar geen taak in. Behalve als hij als leidinggevende vindt dat zijn medewerkers onvoldoende tot hun recht komen of dat de bestuurders aangeven dat er onvoldoende geadviseerd is of bijgestaan door medewerkers van zijn afdeling. De manager veiligheid geeft aan dat zijn medewerkers zeer competent en vaardig zijn en dat dit van belang is om succesvol te kunnen handelen.

Bestuurder zorg

De bestuurder zorg geeft aan dat de hulpverleners niet in de gaten hadden dat ze vanaf 2015 ineens onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vielen en dat ze daar heel erg aan hebben moeten wennen. De gemeente moet zorgen dat het systeem goed staat en de ketensamenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld goed loopt. De gemeente voert daarvoor de regie en betaalt de aanbieders, zodra er bijvoorbeeld jeugdzorg wordt ingezet. Ook Veilig Thuis wordt door de gemeente gefinancierd en is onderdeel van de GR GGD. De bestuurder zorg vindt het belangrijk de

verantwoordelijkheid te nemen om alles goed in te richten en te zorgen dat er een goede aanpak staat met de verschillende organisaties.

Bestuurder veiligheid

De bestuurder veiligheid vindt het belangrijk dat de veiligheid van kinderen wordt geborgd of het gezin wordt geholpen bij casussen waar huiselijk geweld speelt. De organisaties en de medewerkers hebben de expertise om deze hulp te kunnen bieden en de bestuurder veiligheid vindt het zijn taak om ervoor te zorgen dat dit georganiseerd wordt bij complexe casussen waar hij bij betrokken wordt. Succesvol handelen vindt de bestuurder veiligheid het doorpakken bij complexe casussen.

	Formele doelen	Taakopvatting	Succesvol handelen
Operator zorg	Hulpverlening bieden met een regisseur die een cliënt of een heel gezin langdurig blijft volgen.	Contact met supervisor van een gebiedsteam van Porthos, informeren van de bestuurder zorg en meekijken of er beleidsmatig iets georganiseerd moet worden.	Goede hulpverlening door één en dezelfde regisseur, zodat niet elke keer dezelfde problemen terugkomen.
Operator veiligheid	In te grijpen daar waar veiligheid in het geding is.	Regisseur voor het organiseren van een overleg met de betrokken partijen en optreden als adviseur voor de burgemeester	Goed samenspel met bestuurders zorg en veiligheid die openstaan voor advies.
Manager zorg	Veiligheid en hulpverlening bieden aan mensen en bescherming van kinderen.	Geen gat in het netwerk van samenwerkende partners laten vallen.	Helderheid over wie doet wat, maar ook dat er opgetreden wordt in het belang van de mensen en dat de gemeente en Veilig Thuis van elkaar op aan kunnen.
Manager veiligheid	Ruimte bieden aan professionals.	Ingrijpen als medewerkers onvoldoende tot hun recht komen of dat de bestuurders aangeven dat er onvoldoende geadviseerd is.	Medewerkers hebben die zeer competent en vaardig zijn.
Bestuurder zorg	Een systeem dat goed staat en de ketensamenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld goed loopt.	Verantwoordelijkheid te nemen om alles goed in te richten en te zorgen dat er een goede aanpak staat met de verschillende organisaties.	Hulpverlening bieden aan het gezin en de kinderen.
Bestuurder veiligheid	Veiligheid van kinderen borgen of het gezin daadwerkelijk helpen.	Bij complexe casussen organiseren dat er goede hulp wordt geboden door de verschillende organisaties.	Doorpakken bij complexe casussen.

Samenvattend kan de gemeente Middelburg gezien worden als een professionele organisatie (Bovens et al., 2007). De professionals hebben veel vrijheid in hun handelen bij casussen van huiselijk geweld. De bestuurders en managers stellen de competenties, vaardigheden en deskundigheid van de professionals centraal. De bestuurders staan open voor advies en laten zich informeren. De nadruk ligt in de gemeente Middelburg op de uitvoerende kern van de organisatie. De vaardigheden van professionals zijn daarbij belangrijk als coördinatiemechanisme. Op basis van de indeling die Mintzberg (2010) heeft gemaakt, is de organisatiestructuur van de gemeente Middelburg te typeren als een professionele bureaucratie. Vanuit de professional veiligheid vindt coördinatie plaats als er sprake is van een openbare orde en veiligheidsvraagstuk bij een (dreigende) escalatie of

maatschappelijke onrust, daarnaast vindt coördinatie op casusniveau plaats door de supervisors van de gebiedsteams en binnen in het routeteam waar het pad wordt afgesproken van dwang, drang of vrijwillig kader of dat casusregie bij Veilig Thuis komt te liggen. De taakverdeling (Bovens et al., 2007) tussen het domein zorg en veiligheid is, dat het domein veiligheid wordt betrokken bij casussen, waarbij er zorgen zijn voor veiligheid of een huisverbod wordt opgelegd. Het domein zorg is betrokken vanuit de lokale zorgstructuur bij meldingen van casussen van huiselijk geweld of waar hulpverlening wordt ingezet. De lokale toegang wordt in de gemeente Middelburg verzorgd door Porthos en er zijn vier gebiedsteams. Integratie (Lawrence en Lorsch, 1967) van taken van de professionals zorg en veiligheid vindt plaats op casusniveau en wanneer er sprake is van een casus met een hoog risico en een acute onveilige situatie. De professional zorg is de schakel tussen het bestuur en de lokale zorgstructuur Porthos en wordt geïnformeerd door de supervisor van het gebiedsteam bij een casus met een hoog risico. De professional zorg informeert de professional veiligheid en gezamenlijk wordt afgestemd hoe de aanpak vorm te geven. Bij een acute situatie wordt er een overleg onder regie van de professional veiligheid belegd en eventueel sluiten de bestuurders veiligheid en zorg aan. De managers zijn niet actief betrokken, maar worden op de hoogte gehouden als er een casus speelt. Daarnaast wordt de professional veiligheid door Veilig Thuis geïnformeerd en uitgenodigd voor een netwerkoverleg als na onderzoek door Veilig Thuis blijkt dat er sprake is van zorgen voor veiligheid bij een casus. De institutionele logica (WRR 2004a) van het domein veiligheid kenmerkt zich door de rol van de professionals veiligheid als regisseur van samenwerking bij casussen, waarbij sprake is van een openbare orde en veiligheidsvraagstuk en de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod. De institutionele logica (WRR 2004a) van het domein zorg kenmerkt zich door de organisatie van samenwerking voor hulpverlening en de uitvoering door de lokale toegang Porthos en interventies richting Veilig Thuis Zeeland als er verschillende opvattingen zijn. De gevestigde manieren van denken en doen (Bovens et al., 2007) kenmerken zich, doordat de professionals elkaar opzoeken en op een gezamenlijke manier naar casussen gekeken wordt hoe die vanuit zowel veiligheid als zorg kunnen worden opgelost. De nadruk van manager veiligheid ligt op activiteiten die gericht zijn op de ondersteuning van de professionals en deze zijn zichtbaar. Vanuit de manager zorg ligt de nadruk op activiteiten die gericht zijn op dat de samenwerking goed loopt en deze activiteiten zijn zichtbaar. Hierdoor is de gemeente Middelburg te typeren als een productieorganisatie op basis van de theorie van Wilson (2000). De bestuurder veiligheid is een decision maker bij de aanpak van huiselijk geweld en het doorpakken bij complexe casussen. De bestuurder zorg is te zien als een negotiator. Ze wil alles goed inrichten en zorgen dat er een goede aanpak staat met andere organisaties (Wilson, 2000). De professionele logica (WRR 2004a) van de professional, manager en bestuurder zorg kenmerkt zich met als formeel doel: het bieden van veiligheid en hulpverlening aan mensen en bescherming van kinderen. De taakopvatting is zorgen dat de ketensamenwerking goed loopt en verantwoordelijkheid nemen om alles goed in te richten. Succesvol handelen is helderheid over wie doet wat en hulpverlening bieden. De professionele logica (WRR 2004a) van de professional, manager en bestuurder veiligheid kenmerkt zich met als formeel doel: ingrijpen waar veiligheid in het geding is. De taakopvatting is het regisseren van samenwerking bij complexe casussen en organiseren dat er hulp wordt geboden. Succesvol handelen richt zich op een goed samenspel met bestuurders en doorpakken bij complexe casussen.

5.3 Aanpak huiselijk geweld gemeente Tholen

5.3.1 Ketensamenwerking

In de gemeente Tholen is een kadernota sociaal domein opgesteld vanuit het samenwerkingsverband welzijnzorg Oosterschelde regio op het gebied van Wmo (SWVO, 2014), wordt door de respondenten vanuit het zorgdomein aangegeven. In de kadernota sociaal domein (SWVO, 2014) staat opgenomen dat er een gezamenlijk advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling wordt ingericht. Ook dat er een verplichte meldcode is voor huiselijk geweld en

kindermishandeling en dat vanuit de Wmo het doel is het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld. Verder wordt door de respondenten zorg verwezen naar de notitie veilig opvoeden en opgroeien, die gezamenlijk met de 13 Zeeuwse gemeenten is opgesteld (Taskforce Jeugd, 2014). In deze notitie wordt voor de aanpak van huiselijk geweld verwezen naar de regiovisie aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Zeeland (SWVO, 2014). Door de respondenten veiligheid wordt gewezen op het integraal veiligheidsbeleid (Gemeente Tholen, 2014), waarin het tegengaan van huiselijk geweld als prioriteit is opgenomen en het calamiteitenplan van de gemeente Tholen. Een calamiteit wordt omschreven als een gebeurtenis of dreigende gebeurtenis die impact heeft op de samenleving van Tholen, waarbij de situatie al dan niet kan leiden tot imagoschade, politiek-bestuurlijke schade en/of maatschappelijke onrust. Het plan is bedoeld als houvast voor een efficiënte en effectieve afstemming en coördinatie. Ook bij zorgcalamiteiten wordt het plan door de gemeente Tholen gehanteerd (Gemeente Tholen, 2017a). Verder wordt er nog gewezen op de nota sociaal maatschappelijke problematiek van de gemeente Tholen (2017b). Hierin staat beschreven dat er een toename is van complexe casussen, die langer in beeld blijven en waarbij sprake is van meervoudige problematiek. Ook wordt een toename gezien in complexiteit binnen huiselijk geweld situaties, partnerrelaties of (v)rechtscheidingen, waarbij kinderen in de knel zitten en sprake is van een opeenstapeling van sociale problemen.

Door de respondenten wordt aangegeven dat gezamenlijke werkafspraken voor de aanpak van huiselijk geweld zijn vastgelegd in de samenwerkingsafspraken Veilig Thuis Zeeland, de lokale zorgstructuren van gemeenten en het Veiligheidshuis Zeeland (Werkgroep Veilig Thuis, 2016). De aanleiding voor het opstellen van de werkafspraken was, dat in 2016 de inspecties een aantal verbeterpunten hadden geformuleerd voor Veilig Thuis Zeeland, daarom zijn er samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis, de lokale zorgstructuur en het Veiligheidshuis gemaakt. Dit bleek nog niet voldoende en de afspraken zijn in een aanvullende brief vanuit Veilig Thuis Zeeland nog verder verfijnd (GGD Zeeland, 2016a). Door de respondenten wordt aangegeven dat de verantwoordelijkheden eveneens zijn uitgewerkt in de samenwerkingsafspraken.

De erkenning van wederzijdse afhankelijkheid tussen de domeinen zorg en veiligheid komt naar voren, doordat vanuit de professionals wordt aangegeven dat er integraal gewerkt wordt en dat het multidimensionaal is, omdat een casus vrijwel nooit op zichzelf staat en er altijd wel een in- of externe partner bij betrokken is. Samenwerking is daarbij ontzettend belangrijk, omdat elke organisatie vaak vanuit zijn expertise een bijdrage levert en dat dit slechts een stukje is in het geheel. Ook Veilig Thuis vervult daarin een belangrijke rol. Dit blijkt ook uit volgende citaat.

“We zijn maar heel klein dus je moet het ook hebben van samenwerking in netwerken, je moet elkaar kennen, je moet elkaar vinden. Vandaar dat ik ook een tijdje terug bij bijeenkomsten ben geweest van Veilig Thuis Zeeland, die opnieuw bezig zijn de processen op te schrijven. Daar heb ik mezelf voor aangemeld, omdat ik het belangrijk vind dat de aansluiting met de gemeenten daar ook in wordt meegenomen.” (Professional zorg, gemeente Tholen).

De professional zorg van gemeente Tholen vervult als procescoördinator sociaal domein een belangrijke rol in de gemeente en wordt door Veilig Thuis geïnformeerd als er casussen zijn die door Veilig Thuis naar het maatschappelijk werk worden overdragen om na te gaan of er vanuit de taak van het CJG nog iets nodig is voor de kinderen. Bij casussen waarbij zorgen voor veiligheid zijn, wordt er contact opgenomen met de professional veiligheid. Deze wordt door Veilig thuis betrokken bij de aanpak van de casus en indien nodig worden de burgemeester en wethouder in kennis gesteld of betrokken. De huisverboden worden door de burgemeester zelf afgegeven in samenwerking met het cluster juridische zaken van de gemeente Tholen. De autonomie van de professionals in de gemeente is groot. De bestuurders geven aan dat ze worden geïnformeerd of betrokken indien nodig. De respondenten geven aan dat er met Veilig Thuis Zeeland onduidelijkheid is geweest bij een casus over wie de regie had. Er was vanuit de gemeente opgeschaald in verband met zorgen voor veiligheid

en een mogelijk dreigende escalatie. Het duurde daarbij enige tijd voordat de casusregie werd opgepakt. Uiteindelijk is de casusregie door Veilig Thuis Zeeland opgepakt en heeft er een netwerkoverleg plaatsgevonden. De gemeente Tholen evalueert de situatie om in de toekomst onduidelijkheid over verantwoordelijkheden te voorkomen.

Samenvattend zijn er in de gemeente Tholen verschillende beleidsvisies, waarbij in enkele nota's beleidsinhoudelijke uitgangspunten zijn verwoord voor de aanpak van huiselijk geweld. Er wordt door de respondenten niet expliciet verwezen naar de 'Regiovisie Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Zeeland, voor een Veilig Thuis' (College Zorg en Welzijn, 2014). In de nota's die door de respondenten veiligheid worden aangegeven, is in het integraal veiligheidsbeleid (Gemeente Tholen, 2014) het tegengaan van huiselijk geweld als prioriteit opgenomen. In het calamiteitenplan (Gemeente Tholen, 2017a) is een werkwijze uitgewerkt voor een efficiënte en effectieve afstemming en coördinatie bij calamiteiten, die ook wordt ingezet bij zorgcalamiteiten die een impact op de samenleving hebben. Het beleidsinhoudelijke uitgangspunt dat gedeeld wordt, is het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld. De mate waarin de verschillende respondenten het eens zijn over beleidsinhoudelijke uitgangspunten voor de aanpak van huiselijk geweld in beleidsvisies in de gemeente Tholen is indifferent te noemen op basis van de theorie van Fenger (2001). Door de respondenten wordt aangegeven dat gezamenlijke werkafspraken voor de aanpak van huiselijk geweld zijn vastgelegd in de samenwerkingsafspraken Veilig Thuis Zeeland, de lokale zorgstructuren van gemeenten en het Veiligheidshuis Zeeland (Werkgroep Veilig Thuis, 2016). De mate van samenwerking is volgens Fenger (2001) ook afhankelijk van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten. De wederzijdse afhankelijkheid wordt door de respondenten als symbiotisch ervaren. Er is wel onduidelijkheid geweest over verantwoordelijkheden bij een casus over wie de regie had met Veilig Thuis Zeeland. De autonomie van de professionals in de gemeente is groot en bestuurders worden geïnformeerd of betrokken indien nodig. Fenger (2001) geeft dat de mate van samenwerking afhankelijk is van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten en de mate waarin actoren het eens zijn over de beleidsinhoudelijke uitgangspunten in beleidsvisies. De mate van ketensamenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid in de gemeente Tholen is op basis hiervan redelijk te noemen.

