

VERWARDE PERSONEN: TUSSEN WAL EN SCHIP?

Een onderzoek naar gemeentelijke regievoering en netwerksamenwerking in de aanpak voor personen met verward gedrag van de gemeente Capelle aan den IJssel

Ibtissam Benmoussa – 415745
Master Beleid en Politiek – Public Administration
Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste beoordelaar: dr. R.F.I (Rebecca) Moody
Tweede beoordelaar: prof. dr. M.W. (Arwin) van Buuren

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie ‘Van lokaal bemoeien tot persoonlijk groeien’ die in opdracht van de afdeling Samenleving (Unit Frontlijn), van de gemeente Capelle aan den IJssel en in het kader van mijn afstuderen voor de master Beleid en Politiek (Public Administration) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is uitgevoerd.

Deze masterscriptie richt zich op de regievoering van de procesregisseur en de samenwerking tussen de betrokken partners in de lokale aanpak voor personen met verward gedrag van de gemeente Capelle aan den IJssel. Ik heb hiermee getracht om de lokale aanpak ter ondersteuning sluitender en beter te maken.

Dit onderzoek zou zonder de steun van mijn omgeving nooit de huidige vorm hebben gekregen. Middels deze weg wil ik daarom graag de volgende personen bedanken. Allereerst wil ik dr. A (Arie) van Sluis, dr. R.F.I. (Rebecca) Moody en prof. dr. M.W. (Arwin) van Buuren bedanken voor hun kritische, maar altijd meedenkende blik.

Daarnaast wil ik afdeling Samenleving, met name de unit Frontlijn, van de gemeente Capelle aan den IJssel bedanken voor de fijne samenwerking, steun, kansen en de potentie die zij in mij hebben gezien. Mede dankzij de fijne collega’s heb ik een heel fijn en interessant stagetraject mogen doorlopen.

In het bijzonder wil ik mijn dank uitbrengen aan Nelleke Kolster, Gerda Beljaars en Geraldine Huiskens die met hun visie op de beleidspraktijk en het proces, goede gesprekken en leerzame overleggen een bijdrage hebben geleverd aan de kwaliteit van dit onderzoek.

Tot slot wil ik mijn dankbaarheid uitspreken voor de steun en motivatie die ik van mijn ouders (Fatima en Hassan), zus (Ahlam), zusjes (Kaoutar en Douae), broertje (Oualid) heb mogen ontvangen om mijn afstudeeronderzoek te schrijven en met succes af te ronden.

Met hartelijke groet,

Ibtissam Benmoussa

Rotterdam, 21 mei 2019

gemeente **Capelle**
aan den IJssel | 


ERASMUS UNIVERSITY ROTTERDAM

Samenvatting

De afgelopen periode is er landelijk veel aandacht voor verwarde personen. Mede door de verwarde man, Thijs H., die in mei 2019 een man en vrouw op de Brunssummerheide en een vrouw in Den Haag die allen nietsvermoedend hun hond uitlieten, doodstak. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren talloze beeldbepalende incidenten en calamiteiten geweest, zoals de zaak van Bart van U. en de gijzeling bij de NOS staat het onderwerp hoog op de maatschappelijke en politieke agenda.

De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie en Veiligheid en de VNG hebben het Schakelteam Personen met Verward Gedrag opgericht om de landelijke aanpak in banen te leiden. Het Nationaal Schakelteam Personen met Verward Gedrag is onder hun leiding in het leven geroepen om handvatten te bieden aan gemeenten om voor 1 oktober 2018 een sluitende aanpak voor personen met verward gedrag te realiseren. Inmiddels is gebleken dat de landelijke deadline van 1 oktober 2018 voor het realiseren een sluitende aanpak in iedere gemeente een te ambitieuze doelstelling bleek. Gemeenten werken momenteel nog hard aan een goedwerkende aanpak, waarbij niemand tussen wal en schip valt. Ook de gemeente Capelle aan den IJssel werkt hard aan een goedwerkende aanpak. Zij voert daarom sinds 1 januari 2017 de regie op de lokale aanpak voor personen met verward gedrag.

Dit onderzoek spitst zich toe op de gemeentelijke regievoering op de lokale aanpak van personen met verward gedrag enerzijds, en de samenwerking tussen ketenpartners anderzijds. Door deze inzichten bij elkaar te brengen, wordt inzichtelijk gemaakt welke invloed gemeentelijke regievoering heeft op samenwerking tussen ketenpartners en of de samenwerking momenteel succesvol is. Op deze wijze beoogt dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de ambitie om iedere gemeente een goedwerkende aanpak te realiseren, waarbij een adequate regierol tot stand gebracht dient te worden om onder andere de samenwerking in de aanpak van personen met verward gedrag succesvol te laten verlopen. Hiervoor is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Wat is de invloed van gemeentelijke regievoering op de netwerksamenwerking in de aanpak van personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel en wat zijn eventuele knelpunten en mogelijke aanbevelingen?*

De netwerksamenwerking betreft hier de samenwerking tussen ketenpartners (hulpverleners) uit het veiligheids- en zorgdomein. Om de hoofdvraag te beantwoorden, is gekozen om door middel van interviews en duo-interviews kwalitatieve data te verzamelen. Hiervoor zijn vierentwintig respondenten geïnterviewd, die allen betrokken zijn in het proces rondom de lokale aanpak voor personen met verward gedrag en schuiven met enige regelmaat aan bij regie overleggen van de gemeente Capelle aan den IJssel of hebben met regelmatig te maken met complexe bemoeizorg casuïstiek en de gemeentelijke procesregisseur Bemoeizorg. Hieruit is vooral gebleken dat de huidige netwerksamenwerking tussen de ketenpartners nog niet volledig succesvol is. Er is geen discrepantie te zien in het vertrouwen tussen de ketenpartners, echter zijn de aspecten commitment aan het proces, doelconsensus, informatiedeling en de netwerkstructuur nog niet volledig succesvol te noemen.

Daarnaast zijn er een aantal knelpunten te noemen die de samenwerking bellemeren. Het gaat hierbij om de onduidelijkheid over casusregie en procesregie, geen rechtlijnige opschaling bij zwaardere casuïstiek, de onderlinge afstemming en de hoge caseload. Tevens wordt de transformatie van het

Lokaal Zorgnetwerk naar een Sluitende Bemoeizorg Aanpak door de ketenpartners ervaren als een knelpunt in de samenwerking.

De gemeentelijke regievoering uit zich voornamelijk in het faciliteren van samenwerking, het organiseren van regie overleggen en het meekijken bij casuïstiek indien de hulpverlening spaak loopt. Daarnaast stuurt de gemeentelijke regisseur op basis van inhoud (beleid) en op basis van het proces (uitvoering), de wijze waarop dit gebeurt, gaat voornamelijk op basis van consensus en coproductie. Geconcludeerd wordt daarom dat invloed van gemeentelijke regie bestaat uit het initiëren van het samenwerkingsproces, het representeren van de ketenpartners uit zowel het veiligheid als het zorgdomein en het neutraal bemiddelen bij conflicten. Deze invloed van gemeentelijke sturing komt het dichtstbij een regievoering door een steward en een mediërende facilitator.

De consequenties die dit met zich meebrengt is dat de regisseur geen duidelijke eisen stelt en meer ondersteunt dan overtuigt en meer dienstverlenend is dan dominant. In de praktijk uit dit zich volgens de ketenpartners in een regisseur waarop snel geleund kan worden, een regisseur die de casusregie op zich neemt of deelt met de ketenpartners en taken uit de uitvoeringspraktijk gemakkelijk naar zich toetrekt vanwege haar expertise en ervaring. Deze consequenties zijn tevens te herleiden naar een aantal knelpunten in de netwerksamenwerking.

Er zijn daarom een aantal procesmatige aanbevelingen gedaan om regievoering en netwerksamenwerking te verbeteren. Zo is er een aanbeveling gedaan om het werk- en opschalingsproces te formaliseren, de afstemming structureler te laten verlopen en om de themabijeenkomsten te hervormen. Deze aanbevelingen trachten knelpunten in het samenwerkingsproces weg te nemen en om de gemeentelijke regievoering en netwerksamenwerking succesvoller te laten verlopen.

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 - INLEIDING	5
1.2.2. Centrale vraag	6
1.2.3. Deelvragen	6
1.3. Maatschappelijke relevantie	6
1.4. Wetenschappelijke relevantie	7
1.5. Leeswijzer	7
HOOFDSTUK 2 – THEORETISCH KADER	8
2.1.1 Personen met verward gedrag	8
2.2. Netwerksamenwerking	11
2.4. Gemeentelijke regievoering	16
2.8. Conceptueel model	27
HOOFDSTUK 3 - OPERATIONALISERING	28
HOOFDSTUK 4 – METHODEN EN TECHNIEKEN	31
4.2. Single Casestudy	31
4.5. Betrouwbaarheid	32
4.6. Validiteit	33
4.7. Analyse & rapportage	33
HOOFDSTUK 5 – CASUSBESCHRIJVING	34
5.1. Lokaal Zorgnetwerk	34
5.2. Beleid bemoeizorg	35
5.3.1. Capelse routing	38
5.4.3. Procesregie	40
HOOFSTUK 6 - RESULTATEN	43
6.1. Bevindingen regievoering	43
6.4. Bevindingen netwerksamenwerking	50
6.7. Overige bevindingen	58
6.9. Resultaten knelpunten	62
HOOFDSTUK 7 – CONCLUSIE	66
7.1. Beantwoording deelvragen	66
7.2. Beantwoording hoofdvraag	69
HOOFDSTUK 8 – AANBEVELINGEN	70
HOOFSTUK 9 – REFLECTIE	72
9.1. Gehanteerde onderzoeksstrategie	72
9.2. Gehanteerde theorie	73
LITERATUURLIJST	74
Bijlage I: Interviewgide (topiclijst en interviewvragen)	77
Bijlage II: codeboek	78
Bijlage II: Respondentenlijst	79

Hoofdstuk 1 - Inleiding

In de afgelopen periode is er landelijk veel aandacht voor verwarde personen. Mede door de verwarde man die in mei dit jaar drie personen in Den Haag verwondde met een mes. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren talloze beeldbepalende incidenten en calamiteiten geweest, zoals de zaak van Bart van U. en de gijzeling bij de NOS staat het onderwerp hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Ook andere voorbeelden, zoals pogingen tot zelfdoding door middel van een gasexplosie, maken duidelijk dat de maatschappelijke impact groot kan zijn. Uit diverse cijfers blijkt dat het niet om incidenten gaat, maar om een structureel maatschappelijk vraagstuk. De Rotterdamse politiechef Frank Paauw, die in december 2017 zijn zorgen uitte over de toenemende overlast die verwarde mensen veroorzaken, geeft aan dat: "Er in de regio Rotterdam Rijnmond meer mensen dood gaan door verwarde personen dan door terrorisme" (NOS, 2016). Politie cijfers in de regio Rotterdam laten zien dat er in de hele regio jaarlijks 4.000 zogenoemde 'E33-meldingen' bij de politie binnenkomen. Dit zijn meldingen van overspannen, verwarde personen, met vaak een overlastcomponent, maar bijvoorbeeld ook dreigende suïcide. Het landelijke Aanjaagteam Verwarde Personen en brancheverenigingen (waaronder GGZ Nederland) pleiten voor een structurele en integrale aanpak, die ligt op het grensvlak van zorg en veiligheid. Een aanpak die samenwerking vereist tussen verschillende disciplines en deels verschillende 'werelden' (Aanjaagteam, 2016).

Bij mensen met verward gedrag gaat het om een brede groep mensen, die door allerlei omstandigheden in een situatie terecht zijn gekomen, waarin ze (tijdelijk) verward raken en de grip op hun leven (dreigen te) verliezen. Het zijn mensen die ondersteuning en zorg nodig hebben en nog te vaak tussen wal en schip vallen. De politie, wijkteams, stadsmariniers en zorgmariniers worden veelvuldig geconfronteerd met personen met verward gedrag die zorgen voor overlast en daardoor invloed hebben op het gevoel van veiligheid in de wijk. Afbouw van het aantal bedden in de GGZ in combinatie met het laten vervallen van de zorgzwaartepakketten (ZZP) 1, 2 en 3 zorgen ervoor dat mensen met een psychiatrische problematiek uit die categorieën minder snel terecht kunnen in een intramurale setting en (soms noodgedwongen) in de wijk blijven wonen. Er zijn steeds meer incidenten en gedwongen opnames onder personen met verward gedrag (Beleidskader Wmo en gezondheid, 2017-2020).

Gemeenten staan voor een nieuwe uitdaging waarbij zij moeten zien te opereren op het snijvlak van de samenleving (sociaal domein) enerzijds en veiligheid anderzijds. Personen met verward gedrag kunnen een grote invloed hebben op zichzelf, derden en de openbare orde. Gemeenten dienen in complexe casussen te schakelen tussen preventieve en repressieve 'hulp', waarbij voor elke handeling die een burger met ernstig psychisch verward gedrag verricht, een snelle en passende reactie wordt afgestemd en de onderlinge werkwijze tussen ketenpartners moet worden op- of afgeschaald.

Er is een wettelijke taakstelling voor gemeenten om de regievoering in de aanpak van personen met verward gedrag te vervullen. De gemeente heeft een verantwoordelijkheid in het bieden van zorg, ook als de burger met ernstig verward gedrag vertoont en geboden zorg niet kan of wil accepteren (zorgmijder). Een goed werkende aanpak voor personen met verward gedrag vergt inzet van elke gemeente. Hierbij hoort dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor een goede regievoering en samenwerking van alle betrokken partners, zoals ervaringsdeskundigen, cliënt- en familieorganisaties, zorgaanbieders (GGZ, verslavingszorg, LVB-sector), sociaal werk, politie, OM, woningcorporaties, GGD en zorgverzekeraars (VNG, 2017). Centraal staat dat geen van deze personen met verward gedrag tussen wal en schip valt en passende zorg en ondersteuning ontvangt.

1.1 Probleemstelling (1.2.1. doelstelling, 1.2.2. centrale vraag en 1.2.3 deelvragen)

Er heeft een omslag plaatsgevonden in de overheidssector. Gemeenten krijgen steeds vaker te maken met het voeren van regie. Van gemeenten wordt verwacht dat zij een sturende rol op zich nemen en de samenwerking met lokale partners opzoeken. De regierol kan op verschillende wijzen vervuld worden. Het voeren van regie is daarom een lastig begrip. Gemeenten hebben een bewegingsvrijheid bij het invullen van de regisseursrol (Gilsing, 2007; Pestman, 2008; Pollitt, 2005). Toch is het voor de Rijksoverheid, gemeenten en lokale organisaties die te maken krijgen met de regierol vaak onduidelijk wat hieronder wordt verstaan en hoe de rol ingevuld kan worden (MBZK, 2006). In de praktijk neemt dit problemen met zich mee voor de samenwerking met en tussen lokale organisaties (MBZK, 2006, p.5). Het is onduidelijk op welke wijze regievoering door gemeenten in de aanpak van personen met verward gedrag momenteel wordt vervuld en hoe de regierol zich verhoudt tot de samenwerking tussen netwerkpartners.

1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek wil inzicht geven in de gemeentelijke regierol en het samenwerkingsverband tussen netwerkpartners betreffende de aanpak van personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel. Het doel van dit onderzoek is om de invloed van regievoering op de samenwerking in de aanpak van personen met verward gedrag te onderzoeken, om eventuele knelpunten bloot te leggen en aanbevelingen ten aanzien van de samenwerking en regievoering te formuleren.

1.2.2. Centrale vraag

Wat is de invloed van gemeentelijke regievoering op de netwerksamenwerking in de aanpak van personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel en wat zijn eventuele knelpunten en mogelijke aanbevelingen?

1.2.3. Deelvragen

1. Wat zijn personen met verward gedrag en hoe is de problematiek te duiden?
2. Hoe verhouden ketens en netwerken zich tot een succesvolle netwerksamenwerking?
3. Welke typen voor gemeentelijke regievoering zijn te onderscheiden?
4. Hoe vervult de gemeente Capelle aan den IJssel haar gemeentelijke regierol in de lokale aanpak voor personen met verward gedrag?
5. Hoe verloopt de netwerksamenwerking in de aanpak van personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel?
6. Welke regierollen zijn te benoemen en onder welke omstandigheden is de netwerksamenwerking succesvol?
7. Welke knelpunten in de regievoering en netwerksamenwerking van de lokale aanpak zijn te benoemen en te verklaren?
8. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van de regievoering en netwerksamenwerking?

1.3. Maatschappelijke relevantie

Het ministerie van VWS, BZK en de VNG verwachtten dat elke gemeente voor 1 oktober 2018 een sluitende aanpak voor personen met verward gedrag zou hebben, daarbij hoorde ook het invullen van een regierol door gemeenten. Deze ambitie is inmiddels bijgesteld en er wordt een nieuw nationaal team opgericht (als navolger van het Nationaal Schakelteam) om gemeenten en regio's op weg te

helpen bij organiseren van een 'sluitende aanpak' voor personen met verward gedrag. Het creëren van een zogeheten 'sluitende aanpak' brengt een grote uitdaging met zich mee, zowel voor gemeenten als voor samenwerkingspartners. Hoe gemeenten invulling gaan geven aan de regierol in de aanpak voor personen met verward gedrag is nog onduidelijk. Dit onderzoek laat zien hoe de regierol van een gemeente op dit moment is vervuld en hoe dit zich verhoudt tot een lokaal samenwerkingsverband, dit geldt namelijk als onderdeel van een 'sluitende aanpak'. Omdat gemeenten, vanwege de bezuinigingen op de geestelijke gezondheidszorg, in de komende jaren meer te maken krijgen met verwarde personen die in de wijk verblijven, biedt dit onderzoek antwoorden op de vragen over hoe de gemeentelijke regie ingevuld kan worden in samenwerkingsverband tussen zorg- en veiligheidspartners. Dit onderzoek kan mogelijk bijdragen aan het invullen van een adequate regierol door gemeenten in de aanpak voor personen met verward gedrag.

1.4. Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak gesproken over regievoering door de overheid. Waaronder Partners en Pröpper (2004) en Luijkx. et al (2009) hebben in de onderzoeken 'De gemeente als regisseur' en 'De regierol van gemeenten nader bekeken' voor het ministerie van Binnenlandse Zaken kaart gebracht welke invulling gemeenten kunnen geven aan de gemeentelijke regierol. Een lacune in het onderzoeksveld is dat er geen onderzoeken te vinden zijn die zich specifiek richten op de regievoering van gemeenten rondom de aanpak van personen met verward gedrag of een onderzoek waarbij de samenwerking tussen zorg in de wijk en veiligheid in de wijk naar voren komt, daarnaast zijn er tevens onderzoeken gericht op welke wijze gemeenten invulling geven aan de regievoering en sturing in het speelveld tussen de zorg en veiligheid. Vanuit dit uitgangspunt richt dit onderzoek zich op gemeentelijke regievoering in sturing binnen een situatie waarin gemeenten verantwoordelijk worden gesteld voor het uitvoeren van 'bemoeizorg', waarbij een regisseur de zorgen en veiligheidsaspecten rondom verwarde personen die in de wijken verblijven te reguleren. Naast gemeentelijke regievoering wordt in dit onderzoek tevens de samenwerking tussen de zorg- en veiligheidspartners meegenomen, omdat de complexiteit van het onderwerp van gemeentelijke regie vergt om te kunnen sturen op twee werelden om een adequate aanpak voor personen met verward gedrag te bewerkstelligen.

1.5. Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit meerdere hoofdstukken. Allereerst zal het theoretisch kader volgen. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste thema's van dit onderzoek (personen met verward gedrag, regievoering en netwerksamenwerking) nader uiteen worden gezet en afgebakend. Vervolgens komt de onderzoeksmethodiek aanbod, ingegaan zal worden op de wijze van onderzoek doen, het verzamelen en het verwerken van data. Na de onderzoeksmethodiek wordt overgegaan op de empirie van het onderzoek. De belangrijkste resultaten die voortvloeien uit de afgenomen interviews zullen in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. In dit hoofdstuk komt tevens de analysering van de resultaten aanbod en een koppeling met de eerdere besproken theoretische literatuur. Afsluitend volgt de conclusie. In de conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen. Aanvullend op de conclusie volgen de aanbevelingen en een reflectie. De aanbevelingen zullen toepasbaar zijn op de praktijk van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag.

Hoofdstuk 2 - Theoretisch Kader

Het eerste gedeelte van dit hoofdstuk zal ingaan op de term 'personen met verward gedrag', wat een sluitende aanpak is en hoe deze idealiter is vormgegeven. Het tweede deel van het theoretisch kader zal ingaan op de netwerksamenwerking, netwerkmanagement en gemeentelijke regievoering.

2.1.1 Personen met verward gedrag

Regelmatig wordt in de media de term 'verward persoon' gebruikt. Deze term betekent volgens de VNG en Huisman (2017) dat het gaat om een persoon die (tijdelijk) de grip op zijn of haar leven (dreigt) te verliezen en niet alleen thuis, maar openlijk en zichtbaar voor de maatschappij, verward gedrag vertoont (VNG, 2016). Koekoek (2017) concludeert in zijn publicatie 'Verward in Nederland' dat de term 'verward persoon' een hype is en eigenlijk niet bestaat. Hij is niet de enige die moeite heeft met deze term. Onno Hoes, de voorzitter van het Nationaal Schakelteam Personen met verward gedrag, stelt dat het gebruik van deze term een te algemeen containerbegrip is waar veel problematiek onder valt. De toelichting die Hoes hierbij geeft stelt dat: "Licht en zwaar worden op één hoop gegooid. Een demente oudere valt eronder, een verslaafde, een verstandelijk gehandicapte of iemand die door het lint gaat na het verliezen van een baan of een relatie" (Huisman, 2017) (VNG, 2016).

De vraag is of de term 'verwarde personen' eigenlijk wel bruikbaar is, omdat het te breed is. Een voordeel van deze term is het heeft gezorgd voor een opkomende stroom aan onderzoek naar personen met verward gedrag. Dit kan van toegevoegde waarde zijn voor de hulpverlening en zorg waar deze groep 'verwarde mensen' in de praktijk bij gebaat is. Verschillende auteurs hebben gepoogd een specifiekere definitie voor 'personen met verward gedrag' te vinden. Daardoor is er momenteel veel diversiteit in de definities van personen met verward gedrag (Blokland & Loonstra, 2016).

Een van de eerste definities voor de term 'verward persoon' werd opgesteld door de politie en GGZ in 2011. Vervolgens werd de nationale politie er door het ministerie van Justitie en Veiligheid op gewezen om 'incidenten bij personen met verward gedrag' onder een aparte code te registreren, een zogenoemde E33-melding. Er bestond een angst dat zorgverleners de wijken de grip op deze personen kwijt zou raken (Huisman, 2017) en deze verwarde personen teveel overlast in de wijken zouden veroorzaken.

In 2012 werd het covenant politie-GGZ opgesteld, hierin werd het begrip voor personen met verward gedrag voor het eerst en op de volgende wijze gedefinieerd: "Met een verward persoon wordt een persoon bedoeld waarbij een redelijk vermoeden bestaat van een ernstige stoornis van het oordeelsvermogen die voortkomt uit een geestesstoornis. Als geestesstoornis zijn aan te merken: een psychotische toestand waarbij het handelen voortkomt uit bijvoorbeeld hallucinaties of waanvoorstellingen, acute dreiging van suïcide, en organische hersenaandoeningen. Niet als geestesstoornis in deze zin zijn aan te merken: handelingen die voortkomen uit een emotionele reactie op een gebeurtenis, afhankelijkheid van middelen en stoornissen van de persoonlijkheid (Politie-GGZ, 2012)(VNG, 2016)." Personen die vanwege een zogenoemde E33-melding door de politie worden opgepakt zouden allemaal binnen dit begrip kunnen vallen. Waarom deze definitie tegenwoordig niet vaak meer wordt gehanteerd komt door de te specifieke ziektebeelden die de definitie bevat. Zo'n E33-melding zegt echter niets over de diagnose of exacte psychische gesteldheid van een persoon (Blokland & Loonstra, 2016).

In het rapport van Abraham en Nauta (2014) wordt een definitie gehanteerd die smaller is en daarom in de praktijk ook bruikbaar is. In het onderzoek 'Politie en verwarde personen', worden personen

met verward verdrag als volgt omschreven: “Onder verwarde personen verstaan we eenieder die vanwege zijn al dan niet tijdelijke verstoorde oordeelsvermogen gedrag vertoont waarmee hij zichzelf of enige ander in gevaar brengt en/of een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid.” (Abraham & Nauta, 2014). Tegenwoordig wordt veelal de definitie van het nationaal Aanjaagteam en Schakelteam voor personen met verward gedrag gebruikt. Deze definitie kent veel overeenkomsten met de definitie van Abraham & Nauta (2014). Deze definitie is door het Aanjaagteam geformuleerd om enige focus te creëren en om tegelijkertijd de complexe realiteit rondom deze ‘verwarde mensen’ niet te niet te bagatelliseren: “Het gaat om mensen die grip op hun leven (dreigen te) verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen. Mensen met vaak verschillende aandoeningen of beperkingen (psychiatrie, verslaving, licht verstandelijke beperking, dementie), veelal in combinatie met verschillende levensproblemen (schulden, dakloosheid, werkloosheid, verlies van dierbaren, gebrek aan participatie, onverzekerd zijn, illegaliteit, etc.)” (Aanjaagteam, 2015)(VNG, 2016). Het Aanjaagteam deelt de definitie op in vier typen van mensen met verward gedrag. Op deze wijze worden de problematiek rondom personen met verward gedrag onderscheiden in verschillende zwaartes, afhankelijk van de mentale gesteldheid (uit het verleden), een overlastcomponent en een strafrechtelijk component (Blokland & Loonstra, 2016, p.8). Deze categorieën van het Aanjaagteam helpen professionals bij het organiseren van een aanpak die passend is voor de aard van de problematiek rondom een persoon met verward gedrag. Tevens zal deze definitie van ‘verwarde personen’ in dit onderzoek gehanteerd worden.



Figuur 1: Zwaartes van verward gedrag en de te herkennen problematiek (Aanjaagteam, 2016)

2.1.2. Netwerksamenwerking, netwerkmanagement en regie

In de wetenschappelijke literatuur is het onderwerp regisseursrol binnen de Nederlandse beleidspraktijk veelvoorkomend fenomeen. Er zijn in de wetenschappelijke literatuur echter een klein aantal studies over gemeentelijke regievoering. Zo hebben bijvoorbeeld (Span, Luijkx et al., Litjes et al., Ansell & Gash uit 2012 en Schols & Schalk uit 2009), geprobeerd een definitie voor gemeentelijke regie of leiderschap binnen de overheid te formuleren. De gemeentelijke regievoering van lokale overheden in beleidsvorming en beleidsuitvoering van maatschappelijke (zorg)thema's wordt echter zelden uitvoerig behandeld (Lagarde, 2015). In de verschenen adviezen en rapporten over (gemeentelijke) regievoering, komt naar voren dat de gemeentelijke regisseursrol vrijwel naadloos aansluit op andere theorieën en blijkt inhoudelijk veel gelijkenissen te hebben met de rol van netwerkmanager (Klijn & Hupe 1997, Van Kalmthout & Troost, 2014). In de volgende paragrafen zal de regisseursrol behandeld worden in het licht van bestuurskundige theorieën, waaronder netwerkmanagement. De theorie rondom netwerkmanagement biedt inzichten voor de gemeentelijke sturingsrol binnen de lokale aanpak van personen met verward gedrag. De netwerkbenadering wordt

gebruikt om de gemeentelijke regierol binnen een netwerk van betrokken lokale samenwerkingspartners te verhelderen (De Goede, 2003).

2.1.3. Ketens en netwerken

De gemeente Capelle aan den IJssel spreekt over een ketenaanpak voor personen met verward gedrag. Met deze ketenaanpak wordt geen logistieke keten met afzonderlijke acties van organisaties bedoeld, maar in deze keten gaat het om acties door samenwerkende organisaties om een maatschappelijk probleem te tackelen (personen met verward gedrag). Een definitie van een samenwerking door middel van een keten wordt gegeven door het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK): "Een keten is een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel. Bij de afstemming van activiteiten houden de partijen het oog op de bal: de cliënt die het 'primaire proces' doorloopt, de opeenvolgende stappen in de dienstverlening" (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003, p.7). Samenwerkingsvormen in de vorm van een keten wordt door Geuijen (2011, p.5) gezien als vorm van netwerken die gestructureerd zijn. De keten heeft een gestructureerde vorm en de processen zijn samenhangend. Dit houdt in dat de partijen uit de keten in een vaste volgorde acteren en een dienst verlenen (Geuijen, 2011). Elke schakel is verantwoordelijk voor een deel van het proces, die een afzonderlijke partij niet zomaar kan vervangen. Elke schakel is van belang om een gezamenlijk doel te kunnen bereiken. De rol die elke schakel inneemt zorgt voor onderlinge afhankelijkheid in de samenwerking. De spelregels zijn duidelijk en vooraf vastgesteld in een ketensamenwerking, voor elke partij is vastgesteld wat en wanneer het moet gebeuren en aan wie de verantwoordelijkheid heeft. Een keten is te zien als een geformaliseerde, stabiele en gecalculeerde vorm van een netwerk (Geuijen, 2011, p.5). Een keten heeft daarnaast ook nog andere kenmerken als samenwerkingsvorm (ketensamenwerking). Ketensamenwerking is een samenwerking zonder duidelijke regisseur of partij met gezag binnen de samenwerken en daarnaast zijn er twee vormen van ketensamenwerking. De eerste variant is een samenwerking waarbij opeenvolgende handelingen door partijen worden verricht, de tweede variant is een samenwerking waarbij gelijktijdige handelingen door twee of meerdere partijen worden uitgevoerd (De Bruijn & ten Heuvelhof, 1995, p.134). De mate van succes van ketens zal in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten, omdat er sprake is van een aangestelde gemeentelijke regisseur. Om aan te sluiten bij de wetenschappelijke literatuur zal het begrip netwerk(samenwerking) in het vervolg van het onderzoek aangehouden worden. Een andere reden hiervoor is dat er in de gemeentelijke aanpak voor personen met verward gedrag niet altijd gesproken kan worden van volgtijdelijke handelingen met een afzonderlijk doel.