5.3.2 Sturing

De bestuurder zorg maakt deel uit van het algemeen bestuur van de GR GGD Zeeland. Vanuit het algemeen bestuur wordt gestuurd vanuit de programmabegroting op het programma Veilig Thuis. Financiële sturing van Veilig Thuis vindt plaats door het dagelijks en algemeen bestuur van de GGD. Daarnaast is er nog de inkooporganisatie van jeugdhulp die onder de GR GGD is gebracht. Voor de inkoop van jeugdhulp is er een aparte inkooporganisatie ingericht, die koopt de zorg in, doet de contractbespreking en sluit de contracten af. In het samenwerkingsverband van het College Zorg en Welzijn van de 13 Zeeuwse gemeenten komen zorg en veiligheid beleidsmatig bij elkaar. De bestuurder zorg is deelnemer aan dit overleg, waar gezamenlijk beleid wordt afgesproken over onderwerpen met betrekking tot de Wmo. Daarnaast is er nog een Taskforce Jeugd die in opdracht van het College Zorg en Welzijn functioneert en verantwoordelijk is voor de gemeente overstijgende taken met betrekking tot het jeugdbeleid. Vanuit het college zorg en welzijn is een bestuursopdracht gegeven om een nieuwe governancestructuur te onderzoeken voor de Zeeuwse samenwerking binnen het sociaal domein. Daarnaast wordt de beleidsmatige afstemming met Veilig Thuis in Zeeland centraal georganiseerd middels een werkgroep Veilig Thuis, waarin alle drie de regio's in Zeeland vertegenwoordigd zijn: Walcheren, Oosterschelderegio en Zeeuws Vlaanderen. De werkgroep stemt namens de andere gemeenten rechtstreeks af met Veilig Thuis en op deze wijze zijn de samenwerkingsafspraken gezamenlijk tot stand gekomen. De gemeenten krijgen een uitgewerkt stuk met een voorstel erbij, dat door het college van burgemeester en wethouders kan worden vastgesteld. De inkoop van Wmo vindt plaats vanuit de Oosterschelderegio, waar een

gemeenschappelijke regeling is op het gebied van Wmo en zorg en een openbaar lichaam is ingesteld: samenwerkingsverband welzijnzorg Oosterschelde regio (SWVO). Het SWVO is een gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Tholen. Ook wordt vanuit de Oosterschelderegio gezamenlijk beleid ontwikkeld en is de kadernota sociaal domein opgesteld. Vanuit het veiligheidsdomein neemt de bestuurder veiligheid deel aan het districtcollege met de politie, Openbaar Ministerie en de burgemeesters in het politiedistrict de Markiezaten in West-Brabant met 8 gemeenten: Bergen op Zoom, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Tholen, Steenbergen, Woensdrecht. Ook maakt de gemeente Tholen deel uit van het Veiligheidshuis de Markiezaten, waarbij de 8 gemeenten samenwerken op basis van een samenwerkingsconvenant met politie, Openbaar Ministerie en zorgpartners. Op lokaal niveau is tweewekelijks overleg met de burgemeester en de politie waar eveneens casussen van huiselijk geweld kunnen worden besproken. Deze context zorgt dat voor de gemeente Tholen extra afstemming nodig is, omdat de politiemeldingen over huiselijk geweld binnen komen bij Veilig Thuis West-Brabant die de triage doet in het Veiligheidshuis de Markiezaten. Als hieruit blijkt dat er zorgen voor veiligheid zijn en onderzoek dient plaats te vinden, dan wordt de casus overgedragen aan Veilig Thuis Zeeland. De gemeente Tholen zit elk half jaar met de beide Veilig Thuis organisaties om tafel om af te stemmen en na te gaan of de afspraken nog helder zijn. De huisverboden worden door een casemanager van Veilig Thuis West-Brabant begeleid in afstemming met de juridisch adviseurs van de gemeente Tholen. Door de respondenten wordt aangegeven dat casussen met name vanuit het domein zorg worden opgepakt. Er is daarvoor een procescoördinator in de gemeente Tholen. Duidelijk moet zijn wie de regie pakt en wie dat uiteindelijk bepaalt. De procescoördinator stuurt hierop met in- en externe partners in het netwerk om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Er zijn veel professionals die een bijdrage leveren in de aanpak van huiselijk geweld. Soms moet er iemand zijn die met zijn vuist op tafel slaat, het gesprek met het gezin wordt aangegaan, waarna alles vloeibaar wordt en een gezamenlijke aanpak ontstaat geven de respondenten aan. De bestuurders zorg en veiligheid vinden het ontzettend belangrijk dat er geen kind of gezin tussen wal en schip raakt. Als er sprake is van een heftige casus vinden ze het van belang dat de casus wordt opgepakt en anders is de burgemeester bereid om hiërarchisch te gaan sturen. Door de professionals wordt aangegeven dat hiërarchische sturing soms nodig, zodat helder is wie de regie heeft in de aanpak.

“Wij houden als gemeente net zo lang vast totdat er iemand verantwoordelijk is voor de aanpak. Dan pas laten we los en geen seconde eerder.” (Bestuurder veiligheid, gemeente Tholen)

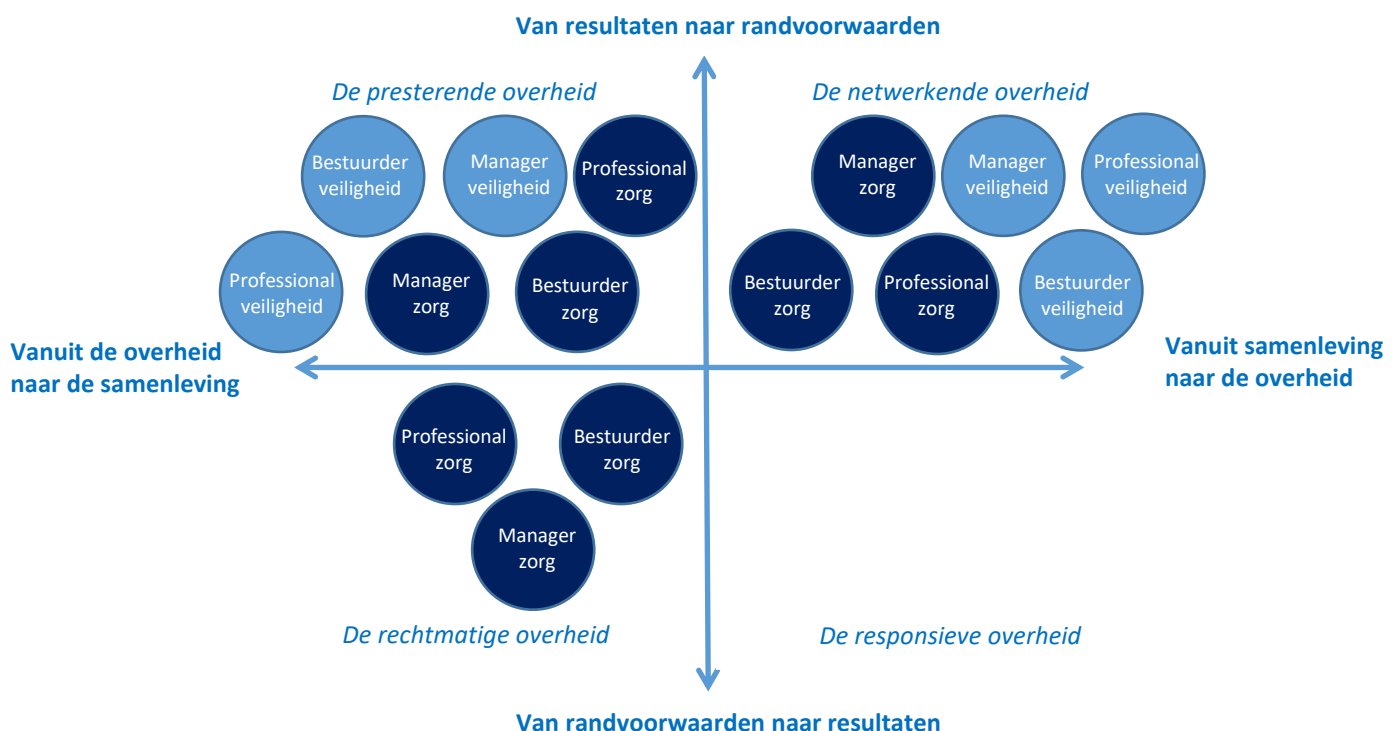
De procescoördinator sociaal domein legt verbinding met andere professionals en verricht zijn werkzaamheden dwars door de organisatie heen. Als er sprake is van een veiligheidsvraagstuk wordt de professional veiligheid betrokken. De bestuurders laten veel aan de professionals over. Vanuit het zelfsturend vermogen van professionals wordt getracht te zorgen dat tijdig wordt gezien dat een ernstige situatie dreigt en opgeschaald wordt, geeft de manager zorg aan. Indien het echter escaleert of dreigt te escaleren dan vinden de bestuurders het belangrijk dat er gestuurd wordt vanuit de verantwoordelijkheden die de gemeente draagt en wordt er nadrukkelijk vanuit de gemeente Tholen de regierol gepakt. Ook wordt er vanuit de gemeente Tholen gezamenlijk met maatschappelijke organisaties en instellingen afgestemd. Er is steeds meer contact met kerkbesturen, huisartsen en scholen. Door elkaar te ontmoeten, worden ervaringen uitgewisseld en het vertrouwen om het samen te doen, groeit hierdoor. De managers geven aan dat er veel aandacht is voor de interne processen in de gemeente Tholen. Hiervoor is de nota sociaal maatschappelijke problematiek (Gemeente Tholen, 2017b) opgesteld om intern de processen goed op elkaar aan te laten sluiten.

“De procescoördinator heeft geen hiërarchische positie, maar kan dwars door de organisatie heen zijn werkzaamheden verrichten. Dat heeft mijn voorkeur, omdat je daarmee voorkomt dat je gegijzeld wordt door de organisatie zelf en blijft hangen in regeltjes. Soms moet je door kunnen pakken en daarvoor is de procescoördinator er.” (Manager zorg, gemeente Tholen)

Aan de respondenten is gevraagd wat hun perspectief is op de sturende overheid bij de aanpak van huiselijk geweld van de gemeente Tholen, waarbij de onderscheiden sturingsrollen in het kwadrant van Van der Steen et al. (2014; 2015) als uitgangspunt zijn genomen. De perspectieven van de respondenten zijn samengevat in figuur 8. De bestuurder veiligheid vindt dat het van belang is dat de aanpak tot een resultaat leidt, waardoor er niemand tussen wal en schip raakt. Er wordt veel aan het netwerk overgelaten en intern is de structuur goed ingericht, zodat alle meldingen samen komen op één plek in de organisatie en vervolgens wordt bekeken wie de casus intern oppakt en indien nodig wordt opgeschaald of een melding wordt gedaan bij Veilig Thuis. De bestuurder zorg vindt dat er binnen het netwerk naar elkaar toe wordt gegroeid en dat financieel de prestaties inzichtelijk worden gemaakt. De managers geven aan dat binnen de gemeente Tholen de structuur staat en dat er gewerkt wordt met een klantcontactcentrum om alle meldingen bij elkaar te laten komen. De procescoördinator coördineert de casussen in het sociaal domein en kijkt ook of de professional veiligheid betrokken dient te worden. Ook de rol van de rechtmatige overheid moet in de gaten worden houden, omdat de gemeente te maken heeft met allerlei regels waaraan ze zich moet houden. Bij de gemeente Tholen zitten de zorgpartners in huis en zijn de lijntjes kort. Een casus wordt zodoende snel met partners integraal in het netwerk opgepakt, omdat de afstanden minder groot zijn en men elkaar kent. De managers voegen er aan toe, dat geprobeerd wordt steeds meer op prestaties te sturen om ook zicht te krijgen op de resultaten van de aanpak. De professionals zorg geven aan dat er vooral op de samenwerking in het netwerk wordt gestuurd en dat er gedaan wordt wat nodig is bij een casus. Er wordt actief meegedacht om de samenwerking met Veilig Thuis goed vorm te geven. Ze geven eveneens aan dat er op financiën en rechtmatigheid wordt gestuurd, maar dat de nadruk ligt op het netwerk en de samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld. De professional veiligheid geeft aan dat het domein veiligheid met name betrokken wordt op casusniveau, waarbij er zorgen zijn om veiligheid. De sturingsrol van de overheid is dan een combinatie van sturing in het netwerk en op prestaties.

“Vanuit veiligheid worden wij met name betrokken als er een casus speelt, waarbij er zorgen zijn om veiligheid. Daarbij zijn prestaties belangrijk. We hechten er belang aan dat de casus voor een gezin adequaat wordt opgepakt.” (Professional veiligheid, gemeente Tholen)

Figuur 8: Vormen van overheidssturing gemeente Tholen bij de aanpak van huiselijk geweld.



Samenvattend is de wijze van sturing door de gemeente Tholen bij de aanpak van huiselijk geweld, zowel een netwerkbenadering als hiërarchische benadering (Koppenjan et al., 1993). Bestuurlijke aansturing vindt plaats in verschillende samenwerkingsverbanden vanuit zowel het zorg als veiligheidsdomein die betrokken zijn of raakvlakken hebben met de aanpak van huiselijk geweld. Vanuit het zorgdomein vindt bestuurlijke aansturing plaats in de GR GGD Zeeland op Veilig Thuis, in het College van Zorg en Welzijn (CZW) voor gezamenlijk beleid op het gebied van de Wmo, de bestuurscommissie voor de inkoop van jeugdhulp en de Taskforce Jeugd voor gezamenlijk jeugdbeleid met de 13 Zeeuwse gemeenten. De inkoop van Wmo vindt plaats het samenwerkingsverband welzijnszorg Oosterschelde regio (SWVO), waar ook gezamenlijk beleid wordt ontwikkeld. Er wordt onderzoek gedaan naar een nieuwe governancestructuur voor de Zeeuwse samenwerking binnen het sociaal domein. Vanuit het veiligheidsdomein vindt bestuurlijke afstemming plaats in het politiedistrict de Markiezaten met politie en Openbaar Ministerie in West-Brabant en afstemming met het Veiligheidshuis de Markiezaten. De politiemeldingen over huiselijk geweld komen binnen bij Veilig Thuis West-Brabant die de triage doet in het Veiligheidshuis de Markiezaten. Als hieruit blijkt dat er zorgen voor veiligheid zijn en onderzoek dient plaats te vinden, dan wordt de casus overgedragen aan Veilig Thuis Zeeland. De huisverboden worden door een casemanager van Veilig Thuis West-Brabant begeleid in afstemming met de juridisch adviseurs van de gemeente Tholen. Op casusniveau wordt door de procescoördinator vanuit het domein zorg gestuurd met in- en externe partners in het netwerk om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Er wordt ook hiërarchisch gestuurd als er onduidelijkheid is over verantwoordelijkheden. Dit gebeurt door de professionals zelf en ook de bestuurders zijn bereid hiërarchisch te sturen indien nodig. Helder moet zijn wie de regie heeft in de aanpak. Door de professional veiligheid vindt regie bij quality of life-issues plaats (De Bruijn, 2010; Klijn en Koppenjan, 2000: in Geuijen, 2011) bij casussen van huiselijk geweld, waarbij een openbare orde en veiligheidsvraagstuk speelt. Volgens Van der Steen et al. (2014; 2015) kan sprake zijn van meerdere sturingsrollen door de overheid tegelijkertijd. De nadruk van overheidssturing vanuit zowel het zorg als veiligheidsdomein ligt op de presterende overheid en het leveren van prestaties van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld en op de netwerkende overheid, waarbij samen vorm wordt gegeven aan de aanpak van huiselijk geweld. Bij de gemeente Tholen zitten de zorgpartners in huis en de lijntjes zijn kort. Een casus wordt zodoende snel met de partners integraal in het netwerk opgepakt.

5.3.3 Organisatiestructuur en cultuur

De gemeente Tholen bestaat uit drie sectoren: de sector ondersteuning bestaat uit de afdeling middelen en facilitaire zaken. De sector ruimte bestaat uit de afdeling ruimtelijke ontwikkeling & vergunningen en handhaving, de afdeling openbare werken en de afdeling gemeentebedrijf. De sector samenleving bestaat uit de afdeling welzijn & onderwijs, werk en inkomen en de backoffice, en de afdeling publiekszaken, werk en inkomen en de frontoffice. De professionals zorg maken deel uit van de sector samenleving en de procescoördinator sociaal domein functioneert in een zelfstandige functie onder verantwoordelijkheid van het sectorhoofd. Daarnaast is er een stafafdeling concernzaken en de professionals veiligheid maken hier deel van uit. De manager zorg geeft aan dat men bezig is met de doorontwikkeling van de organisatie en onlangs een nieuwe missie en visie zijn geformuleerd. Bovendien zijn er vijf primaire processen onderscheiden die dwars door de diverse beleidsterreinen heen gaan. Ook in het kader van de decentralisaties om samenhang aan te brengen tussen de medewerkers jeugd, Wmo en participatiewet. Binnen de gemeente Tholen zijn in het gemeentehuis diverse organisaties gevestigd die een bijdrage leveren op het gebied van zorg, zoals maatschappelijk werk en het centrum voor jeugd en gezin. Er is een integrale toegang voor informatie en advies voor inwoners. Dit kan door langs te komen, telefonisch of via de website een vraag te stellen. Vervolgens vindt er een intake en integrale uitvraag plaats. Er is voor de gehele gemeente Tholen één wijkteam en daar wordt integraal bekeken wie van de organisaties aanspreekpunt wordt. Als er geconstateerd wordt dat er sprake is van een complexe zaak, wordt er

opgeschaald naar de procescoördinator sociaal domein. Een casus van huiselijk geweld kan dus direct na de intake worden gemeld bij Veilig Thuis of er wordt door een organisatie uit het wijkteam advies gevraagd voor de aanpak. Als helder is welke instellingen er betrokken zijn, worden er afspraken gemaakt en plan van aanpak opgesteld en één instelling als aanspreekpunt aangewezen voor het gezin. Daarnaast is er een jeugdbeschermingstafel, waarbij veiligheid in de zin van onveilige situaties voor een kind wordt besproken in een overleg waar ook de Raad van de Kinderbescherming bij zit en Veilig Thuis. Als de conclusie is dat het niet goed gaat, worden daar maatregelen genomen en kan het bijvoorbeeld zijn dat Veilig Thuis de casus verder oppakt. De gemeente Tholen is voorzitter van het overleg en dit vindt op het gemeentehuis plaats.

“Ik denk dat de structuur staat die we nodig hebben om het te doen. Alleen het dilemma blijft natuurlijk of we alles in beeld hebben. Er kan ineens iets oppoppen en we willen geen gezin tussen wal en schip laten vallen. Met de signalen die we krijgen, gaan we altijd direct aan de slag.” (Bestuurder veiligheid, gemeente Tholen)

Het domein zorg is primair betrokken bij casussen waar sprake is van huiselijk geweld. Dit kan zijn via de intake van het wijkteam of als er sprake is van complexe problematiek en er opgeschaald wordt naar de procescoördinator sociaal domein. Ook kunnen professionals van instellingen vanuit de lokale zorgstructuur betrokken zijn bij de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld. De professionals uit het zorgdomein hanteren de meldcode en melden signalen of vermoedens van huiselijk geweld bij Veilig Thuis. De professional vanuit het domein veiligheid wordt enkel betrokken bij die casussen, waarbij zorgen zijn voor veiligheid. De bestuurder veiligheid wordt soms ook door de politie geïnformeerd over huiselijk geweld zaken en als een tijdelijk huisverbod wordt opgelegd. De bestuurder zorg hoeft in principe niet geïnformeerd te worden over lopende casussen. Wel als er sprake is van een (dreigende) escalatie of als er geen regie wordt gepakt. De bestuurders vinden het van belang dat er ‘een rugnummer’ is die bezig is met de casus. Indien dit niet gebeurt, zetten ze zich daarvoor in. De professionals uit het veiligheidsdomein fungeren als adviseur voor de burgemeester en maken een inschatting van mogelijk effecten van een casus, zoals maatschappelijke impact en politiek bestuurlijk afbreuk risico. Binnen de gemeente Tholen vindt ook een MASS-overleg plaats, het Maatschappelijk Steunsysteem-overleg, waarin hulpverleningspartners casussen bespreken. Hierbij gaat het om hulp voor mensen die problemen hebben en die geen hulp willen, maar wel nodig hebben. Ook hier worden huiselijk geweld casussen gesignaleerd en dan wordt afstemming gezocht met Veilig Thuis.

Coördinatie vindt plaats op casusniveau door de procescoördinator sociaal domein. Deze functie is daarvoor speciaal ingericht. Bij complexe casussen, waarbij ook een veiligheidsvraagstuk speelt, is er nauw contact tussen de procescoördinator sociaal domein en de professional veiligheid. Er is een centrale intake van meldingen in de gemeente Tholen en alles komt samen op één plaats in de organisatie en dat is het wijkteam. Bij de integratie van taken speelt mee, dat zowel de jeugdprofessionals in dienst zijn van de gemeente Tholen als de medewerkers vanuit Wmo, werk en inkomen. Ook de politie heeft zijn huisvesting in het gemeentehuis en er is nauw contact met de wijkagenten. Het is bedoeling dat er integraal gewerkt wordt en als er een medewerker vanuit werk en inkomen bij een gezin komt en ziet dat het niet goed gaat, dan is het de taak om dat door te geven aan de collega van Wmo of jeugd. De consultants zijn generalistisch in de basis. Dat wil niet zeggen dat ze alles oppakken, maar ze hebben wel een generalistische signalerende rol. De procescoördinator sociaal domein vervult een onafhankelijke rol en kan rechtstreeks medewerkers aanspreken en aangeven wat wel of niet goed gaat in het proces en daarop bijsturen. De professionals zorg kunnen betrokken zijn bij de hulpverlening bij casussen waar sprake is van huiselijk geweld of als overdracht plaatsvindt aan de lokale zorgstructuur. De procescoördinator sociaal domein wordt bij overdracht aan de lokale zorgstructuur door Veilig Thuis in kennis gesteld. De jeugdprofessionals kunnen worden ingezet voor hulp aan de kinderen. Vanuit de Wmo is het lastiger, omdat het maatschappelijk werk hier veel namens de gemeente in doet. De professionals veiligheid

hebben enkel een rol bij (dreigende) acute onveilige situaties. De professional veiligheid wordt geïnformeerd door de procescoördinator sociaal domein of Veilig Thuis en vervult een coördinerende rol in het kader van openbare orde en veiligheid, neemt deel aan het netwerkoverleg met Veilig Thuis en informeert de burgemeester en wethouder zorg. Indien er sprake is van een (dreigende) escalatie dan zitten de bestuurder veiligheid en zorg snel bij elkaar en laten ze zich informeren door de procescoördinator sociaal domein en professional veiligheid over de casus en de aanpak. Als het echt mis gaat, wordt een sociaal calamiteitenteam opgetuigd.

Professionals uit het veiligheidsdomein hebben vaak een andere focus dan professionals uit het zorgdomein. De professionals veiligheid pakken door en dragen zorg dat er op korte termijn een oplossing komt om terug te keren naar een veiligere situatie. De professionals zorg kijken meer naar het gezin, de familie en de behoefte van het individu en welke hulpverlening nodig is om herhaling in de toekomst te voorkomen. Er ontstaan steeds meer gemeenschappelijke opvattingen over de aanpak van huiselijk geweld, omdat de professionals veiligheid en zorg elkaar vaak opzoeken en elkaar vinden in een gemeenschappelijke aanpak. Aanvankelijk werd vanuit het veiligheidsdomein gedacht dat wanneer er zorg in komt, is het opgelost. Het is echter dat mensen zorg moeten accepteren, geeft de professional zorg aan. Veiligheid is vooral repressief bezig en zorg wil vooral curatief bezig zijn.

“Ik zie wel dat dit steeds meer samenkomt en wij elkaar inzetten op de momenten dat we elkaar nodig hebben. Op het moment dat zorg is ingezet, maar de veiligheid in het geding komt, wordt er kortdurend repressief opgetreden om vervolgens weer curatief bezig te gaan.” (Professional zorg, gemeente Tholen)

Er worden nog wel verschillende opvattingen ervaren met Veilig Thuis Zeeland, zoals de aansluiting bij de lokale toegang door Veilig Thuis en de samenwerking met de professionals die daar onderdeel vanuit maken. Ook wordt verwezen naar de samenwerkingsafspraken met Veilig Thuis, de lokale zorgstructuren en het Veiligheidshuis Zeeland (Werkgroep Veilig Thuis, 2016), waarin een onderdeel cultuurverandering is opgenomen.

“Veilig Thuis is van oudsher een organisatie die wist wat goed voor ons was en inmiddels na de decentralisatie is er gewoon een partij bijgekomen: de lokale toegang. Daar moeten ze wel aan wennen, om samen te werken en dat er bij ons ook professionals zitten.” (Professional zorg, gemeente Tholen)

In de samenwerkingsafspraken is de intentie uitgesproken om constructief samen te werken op basis van persoonlijk contact en met respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid. Als onverhoopt de samenwerking onvoldoende is, wordt in overleg met de GGD en de lokale gemeentelijke procescoördinatoren bepaald welke stappen nodig zijn (Werkgroep Veilig Thuis, 2016).

Hierna wordt het perspectief op de taakuitoefening van de professionals, managers en bestuurders zorg en veiligheid in de gemeente Tholen bij de aanpak van huiselijk geweld beschreven.

Professionals zorg

De professionals zorg vanuit de gemeente Tholen vinden het van belang dat er hulpverlening wordt ingezet om ervoor te zorgen dat er geen gezin of kind tussen wal of schip valt. De procescoördinator sociaal domein vervult een belangrijke rol in de aanpak van complexe casussen samen met het wijkteam. In de gemeente Tholen wordt er integraal samengewerkt in het wijkteam vanuit jeugd, Wmo en werk en inkomen. De consultants zijn generalistisch in basis en bij signalen van huiselijk geweld wordt de meldcode toegepast of opgeschaald en afstemming gezocht met de procescoördinator sociaal domein. Het voordeel is dat veel hulpverlenende organisaties ook gehuisvest zijn in het gemeentehuis van Tholen evenals de politie. Dit zorgt ervoor dat de lijnen erg kort zijn en dat er snel afstemming plaatsvindt over een casus. Als er sprake is van zorgmijdend gedrag en mensen wel hulp nodig hebben, dan wordt de casus besproken in het MASS. Als er sprake is van onveilige situaties voor een kind wordt er opgeschaald naar de jeugdbeschermingstafel.

Professional veiligheid

De professional veiligheid wordt betrokken bij het MASS-overleg indien veiligheid in het geding is. De complexe casussen, waarbij sprake is van acute onveiligheid worden door de professional veiligheid gecoördineerd. De taakuitoefening vanuit het veiligheidsdomein richt zich met name op het zorgdragen voor een veilige situatie. Daarnaast wordt deelgenomen aan de netwerkoverleggen van Veilig Thuis vanuit het openbare orde en veiligheidsvraagstuk. De burgemeester wordt geïnformeerd over casussen, waar sprake is van acute onveiligheid.

Manager zorg

Voor de manager zorg is integraliteit bij de aanpak van huiselijk geweld het uitgangspunt. De structuur zou hiervoor adequaat moeten zijn ingericht in de gemeente Tholen. Meldingen komen op een centraal punt binnen en daarna wordt de intake gedaan en bekeken welke hulpverlenende instantie ingeschakeld wordt. De burger mag daar niets van merken. Casussen kunnen vanuit Veilig Thuis eenvoudig worden overgedragen aan de lokale zorgstructuur aangezien er in het gemeentehuis van Tholen ook veel hulpverlenende instanties gehuisvest zijn, waardoor de lijntjes kort zijn. Bovendien is er een lokale procescoördinator sociaal domein, die een rol heeft in het zorgdragen voor een integrale aanpak en waar naar wordt opgeschaald bij complexe casussen.

Manager veiligheid

De manager veiligheid vindt het belangrijk dat casussen waarbij sprake is van onveiligheid gecoördineerd worden door de professional veiligheid en zorggedragen wordt voor een veilige en leefbare situatie. De huisverboden worden opgelegd met behulp van het cluster juridische zaken. Al deze professionals zijn werkzaam binnen de stafafdeling concernzaken en vervullen een adviserende rol richting de bestuurder veiligheid. Hierbij ligt de nadruk op de maatschappelijke impact en het politiek bestuurlijk afbreuk risico.

Bestuurder zorg

De bestuurder zorg is intern erg tevreden over de organisatie. Extern zijn er zorgen dat er veel onder de GR GGD wordt geschoven en of Veilig Thuis als onderdeel van de GGD de taken voor de aanpak van huiselijk geweld waar kan maken. Dit komt mede door de ervaringen van een casus, waarbij het enige tijd duurde voordat er casusregie was. De bestuurder vindt dat dit niet zou moeten kunnen, omdat de hulpverlening aan het gezin en de kinderen voorop moet staan. Dit is hetgeen hij voorop stelt voor succesvol handelen. De versnippering van verschillende bestuurlijke overleggen en gemeenschappelijke regelingen in Zeeland draagt daar niet aan bij. Daarnaast vindt hij het essentieel om te oefenen in de praktijk met calamiteiten met zorgpartners erbij. Het gaat niet alleen om het creëren van een veilige situatie, maar ook om de hele nasleep ervan vanuit de sociale kant. Informatie-uitwisseling is daarbij cruciaal, omdat via informele netwerken vanuit sociale media soms nog eerder bekend is wat er aan de hand is en wat de achtergronden zijn dan via de formele weg.

Bestuurder veiligheid

De bestuurder veiligheid vindt het van belang dat er bij casussen van huiselijk geweld wordt doorgepaktd en zorg wordt ingezet. Er dient goed te worden afgewogen of er al dan niet een huisverbod moet worden opgelegd. Het is vooral van belang dat het gezin weer handvatten wordt geboden om verder te kunnen. Indien er geen casusregie wordt opgepakt, wil de bestuurder veiligheid het desnoods zelf komen organiseren tot het rond is, want het kan niet gebeuren dat er telkens een casus van de ene organisatie naar de andere organisatie wordt doorgeschoven en dat het gezin of de kinderen de dupe van worden. Verantwoordelijkheid nemen is voor de bestuurder veiligheid van belang.

	Formele doelen	Taakopvatting	Succesvol handelen
Operator zorg	Hulpverlening inzetten voor slachtoffers van huiselijk geweld.	Vanuit de consultants een signaalfunctie vervullen voor huiselijk geweld. Jeugdprofessionals bieden hulp voor kinderen bij huiselijk geweldsituaties en andere organisaties zoals maatschappelijk werk worden gefinancierd voor de hulpverlening.	Zorgdragen dat er geen gezin of kind tussen wal en schip valt.
Operator veiligheid	Zorgdragen voor een veilige situatie.	Coördineren van complexe casussen, waar sprake is van acute onveiligheid en de burgemeester en wethouder zorg informeren.	Snel schakelen en doorpakken bij acute onveilige situaties.
Manager zorg	De burgers moet met hun melding terecht kunnen bij een centraal punt waar ze adequaat geholpen wordt.	Zorgdragen voor een integrale aanpak.	De organisatie vanuit het sociaal domein ingericht houden, dat zowel in- als externe partners integraal kunnen samenwerken.
Manager veiligheid	Zorgdragen voor een veilige en leefbare situatie.	Zorgdragen voor een integrale aanpak.	De structuur in de organisatie integraal in te richten om de interne activiteiten vanuit de domeinen veiligheid en zorg goed op elkaar aan te laten sluiten.
Bestuurder zorg	Hulpverlening aan het gezin en de kinderen moet voorop staan.	Alert zijn op de versnippering van verschillende bestuurlijke overleggrems en oefenen met praktijk casuïstiek samen met zorgpartners.	Goede hulpverlening waarin snel duidelijk is wie de regie heeft.
Bestuurder veiligheid	Doorpakken bij casussen en het inzetten van zorg.	Verantwoordelijkheid nemen indien er geen casusregie wordt opgepakt het zelf komen organiseren tot het rond is.	Zorgen dat het gezin weer handvatten krijgt om verder te kunnen.

Samenvattend kan de gemeente Tholen gezien worden als een bureaucratische organisatie (Bovens et al., 2007). De structuur is sterk gericht op bureaucratische beheersing. De bestuurders vinden het belangrijk dat de interne organisatie goed is ingericht en de managers geven daar vorm en inhoud aan. Coördinatie vindt plaats door standaardisatie van werkprocessen. De cultuur kenmerkt zich doordat verschillende plannen en samenwerkingsafspraken belangrijk zijn, waarin afspraken zijn vastgelegd over de procedure van de aanpak van complexe casussen van huiselijk geweld. De procescoördinator sociaal domein heeft een belangrijke positie in de organisatie en stuurt bij als dingen wel of niet gebeuren in het proces. De nadruk ligt binnen de gemeente Tholen op de standaardisatie van werkprocessen als primair coördinatiemechanisme bij de aanpak van complexe casussen, waaronder huiselijk geweld. De organisatiestructuur is te typeren als een machinebureaucratie (Mintzberg, 2010). De taakverdeling (Bovens et al., 2007) tussen het domein zorg en veiligheid is, dat de professionals zorg primair betrokken zijn bij casussen waar sprake is van huiselijk geweld en de professional veiligheid wordt enkel betrokken bij die casussen, waarbij zorgen zijn voor veiligheid. De procescoördinator sociaal domein wordt bij overdracht aan de lokale zorgstructuur ook door Veilig Thuis in kennis gesteld. De jeugdprofessionals kunnen worden ingezet

voor hulp aan de kinderen. Vanuit de Wmo is het lastiger, omdat het maatschappelijk werk hier veel namens de gemeente in doet. Er is een centrale intake van meldingen in de gemeente Tholen en alles komt samen op één plaats in de organisatie en dat is het wijkteam. De consultants van het domein zorg zijn generalistisch in de basis. Daarnaast wordt de meldcode door alle professionals in het zorgdomein toegepast. Integratie (Lawrence en Lorsch, 1967) van taken van de professionals zorg en veiligheid vindt plaats op casusniveau. De professional veiligheid heeft enkel een rol bij (dreigende) acute onveilige situaties. De professional veiligheid wordt geïnformeerd door de procescoördinator sociaal domein of Veilig Thuis en vervult een coördinerende rol in het kader van openbare orde en veiligheid, neemt deel aan het netwerkoverleg met Veilig Thuis en informeert de burgemeester en wethouder zorg. Coördinatie vindt plaats op casusniveau door de procescoördinator sociaal domein. De institutionele logica (WRR 2004a) van het domein veiligheid kenmerkt zich door de rol die de professional veiligheid vervult als coördinator bij complexe casussen, waarbij sprake is van acute onveiligheid en door de inzet van de bestuurder veiligheid dat er 'een rugnummer' is die bezig is met de casus. De institutionele logica (WRR 2004a) van het domein zorg kenmerkt zich doordat uitvoering wordt gegeven aan de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling door de professionals zorg en interventies richting Veilig Thuis Zeeland als er verschillende opvattingen zijn. De gevestigde manieren van denken en doen (Bovens et al., 2007) in de gemeente Tholen kenmerken zich doordat veiligheid vooral repressief bezig is en zorg vooral curatief bezig wil zijn. Er ontstaan steeds meer gemeenschappelijke opvattingen over de aanpak van huiselijk geweld, doordat de professionals zorg en veiligheid elkaar vaak opzoeken en elkaar vinden in een gemeenschappelijke aanpak. De managers leggen vooral de nadruk op de activiteiten en die zijn zichtbaar door de structuur in de organisatie integraal in te richten en diverse plannen die worden geschreven om de interne processen vanuit de domeinen veiligheid en zorg goed op elkaar aan te laten sluiten. De nadruk ligt vanuit de managers niet zichtbaar op resultaten. Hierdoor is de gemeente Tholen te typeren als een productieorganisatie op basis van de theorie van Wilson (2000). De bestuurder zorg is te typeren als een negotiator en de bestuurder veiligheid als een decision maker bij casussen van huiselijk geweld volgens de theorie van Wilson (2000). De bestuurder zorg vindt het belangrijk dat de hulpverlening aan het gezin en de kinderen voorop komt te staan en dat er nu teveel versnippering is in Zeeland door diverse overleggremia en gemeenschappelijke regelingen. De bestuurder veiligheid wil dat er wordt doorgepakt op veiligheid en zorg wordt ingezet. De professionele logica (WRR 2004a) van de professional, manager en bestuurder zorg kenmerkt zich met als formeel doel: goede hulpverlening inzetten voor slachtoffers van huiselijk geweld. De taakopvatting is het vervullen van een signaalfunctie voor huiselijk geweld en zorgdragen voor een integrale aanpak. Succesvol handelen is zorgdragen dat er geen gezin of kind tussen wal en schip valt en goede hulpverlening bieden, waarbij helder is wie de regie heeft. De professionele logica (WRR 2004a) van de professional, manager en bestuurder veiligheid kenmerkt zich met als formeel doel: zorgdragen en doorpakken voor een veilige situatie. De taakopvatting is het coördineren van complexe casussen, verantwoordelijkheid nemen en zorgen voor helderheid over wie casusregie heeft. Succesvol handelen richt zich op doorpakken bij een onveilige situatie en zorgen dat het gezin handvatten krijgt om verder te kunnen.

6. Vergelijking van de cases

Dit hoofdstuk beschrijft de vergelijking van de aanpak van huiselijk geweld van de onderzochte cases: de gemeenten Etten-Leur en Halderberge binnen de Veilig Thuis regio West-Brabant en de gemeenten Middelburg en Tholen binnen de Veilig Thuis regio Zeeland. Er wordt ingegaan op hoe de variabelen uit het conceptueel model zich tot elkaar verhouden en zichtbaar worden in de cases. Voor de relaties tussen de variabelen zijn een tweetal verwachtingen geformuleerd. De eerste verwachting betreft, dat de wijze van sturing van invloed is op succesvolle ketensamenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld. De tweede verwachting is, dat de wijze waarop organisaties zijn gestructureerd en de cultuur in een organisatie van invloed zijn op succesvolle ketensamenwerking.