2.1.4. Netwerkbenadering

In de netwerk literatuur is breed en zeer divers. Kenmerkend is de netwerkbenadering. De netwerkbenadering is niet eenduidig en er is een gebrek aan overeenstemming over een aantal zaken binnen de netwerkbenadering. Een algemene en in de wetenschap geaccepteerde theorie aangaande de netwerkbenadering bestaat niet, concludeerden de auteurs Povan, Fish en Sydow (2007). Wat zij wel concludeerden is dat er een grote overeenstemming bestaat over waar het in essentie om draait in een netwerkbenadering, namelijk het netwerk (De Goede, 2003). Dit onderzoek zal aansluiten bij een vierdelige definitie van een netwerk. De definitie luidt als volgt: "Een netwerk kan worden gedefinieerd als 1) een aantal actoren met 2) verschillende doelen en belangen en 3) verschillende

hulpbronnen, 4) die van elkaar afhankelijk zijn in het bereiken van hun doelen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008, p.1).

Een beleidsnetwerk zoals gedefinieerd door De Bruijn & Ten Heuvelhof (2008), heeft vaak een beleidsprobleem- of onderwerp waar het netwerk omheen is gevormd. Het beleidsprobleem van dit onderzoek richt zich op een aanpak voor personen met verward gedrag, om passende hulp en zorg te ontvangen op lokaal niveau. De betrokken netwerkpartners die invloed uitoefenen op dit beleidsonderwerp zijn zeer divers: omringende gemeenten, woningcorporaties, (thuis)zorginstellingen worden vaak als vanzelfsprekend beschouwd in dit netwerk, maar ook het Openbaar Ministerie, de reclassering, gespecialiseerde psychiatrie, de nationale politie en sociaal wijkteams worden doorgaans tot de betrokken netwerkpartners gerekend. De netwerkpartners zijn zeer divers, hun afzonderlijke belangen en doelen zijn tevens zeer uiteenlopend. Ook de hulpbronnen die de netwerkpartners meebrengen bestaan uit verschillende diensten (van zorgverlening tot restricties en straffen). Voor het realiseren van hun doelstellingen, ervoor zorgen dat er geen personen met verward gedrag tussen wal en schip vallen, zijn zij in ieder geval grotendeels van elkaar afhankelijk (De Goede, 2003).

2.2. Netwerksamenwerking

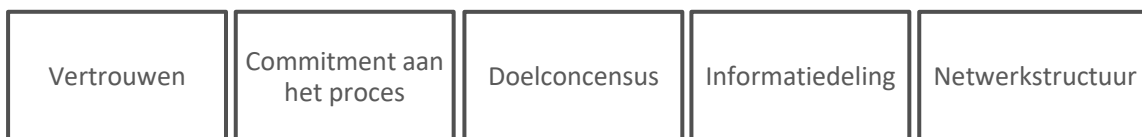
In de huidige maatschappij lijken steeds meer complexe problemen de kop op te steken. De overheid waaronder ook gemeenten, zetten zich in om problematiek op te lossen. Dit wordt gedaan door netwerksamenwerkingen te bewerkstelligen. Het gebruiken van netwerksamenwerkingen om problematiek binnen een complexe samenleving het hoofd te bieden wordt door Klijn en Koppenjan (2016, p.254) omschreven als: "The nature of tasks that governments in contemporary complex societies are confronted with will not allow for command and control reactions. Because of the ambiguity and complexity of these tasks, governments will have to learn to enter into partnerships with other parties. Network management strategies will have to become part of their standard operating procedures". Dit betekent dat overheden in onze complexe samenleving voor de taak zullen staan om partnerschappen aan te gaan. Wat kenmerkend is aan deze partnerschappen is dat zij niet bestaan uit dienstbetrekkelijkheid of ondergeschiktheid, maar eerder uit coöperatie. De complementaire kwaliteiten van elke betrokken partner zullen worden benut, een bijkomstigheid is dat de partners hierbij onderling van elkaar afhankelijk zijn (Van Dijk, 2008). De partners voeren hun diensten afhankelijk van elkaar uit, daarbij wordt rekening gehouden met de complementaire kwaliteiten van elke betrokken partij (Van Dijk, 2008). Een partnerschap resulteert erin dat er wederzijdse voordelen worden behaald tussen de samenwerkende partners. In de literatuur komen ook netwerken aan de orde die bij uitstek geregisseerd worden door de overheid of netwerksamenwerking die zijn geïnitieerd door een gemeente, dit wordt een governance netwerk genoemd (Kleijn, Steijn & Edelenbos, 2010, p.1066). Volgens Klijn, Steijn en Edelenbos (2010, p.1066) is er in de bestuurskunde in toenemende mate sprake van situaties waarbij publieke actoren zorgen voor beleidsvorming, dienstverlening of beleidsimplementatie door middel van een netwerk van betrokken partijen. Het woord 'netwerk' wordt gebruikt om publieke beleidsvorming van maatschappelijke organisaties en de overheid te definiëren. Het netwerk is gebaseerd op interdependenties, maar niet per definitie is er sprake van gelijkheid tussen de publieke, private en maatschappelijke organisaties die in het netwerk samenwerken. Daarnaast geven Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) aan dat de samenwerking tussen overheden en private, non-profit organisaties en maatschappelijke belanghebbenden gekarakteriseerd kan worden door een hoge mate van interdependenties en complexe besluitvormingsprocessen (Klijn, Edelenbos, Steijn, 2010, p.193). Er is sprake van een netwerksamenwerking waar overheden bij betrokken zijn als de volgende punten in de

samenwerking aanwezig zijn (Klijn & Koppenjan, 2016): Er zijn interdependenties tussen actoren die werkzaam zijn bij verschillende organisaties en ook interacteren zij met elkaar (1). De netwerksamenwerking tussen de partijen is relatief stabiel voor een aanzienlijke periode (2). De samenwerking is ten behoeve van een complex maatschappelijk probleem (3). Minimaal één actor (of organisatie) regisseert of heeft een sturende rol in de samenwerking aan (4).

2.2.1. Succesfactoren voor netwerksamenwerking

In dit onderzoek zal worden ingegaan op het succes van een netwerksamenwerking binnen de aanpak voor personen met verward gedrag. Het succes van een netwerk wordt beschreven door Provan en Kenis (2007, p.230) als “het verkrijgen van positieve uitkomsten op netwerkniveau die niet bereikt kunnen worden door individuele deelnemers die onafhankelijk van elkaar opereren”. In dit onderzoek zal dan ook aanhaakt worden op deze definitie van Provan en Kenis (2007) als wordt gesproken over een succesvolle netwerksamenwerking. Een verdere definiëring van het begrip ‘positieve uitkomsten’ betekent dat er wordt uitgegaan van een positieve outcome, in casu is dit de bijdrage van de netwerksamenwerking aan het beperken van overlast gevend gedrag veroorzaakt door een verward persoon en door het inzetten van goede zorg en ondersteuning. In dit onderzoek wordt ingegaan op de volledige samenwerking tussen lokale partners, in tegenstelling tot Provan en Kenis (2007), die zich richten op de sturingsvorm van het netwerk en de effectiviteit daarvan.

Hoewel een keuze voor een bepaalde netwerkform voor overheden vrijwel altijd wordt gemaakt op basis van toeval, persoonlijke voorkeur of eerdere positieve ervaringen, zijn er in de bestuurskundige literatuur verschillende kernvoorwaarden te onderscheiden voor een succesvolle netwerksamenwerking. In onderstaande paragrafen worden de vijf basisprincipes voor een succesvolle netwerksamenwerking nader toegelicht. Deze principes zijn geselecteerd op basis van de principes van netwerksamenwerking die in verschillende literatuur omschreven zijn door Ansell en Gash (2011), Geuijen (2011), Provan en Kenis (2008) en Sørensen (2011).



Figuur 2: Succesfactoren van netwerksamenwerking

2.2.2. Vertrouwen

Er moet een zekere mate van vertrouwen ontstaan tussen de verschillen betrokken partijen in een netwerksamenwerking. Om een succesvolle netwerksamenwerking te bewerkstelligen is vertrouwen essentieel. Vertrouwen kan algemeen gedefinieerd worden als “the willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another’s intentions or behaviors” (McEvily, Perrone & Zaheer, 2003, p.92). De uitwisseling van expertise, relevante informatie en (hulp)middelen wordt door vertrouwen vergemakkelijkt. Vertrouwen reduceert volgens Klijn en Koppenjan ook de onzekerheden over het gedrag van andere actoren (2016). Om aan het vertrouwen te werken zijn volgens Ansell & Gash (2011) ‘quick wins’ van belang. Hiermee worden op relatief korte termijn geboekte tussenresultaten bedoeld. Op deze wijze kan het vertrouwen in een succesvolle samenwerking worden vergroot (Janssen, 2016).

Eén van de tragedies van het sociaal domein is volgens Trappenburg (2015) dat de zorg sterk gericht is op de moeilijkste gevallen, zo ook geldend voor personen met verward gedrag. “Dat is mooi en begrijpelijk, maar daardoor is het een domein met weinig succeservaringen en een slecht imago” (Trappenburg, 2015, p.5). Quick wins in het beleidsveld voor verwarde personen zijn daarom moeilijk te realiseren. Om aan het vertrouwen te bouwen zijn face-to-face interacties noodzakelijk. Zeker in beginstadia om elkaar beter te leren kennen, maar latere onderdelen zoals de afstemming en nazorg om het proces optimaal te laten slagen. Een manier om voldoende vertrouwen te kweken in de netwerksamenwerking is het bewerkstelligen van onderlinge interactie en open communicatie. Interactie tussen de netwerkpartners zorg ervoor dat onuitgesproken barrières (vooroordelen en stereotypering) kunnen worden weerlegd en opgehelderd, dit zal op den duur leiden tot vertrouwen, wederzijds respect, voldoende informatie-uitwisseling, een gedeeld begrip van het probleem en commitment aan het proces (Ansell & Gash, 2011, p.558). Andere factoren die volgens Ansell & Gash (2011) tevens van invloed zijn op het vertrouwen tussen netwerkpartners is de machtsverhouding en de geschiedenis van samenwerkingspartijen (Janssen, 2016). Allereerst is de machtsverhouding binnen een netwerk van belang. Wanneer één of meerdere partners in het samenwerkingsverband het gevoel hebben dat zij een ondergeschikte rol hebben in een netwerk, kan dit leiden tot wantrouwen (p.551). Ook kunnen conflicten tussen netwerkpartners uit het verleden veel uitmaken voor het hedendaagse vertrouwen. Veel strijd in het verleden kan een vicieuze cirkel van strijd en wantrouwen betekenen. Positief bekeken kan een voorgaand succes betekenen er veel vertrouwen is in het netwerk van nu (p.553) (Janssen, 2016).

2.2.3. Commitment aan het proces

De tweede kernvoorwaarde voor succesvolle netwerksamenwerking is voldoende commitment aan het proces. Netwerkpartijen kunnen allen verschillende belangen hebben (Ansell en Gash, 2012). Netwerkpartners hebben verschillende motieven om deel te nemen aan een netwerk. De kans op succes van het netwerk is voor betrokken partners een belangrijke factor in de afweging om wel of niet mee te doen aan het samenwerkingsverband (p.552). Het gaat vooral om de inzet van verschillende betrokkenen om niet te snel de handen van een te zware casus af te trekken, om daarnaast zicht te hebben op elkaars positieve kwaliteiten en zwakten om onderling informatie met elkaar te delen. Zeker bij personen met verward gedrag, waarbij vaak multi-problematiek speelt, is dat van groot belang. Er moet een gedeelde verantwoordelijkheid ontstaan waarbij de betrokkenen een zekere mate van eigenaarschap en verantwoordelijkheid moeten voelen bij het probleem. Dit kan lastig zijn omdat in een netwerksamenwerking betrokkenen soms toezeggingen moeten doen waar ze niet volledig achter willen staan (Saarikoski, 2000). Bewustwording over de gedeelde verantwoordelijkheid die gedragen dient te worden in het samenwerkingsnetwerk is van cruciaal belang. Hiermee wordt tegengegaan dat betrokken partijen naar elkaar wijzen bij de vraag wie verantwoordelijk is voor welke taak (Janssen, 2016).

2.2.4. Doelconsensus

Voor het vaststellen van de publieke doelstelling is een zekere mate van doelconsensus noodzakelijk. Dit is de derde kernvoorwaarde voor een succesvolle netwerksamenwerking. Een samenwerking met meer consensus heeft het voordeel dat het effectiever werkt en dat er daarnaast relatief weinig conflicten zijn over doelstellingen tussen partners onderling. Conflicten kunnen echter ook een stimulans zijn voor innovatie, om bijvoorbeeld nieuwe vormen van zorg en hulp te kunnen bieden aan personen met verward gedrag. Netwerkpartners moeten het vermogen hebben om zicht te hebben

op het eigen belang en tegelijkertijd het overstijgende belang van het netwerk in gedachten kunnen houden en erkennen (Janssen, 2016). Doelconsensus staat niet gelijk aan vertrouwen tussen netwerkpartners. Vertrouwen is gebaseerd op de reputatie van partners en ervaringen of samenwerkingen met elkaar uit het verleden. Doelconsensus is gebaseerd op de mate waarin de samenwerkende partnerorganisaties gelijke doelen nastreven en deze kunnen benoemen. Een gemeenschappelijk doel is voor het kunnen delen van informatie van belang. De betrokkenen van het netwerk moeten informatie kunnen delen op voorwaarde dat zij de waartoe-vraag kunnen delen. Zij moeten in het belang van het gemeenschappelijke doel kunnen uitleggen waarom er informatie gedeeld wordt en wat hiervan de noodzaak is (Geuijen, 2014, p.94).

2.2.5. Informatiedeling

In kennisintensieve netwerken is de mate van sturing op sociale processen – zoals netwerksamenwerking in de aanpak voor personen met verward gedrag – van belang voor het vermogen om doelstellingen te halen en om de derde kernvoorwaarde (doelconsensus) voor succesvolle netwerksamenwerking te kunnen bewerkstelligen (Sørensen, 2011). Provan en Lemaire (2012, p. 642) leggen de nadruk op het delen en verwerken van informatie om vermogen te genereren om gemeenschappelijke doelstellingen te behalen. Whelan (2015) stelt dat informatiedeling cruciaal is voor een succesvol netwerk in een complexe context, zoals de samenwerking in het domein zorg en het domein veiligheid waarin de problematiek van personen met verward gedrag zich bevindt. In- en externe factoren kunnen van invloed zijn op de onderlinge informatiedeling tussen netwerkpartners. Zo is wettelijke regelgeving voor bijvoorbeeld politieagenten, handhavers en de reclassering én de geheimhoudingsplicht voor zorgverleners binnen de GGZ, voorbeelden van externe invloeden op informatiedeling in een netwerk. Binnen het zorg- en veiligheidsdomein heerst er vaak spanning tussen informatie delen en informatiebeveiliging, een covenant tussen samenwerkingspartners kan hierbij een oplossing bieden. Provan en Lemaire (2012, p. 642) onderstrepen daarnaast dat informatieverwerking een belangrijke factor is die van invloed is op de netwerkeffectiviteit. Concluderend omvat het vermogen om vertrouwen, commitment aan het proces en een gemeenschappelijke doelstellingen te behalen samen met voldoende informatieverwerking en informatiedeling.

2.2.6. Netwerkstructuur

Er is geen sprake van een duidelijke hiërarchische structuur binnen een netwerksamenwerking, daarom bestaan er andere structuren binnen het netwerk. Er kunnen in netwerken ongelijke relaties en ongelijke machtsverdelingen bestaan. Provan en Kenis (2008) onderscheiden drie verschillende typen netwerken. Het type netwerk hangt vooral af van het soort leiderschap of regie binnen een netwerk. Ansell & Gash (2011, p.554) benadrukken deze belangrijke functie op de volgende manier: “Leadership is crucial for setting and maintaining clear ground rules, building trust, facilitating dialogue, and exploring mutual gains.” Wat voor leider een bepaalde netwerksamenwerking nodig heeft, hangt af van de vorm van het netwerk. Allereerst zal ingegaan worden op de verschillende vormen van een netwerk, welke afhankelijk zijn van het type leiderschap. Later in het onderzoek zal worden ingegaan op leiderschap, oftewel gemeentelijke regie.

De eerste netwerkform is het zelfregulerende netwerk. In deze netwerkform is er sprake van een gelijkwaardige relatie tussen partners en er is geen besturingseenheid. De netwerkleiden, zorg- en veiligheidsprofessionals in dit geval, nemen zelf alle besluiten op basis van instemming.

Dit type netwerk kenmerkt zich door een hoge mate van betrokkenheid door de actoren van het netwerk. Het is van belang dat er een groot onderling vertrouwen is, een grote mate van consensus en relatief weinig netwerkleden. Doordat er geen centrale sturing of regisseur is, bestaat het risico dat besluitvorming traag gaat. Hoewel er met de decentralisatie ook een transformatie wordt geprobeerd te bewerkstelligen binnen het sociale domein om de verschillende organisaties de ruimte te geven om samen voor een persoon met verward gedrag passende zorg te bewerkstelligen, is er binnen gemeenten en binnen de gebiedsteams wel sprake van enige vorm van hiërarchie. Zo leggen professionals nog steeds verantwoording af aan hun leidinggevende, die ten slotte ook, soms via nog een of meerdere schakels, verantwoording aflegt aan de wethouder.

De tweede vorm is de Netwerk Administratie Organisatie (NAO). In deze netwerkform is één organisatie leidend. Deze organisatie komt echter niet vanuit de participerende leden, maar is nieuw in het leven geroepen en voert een coördinerende rol binnen op het gehele netwerk. Inhoudelijk heeft de apart opgerichte organisatie nauwelijks tot geen rol in de uitvoering van afgesproken taken binnen het netwerk. Er is enig vertrouwen nodig om deze vorm te laten werken, al is het minder van belang dan bij het zelfsturende netwerk.

De laatste netwerkform is het leider-organisatienetwerk. Binnen dit netwerk wordt een duidelijke gemeenschappelijke doelstelling gedeeld en er is een hoge mate van samenwerking en interactie. Het hele proces wordt gecoördineerd vanuit één van de betrokken partners uit het netwerk. Omdat er binnen de NAO als netwerkform vaak gedwongen deelnemers meedoen, is een zekere mate van leiding en hiërarchie nodig om het netwerk niet lam te leggen. In de aansturing van professionals in de zorg zijn vaak meerdere lagen te onderscheiden die doorlopen tot aan de wethouder van een gemeente. Deze heeft dan ook weer te maken met aansturing vanuit de Rijksoverheid. Het gevaar van deze rolverdeling is dat de overheid bij tegenslag of onzekerheid snel terug kan grijpen op de strakkere hiërarchische manier van organiseren. Het idee van een netwerk wordt daarmee teniet gedaan. Dit kan tot frustratie en verzet leiden bij betrokken netwerkleden (Klijn & Koppejan, 2016).

De eindverantwoordelijkheid van personen met verward gedrag ligt sinds januari 2017 bij de gemeenten. Zij hebben daarom een regiefunctie in de samenwerkingsverbanden. Het is voor dit onderzoek ook van belang hoe de gemeenten deze regierol invullen. Enerzijds moeten professionals ruimte hebben om te durven handelen en daar ook voldoende rugdekking voor voelen, anderzijds is bij een incident de wethouder degene die op het matje wordt geroepen (Blanke, 2013).

Samenvattend bestaan in gemeenten leider-organisatienetwerken. Deze kunnen succesvol zijn wanneer professionals voldoende handelingsvrijheid krijgen van de bestuurders en regisseurs. Daarnaast moet het netwerk overzichtelijk blijven. Enerzijds moeten alle belangrijke stakeholders betrokken worden, anderzijds moet dit niet lijden tot een te groot en onoverzichtelijk netwerk. "Successful collaboratives pay considerable attention to getting stakeholders to participate and [...] exclusion of critical stakeholders is a key reason for failure" (Ansell & Gash, 2011, p. 556). De netwerkstructuur is grotendeels afhankelijk van de regievoering (bepalend voor de aansturing) in het netwerk (Janssen, 2016). Om de gemeentelijke regievoering nader te definiëren wordt allereerst ingegaan op publiek netwerkmanagement.

2.3. Publiek netwerkmanagement

Het bieden van oplossingen voor complexe maatschappelijke problemen, zoals een aanpak voor personen met verward gedrag, kan door middel van het uitoefenen en invloed op de netwerksamenwerking. Om invloed uit te oefenen op het netwerk door middel van doelgerichte

sturing wordt netwerkmanagement genoemd, bijvoorbeeld als een gemeente zichzelf opwerkt als de regisseur van het samenwerkingsverband. Hierdoor worden publieke waarden gecreëerd en is er sprake van publiek netwerkmanagement. Het is niet vanzelfsprekend dat publiek netwerkmanagement een succesvolle uitkomst heeft, hiervoor dient de gemeentelijke regisseur een effectieve netwerksamenwerking te smeden door een aantal zaken in de samenwerking te integreren (Gerritsen, 2011). Deze zaken gaan in op de uitwisseling van informatie tussen partijen en het geven van zelfstandige handelingsruimte aan betrokken partijen binnen het netwerk. Betrokken partijen moeten binnen een kader van algemene afspraken, genoeg ruimte krijgen om oplossingen aan te kunnen dragen voor een complex probleem. Vanwege de aard van de problematiek, zoals binnen het zorg- en veiligheidsdomein, is het niet realistisch om strikte en op voorhand vastgestelde regels te hanteren binnen de samenwerking (Gerritsen, 2011). Een ander aspect om de netwerksamenwerking effectief te laten zijn is door het sturen op 'outcomes', dat wil zeggen dat er niet geregisseerd dient te worden op vastgestelde regels en individuele uitvoeringen van zorg- of veiligheidstaken van een samenwerkingspartner, maar op prestatieafspraken (Goldsmith & Eggers, 2004). Het laatste aspect waarop ingespeeld kan worden voor het bewerkstelligen van een succesvolle netwerksamenwerking is dat de regisseur niet enkel stuurt op samenwerkingspartners (horizontaal) of op uitkomsten (verticaal), maar juist probeert ook te probleemgericht probeert te sturen door horizontale en verticale sturingsvormen te combineren. Hierdoor wordt de expertise van samenwerkingspartners samengevoegd, groeit te betrokkenheid en eigenaarschap van deelnemende organisaties aan het netwerk en tegelijkertijd worden er toch vaste algemene kaders vastgesteld waarbinnen de organisaties kunnen bijdrage aan een oplossing voor een complex probleem (Gerritsen, 2011).

De samenwerking faciliteren, initiëren en zorgen dat de betrokken partijen met elkaar interacteren is het primaire doel van publiek netwerkmanagement. Interactie bewerkstelligen en begeleiden om tot een nieuwe acties te komen, doet een publiek netwerkmanager door samenwerkingsregels te creëren en te bewaken (Klijn et al., 2016). Door samenwerking te faciliteren met als gevolg dat samenwerkingspartners met elkaar interacteren ontstaat er een zekere mate van vertrouwen. Dit vertrouwen zorgt er tevens voor dat het netwerk effectief werkt, zoals eerder ter sprake is gekomen in dit onderzoek (Van Dijk, 2008; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Tevens dient er sprake te zijn van duidelijke spelregels die onderlinge interactie mogelijk maken. Interactie wordt tegelijkertijd ook makkelijker gemaakt als er gemeenschappelijke doelen en percepties bestaan over het op te lossen probleem (Klein et al., 2010).

2.3.1. Netwerkmanagement en regie

Netwerkmanagement kan inzicht verschaffen in de gemeentelijke regierol van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag. De gemeentelijke regierol blijkt overeenkomsten te kennen met de definities van netwerkmanagement (Van Straaten, 2013). Er bestaan in de bestuurskundige literatuur talloze definities die ingaan op het concept 'regie' of gemeentelijke sturing (Luijckx et al., 2009). Om nader in te gaan op gemeentelijke regievoering zijn twee een definitie van belang. De eerste definitie geeft weer wat het doel is van gemeentelijke regievoering: "Regie is gerichte beïnvloeding van het gedrag van individuen, groepen of organisaties, of van hun onderling relaties." (Koppenjan, 2014, p.138). Hiermee wordt door Koppenjan duidelijk gemaakt dat regie zorgt een verandering bewerkstelligt in het handelen van afzonderlijke netwerkpartners en de relatie tussen netwerkpartners onderling. Dit sluit aan bij de theorie over de netwerkbenadering zoals eerder in dit onderzoek belicht, waarbij er relaties zijn tussen onderling verbonden samenwerkingspartners en waarbij gemeenten

tevens een van de betrokken partijen is met invloed op het besluitvormingsproces (Van Straaten, 2013).

Een tweede definitie die gemeentelijke regie omschrijft op een specifieke manier is van Litjens, Pröpper en Westeijn (2004, p.13): "Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat." Het verschil tussen beiden definities is dat dat Litjens, Pröpper en Westeijn, in tegenstelling tot de definitie Koppenjan, gemeentelijke regie als een op zichzelf staande vorm van sturing omschrijft die focust op het creëren van onderlinge afstemming tussen betrokken netwerkpartijen om in gezamenlijkheid een beoogd doel te behalen (Van Straaten, 2013).

Bij deze definitie hoort dan ook het stimuleren van samenwerking en afstemming, maar ook het bijleggen van mogelijke conflicten tussen de betrokken partijen, het zorgen van een vrijwillige open en actieve bijdrage door de relevante partijen. De keerzijde van gemeentelijke regievoering is dat de kans bestaat dat regie vooral wordt gezien als een manier om nieuw beleid te vormen. Maatschappelijke organisaties en burgers zien gemeentelijke regievoering vooral als een manier om te sturen op het uitvoerende niveau, zoals de hulpverlening rondom personen met verward gedrag.

Volgens de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2007) houdt gemeentelijke regie in dat gemeenten zich nieuwe, netwerkachtige wijzen van bestuur eigen moeten maken. Hierbij hoort het werken met een grote hoeveelheid aan externe (lokale) partners met eigen expertises en het nemen van leiding in die processen. Dat gezag ten opzichte van externe partijen moet door de gemeente veroverd worden zónder dat er sprake is van hiërarchische sturingsrelaties op basis van formele bevoegdheden, oftewel zonder doorzettingsmacht (SMVP, 2007, p.64). Ook tussen deze definitie en voorgaande de theorie over netwerksamenwerking zijn er overeenkomsten op te merken. Zo beoogt het netwerk bijvoorbeeld ook om afspraken kort te sluiten met betrokken partijen om wederzijdse Netwerkmanagement kan inzicht verschaffen in de gemeentelijke regierol van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag. De gemeentelijke regierol blijkt overeenkomsten te kennen met de definities van netwerkmanagement (Van Straaten, 2013). Er bestaan in de bestuurskundige literatuur talloze definities die ingaan op het concept 'regie' of gemeentelijke sturing (Luijkx et al., 2009). Om nader in te gaan op gemeentelijke regievoering zijn twee definities van belang. De eerste definitie geeft weer wat het doel is van gemeentelijke regievoering: "Regie is gerichte beïnvloeding van het gedrag van individuen, groepen of organisaties, of van hun onderling relaties." (Koppenjan, 2014, p.138). Hiermee wordt door Koppenjan duidelijk gemaakt dat regie zorgt een verandering bewerkstelligt in het handelen van afzonderlijke netwerkpartners en de relatie tussen netwerkpartners onderling. Dit sluit aan bij de theorie over de netwerkbenadering zoals eerder in dit onderzoek belicht, waarbij er relaties zijn tussen onderling verbonden samenwerkingspartners en waarbij gemeenten tevens een van de betrokken partijen is met invloed op het besluitvormingsproces.