6.1 Succesvolle ketensamenwerking

Er worden in iedere gemeente door de respondenten verschillende beleidsvisies of nota's genoemd. In de Veilig Thuis regio West-Brabant is met de 18 gemeenten een gezamenlijke visie beschreven in het Regionaal beleidskader 'Van handelingsverlegen naar verantwoordelijkheid' (Gemeente Breda, 2013). Deze visie wordt enkel door de professionals zorg van de gemeente Halderberge specifiek genoemd. Vervolgens is gekeken welke beleidsinhoudelijke uitgangspunten worden gedeeld. In de gemeente Etten-Leur zijn dit: het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld en het bieden van hulp bij een onveilige situatie. In de gemeente Halderberge verwijzen alle respondenten naar de nota sociaal domein, waarin verwezen wordt naar de regionale visie voor de aanpak van huiselijk geweld. De beleidsinhoudelijke uitgangspunten zijn: het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld en het bieden van hulp bij een onveilige situatie. Ook in de Veilig Thuis regio Zeeland is een gezamenlijk visie met de 13 Zeeuwse gemeenten voor de aanpak van huiselijk geweld opgesteld: 'Regiovisie Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Zeeland, voor een Veilig Thuis' (College Zorg en Welzijn, 2014). De respondenten verwijzen niet naar de regiovisie. In de gemeente Middelburg wordt verwezen naar het beleidskader sociaal domein, waarin is opgenomen dat samenwerking met Veilig Thuis het uitgangspunt is. In de gemeente Tholen wordt verwezen naar de notitie veilig opvoeden en opgroeien, waarin voor de aanpak van huiselijk geweld verwezen naar de regionale visie. Daarnaast wordt verwezen naar de kadernota sociaal domein, waarin als beleidsinhoudelijk uitgangspunt is opgenomen: het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld. De mate waarin de verschillende respondenten het eens zijn over beleidsinhoudelijke uitgangspunten voor de aanpak van huiselijk geweld in beleidsvisies is op basis van de theorie van Fenger (2001) indifferent te noemen in de gemeenten Etten-Leur, Middelburg en Tholen. In de gemeente Halderberge is dit congruent, omdat alle respondenten verwijzen naar dezelfde nota sociaal domein en beleidsinhoudelijke uitgangspunten gedeeld worden. In de andere gemeenten beperken de nota's zich veelal tot het eigen domein of zijn werkwijzen beschreven, bijvoorbeeld als zich een sociale calamiteit voordoet of voor het opleggen van een tijdelijk huisverbod. Er kan niet worden vastgesteld dat er sprake is van één en dezelfde gedeelde visie op de aanpak van huiselijk geweld binnen de gemeenten ondanks dat er regionaal een visie in beide Veilig Thuis regio's is opgesteld. De gemeente Halderberge is de enige gemeente waarin alle respondenten dezelfde beleidsinhoudelijke uitgangspunten delen. Hierdoor is sprake van een gedeelde visie en ontstaat ketendenken gericht op gezamenlijk doelen en het belang van de cliënt (Poorthuis et al., 2003; Van der Aa en Konijn, 2004), waardoor integrale besturing van maatschappelijke vraagstukken over organisatie- of domeingrenzen heen mogelijk is (Van Duivenboden et al., 2000). Voor gezamenlijke werkafspraken wordt in de gemeenten Etten-Leur en Halderberge door zowel de respondenten uit het zorg- als veiligheidsdomein verwezen naar de werkafspraken 'Zicht op veiligheid door Veilig Thuis en gemeenten' (Ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant, 2017). Ook zijn in de werkafspraken de verantwoordelijkheden beschreven en de onderlinge samenhang tussen de gemeente en Veilig Thuis. In de gemeenten Middelburg en Tholen wordt door de respondenten verwezen naar de samenwerkingsafspraken Veilig Thuis

Zeeland, de lokale zorgstructuren van gemeenten en het Veiligheidshuis Zeeland (Werkgroep Veilig Thuis, 2016). Ook hierin zijn de verantwoordelijkheden en onderlinge samenhang uitgewerkt. Ondanks dat er gezamenlijke werkafspraken zijn, geven verschillende respondenten uit alle vier de gemeenten aan dat de verantwoordelijkheden met Veilig Thuis nog niet altijd duidelijk belegd zijn en er soms verschil van inzicht is. Op basis van de theorie van Geuijen (2011) dragen de werkafspraken nog niet voldoende zichtbaar bij dat het voor elke schakel duidelijk wie wat wanneer moet doen en aan wie er verantwoording afgelegd moet worden. Fenger (2001) geeft aan dat de mate van samenwerking afhankelijk is van de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten en de mate waarin actoren het eens zijn over de beleidsinhoudelijke uitgangspunten in beleidsvisies, zodat helder is aan wie verantwoording afgelegd moet worden (Geuijen, 2011) en er een duidelijke speelruimte is bij degenen die verantwoordelijk zijn voor een deel van de uitvoering. De wijze waarop actoren hun wederzijdse afhankelijkheid erkennen is in alle gemeenten symbiotisch te noemen. Er is een duidelijke verbondenheid met de werkzaamheden die vanuit de domeinen zorg en veiligheid plaatsvinden voor de aanpak van huiselijk geweld. Respondenten geven aan dat er gezamenlijk wordt opgetrokken en integraal gewerkt wordt, omdat een casus vrijwel nooit op zichzelf staat. De professionals vanuit Wmo vervullen vooral een signalerende functie en de jeugdprofessionals worden ook ingezet bij hulpverlening. De professionals veiligheid worden betrokken bij complexe en risicovolle casussen, waarbij er zorgen voor veiligheid zijn. De autonomie van de professionals is groot en bestuurders en managers gaan er vanuit dat ze geïnformeerd worden indien noodzakelijk. De verantwoordelijkheids- en rolverdeling tussen de domeinen veiligheid en zorg bij de aanpak van huiselijk geweld in alle vier de gemeenten is helder geven de respondenten aan. Dit is essentieel zoals in de inleiding is beschreven. Volgens Dijkstra en Jacobs (2016) is het van belang om te werken met een ketenaanpak, waarbij naast horizontale ketensamenwerking ook verticale regie wordt ingeregeld, waarbij regie kan wisselen tussen personen naast een vaste coördinator. Dit wordt ook wel ketenregie genoemd (Van der Aa en Konijn, 2004). Opvallend is echter dat er ten aanzien van ketenregie verschillende opvattingen bestaan in relatie tot de erkenning van de onderlinge samenhang tussen actoren en onduidelijkheden in verantwoordelijkheden kunnen leiden tot falende ketensamenwerking. Veilig Thuis West-Brabant voert naast de wettelijk taken ook casus- en procesregie bij risicovolle en complexe casussen. In Etten-Leur geven respondenten aan dat vaak de regie door de professionals veiligheid wordt genomen in een casus of verantwoordelijkheid wordt genomen om zorg te dragen voor een adequate aanpak. In Halderberge wordt Veilig Thuis gezien als een belangrijke organisatie voor de aanpak van huiselijk geweld die de regie heeft bij complexe casussen, maar uiteindelijk is het de gemeente die verantwoordelijk is voor hun handelen in casussen. Veilig Thuis Zeeland heeft casusregie vanaf het moment dat een melding wordt gedaan, als na triage onderzoek plaatsvindt en bij hoog risico zaken. Respondenten van de gemeente Middelburg geven aan dat de casusregie in beginsel ligt bij Porthos, tenzij er sprake blijkt te zijn van een complexe casus en er zorgen zijn om veiligheid. Dan wordt er opgeschaald naar Veilig Thuis. In Tholen is er een procescoördinator sociaal domein die door Veilig Thuis wordt geïnformeerd indien noodzakelijk. Daarbij wordt een duidelijk rol gezien voor Veilig Thuis voor casusregie. Echter door de verschillen van invulling daarvan door Veilig Thuis West-Brabant en Zeeland zorgt dit soms voor onduidelijkheden in casussen in de gemeente Tholen. Aanvullend hierop kan in Zeeland ook nog intensief casemanagement worden ingezet vanuit Emergis die veilige opvang biedt of integrale procescoördinatie door het Veiligheidshuis Zeeland. De mate van ketensamenwerking (Fenger, 2001) is in de gemeenten Etten-Leur, Middelburg en Tholen redelijk te noemen en in Halderberge hoog. Hoog aangezien in Halderberge sprake is van congruentie van beleidsinhoudelijke uitgangspunten in beleidsvisies voor de aanpak van huiselijk geweld en de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten is symbiotisch, zowel tussen de domeinen zorg en veiligheid als ten aanzien van ketenregie door Veilig Thuis. Zowel een gedeelde visie als gezamenlijke werkafspraken en de erkenning van de onderlinge samenhang tussen actoren zijn van belang voor succesvolle ketensamenwerking blijkt uit de vier onderzochte cases.

6.2 Wijze van sturing

Bij de aanpak van huiselijk geweld is sprake van verschillende sturingsbenaderingen. Overwegend vindt er een netwerkbenadering in alle gemeenten plaats vanuit beide domeinen en wordt er in interactie met andere actoren gezamenlijk de aanpak van een casus bepaald. Een hiërarchische sturingsbenadering wordt gehanteerd als blijkt dat er geen casusregie is of wordt opgepakt in het belang van een gezin, de volwassenen en/of kinderen. Bestuurders of professionals spreken partners er op aan, zodat er helderheid komt over wie de casusregie oppakt. Dergelijke interventies zijn in verschillende gemeenten voorgekomen en richten zich op Veilig Thuis met het verzoek de casusregie op te pakken. Hierover bestaan verschillende opvattingen. Enerzijds dat het lokale veld vanuit het domein zorg aangeeft dat er sprake is van complexiteit of een hoog risico en dat Veilig Thuis de casus op had moeten pakken of anderzijds geeft Veilig Thuis aan dat de casusregie belegd is bij een organisatie of instelling. Koppenjan et al. (1993) geven aan dat als de overheid zich soms als partner en dan weer als partij boven andere partijen opstelt, dit ten koste gaat van haar legitimiteit. Een hiërarchische sturingsbenadering bij de aanpak van huiselijk geweld dat middels samenwerking in een keten en een netwerkbenadering gestalte krijgt, kan leiden tot weerstand bij uitvoerende organisaties. Uit de cases blijkt dat alle gemeenten incidenteel hiërarchisch sturen bij de aanpak van huiselijk geweld. Dit kan leiden tot falende ketensamenwerking, omdat dit leidt tot blokkades in interacties wat niet bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren gericht op een gezamenlijke oplossing (Koppenjan et al., 1993). Daarnaast wijzen Klijn en Koppenjan (2000: in Geuijen, 2011) erop dat de overheid in sommige complexe of stressvolle situaties de neiging kan hebben terug te grijpen op haar traditionele hiërarchische rol. Ook volgens De Bruijn (2010) zal regie een andere, maar noodzakelijke invulling krijgen als het gaat om zaken die de directe levensomstandigheden van een burger raken. Dit noemt hij regie die betrekking heeft op quality of life-issues. Dit doet zich in de gemeenten voor bij casussen, waarbij veiligheid voorop staat, de burgemeester een rol heeft in het kader van de openbare orde en veiligheid of als er sprake kan zijn van een maatschappelijke impact. De professional veiligheid vervult dan een regierol. Deze vorm van ketenregie is van invloed op succesvolle ketensamenwerking, omdat regie bij quality of life-issues helder is vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheden van de gemeente en deze onderlinge samenhang wordt erkend door alle respondenten. Daarnaast vindt er op allerlei wijzen interactie plaats in verschillende bestuurlijke samenwerkingsverbanden, waarbij sprake is van een netwerkbenadering vanuit zowel het zorg- als veiligheidsdomein waar de aanpak van huiselijk geweld onderdeel van uitmaakt. Specifiek voor de aanpak van huiselijk geweld wordt er door gemeenten regionaal samengewerkt binnen de Veilig Thuis regio's. In West-Brabant op basis van een samenwerkingsovereenkomst en in Zeeland op basis van een gemeenschappelijke regeling. Eveneens wordt er in de gemeenten samengewerkt voor de inkoop van Wmo-taken en jeugdhulp vanuit het zorgdomein. Ook in het veiligheidsdomein wordt er samengewerkt binnen de verschillende politiedistricten waar de gemeenten toe behoren. Al deze samenwerkingsverbanden hebben raakvlakken met de aanpak van huiselijk geweld. De bestuurlijke aansturing van Veilig Thuis wordt vormgegeven, gezamenlijk beleid ontwikkeld en zorg ingekocht voor de hulpverlening aan slachtoffers. Daarnaast spelen Veilig Thuis, de politie en het Veiligheidshuis een belangrijke rol in de gezamenlijk aanpak van casussen en het opleggen van huisverboden. Er kan gesteld worden dat er sprake is van polycentrische sturing en dat sturing plaatsvindt vanuit verschillende sturende centra. Sturing vindt plaats in allerlei netwerken van relatief autonome en tegelijkertijd afhankelijke actoren, doordat de ene actor hulpbronnen ter beschikking heeft, zoals kennis, waar een andere actor behoefte aan heeft (Teisman, 1992). In de cases is sprake van veel sturende centra, waarin deels ook overlap zit, zoals het gegeven dat er binnen de diverse samenwerkingsverbanden beleid wordt ontwikkeld voor de aanpak van huiselijk geweld, Wmo en jeugd. Dit leidt tot falende ketensamenwerking aangezien reeds geconstateerd is dat er veel verschillende visies zijn geformuleerd en desondanks dat er een regionale visie is opgesteld geen sprake is van een gedeelde visie. Tevens is er overlap doordat er vanuit de diverse samenwerkingsverbanden synergie in

verschillende overleggen wordt gezocht tussen de rol van de bestuurder veiligheid en de bestuurder zorg aangezien de aanpak van huiselijk geweld beide portefeuilles raakt, zoals in de inleiding is beschreven aan de hand van het citaat van burgemeester Gaillard. Het schuurt vooral in de vele initiatieven die worden ondernomen om te sturen en een gezamenlijke netwerkbenadering voor de aanpak van huiselijk geweld vorm te geven. Dit wordt door de respondenten eveneens opgemerkt en in West-Brabant wordt voor de aanpak van huiselijk geweld met de 18 gemeenten gekeken naar nieuwe bestuurlijk-juridische samenwerkingsafspraken voor Veilig Thuis West-Brabant. In Zeeland heeft het CZW opdracht gegeven om een nieuwe governancestructuur te onderzoeken voor de samenwerking binnen het sociaal domein. Bijzonder is de gemeente Tholen waar extra bestuurlijke afstemming in het netwerk nodig is over de aanpak van huiselijk geweld door de inzet van beide Veilig Thuis organisaties. Deze context zorgt voor belemmeringen in de ketensamenwerking. Van der Aa en Konijn (2004) noemen dit element, waarbij netwerken geen overlap vertonen met de traditionele publieke gebiedsafbakening van Rijk, Provincie en gemeente. Er wordt door sturing getracht de onderlinge samenhang te verduidelijken. Deze onderlinge samenhang is echter verschillend in beide Veilig Thuis regio's, doordat Veilig Thuis Zeeland enkel bij hoog risico casusregie heeft en geen casus- en procesregie voert zoals West-Brabant. Dit is een belemmering voor succesvolle ketensamenwerking voor de gemeente Tholen en dit heeft zich al in een casus geopenbaard waarvan de aanpak wordt geëvalueerd. Volgens Van der Steen et al. (2014; 2015) kan sprake zijn van meerdere sturingsrollen door de overheid tegelijkertijd. In de gemeente Etten-Leur ligt de nadruk van overheidssturing vanuit het domein veiligheid op de presterende overheid en het leveren van prestaties van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. Daarnaast op het behalen van resultaten bij de aanpak van huiselijk geweld gericht op het helpen van slachtoffers die de dupe zijn van de situatie en een onveilige situatie te voorkomen of beëindigen. De nadruk vanuit het domein zorg in de gemeente Etten-Leur ligt op de netwerkende overheid, waarbij huiselijk geweld snel gesignaleerd wordt en het niet uitmaakt waar iemand zich meldt. Ook wordt de doorontwikkeling van de wijkteams genoemd, waardoor aanbieders of professionals van instellingen die achter de voordeur komen sneller signalen kunnen delen wanneer er iets niet in orde is. In de gemeente Halderberge ligt de nadruk vanuit beide domeinen op de netwerkende overheid. Belangrijk daarbij zijn de wijkteams die een verbindende en signalerende rol in het netwerk vervullen en hoe het georganiseerd moet worden voor inwoners. In de gemeente Middelburg ligt de nadruk vanuit beide domeinen op de presterende overheid en het leveren van prestaties van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. In de gemeente Tholen op de presterende overheid en het leveren van prestaties van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld en op de netwerkende overheid, waarbij samen vorm wordt gegeven aan de aanpak van huiselijk geweld. Bij de gemeente Tholen zitten de zorgpartners in huis en een casus wordt zodoende snel met de partners integraal in het netwerk opgepakt. Er lijken zich in de gemeenten geen dilemma's voor te doen, waarbij het werken in netwerken gebeurt vanuit een systeem dat is ingericht volgens andere principes en uitgangspunten (Van der Steen et al., 2014; 2015). In alle gemeenten worden vanuit het perspectief van de netwerkende overheid de wijkteams of gebiedsteams genoemd en de doorontwikkeling hoe het georganiseerd moet worden voor inwoners en aanbieders of professionals van instellingen die achter de voordeur komen, zodat sneller signalen kunnen worden gedeeld wanneer er iets niet in orde is. Eveneens wordt de rol van de presterende overheid genoemd, waarbij het accent ligt op behalen van resultaten bij de aanpak van huiselijk geweld gericht op het helpen van slachtoffers. In de onderzochte gemeenten is sprake van meervoudig organiseren (Van der Steen et al., 2015), waarbij bewust wordt geopereerd vanuit verschillende perspectieven om te voldoen aan de vereisten van goed bestuur, zoals verantwoording, gelegitimeerde afwegingen, geborgde keuzes, transparantie, effectiviteit en professionaliteit. De wijze van sturing is in de vier gemeenten gericht op een gezamenlijk doel, namelijk het helpen van slachtoffers door enerzijds een aanpak gericht op het bereiken van resultaten hiervoor (presterende overheid) en anderzijds zorg te dragen dat signalen kunnen worden gedeeld via wijkteams of gebiedsteams door inwoners en professionals (netwerkende overheid). Dit draagt bij aan succesvolle ketensamenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld.

6.3 Organisatiestructuur en cultuur

Over de invloed van de organisatiestructuur op succesvolle ketensamenwerking is op te merken dat de taken op eenzelfde wijze zijn verdeeld tussen de domeinen zorg en veiligheid in alle vier de gemeenten. Weliswaar is de inrichting van het domein zorg in de gemeenten verschillend door bijvoorbeeld wijkteams of gebiedsteams, maar de taak bij de aanpak van huiselijk geweld is helder. De integratie van taken vindt plaats op casusniveau door professionals in de uitvoering en indien nodig worden bestuurders betrokken en managers geïnformeerd. Coördinatie vindt eveneens plaats op casusniveau. In de gemeenten Etten-Leur, Halderberge en Middelburg vindt coördinatie plaats door standaardisatie van vaardigheden. De bestuurders en managers stellen de competenties, vaardigheden en deskundigheid van de professionals centraal en er wordt ingezet op generalistische kennis. In de gemeente Tholen vindt coördinatie plaats door standaardisatie van werkprocessen. De bestuurders vinden het belangrijk dat de interne organisatie goed is ingericht. De procescoördinator sociaal domein in de gemeente Tholen heeft een belangrijke positie in de organisatie en stuurt bij als dingen wel of niet gebeuren in het proces. De institutionele logica wordt in alle vier de gemeenten gekenmerkt door de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod en de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de rol die de professionals veiligheid vervullen als regisseur bij complexe en risicovolle casussen, zoals hiervoor bij regie bij quality of life issues naar voren komt. In alle gemeenten hebben bestuurders nauwe contacten met de professionals in de organisatie en laten zich informeren en adviseren over casussen. Dit sluit aan bij hetgeen in de inleiding is beschreven, waarbij de inspecties aangeven dat bestuurders en professionals samen aan zet zijn. Gemeenten dienen het lokale stelsel zo in te richten dat alle relevante sectoren op elkaar aangesloten zijn en professionals elkaar weten te vinden. Dit is van invloed op succesvolle samenwerking (Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, 2016b). In de vier gemeenten is vastgesteld dat ondanks de verschillen in inrichting van het sociaal domein of het coördinatiemechanisme (Mintzberg, 2010) integratie van taken plaats vindt gericht om een casus van huiselijk geweld integraal aan te pakken en dit is van belang voor succesvolle ketensamenwerking. Cultuur werkt door in de structuur van een organisatie, omdat taakverdeling en coördinatie concreet gestalte krijgen in de gevestigde manieren van doen binnen een organisatie. De gevestigde manieren van denken en doen (Bovens et al., 2007) in de gemeente Etten-Leur kenmerken zich, doordat professionals zorg en veiligheid elkaar snel weten te vinden. Door de bestuurders en professionals zorg en veiligheid wordt nauw samengewerkt en direct tijd vrij gemaakt voor de professionals door de bestuurders. De gevestigde manieren van denken en doen in de gemeente Halderberge kenmerken zich doordat zowel de professionals veiligheid als zorg er bovenop zitten, er dezelfde taal wordt gesproken en er korte lijnen zijn tussen de domeinen zorg en veiligheid. Daarnaast is er een flexibele inrichting van de werkplekken bij het domein zorg en vindt intervisie plaats om te leren van elkaar en meer generalistisch te kunnen werken op het gebied van Wmo, zorg en jeugd. De gevestigde manieren van denken en doen (Bovens et al., 2007) in de gemeente Middelburg kenmerken zich, doordat de professionals elkaar opzoeken en op een gezamenlijke manier naar casussen gekeken wordt hoe die vanuit zowel veiligheid als zorg kunnen worden opgelost. In Tholen zijn de gevestigde manieren van denken dat veiligheid vooral repressief bezig is en zorg vooral curatief bezig wil zijn. Volgens Lawrence en Lorsch (1976) kunnen subsystemen in een gedifferentieerd systeem aan verschillende logica's onderworpen zijn. Het is mogelijk dat verschillende groepen personen in organisaties verschillend denken over samenwerking of dat professionals ervaren dat hun professionele logica in het gedrang komt. De professionele logica (WRR 2004a) van de professional, manager en bestuurder *zorg* in de vier gemeenten kenmerkt zich met als formeel doel bij de aanpak van huiselijk geweld: hulpverlening inzetten voor slachtoffers van huiselijk geweld. De taakopvatting is het vervullen van een signaalfunctie voor huiselijk geweld, zorgdragen voor een integrale aanpak en het stelsel goed in te richten. Succesvol handelen is vroegtijdig signaleren van huiselijk geweld, heldere afspraken over wie doet wat en wie de regie heeft in een casus en iedereen hulpverlening en veiligheid te kunnen bieden die nodig is. De

professionele logica (WRR 2004a) van de professional, manager en bestuurder *veiligheid* in de vier gemeenten kenmerkt zich met als formeel doel bij de aanpak van huiselijk geweld: doorpakken, verantwoordelijkheid nemen en acute onveilige situaties van huiselijk geweld oplossen. De taakopvatting is het regisseren van samenwerking bij complexe casussen, een doortastende aanpak en organiseren dat er hulp wordt geboden. Succesvol handelen richt zich op zorgdragen voor het beëindigen van de onveilige situatie, waarbij iedereen weet wat er moet gebeuren en wie wat gaat doen en dat hulpverlening wordt ingezet. Er kan worden vastgesteld dat in de vier gemeenten niet alleen binnen de eigen logica's geopereerd blijft worden. Dit komt doordat gemeenschappelijke opvattingen over de aanpak van huiselijk ontstaan, doordat de professionals zorg en veiligheid elkaar vaak opzoeken en elkaar vinden in een gemeenschappelijke aanpak om gezamenlijk oplossingen te vinden voor de casus. Of zoals de respondenten het aangeven: veiligheid is vooral repressief bezig op korte termijn om een veilige situatie te creëren en zorg curatief gericht op de langere termijn en te bekijken voor het gezin, de familie en de behoefte van het individu welke hulpverlening nodig is om herhaling in de toekomst te voorkomen. Hierdoor komen de verschillende professionele logica's bij elkaar en dit draagt bij er vanuit zowel het domein veiligheid als zorg de doelen bij de aanpak van huiselijk geweld en wat als succesvol handelen wordt gezien bij elkaar wordt gebracht. Hierdoor ontstaat succesvolle ketensamenwerking die zich richt op vroegtijdig signaleren van huiselijk geweld, het zorgdragen voor het beëindigen van de onveilige situatie en iedereen hulpverlening en veiligheid te kunnen bieden die nodig is. Dit sluit aan bij Vogtlander en Van Arum (2016) die aangeven dat bij de aanpak van huiselijk geweld sprake moet zijn van gefaseerde ketensamenwerking als voorwaarde voor een werkzame aanpak bij onveiligheid. Eerst wordt samengewerkt aan directe veiligheid op korte termijn en daarna aan stabiele veiligheid met behulp van risico-gestuurde zorg voor de lange termijn.

In onderstaand schema is de vergelijking van de cases samengevat.

		Veilig Thuis regio West-Brabant		Veilig Thuis regio Zeeland	
		Etten-Leur	Halderberge	Middelburg	Tholen
Mate van ketensamenwerking	Zorg en veiligheid	Redelijk - Casusregie en procesregie Veilig Thuis - Veiligheidsregisseur (domein veiligheid)	Hoog - Casusregie en procesregie Veilig Thuis	Redelijk - Casusregie Veilig Thuis - Casusregie door gebiedsregisseurs en supervisors Porthos (domein zorg)	Redelijk - Casusregie Veilig Thuis - Coördinatie door proces coördinator sociaal domein (domein zorg)
	Wijze van sturing	Zorg	Netwerkbenadering Incidenteel een hiërarchische benadering	Netwerkbenadering Incidenteel een hiërarchische benadering	Netwerkbenadering Incidenteel een hiërarchische benadering
De netwerkende overheid			De netwerkende overheid	De presterende overheid	De presterende en netwerkende overheid
Veiligheid		Netwerkbenadering en regie bij quality of life-issues door professional veiligheid	Netwerkbenadering en regie bij quality of life-issues door professional veiligheid	Netwerkbenadering en regie bij quality of life-issues door professional veiligheid	Netwerkbenadering en regie bij quality of life-issues door professional veiligheid
		De presterende overheid	De netwerkende overheid	De presterende overheid	De presterende en netwerkende overheid

Organisatiestructuur en cultuur	Zorg	Jeugdprofessionals en Wmo-consulenten in wijkteams	Jeugdprofessionals en Wmo-consulenten in wijkteams	Uitvoeringsorganisatie Porthos vier gebiedsteams	Integrale toegang en één wijkteam In het gemeentehuis zijn diverse organisaties gevestigd die een bijdrage leveren op het gebied van zorg.
		Institutionele logica: uitvoering gegeven aan de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en in contracten met aanbieders vastleggen.	Institutionele logica: uitvoering gegeven aan de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.	Institutionele logica: uitvoering gegeven aan de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en interventies richting Veilig Thuis Zeeland als er verschillende opvattingen zijn.	Institutionele logica: uitvoering gegeven aan de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en interventies richting Veilig Thuis Zeeland als er verschillende opvattingen zijn.
		Professionele logica: inzetten van hulpverlening, stelsel goed inrichten, vroegtijdig signaleren van huiselijk geweld en heldere afspraken wie doet wat in een casus.	Professionele logica: het bieden van hulp, signaalfunctie vervullen, gezamenlijke integrale aanpak en iedereen zorg en veiligheid kunnen bieden die nodig is.	Professionele logica: bieden van veiligheid en hulpverlening aan mensen en bescherming van kinderen, alles goed inrichten, helderheid over wie doet wat en zorgen dat de ketensamenwerking goed loopt.	Professionele logica: goede hulpverlening voor slachtoffers, vervullen van een signaalfunctie, zorgdragen voor een integrale aanpak, helder is wie de regie heeft en dat er geen gezin of kind tussen wal en schip valt.
	Veiligheid	Institutionele logica: regisseur bij complexe casussen en uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod	Institutionele logica: regisseur bij complexe casussen en uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod	Institutionele logica: regisseur bij complexe casussen en uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod	Institutionele logica: regisseur bij complexe casussen, uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod door juridisch adviseurs en inzet bestuurder veiligheid op 'rugnummer' casus.
		Professionele logica: doorpakken en verantwoordelijkheid nemen, regisseren van samenwerking en een doortastende aanpak, gezamenlijk hulp bieden en het oplossen van een casus	Professionele logica: verantwoordelijkheid nemen en doorpakken, zorgdragen voor het beëindigen van de onveilige situatie en dat hulpverlening wordt ingezet, waarbij iedereen weet wat er moet gebeuren en wie wat gaat doen.	Professionele logica: ingrijpen en doorpakken waar veiligheid in het geding is, regisseren van samenwerking bij complexe casussen en organiseren dat er hulp wordt geboden.	Professionele logica: zorgdragen en doorpakken voor een veilige situatie, coördineren van complexe casussen, verantwoordelijkheid nemen en zorgen voor helderheid over wie casusregie heeft, zorgen dat het gezin weer handvatten krijgt om verder te kunnen.

7. Conclusies, aanbevelingen en reflectie

In dit laatste hoofdstuk wordt aan de hand van de resultaten van het empirisch onderzoek en de wetenschappelijke theorie de centrale vraag beantwoord. De centrale vraag van het onderzoek is: wat is de invloed van sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland? Alvorens de centrale vraag te beantwoorden, worden eerst de deelvragen beantwoord. Op basis van de conclusies worden aanbevelingen gegaan en deelvraag 4 beantwoord: welke aanbevelingen voor het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld kunnen worden gegeven? Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op het onderzoek, waarbij wordt ingegaan op wat de resultaten van het onderzoek maatschappelijk en wetenschappelijk kunnen bijdragen en de mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

7.1 Conclusies

1. Welke kenmerken van sturing, organisatie en de aanpak van huiselijk geweld kunnen uit de literatuur worden afgeleid?

Uitgaande van de theoretische concepten wordt in dit onderzoek de aanpak van huiselijk geweld gezien als ketensamenwerking. Dit is beleidsmatig ingegeven door de landelijke overheid en wordt ondersteund door wetenschappelijke literatuur, zoals de theoriegestuurde evaluatie van Jongebreur et al. (2011) aantoont. Ketensamenwerking is een gestructureerde duurzame manier van samenwerking van autonome organisaties of organisatieonderdelen, die in onderlinge samenhang de voortbrenging van een product of dienst tot stand brengen vanuit een gedeelde visie, waarbij elke schakel verantwoordelijk is voor een deel van het proces en het voor elke schakel duidelijk wie wat wanneer moet doen en aan wie er verantwoording afgelegd moet worden (Geuijen, 2011; Poorthuis et al. 2003 en Van Duivenboden et al. 2000). Specifiek wordt in dit onderzoek gekeken naar een deel van deze ketensamenwerking, namelijk de samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid in gemeenten. Er worden in de literatuur verschillende definities van ketens gegeven, waarbij een gedeelde visie, gezamenlijke werkafspraken en erkenning van onderlinge samenhang tussen actoren belangrijke aspecten zijn voor een succesvolle ketensamenwerking (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: in Korsten, 2006; Geuijen, 2011; Goedee en Entken, 2008; Poorthuis et al. 2003; Van der Aa en Konijn, 2004; Van Duivenboden et al., 2000).

De aanpak van huiselijk geweld kenmerkt zich door een diversiteit aan organisaties, die een bijdrage leveren vanuit hun expertise en middelen om het probleem aan te pakken. Complexe problemen vragen om een combinatie van inzet van verschillende middelen, zoals informatie, kennis en diensten van verschillende actoren. Een belangrijke sturingsvraag is de wijze waarop partijen in staat zijn om een gemeenschappelijke beleidspraktijk te realiseren. Onder sturing wordt een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context verstaan (Kickert e.a., 1985, In 't Veld, 1989,: in Bekkers, 2007). Koppenjan et al. (1993) beschrijven het klassiek besturingsparadigma, waarbij sprake is van een centraal sturende instantie en een hiërarchische relatie. De netwerkbenadering gaat uit van de interacties tussen actoren en een relatie van wederzijdse afhankelijkheid. Geuijen (2011) geeft aan dat netwerken een dominante vorm van organiseren en besturen is geworden naast de traditionele vorm van hiërarchie waarin de overheid de centrale actor is. De Bruijn (2010) stelt dat het bij sturing gaat om scheppend vermogen om operationeel problemen op te lossen en dingen voor elkaar te krijgen en institutioneel om voldoende checks-and-balances. Van der Steen et al. (2014) geven aan dat sturing zich niet verplaatst of vormen van sturing elkaar opvolgen, maar dat er sprake is van gemengde vormen van sturing, waarbij sturingsvormen zich opstapelen. Een goede overheid moet met elk van de vier vormen om kunnen gaan. Klijn en Koppenjan (2000: in Geuijen, 2011) wijzen erop

dat de overheid in sommige complexe of stressvolle situaties de neiging kan hebben terug te grijpen op haar traditionele hiërarchische rol met eventuele negatieve gevolgen voor de samenwerking. Ook volgens De Bruijn (2010) zal regie een andere invulling krijgen als het gaat om zaken die de directe levensomstandigheden van een burger raken. Dit noemt hij regie die betrekking heeft op quality of life-issues.

In gemeenten wordt de organisatie van samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid vormgegeven bij de aanpak van huiselijk geweld. Belangrijke kenmerken van de organisatie zijn: organisatiestructuur en cultuur. Organisatiestructuur is de wijze waarop taken in een organisatie zijn verdeeld, inspanningen worden geïntegreerd en de wijze waarop het verrichten van taken wordt gecoördineerd om de doelen van de organisatie te behalen (Bovens et al., 2007; Mintzberg, 2010; Lawrence en Lorsch, 1967.) Organisatiecultuur is de gevestigde manier van denken en doen in een organisatie alsmede de waarden en normen, ideeën en opvattingen die in een organisatie leven (Bovens et al., 2007). Cultuur bepaalt of mensen zich al dan niet laten leiden door taakomschrijvingen en organisatorische scheidslijnen tussen afdelingen of hiërarchische niveaus. Op deze wijze werkt cultuur door in de structuur van een organisatie, omdat taakverdeling en coördinatie concreet gestalte krijgen in de gevestigde manieren van doen binnen een organisatie (Bovens et al., 2007). Volgens Lawrence en Lorsch (1976) kunnen subsystemen in een gedifferentieerd systeem aan verschillende logica's onderworpen zijn. Om de verschillen tussen de domeinen zorg en veiligheid te begrijpen, is gebruik gemaakt van de theorie van de verschillende logica's, die worden onderscheiden door de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2004a). Het begrip 'logica' (Hemerijck en Helderma, 1995: in WRR 2004a) impliceert zowel beperkingen als mogelijkheden en omvat zowel het handelen van groepen actoren (professionals, managers, bestuurders en politici) evenals het 'niveau' waarop zij werkzaam zijn (de instelling). De institutionele logica heeft betrekking op het systeem van wet- en regelgeving en financieringsmodellen, die zijn bedoeld om de coördinatie van de maatschappelijke dienstverlening vorm te geven. De professionele logica betreft de taakuitoefening van managers, professionals en bestuurders in een organisatie en de vormgeving van het primaire proces van de feitelijke dienstverlening (WRR, 2004a). De theorie van Wilson (2000) is gebruikt om dieper in te zoomen op de taakuitoefening van de wijze waarop professionals, managers en bestuurders hun werkzaamheden uitvoeren en de professionele en institutionele logica (WRR, 2004a) te kunnen doorgronden. Operators, managers en executives kunnen verschillende visies hebben over wat als formele doelen van de organisatie worden gezien, hun taakopvatting en wat succesvol handelen is. Wat succesvol handelen is, wordt beïnvloed door de organisatiecultuur waar iemand deel van uitmaakt en hoe succesvol handelen daar wordt gedefinieerd. De kenmerken van organisatiestructuur die uit de literatuur kunnen worden afgeleid zijn: taakverdeling, integratie en coördinatie (institutionele logica: WRR, 2004a). De kenmerken van organisatiecultuur zijn: waarden en normen, gevestigde manieren van denken en doen en taakuitoefening (professionele logica: WRR, 2004a).