Een tweede definitie die gemeentelijke regie omschrijft op een specifieke manier is van Litjens, Pröpper en Westeijn (2004, p.13): "Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat." Het verschil tussen beiden definities is dat dat Litjens, Pröpper en Westeijn, in tegenstelling tot de definitie Koppenjan, gemeentelijke regie als een op zichzelf staande vorm van invloed omschrijft om onderlinge afstemming tussen betrokken netwerkpartijen te bewerkstelligen en om in gezamenlijkheid een beoogd doel te behalen of na te streven (Van Straaten, 2013).

2.4. Gemeentelijke regievoering

Bij de invulling van de regiefunctie die gemeentes van het Rijk gekregen hebben om maatschappelijke vraagstukken en de bijbehorende netwerksamenwerking het hoofd te bieden, worden gemeenten door de rijksoverheid vrijgelaten in de invulling van hun regierol en de samenwerking met het netwerk dat zij willen aangaan. Om gemeentelijke regievoering te bewerkstelligen in de aanpak voor personen met verward gedrag, kunnen er allerlei keuzes in de aankleding van de regiefunctie worden gemaakt. Er kan gekozen worden voor een gemeentelijke rol waarbij regisseur terughoudend en op de achtergrond functioneert (Van Straaten, 2013). Hierbij worden vooral uitgevoerde taken van het netwerk gemonitord, tenzij netwerkleden een expliciet beroep doen op de hulpbronnen, expertise of andere vorm dienst van de gemeente. Een functie die een tegenovergestelde manier van regisseren inhoudt, is het invullen van de gemeentelijke regierol op een dominante wijze. Dit houdt in dat de gemeentelijk regisseur een bepaalde kijk op het probleem en een mogelijke oplossing kan opleggen aan betrokken netwerkpartners. Door deze twee tegenstellingen in de uitvoering van gemeentelijke regie kan een breed palet aan verschillende regietypen ontstaan (dominant of dienstverlenend, maar ook op basis van aangevoerd beleid of op basis van consensus en overtuiging) (Luijkx et al., 2009, p.93). Dat er een grote verscheidenheid bestaat van gemeentelijke regietypen is voordelig voor de gemeenschappelijke doelen die in het beleid van de gemeente worden gesteld (Van Straaten, 2013). Dit betekent dat ze typen gemeentelijke regie ook verband houden met het de mate van succes van het beleid, de gekozen sturingsrol heeft hier namelijk een grote invloed op. Om meer zicht te krijgen op de verschillende vormen van gemeentelijke regie, zullen de bekendste typen van gemeentelijke regie in de volgende paragrafen nader worden toegelicht. Deze typen kennen soms een grote overlap, daarom zal aan het eind van deze paragraaf gekomen worden tot een overzicht van meest voorkomende typen van gemeentelijke regie (Van Straaten, 2013).

2.4.1. Regisseurs: opdrachtgever, coproductent of facilitator

Een van de eerste auteurs die gemeentelijke regietypen wist te onderscheiden is door Luijkx et al. (2009, p.97). De onderscheiding tussen gemeentelijke regisseurs werd gemaakt tussen de opdrachtgever, coproductent en facilitator. Het eerste type gemeentelijke regisseur is de zogeheten *opdrachtgever*. De opdrachtgever als gemeentelijke regisseur is een regisseur die zaken afdwingt bij betrokken netwerkpartners op basis van beleid dat al eerder is bepaald. De netwerkpartners die door deze gemeentelijke regisseur worden betrokken worden enkel ingezet om taken uit te voeren die passen binnen het gemeentelijk beleid. De eindverantwoordelijkheid van de uitgevoerde taken worden bewaakt en gecoördineerd door de opdrachtgever. Indien de uitgevoerde taken niet de beoogde beleidsdoelstellingen bereiken, grijpt de opdrachtgever in om de netwerkpartners bij te sturen.

In de tweede vorm die door Luijkx et al. (2009) wordt beschreven is de gemeentelijke regisseur een *coproductent*. Deze gemeentelijke regisseur zorgt in deze vorm voor coördinatie op vrijwillige basis in plaats van dwang. Iedere netwerkdeelnemer heeft een gelijke stem en zij zijn in het netwerk gelijk aan elkaar. In samenspraak met de gemeentelijke regisseur wordt getracht om gezamenlijk beleid op te stellen en uit te voeren. Een methode die hierbij veelal gehanteerd wordt is overtuigen en onderhandelen tussen netwerkleden om het beleid op te stellen. De gemeentelijke regisseur heeft een open houding ten aanzien van het aantal betrokken partners in het netwerk.

De derde gemeentelijke regisseur is de *facilitator* volgens Luijkx et al. (2009). Wat deze gemeentelijke regisseur typeert is dat hij geen dwang of inhoudelijke coördinatie van het netwerk gebruikt. De facilitator heeft als primaire taak om diensten te verlenen in de vorm van het faciliteren van

samenwerking tussen de betrokken partijen. De gemeentelijke regisseur heeft in deze vorm geen invloed op het bewandelen van een beoogde route en houdt zich tevens nauwelijks bezig met vooraf gestelde outcomes of resultaten. De invloed van de gemeentelijke regisseur beperkt zich tot het ondersteunen van samenwerkingspartners. Vanwege kennis en ervaring met het lokale veld en de aard van de problematiek, weet deze regisseur de betrokken samenwerkingspartners te adviseren over welke acties zij kunnen ondernemen. De verantwoordelijkheid over het netwerk ligt bij de samenwerkingspartners en in gezamenlijkheid wordt besloten waar de verantwoordelijkheid van een actie ligt.

2.4.2. Regisseurs: beheersingsgericht, uitvoeringsgericht, visionair of faciliterend

Naast de onderscheden gemeentelijke regievormen door Luijckx et al. (2009), hebben Pröpper en Lintjes et al. (2004) ook vier typen van gemeentelijke regie onderscheden, aan de hand van twee veelgebruikte invalshoeken als het gaat om regievoering in de literatuur. Namelijk of de regisseur over doorzettingsmacht beschikt en of de regisseur een eigen 'script' of dat van een ander volgt. De volgende vier gemeentelijke regievormen onderscheiden Pröpper en Lintjes et al. (2004).

Vermogen om eigen beleid te voeren		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	1. Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	2. Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	3. Visionaire regisseur	4. Faciliterende regisseur

- De *beheersingsgerichte regisseur*: deze regiehouder heeft een stabiele manier van handelen en heeft een duidelijke en dominante visie op het beleid en de praktijk van het complexe probleem. Er zijn mogelijkheden om te beslissen en om het netwerk te sturen. Deze regisseur maakt gebruik van bestuurlijke bevoegdheden om actoren tot actie te dwingen.
- De tweede vorm is de *uitvoeringsgerichte regisseur*. Ook deze regisseur heeft de macht om te beslissen en om te bepalen welke richting er op wordt gegaan, maar deze regisseur heeft niet het sturende vermogen om te beslissen welke kant het netwerk op moet om een gestrande casus op te lossen. Bij deze vorm van regie wordt het kader van een aanpak grotendeels vastgesteld door de rijksoverheid, provincie of het netwerk en niet door de regisseur.
- Een andere regisseur is de *visionaire regisseur*. Deze regisseur heeft beleidsmatig veel ruimte om te bepalen hoe een lokale aanpak wordt vormgegeven en deze ook in afstemming met de lokale infrastructuur in te richten. Er zijn echter weinig bevoegdheden tot het uitoefenen van druk op samenwerkende partijen. De regisseur heeft een afhankelijk positie ten opzichte van betrokken samenwerkingspartners. Invloed wordt uitgeoefend door partijen elkaar te laten vertrouwen en tot samenwerking te stimuleren. Er wordt door deze regisseur samenwerkingsafspraken gemaakt met de betrokken partijen.
- De laatste regisseur is de *faciliterende regisseur*. Deze regisseur stelt zich uiterst dienstverlenend op. De regisseur ondersteunt bij het opstellen van een visie en de praktijkhandelingen van lokale organisaties, maar heeft nauwelijks beslissingsmacht. De regie wordt gevoerd namens de betrokken netwerkpartners en hij treedt hierbij op als organisator of coördinator (Pröpper, 2004).

2.4.3. Regisseurs: steward, mediator of katalysator

Naast de vormen van gemeentelijke regievoering die door Luijckx et al. (2009) zijn gepresenteerd, zijn er ook regievormen terug te vinden in een de bestuurskundige literatuur van Ansell en Gash (2012). Hierin staat het begrip *collaborative governance* centraal, dit is een vorm van samenwerking binnen de overheid die niet kan bestaan zonder een vorm van leiderschap of regie. Sterker nog, het is een essentieel onderdeel om tot een succesvolle manier van besluitvorming te komen binnen de overheidssector. Hoe Ansell en Gash (2012) leiderschap definiëren komt overeen met de facilitator van Luijckx et al. (2009), waarbij een leider vooral zorgt voor het faciliteren van samenwerking. Daarbij worden netwerkpartners aangemoedigd tot succesvolle besluitvorming (Van Straaten, 2013).

In deze paragraaf zullen meer vormen van gemeentelijke regie uiteengezet worden op basis van de theorie die aansluit op het begrip *collaborative leadership* van Ansell en Gash (2012). Eén van de regievormen die omschreven wordt is de gemeentelijke regierol als *steward*. Deze gemeentelijke functie is tevens vooral gebaseerd op het faciliteren van het netwerkproces, waarbij het bewaken en het opstellen van een integere manier van werken binnen het netwerk voorop wordt gesteld. Ook hecht deze regisseur veel waarde aan de inclusiviteit van relevante netwerkpartijen en een open communicatie structuur met korte lijnen. Goed contact met alle partijen is voor de gemeentelijke regisseur eerder een regel dan uitzondering en er wordt tevens veel waarde gehecht aan zijn expertise, sociaal kapitaal en reputatie. De steward heeft mede vanwege zijn expertise goed zicht op wat de toegevoegde waarde is van het samenwerkingsverband ten aanzien van een maatschappelijk probleem. De gemeentelijke regisseur als steward neemt naast het faciliteren van samenwerking ook de verantwoordelijkheid op zich door zichzelf als representant van het netwerk te presenteren naar partijen die niet in het samenwerkingsverband zijn betrokken. Deze gemeentelijke regisseur regisseert de netwerksamenwerking op basis van neutrale coördinatie met enige vorm van autoriteit (Van Straaten, 2013) (Ansell & Gash, 2012, p. 7-11).

Een tweede vorm van *collaborative leadership* die Ansell en Gash aanhalen is de *mediator*. Dit zijn gemeentelijke regisseurs die het samenwerkingsproces faciliteren, dit doen zij specifiek door ook het behouden en koesteren van relaties. Ook treden zij op als de belangrijkste bemiddelaar in het geval van conflicten tussen betrokken samenwerkingspartners. Dit doen zij op een eerlijke wijze. Daarnaast zorgen zij ervoor dat er een format of constructie voor een gezamenlijke visie of mening van het samenwerkingsverband ontstaat. Ook zorgt deze gemeentelijke regisseur dat positieve interactie en vertrouwen tussen de samenwerkingspartners wordt bevorderd. Belangrijk om op te merken is dat in de literatuur van Ansell en Gash wordt benadrukt dat dit type gemeentelijke regisseur, als *mediator*, succesvoller kan regisseren als deze buiten het samenwerkingsproces om wordt betrokken (niet als deelnemer van het samenwerkingsverband, maar externe partij) omdat de legitimiteit van deze regisseur staat op basis van neutraliteit. Een externe regisseur zal de rol van mediator hierbij beter kunnen vervullen (Ansell & Gash, 2012, p.10-15).

De derde en laatste vorm van *collaborative leadership* die wordt uitgelicht door Ansell en Gash is de gemeentelijke regisseur als *katalysator*. Deze regisseur bewerkstelligt innovatie, nieuwe mogelijkheden, kansen en ideeën. Dit wordt met behulp van de *katalysator* ook gerealiseerd. Verder denkt de *katalysator* in 'systemen', dit betekent dat deze regisseur verschillende lokale organisaties en beleidsvelden aan elkaar weet te verbinden, door bijvoorbeeld in het sociaal domein de verwarde personen problematiek te verbinden aan aanverwante beleidsdomeinen als woonoverlast- en ontruiming of de Wmo. Een andere belangrijke functie die deze regisseur vervult is het punt

‘agendasetting’, hierdoor worden urgente problemen of casussen omtrent personen met verward gedrag op de agenda van betrokken professionals gezet. Daarnaast zorgt deze regisseur voor het framen en reframen van problemen om urgentie te kweken bij betrokken partijen. Volgens Ansell en Gash dient bij deze regisseur benadrukt te worden dat de rol van *katalysator* verder gaat dan zoals de rollen worden vervuld bij de overige regisseurs (als *steward* en *mediator*). De reden die zij hierbij van belang achten is dat het bewerkstelligen van innovatieve ideeën die inspelen op de aard van de problematiek niet los gezien kan worden van de hechte contactband tussen de gemeentelijke regisseur en netwerkpartners (Ansell & Gash, 2012, pp. 15-17) (Van Straaten, 2013).

Tot slot, alle gemeentelijke regierollen zijn in de voorgaande paragrafen uitvoerig beschreven. Om te weten te komen welke vorm van gemeentelijke regie je het beste kunt integreren als in een besluitvormingsproces binnen de overheid, om een maatschappelijk probleem de kop in te drukken is sterk afhankelijk van de situatie waarin het netwerk zich bevindt en hoe de partijen op elkaar afgestemd zijn. Ook de aard van de problematiek is hierbij van groot belang, hoe complexer het probleem, des te complexer de samenwerking en regievoering. De gemeentelijke regierol is niet per definitie leidend tot succes. Er dient rekening gehouden te worden met beleidsdoelen, taken, het verleden en de maatschappelijke en zakelijke context waarin de samenwerking plaatsvindt. Aan deze facetten kan een gemeentelijke regierol gebonden worden. Bij elk maatschappelijk probleem kan een andere invulling van gemeentelijke regie gebaat zijn. Wat volgens Ansell en Gash (2012) buiten kijf staat is dat de invulling van regie een indicator kan zijn voor de verklaring van succesvol of onsuccesvol beleid (Van Straaten, 2013).

2.4.4. Gemeentelijke regievormen samengevat

Als het gaat om gemeentelijke regievoering kunnen er velen onderscheidingen worden gemaakt tussen de invulling van regievormen binnen lokale overheden. Het verschil tussen deze vormen van gemeentelijke regie is makkelijker op te delen in twee categorieën, namelijk dat verscheidene regierollen opgedeeld kunnen worden in een ‘dominante overheid’ en de overige regierollen vallen onder de categorie ‘dienstverlenende overheid’ volgens Van Straaten (2013). De dominante overheidsrol stuurt op een dwingende manier, de dienstverlenende overheid zorgt voornamelijk voor facilitering van samenwerking tussen betrokken partijen. Deze uitersten krijgen vorm door het volgende schema, waarbij de tien eerder beschreven vormen van gemeentelijke regie van onder andere Ansell en Gash (2016), Pröpper (2004), Litjens et al. (2004) en Luijckx et al. (2009) hun plaats vinden (Van Straaten, 2013).

Vormen van regie binnen gemeenten		
Dominant	Dienstverlenend	
Opdrachtgever	Coproducent	Facilitator
Beheersingsgerichte regisseur	Uitvoerder	Faciliterende regisseur
	Regisseur met visie	Mediator
	Steward	
	Katalysator	

Dit schema laat zien dat de eerdere theorieën over gemeentelijke regievoering in een breder kader over vormen van overheidssturing geplaatst kunnen worden dan enkel de eerder belichte theorie over collaborative leadership van Ansell en Gash (2012). Deze theorie gaat er immers vanuit dat er enkel

vormen van sturing door de overheid bestaan in collectieve besluitvormingsprocessen die veelal geschieden op basis van consensus tussen de betrokken partijen. In de overige theorieën over gemeentelijke regievoering worden op tegenstelling tot collaborative leadership van Ansell and Gash (2012) ook regierollen omschreven die niet enkel uitgaan van besluitvorming op basis van consensus, maar ook op basis van dominantie waarover de gemeentelijke regisseur als opdrachtgever beschikt. Hierdoor wordt het opgestelde beleid van de regisseur enkel uitgevoerd door de betrokken partijen. Een groot gedeelte van de gemeentelijke regierollen kunnen tevens worden samengevoegd om dat zij sterke overeenkomsten kennen (Van Straaten, 2013).

Allereerst, de gemeentelijke regisseur als opdrachtgever en de beheersingsgerichte regisseur lijken op elkaar en kennen meerdere overeenkomsten. Beide vormen van gemeentelijke regie kennen een dominante overheid, waarbij de gemeentelijke regisseur de inhoud van het beleid bepaalt. De overige betrokken actoren hebben slechts een uitvoerende taak. In dit onderzoek wordt aangesloten bij de term *opdrachtgever* als gemeentelijke regisseur.

Een andere samenvoeging kan gemaakt worden tussen de eerder omschreven gemeentelijke regisseur als visionair, die ook veel gemeenschappelijke functies kent als gemeentelijke regisseur als katalysator. Deze twee vormen van gemeentelijke regie hebben een duidelijke visie op de beleidsuitvoering, maar dragen daarbij nieuwe ideeën aan en zorgen er tevens voor maatschappelijke problemen geïdentificeerd worden. Een bijkomstige gemeenschappelijke functie is dat beide gemeentelijke regisseurs urgente zaken op de agenda van betrokken lokale partners weten te zetten. Daarnaast zorgen deze gemeentelijke regisseurs ervoor dat de betrokken samenwerkingspartners te overtuigen, motiveren en te enthousiasmeren om mee te werken aan een mogelijke oplossing voor de spelende problematiek. Hierbij wordt door de regisseurs geen gebruik gemaakt van dwang. De besluitvormingsprocessen rondom maatschappelijke problematiek krijgen een waardevolle bijdrage door deze gemeentelijke regisseurs. Dit onderzoek zal aansluiten bij de term *visionaire katalysator* als gemeentelijke regisseur (Van Straaten, 2013).

De derde regisseursrol die samengevoegd wordt is de *steward*. In dit onderzoek zal dan ook de term *steward* worden aangehouden. Deze gemeentelijke regisseur heeft overeenkomsten met de eerdergenoemd *coproducent* en met de al eerder omschreven regisseur als *steward* van Ansell en Gash. Deze regisseurs rollen kennen een sterke focus op collectieve besluitvorming en consensus. Daarnaast werken deze gemeentelijke regisseurs vooral met het idee van gelijkwaardig partnerschap, waarbij alle betrokken partners betrokken worden in het besluitvormingsproces en een volwaardige stem hebben. Ook het aantal betrokken partijen wordt door deze regisseurs ruimhartig en flexibel opgevat en is volgens hen afhankelijk van de aard van de problematiek.

De vierde regisseursrol wordt in dit onderzoek omschreven als de *mediërende facilitator*. De reden hiervoor is dat deze gemeentelijke regisseur overlappende overeenkomsten kent tussen de regisseur als facilitator, faciliterende regisseur en de mediator zoals beschreven door Ansell en Gash (2012). De overeenkomsten liggen hierbij vooral in de categorie van dienstverlenende overheid. De gemeente stelt zich door middel van deze regisseurs dienstverlenend op ten aanzien van de betrokken partijen. De betrokken partijen worden tevens in staat gesteld om beleidsinhoudelijk mee te beslissen en om hierin keuzes te maken. De regierollen zoals zij beschreven zijn hebben als overlappende factor de dienstverlenende manier van sturing. Daar komt bij kijken dat de gemeente geen initiatiefnemer is van het beleid, maar vaak wordt het beleid gevormd vanuit de netwerkliden en hun keuzes in de praktijk. De gemeente organiseert ter ondersteuning (inhoudelijke) bijeenkomsten en activiteiten als daar een beroep op wordt gedaan door betrokken netwerkliden. In geval van conflicten wordt deze

gemeentelijke regisseur snel benaderd en weet hierbij als bemiddelaar op te treden. Dit onderzoek zal het begrip *mediërende facilitator* aanhouden.

Een afwijkend regietype dat nauwelijks overlapping kent is de gemeentelijke regisseur als *uitvoerende regisseur*, die tevens aangehouden zal worden in dit onderzoek. Dit type gemeentelijke regisseur zorgt ervoor dat het beleid van andere partijen, zowel de rijksoverheid als provincie, kan worden uitgevoerd (Van Straaten, 2013). Van Straaten heeft de gemeentelijke regierollen zoals hierboven zijn samengevoegd worden geplaatst in het schema met een nieuwe term. De volgende vijf gemeentelijke regisseursrollen worden door Van Straaten (2013) als volgt weergegeven en zullen tevens aangehouden worden in dit onderzoek:

Gemeentelijke regie samengevat		
Dominant		Dienstverlenend
1. Opdrachtgever	2. Uitvoeringsregisseur	5. Mediërende Facilitator
	3. Visionairregisseur	
	4. Steward	

2.5. Invulling van de regierollen

Om de bovengenoemd vijf regierollen te bepalen en te herkennen in de praktijk zijn twee variabelen te gebruiken. Deze twee categorieën krijgen vorm door middel van de volgend twee theoretische dimensies: 1. praktijksturing, 2. beleidsvorming. Deze twee dimensies vloeien voort uit de ‘dominante’ en ‘dienstverlenende’ overheid zoals de regierollen van Ansell en Gash, Pröpper, Litjens et al. en Luijckx et al. in de vorige paragraaf zijn opgedeeld door Van Straaten (2013).

Praktijksturing (dimensie 1)

De eerste variabele gaat in op de manier waarop maatschappelijke problematiek (in de lokale aanpak voor personen met verward gedrag) en de zorgplicht die gemeenten dienen te vervullen wordt aangestuurd. Als de gemeentelijke regisseur een dominante rol vervult, zoals in het geval van *opdrachtgever(1)* of *uitvoerende regisseur(2)*, zorgt de gemeente ervoor dat zij op een hiërarchische manier sturing aan de betrokken partijen. Er worden duidelijke eisen gesteld aan de te behalen doelen in de praktijk door de betrokken partners. Deze ‘dwingende’ sturingsvorm is gebaseerd op de bevoegdheid van een bestuurlijke entiteit om de sturen op de aanpak van maatschappelijke problemen (in dit geval: personen met verward gedrag, dit thema is voortgevloeid uit wet of een lokale politieke doelstelling). De bijkomstigheid van deze praktijksturing is dat de mogelijkheid bestaat dat de gemeentelijke regisseurs subsidies kan verstrekken of voorwaarden kan stellen aan de te verstrekken subsidie. Op deze manier kunnen de gemeentelijke regisseurs van invloed zijn op handelingen van partners in de praktijk en de werkwijzen van de betrokken partijen (Van den Heuvel, 2005, p.80). Wat tevens typerend is aan de gemeentelijke regisseur als *opdrachtgever(1)* is dat deze regisseur regelmatig toezicht op de praktijkuitvoering. De regisseur heeft hierbij de mogelijkheid om bij te sturen of de partijen terug te fluiten. In tegenstelling tot de *opdrachtgever(1)*, baseert de *uitvoerende regisseur (2)* baseert de praktijksturing enkel en alleen op de voorgeschreven taak, zoals opgelegd door bijvoorbeeld het management of onderling afgesproken tussen de betrokken partijen. De gemeenten als *visionaire katalysator(3)* of *steward(4)* zorgen voor praktijksturing middels het gebruik van rake argumenten op basis van expertise en innovatieve ideeën, waardoor overige betrokken partijen aanlokkelijke manieren worden aangereikt om te kiezen voor een specifieke route

binnen het handelen of om tot een afgestemde praktijkoplossing te komen voor het probleem (Van Straaten, 2013). Daarom worden zij gepositioneerd in het midden van het schema voor regietypen, wat betekent dat zij niet dominant maar ook niet geheel dienstverlenend zijn. Voor beide rollen geldt dat zij openstaan voor nieuwe ideeën, visie en argumenten en van de betrokken partijen uit het samenwerkingsverband.

De *visionaire katalysator*(3) zorgt er daarnaast voor dat andere partijen verder aangemoedigd worden of geënthousiasmeerd worden om nieuwe mogelijkheden te benutten of andere wegen naar het doel te bewandelen. De *steward*(4) zorgt er daarnaast voor dat de samenwerking tussen betrokken partijen op gang komt, neemt hierbij het voortouw en betreft hierbij alle relevante partijen en representeert zichzelf daarnaast als representant van het netwerk.

Tenslotte bestaat de praktijksturing van een gemeente in haar meest dienstverlenende rol uit het aanbieden van diensten en het betrekken van andere betrokkenen in een besluitvormingsproces of netwerksamenwerking. Hierbij zorgt de gemeentelijke regisseur dat taken van betrokken partijen worden overgenomen als het spaak dreigt te lopen of om meer resultaat te zien. De gemeente kan invulling aan regie geven door bij uitstek dienstverlenend op te treden in de vorm van *mediërende facilitator*(5), de gemeente treedt hierbij op als onpartijdige diplomaat indien er sprake is van conflicten of spanningen tussen de betrokken partners en verhoogt daarnaast vertrouwen en positieve interactie tussen de netwerkleden (Van Straaten, 2013).

Beleidsvorming (dimensie 2)

De *tweede dimensie* gaat over beleidsvorming, ontwikkeling of het beleid dat gevoerd wordt door gemeenten. Deze beleidsvorming speelt in op een maatschappelijk vraagstuk (personen met verward gedrag) bij de invulling van de gemeentelijke regierol. Wederom kan het onderscheid gemaakt worden tussen de dominante en dienstverlenende overheid. Als de gemeente een dominante rol speelt in de aanpak voor personen met verward gedrag, zoals in geval van de *opdrachtgever*(1) is de gemeente de enige partij die de inkleuring en doelstellingen van het Rijk of de regio meeneemt naar de lokale beleidsvorming en dit tevens kan aanpassen of hervormen (Van Straaten, 2013). De overige betrokken partijen zijn bij deze overheersende aanpak van gemeentelijke regievoering alleen de praktijkpartijen van eerder opgesteld of uitgedacht gemeentelijke beleid. Zij hebben nauwelijks invloed op de uitvoering van dit beleid, dit is geheel in handen van de gemeentelijke regisseur. Een niet geheel dominante of dienstverlenende rol is weggelegd voor de *uitvoerende regisseur*(2). Deze *gemeentelijke regisseur* heeft zelf geen invloed op het inhoud van het beleid of de beleidsvorming, deze beleidsvorming is reeds bepaald door de rijksoverheid of provincie. De primaire invulling van deze regierol is het monitoren van de uitvoering van het beleid en streeft de beoogde doelen uit het beleid na, in bepaalde gevallen voert de gemeentelijke regisseur uitvoerende taken gebaseerd op het beleid uit of laat dit uitvoeren door betrokken partijen.

De niet regievoering door regietypen die niet geheel dominant of dienstverlenend kleuren het beleid niet in op basis van bestuurlijke bevoegdheid, in tegenstelling hiervan is er sprake van louter samen opgesteld beleid in de vorm van coproductie en is de invulling hiervan gebaseerd op overeenstemming tussen relevante actoren binnen de lokale aanpak. De gemeentelijke regisseur kan hierbij verschillende rollen vervullen, waaronder de rol als *visionaire katalysator*(3) of *steward*(4). In deze gemeentelijke vormen van regievoering is visie een belangrijke functie, de visie van de regisseur wordt namelijk ingebracht in de gezamenlijke beleidsvorming en besluitvormingsprocessen. Daarnaast wordt deze visie door de gemeentelijke regisseur kracht bijgezet het gebruik van overtuigingsstechnieken, het weerleggen van argumenten en het initiatief tot nieuwe ideeën. De *visionaire katalysator*(3) weet de

betrokken partijen enthousiast te krijgen om nieuwe ideeën uit te proberen. Ook worden urgente zaken voor het bieden van goede zorg en veiligheid (zoals het vervoeren van een persoon van een openbare locatie naar een instelling) op de agenda gezet en weet deze gemeentelijke regisseur een koppeling te maken tussen het regionale beleid en het lokale beleid binnen het sociaal domein (Van Straaten). De *steward*(4) maakt in deze rol ook gebruik van een open houding. Waarbij er transparant wordt gecommuniceerd over de praktijk, ideeën en beleidsprogramma's vanwege de specifieke expertise die deze gemeentelijke regisseur bezit. Tot slot is er de geheel dienstverlenende categorie van gemeentelijke regievoering. De gemeente de dienstverlenende rol *mediërende facilitator* (5), dit betekent dat deze gemeentelijke regisseur betrokken lokale partijen ondersteunt bij het opstellen en het in de praktijk tot uiting komen hun eigen beleid (Van Straaten, 2013).

2.6. Welk regietype is passend voor verwarde personen problematiek

Om iets te kunnen zeggen over welke regievorm nou passend is voor de problematiek rondom personen met verward gedrag, is het van belang om op te hel deren hoe maatschappelijke problemen momenteel worden aangepakt door lokale overheden.