2. Wat zijn de kenmerken van de aanpak van huiselijk geweld binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland?

De aanpak van huiselijk geweld binnen de Veilig Thuis regio West-Brabant kenmerkt zich door ketensamenwerking (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: in Korsten, 2006; Geuijen, 2011; Goedee en Entken, 2008; Poorthuis et al. 2003; Van Duivenboden et al., 2000). Er is een gedeelde visie geformuleerd met de 18 gemeenten in een regionaal beleidskader (Gemeente Breda, 2013). Ook zijn er gezamenlijke werkafspraken tussen gemeenten en Veilig Thuis (Ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant, 2017), waarin de onderlinge samenhang en verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt. Veilig Thuis West-Brabant doet onderzoek als er zorgen voor veiligheid zijn en heeft casusregie vanaf het moment van de melding en bij risicovolle en/of complexe situaties. De wijze van sturing kenmerkt zich door een netwerkbenadering (Beurskens en Korsten, 2007; Geuijen, 2011 en

Koppenjan et al., 1993). Er is een samenwerkingsconvenant gesloten tussen 18 gemeenten en ruim dertig organisaties (Samenwerkende partijen aanpak huiselijk geweld West-Brabant, 2013) en een dienstverleningsovereenkomst met de gemeente Breda voor de instandhouding van Veilig Thuis West-Brabant (Gemeente Breda, 2014). Veilig Thuis West-Brabant is een zelfstandige stichting en medewerkers zijn verdeeld over drie teams: ondersteuning, onderzoek en proces- en casusregie (Veilig Thuis, 2017). De taken die Veilig Thuis West-Brabant uitvoert, zijn de wettelijk taken en proces- en casusregie. Integratie van taken (Lawrence en Lorsch, 1967) vindt plaats bij ontvangst van de melding als een bekendheidscheck wordt gedaan bij het domein zorg in een gemeente, indien casusregie wordt ingezet en de professional veiligheid wordt betrokken vanuit het domein veiligheid en bij overdracht van een casus aan een professional of instelling in de lokale toegang waar het domein zorg in een gemeente over wordt geïnformeerd of betrokken is bij de hulpverlening. De cultuur (Bovens et al., 2007) kenmerkt zich, doordat aan de hand van een casus gemeenschappelijke opvattingen tot stand komen. Dit is belangrijk om succesvol te kunnen handelen (Wilson, 2000).

De aanpak van huiselijk geweld in de Veilig Thuis regio Zeeland is te zien als ketensamenwerking (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: in Korsten, 2006; Geuijen, 2011; Goedee en Entken, 2008; Poorthuis et al. 2003; Van Duivenboden et al., 2000). Er is een gezamenlijk visie van de 13 Zeeuwse gemeenten voor de aanpak van huiselijk geweld (College Zorg en Welzijn, 2014). Gezamenlijke werkafspraken zijn vastgelegd tussen Veilig Thuis Zeeland, lokale zorgstructuren van gemeenten en het Veiligheidshuis Zeeland (Werkgroep Veilig Thuis, 2016), waarin tevens de onderlinge samenhang en verantwoordelijkheden zijn beschreven. Veilig Thuis Zeeland heeft casusregie vanaf het moment dat een melding wordt gedaan, als onderzoek plaatsvindt na triage en bij hoog risico zaken (Veiligheidshuis Zeeland, 2016). De wijze van sturing kenmerkt zich door een netwerkbenadering (Beurskens en Korsten, 2007; Geuijen, 2011 en Koppenjan et al., 1993). Veilig Thuis Zeeland maakt deel uit van de GR GGD Zeeland van de 13 Zeeuwse gemeenten en het bestuur stuurt op de uitvoering van het programma Veilig Thuis, dat in de programmabegroting van de GGD Zeeland is opgenomen. Veilig Thuis Zeeland is een van de organisatieonderdelen van de GGD Zeeland en bestaat uit twee teams: het advies- en meldingenteam en ondersteuning- en onderzoeksteam (GGD Zeeland, 2016). Veilig Thuis Zeeland voert de wettelijke taken uit en geen andere taken. Integratie van taken (Lawrence en Lorsch, 1967) vindt plaats bij de ontvangst van de melding als een check wordt gedaan bij de lokale zorgstructuur of de casus bekend is, indien casusregie door Veilig Thuis plaatsvindt bij hoog risico en de professional veiligheid wordt uitgenodigd voor een netwerkoverleg en bij overdracht van een casus aan een professional of instelling in de lokale zorgstructuur waar het domein zorg bij betrokken is voor de hulpverlening en de procescoördinator of regisseur van het lokale team wordt geïnformeerd. De cultuur (Bovens et al., 2007) kenmerkt zich, doordat ideeën en opvattingen tussen gemeenten en Veilig Thuis Zeeland niet altijd overeen komen over wie welke verantwoordelijkheid heeft in de keten. Dit leidt soms tot onduidelijkheden bij casussen. Om beter begrip voor elkaar te krijgen, wordt door Veilig Thuis Zeeland gewerkt aan procesbeschrijvingen samen met de gemeente. Dit is van belang voor de taakuitoefening van professionals en succesvol handelen (Wilson, 2000).

3. Op welke wijze manifesteren kenmerken omtrent sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid zich bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland?

Er kan niet worden vastgesteld dat er sprake is van één en dezelfde gedeelde visie op de aanpak van huiselijk geweld binnen de gemeenten ondanks dat er regionaal een visie in beide Veilig Thuis regio's is opgesteld. De gemeente Halderberge is de enige gemeente waarin alle respondenten dezelfde beleidsinhoudelijke uitgangspunten delen voor de aanpak van huiselijk geweld. In alle gemeenten zijn er gezamenlijke werkafspraken, waarin de verantwoordelijkheden en de onderlinge samenhang tussen de gemeente en Veilig Thuis zijn beschreven. De verantwoordelijkheids- en rolverdeling

tussen de domeinen veiligheid en zorg bij de aanpak van huiselijk geweld in alle vier de gemeenten is helder geven de respondenten aan. Opvallend is echter dat er ten aanzien van ketenregie verschillende opvattingen bestaan, de verantwoordelijkheden met Veilig Thuis nog niet altijd duidelijk belegd zijn en er soms verschil van inzicht is wie casusregie heeft of zou moeten hebben. Ook binnen gemeenten is casusregie belegd: in Etten-Leur bij de veiligheidsregisseur vanuit het domein veiligheid, in Middelburg vindt casusregie plaats door gebiedsregisseurs en supervisors van Porthos vanuit het zorgdomein en in Tholen vindt coördinatie plaats door de procescoördinator sociaal domein vanuit het zorgdomein. Op basis van de theorie van Geuijen (2011) dragen de werkafspraken nog niet voldoende zichtbaar bij dat het voor elke schakel duidelijk is wie wat wanneer moet doen en aan wie er verantwoording afgelegd moet worden. Dit is van invloed op de erkenning van de onderlinge samenhang. De mate van ketensamenwerking (Fenger, 2001) is in de gemeenten Etten-Leur, Middelburg en Tholen redelijk te noemen en in Halderberge hoog. Hoog aangezien in Halderberge sprake is van congruentie van beleidsinhoudelijke uitgangspunten in beleidsvisies voor de aanpak van huiselijk geweld en de wijze waarop actoren hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties inschatten is symbiotisch, zowel tussen de domeinen zorg en veiligheid als ten aanzien van ketenregie door Veilig Thuis. Zowel een gedeelde visie als gezamenlijke werkafspraken en de erkenning van de onderlinge samenhang tussen actoren zijn van belang voor succesvolle ketensamenwerking blijkt uit de vier onderzochte cases.

Bij de aanpak van huiselijk geweld is sprake van verschillende sturingsbenaderingen. Overwegend vindt er een netwerkbenadering in alle gemeenten plaats. Een hiërarchische sturingsbenadering wordt incidenteel gehanteerd als blijkt dat er geen casusregie is of wordt opgepakt. Dit kan leiden tot falende ketensamenwerking, omdat dit leidt tot blokkades in interacties wat niet bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren gericht op een gezamenlijke oplossing (Koppenjan et al., 1993). Daarnaast vindt in alle gemeenten regie bij quality of life-issues plaats bij casussen, waarbij veiligheid voorop staat, de burgemeester een rol heeft in het kader van de openbare orde en veiligheid of als er sprake kan zijn van een maatschappelijke impact. De professional veiligheid vervult dan een regierol. Deze vorm van ketenregie draagt bij aan succesvolle ketensamenwerking, omdat deze onderlinge samenhang wordt erkend door alle respondenten. Ook kan er gesteld worden dat er in de cases sprake is van polycentrische sturing en dat sturing plaatsvindt vanuit verschillende sturende centra (Teisman, 1992). Hierin zit ook deels overlap en er wordt binnen de diverse samenwerkingsverbanden beleid ontwikkeld voor de aanpak van huiselijk geweld, Wmo en jeugd. Dit leidt tot falende ketensamenwerking aangezien reeds geconstateerd is dat er veel verschillende visies zijn geformuleerd en desondanks dat er een regionale visie is opgesteld geen sprake is van een gedeelde visie. Tevens is er overlap doordat er vanuit de diverse samenwerkingsverbanden synergie in verschillende overleggen wordt gezocht tussen de rol van de bestuurder veiligheid en de bestuurder zorg aangezien de aanpak van huiselijk geweld beide portefeuilles raakt. Er wordt in beide Veilig Thuis regio's onderzocht op welke wijze een netwerkbenadering bij de aanpak van huiselijk geweld vorm dient te krijgen om de overlap van sturende centra te voorkomen. In de gemeente Tholen is extra bestuurlijke afstemming nodig door de specifieke context (Van der Aa en Konijn, 2004) en samenwerking met beide Veilig Thuis organisaties. De onderlinge samenhang is verschillend en werkt belemmerend voor succesvolle ketensamenwerking in de gemeente Tholen. Dit heeft zich al in een casus geopenbaard, waarvan de aanpak wordt geëvalueerd. In de onderzochte gemeenten is sprake van meervoudig organiseren, waarbij bewust wordt geopereerd vanuit verschillende perspectieven om te voldoen aan de vereisten van goed bestuur (Van der Steen et al., 2015). De wijze van sturing is in de vier gemeenten gericht op een gezamenlijk doel, namelijk het helpen van slachtoffers door enerzijds een aanpak gericht op het bereiken van resultaten hiervoor (presterende overheid) en anderzijds zorg te dragen dat signalen kunnen worden gedeeld via wijkteams of gebiedsteams door inwoners en professionals (netwerkende overheid). Dit draagt bij aan succesvolle ketensamenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld.

Over de invloed van de organisatiestructuur op succesvolle ketensamenwerking is op te merken dat de taken op eenzelfde wijze zijn verdeeld tussen de domeinen zorg en veiligheid in alle vier de gemeenten. De integratie en coördinatie van taken vindt plaats op casusniveau door professionals in de uitvoering en indien nodig worden bestuurders betrokken en managers geïnformeerd. Dit sluit aan bij hetgeen in de inleiding is beschreven, waarbij de inspecties aangeven dat bestuurders en professionals samen aan zet zijn. Gemeenten dienen het lokale stelsel zo in te richten dat alle relevante sectoren op elkaar aangesloten zijn en professionals elkaar weten te vinden. Dit is van invloed op succesvolle samenwerking (Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, 2016b). De institutionele logica (WRR 2004a) wordt in alle vier de gemeenten gekenmerkt door de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod en de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de rol die de professionals veiligheid vervullen als regisseur bij complexe en risicovolle casussen, zoals hiervoor bij regie bij quality of life issues naar voren komt. In de vier gemeenten is vastgesteld dat ondanks de verschillen in inrichting van het sociaal domein of het coördinatiemechanisme (Mintzberg, 2010) integratie van taken plaats vindt gericht om een casus van huiselijk geweld integraal aan te pakken en dit is van belang voor succesvolle ketensamenwerking. Cultuur werkt door in de structuur van een organisatie, omdat taakverdeling en coördinatie concreet gestalte krijgen in de gevestigde manieren van doen binnen een organisatie (Bovens et al., 2007). Er kan worden vastgesteld dat in de vier gemeenten niet alleen binnen de eigen logica's geopereerd blijft worden. Dit komt doordat gemeenschappelijke opvattingen over de aanpak van huiselijk geweld ontstaan, doordat de professionals zorg en veiligheid elkaar vaak opzoeken en elkaar vinden in een gemeenschappelijke aanpak om gezamenlijk oplossingen te vinden voor de casus. Of zoals de respondenten het aangeven: veiligheid is vooral repressief bezig op korte termijn om een veilige situatie te creëren en zorg curatief gericht op de langere termijn en te bekijken voor het gezin, de familie en de behoefte van het individu welke hulpverlening nodig is om herhaling in de toekomst te voorkomen. Hierdoor komen de verschillende professionele logica's bij elkaar en dit draagt bij dat zowel vanuit het domein veiligheid als zorg de doelen bij de aanpak van huiselijk geweld en wat als succesvol handelen wordt gezien bij elkaar wordt gebracht. Hierdoor ontstaat succesvolle ketensamenwerking die zich richt op vroegtijdig signaleren van huiselijk geweld, het zorgdragen voor het beëindigen van de onveilige situatie en iedereen hulpverlening en veiligheid te kunnen bieden die nodig is.

Wat is de invloed van sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland?

De centrale vraag van dit onderzoek kan beantwoord worden middels het antwoord op de verwachtingen. De eerste verwachting betreft dat de wijze van sturing van invloed is op de mate van succesvolle ketensamenwerking. In dit onderzoek is specifiek gekeken naar een deel van de ketensamenwerking, namelijk de samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid in gemeenten. De wijze waarop partijen in staat zijn om een gemeenschappelijke beleidspraktijk te realiseren, heeft te maken met de manier van sturen. De wijze van sturing op de aanpak van huiselijk geweld in Zeeland en West-Brabant kenmerkt zich overwegend door een netwerkbenadering (Beurskens en Korsten, 2007; Geuijen, 2011 en Koppenjan et al., 1993). Een hiërarchische sturingsbenadering wordt incidenteel gehanteerd als blijkt dat er geen casusregie is of wordt opgepakt. Dit kan leiden tot falende ketensamenwerking, omdat het leidt tot blokkades in interacties wat niet bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren gericht op een gezamenlijke oplossing (Koppenjan et al., 1993). Het falen van samenwerking wordt versterkt doordat er ten aanzien van ketenregie verschillende opvattingen bestaan, de verantwoordelijkheden met Veilig Thuis nog niet altijd duidelijk belegd zijn en er soms verschil van inzicht is wie casusregie heeft of zou moeten hebben. Naast dat er casusregie is belegd bij Veilig Thuis is er ook binnen de gemeenten casusregie belegd: in Etten-Leur bij het domein veiligheid en in Middelburg en Tholen bij het domein zorg. Het verschil van opvattingen over ketenregie is van invloed op de erkenning van de

onderlinge samenhang en onduidelijkheden in verantwoordelijkheden kunnen vervolgens leiden tot falende ketensamenwerking. Daarnaast vindt in alle gemeenten regie bij quality of life-issues plaats bij casussen. Deze vorm van ketenregie draagt bij aan succesvolle ketensamenwerking, omdat deze onderlinge samenhang wordt erkend door alle respondenten. Ook is er sprake van polycentrische sturing (Teisman, 1992), waarin deels overlap zit. Er wordt binnen de diverse samenwerkingsverbanden beleid ontwikkeld voor de aanpak van huiselijk geweld, Wmo en jeugd. Dit leidt tot falende ketensamenwerking aangezien er ook geconstateerd is, dat er veel verschillende visies zijn geformuleerd en ondanks een gezamenlijke regionale visie er geen sprake is van een gedeelde visie. In de onderzochte gemeenten is sprake van meervoudig organiseren, waarbij bewust wordt geopereerd vanuit verschillende perspectieven om te voldoen aan de vereisten van goed bestuur (Van der Steen et al., 2015). De wijze van sturing is in de vier gemeenten gericht op een gezamenlijk doel, namelijk het helpen van slachtoffers door enerzijds een aanpak gericht op het bereiken van resultaten hiervoor (presterende overheid) en anderzijds zorg te dragen dat signalen kunnen worden gedeeld via wijkteams of gebiedsteams door inwoners en professionals (netwerkende overheid). Dit draagt bij aan succesvolle ketensamenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld.