Door de decentralisatie van de overheid krijgen gemeenten steeds meer de verantwoordelijkheid voor complexe maatschappelijke problemen. Een verandering die hierdoor teweeg is gebracht is dat gemeenten afstand hebben genomen van hiërarchische sturingsrelaties en vaker te maken hebben met horizontale relaties met (lokale) organisaties. In de besluitvormingsprocessen binnen de lokale overheid zijn netwerksamenwerkingen vaak aan de orde. Ook dit betekent wederom dat er steeds minder ruimte is voor traditionele gemeentelijke regievoering. De gemeente speelde hierbij een regisserende rol op afstand, die vooral beleidsmatig werd ingekleurd en vele procedures kende. Uiteraard werd hierin expertise meegenomen om een maatschappelijk vraagstuk op te lossen (Van Straaten, 2013). Tegenwoordig zijn complexe maatschappelijke problemen niet meer gebaat bij een afstandelijke en gemeentelijke regie. Het is noodzakelijk om in netwerken te investeren en op netwerksamenwerking te sturen om zowel beleidsmatig als in de praktijk een juiste aanpak te bieden aan de maatschappelijke problematiek. Verschillende lokale partijen worden betrokken om tot een oplossing te komen die ook afzonderlijke organisatiebelangen nastreven. Dit maakt niet alleen het maatschappelijke vraagstuk complex, maar tevens het besluitvormingsproces, de gemeentelijke sturing en de uitvoering in de praktijk (Van Straaten, 2013).

Wijzen waarop door de gemeentelijke regierol gestuurd kan worden zijn eerder beschreven. Hierbij kunnen de gemeentelijke regiefuncties verdeeld worden onder twee categorieën. Enerzijds de categorie waarbij de gemeente een dominante rol speelt ten aanzien van lokale partners of anderzijds de categorie waarin de gemeente haar rol voornamelijk dienstverlenend invult. In het eerste geval wordt de aanpak voor personen met verward gedrag in de praktijk afgedwongen en bestuurd, in het tweede geval wordt de aanpak voor personen met verward gedrag ook gestuurd door overige netwerkpartners en bestaat de regievoering voor een groot deel uit het faciliteren van de samenwerking tussen relevante actoren. Een ander onderscheid dat gemaakt kan worden gaat over de manier de praktijksturing en de beleidsvorming voor de aanpak voor personen met verward gedrag. Gelet op de context van het sociaal domein, waarin de aanpak van personen met verward gedrag haar plaats heeft gekregen in de gemeente Capelle aan den IJssel, waaruit de problematiek bestaat uit multi-problematiek en meerdere van elkaar afhankelijke lokale partners - lijkt het vrij aannemelijk als een gemeentelijke regisseur de rol aanneemt van visionaire katalysator(3) of steward(4) (Van Straaten, 2013).

Deze gemeentelijke invullingen van regie passen namelijk bij de huidige samenleving en ontwikkelingen van het openbaarbestuur, waarbij de oplossing voor complexe problematiek niet ligt bij dominante overheidssturing, maar bij eerder bij samenwerking tussen lokale netwerkpartijen op basis van vrijwilligheid. Hier hoort ook bij dat er gezamenlijk beleid wordt bepaald en gezamenlijk besluiten worden gemaakt. Deze regisseurs hebben tevens zelf inhoudelijke inbreng en expertise wat van belang is om het probleem op te lossen. Onderstreept dient te worden dat er echter geen ideale invulling van gemeentelijke regievoering bestaat, omdat de invulling altijd afhankelijk is van de gegeven context en situatie waarin de problematiek zich afspeelt en waarop gemeentelijke sturing en samenwerking noodzakelijk is (Van Straaten, 2013).

2.7. Knelpunten van gemeentelijke regievoering

Andersson (2008) e.a. hebben onderzoek gedaan moeijkheden die zich voordoen als er een regisseur voor complexe casussen wordt aangesteld. Allereerst gaat het om het urgentieniveau die lokale zorg- en veiligheidspartners zien in het probleem, in dit geval personen met verward gedrag, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Een beleidskader waarin deze problematiek zowel zorginhoudelijk als op veiligheidsniveau wordt geïntegreerd is van belang. Naast de mate waarin gemeenten prioriteit geven aan de aanpak van personen met verward gedrag, speelt ook de inzet van capaciteit en middelen door gemeenten een rol. Een van de knelpunten is dat er maar beperkte samenhang is met andere beleidsterreinen en lokale partners, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Ten tweede speelt het gebrek aan kenniscompetenties bij gemeenten een ander belangrijk knelpunt. Dit houdt in dat coördinatoren voor verward gedrag het proces moeten kunnen managen. Dit houdt ook in dat zij de taal van de partners (zorg, veiligheid en woningbouwcorporaties) moeten spreken en weten wat er bij hen speelt, in staat moeten zijn een netwerk te onderhouden, partners te binden en partijen kunnen committeren aan gezamenlijke doelstellingen en een gemeenschappelijke aanpak. In praktijk blijkt dit moeilijk te zijn voor veiligheids- en zorgcoördinatoren. Vooral kleinere en middelgrote gemeenten, zoals Capelle aan den IJssel, beschikken over onvoldoende inhoudelijke en juridische kennis van relevante beleidsterreinen (Sociale Zaken, strafrechtelijke keten, het zorgveld of huisvesting (CCV, 2017)). Het gevolg van dit gebrek aan expertise bij gemeenten is dat de partners de gemeente niet altijd als serieuze gesprekspartner beschouwen. Het laatste knelpunt is dat vaak voor lang niet alle betrokken partijen bij een gemeente de verwarde personen problematiek prioriteit heeft. Daarnaast vormt de beschikbaarheid van voldoende capaciteit (bedden) in de GGZ een belangrijke voorwaarde voor de aanpak van personen met verward gedrag. Het zijn kleine en middelgrote gemeenten die het vaker niet lukt om gemeentelijke regie te laten slagen. Tevens wordt soms informatie-uitwisseling belemmerd doordat partners niet altijd bereid zijn om informatie met elkaar te delen. De onderlinge afstemming van maatregelen vormt soms ook een probleem. Bovendien zijn een aantal lokale partners nauwelijks te bewegen naar verbetering en vernieuwing bij aanpassing van beleid. Het gaat het bij de integrale aanpak van personen met verward gedrag om regie in samenwerking mét, en geen regie óp zorgpartners en veiligheidspartners. Goede argumenten en nieuwe ideeën aandragen en het faciliteren van de samenwerking, met hierbij het proces overzien en de hulpverlenende ontwikkelingen staan centraal (CCV, 2017).

2.7.1. Oplossing knelpunten en succesvolle regie

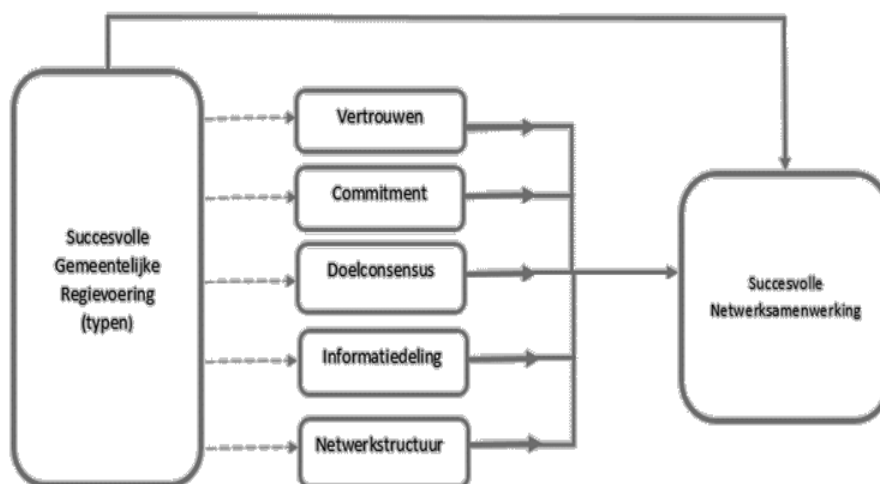
De gemeentelijke regierol in de aanpak voor personen met verward gedrag versterkt moet worden (CCV, 2017). Het succes van de gemeentelijke regierol wordt bepaald door *best persons* die optreden als trekkers in de uitvoering van de aanpak voor personen met verward gedrag. De trekkers moeten in

staat zijn het proces goed te managen, beschikken over een goed en divers netwerk, beschikken over inhoudelijke psychosociale expertise en expertise op het gebied van systematische aanpak, kennis van de activiteiten van partners hebben en korte lijnen met het gemeentebestuur hebben (CCV, 2017). Daarnaast ziet ook het Landelijk Aanjaagteam personen met verward gedrag een meer effectieve opzet van de interne programmasturing van gemeenten als noodzakelijk. Dit betreft meer actie op bestuurlijk vlak tussen gemeenten en in regionaal verband, beleidsmatige kwaliteit en het kweken van urgentie voor het probleem binnen de ambtelijke organisatie. Tevens zou onder meer regionale samenwerking een belangrijke stimulans vormen voor met name kleine en middelgrote gemeenten. Dit zou van belang zijn voor met name de uitwisseling van ervaringen en *best practices* tussen gemeenten, waardoor zij leren van elkaar (Aanjaagteam, 2016).

2.8. Conceptueel model

Eerder zijn de factoren voor een succesvolle netwerksamenwerking en gemeentelijke regievoering aan de orde gekomen. Deze bouwstenen komen uit de bestuurskundige literatuur en bieden meetbare factoren om het complexe vraagstuk rondom de aanpak voor personen met verward gedrag het hoofd te bieden. De factoren dragen bij aan het succes van de netwerksamenwerking.

Naast de netwerksamenwerking is ook gemeentelijke regie aanbod gekomen, door theoretische concepten aangaande regie te combineren zijn er vijf verschillende regietypen te onderscheiden. Elk regietypen bestaat uit een aantal kenmerken. Deze kenmerken zullen getoetst worden om te kunnen concluderen welke regietype(n) momenteel gehanteerd worden in de aanpak voor personen met verward gedrag en op welke wijze deze regievoering van invloed is op de netwerksamenwerking. Het onderzoek tracht door het toetsen van de bouwstenen voor een succesvolle samenwerking én het blootleggen van de gemeentelijke regierol en haar invloed op de netwerksamenwerking te onderzoeken welke invloed de Capelse regisseur heeft op de aanpak voor personen met verward gedrag, welke succesfactoren in de samenwerking behaald worden en waar de lacunes ten aanzien van de regievoering en samenwerking momenteel liggen.



De gemeentelijke regievoering in verschillende typen vormt de onafhankelijke variabele (ov) die van invloed is op de netwerksamenwerking (av). In het model is te zien dat succesvolle netwerksamenwerking niet alleen wordt beïnvloed door de regievoering maar ook de mate van aanwezige netwerkfactoren. Alhoewel dit wordt verondersteld, wordt tevens uitgegaan van het gegeven dat deze relaties in de praktijk genuanceerder zullen zijn.

Hoofdstuk 3 - Operationalisering

Operationaliseren is het “waarneembaar en meetbaar maken van theoretische begrippen in de praktijk en uit het beleid” van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag (Van Thiel, 2014, p.50). Uit het eerder beschreven theoretisch kader zijn de volgende schema’s voortgevloeid, allen met de hoofdbegrippen uit de literatuur en hun indicatoren. Het schema is logischerwijs gebaseerd op centrale begrippen die in de theorie zijn besproken. Een basisonderscheid wordt allereerst gemaakt bij de gemeentelijke regievoering. Deze kan onderverdeeld worden in twee concepten: 1. praktijksturing, 2. beleidsvorming. Deze concepten zijn gebaseerd op invulling van gemeentelijke regie die Ansell en Gash, Pröpfer, Litjens et al. en Luijckx et al. gebruiken en door Van Straaten (2013) zijn samengevat.

Dominant	Gemeentelijke regievoering	Dienstverlenend
	Dimensie 1: PRAKTIJKSTURING	
Eisen stellen: <ul style="list-style-type: none"> • Subsidieverstrekking • Controleren en terugfluiten 	Verleiden en overtuigen: <ul style="list-style-type: none"> • Door gebruik van een visie, innovatie, expertise, nieuwe ideeën. 	Ondersteunen: <ul style="list-style-type: none"> • Faciliteren • Neutrale bemiddeling bij conflicten • Neemt taken over van partijen in praktijk
	Dimensie 2: BELEIDSVORMING	
Gemeentelijk beleid: <ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke visie, samenwerkingsverbanden, werkprocessen en programma’s voor personen met verward gedrag 	Gezamenlijk beleid: <ul style="list-style-type: none"> • Op basis van consensus • Gedeelde visie en gezamenlijke beleidsprogramma’s 	Ontbreken van gemeentelijk beleid: <ul style="list-style-type: none"> • Visie en programma’s van andere partijen • Werkproces en samenwerkingsproces of convenant ontbreekt

Er worden indicatoren toegekend aan de gemeentelijke vormen van regie, die onder te verdelen zijn in de dimensies van praktijk sturing en beleidsvorming. Dit is terug te zien in het volgende schema.

Gemeentelijke regie	Dimensies	Indicatoren
1. Opdrachtgever	1. Praktijksturing; eisen stellen	Heeft doorzettingsmacht en is bevoegd om subsidievoorwaarden te stellen
		Controleert en fluit partijen terug
	2. Beleidsvorming	Gemeentelijk beleidskader met duidelijke doelstellingen, actueel samenwerkingsconvenant en werkproces
1. Uitvoerende regisseur	1. Praktijksturing; stelt eisen	Duidelijke bestuurlijke bevoegdheid met subsidie invloed
		Houdt toezicht op vastgestelde taken en de uitvoering hiervan in de praktijk
	2. Beleidsvorming	Beleid van Schakelteam, Rijksoverheid of provincie wordt aangehouden zonder eigen beleid

3. Visionaire katalysator	1. Praktijksturing; overtuigen	Verleiden door overtuigende argumenten
		Aanmoediging tot samenwerking bij nieuwe complexe casuïstiek of hulpbronnen
	2. Beleidsvorming	Beleid is in samenspraak opgesteld met netwerkpartners op basis van consensus
		Enthousiasmering en sterke inhoudelijke argumenten
		Framed en reframed problemen
		Verbindingen worden gelegd tussen verwante beleidsterreinen
3. Steward	1. Praktijksturing; overtuigen	Verleiding door expertise
		Trekker en initiator samenwerkingsproces
		Representant van de aanpak en samenwerking
	2. Beleidsvorming	Bewerkstelligt 'inclusiveness': er wordt gedacht aan relevante actoren en deze worden uitgenodigd
		Er is gezamenlijk beleidsplan, coproductie en inhoudelijke consensus
3. Mediërende facilitator	1. Praktijksturing; ondersteunen	Open houding: transparant over plannen en doelen in casus
		Ondersteunt en faciliteert samenwerking
		Conflict bemiddelaar op basis van neutraliteit
	2. Beleidsvorming	Bevordert positieve houding tegenover elkaar
	2. Beleidsvorming	Nauwelijks tot geen vastgesteld gemeentelijk beleid

Het schema geeft inzicht in de manieren waarop elk type gemeentelijke regie wordt ingevuld in de praktijk en in de beleidsvorming. Het schema zal als tool gebruikt worden om de invulling van gemeentelijke regie, beschrijven en analyseren. De netwerksamenwerking kan middels de volgende indicatoren in de praktijk onderzocht worden, ook dit schema zal als tool gebruikt worden om de samenwerking in de praktijk te duiden en te kunnen analyseren.

Centraal begrip	Indicatoren
1. Procesfactoren (regie overleggen)	1.1.Face-to-face contact 1.2.Actoren ontmoeten elkaar bij regie overleggen en themabijeenkomsten 1.4. Alle benodigde partijen zijn bij het regie overleg 1.5. Er wordt op een open wijze overlegd 1.6. Partners hebben de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op wensen ten behoeve van gemeentelijk beleid of richting van de aanpak (per casus)
2. Netwerkstructuur	Zelfregulerend netwerk: 2.1.Zelfsturing van netwerkleden

	<p>2.2. Geen duidelijke leider aanwezig</p> <p>2.3. Relevante partijen aanwezig</p> <p>2.4. Elke mening telt</p> <p>2.5. Gelijkwaardigheid</p> <p>Leider-organisatienetwerk:</p> <p>2.6. Eén partij is dominant en regisseert in overleggen</p> <p>2.7. Acties ten behoeve van zorg wordt opgelegd en gecontroleerd door één netwerkpartij</p> <p>2.8. De beslissingsmacht ligt bij één netwerkpartij</p> <p>2.9. Netwerkleiden zitten niet hetzelfde gezagsniveau</p> <p>2.10. Leider van het netwerk stelt doelen op basis van eigen beleid</p> <p>Netwerk Administratie Organisatie (NAO):</p> <p>2.10. Afhankelijke partij voert gezag</p> <p>2.11. Deze afhankelijke partij heeft geen beslissingsmacht maar faciliteert samenwerking en overleggen</p> <p>2.13. Neutrale bemiddelaar</p>
3. Vertrouwen	<p>3.3. Actoren vinden dat er een zekere mate van vertrouwen is tussen de partijen en vertrouwen partijen</p> <p>3.4. Gelijkwaardige machtsverhouding</p> <p>3.5 Er worden kleine winsten geboekt</p> <p>3.6. Er is geen sprake van negatieve voorgeschiedenis of conflict</p>
4. Commitment aan het proces	<p>4.1 Partijen begrijpen elkaars vakgebied en handelingen</p> <p>4.2. Elke partij voelt zich verantwoordelijk voor de aanpak</p> <p>4.3. Er wordt afgestemd en gesproken over een gezamenlijke winst</p>
5. Doelconsensus	<p>5.1 Partijen hebben een gezamenlijk doel</p> <p>5.2. Er zien hebben één gezamenlijk probleem</p> <p>5.3. Gedeelde waarden zijn onderling afgesproken</p>
6. Informatiedeling	<p>6.1. Actoren beschikken over voldoende informatie</p> <p>6.2. Er is overeenstemming over relevante informatie</p> <p>6.2. Er is een samenwerkingsconvenant</p>
7. Perceptie van succesvolle netwerksamenwerking en knelpunten	<p>7.1. Het netwerk wordt als succesvol ervaren</p> <p>7.2. Er zijn doelen behaald die door een afzonderlijke partij alleen niet kunnen worden behaald</p> <p>7.3. Welke knelpunten worden ervaren</p>

Hoofdstuk 4 – Methoden en technieken

4.1. Kwalitatief onderzoek

De aard van dit onderzoek is beschrijvend en tevens exploratief. Het beschrijvende element zit in de theoretische concepten die de (bestuurskundige) literatuur biedt. Eveneens is er een exploratief element in dit onderzoek te vinden, deze verwijst naar de invloed van regievoering op netwerksamenwerking in de aanpak voor personen met verward gedrag. Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn toepasselijk op dit onderzoek, omdat in kwalitatief onderzoek gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om interpretaties en onderliggende waarden van betrokken partners en de gemeentelijke regisseur te onderzoeken. De problemen die hiermee gemoeid zijn kunnen door middel van kwalitatief onderzoek begrepen worden en tevens maakt dit type onderzoek het mogelijk om gaten in de theorie op te vullen die momenteel niet of onvoldoende beschikbaar zijn (Creswell, 2013). Onderzocht wordt of regievoering en netwerksamenwerking factoren bevatten van succesvolle netwerksamenwerking en typen regie, om een uitspraak te kunnen doen over de invloed van de regierol op de netwerksamenwerking in de lokale aanpak voor personen met verward gedrag. Er worden geen direct relaties gemeten.

4.2. Single Casestudy

Dit onderzoek gaat nader in op een nieuw complex maatschappelijk probleem waar de gemeente Capelle aan den IJssel verantwoordelijk voor is. Omdat het onderzoek zich richt op enkel de aanpak voor personen met verward gedrag wordt het onderzoek een single casestudy genoemd. Een single casestudy wordt uitgevoerd om een diepere en veelomvattende manier begrip te krijgen van een bepaald proces (Verschuren & Doordewaard, 2015, p.179). Het verschil tussen een single casestudy onderzoek en andere onderzoeken is dat een casestudy dieper en verbredend is, ook worden de respondenten geselecteerd door de onderzoeker en nemen zij niet deel aan een willekeurige steekproef. Hiernaast wordt in een casestudy onderzoek gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode (Verschuren & Doorewaard, 2015, p. 179).

Dit onderzoek zal slechts één casestudy bevatten en zal geen vergelijkend onderzoek zijn met een soortgelijke gemeente als de gemeente Capelle aan den IJssel. De reden hiervoor is dat gemeenten die net zoals in Capelle, de regie voeren op de aanpak voor personen met verward gedrag, aanzienlijk verschillen met de aanpak in Capelle aan den IJssel. Nog niet in elke middelgrote gemeente is een sprake van een aangestelde regisseur en een samenwerkend (lokaal) netwerk. Als het netwerk aanwezig is, wordt de structuur met een procesregisseur en een casusregisseur vaak niet gehanteerd en tevens is de inrichting van de lokale zorgpartners op een andere wijze ingericht. De wijze van onderzoek doen is een combinatie van methoden, hierdoor worden toevalligheden zo veel mogelijk beperkt om een eenduidig beeld te krijgen van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag. Er zullen interviews worden afgenomen, bijeenkomsten en regieoverleggen worden bijgewoond, maar ook de literatuur en beleidsdocumenten zullen gebruikt worden. De basis en belangrijkste databron van dit onderzoek zijn verkennende en diepte interviews met de procesregisseur en de meest betrokken netwerkpartners (Verschuren & Doorewaard, 2015).

4.3. Interviews

Uit interviews wordt informatie verzameld die niet beschikbaar is in de literatuur. Deze informatie zegt meer over hoe de aanpak er voor personen met verward gedrag er lokaal uit ziet, welke rol er is weggelegd voor de regisseur en hoe er binnen het netwerk wordt samengewerkt (Creswell, 2013). De

semigestructureerde interviews zijn in dit onderzoek afgenomen bij de respondenten die betrokken zijn als regisseur, zorg- of welzijnspartner (maatschappelijke organisaties) en veiligheidspartners (politie, handhaving en het Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond). Door de interviews zullen er onderwerpen ontstaan die van belang worden geacht in het onderzoek, naast de onderwerpen en concepten die eerder zijn geformuleerd uit te theorie (Bryman, 2012).

Alle interviews die gebruikt zijn in het onderzoek vonden persoonlijk plaats, met uitzondering van één telefonisch interview. Daarnaast heeft er ook één duo-interview plaatsgevonden. De onderwerpen die in de interviews besproken zijn, zijn verworven uit de literatuur aangaande gemeentelijke regie en netwerksamenwerking en vervolgens ook zijn door vertaald naar abstracte concepten die niet altijd een duidelijke en meetbare definitie bieden. Daarom wordt er voor het afnemen van interview gebruik gemaakt van concepten die in de praktijk gangbaar zijn voor de ketenpartners en overeen komen met de onderzoekscasus, ook wel sensitizing concepts genoemd.

4.4. Case

Dit onderzoek speelt zich af in Capelle aan den IJssel. Capelle aan den IJssel is een gemeente die al daadkrachtige stappen heeft gezet in het de aanpak voor personen met verward gedrag, waaronder het aanstellen van een gemeentelijke regisseur en een beleidsadviseur bemoeizorg. Kenmerkend aan deze specifieke problematiek die zich afspeelt in Capelle aan den IJssel, is dat de lokale aanpak voor personen met verward gedrag een stevigere basis heeft dan aanverwante (grotere) gemeentes, maar qua aard van de problematiek niet veel verschilt met aanverwante middelgrote gemeenten. Ondanks dat de aard van de problematiek een nationaal aandachtspunt is, weet de gemeente Capelle aan den IJssel op lokaal niveau een aanpak te realiseren die aansluit op de grotere doelstellingen die opgesteld zijn door het Landelijk Schakelteam voor personen met verward gedrag. De uitvoering van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag in Capelle aan den IJssel is toonaangevend voor andere middelgrote gemeenten, omdat nationale doelstellingen in de Capelse aanpak middels een samenwerkingsverband worden vertaald naar het regionale en lokale veld.

4.5. Respondenten

In dit onderzoek zijn 24 respondenten geïnterviewd, allen zijn betrokken in het proces rondom de lokale aanpak van personen met verward gedrag en schuiven met enige regelmaat aan bij een regieoverleg van de gemeente Capelle aan den IJssel of hebben regelmatig te maken met complexe bemoeizorg casuïstiek. De geïnterviewde respondenten zijn: de procesregisseur Bemoeizorg, Stadsmarinier, Zorgmarinier, beleidsadviseur personen met verward gedrag, wijkzorgcoach en ambulant begeleider (Stichting Welzijn Capelle), Nationale Politie (operationeel expert doelgroepen en wijkagenten), Leger des Heils, Eropaf-team/HOI-team, Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond, woonconsulenten van woningbouwcorporatie Havensteder, arrangeur van gehandicaptenzorg Pameijer (Parnassia Bavo Groep), instelling voor specialistische geestelijke gezondheidszorg Mozaïek, GGZ Antes/Bouman (Fact-team en ATB-team), ASVZ, Handhaving, Reclassering Nederland, Bouw- en Woningtoezicht, Middin, De Zellingen, Wmo-adviseur en de manager van Stichting Welzijn Capelle. De respondenten zijn werkzaam bij de gemeente Capelle aan den IJssel, bij zorgorganisaties en bij veiligheidsorganisaties.

4.6. Betrouwbaarheid

Dit onderzoek kan beschouwd worden als een deels gerepliceerd onderzoek. De gemeentelijke regierollen die omschreven en zijn samengevat komen uit het onderzoek van Van Straaten (2013). Aan

de hand van deze regietypen zal onderzocht worden binnen welk type de gemeentelijke regisseur valt en welke invloed dit heeft op het netwerk. De onderwerpen die in de interviews ter sprake zijn gekomen, bestaan uit theoretische concepten waar sensitizing concepts aan verbonden zijn. Er wordt hiervan gebruik gemaakt voor het analyseren van de verkregen empirische data. Om replica onderzoeken bij overige middelgrote gemeenten die een lokale aanpak voor personen met verward gedrag te simplificeren is het onderzoeksproces nauwkeurig beschreven en zijn de theoretische concepten en sensitizing concepts afgebakend. De resultaten in dit onderzoek zijn opgemaakt uit data verzameld en geanalyseerd aan de hand van afgenomen interviews en bestuurskundige literatuur. In de interviews zijn zaken ter sprake gekomen die zich voordeden in een bepaalde tijd en context, nog voor de implementatie van de nieuwe Wet verplichte ggz 2020. Dit maakt het dat de resultaten na 2019 sterk kunnen afwijken, omdat de lokale aanpakken logischerwijs zullen veranderen en dat er geen één op één uitkomsten mogelijk zijn (Thiel, 2010).

4.7. Validiteit

Het onderzoek bevat een operationaliseringschema, dit zal als meetinstrument dienen om de validiteit te vaarboren. Het operationaliseringschema is opgesteld aan de hand van bevindingen aangaande gemeentelijke regievoering en netwerksamenwerking in eerder uitgevoerde bestuurskundige onderzoeken. De interviews zijn afgenomen bij een selectiegroep die frequent aanwezig zijn bij themabijeenkomsten om gemeenschappelijk doelen te overleggen en zorgen en ervaringen met betrekking tot een thema te bespreken. Deze ervaring is relevant omdat er in deze setting ervaringen van lokale partners ter sprake komen. De selectie van de respondenten ten behoeve van de diepte interviews is gebaseerd op directe betrokkenheid binnen de lokale aanpak. Dit betekent dat zij regelmatig aanwezig zijn tijdens themabijeenkomsten én regieoverleggen. De contactgegevens zijn verkregen via de gemeentelijke procesregisseur van de gemeente Capelle aan den IJssel. De interviews zijn afgenomen totdat er datasaturatie plaatsvond. Dit is het moment waarbij de data geen variëteit meer laat zien en er dataverzadiging heeft plaatsgevonden. Datasaturatie wordt in dit onderzoek van belang geacht om dat het realiseren van interviews met alle samenwerkingspartners, het zij uit het heden, verleden of sporadisch niet mogelijk gemaakt kan worden.

4.8. Analyse & rapportage

Door elk van de respondenten is toestemming verleend voor het gebruiken van opname apparatuur om de interviews uit te kunnen werken. Daarnaast is door de onderzoeker aan elke respondent de mogelijkheid geboden om na het afnemen van het interview nog terug te komen op uitspraken of onderwerpen of om deze aan te vullen. De opgenomen interviews zijn letterlijk getranscribeerd, ook zijn hieruit letterlijke citaten opgenomen in het onderzoek (Thiel, 2010). De transcripten zijn vervolgens gecodeerd middels open, axiale en selectieve codering. Deze coderingsvormen hebben ten eerste richting gegeven aan analyse. Daarnaast zijn er codes toegekend door middel van kleurmarkeringen aan zinsdelen. Op deze wijze worden van belang geachte passages uitgelicht (open codering). Daarna zijn de coderingen gecategoriseerd en bestaat er een selectie van relevante passages onderverdeeld in concepten (Verschuren & Doorewaard, 2015).