De tweede verwachting in dit onderzoek is dat de wijze waarop organisaties zijn gestructureerd en verschillen in cultuur in een organisatie van invloed zijn op succesvolle ketensamenwerking. Door het feit dat bij de aanpak van huiselijk geweld meerdere domeinen tegelijkertijd een rol spelen zijn er verschillen waar te nemen in de manier waarop zij zijn gestructureerd volgens de indeling van Bovens et al. (2007) en Mintzberg (2010). De taken zijn op eenzelfde wijze verdeeld tussen de domeinen zorg en veiligheid in alle vier de gemeenten. De integratie en coördinatie van taken vindt plaats op casusniveau door professionals in de uitvoering en indien nodig worden bestuurders betrokken en managers geïnformeerd. De institutionele logica (WRR 2004a) wordt in alle vier de gemeenten gekenmerkt door de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod en de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de rol die de professionals veiligheid vervullen als regisseur bij complexe en risicovolle casussen. In de vier gemeenten is vastgesteld dat ondanks de verschillen in inrichting van het sociaal domein of het coördinatiemechanisme (Mintzberg, 2010) integratie van taken plaats vindt gericht om een casus van huiselijk geweld integraal aan te pakken en dit is van belang voor succesvolle ketensamenwerking. Er kan ten aanzien van cultuur worden vastgesteld, dat in de vier gemeenten niet alleen binnen de eigen logica's geopereerd blijft worden. Dit komt doordat gemeenschappelijke opvattingen over de aanpak van huiselijk ontstaan, doordat de professionals zorg en veiligheid elkaar vaak opzoeken en elkaar vinden in een gemeenschappelijke aanpak om gezamenlijk oplossingen te vinden voor de casus. Of zoals de respondenten het aangeven: veiligheid is vooral repressief bezig op korte termijn om een veilige situatie te creëren en zorg curatief gericht op de langere termijn en te bekijken voor het gezin, de familie en de behoefte van het individu welke hulpverlening nodig is om herhaling in de toekomst te voorkomen. Hierdoor komen de verschillende professionele logica's bij elkaar en dit draagt bij dat zowel vanuit het domein veiligheid als zorg de doelen bij de aanpak van huiselijk geweld en wat als succesvol handelen wordt gezien bij elkaar wordt gebracht. Hierdoor ontstaat succesvolle ketensamenwerking die zich richt op vroegtijdig signaleren van huiselijk geweld, het zorgdragen voor het beëindigen van de onveilige situatie en iedereen hulpverlening en veiligheid te kunnen bieden die nodig is. Met het antwoord op deze twee verwachtingen is tevens het antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek wat de invloed is van sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in de verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland.

7.2 Aanbevelingen

Aan de onderzochte gemeenten en de Veilig Thuis organisaties kan de aanbeveling worden gedaan om de afspraken over ketenregie te verbeteren. Uit dit onderzoek blijkt dat er verschillende vormen van casusregie plaatsvinden bij de aanpak van huiselijk geweld waardoor succesvolle samenwerking kan uitblijven. Door verschillende partijen wordt casusregie en procesregie gevoerd: Veilig Thuis of door een professional uit het domein veiligheid of zorg. Daarnaast vindt er regie in gemeenten plaats bij quality of life-issues in casussen, waarbij veiligheid voorop staat, de burgemeester een rol heeft in het kader van de openbare orde en veiligheid en als er sprake kan zijn van een maatschappelijke impact. De gemeente vervult dan een regiefunctie vanuit het domein veiligheid en deze vorm van onderlinge samenhang wordt erkend door alle respondenten. Van der Aa en Konijn (2004) geven aan dat ketenregie, de noties om sturing te geven in een keten, lastig te realiseren is. Dat blijkt ook uit dit onderzoek aangezien naar voren komt dat er verschillende opvattingen kunnen zijn wie casusregie heeft en het komt bij de aanpak van casussen naar voren zoals respondenten aangeven. In de gezamenlijke werkafspraken tussen gemeenten en Veilig Thuis zijn de verantwoordelijkheden uitgewerkt en de aanbeveling wordt gedaan om deze uit te breiden met een beschrijving van de verschillende vormen van regie die er zijn. Aangezien de gezamenlijke werkafspraken bij alle respondenten bekend zijn, zou een helder inzicht in ketenregie daarin goed geborgd kunnen worden. De werkafspraken beschrijven ook nog niet expliciet de samenhang met enerzijds het domein zorg en anderzijds het domein veiligheid in gemeenten. Tevens kan het proces van het gezamenlijk aanvullen van de werkafspraken tot helderheid leiden over wie wanneer regie heeft, verschil van opvattingen over regie wegnemen en bijdragen aan het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld.

Een aanbeveling die voor alle gemeenten kan worden gedaan voor de aanpak van huiselijk is, dat het van belang is de verschillen tussen de domeinen zorg en veiligheid te waarderen. Het gaat er niet om de verschillen weg te nemen, maar deze juist te erkennen. Dit wordt duidelijk in dit onderzoek door de verschillen in institutionele en professionele logica's van de domeinen zorg en veiligheid. De institutionele logica's van zowel het zorg als veiligheidsdomein gezamenlijk zorgen voor een goede aanpak. Enerzijds door de signalerende rol van de professionals zorg en de uitvoering van de Wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en anderzijds het regisseren van complexe en risicovolle casussen door de professionals veiligheid en de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod. In dit onderzoek komt naar voren, dat de respondenten de onderlinge samenhang tussen de domeinen zorg en veiligheid in de onderzochte gemeenten als symbiotisch ervaren. Deze constatering is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Gemeenschappelijke opvattingen over de aanpak van huiselijk geweld ontstaan, doordat de professionals zorg en veiligheid elkaar opzoeken en elkaar vinden in een gemeenschappelijke aanpak om gezamenlijk oplossingen te vinden voor de casus ieder vanuit zijn professionele logica. De professionele logica vanuit het domein zorg bij de aanpak van huiselijk geweld richt zich op het inzetten van hulpverlening voor slachtoffers van huiselijk geweld door het vervullen van een signaalfunctie voor huiselijk geweld, zorgdragen voor een integrale aanpak en het stelsel goed in te richten. De professionele logica vanuit het domein veiligheid sluit daar op aan door middel van doorpakken, verantwoordelijkheid nemen, acute onveilige situaties van huiselijk geweld oplossen en daarbij het regisseren van samenwerking bij complexe casussen, een doortastende aanpak en organiseren dat er hulp wordt geboden. Gezamenlijk kan succesvol handelen worden bereikt als in gemeenten beiden logica's bij elkaar komen. Bovendien zijn ze aanvullend op elkaar om te komen tot een succesvolle ketensamenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld en voor een goede hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld.

Een gedeelde visie is naast gezamenlijke werkafspraken en erkenning van onderlinge samenhang essentieel voor een succesvolle ketensamenwerking (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: in Korsten, 2006; Geuijen, 2011; Goedee en Entken, 2008; Poorthuis et al. 2003; Van der Aa en Konijn, 2004; Van Duivenboden et al., 2000). In beide Veilig Thuis regio's is gezamenlijk met gemeenten en Veilig Thuis een visie geformuleerd. Desondanks is er onder de respondenten in de onderzochte cases geen sprake van één en dezelfde gedeelde visie op de aanpak van huiselijk geweld binnen de gemeenten. Vervolgens is een verdieping gedaan om te onderzoeken in welke mate beleidsinhoudelijke uitgangspunten van beleidsvisies voor de aanpak van huiselijk geweld worden gedeeld. Dit bleek enkel in de gemeente Halderberge congruent te zijn. Ook bleek dat doordat sturing plaatsvindt vanuit verschillende sturende centra er overlap zit en binnen diverse samenwerkingsverbanden beleid ontwikkeld wordt voor de aanpak van huiselijk geweld, Wmo en jeugd. Dit draagt niet bij aan een gedeelde visie en leidt daarmee tot falen in de ketensamenwerking. De aanbeveling die wordt gedaan is om bij beleidsontwikkeling door gemeenten na te gaan of er al een visie is opgesteld voor de aanpak van huiselijk geweld en tevens keuzes te maken waar een gezamenlijk beleid wordt opgesteld voor de aanpak van huiselijk geweld, zodat er een gedeelde visie ontstaat op de aanpak van huiselijk geweld. Deze aanbeveling lijkt eenvoudig uit te voeren aangezien dit tevens is gelukt met het opstellen van gezamenlijke werkafspraken die bij alle respondenten bekend zijn en in de afzonderlijke gemeenten zijn vastgesteld en geïmplementeerd.

Het doel van het onderzoek is kennis aanleveren en daarmee bij te dragen aan het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld door sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld te verklaren in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland.

Op basis van voorgaande conclusies kan worden vastgesteld, dat de doelstelling van het onderzoek is behaald, namelijk het verklaren van sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland. De theoretische concepten sturing, organisatie en ketensamenwerking zijn geoperationaliseerd en aan de hand van het theoretisch analysekader in de gemeenten Etten-Leur en Halderberge in de Veilig Thuis regio West-Brabant en Middelburg en Tholen in de Veilig Thuis regio Zeeland onderzocht in de empirie door interviews en een documentenanalyse. Op deze wijze is getracht kennis aan te leveren om aan de hand van de theoretische concepten succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid in gemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld te verklaren en op basis daarvan zijn aanbevelingen geformuleerd, die kunnen worden geïmplementeerd om de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld te verbeteren.

7.3 Reflectie

Aan het einde van het onderzoek is het goed om kort terug te kijken op de resultaten van het onderzoek en in hoeverre zij bijdragen aan de gestelde wetenschappelijke relevanties. Allereerst wordt er stil gestaan bij de beperkingen van het onderzoek waarvan er in hoofdstuk 3 al een aantal zijn genoemd. Daarnaast zijn er beperkingen van het onderzoek voor wat betreft de conclusies die zijn getrokken. Centraal stond in dit onderzoek de vraag wat de invloed is van sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland. Vanuit de theorie zijn kenmerken van sturing, organisatie en samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld afgeleid om te gebruiken als analysekader voor het empirisch onderzoek. De relaties die in dit onderzoek onderzocht zijn betreffen: de invloed van de wijze van sturing op succesvolle ketensamenwerking en de invloed van de organisatiestructuur en cultuur op succesvolle ketensamenwerking. Er is daarbij specifiek gekeken naar de samenwerking tussen de domeinen zorg

en veiligheid in gemeenten en hierop zijn de conclusies van dit onderzoek gebaseerd. De onderlinge relatie tussen de variabele sturing en organisatiestructuur en cultuur en de invloed van succesvolle ketensamenwerking op de kwaliteit van de aanpak van huiselijk geweld zijn niet onderzocht.

Ondanks de beperkingen van het onderzoek kan dit rapport van toegevoegde waarde zijn op zowel wetenschappelijk als maatschappelijk gebied. Het onderzoek kan door meer kennis over sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland bijdragen aan het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld. Daarvoor zijn aanbevelingen geformuleerd voor de gemeenten, die kunnen worden geïmplementeerd. Eveneens biedt het onderzoek waardevolle inzichten voor andere gemeenten in Nederland. Op deze wijze wordt een maatschappelijke bijdrage geleverd met dit onderzoek. Het onderzoek draagt wetenschappelijk bij, doordat nieuwe empirie wordt toegevoegd aan bestaande kennis over de theoretische concepten sturing, organisatiestructuur en cultuur en ketensamenwerking. Daarnaast is gebruik gemaakt van een combinatie van verschillende theorieën, zoals de theorie van de verschillende logica's van de WRR (2004) te combineren met de theorie over het functioneren van organisaties van Wilson (2000). Dit kan een aanvulling vormen voor de wetenschap, omdat het nieuwe inzichten kan opleveren. Daarnaast is er nauwelijks nog onderzoek gedaan, waarbij specifiek is gekeken naar de samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid in gemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld na de decentralisaties in het sociaal domein. Nieuwe empirie is van belang om goed wetenschappelijk onderzoek te doen. Deze scriptie draagt daar aan bij, maar nieuwe empirie blijft gewenst. Vervolgonderzoek kan waardevol zijn aangezien vanwege de beschikbare tijd in dit onderzoek een viertal cases zijn betrokken. Op basis van het theoretisch analysekader kan het onderzoek herhaald worden in andere gemeenten en in nog meer Veilig Thuis regio's onderzoek te doen naar de samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid en de theoretische concepten en verwachtingen verder aan te scherpen en te verklaren.

Deze masterscriptie heeft de onderzoekster nieuwe inzichten opgeleverd. Het was leerzaam om in andere gemeenten onderzoek te doen en professionals, managers en bestuurder te ondervragen. Het heeft de onderzoekster geleerd om te kijken en redeneren vanuit diverse perspectieven en de eigen verwachtingen en beelden, ingegeven vanuit haar eigen praktijk als professional, bij te stellen.

Tot slot

Het is vrijdagmiddag en de telefoon gaat bij de adviseur openbare orde en veiligheid. Het is zijn collega, een jeugdprofessional, die meldt dat de veiligheid van een kind in een gezin zorgelijk is door onenigheid tussen vader en moeder. De jeugdprofessional is al enkele weken bezig om zich te richten op de zorg voor het kind. Echter dient zich steeds meer een veiligheidsvraagstuk aan, omdat er dreigingen geuit worden tussen de ouders. De jeugdprofessional stelt de adviseur openbare orde en veiligheid in kennis en vraagt hoe nu te handelen? (Adviseur openbare orde en veiligheid, persoonlijke communicatie 30 september 2016)

Met bovenstaand citaat begon deze scriptie ter inleiding op het onderzoek naar de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen twee Veilig Thuis regio's. Ik hoop met dit onderzoek een bescheiden bijdrage te leveren aan het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld door sturing op en organisatie van succesvolle samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in verschillende gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland te verklaren. 'Een open deur?' is de titel van dit onderzoek met als ondertitel 'over succesvolle samenwerking tussen zorg en veiligheid in gemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland'. Deze titel is in meerdere opzichten te lezen: een open deur als vanzelfsprekendheid, een open deur in de zin van altijd klaar staan voor elkaar en een open deur als beeld dat door samenwerking nieuwe perspectieven worden geboden om de aanpak te verbeteren. Deze titel is als symbool gekozen en het onderzoek geeft aan dat voor de organisatie van succesvolle samenwerking

bij de aanpak van huiselijk geweld door professionals, managers en bestuurders vanuit de domeinen zorg en veiligheid het belangrijk is de deur altijd open te zetten voor elkaar. Dat zit al in het feit dat de adviseur openbare orde en veiligheid op vrijdagmiddag de telefoon op neemt buiten reguliere werktijd en dat de jeugdprofessional de samenwerking zoekt met anderen. Wanneer deuren gesloten blijven, gaat dat ten koste van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld. Het is de uitdaging voor alle betrokkenen om elkaars deuren te openen of nog verder open te zetten en ervoor te zorgen dat de professionele logica's van zorg en veiligheid elkaar ontmoeten. Helderheid over verantwoordelijkheden en ketenregie, één gedeelde visie en verschillende bijdragen vanuit professionele logica's van het zorg- als veiligheidsdomein samen kunnen tot succesvol handelen leiden en gezamenlijk zorgen voor succesvolle ketensamenwerking en het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld.

Literatuurlijst

Aa, A. van der, en Konijn, T. (2004). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant (2017). *Richtlijnen "zicht op veiligheid" door Veilig Thuis en gemeenten en bijlage*. Breda: Ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant.

Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging: achtergrond, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (tweede, herziene druk). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Beurskens, A., en Korsten, A.F.A. (2007). Bestuur door regie. Geraadpleegd op 23 februari 2017, van <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Bestuur%20door%20regie.pdf>

Bourgon, J. (2011). *A New Synscriptie of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Queen's Policy Studies). Montreal: McGill-Queen's University Press. p.35.

Bovens, M.A.P., Hart, P. 't en Twist, M.J.W. van, (2007) *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Brandsen, T., Van de Donk, W., en Kenis, P. (2006). *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Bruijn, H. de, (2010). *Regie in de haarvaten van de stad: Een essay over het regisseren van microbeslissingen*. Thema bestuurskunde 2010 (4), p. 46-53.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Gebieden in Nederland 2017, GGD-regio's, jeugdhulpregio's, gemeentegrootte en inwonertal naar selectie van gemeenten binnen de Veilig Thuis regio West-Brabant en Zeeland 30-04-2017*. Den Haag: CBS.

CZW (2014). *Regiovisie aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling. Voor een veilig thuis*. Goes: CZW-bureau.

CZW (2016). *Intensief Systeemgericht Case-management Tijdelijk Huisverbod en Hoog Risico Zaken*. Goes: CZW-bureau.

Dam, A. van, Tilburg, C. van, Steenkist, P. en Buisman, M. (2009). *Niet meer door het lint. Handleiding*. Houten: Bohn, Staleu van Loghem.

Delden, P. van (2010). *Ketensamenwerking: interne krachten bepalen het externe resultaat. Pionierende professionals belangrijker dan ambitieuze bestuurders*. Tijdschrift voor management en organisatie 2010 (3), p. 5-20.

Delden, P. van (2009). *Sterke netwerken. Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Gennip.

Dijkstra, J., en Jacobs, M. (2016). *Keten- en netwerksamenwerking in het veiligheidsdomein*. Bestuurswetenschappen 2016 (70) 2, p. 58-70.

Duivenboden, H. van, Twist, M. van, Veldhuizen, M. In 't Veld, R. (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.

Fenger, H.J.M. (2001) *Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*. Amsterdam: Thela Scriptie.

Gemeente Breda. (2013). *Van handelingsverlegen naar verantwoordelijkheid. De aanpak van huiselijk geweld in West-Brabant. Beleidskader 2013 t/m 2016*. Breda: gemeente Breda.

Gemeente Breda. (2014). *Dienstverleningsovereenkomst Veilig Thuis West-Brabant*. Breda: gemeente Breda.

Gemeente Breda. (2017). *Concept Meerjarenperspectief Veilig Thuis West-Brabant 2018-2021*. Breda: gemeente Breda.

Gemeente Etten-Leur. (2014a). *Beleidsplan sociaal domein Etten-Leur*. Etten-Leur: gemeente Etten-Leur.

Gemeente Etten-Leur. (2014b). *Beleidsplan veiligheid 2015-2018 Veiligheid door verbinding*. Etten-Leur: gemeente Etten-Leur.

Gemeente Etten-Leur. (2016). *Sociaal calamiteiten protocol District De Baronie*. Etten-Leur: gemeente Etten-Leur.

Gemeente Etten-Leur. (2017a). *Concept Zicht op Veiligheid Jeugdhulp West-Brabant West*. Etten-Leur: gemeente Etten-Leur.

Gemeente Etten-Leur. (2017b). *Organogram gemeente Etten-Leur*. Etten-Leur: gemeente Etten-Leur.

Gemeente Halderberge. (2014a). *Beleidsplan sociaal domein. Gemeente Halderberge 2015 tot en met 2017*. Oudenbosch: gemeente Halderberge.

Gemeente Halderberge. (2014b). *Samen door! Integraal veiligheidsplan Gemeente Halderberge 2015-2018*. Oudenbosch: gemeente Halderberge.