Hoofdstuk 5 – Casusbeschrijving

De gemeente Capelle aan den IJssel voert sinds 1 januari 2017 de regie op de aanpak van personen met verward gedrag. Voordat de gemeente regie voerde op de bemoeizorg, de zorg die geboden wordt aan cliënten met zorg mijden en een psychiatrisch component hebben in hun problematiek, werd casuïstiek onderverdeeld en besproken in het Lokaal Zorgnetwerk. De coördinatie van het Lokaal Zorgnetwerk lag bij de Capelse welzijnsstichting Buurkracht. Het Lokaal Zorgnetwerk werd na 2016 getransformeerd en werd gemeentelijk beleid gevoerd op personen met verward gedrag. De reden hiervoor is dat de welzijnsstichting, betrokken ketenpartners en de gemeente een stagnatie ondervonden in de vooruitgang van casuïstiek. De bemoeizorgcoördinatie werd overgeheveld naar het gemeentehuis, er werd een procesregisseur aangesteld en er werden regie overleggen en themabijeenkomsten georganiseerd. In de volgende paragrafen wordt de context en de casusbeschrijving van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag in Capelle aan den IJssel omschreven. Om te beginnen komt het voormalige Lokaal Zorgnetwerk aanbod, vervolgens wordt het beleid op personen met verward gedrag nader toegelicht en ten slotte wordt de samenwerking en de huidige werkwijze beschreven.

5.1. Lokaal Zorgnetwerk

In Capelle aan den IJssel was het Lokaal Zorgnetwerk actief, waar meldingen kunnen worden gedaan door instellingen of private personen op het gebied van OGGZ-problematiek. Het gaat daarbij om personen of huishoudens met een meervoudige problematiek die de benodigde zorg mijden en soms voor overlast zorgen. Bij deze personen of huishoudens zijn vaak meerdere instellingen betrokken en is het noodzakelijk om vooraf goede overdrachts- en samenwerkingsafspraken te maken om integrale hulpverleningstrajecten op te kunnen starten zonder dat sprake is van overlap. Centraal in de opgave staat de zekerheid dat de zorg ook daadwerkelijk tot stand komt en niet stopt doordat instellingen naar elkaar wijzen of op elkaar gaan wachten.

Het Lokaal Zorgnetwerk in Capelle aan den IJssel is in 2000 spontaan ontstaan vanuit de beroepspraktijk en heeft bestaan tot en met 2016. Het doel was om de zorg die door diverse organisaties werd geleverd aan personen en huishoudens met een complexe problematiek, beter op elkaar af te stemmen. In 2002 is deze informele overlegstructuur omgezet in het pilot-project 'Lokaal Zorgnetwerk Capelle aan den IJssel'. Dit Lokaal Zorgnetwerk is in 2004 is geformaliseerd. De gemeente en woningbouwcorporatie Havensteder droegen zorg voor de financiering van het Lokaal Zorgnetwerk. In een Lokaal Zorgnetwerk worden probleemsituaties gesignaleerd, casuïstiek besproken en vindt afstemming plaats tussen de diverse betrokken organisaties. Het richt zich op inwoners met meervoudige problematiek (materiële, psychiatrische, psychosociale, sociale en/of somatische problemen) die de zorg mijden of de zorg niet weten te vinden.

Vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning werd de opdracht bij de gemeente neergelegd om invulling te geven aan negen prestatievelden, waaronder het bevorderen van de openbare geestelijke gezondheidszorg. Op lokaal niveau had Capelle aan den IJssel een eigen verantwoordelijkheid. In dit kader wordt met relevante partijen samengewerkt in het Lokaal Zorgnetwerk Capelle aan den IJssel (LZn).

Een deel van de inwoners van Capelle aan den IJssel is sociaal kwetsbaar en niet- of (nog) onvoldoende in staat om in de eigen levensbehoefte te voorzien. Deze inwoners kampen vaak met een ernstige problematiek, regelmatig op meerdere leefgebieden tegelijkertijd. Het gaat dan onder andere om problemen op het terrein van huisvesting, inkomen, schulden, sociale contacten, vereenzaming, huiselijk geweld, verslaving, woonoverlast, (dreigende) dakloosheid, voeding of opvoedproblematiek. Deze inwoners bevinden zich in de gevarezone. Getracht wordt dit te voorkomen door tijdig te signaleren en door te geleiden naar zorg- en/of hulpverlening. Op de eerder genoemde doelgroepen richtte het Lokaal Zorgnetwerk zich.

5.2. Beleid bemoeizorg

Politiecijfers in de regio Rotterdam laten zien dat er in de hele regio jaarlijks 4.000 zogenoemde 'E33-meldingen' bij de politie binnenkomen. Dit zijn meldingen van overspannen, verwarde personen, met vaak een overlastcomponent, maar bijvoorbeeld ook dreigende suïcide. Daarvan zijn circa 1000 meldingen acuut van aard. 50% van de meldingen doet zich voor in de thuissituatie, 35% in de buitenruimte en 15% op overige locaties zoals in een instelling of op werk.

Capelle aan den IJssel kent circa 175 IBS-en (gedwongen opnames) op jaarbasis, dat zijn er ruim 3 per week. In 2016 kwamen er 244 E33 meldingen binnen bij de politie. Tot juli was er nog een afname van 25% van het aantal meldingen ten opzichte van 2015, vanaf juli is het aantal meldingen weer toegenomen. Dit komt waarschijnlijk door een verbeterde registratie. Landelijk gezien ging het de afgelopen jaren om tienduizenden meldingen (Actieplan, 2017). Het landelijke Aanjaagteam Verwarde Personen en brancheverenigingen (waaronder GGZ Nederland) pleiten voor een structurele en integrale aanpak. Een aanpak op het grensvlak van zorg en veiligheid. Een aanpak die samenwerking vereist tussen verschillende disciplines en deels verschillende 'werelden'.

Om te voorkomen dat iemand met een meervoudige problematiek tussen de wal en het schip valt is het belangrijk te komen tot een sluitende aanpak met relevante partijen. Een sluitende aanpak waarin men goed op de hoogte is van elkaars inbreng en mogelijkheden zodat goed kan worden afgestemd, samengewerkt en/of doorverwezen. Voor die sluitende aanpak is het van belang dat wordt gewerkt volgens het principe "één gezin, één plan, één regisseur". De gemeente vervult hierin een belangrijke rol. Het is aan de gemeente om op lokaal niveau samenhangend beleid te ontwikkelen en tot stand te brengen.

Ook de gemeente Capelle aan den IJssel heeft te maken met dit vraagstuk. Zij besloot onder leiding van het COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement) te starten met een bestuurlijke verkenning over 'Verwarde personen en Veiligheid'. Doel van het traject: het verkennen van de problematiek, van dilemma's en oplossingsrichtingen. De opbrengsten zijn verwerkt in een startnotitie waarin aanbevelingen voor de aanpak van gemeente Capelle aan den IJssel zijn geformuleerd. Hierbij staat het versterken van vroegtijdige diagnostiek binnen sociale wijkteams, samenwerking en zorg continuïteit centraal. Het is niet duidelijk hoe de procesregierol zich in de lokale aanpak verhoudt tot ketenpartners en of de regietaak succesvol is voor de aanpak van complexe casuïstiek. Met name het verhelderen van het proces en de samenhang tussen de verschillende werkwijzen van ketenpartners en teams specifiek gericht op personen met verward gedrag dient inzichtelijk worden gemaakt en versterkt, om een sluitende aanpak te kunnen realiseren. Deze regietaak is belegd bij de procesregisseur van de gemeente

Capelle aan den IJssel en zal een essentieel onderdeel vormen van de definitieve aanpak voor mensen met verward gedrag die 1 oktober 2018 gerealiseerd dient te zijn.

Momenteel werkt de gemeente Capelle aan den IJssel aan een implementatieplan van personen met verward gedrag. De huidige situatie, de werkwijze, infrastructuur, de regionale aanpak en de gewenste situatie om te voldoen aan een sluitende aanpak (aan de hand van de 9 bouwstenen van het Nationaal Schakelteam) worden daarmee in kaart gebracht. Onderdeel hiervan is ook dat de Capelse aanpak voor personen met verward gedrag beleidsmatig wordt geïmplementeerd in het nieuwe Wmo beleidskader 2020-2023, het Jeugdbeleid en het Integraal Veiligheidsbeleid. Nieuwe ontwikkelingen en inzichten vragen immers om vernieuwd beleid. Met de wijziging in het beleidskader is er een wettelijke taakstelling voor gemeenten om de regierol in de aanpak van personen met verward gedrag te vervullen.

De opgave is om een sluitende aanpak te realiseren voor verwarde personen. Waarbij mensen eerder en beter in zorg komen, mensen niet tussen wal en schip vallen en escalatie wordt voorkomen. Dit betekent dat de gemeente Capelle aan den IJssel hen eerder in beeld willen krijgen (vroeg signalering), hen zo laagdrempelig mogelijk ondersteunen (preventie en voorkomen terugval) en bij dreigende escalatie een sluitende keten willen hebben. Hiervoor dienen de zorg-, de veiligheid- en het lokale sociale domein goed op elkaar aangesloten te zijn.

Een goedwerkende aanpak houdt verband met een goede regie, die door de procesregisseur van de gemeente Capelle aan den IJssel aangevoerd wordt. Vaak zijn er meerdere processen die onafhankelijk van elkaar en vanuit verschillende zorgpartners worden aangestuurd. De gemeente heeft de taak om op al deze processen regie te voeren.

Sinds 1 januari 2017 voert de gemeente Capelle aan den IJssel de procesregie. Procesregie is de coördinatie en monitoring van afspraken die met de verschillende ketenpartners gemaakt worden. Tevens worden er stelselmatig regieoverleggen gevoerd met ketenpartners in het proces, om een sluitende aanpak van ingewikkelde casussen op elkaar af te stemmen. De gemeente Capelle aan den IJssel onderscheidt meerdere regierollen. Beleidsregie (sturen op te behalen doelstellingen), procesregie (coördinatie en monitoring van de ondersteuning door verschillende partijen/teams) en casusregie (sturen op de uitvoering van ondersteuning van een cliënt). Voor de eerste twee is nadrukkelijk een rol voor de gemeente weggelegd in overleg met de uitvoerende partijen (Ontwikkelagenda Sociaal Domein, 2017).

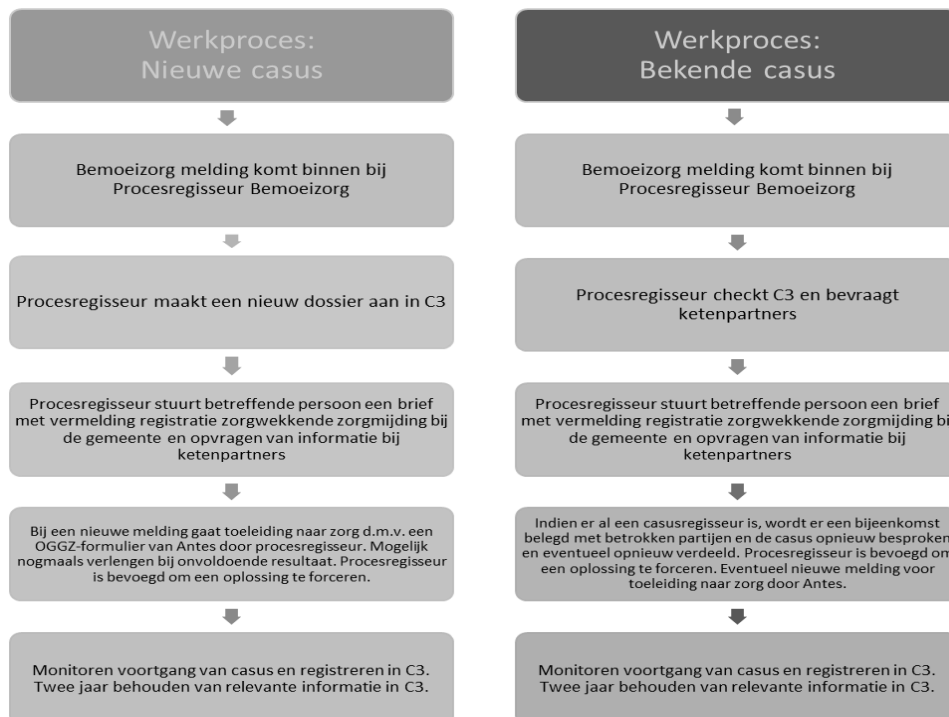
5.3. Nieuwe werkwijze en infrastructuur

De doelgroep personen met verward gedrag is veelzijdig en laat zich moeilijk definiëren. Het gaat niet alleen om psychiatrische problematiek, maar ook mensen met een verslaving, LVB – en geriatrische problematiek. In Capelle wonen 635 mensen met een gediagnosticeerde psychiatrische stoornis (Vektis, 2016) en 600 ouderen met psychogeriatrische problemen. Deze mensen zullen niet altijd verward zijn, maar hebben wel een verhoogde kans op verward gedrag.

Met name de aard en omvang van de groep mensen is onvoldoende in beeld. Dat komt doordat deze groep op diverse plekken ‘binnenkomt’ (zoals wijkteams, handhavers en huisartsen) of nog helemaal niet in beeld is omdat er sprake is van zorgmijding. In de praktijk blijkt vaak sprake van schrijnende problematiek die niet of minder tot ernstige overlast of veiligheidsrisico's leidt en daardoor minder in beeld is. Deze zogenaamde ‘stille problematiek’ gaat vaak gepaard met bijvoorbeeld depressie, eenzaamheid, licht verstandelijke beperking of dementie. Dit beeld werd tijdens de bestuurlijke sessie (2016) bevestigd. De basis voor zorg voor mensen met verward gedrag is de wijze waarop de gemeente de zorg en ondersteuning aan alle Capellenaren aanbiedt. De gemeentelijke visie is om zorg en ondersteuning zo dicht en laagdrempelig mogelijk bij Capellenaren te organiseren, zoals verwoord in de visie op het sociaal domein.

Voor advies, hulp of ondersteuning voor jeugdhulp kan men terecht bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Voor advies en ondersteuningsvragen en zorg voor volwassenen bij de Stichting Welzijn Capelle, het Wmo-loket en de Huizen van de Wijk en voor alle vragen op het terrein van werk in inkomen bij het Werkplein en/of de units Inkomen en Activering en Zorg van Sociale Zaken (GR IJsselgemeenten). Tezamen vormen deze de toegangspoort tot zorg en welzijn. Het betreft hier laagdrempelig contact en is meestal het eerste contactmoment. Het merendeel van de Capellenaren kan met hun vragen hier terecht (circa 85%). Capellenaren die meer zorg en ondersteuning nodig hebben (circa 15%) kunnen terecht bij de wijkteams: CJG-teams, sociaal wijkteams en het Eropaf-team. Het Eropaf-team pleegt Capelle-breed gespecialiseerde inzet op huishoudens met multiproblematiek zoals dat vaak het geval is bij personen met verward gedrag.

Opschaling naar het escalatieteam vindt plaats wanneer het in een van de teams niet goed loopt, of indien er op specifieke problematiek ingespeeld moet worden. Het escalatieteam bestaat uit de procesregisseur jeugdbescherming, de procesregisseur woningontruiming, de procesregisseur huiselijk geweld en de procesregisseur bemoeizorg, onder leiding van de Zorgmarinier. De procesregisseur bemoeizorg regisseert de aanpak van personen met verward gedrag. Het escalatieteam coördineert en monitort afspraken met de verschillende partijen bij problemen in de uitvoering van de hulpverlening, hulpverlening die niet op gang komt, drang en dwang of als er zaken in de samenwerking niet goed verlopen en een casusregisseur vastloopt. Ook wordt het team ingezet bij acute situaties en signalen of op specifieke doelgroepen of thema's waar tijdelijk extra inzet gepleegd moet worden door verschillende partijen. In situaties waarin (woon)overlast een component speelt of waar een andersoortig veiligheidsrisico speelt, schuiven de stadsmariniers aan bij het escalatieteam. De huidige werkwijze bij nieuwe en bekende casuïstiek is in de volgende tabel omschreven.

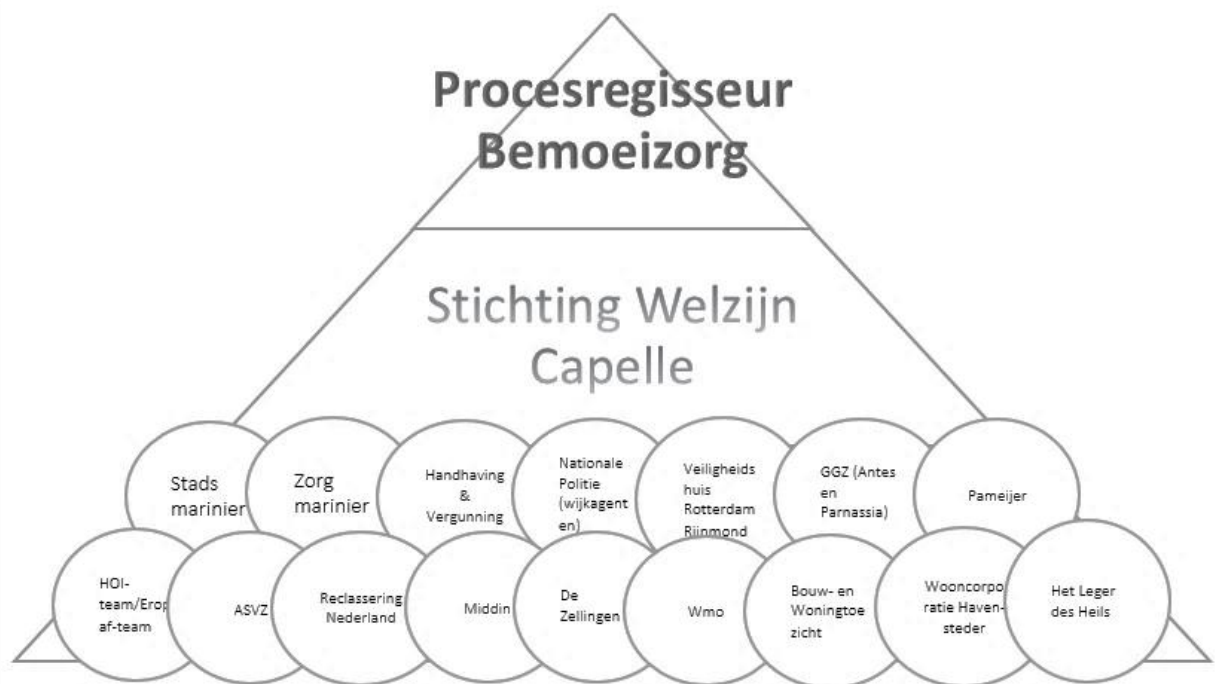


Figuur 3: De werkwijze bij een nieuwe casus en een reeds bekende casus.

5.3.1. Capelse routing

Als het gaat om de lokale aanpak van personen met verward gedrag in Capelle aan den IJssel, worden door de gemeente drie zwaartes onderscheden, ook wel de Capelse routing genoemd.

1. Crisis - Dit is een levensbedreigende situatie die een verward persoon veroorzaakt bij zichzelf of bij derden. Dit dient direct gemeld te worden bij de politie.
2. Niet urgent (wel zorgelijk) - Iemand toont zich verwaarloosd, is verward of is moeilijk contact mee te krijgen, maar situatie is niet levensbedreigend. Dit dient gemeld te worden Stichting Welzijn Capelle middels een warme overdracht.
3. Urgent - Er is twijfel, er is onduidelijkheid over de situatie of er zijn knelpunten in de hulpverlening. Er dient te worden gemeld bij de Procesregisseur Bemoeizorg. De regisseur belegd vervolgens een Sluitende Aanpak bemoeizorg-overleg (regie overleg), waar alle relevante betrokken ketenpartners voor uitgenodigd worden. Door onderlinge afstemming en afspraken wordt een casus opgepakt.



Figuur 4: De Capelse samenwerkingspartners in opschalingspiramide.

5.4. Sluitende Aanpak als opvolging van het Lokaal Zorgnetwerk

De vraag is in hoeverre de Capelse lokale zorginfrastructuur ook voor mensen met psychosociale, cognitieve of psychiatrische problematiek toereikend is. Welke knelpunten worden gezien en welke aanvullende maatregelen zijn nodig om ook voor deze mensen tot een sluitende keten te komen. Hoewel de doelgroep zeer divers van aard is, hebben de mensen in deze doelgroep gemeen dat zij de grip op hun leven (dreigen te) verliezen. Ze hebben vaak (acute) psychische zorg nodig en hebben een verhoogd risico om zichzelf en anderen in gevaar te brengen of overlast te veroorzaken. Een van de belangrijkste opgaven voor een sluitende aanpak is een snelle en zorgvuldige beoordeling en toeleiding naar de juiste zorg en ondersteuning. Vanwege de combinatie van zorgnood en multiproblematiek en vaak een bepaalde mate van overlast, is van belang dat beoordeling op integrale wijze plaatsvindt, waarbij men de situatie vanuit alle invalshoeken benadert. Hiervoor is een goede relatie en

samenwerking tussen teams/loketten vanuit het sociaal domein, GGZ en het Veiligheidshuis essentieel.

De wens om vanuit de gemeente Capelle aan den IJssel met Sluitende Aanpak Bemoeizorg meer efficiënt en gestructureerd samen te werken, ten behoeve van de zorgmijders met psychiatrische, psychosociale en/of verslavingsproblematiek, waarbij er reden is tot zorg. De gemeente beoogt om middels Sluitende Aanpak Bemoeizorg, in samenwerking met de ketenpartners, een platform te bieden voor nauwe ketensamenwerking ten behoeve van een Sluitende Aanpak Bemoeizorg in de brede zin van de definitie. Het vernieuwde werkproces beoogt een verbeteringslag in efficiëntie, in tijd, kennisniveau en vastlegging van samenwerkingsafspraken.

Momenteel zijn de volgende ketenpartners betrokken bij de Sluitende Aanpak Bemoeizorg: Nationale Politie, wijkagenten, Stichting Welzijn Capelle (HOI-team/Eropaf-team), Mozaïek (instelling gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg), ASVZ, thuiszorgorganisatie De Zellingen, ondersteuningsorganisatie Middin, afdeling Handhaving en Vergunningen, afdeling Bouw- en Woningtoezicht, woningbouwcorporatie Havensteder, GGZ (Antes/Parnassia), procesregisseurs (HG, kindermishandeling en woningontzuiming), WMO, Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond, Stadsmarinier, Leger des Heils, Pameijer (gehandicaptenzorg), Zorgmarinier, Reclassering Nederland, beleidsadviseur personen met verward gedrag.

De samenwerking met woningbouwcorporatie Havensteder is in het eerste kwartaal 2017 de samenwerking opgezoekt en hervat. Havensteder is een ketenpartner die zich in het Lokaal Zorgnetwerk had onttrokken. Deze partij werd gemist aan tafel waar het ging om casuïstiek alsook om mee denken over (on)mogelijkheden inzet en verwachtingsmanagement hieromtrent. Verschillende partners worden op individuele casuïstiek uitgenodigd voor overleg in een klein comité op het gemeentehuis.

Het doel van de verwerking van informatie en/of de verstrekking van gegevens wordt in de Sluitende Aanpak als volgt omschreven. Allereerst is het doel het komen tot een sluitende lokale zorgverlening (plan van aanpak) aan betrokkenen die niet in staat zijn om een hulpvraag te formuleren, maar er uiteraard wel een zorgelijke situatie op gebied van gezondheid, welzijn of de lokale veiligheid. Daarnaast is het verkrijgen van inzicht in lokaal voorkomende problematiek, om vervolgens te kunnen werken aan aanpassing en heroverweging van bestaand beleid ook een doel. Tot slot vormt de mogelijkheid ontwikkelen voor een zogenaamde cliënt volgsysteem ter voorkoming van terugval het derde doel van de verwerking en verstrekking van informatie.

5.4.1. Regie overleggen

Voor de Sluitende Aanpak Bemoeizorg-overleg (ook wel regie overleggen genoemd) vorm wordt op casusniveau, met betrokken partijen bijeen gekomen zo veel als nodig om tot goede zorg te komen. Vier per jaar wordt er een netwerk bijeenkomst georganiseerd, voor alle betrokken partijen, in de vorm van een themabijeenkomst en om te evalueren. De Sluitende Aanpak Bemoeizorg-overleggen vinden plaats op het gemeentehuis in Capelle aan den IJssel.

Het regieoverleg bestaat uit de volgende onderdelen. Allereerst worden de betrokken uitgenodigde partijen (ketenpartners) welkom geheten door de procesregisseur (1). Daarna stellen de partijen zich voor en vertellen en vertellen de relatie met de betrokken. Vervolgens schetst de procesregisseur het

probleem of de problematiek, welke hulpverlening is geweest en het doel van de bijeenkomst (3). De melder krijgt daarna de gelegenheid om het knelpunt en vast lopen te bespreken (4). Partijen kunnen hierna vragen stellen en een discussie op gang brengen met verschillende mogelijkheden (5). Besluiten worden genomen en duidelijk moet zijn wie de casusregie gaat voeren. Dit wordt vastgelegd in een document en opgeslagen in het registratiesysteem C3 (6). Een nieuw regieoverleg wordt ten slotte gepland na ongeveer zes weken om de voortgang te bespreken, net zolang als nodig en de zorg opgang is gekomen. Het monitoren, vinger aan de pols contact en indien nodig tussentijds contact kan onderdeel vormen van de voortgang (7). Er wordt van het regieoverleg een verslag gemaakt en in C3 onder documenten gehangen met een mededeling in het logboek (8).

Vaak zijn er meerdere processen die onafhankelijk van elkaar, vanuit verschillende zorg- en veiligheidsprocessen worden aangestuurd. De gemeente heeft de taak om op al deze processen regie te voeren. De invulling van de regierol die wordt uitgevoerd door de gemeente Capelle aan den IJssel wordt in het gemeentelijke Beleidskader Wmo en gezondheid 2017-2020 in twee categorieën omschreven, namelijk: casusregie en procesregie.

5.4.2. Casusregie

De casusregisseur vervult zijn rol volgens de eisen van de moederorganisatie. De gemeente mag er vanuit gaan, dat professionaliteit hierin voldoende geborgd is. Wel zal de voortgang en kwaliteit gemonitord worden. Voorstel is om zaken te agenderen bij de procesregisseur volgens de volgende criteria:

- Wanneer in een nieuwe zaak, de casusregie moet worden belegd
- Wanneer hulpverlening in een casus vastloopt en de partner dit wil bespreken met Sluitende Aanpak Bemoeizorg. Hieruit kunnen taken en/of samenwerkingsverbanden voortkomen; opschalingsmodel
- Wanneer de casusregisseur voornemens is de hulpverlening af te sluiten, maar er twijfels zijn over de wenselijkheid daarvan; regiemodel.
- Op verzoek partner of procesregisseur (bijvoorbeeld vanwege historie, ernst of mediagevoeligheid)
- Wanneer hulpverlening in een casus goed is geslaagd; good practice.

Casusregie is de praktische uitvoering van het principe: één gezin, één plan, één regisseur: de afstemming van de verschillende vormen van hulpverlening in een gezin. Casusregie ligt bij de uitvoerende professionals. De functies van onder andere de eerste lijn, de wijkverpleegkundige en de wijkteams komen hier samen (Wmo beleidskader, 2017-2020).

5.4.3. Procesregie

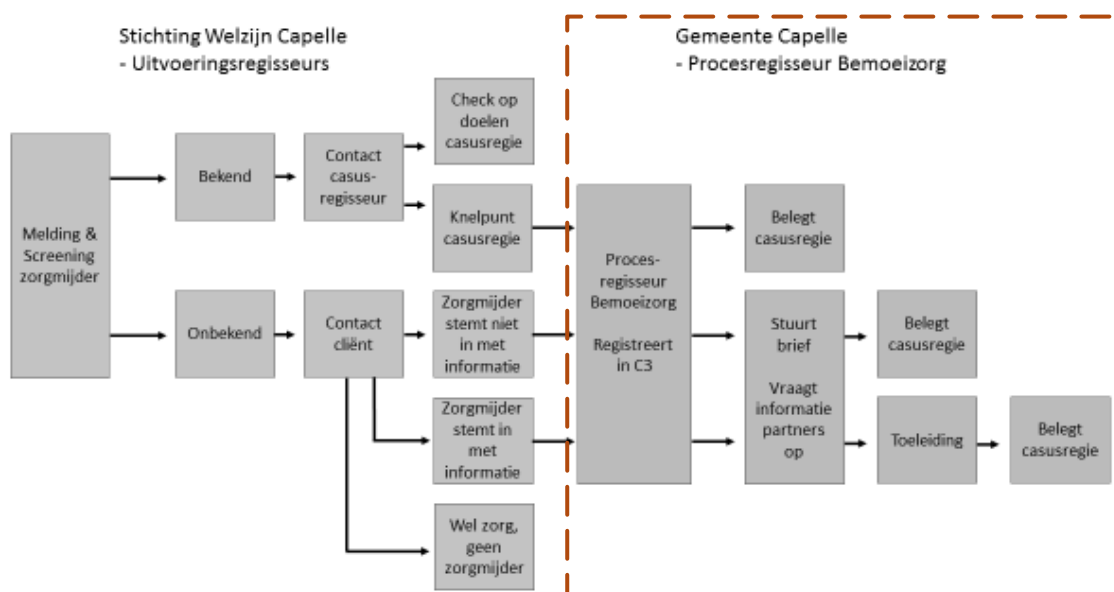
Procesregie is de coördinatie en monitoring van afspraken die met de verschillende partijen (teams) gemaakt worden. Deze functie is belegd bij het gemeentelijk escalatieteam. De opschaling en monitoring op ingewikkelde casuïstiek is hier op één centraal gecoördineerde plek belegd. Om doorzettingsmacht stevig te organiseren, is een zorgmarinier aangesteld die dit team coördineert. De procesregisseur van de lokale aanpak van personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel is Nelleke Kolster.