Gemeente Halderberge. (2016). *Tussentijdse evaluatie wijkteams gemeente Halderberge*. Oudenbosch: gemeente Halderberge.

Gemeente Middelburg, Veere en Vlissingen. (2014). *Het klantproces op Walcheren in het sociaal domein: uitgangspunten voor de toegang tot ondersteuning en zorg, pentekening*. Geraadpleegd op 27 juni 2017, van <http://www.walcherenvoorelkaar.nl/toegang-tot-zorg.html>

Gemeente Tholen. (2014). *Beleidsplan integrale veiligheid gemeente Tholen*. Tholen: gemeente Tholen.

Gemeente Tholen. (2017a). *Calamiteitenplan gemeente Tholen*. Tholen: gemeente Tholen.

Gemeente Tholen. (2017b). *Notitie sociaal maatschappelijke problematiek gemeente Tholen*. Tholen: gemeente Tholen.

Geuijen, C.H.M. (2011). *Samenwerken in publieke netwerken*. In Handboek publiek management, (p.97-114). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

GGD Zeeland (2016a). *Verfijning afspraken samenwerking Veilig Thuis*. Goes: GGD Zeeland.

GGD Zeeland (2016b). *Programmabegroting 2017 GR Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland*. Goes: GGD.

GGD Zeeland (2016c). *Maatschappelijk verslag Veilig Thuis Zeeland 2015. Onderdeel van de jaarverantwoording Veilig Thuis Zeeland*. Goes: GGD Zeeland.

Gilsing, R.J.H. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultuur Planbureau.

Goedee, J., en Entken, A. (2008). *(Ont)keten. Implementeren van werken in ketens*. Den Haag: Boom/Lemma.

Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg. (2015a). *De kwaliteit van Veilig Thuis Zeeland, Stap 1*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg.

Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg. (2015b). *De kwaliteit van Veilig Thuis West-Brabant Stap 1*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg.

Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg. (2015c). *Inspecties onderzoeken kwaliteit Veilig Thuis West-Brabant*. Geraadpleegd op 19 februari 2017, van <https://www.inspectiejeugdzorg.nl/inspecties-onderzoeken-kwaliteit-veilig-thuis-west-brabant/>

Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg. (2017a). *De kwaliteit van Veilig Thuis West-Brabant Stap 2*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg.

Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg. (2017b). *De kwaliteit van Veilig Thuis Zeeland Stap 2*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg en inspectie voor de Gezondheidszorg.

Kattenberg, M.A.C. en Vermeulen, W. (2015). *Financiering decentralisaties: betalen zonder te bepalen?* Den Haag: CPB.

Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London, Routledge.

Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, en Kickert, W.J.M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA.

Korsten, A.F.A. (2006). *Samenwerking in ketens en ketenmanagement. Organisatiekanteling en samenwerking ten behoeve van betere overheidsdienstverlening*. Geraadpleegd op 1 maart 2017, van <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Samenwerken%20in%20ketens%20en%20ketenmanagement.pdf>

Lawrence, P. en Lorsch, J. (1967). *Differentiation and Integration in Complex Organizations*. Administrative Science Quarterly, Vol. 12, No. 1 (Jun., 1967), p. 1-47.

Jong, R. de., (2016, 7 juni). *Baby overleden, ouders aangehouden*. HVZeeland. Geraadpleegd op 19 februari 2017, van <http://www.hvzeeland.nl/nieuws/29670-baby-overleden-ouders-aangehouden/>

Jongebreur, W., Lindenberg R., en Plaisier, J. (2011). *Landelijk beleid huiselijk geweld. Theoriegestuurde evaluatie periode 2002-2011*. Barneveld: Significant.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (z.d.). *Definitie huiselijk geweld*. Geraadpleegd op 6 januari 2017, van http://www.huiselijkgeweld.nl/definitie_huiselijk_geweld

Mintzberg, H. (1980). *Structure in 5's: A Synscriptie of the Research on Organization Design*. Management Science, 26(3), 322-341.

Mintzberg, H. (2010). *Organisatiestructuren*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

Movisie (2013). *Factsheet Huiselijk Geweld: aard en omvang, gevolgen, hulpverlening en aanpak*. Utrecht: Movisie.

Mudde, L. (2014, 29 augustus). *Nadenken over de relatie tussen zorg en veiligheid*. VNG Magazine 16, Special Jeugd, p.22 e.v. Geraadpleegd op 13 november 2016, van <http://www.vngmagazine.nl/archief/16569/%E2%80%98nadenken-over-de-relatie-tussen-zorg-en-veiligheid%E2%80%99>

Noordegraaf, M. en Geuijen, K. (2011). *Maatschappelijke opdrachten en bestuurlijke reacties*. In Handboek publiek management. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Poorthuis, A., Aa, A. van der, Rheenen, T. van, Konijn, T., en Jager, W. de (2003). *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*. Utrecht: Lemma.

Pröpper, I., Litjens, B. en Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? - Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.

Provincie Zeeland (2009). *Verslag werkzaamheden kwartiermaker Backoffice Wmo*. Middelburg: Provincie Zeeland.

PZC (2016, 2 februari). *Veilig Thuis Zeeland mist goed personeel*. PZC. Geraadpleegd op 19 februari 2017, van <http://www.pzc.nl/algemeen/veilig-thuis-zeeland-mist-goed-personeel~a8c436eb/>

Rijn, M.J. van (2016, 20 maart). *Kamerbrief over aanscherping werkwijze meldcode en Veilig Thuis*. Geraadpleegd op 14 mei 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/documenten/kamerstukken/2016/03/29/kamerbrief-over-aanscherping-werkwijze-meldcode-en-veilig-thuis>

Rijn, M.J. van (2017, 2 februari). *Voortgangsrapportage GIA januari 2017*. [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 19 februari 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/02/kamerbrief-over-voortgangsrapportage-gia-januari-2017>

Samenwerkende partijen aanpak huiselijk geweld West-Brabant (2013). *Samenwerkingsconvenant Aanpak huiselijk geweld West-Brabant*. Breda: Samenwerkende partijen aanpak huiselijk geweld West-Brabant

Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (2016a). *Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen. Casuïstiek Heerlen. Verslag van een onderzoek naar de zorg en ondersteuning aan een kwetsbaar gezin*. Utrecht: Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein.

Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (2016b). *Leren van Calamiteiten 2. Veiligheid van kinderen in kwetsbare gezinnen*. Utrecht: Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein.

Snellen, I. (1987), *Boeiend en geboeid. Ambities en ambivalenties in de bestuurskunde. Rede*. Alphen aan de Rijn: H.D. Tjeenk Willink.

- Sprokkereef, J.-D., en Bruinooge, L. (2016). *Rapportage Veilig Thuis: de basis op orde*. Den Haag: VNG.
- Steen, M., van der, Twist, M. van, Chin-A-Fat, N., en Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Geraadpleegd op 24 februari 2017, van <http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/08/Pop-up-publieke-waarde.-Overheidssturing-in-de-context-van-maatschappelijke-zelforganisatie.-NSOB.-2013.pdf>
- Steen, M., van der, Chin-A-Fat, N., Twist, M. van, en Scherpenisse, J. (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*. Geraadpleegd op 24 februari 2017, van http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/07/NSOB-14-11-Geslaagde-strategie_web_DEF-hyperlinks-1.pdf
- Steen, M., van der, Scherpenisse, J. en Twist, M. van, (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Geraadpleegd op 24 februari 2017, van http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/06/NSOB_Sedimentatie_web.pdf
- Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant (2008). *Handleiding uitvoering Wet tijdelijk huisverbod Regio West-Brabant*. Breda: Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant.
- Stuurgroep CZW (2013). *Plan van aanpak regiovisie en vorming AMHK Zeeland*. Goes: CZW-bureau.
- Stuurgroep Veiligheidshuizen. (2017). *Gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein een juridisch handvat voor Veiligheidshuizen*. Geraadpleegd op 21 mei 2017, van <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/Handvat-Gegevensdeling-in-het-zorg-en-veiligheidsdomein.pdf>
- Stuurgroep Veilig Thuis West-Brabant i.o. (2016). *Bestuurlijke richtinggevende kaders Veilig Thuis West-Brabant. Opdracht voor Veilig Thuis voor het jaar 2017*. Breda: Stuurgroep Veilig Thuis West-Brabant i.o.
- SWVO (2014). *Kadernota sociaal domein Oosterschelderegio*. Goes: SWVO.
- Taskforce Jeugd (2014). *Visie op veilig opvoeden en opgroeien in Zeeland*. Goes: CZW-bureau.
- Teisman, G. (1992), *Complexe besluitvorming*. Den Haag: Vuga.
- Thiel, S., van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Veen, H.C.J. van der, en Bogaerts, S. (2010). *Huiselijk geweld in Nederland: overkoepelend syntheserapport van de vangst-, hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010*. Den Haag, WODC.
- Veiligheidshuis Zeeland (2016). *Integrale Procescoördinatie vanuit het Veiligheidshuis Zeeland*. Vlissingen: Veiligheidshuis Zeeland.
- Veilig Thuis West-Brabant (2017). *Jaarverslag 2016 Veilig Thuis West-Brabant*. Breda: Veilig Thuis West-Brabant.
- Veilig Thuis West-Brabant en ambtelijke werkgroep Veilig Thuis West-Brabant. (2017). *Richtlijnen "zicht op veiligheid" door Veilig Thuis en gemeenten*. Breda: Veilig Thuis West-Brabant.

Veilig Thuis Zeeland. (2017). *Veilig Thuis Zeeland. Cijfers van 1 januari 2016 tot 31 december 2016*. Vlissingen: Veilig Zeeland.

Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, M. L. L. E. (2011). *Aanpak huiselijk geweld. Brief van de staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport*. Tweede Kamer, 28345, nr. 117.

Verhagen, P. (2011). *Kwaliteit met Beleid. Basisboek voor sociale studies*. Bussum, Uitgeverij Coutinho

Verschuren, P. en Doorewaard H. (2015). *Het ontwerpen van onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.

Vermeulen, J. en Koster, M. (2011). *Managen van cultuur*. In Handboek publiek management, (p.191-2010). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

VNG (2012). *Position paper toekomst Veiligheidshuizen*. Den Haag: VNG.

VNG (2015). *Raadgever Veilig Thuis, Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling*. Den Haag: VNG.

VNG (2016a). *Zorg voor het veiligheidshuis. De gemeente aan zet*. Den Haag, VNG.

VNG (2016b). *Factsheet Samenwerkingsafspraken gemeenten en Veilig Thuis*. Den Haag, VNG.

Vogtländer, L. en Arum, S. van (2016). *Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg. Een duurzame visie op ketenzorg bij kindermishandeling, huiselijk geweld en seksueel misbruik en de centrale rol hierbij van het triage-instrument Veilig Thuis*. Den Haag: VNG & GGD GHOR Nederland.

Vogtländer, L. en Arum, S. van (2015). *Triage Veilig Thuis, Bij huiselijk geweld, kindermishandeling en seksueel misbruik*. GGD GHOR Nederland: Utrecht.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004a). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004b). *Regulering van het bestuur van de maatschappelijke dienstverlening. Eenheid in verscheidenheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.

Werkgroep Veilig Thuis (2016). *Samenwerkingsafspraken Veilig Thuis, lokale zorgstructuren en Veiligheidshuis in Zeeland*. Goes: CZW-bureau.

Wilson, J.Q. (2000; new edition; eerste uitgave: 1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, Basic Books.

Zeeuws platform Integrale Veiligheid (2017). *Sociaal calamiteitenplan Zeeland. Het voorkomen en aanpakken van de mogelijke gevolgen van een zorgcalamiteit en het voorkomen en aanpakken van een situatie van maatschappelijke onrust*. Middelburg: Zeeuws platform Integrale Veiligheid.

Bijlage I Gemeenten Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland

Tabel 12: Inwonertal gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland en samenwerking GGD en Jeugdzorg.

Gemeenten	GGD-regio's	Jeugdzorgregio's	Gemeentegrootte	Inwonertal
Aalburg	GGD West-Brabant	West-Brabant Oost	10 000 tot 20 000 inwoners	13070
Alphen-Chaam	GGD West-Brabant	West-Brabant Oost	10 000 tot 20 000 inwoners	10052
Baarle-Nassau	GGD West-Brabant	West-Brabant Oost	5 000 tot 10 000 inwoners	6658
Bergen op Zoom	GGD West-Brabant	West-Brabant West	50 000 tot 100 000 inwoners	66211
Borsele	GGD Zeeland	Zeeland	20 000 tot 50 000 inwoners	22684
Breda	GGD West-Brabant	West-Brabant Oost	150 000 tot 250 000 inwoners	182777
Drimmelen	GGD West-Brabant	West-Brabant Oost	20 000 tot 50 000 inwoners	26863
Etten-Leur	GGD West-Brabant	West-Brabant West	20 000 tot 50 000 inwoners	43032
Geertruidenberg	GGD West-Brabant	West-Brabant Oost	20 000 tot 50 000 inwoners	21502
Goes	GGD Zeeland	Zeeland	20 000 tot 50 000 inwoners	37256
Halderberge	GGD West-Brabant	West-Brabant West	20 000 tot 50 000 inwoners	29581
Hulst	GGD Zeeland	Zeeland	20 000 tot 50 000 inwoners	27400
Kapelle	GGD Zeeland	Zeeland	10 000 tot 20 000 inwoners	12620
Middelburg (Z.)	GGD Zeeland	Zeeland	20 000 tot 50 000 inwoners	48025
Moerdijk	GGD West-Brabant	West-Brabant West	20 000 tot 50 000 inwoners	36945
Noord-Beveland	GGD Zeeland	Zeeland	5 000 tot 10 000 inwoners	7386
Oosterhout	GGD West-Brabant	West-Brabant Oost	50 000 tot 100 000 inwoners	54604
Reimerswaal	GGD Zeeland	Zeeland	20 000 tot 50 000 inwoners	22362
Roosendaal	GGD West-Brabant	West-Brabant West	50 000 tot 100 000 inwoners	77189
Rucphen	GGD West-Brabant	West-Brabant West	20 000 tot 50 000 inwoners	22333
Schouwen-Duiveland	GGD Zeeland	Zeeland	20 000 tot 50 000 inwoners	33759
Sluis	GGD Zeeland	Zeeland	20 000 tot 50 000 inwoners	23654
Steenbergen	GGD West-Brabant	West-Brabant West	20 000 tot 50 000 inwoners	23971
Terneuzen	GGD Zeeland	Zeeland	50 000 tot 100 000 inwoners	54592
Tholen	GGD Zeeland	Zeeland	20 000 tot 50 000 inwoners	25526
Veere	GGD Zeeland	Zeeland	20 000 tot 50 000 inwoners	21900
Vlissingen	GGD Zeeland	Zeeland	20 000 tot 50 000 inwoners	44399
Werkendam	GGD West-Brabant	West-Brabant Oost	20 000 tot 50 000 inwoners	26844
Woensdrecht	GGD West-Brabant	West-Brabant West	20 000 tot 50 000 inwoners	21833
Woudrichem	GGD West-Brabant	West-Brabant Oost	10 000 tot 20 000 inwoners	14537
Zundert	GGD West-Brabant	West-Brabant West	20 000 tot 50 000 inwoners	21687

CBS, 2017

Bijlage II Topiclijst

Interview onderzoek Masterscriptie Bestuurskunde Erasmus Universiteit

Succesvolle samenwerking tussen zorg en veiligheid bij de aanpak van huiselijk geweld in gemeenten binnen de Veilig Thuis regio's West-Brabant en Zeeland

Algemeen

Naam onderzoekster:

Naam respondent(en):

Organisatie:

Datum interview:

Over respondent

- Functie

Over aanpak huiselijk geweld (zorg en veiligheid):

- Gedeelde visie
- Gezamenlijke werkafspraken
- Erkenning van onderlinge samenhang (verantwoordelijkheid/autonomie/ketenregie)

Over wijze van sturing (zorg/veiligheid):

- Wijze van interactie tussen actoren (hiërarchisch/netwerkbenadering/regie bij quality of life-issues)
- Perspectief van de sturende overheid (rechtmatig, presterend, netwerkend, responsief)

Over organisatiestructuur en cultuur (zorg/veiligheid):

- Taakverdeling
- Integratie
- Coördinatie (institutionele logica)
- Normen en waarden/gevestigde manier van denken en doen
- Taakuitoefening (professionele logica)

Bijlage III Overzicht respondenten

Tabel 13: Overzicht respondenten

Nr.	Organisatie	Functie
1	Veilig Thuis West-Brabant	Manager
2	Veilig Thuis Zeeland	Manager
3	Veilig Thuis Zeeland	Beleidsadviseur
4	Gemeente Etten-Leur	Burgemeester
5	Gemeente Etten-Leur	Wethouder zorg
6	Gemeente Etten-Leur	Manager veiligheid
7	Gemeente Etten-Leur	Manager zorg
8	Gemeente Etten-Leur	Professional veiligheid
9	Gemeente Etten-Leur	Professional zorg
10	Gemeente Etten-Leur	Professional zorg
11	Gemeente Halderberge	Burgemeester
12	Gemeente Halderberge	Wethouder zorg
13	Gemeente Halderberge	Manager veiligheid
14	Gemeente Halderberge	Manager zorg
15	Gemeente Halderberge	Professional veiligheid
17	Gemeente Halderberge	Professional zorg
18	Gemeente Halderberge	Professional zorg
19	Gemeente Halderberge	Professional zorg
20	Gemeente Halderberge	Professional zorg
21	Gemeente Middelburg	Burgemeester
22	Gemeente Middelburg	Wethouder zorg
23	Gemeente Middelburg	Manager veiligheid
24	Gemeente Middelburg	Manager zorg
25	Gemeente Middelburg	Professional veiligheid
26	Gemeente Middelburg	Professional zorg
27	Gemeente Middelburg	Professional zorg
28	Gemeente Tholen	Burgemeester
29	Gemeente Tholen	Wethouder zorg
30	Gemeente Tholen	Manager veiligheid
31	Gemeente Tholen	Manager zorg
32	Gemeente Tholen	Professional veiligheid
33	Gemeente Tholen	Professional zorg
33	Gemeente Tholen	Professional zorg