Omdat de gemeente heeft gekozen voor een regiefunctie op de zaken van Bemoeizorg, wordt er procesregie gevoerd. Het afsluiten van de regiefunctie bij de gemeente zal plaats vinden op het moment dat de zorg geborgd is bij een of meerdere partners Dit impliceert een monitoringsfunctie voorafgaand aan het afsluiten van zaken door het lokale veld. Indien de procesregisseur dat nodig acht, wordt de zaak nogmaals besproken. Hiervoor kunnen betrokken partijen worden uitgenodigd. Indien helder, wordt het verslag aan het C3 dossier gevoegd en wordt de zaak afgesloten.

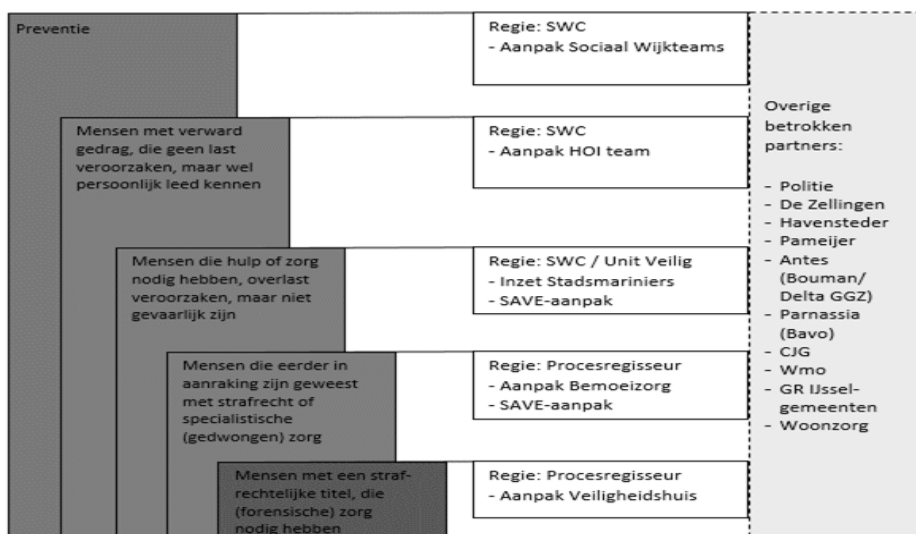
In de praktijk is behoefte aan meer instrumenten om 'drang' toe te passen, oftewel mensen te verplichten hulp/zorg te accepteren. De wetgever werkt aan een kader hiervoor. De Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) wordt in 2020 vervangen door de Wet Verplichte geestelijke gezondheidszorg. De nieuwe wet wil gedwongen behandeling van mensen met psychische problemen minder ingrijpend maken en is veel meer gericht op het voorkómen van verplichte zorg. Een belangrijk verschil is dat verplichte zorg straks ook buiten een instelling opgelegd kan en dat verplichte zorg meer op maat gegeven kan worden. Bijvoorbeeld door iemand buiten een instelling verplichte begeleiding te geven, aan huis of in een polikliniek (Wmo beleidskader, 2017-2020).

5.4.4. Casusregie versus procesregie

Kort samengevat is de casusregisseur verantwoordelijk voor de inhoudelijke hulpverlening en is de procesregisseur verantwoordelijk voor een toets op de vloeiende ketensamenwerking ten behoeve van de cliënt. In de volgende tabellen is weergegeven hoe de invulling van casus- en procesregie op basis van de zwaarte van casuïstiek is vormgegeven.



Figuur 5: De opdeling van uitvoeringsregie (casusregie) en procesregie.



Figuur 6: De werkwijze per cliënt categorie.

5.5. Kennis delen, vastleggen en privacy

Het oude convenant (LZN) dat ten grondslag ligt aan Sluitende Aanpak Bemoezorg wordt momenteel herzien. Hierin worden de deelnemende partijen geactualiseerd en wordt vastgelegd wat de gemeente en betrokken ketenpartners, onder welke condities met elkaar delen.

Er wordt door de gemeentelijke regisseur geregistreerd in het registratiesysteem C3. Hiervoor zijn ook SWC, het Meldpunt woningontruimingen, het Jeugdbeschermingsplein (hierna: JBP) en het CJG gemachtigd. De medewerkers Persoonsgebonden aanpak (PGA) van de unit veilig en de stadsmariniers hebben ook toegang tot C3. In de praktijk registreert van genoemde partijen enkel het meldpunt woningontruimingen, JBP en EA hierin haar acties en bevindingen. Er is volgens afspraken uit het verleden besloten, dat ieder dossiers op 'familiekaart' registreert. Op deze manier is alles in een logboek inzichtelijk. Wanneer er wordt geregistreerd op persoonskaart, is deze inhoud niet te zien in de familiekaart. Wanneer aan deze afspraak niet wordt voldaan, is niet alle informatie voor de soms meerdere betrokken partijen inzichtelijk waardoor er ruis kan ontstaan.

Middels een meldingsbrief wordt de betrokkene op de hoogte gebracht van het feit dat de melding besproken gaat worden in het overleg van Sluitende Aanpak Bemoezorg. De brief wordt verstuurd en ondertekend door de procesregisseur Bemoezorg van de gemeente Capelle aan den IJssel. De meldingsbrief sluit aan bij het convenant.

Bij binnengekomen meldingen doet de procesregisseur een informatieverzoek bij de partners. Het informatieverzoek wordt uitgezet per e-mail en bevat de datum en een korte beschrijving van het incident. De samenwerkingspartner checkt in zijn eigen systeem of cliënt bekend is en deelt, indien bekend, bij voorkeur de volgende informatie:

- Hoe is cliënt binnengekomen
- Hoe de hulpverlening liep
- Wanneer is afgesloten en met welke afsluitcondities (naar beider tevredenheid, gemaakte afspraken enz.)
- Eventuele bijzonderheden, complicerende factoren (zoals belast verleden, bijzondere steunfiguren of verslavingsproblematiek)

Informatie uitwisseling vindt slechts plaats op de volgende manieren

- Door de gemeentelijke basisadministratie aan de Procesregisseur Sluitende Aanpak Bemoezorg, in die situatie waarin er een zorgwekkende situatie wordt gesignaleerd door een derde. En waarbij (een deel van) de persoonsgegevens van betrokkene nodig zijn om voorafgaand aan het contact (en ten behoeve van het adequaat oplossen van de problematiek) met betrokkene helderheid te verkrijgen over de bewoning/familie situatie.
- Door de Procesregisseur Bemoezorg naar de ketenpartners (eerder genoemde deelnemers) binnen Sluitende aanpak Bemoezorg, met als doel afspraken te maken over het plan van aanpak voor de gesignaleerde problematiek.
- Van ketenpartners Sluitende Aanpak Bemoezorg naar de Procesregisseur Sluitende Aanpak Bemoezorg en naar andere ketenpartners met als doel om signalen te melden van personen, die zelf geen hulpvraag hebben geformuleerd maar waarbij wel zorg is om het welzijn en de gezondheid van betrokkene, met als doel een plan van aanpak op te stellen of bij te stellen.

Hoofdstuk 6 - Resultaten

In dit hoofdstuk zal op basis van geanalyseerde verzamelde data de resultaten worden behandeld. In dit onderzoek zijn 24 respondenten geïnterviewd, allen zijn betrokken in het proces rondom de lokale aanpak van personen met verward gedrag en schuiven met enige regelmaat aan bij een regieoverleg van de gemeente Capelle aan den IJssel of hebben regelmatig te maken met complexe bemoeizorg casuïstiek. De respondenten zijn werkzaam bij de gemeente, bij zorgorganisaties en bij veiligheidsorganisaties.

In de eerstvolgende paragraaf zullen de bevindingen ten aanzien van de gemeentelijke regievoering aanbod komen. Hierna volgt een analyse van de bevindingen gekoppeld aan de theorie en casusomschrijving. Dit zal resulteren in een schema waarin gepresenteerd wordt welk regietype de gemeente aanneemt op basis van sturing op inhoud en sturing van het proces in de praktijk.

Vervolgens zal gekeken worden naar hoe de samenwerking tussen de ketenpartners verloopt. Allereerst de procesfactoren (waaronder de regie overleggen), vervolgens de informatie uitwisseling; het vertrouwen; de mate van commitment aan het proces en tenslotte in hoeverre doelconsensus in het proces aanwezig is.

Daarna zullen een aantal opvallende overige bevindingen uit de interviews aanbod komen, waarin wordt weergegeven in hoeverre de samenwerking volgens de ketenpartners geresulteerd heeft in een sluitende aanpak voor personen met verward gedrag, wat hieraan nog mist en hoe zij hun werkzaamheden ervaren.

Tot slot worden de knelpunten ten aanzien van de samenwerking en de regievoering uiteengezet. De onderzoeksbevindingen zullen de volgende deelvragen beantwoorden: "Hoe vervult de gemeente Capelle aan den IJssel haar regierol?" en "Hoe verloopt de netwerksamenwerking in de aanpak van personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel en wat zijn hierbij de knelpunten?"

6.1. Bevindingen regievoering

De gemeente Capelle aan den IJssel speelt naast een sturende in de praktijk van de aanpak, ook een sturende rol in de beleidsvorming rondom de aanpak. Deze sturende rol – die tot uiting komt in verschillende taken in de praktijk van het Capelse sociale domein– wordt in het Capelse beleid op de volgende wijze uiteengezet.

In de gemeentelijke aanpak van personen met verward gedrag zijn er meerdere processen die onafhankelijk van elkaar zijn en vanuit verschillende zorg- en veiligheidsprocessen worden aangestuurd. De gemeente heeft de taak om op al deze processen regie te voeren. De invulling van de regierol die wordt uitgevoerd door de gemeente Capelle aan den IJssel wordt in het gemeentelijke Beleidskader Wmo en gezondheid 2017-2020 in twee categorieën omschreven, namelijk: casusregie en procesregie.

Casusregie is de praktische uitvoering van het principe: één gezin, één plan, één regisseur: de afstemming van de verschillende vormen van hulpverlening in een gezin. Casusregie ligt bij de uitvoerende professionals. De functies van onder andere de eerste lijn, de wijkverpleegkundige en de wijkteams komen hier samen (Wmo beleidskader, 2017-2020). Procesregie is de coördinatie en monitoring van afspraken die met de verschillende partijen (teams) gemaakt worden. Deze functie is belegd bij het gemeentelijk escalatieteam. De opschaling en monitoring op ingewikkelde casuïstiek is

hier op één centraal gecoördineerde plek belegd. Om doorzettingsmacht stevig te organiseren, is een zorgmarinier aangesteld die dit team coördineert. De procesregisseur van de lokale aanpak van personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel is Nelleke Kolster. De gemeente Capelle aan den IJssel is bezig met het vormen van een werkwijze en nieuwbeleid voor in het Wmo beleidskader. Tevens wordt er gewerkt aan het actualiseren van het samenwerkingsconvenant. De invulling en manier van sturing van de regierol, procesregie in het beleidskader genoemd, in de praktijk is getoetst aan de hand van de uitspraken van respondenten die regelmatig betrokken zijn en worden uitgenodigd voor het bijwonen van regie overleggen.

Regievoering is uit te splitsen naar twee verschillende delen van gemeentelijke sturing. De eerste vorm van sturing richt zich op het moment dat de gemeentelijke regisseur kiest door wie, wanneer en welke praktijkhandelingen er uitgevoerd moeten worden indien zich casuïstiek meldt. De tweede vorm van gemeentelijke sturing is de invloed die de gemeentelijke regisseur heeft op het beleid ten aanzien van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag. Met beleid wordt bedoeld dat de gemeente lokaal en regionaal urgentie kweekt voor een goedwerkende aanpak en mogelijkheden ten aanzien van de samenwerking weet te creëren.

Uit de interviews blijkt dat de procesregisseur haar rol percipieert als een gemeentelijke bevoegdheid om een proces van hulpverlening in gang te zetten, uit te laten voeren en te coördineren om een persoon met verward gedrag en de omgeving van de persoon in kwestie te helpen. De procesregisseur spreekt hierbij over het aanzwengelen, benoemen en beleid uitzetten en zegt hierover het volgende:

“De exacte rol van de gemeente is om het hele proces aan te zwengelen (...) het te durven benoemen, beleid uit te zetten en de regie houden op het proces. Ik ga wel lopen maar ik ga het niet zelf allemaal doen. De ketenpartners roep ik soort van ter verantwoording over wat is er gebeurd en wat heb je gedaan en wat kunnen we doen (respondent 1).”

“Ik heb een helikopter view om te kijken wat er gebeurt en zo (...) loopt dat niet en werkt dat niet of loopt het onvoldoende dan stelt de gemeente dat ook weer bij. Ik heb ook doorzettingsmacht, dus ik kan iemand van de casusregie afhalen als iemand of een partij niet goed functioneert en dan kan ik het neerleggen bij een andere ketenpartner (respondent 1).”

Uit een meerderheid van de interviews blijkt dat de gemeentelijke regierol door de betrokken ketenpartners wordt gepercipieerd als een gemeentelijke functie om overkoepelend mee te kijken bij complexe casussen, om ketenpartners bij elkaar te krijgen en om overleggen te organiseren indien de hulpverlening in een casus spaak loopt of als er overlastmeldingen gemeld blijven worden bij de betrokken ketenpartners. Een enkeling van de ketenpartners geeft hierbij aan dat de gemeentelijke regisseur geen invloed heeft op de uittreding van ketenpartners, maar wel op de intreding wanneer er een regieoverleg wordt georganiseerd. De korte lijnen en het vlotte contact wordt door vrijwel elke ketenpartner genoemd als een positief aspect. De invulling van regierol van de gemeente wordt door betrokken ketenpartners vooral geduid als een functie om ketenpartners bij elkaar te roepen en om samenwerking te faciliteren. Daarnaast geven ketenpartners aan dat zij de functie van regisseur gebruiken om te kunnen sparren als de geboden hulp niet (meer) aan voldoende resultaat laat zien. De meeste ketenpartners zijn positief te spreken over de regie die de gemeente momenteel voert door middel van de procesregisseur. Het contact met de procesregisseur wordt door alle ketenpartners als positief ervaren. Ook wordt de procesregisseur ook ervaren als een samenwerkingspartner waarop

gebouwd kan worden. Dit wordt onder andere bevestigd in de interviews door een begeleider van Stichting Welzijn Capelle, Handhaving, een wijkagent en woonconsulten van Havensteder. Een woonconsulente van woningbouwcorporatie Havensteder zegt hier het volgende over:

“Voor mij is zij gewoon mijn steun en toeverlaat. Ik leun helemaal op haar wat dat betreft (respondent 19).”

Voornamelijk de betrokken ketenpartners die werkzaam zijn in de sociale wijkteams van Stichting Welzijn Capelle en een groot gedeelte van de casuïstiek volgens de Capelse werkwijze oppakt, zijn van mening dat de regievoering momenteel nog moet groeien. Ook respondenten die werkzaam zijn bij Mozaïek, thuiszorginstelling De Zellingen en Middin geven aan dat de regierol nog zijn draai moet vinden en dat er nu teveel wordt geleund op de bereidwilligheid en expertise van de procesregisseur. Werknemers van Stichting Welzijn Capelle benadrukken dat in tegenstelling tot de overige respondenten dat de gemeentelijke regisseur nog geen genoeg zicht heeft op het proces. Zij geven hierover het volgende aan:

“Nou, ik denk dat er nog niet genoeg zicht op het proces is (...) dat er nog best wordt vertrouwd op de goede uitvoering van organisaties op het moment dat ze de casus krijgen. Dat is een leerproces en sowieso voor de procesregisseur lastig denk ik, omdat ze net is begonnen. Door de jaren heen ontdek je informatie waardoor je anders gaat ‘acten’ (respondent 4).”

Een meerderheid van de ketenpartners uit het veiligheidsdomein percipieert de gemeentelijke regievoering als een functie waarbij een goede balans moet zijn tussen zorg en veiligheid. Deze ketenpartners geven tevens aan dat de gemeentelijke regierol op deze wijze uitgevoerd wordt. Een minderheid van de geïnterviewde ketenpartners geeft aan dat de regisseur een rol vervult waarbij zij knopen kan doorhakken en ook bevoegd is om dit te doen. Daarnaast kaarten de ketenpartners aan dat de regierol van de gemeente bestaat uit een adviserende rol in plaats van een sturende rol. De argumentatie die de meeste ketenpartners hierbij geven is dat de gemeentelijke regisseur een coördinator is van het verloop in een casus en het proces, maar niet de coördinator van de afzonderlijke werknemers en de bijbehorende belangen. Een ketenpartner zegt hier het volgende over:

“De regisseur als persoon voelt heel goed de twee kanten aan. Zowel het welzijn als de veiligheid. Op het moment dat je die balans goed hebt, dan denk ik wel dat het van belang is dat een procesregisseur een knoop kan doorhakken. (...) De rol van de regisseur is meer een adviserende rol in plaats van een sturende rol. Want we blijven allemaal aparte instanties. Ze kan wel sturen, maar het zou niet moeten. Want wij blijven uiteindelijk altijd verantwoordelijk voor onze eigen zake (respondent 14).”

De meeste ketenpartners geven aan dat de organisatie bekend is met de regierol van de gemeente. Een enkeling van de ketenpartners geven aan dat zij betwijfelen of betrokken collega's die werkzaam zijn binnen de desbetreffende organisatie ook allen op de hoogte zijn van de procesregie die de gemeente voert en de mogelijkheid om complexe casuïstiek op te pakken met een groter netwerk van samenwerkingspartners. Onder andere de ASVZ kaart aan dat niet alle collega's op de hoogte zijn van de procesregisseur binnen de gemeente. Ook Handhaving en de politie kaarten tijdens de interviews aan dat er maar een selectieve groep wijkagenten aanwezig is tijdens de regie overleggen en er nieuwe wijkagenten in dienst zijn. Zij vragen zicht af of elke wijkagent in Capelle op de hoogte is van de procesregisseur of dat de procesregisseur wel op de hoogte is van de wijkagenten in elke wijk. De

wijkagenten benadrukken daarbij het belang van de aanwezigheid van een wijkagent bij een regioverleg. Een wijkagent zegt hier het volgende over:

“In Schollebaar zitten best wel wat belangrijke casussen. Dus ik ben best wel nieuwsgierig, nodigt de regisseur ons uit en komen we niet? Of wordt alleen de stadsmarinier uitgenodigd? Dat is wel een verbeterpunt voor zowel de gemeente als voor ons en van mij. Dat is een van de dingen die wij eenmaal moeten oppakken, dat er altijd iemand van ons aanwezig is tijdens de overleggen (respondent 11).”

6.2. Samenvattend beeld gemeentelijke regie

Eerder zijn de resultaten ten aanzien van gemeentelijke sturing gericht op het beleid omschreven. Aan bod is gekomen op welke manier er wordt gestuurd, zowel praktijkgericht als beleidsvormend. Dit resulteert, in combinatie met de verschillende typen van gemeentelijke regievoering, in een aantal bevindingen die meer vertellen over de wijze en invloed van gemeentelijke regie ten aanzien van de netwerksamenwerking.

Er kan worden vastgesteld dat de gemeente op verschillende manier invulling geeft aan de sturing, voornamelijk door het organiseren van regie overleggen, waardoor de samenwerking wordt gefaciliteerd. Tevens komt de manier van sturing in het uitvoering van het beleid voornamelijk naar voren door de adviserende rol van de regisseur en de keuzes die gemaakt worden op basis van consensus in plaats van het stellen van eisen of het verleiden met vernieuwende ideeën, mogelijkheden of argumentatie. Zoals tevens in de voorgaande paragrafen gepresenteerd, vinden de meeste ketenpartners dat de procesregisseur zich in twee domeinen (zorg en veiligheid) kan verplaatsen en zich op deze wijze representeert. De regisseur kan uitvoerende taken bijsturen, echter gebeurt dit niet nadat er eisen gesteld zijn, maar voornamelijk op basis van inhoudelijke consensus. Er is gedeeltelijk duidelijkheid over de wijze en het moment van opschalen, tevens is er slechts gedeeltelijk duidelijkheid over de transparantie, verantwoordelijkheden en taken van afzonderlijke ketenpartners.

Dit houdt in dat de procesregisseur van de gemeente Capelle aan den IJssel voornamelijk getypeerd kan worden als een steward(4) en een mediërende facilitator(5). Deze regisseur weet netwerkpartners erop te wijzen dat zij kansen moeten pakken en stelt handelingsmogelijkheden bloot als er casuïstiek vastloopt. Een van de kenmerken van deze regisseur is dat er actief nagaat of alle benodigde netwerkpartijen worden betrokken en partijen bij op vrijwillige basis in het netwerk betreft. De samenwerking start als initiatief van de regisseur en daarmee draagt hij stevig bij aan de besluitvorming tussen netwerkpartners tijdens casuïstiek overleggen. De regisseur is hierbij niet dominant en ook niet volledig dienstverlenend. Een consequentie hiervan is dat de gemeentelijke regisseur nauwelijks duidelijke eisen stelt eisen aan de betrokken actoren (ketenpartners) en uitvoerende taken naar zich toe kan trekken (Ansell & Gash, 2016). Dit wordt tevens herkend door een meerderheid van de ketenpartners. De Zorgmarinier zegt hierover het volgende:

“Ik zie dat (...) gevoelsmatig, doen we dat toch wel veel. Je moet als gemeente niet de reflex hebben om te zeggen: “als gemeente pakken wij het allemaal wel op”. Dus eigenlijk wil je echt op procesniveau blijven. De procesregisseur hoort dat duidelijk te maken. De procesregisseur moet echt zo min mogelijk casussen naar zich toetrekken en dat is waar wij met elkaar ook gesprekken over voeren (respondent 16).”

Daarnaast wordt er bij een regisseur als Steward nauwelijks een beroep op haar bestuurlijke bevoegdheid gedaan. Een positieve consequentie is dat de regisseur zorgt voor horizontale regie en sturingsrelaties tussen gemeenten, zorgpartners en veiligheidspartners. Initiëren van samenwerking, een luisterend oor bieden, enthousiasmeren, sparren en het onderhouden van een netwerk en staan voor deze regisseur centraal. De procesregisseur als mediërende facilitator(5) is vooral dienstverlenend aan de netwerkpartijen en laat deze partijen beleidsinhoudelijke keuzes maken. De gemeente verricht bij deze rol op verzoek van andere partijen ondersteunende activiteiten zoals het organiseren van overleggen en treed daarnaast op als een 'mediator' indien zich conflicten voordoen.

6.3. Analyse regievoering

Aan de hand van de bevindingen kan worden opgemaakt dat de procesregisseur, in overeenstemming met het beleidskader, de coördinatie en monitoring van afspraken die met de verschillende partijen (teams) gemaakt worden, uitvoert. Daarnaast is de procesregisseur van mening dat haar doorzettingsmacht inhoudt dat zij bevoegd is om een casusregisseur aan te wijzen of te wijzigen. De interpretatie van de procesregisseur over haar eigen rol ligt het dichtst bij de regievoering als gedeeltelijk een steward(3) en gedeeltelijk mediërende facilitator(4). Dit houdt in dat de regierol van de gemeente meer dienstverlenend dan dominant wordt ervaren door de ketenpartners. Dit komt omdat de procesregisseur invulling geeft aan haar sturingsmogelijkheden door het initiatief nemen voor het samenwerkingsproces en door de uitvoerende ketenpartners hierbij te ondersteunen. Een belangrijk aspect dat de gemeentelijke regisseur aankaart is dat de sturing ook inhoudt dat zij bijstellen indien er zaken niet werken of onvoldoende voortgang laat zien in de dimensie van het proces (de uitvoering). Dit komt overeen met de sturingsmanier in de uitvoeringspraktijk van de opdrachtgever(1).

Er is enigszins een discrepantie tussen de gepercipieerde sturingsmanier van de ketenpartners. Dit komt omdat een meerderheid van de betrokken ketenpartners uit het veiligheidsdomein, de sturingsmanier van de gemeentelijke regisseur ervaart als een manier die twee domeinen weet te verbinden en namens beide partijen (zorg en veiligheid) weet te spreken. Dit komt overeen met de regievoering als steward(4) waarbij de regisseur alle betrokken ketenpartners weet te representeren. De ketenpartners uit het zorgdomein kaarten dit aspect van de gemeentelijke regievoering niet aan. Dit kan mogelijk impliceren dat de betrokken ketenpartners uit het zorgdomein de sturingsmanier van de procesregisseur dit niet ervaren.

Een meerderheid van de betrokken ketenpartners geeft aan dat de regierol van de gemeente niet bestaat uit een sturende rol, maar uit een adviserende rol. Het faciliteren van samenwerking en doorhakken van knopen wordt gedaan in gezamenlijk overleg en op basis van consensus. Dit komt overeen met de sturende middelen van de regisseur als steward (4) mediërende facilitator(5) in de uitvoeringspraktijk. Opvallend is dat slechts vier van de vierentwintig ketenpartners de doorzettingsmacht van de regisseur benoemt. Dit geeft tevens aan dat de gemeentelijke regievoering niet bestaat uit eisen stellen zoals de regisseur als opdrachtgever(1) en uitvoerder(2) verondersteld, echter is het toezichthouden op het proces wel een factor die door de ketenpartners wordt genoemd. Het bijsturen van uitgevoerde taken wordt tevens niet ervaren door de ketenpartners. De aansturing van de regierol wordt voornamelijk gezien als een taak om betrokken ketenpartners aan te spreken op de functionele rol indien een casus spaak loopt. Een kwart van de ketenpartners is bereid om dit zelf te doen.

Uit de interviews blijkt dat niet elke organisatie die uitgenodigd kan worden of weleens uitgenodigd wordt voor een regieoverleg op de hoogte is van de procesregisseur en haar werkzaamheden. Deze bevinding geeft weer dat de gemeentelijke regisseur niet de 'inclusiveness' van ketenpartners volledig bewerkstelligt, het betrekken van alle relevante partijen is niet altijd het geval. De gedeeltelijke

afwezigheid van relevante ketenpartners laat zien dat de regisseur als steward(4) daarom niet volledig opgaat voor de gemeentelijke regisseur van de gemeente Capelle aan den IJssel. De overige aspecten van de steward(4) in de manier van sturen op basis van inhoud en de sturing in de uitvoeringspraktijk komen (gedeeltelijk) overeen met de feitelijke manier van sturen van de gemeentelijke procesregisseur. Zij faciliteert namelijk beleidsvorming op basis van samenwerking, waardoor er input nodig en informatie van lokale verschillende actoren. De meeste ketenpartners geven aan dat zij direct te raden gaan bij de procesregisseur om te sparren over hoe om te gaan met bemoeizorg problematiek, hierbij geeft de gemeentelijke regisseur tips en adviezen over de te ondernemen of te overwegen stappen of organiseert zij een regieoverleg om de casus met meerdere betrokkenen te bespreken. Bovendien lijkt de sturingsvorm van de procesregisseur hierop omdat de gemeente zich niet volledig dienstverlenend en ook niet geheel dominant opstelt. De procesregisseur stelt zich voornamelijk ondersteunend op in het uitvoeringsproces, waarbij de procesregisseur in sommige gevallen ook uitvoerende taken op zich neemt.

Een meerderheid van de ketenpartners zoekt het direct het contact met de procesregisseur indien zij te maken krijgen met een persoon die verward gedrag vertoont. Het initiatief tot het faciliteren van samenwerking door middel van het organiseren van een regieoverleg wordt door de vrijwel alle ketenpartners genoemd als een kerntaak van de procesregisseur. Ten slotte representeert de regisseur zowel het zorg- als het veiligheidsaspect in de aanpak van personen met verward gedrag.

Ook lijkt de manier van sturen op basis van inhoud (beleid) en in de uitvoeringspraktijk (gedeeltelijk) van de procesregisseur op die de sturing van de mediërende facilitator(5) in de theorie genoemd. Ondanks dat de procesregisseur geen eisen stelt op basis van haar bestuurlijke bevoegdheid en niet altijd gebruik maakt van overtuigende argumenten, ondersteunt zij de samenwerking en faciliteert zij deze tevens. Samenvattend laat zien dat de gemeentelijke sturing en de uitvoering van het beleid het meest lijkt op die van de steward(4), de mediërende facilitator(5) en in mindere mate op de visionaire katalysator(3). De procesregisseur vertoont in haar manier van sturen en de uitvoering van het beleid nauwelijks overeenkomsten met de uitvoerende regisseur(2) en de opdrachtgever(1) zoals het volgende overzicht laat zien.

Regierollen	Dimensies	Indicatoren	Aanwezigheid
1. Opdrachtgever	Praktijksturing; eisen stellen	Heeft doorzettingsmacht en is bevoegd om subsidievoorwaarden te stellen	Niet aanwezig
		Controleert en fluit partijen terug	Gedeeltelijk
	Beleidsvorming	Gemeentelijk beleidskader met duidelijke doelstellingen, actueel samenwerkingsconvenant en werkproces	Niet aanwezig
2. Uitvoerende regisseur	Praktijksturing; stelt eisen	Duidelijke bestuurlijke bevoegdheid met subsidie invloed	Niet aanwezig
		Houdt toezicht op vastgestelde taken en de uitvoering hiervan in de praktijk	Niet aanwezig
	Beleidsvorming	Beleid van Schakelteam, Rijksoverheid of provincie wordt aangehouden zonder eigen beleid	Gedeeltelijk
3. Visionaire katalysator	Praktijksturing; overtuigen	Verleiden door overtuigende argumenten	Niet aanwezig

		Aanmoediging tot samenwerking bij nieuwe complexe casuïstiek of hulpbronnen	Gedeeltelijk
	Beleidsvorming	Beleid is in samenspraak opgesteld met netwerkpartners op basis van consensus	Gedeeltelijk
		Enthousiasmering en sterke inhoudelijke argumenten	Gedeeltelijk
		Framed en reframed problemen	Aanwezig
		Verbindingen worden gelegd tussen verwante beleidsterreinen	Niet aanwezig
4. Steward	Praktijksturing; overtuigen	Verleiding door expertise	Gedeeltelijk
		Trekker en initiator samenwerkingsproces	Aanwezig
		Representant van de aanpak en samenwerking	Aanwezig
		Bewerkstelligt 'inclusiveness': er wordt gedacht aan betrekken van alle relevante partijen	Gedeeltelijk
	Beleidsvorming	Er is gezamenlijk beleidsplan, coproductie en inhoudelijke consensus	Aanwezig
		Open houding: transparant over plannen en doelen in casus	Gedeeltelijk
5. Mediërende facilitator	Praktijksturing; ondersteunen	Ondersteunt en faciliteert samenwerking	Aanwezig
		Conflict bemiddelaar op basis van neutraliteit	Aanwezig
		Verhoogt vertrouwen en positieve interactie	Gedeeltelijk
	Beleidsvorming	Nauwelijks tot geen vastgesteld gemeentelijk beleid	Gedeeltelijk

Het bovenstaande overzicht laat zien dat de bemoeizorg regisseur van de gemeente Capelle voornamelijk lijkt op de steward(4), de mediërende facilitator(5) en in mindere mate met de visionaire katalysator(3). De regierol neemt hierbij in het middelste en rechter gedeelte plaats van het schematische overzicht. De sturingsrol kan hierdoor getypeerd worden als sturing in de praktijk waarbij netwerkpartners niet gedwongen worden tot samenwerking, maar de sturing van het netwerk plaatsvindt door het bieden van mogelijkheden in de zorgverlening of aan veiligheidspartners, zonder hen hierbij aan strakke afspraken te houden. De sturing vindt daarnaast ook plaats op basis van expertise waarmee de gemeentelijke regisseur weet te adviseren ten aanzien van het probleem. De samenwerking vindt zijn start door de regisseur. Ten tweede probeert zij zich te presenteren als een regisseur die zowel de belangen van het zorg- en het veiligheidsaspect in acht neemt. De regisseur heeft een open houding ten aanzien van opinies en argumenten van netwerkpartijen en kiest tevens geen partij in geval van conflicten, maar probeert met haar positie in de vastgelopen casuïstiek een nieuwe weg te creëren en botsende belangen naar de achtergrond te brengen. Met betrekking tot de tweede dimensie is aangetoond dat de gemeente bezig is met het ontwikkelen en herzien van beleid ten aanzien van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag. De uitvoering van het beleid bestaat op inhoudelijk vlak uit consensus.

De gemeente acht het belang groot om tot een sluitende aanpak en uitvoering te komen die algemeen gedragen en geprioriteerd wordt. Resultierend lijkt de regierol van de gemeente Capelle aan den IJssel in de aanpak van personen met verward gedrag dan ook het meest op die van de steward(4) en mediërende facilitator(5).

6.4. Bevindingen netwerksamenwerking

Het verloop van de samenwerking is getoetst door de bevindingen van de respondenten vast te stellen over de regievoering in het proces van de samenwerking tijdens een casus. De meeste ketenpartners zijn overwegend positief over de samenwerking. Hierbij wordt benadrukt dat de samenwerking met de procesregisseur voor hen het meest positief is. Zestien van de vierentwintig respondenten zijn tevreden over de huidige samenwerking met ketenpartners. De samenwerking wordt voornamelijk omschreven als een samenwerking van korte lijnen. In de volgende paragrafen komen de aspecten van een succesvolle samenwerking aanbod en de bevindingen daarvan uit de afgenomen interviews.

6.4.1 Vertrouwen

Een grote meerderheid van de respondenten geeft aan vertrouwen te hebben in alle ketenpartners. Ook geeft een meerderheid van de ketenpartners aan dat zij momenteel positief zijn over de mate van vertrouwen in het samenwerkingsproces. Er wordt een gelijkwaardige machtsverhouding ervaren door de meeste ketenpartners. Een meerderheid vindt tevens dat vertrouwen essentieel is voor een goede samenwerking. Er worden kleine winsten geboekt volgens een meerderheid van de ketenpartners. De enige ketenpartner die een negatieve voorgeschiedenis aankaart is woningbouwcorporatie Havensteder. Zij geven aan dat er sprake is geweest van een conflict in de werkwijze van het Lokaal Zorgnetwerk, maar dat zij momenteel tevreden zijn over de netwerksamenwerking en het onderling vertrouwen.

Enkele respondenten, de maatschappelijk werker en de ambulant begeleider (HOI-team en Mozaïek), gaven aan geen vertrouwen te hebben in een bepaalde ketenpartner. De maatschappelijk werker gaf aan niet te vertrouwen in het handelen van het Leger des Heils. De ambulant begeleider gaf daarnaast ook aan dat de procesregisseur geen vertrouwen heeft in Antes. Antes geeft tijdens de interviews aan dat het hen opviel dat zij minder casussen kregen toebedeeld door de procesregisseur en ook Wmo geeft aan dat het opvalt dat er minder indicaties worden afgegeven waarbij er zorgverlening wordt ingezet door Antes als gespecialiseerde hulpverlener, ondanks dat daarover afspraken zijn gemaakt en een aanbesteding vanuit de gemeente is afgegeven. Een medewerker van Stichting Welzijn Capelle duidt dit als een wantrouwen van de procesregisseur richting de specialiseerde geestelijke gezondheidszorg met de volgende toelichting:

"Ik weet ook dat de procesregisseur in één niet nader te noemen partij (ketenpartner) echt geen vertrouwen had. Dit ging om Ates, een zorg toeleider. Dat ze dan toch onder druk van 'het beleid', want goed hun hebben toch betaald (...) of een aanbesteding. Dat zie je dat ze ook wel inziet dat ze hun van meldingen of aanmeldingen moet verziën en niet alles hier bij de stichting deponeert (respondent 10)."

6.4.2 Commitment aan het proces en belangen

De helft van de respondenten voelt zich niet volledig gecommitteerd aan het proces. Het proces wordt volgens de ketenpartners in handen gelegd van de procesregisseur en zij verwachten tevens dat de procesregisseur het proces op sleeptouw neemt. Door zeven ketenpartners wordt er tevens van de procesregisseur verwacht dat zij inhoudelijke taken van een ketenpartner opgepakt indien de overige betrokken ketenpartners aangeven dat de hulp van ketenpartner niet voldoende resultaat laat zien.

Er is in zijn algemeenheid nauwelijks wederzijdse herkenning en afhankelijkheid binnen de samenwerking. Dit komt omdat de ketenpartners verdeeld zijn onder ketenpartners vanuit de zorg en ketenpartners die zich voornamelijk richten op veiligheid. Beide groepen herkennen wel dat er een tweedeling is te zien en dat hier andere belangen mee gemoeid zijn. Een uitzondering is de politie, zij geven namelijk over hun aanwezigheid bij een regiooverleg aan dat zij komen voor hun eigen belangen en niet voor de belangen van een ketenpartner. Deze uitspraak veronderstelt dat er wel eens ketenpartners betrokken zijn die zich moeilijker kunnen verplaatsen in de belangen van overige ketenpartners. Een meerderheid van de respondenten was het met elkaar eens dat er tot een bepaalde hoogte sprake is van botsende belangen. Bij de vraag over botsende belangen noemden twaalf van de vierentwintig respondenten het overstijgende belang van Havensteder om woongenot aan de omwonenden te garanderen bij een langdurende casus. Aan alle respondenten is gevraagd in welke mate deze botsende belangen een invloed hebben op de gelijkwaardigheid en de doelconsensus in de samenwerking. Bijna alle respondenten vertelden dat er sprake is van verschillende belangen en dat wederzijds begrip van belang is, waardoor de gelijkwaardigheid niet in het geding komt. Hierover zegt een ketenpartner:

“Op het moment dat er dingen niet lopen met partners dan kunnen we dat ook aangeven en dan wordt daar een middenweg in gezocht. Het is zo dat de belangen soms heel erg uiteenlopend zijn. Dan we wel aan tafel gaan zitten, maar dat de intenties soms teveel van elkaar afwijken. Ik denk dat dat eerder relevant is. Dan kom je weer op het maatschappelijk versus het persoonlijk belang. Dat zijn vaak de twee zaken die je terug ziet komen (respondent 14).”

Dit geeft aan dat alle ketenpartners de casussen benaderen vanuit de eigen rol en discipline. Het onderscheid in disciplines (zorg versus veiligheid) wordt voornamelijk benadrukt als het gaat om belangen. De meeste partners erkennen dat er verschillende belangen een rol spelen in het gehele proces. Onder andere Mozaïek, HOI-team, Stichting Welzijn Capelle, De Zellingen, Stadsmarinier, Middin, Wmo, Pameijer, Handhaving en de Zorgmarinier onderschrijven het belang van het erkennen van verschillende belangen en het hebben van begrip voor elkaars belangen en werkzaamheden. Dit geeft weer dat bijna alle partners ervaren dat er een wederzijds begrip is van verschillende belangen. Twee wijkagenten zijn hierop een uitzondering. Zij gaven aan dat niet elke ketenpartner het inzicht heeft om vanuit elkaars belang te redeneren. Alle overige partners gaven aan zich te kunnen verplaatsen in het belang van een ketenpartner. Hierover wordt gezegd:

“Omdat je bewust bent van de belangen, want logisch hè, woonbouw wil natuurlijk goed huurderschap. Die wil geen overlast, die wil dat het huis gewoon netjes is. Dat snap ik allemaal. Begrip voor elkaar is er zeker wel, en ik denk dat op het moment dat je weet en beseft dat er verschillende belangen zijn, dan kan je er naar werken om naar elkaar toe te komen omdat je weet dat het logisch is (respondent 2).”

De openheid over wederzijdse profijten via de samenwerking is minimaal. De meeste ketenpartners zijn open over de het doel waarvoor er samenwerking plaatsvindt, echter weten weinig ketenpartners de wederzijdse profijten te benoemen. Er is tevens nauwelijks gedeeld eigenaarschap over de samenwerking en het functioneren van mede-ketenpartners. De meeste ketenpartners vinden het een taak van de procesregisseur om ketenpartners op het functioneren aan te spreken. Een klein aantal

ketenpartners voelt zich soms genoodzaakt om de procesregisseur hier over te informeren. Hierover zegt een ketenpartner:

“Ik heb wel eens het idee dat sommige partners wel eens wat meer gas mogen geven. Meer initiatief. Procesregisseur is de regisseur. Soms geef ik wel eens off the record aan haar door dat dat moet gebeuren. Ik spreek iemand niet persoonlijk aan op de professionele rol, dat vind ik lastig. Ik wil iemand niet in verlegenheid brengen (respondent 11).”

Als het gaat om gedeeld eigenaarschap komt daarin ook de tweedeling tussen zorg en veiligheid sterk naar voren. Het eigenaarschap over de samenwerking wordt grotendeels toebedeeld aan de procesregisseur. Voornamelijk de ketenpartners uit de veiligheidshoek lijken een splitsing te maken tussen het maatschappelijk belang en het persoonlijk belang. Daarbij dienen volgens de respondenten de ketenpartners uit de zorghoek voornamelijk het persoonlijk belang van een cliënt en de ketenpartners uit de veiligheidshoek het maatschappelijk belang. In die zin wordt het eigenaarschap verdeeld over een persoonlijk of maatschappelijk probleem, wat kan zorgen voor een botsing tussen visies. Hierover zegt een Handhaver het volgende:

“Vanuit welzijn wordt snel gedacht vanuit de ‘de persoon’, een persoon met verward gedrag en daar hebben we het beste mee voor. Zij hebben minder oog voor het maatschappelijk belang. Bij veiligheid is het andersom. We zien dat er een persoon is met verward gedrag, wat niet lekker loopt. Daar zijn we wel mee begaan, maar wij zetten het maatschappelijk belang eigenlijk sneller op nummer één. Van twee kanten is daar wat over te zeggen. Het is niet goed en het is niet fout. Het ontaard wel eens in een discussie, want soms schieten wij er te ver in door en de andere kant ook. Ik heb bijvoorbeeld met Antes best wel recent een discussie gehad. Waarbij er iemand telkens meer ruimte werd gegund, terwijl de casus volledig escaleerde. Waarbij wij dan zeggen, het maatschappelijk belang gaat nu voor op persoonlijk belang. Het is een beetje een lelijk woord (...) maar dat we deze meneer willen pampieren, omdat we het beste met hem voor hebben, maar iedereen heeft er last van en meneer is gevaarlijk en wij willen dit begrenzen. Op nummer twee komt wat we met meneer gaan doen. Dat botst dan (respondent 14).”

6.6. Doelconsensus

De ketenpartners zijn verdeeld over het gemeenschappelijke doel en de gemeenschappelijke missie die wordt nagestreefd tijdens de samenwerking. De helft van ketenpartners is van mening dat iedere ketenpartner een ander doel voor ogen heeft tijdens de samenwerking of dat er geen specifiek doel is. Een andere helft, inclusief de procesregisseur, is van mening dat er wel een gezamenlijk doel is. Hierover zegt een ketenpartner:

“Ja we hebben allemaal één doel, ik denk het eigenlijk wel. Het doel is voor de cliënt een oplossing zoeken waar alle betrokken partijen blij mee zijn. En voor de cliënt, de omwonenden en voor een partner of familie van de cliënt. Daarvoor zitten we eigenlijk met z’n allen (respondent 19).”

De gedeelde probleemdefinitie die door meerdere ketenpartners wordt genoemd is een doel dat bestaat uit een goedwerkende oplossing voor de cliënt, met zo min mogelijk overlast en gevaren. Ook geven deze ketenpartners aan dat gemeenschappelijke doel altijd boven een afzonderlijk organisatorisch belang staat. De meeste ketenpartners zijn het erover eens dat de procesregisseur degene moet zijn die het doel bepaalt en degene moet zijn die het doel continu voor ogen heeft. Dit

doel hoort volgens alle partners te gaan over het welzijn van de cliënt met het in acht nemen van de subdoelen van andere ketenpartners (bijvoorbeeld overlast). Hierover zegt een ketenpartner:

“Ik denk dat dat de taak van de procesregisseur is, om juist dat doel voor ogen te houden. Dat haar primaire taak moet zijn: voorkomen dat elk individuele partner zijn belang boven het gezondheidsbelang tussen aanhalingstekens zet. Dus als een persoon met verward gedrag de hele flat op stelten zet, dat de woningstichting de persoon uit die regio of woning probeert te verwijderen. Dat zal vast niet het belang zijn van alle andere partners. Maar dat de regisseur er dan voor zorgt dat het welzijn en het gedrag van die persoon veranderd en niet dat zij uit de omgeving moeten. Dus zij moet op de ontwikkeling van de persoon in kwestie zitten en daar de rode draad in vinden (respondent 11).”

6.4.3. Informatie uitwisseling

De bereidheid om informatie te delen met betrokken ketenpartners varieerde onder de respondenten. De wijkzorgcoach vertelde dat zij de relevante informatie doorgeeft, omdat het anders heel moeilijk wordt om te werken. Ook de veldwerker van het Leger des Heils deelde deze mening. De woonconsulent van Havensteder gaf echter aan hier niet bereid toe te zijn indien de ketenpartner niet bij haar bekend is. Ook voegde zij toe dat zij een dergelijk verzoek om informatie enkel via de mail behandelt. Tot slot maakt de stadsmarinier, Reclassering en Handhaving, een afweging van belangen bij informatie-uitwisseling aan ketenpartners. De stadsmarinier, Reclassering en Handhaving deelt de informatie enkel indien de openbare orde en veiligheid van de cliënt of andere personen in het geding is. Tegelijkertijd zijn bijna alle respondenten geheel bereid om informatie uit te wisselen met de procesregisseur. Ook geeft vrijwel alle ketenpartners aan linksom of rechtsom aan relevante informatie te komen door een netwerk van contactpersonen te onderhouden in verschillende organisaties. De Wmo geeft aan dat zij geen relevante informatie mist om een adequate indicatie voor de hulpverlening te stellen, maar dat er vrijwel geen informatie wordt doorgegeven als de hulpverlening niet goed loopt. Daarnaast geeft de Wmo aan dat zij soms informatie mist als zij op huisbezoek gaat bij een verward persoon, het kan namelijk wel eens voorkomen dat deze persoon dreigend en agressief kan zijn en dat de Wmo consulenten hiervan niet op de hoogte zijn gesteld door de ketenpartners. Daarnaast geven vrijwel alle ketenpartners aan dat zij bereid zijn in noodzakelijke gevallen (bijvoorbeeld als er sprake is van dreigende suïcide en dreiging van de openbare veiligheid) informatie te delen, zij dit enerzijds kunnen verantwoorden aan een rechter en anderzijds willen dat overige ketenpartners die in het traject zijn betrokken op de hoogte zijn van de dreiging.

Opvallend is dat de medewerkers van Antes/Bouman en De Zellingen enkel informatie delen als er een toestemmingsverklaring is ondertekend en tevens geven zij aan nooit informatie te delen over de behandeling. De overige zorgpartners gaven aan ook relevante informatie te delen zonder toestemmingsformulier. Tien van de vierentwintig respondenten geven aan dat het verkrijgen van informatie vanuit de gespecialiseerde gezondheidszorg (GGZ) een moeilijke opgave is. Hierover zegt de Zorgmarinier:

“Het krijgen van informatie vanuit de GGZ is een struikelblok. De GGZ is gewoon nog niet zo ver. Dat maakt het heel lastig. Ook als bijvoorbeeld de GGZ er wel in zit is het gewoon best moeilijk om met ze samen te werken (respondent 16).”

Tegelijkertijd verwachten de meeste ketenpartners dat de procesregisseur vanwege haar achtergrond en expertise aan informatie vanuit de GGZ komt en een meerderheid van de ketenpartners vindt tevens dat dit haar verantwoordelijkheid is.

Naast de GGZ geven voornamelijk ketenpartners uit de zorghoek (Stichting Welzijn Capelle, ASVZ, HOI-team, Middin, Antes, Wmo, De Zellingen en Handhaving) aan dat het tevens moeilijk is om informatie te verkrijgen van de politie. Daarbij geven zij meermaals aan dat het opvragen van informatie en de samenwerking met de politie stug verloopt. De politie geeft op zijn beurt aan dat het delen van informatie alleen gebeurt met een directe ketenpartner, de procesregisseur. Daarnaast is de politie ook van mening dat er tijdens regiooverleggen ketenpartners aanwezig zijn die alleen aanschuiven om informatie in te winnen. Havensteder, Pameijer, ASVZ en het HOI-team erkennen dat zij wel eens aanwezig zijn tijdens de regiooverleggen om meer informatie in te winnen over een cliënt die zij via een andere weg niet zouden krijgen van bijvoorbeeld de politie, handhavers of Antes. Daarnaast speelt ook de privacywetgeving een rol in de informatiedeling, ongeveer de helft van de ketenpartners geeft aan het moeilijk te vinden om informatie vrijuit te delen en dat dit het werkproces niet bevordert. Ketenpartners gaan tijdens de samenwerking af en toe krampachtig om met het delen van informatie. Hierover zegt een ketenpartner:

“Dus wat je nu ziet (...) ik zit bij meerdere regiooverleggen, dan zie je heel erg dat mensen gaan praten over persoon N of persoon R. Dus dat mag niet. Maar ik ben wel van mening dat dat niet goed is. Het draagt niet bij aan een goed werkproces (respondent 14).”

Daarnaast kaarten vrijwel alle ketenpartners het belang van een actueel samenwerkingsconvenant aan. Een grote meerderheid van de ketenpartners (20 respondenten) geeft aan dat zij niet weten of er momenteel een convenant is, het belang van een convenant wordt door vrijwel elke partner onderschreven in verband met de huidige privacywetgeving. De ketenpartners geven enerzijds aan dat het werken zonder convenant momenteel het lastig maakt om informatie te delen en dat het convenant een wettelijke verplichting is, anderzijds stellen meerderere ketenpartners dat er weinig ketenpartners naar het convenant om zullen kijken. Tevens geeft het werken zonder actueel convenant momenteel iets meer vrijheid volgens een aantal ketenpartners. De procesregisseur zegt hierover:

“Werken zonder een convenant of schriftelijke overeenkomst geeft iets meer vrijheid. Je krijgt het toch nooit helemaal waterdicht. Zonder convenant heb ik iets meer speling en vrijheid. Ik snap wel dat de ketenpartners een convenant nodig hebben om informatie uit te mogen wisselen (respondent 1).”

6.4.4. Netwerkstructuur

Uit de interviews komt naar voren dat de meeste ketenpartners het samenwerkingsverband voor een zeker gedeelte typeren als een leider-organisatienetwerk. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat een netwerk lid de leiding heeft in de samenwerking ten behoeve van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag, namelijk de procesregisseur bemoeizorg. Tevens geven de meeste ketenpartners aan dat de acties gecoördineerd worden door één leider, maar dat de beslissingen worden genomen op basis van consensus en gezamenlijke overeenstemming. Slechts twee ketenpartners geven aan dat de macht asymmetrisch is verdeeld (brokerd), wat een voorwaarde is van een leider-organisatienetwerk. In een leider-organisatienetwerk zijn de ketenpartners niet gelijkwaardig. Dit ligt niet in lijn met wat de ketenpartners antwoorden. Alle ketenpartners gaven aan

dat de ketenpartners gelijkwaardig aan elkaar zijn, maar andere belangen nastreven. Hieruit blijkt dat de aansturing van de ketenaanpak gedeeltelijk overeenkomt met leider-organisatienetwerken. Er wordt een gemeenschappelijke doelstelling gedeeld en er is samenwerking en interactie. Deze netwerk wordt volgens de ketenpartners gedeeltelijk succesvol ervaren omdat zij als professionals voldoende handelingsvrijheid krijgen. Van belang voor een leider-organisatienetwerk is tevens dat netwerk overzichtelijk blijft. Enerzijds moeten alle belangrijke stakeholders betrokken worden, anderzijds moet dit niet lijden tot een te groot en onoverzichtelijk netwerk. De meeste partners hebben geen volledig zicht op de betrokkenen in het netwerk. Zij kaarten daarbij aan dat dit een rol voor de procesregisseur is. De aansturing deelt daarnaast ook aspecten met het zelfregulerende-netwerk. Deze vorm kenmerkt zich door een hoge mate van betrokkenheid. Het is van belang dat er een groot onderling vertrouwen is, een grote mate van consensus en relatief weinig netwerkleden. Dit wordt beaamd door vrijwel alle ketenpartners. Er wordt nauwelijks gesproken over disvertrouwen door de ketenpartners en de te nemen acties en stappen worden voornamelijk op basis van consensus kortgesloten. Niet in overeenstemming met de zelfregulerende-netwerk is het uitblijven van een coördinator. Tevens bestaat de samenwerkingsverband in zijn totaliteit niet uit relatief weinig netwerkleden, echter geeft een meerderheid van de ketenpartners aan dat er kleine groepen aan tafel zitten tijdens regieoverleggen met een maximum van tien ketenpartners. De aansturing van het netwerk (ketenaanpak van personen met verward gedrag) toont gelijkenissen met zowel het leider-organisatienetwerk als het zelfregulerende-netwerk.

6.6. Samenvattend beeld netwerksamenwerking

De invulling van regierol van de gemeente wordt door betrokken ketenpartners vooral geduid als een functie om ketenpartners bij elkaar te roepen en om samenwerking te faciliteren. Daarnaast geven ketenpartners aan dat zij de functie van regisseur gebruiken om te kunnen sparren als de geboden hulp niet (meer) aan voldoende resultaat laat zien. Over het algemeen zijn ketenpartners tevreden over hoe de samenwerking momenteel verloopt. De samenwerking wordt getypeerd als een samenwerking van korte lijnen, met regelmatig en vlot persoonlijk contact. Het contact met procesregisseur wordt door alle ketenpartners als positief ervaren.

Ten aanzien van de aspecten voor een succesvolle samenwerking, zijn de ketenpartners verdeeld. Het vertrouwen is vrijwel volledig van toepassing is op de samenwerking tussen de ketenpartners. Opvallend is dat de procesregisseur een netwerkpartner is die een belangrijke GGZ schakel schijnt te wantrouwen, waardoor er meer casussen worden toebedeeld aan Stichting Welzijn Capelle in plaats van de gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg.

Het commitment aan het proces wordt niet volledig ervaren door de betrokken ketenpartners omdat er een gebrek is aan gedeeld eigenaarschap van het samenwerkingsproces. Als het gaat om gedeeld eigenaarschap komt daarin ook de tweedeling tussen zorg en veiligheid sterk naar voren. Het eigenaarschap over de samenwerking wordt grotendeels toebedeeld aan de procesregisseur. Tevens zijn de meeste ketenpartners verdeeld over het aspect 'doelconsensus'. De meeste ketenpartners zien het gemeenschappelijke doel voor ogen houden als een taak voor de procesregisseur.

De informatiedeling vormt een struikelblok volgens de ketenpartners, ook dit is aspect van de samenwerking wordt niet als volledig succesvol ervaren. Dit komt door aangescherpte wetgeving, een gebrek aan vertrouwen en een gebrek aan doelconsensus.

Uit de interviews komt naar voren dat de ketenpartners het samenwerkingsverband voor een zeker gedeelte typeren als een leider-organisatienetwerk. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat een netwerk lid de leiding heeft in de samenwerking ten behoeve van de lokale aanpak voor

personen met verward gedrag, namelijk de procesregisseur bemoeizorg. Daarnaast vertoont de aansturing van het netwerk ook gelijkenissen met het zelfregulerende-netwerk, waarbij de beslissingen voornamelijk worden genomen op basis van consensus.

6.5. Analyse netwerksamenwerking

In de literatuur aangaande netwerksamenwerking is vertrouwen een harde voorwaarden voor het bewerkstelligen van een succesvolle samenwerking. Vertrouwen verkleint volgens Klijn en Koppenjan de onzekerheden over het gedrag van andere actoren (2016). Om aan het vertrouwen te werken zijn volgens Ansell & Gash (2011) 'quick wins' van belang. Hiermee worden op relatief korte termijn geboekte tussenresultaten bedoeld. Zo groeit het vertrouwen in het succes van de samenwerking. Om aan het vertrouwen te bouwen zijn face-to-face interacties noodzakelijk. Alle ketenpartners gaven aan op regelmatige basis face-to-face contact te hebben met de procesregisseur en andere ketenpartners. Ook worden tijdens de interviews regelmatig casussen aangehaald om quick wins duidelijk te maken. Het aspect vertrouwen voor een succesvolle samenwerking is voor een groot gedeelte aanwezig in de samenwerking tussen ketenpartners. Uit de bevindingen kan worden opgemaakt dat het vertrouwen een aspect is van de samenwerking dat vrijwel volledig van toepassing is op de samenwerking tussen de ketenpartners. Opvallend is dat de procesregisseur een netwerkpartner is die een belangrijke GGZ schakel schijnt te wantrouwen, waardoor er meer casussen worden toebedeeld aan Stichting Welzijn Capelle in plaats van de gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg. Dit kan een belemmering vormen voor het op de juiste wijze oppakken van casuïstiek, omdat Stichting Welzijn Capelle, het Leger des Heils en thuiszorgorganisaties niet de juiste gespecialiseerde zorg kunnen bieden voor zwaardere problematiek volgens het opschalingsmodel. Er moet een zekere mate van vertrouwen ontstaan tussen de verschillen betrokkenen.

Het aspect commitment aan het proces gaat het vooral om de inzet van verschillende betrokkenen om niet te snel de handen van een te zware casus af te trekken, om op te weten welke kwaliteiten en beperkingen er zijn en om informatie te delen met elkaar. Uit de bevindingen blijkt dat meerdere ketenpartners de noodzaak zien van het doorpakken bij een zwaardere casus. Er is echter volgens een aantal respondenten een gebrek aan een gedeelte verantwoordelijkheid. Dit kan lastig zijn omdat in een netwerksamenwerking betrokkenen soms toezeggingen moeten doen waar ze niet volledig achter willen staan (Saarikoski, 2000). Dit komt omdat de ketenpartners verdeeld zijn onder ketenpartners vanuit de zorg en ketenpartners die zich voornamelijk richten op veiligheid. Beide groepen herkennen wel dat er een tweedeling is te zien en dat hier andere belangen mee gemoeid zijn. Echter geeft een enkeling van de ketenpartners aan dat zij zich moeilijk kunnen verplaatsten in de belangen van de overige ketenpartners aan tafel. Bewustwording van de gedeelde verantwoordelijkheid in belangrijk om te voorkomen dat de betrokken partijen naar elkaar wijzen bij de vraag wie verantwoordelijk is. Dit komt tevens terug in de antwoorden van een meerderheid van de respondenten, de verantwoordelijkheid van uitvoeringstaken is niet volledig duidelijk en wordt niet altijd zwart op wit vastgelegd. Zeker bij personen met verward gedrag, waarbij vaak multi-problematiek speelt, is dat wel van groot belang. Er moet een gedeelde verantwoordelijkheid ontstaan waarbij de betrokkenen ownership moeten voelen bij het probleem. Dit is nog niet volledig aan de orde bij de lokale aanpak van personen met verward gedrag in Capelle aan den IJssel.

Uit de bevindingen blijkt dat de meeste ketenpartners verdeeld zijn over het gemeenschappelijke doel en missie dat wordt nagestreefd (doelconsensus). De meeste ketenpartners zien het gemeenschappelijke probleemdefinitie voor ogen houden als een taak voor de procesregisseur. Een gemeenschappelijk doel is voor het kunnen delen van informatie van belang. Betrokkenen moeten

informatie kunnen delen op voorwaarde dat zij de waartoe-vraag kunnen delen. Zij moeten in het belang van het gemeenschappelijke doel kunnen uitleggen waarom informatie gedeeld wordt (Geuijen, 2014, p. 94). Het onderdeel doelconsensus van een succesvolle samenwerking is in de aanpak van personen met verward gedrag niet volledig aanwezig. De helft stelt dat er een gemeenschappelijke missie is die bestaat uit een goedwerkende oplossing voor de cliënt, met zo min mogelijk overlast en gevaren. Ook geven deze ketenpartners aan dat gemeenschappelijke doel altijd boven een afzonderlijk organisatorisch belang staat. De overige helft van de ketenpartners stelt dat er geen gemeenschappelijk doel is. Het beleid van de gemeente Capelle aan den IJssel omschrijft dat het gemeenschappelijke doel is om mensen eerder en beter in zorg te krijgen, mensen niet tussen wal en schip te laten vallen en om escalatie te voorkomen (Wmo beleidskader, 2017-2020). Dit betekent dat de gemeente Capelle aan den IJssel hen eerder in beeld willen krijgen (vroeg signalering), hen zo laagdrempelig mogelijk ondersteunen (preventie en voorkomen terugval) en bij dreigende escalatie een sluitende keten willen hebben. Dit strookt niet met de helft van de ketenpartners die betrokken zijn, omdat zij aangeven dat er geen gemeenschappelijk doel is. Doelconsensus is slechts gedeeltelijk aanwezig in de samenwerking.

Een succesvolle netwerksamenwerking bestaat tevens uit informatiedeling. Volgens Whelan (2015) is informatiedeling cruciaal is voor een succesvol netwerk in een complexe context, zoals het domein zorg en het domein veiligheid. Op informatiedeling zijn in- en externe factoren van invloed. Zo is wettelijke regelgeving een voorbeeld van externe invloed op informatiedeling in een netwerk. Uit de bevindingen en de casusomschrijving blijkt dat er nog geen actueel samenwerkingsconvenant is, waardoor er momenteel een ruimer speelveld is om informatie te kunnen delen. Echter wordt dit proces wel bemoeilijkt door vernieuwde privacywetgeving door een meerderheid van de ketenpartners. Volgens Provan en Lemaire (2012, p.642) heerst er in het zorg- en veiligheidsdomein er een spanning tussen informatie delen en informatiebeveiliging, een convenant tussen samenwerkingspartners kan hierbij een oplossing bieden. Informatiedeling bevat het vermogen om vertrouwen, commitment aan het proces en een gemeenschappelijke doelstellingen te behalen. Dit aspect van een succesvolle samenwerking wordt deels door de ketenpartners ervaren, omdat zij aangeven dat informatiedeling met een directe partner (gemeentelijke regisseur) altijd kan. Overige ketenpartners gaan uit van een noodzaak, het kunnen verantwoorden bij een rechter en de aanwezigheid van een toestemmingsformulier van de cliënt, indien zij informatie delen.

Het laatste onderdeel van een succesvolle samenwerking is de netwerkstructuur. De eindverantwoordelijkheid van personen met verward gedrag ligt sinds januari 2017 bij de gemeenten. Zij hebben daarom een regiefunctie in de samenwerkingsverbanden. Er is sprake van governance netwerken in de samenwerking omtrent personen met verward gedrag in Capelle aan den IJssel. De volgende punten zijn aan de orde binnen governance netwerken: de netwerkpartijen overleggen op structurele basis met elkaar en acteren los van elkaar, daarnaast is de relatie stabiel en vindt de interactie plaats doordat zich complexe casuïstiek voordoet. Daarnaast zorgt minimaal één van de netwerkpartijen voor een bewuste sturing op het handelen van de partijen (Klein et al., 2011).

De netwerkstructuur kan volgens de meeste ketenpartners het samenwerkingsverband getypeerd worden als een leider-organisatienetwerk. Uit de interviews en de casusbeschrijving blijkt dat de ketenpartners regelmatig bij elkaar aan tafel komen tijdens om de samenwerking te bevorderen. Volgens Ansell en Gash (2011), bestaat dit netwerk echter ook uit een gemeenschappelijke doelstelling. Dat is in het netwerk in de Capelse aanpak voor personen met verward gedrag niet aan de orde. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat een netwerk lid de leiding heeft in de

samenwerking ten behoeve van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag, namelijk de procesregisseur bemoeizorg, maar dat de beslissingen worden genomen op basis van consensus en gezamenlijke overeenstemming. Daarnaast vertoont de aansturing van het netwerk ook enige gelijkenissen met het zelfregulerende-netwerk, waarbij de beslissingen voornamelijk worden genomen op basis van consensus en omdat er een gelijkwaardige relatie wordt ervaren door de ketenpartners. Volgens (Ansell & Gash, 2011) bestaan in gemeenten en hun samenwerkingsverband leider-organisatienetwerken. Het leider-organisatienetwerk als netwerkstructuur sluit aan op de bevindingen en is aanwezig in de netwerksamenwerking.

6.7. Resultaten ten aanzien van de uitvoeringspraktijk

Uit de interviews komen tevens een aantal andere bevindingen naar voren. Deze bevindingen spitsen zich voornamelijk toe op de werkzaamheden binnen het onderwerp personen met verward gedrag. Daarnaast komt ook de werkwijze (opschaling) en de regie overleggen duidelijk naar voren.

6.7.1. Verwarde personen

Uit de afgenomen interviews zijn aan aantal algemene bevindingen ten aanzien van de samenwerking naar voren gekomen, namelijk dat bijna alle betrokken ketenpartners aangegeven dat zij een stijging van het aantal verwarde personen ervaren vanuit hun functie en dat deze problematiek ook een groot gedeelte van hun werkzaamheden in beslag neemt. De stijging die zij daarbij ondervinden verklaren de ketenpartners door de afbouw van 'bedden' in de gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg, waardoor personen langer (noodgedwongen) in de wijk verblijven, een betere registratie en de bekendheid van het onderwerp. De betrokken ketenpartners geven bijna allen aan dat zij een stijging van het aantal verwarde personen ervaren vanuit hun functie. De periode vanaf wanneer zij de stijging ervaren varieert van vier jaar terug tot begin 2018. Ketenpartners geven de volgende toelichting over de stijging van het aantal personen met verward gedrag:

“Het is niet meer zoals vroeger dat je ergens komt en je komt problemen tegen, nee je gaat gelijk de hectiek in. Dan heb je veel samenwerking met andere partners en dat is van groot belang (respondent 16)”.

Voornamelijk ketenpartners die zich bezighouden met het veiligheidsaspect van de lokale aanpak geven aan dat zij niet verwacht hadden dat werkzaamheden die te maken hebben met bemoeizorg of personen met verward gedrag een groot gedeelte van hun werkzaamheden in beslag zou nemen. Ook zijn er werknemers bij Stichting Welzijn Capelle die de aantallen van personen met verward gedrag anders hadden ingeschat. De redenen voor het ervaren van meer personen met verward gedrag tijdens de werkzaamheden van de partners loopt uiteen. De afbouw van bedden in de geestelijke gezondheidszorg, waardoor verwarde personen langer en soms noodgedwongen de in de Capelse wijken verblijven wordt als een van de redenen genoemd. Daarnaast wordt ook de bekendheid van personen met verward gedrag en een betere registratie van een aantal ketenpartners uit zowel het veiligheid als het zorgdomein genoemd:

“Dat de E33 toenemen is zo, maar dat wil niet zeggen dat het aantal verwarde personen in de gemeente Capelle toegenomen zijn. Dat kan altijd al zo geweest zijn, maar ze zijn nu beter beeld (respondent 3)” en “Het is niet iets dat in het afgelopen halfjaar is aan komen zetten. De term personen met verward gedrag is landelijk best wel een trend, net zoals het woordje ondermijning. Alles noemen we maar zo. Het is niet iets van de afgelopen tijd alleen (respondent 14)”.

6.7.3. Doorpakken

Ondanks dat de meeste ketenpartners in grote lijnen tevreden zijn over hoe de samenwerking momenteel verloopt, uiten een aantal ketenpartners tevens hun ongenoegen over uitblijven van acties bij overige ketenpartners. Wat opvalt bij de ondervraging van de betrokken ketenpartners, is dat vooral Stichting Welzijn Capelle, Havensteder en zorginstellingen door meerdere ketenpartners worden genoemd als partners die meer zouden moeten doorpakken in de samenwerking of dat dit ketenpartners zijn die te lang blijven ‘doormodderen’. Onder doorpakken wordt verstaan het ondernemen van actie zoals dat is afgesproken tijdens de regieoverleggen.

Over het doorpakken van Stichting Welzijn Capelle wordt onder andere door een ketenpartner gezegd:

“Soms heb ik wel in bepaalde situaties dat ik bij bepaalde samenwerkingspartners hard aan de jas moet blijven trekken. Dat gevoel heb ik bij Stichting Welzijn Capelle wel. Dat ze op een regieoverleg van alles vertellen of wel eens apart, zeker als het om meldingen gaat bij Veilig Thuis. Dat ze zeggen we gaan het doen en vervolgens zijn we heel veel later en dan hebben ze het nog steeds niet gedaan. Dat vind ik een tekortschietsing bij Stichting Welzijn Capelle (respondent 20)” en “Ik zou vanuit Welzijn Capelle weleens een adequater beleid willen. Want ja zeggen en nee doen daar heb ik niet zoveel aan. Je moet ja zeggen en ja doen. Gewoon doen! (respondent 4).”

Ditzelfde beeld wordt door een aantal ketenpartners uit de veiligheidshoek herkent bij zorgorganisaties. Als het gaat om de samenwerking met GGZ zorginstellingen (Antes/Bouman), wordt door ketenpartners voornamelijk aangegeven dat zij nauwer betrokken moeten raken en dat de samenwerking moeizaam verloopt. Daarnaast zijn er een aantal ketenpartners die aangeven dat woningbouwcorporatie Havensteder iets aan hun werkwijze zou kunnen veranderen om in het proces sneller stappen te kunnen maken. Over woningbouwcorporatie Havensteder vertellen ketenpartners onder andere dat zij teveel op te vlakte blijven en dat ketenpartners te lang in het samenwerkingsproces afhankelijk zijn van formele procedures die Havensteder moet afhandelen voordat er kan worden doorgepakt.

In tegenstelling tot Stichting Welzijn Capelle en de GGZ zorginstellingen, geeft woningbouwcorporatie Havensteder aan dat zij in bepaalde casussen adequater hadden kunnen inspelen op de problematiek. Daarnaast erkennen de woonconsulenten dat zij soms eerder en steviger moeten doorpakken, maar dat zij daar niet altijd de middelen en de mankracht voor hebben. Een woonconsulente geeft aan dat zij in de afgelopen periode steken hebben laten vallen vanwege de hoge werkdruk. Tevens geeft Havensteder aan dat de afhechting beter kan. Dit wordt ook beaamt door een sociaal psychiatrisch verpleegkundige van Antes. Zij is van mening dat de afhechting en de nazorg beter moet, wie daarin het voortrouw moet nemen is voor haar niet duidelijk.

Opvallend is dat er door vrijwel alle respondenten een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen 'wij en zij' in de samenwerking, daarmee doelen de respondenten op het onderscheid tussen de ketenpartners uit zorg en ketenpartners die gaan over veiligheid. Er worden door meerdere partners het beeld geschetst dat de kijk op het probleem afhangt van of je werkzaamheden liggen binnen de zorg of binnen veiligheid. Er kan hierdoor weleens een pittige discussie ontstaan. Hierover zegt een ketenpartner:

"Het belang is groot om afspraken te maken en ze na te komen. Wat je wel eens ziet, dat komt ook vaak uit de machteloosheid van de van de zorgverlener voort, dat er een soort verwijtende sfeer naar een ander ontstaat tussen partners uit de zorg en partners van veilig. Dus die tafel waar die mensen zitten dat kan ook weleens misgaan (respondent 9)."

6.7.4. Werkwijze (regie overleggen)

De overgrote meerderheid is redelijk positief over de regieoverleggen momenteel. De ketenpartners geven aan dat op basis van consensus en stap voor stap oplossingen worden gevonden om de casus tot een goed einde te brengen en om passende hulp te bieden voor de desbetreffende cliënt. De meeste partners waarderen de regieoverleggen omdat verschillende disciplines bij elkaar komen en in een opslag duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is in de keten.

Vijf ketenpartners die minder frequent worden uitgenodigd bij een regieoverleg aan dat ze de toevoeging van een regieoverleg begrijpen, maar het een groot spanningsveld is met de huidige privacywetgeving en informatiedeling. Zij geven hierbij ook aan dat zij enkel aanschuiven en enige informatie delen omdat zij uitgaan van een noodzaak.

Acht ketenpartners geven het formaliseren van de regieoverleggen als verbeterpunt aan. Het aanspreken van elkaar op de gemaakte afspraken in een eerder regieoverleg, een terugkoppeling en officiële notulen worden momenteel door deze zes ketenpartners gemist. De aanwezigheid van relevante partners tijdens de regieoverleggen wordt door enkele ketenpartners in twijfel getrokken. Zo geeft Havensteder aan dat een regieoverleg een goed instrument is waarbij je gelijk met relevante partners aan tafel zit, echter geeft zij tegelijkertijd aan dat:

"Wat ik nu mis aan de regieoverleggen is dat mensen (ketenpartners) elkaar aanspreken op wat heb je nou gedaan? Je had toch dit beloofd en je zou toch dat doen? (respondent 10)"

De meeste ketenpartners geven aan geen relevante ketenpartners te missen, met uitzondering van Havensteder, Handhaving en Antes. Handhaving geeft aan af en toe een wijkagent te missen tijdens een regieoverleg en Antes geeft aan de Wmo met enige regelmaat te missen tijdens een regieoverleg. Tijdens het interview met de procesregisseur is gevraagd naar de frequentie van de regieoverleggen bij een casus. Zij gaf aan dat de casussen om de zes weken worden besproken. De frequentie van de overleggen kan hoger worden indien de ernst van de problematiek ertoe roept. Er zijn een aantal zorg- en hulpverleners (Stichting Welzijn Capelle, Reclassering Nederland en Mozaïek) van mening dat er af en toe over een casus onnodig te zwaar wordt gedacht. Hierover zegt een respondent:

Er missen geen partijen tijdens een regieoverleg. Maar ik kan wel bijvoorbeeld zeggen, maar dat heeft niet met een missende partij te maken, dat ik denk is het niet een beetje overdreven? Omdat ik soms een casus heb waarvan ik denk, dit is een doorsnee casus. En dan is het goed om daar met elkaar over te praten, maar om nou elke week een regieoverleg te plannen met twintig man? Is het altijd wel nodig? (respondent 14)''

6.7.5. Werkwijze (opschaling)

Er is geen eenduidige richtlijn voor het opschalen van casuïstiek onder de ketenpartners. Zo geven de wijkagenten en handhavers aan dat de procesregisseur voor hen het eerste aanspreekpunt is als zij te maken krijgen met een persoon met verward gedrag. Ook de woonconsulenten van Havensteder geven aan dat zij direct te rade gaan bij de procesregisseur, terwijl dit volgens hen niet de primaire route is. Hierover zegt een woonconsulente van Havensteder:

''Het is zo we het eigenlijk horen te melden bij Stichting Welzijn, die horen dan op huisbezoek te gaan. Zo heb ik het begrepen. Eigenlijk horen wij te melden bij Stichting Welzijn en die gaan op huisbezoek en die schalen het eventueel op naar de procesregisseur als het zwaarder wordt. Dit heb ik ook van haar zo begrepen. Maar goed, mijn collega's en ik merken toch wel wat stagnaties bij Stichting Welzijn dus we zijn vanuit ons zelf maar gelijk dit soort zaken gaan melden bij de procesregisseur van de gemeente. Omdat we dan merken dan gaat het goed, dan wordt het opgepakt. Dus dat is hoe wij het nu doen (respondent 19).''

Ook begeleiders van Middin, De Zellingen en Handhaving geven aan dat zij direct het contact opzoeken met de procesregisseur in plaats van Stichting Welzijn Capelle. Volgens deze respondenten wordt er sneller doorgepakt als een casus bekend is bij de procesregisseur, de mate van urgentie wordt hierbij nauwelijks in acht genomen. De reden die ketenpartners aandragen om de procesregisseur er direct bij te betrekken is omdat de ketenpartners vinden dat Stichting Welzijn Capelle niet snel genoeg actie onderneemt. Stichting Welzijn Capelle geeft aan dat de procesregisseurs rol van de gemeente nog niet helemaal optimaal verloopt. Een begeleider van het HOI-team zegt hierover:

''Als het de aanmeldingen zijn die zij krijgt (...) Dan is zij wel verantwoordelijk over wanneer zij ze doorzet naar de Stichting. Dat moet eigenlijk wat duidelijker, wat zij verwacht van ons. Dan moeten we haar op de hoogte houden, maar we weten niet of het alleen om contact gaat of meer (respondent 6).''

Stichting Welzijn Capelle, waaronder onder andere het HOI-team valt, geeft hiermee aan dat het momenteel onduidelijk is welke werkzaamheden voor de Stichting zijn en welke werkzaamheden vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en welke verwachtingen de procesregisseur heeft als zij een casus overdraagt aan Stichting Welzijn Capelle. De manager van Stichting Welzijn Capelle geeft aan dat de regisseursrol van de gemeente voornamelijk hoort te bestaan uit het uitoefenen van druk op de gespecialiseerde gezondheidszorg. Tevens geeft Stichting Welzijn Capelle aan dat er vaak casussen worden afgeschaald naar Stichting Welzijn Capelle die niet bij hen horen vanwege de zwaarte van en complexiteit van de problematiek die zij in de casus ondervinden. Daarover zegt een ketenpartner:

''Er zijn casussen waarin handhaving vastloopt, waarin Havensteder ontzettend veel overlastmeldingen heeft en veel agressie speelt en mogelijke psychiatrie (...) dan moeten wij vanuit het vrijwillige kader als een soort mosterd na de maaltijd naar iemand van hallo, kunnen wij wat betekenen? (respondent 2)''

Een meerderheid van de respondenten kiest ervoor om de casus naar de regisseur op te schalen indien zij voelen dat er een gebrek aan vermogen is om de problematiek op te lossen. Overige zorgpartners geven aan dat het contact met procesregisseur altijd geïnitieerd wordt door de regisseur of nadat een indicatie door de Wmo is gesteld. De wijkzorgcoach van de Stichting Welzijn Capelle kiest er specifiek voor om op te schalen indien zij uitgespeeld is vanuit vrijwillig kader en de financiën ermee gemoeid zijn. De antwoorden van de respondenten wijzen erop dat de taak van de procesregisseur vervolgens berust op de inventarisatie van de uitgelopen lijnen. Door de betrokken en relevante ketenpartners uit te nodigen aan tafel wordt duidelijk welke stappen reeds zijn ondernomen en wat er nog ontbreekt. De respondenten uitten zich over het algemeen positief over het een-op-een contact en de samenwerking met de procesregisseur. Bouw- en woningtoezicht heeft als enige ketenpartners een afwijkende mening als het gaat om de procesregie die gevoerd wordt. Zo vinden zij dat de procesregie per direct uit handen gegeven dient te worden indien er handhavingprocessen (een mogelijke ontruiming) en toezeggingen worden overwogen.

6.9. Resultaten knelpunten

Uit de bevindingen kunnen in ieder geval een drietal conclusies worden geformuleerd, die de knelpunten ten aanzien van de samenwerking en gemeentelijke regie aanduiden. Hieronder volgt de uitwerking.

6.9.1. Knelpunt 1 - Onduidelijkheid over procesregie en casusregie

Een belangrijk aspect van de werkwijze van de gemeente Capelle aan den IJssel, zoals toegelicht in het beleid, veronderstelt duidelijk onderscheid in casusregie en procesregie. Kort samengevat is de casusregisseur verantwoordelijk voor de inhoudelijke hulpverlening en is de procesregisseur verantwoordelijk voor een toets op de vloeiende ketensamenwerking ten behoeve van de cliënt. Tijdens de interviews viel op dat slechts twee van de betrokken ketenpartners aan tafel ervan op de hoogte was wie de casusregie voerde in een casus. Een groot deel van de overige betrokken ketenpartners gaven aan nooit op de hoogte te zijn van de casusregisseur. Hierover zegt een ketenpartner:

“Nou eigenlijk is het voor mij nooit duidelijk wie de casusregie heeft. Ik val eigenlijk automatisch terug op de procesregisseur, omdat dat altijd goed verloopt. Maar zij is dat niet altijd. Dus dat is niet duidelijk. Dat is eigenlijk mijn fout en de fout van andere ketenpartners, omdat het voorheen best wel stroef is gegaan en met de komst van de procesregisseur gaan dingen best wel makkelijk. Dus wij zijn automatisch geneigd om haar te bellen (respondent 14).”

Een enkeling stelde dat de procesregisseur ook altijd de casusregisseur is of dat de casusregie automatisch gedeeld wordt met de procesregisseur. Een enkeling van de ketenpartners erkenden dat dit waarschijnlijk niet zo hoort te zijn, maar dat zij gewend zijn aan de bereidwilligheid en soepele werkwijze van de procesregisseur. Onder andere Havensteder, Handhaving, HOI-team, ASVZ, Stichting Welzijn Capelle, De Zellingen en Middin gaven aan vaak niet op de hoogte te zijn van een casusregisseur, maar in veel gevallen de procesregisseur wordt ervaren als de casusregisseur. Een enkeling van de ketenpartners geeft aan dat het ontbreken van een casusregisseur als belastend kan worden ervaren door de procesregisseur. Daarover zegt een ketenpartner:

“Ik moet zeggen (...) ik leun misschien heel erg op de procesregisseur. Want naar mijn idee is zij degene die ervoor zorgt dat we met z’n allen verder kunnen. Dan laat ik het daar ook wel echt vanaf hangen. Zij is naast procesregisseur ook casusregisseur voor mij, maar of dat nou goed is, dat weet ik even niet. Nu we het daar zo over hebben, misschien is het voor haar wel een hele belastende rol (respondent 19).”

Naast het uitblijven van een duidelijk casusregisseur bij het bespreken van casuïstiek tijdens een regieoverleg (want volgens de Capelse werkwijze hoort te gebeuren) is het voor voornamelijk Stichting Welzijn Capelle nog niet duidelijk wanneer zij geen procesregie voeren en dat de procesregie na het transformeren van het Lokaal Zorgnetwerk een permanente plek heeft gekregen in het gemeentehuis. Stichting Welzijn Capelle geeft aan dat het voor hen nog steeds niet duidelijk is of zij verantwoordelijk zijn voor de procesregie of casusregie. Daarover zegt een medewerker van Stichting Welzijn Capelle:

“Het is soms niet duidelijk of de gemeente regie heeft, want daar moet dan het regie overleg gevoerd worden. Vanuit de nieuwe situatie voert iemand vanuit de gemeente de procesregie als de procesregisseur Bemoeizorg. Voorheen lag de procesregie bij Stichting Welzijn Capelle, dan voerde ik samen met mijn collega procesregie (...) en ikzelf zit nog in de procesregie (respondent 3).”

Het eerste knelpunt dat ten aanzien van de regievoering en samenwerking naar voren is gekomen dat het momenteel voor vrijwel alle ketenpartners niet helder is wie casusregie en wie procesregie voert. Ondanks dat alle ketenpartners ervan op de hoogte zijn dat er een coördinator is, zijn zij er niet altijd van op de hoogte dat dit een procesregisseur is en dat de procesregisseur de coördinatie van het netwerk op zich neemt. Er zijn tevens ketenpartners die het moeilijk vinden om de procesregie uit handen te geven, aangezien zij in het Lokaal Zorgnetwerk een procesregisseurs functie beoefenden. Uit uitblijven van het toebedelen van casusregie door de procesregisseur als consequentie heeft dat de meeste ketenpartners de casusregie in handen leggen van de procesregisseur en zichzelf lostrekken van de hulpverlening of de hulpverlening automatisch delen met de procesregisseur. Hieruit kan opgemaakt worden dat de verschuiving in de functionele rollen voor onder andere Stichting Welzijn Capelle nog niet helder is.

6.9.2. Knelpunt 2 - Lokaal Zorgnetwerk

De gemeente Capelle aan den IJssel voert sinds 1 januari 2017 de regie op de aanpak van personen met verward gedrag. Voordat de gemeente regie voerde op de bemoeizorg, de zorg die geboden wordt aan cliënten met zorg mijden en een psychiatrisch component hebben in hun problematiek, werd casuïstiek onderverdeeld en besproken in het Lokaal Zorgnetwerk (LZn). De coördinatie van het Lokaal Zorgnetwerk lag bij de Capelse welzijnsstichting Buurkracht. Het Lokaal Zorgnetwerk werd na 2016 getransformeerd en werd gemeentelijk beleid gevoerd op personen met verward gedrag.

Ondanks dat een meerderheid van de ketenpartners de regieoverleggen als positief ervaart, geven alle partners die ooit als deelnemer aanwezig zijn geweest tijdens het regieoverleg geven aan dat zij het Lokaal Zorgnetwerk (LZn) als overwegend positief ervaarden en meerdere aspecten van het LZn missen. Een meerderheid van de ketenpartners zou het LZn her implementeren, al dan niet naast de bestaande regieoverleggen, als zij daartoe bevoegd waren. Redenen die ketenpartners hiervoor aandragen zijn:

“Dat vond ik iets gestructureerder dan de regieoverleggen en themabijeenkomsten die er nu zijn. Het Lokaal Zorgnetwerk wat ik me daar van herinner is je had een casus en er werden met elkaar vervolgstappen afgesproken en bij de volgende bijeenkomst werd er dan ook een terugkoppeling gegeven. Van wel of geen contact gehad. En als er contact is geweest hoe dat dan verlopen is. Dit mis ik wel (respondent 9).”

Meerdere ketenpartners geven aan dat zij het LZn een goed instrument vonden om met elkaar te sparren, te netwerken en op de hoogte te worden gebracht van lopende casuïstiek. Ook geven een aantal ketenpartners aan dat ze een variant van het LZn naast de bestaande regieoverleggen een goede optie vinden. Een felle tegenstander hiervan is Havensteder en tevens de manager van Stichting Welzijn Capelle en de Zorgmarinier zijn hiervan een tegenstander. Havensteder zegt in tegenstelling tot de meeste ketenpartners over het Lokaal Zorgnetwerk:

“Er was op dat moment sprake van een conflict, we hebben gezegd we trekken ons uit het Lokaal Zorgnetwerk want op dit moment kost het ons teveel tijd om daar aanwezig te zijn en het levert ons niks meer op wat wij worden niet meer gehoord. Er is nu een coördinator die daadwerkelijk zelf ook de handen uit de mouwen steekt en ervoor zorgt dat we bij elkaar komen. Dat werkt gewoon voor ons. Het was vaak bij het LZn o maar dat zou jij toch doen? Maar nee, ik zit te wachten op die partij. Dat was elke keer. Ik heb geen één keer gedacht (...) in die tijd, in het Lokaal Zorgnetwerk van Buurtkracht, heb ik me echt zitten irriteren van het nutteloosheid van die bijeenkomsten. We gingen ook niet netwerken, we gingen ook niet sparren. Ik mis dat absoluut niet. Ik ben heel blij met de regieoverleggen, daar zitten we gewoon heel gericht aan tafel. Als ik dan alsnog wil sparren, over een andere casus, dan kan dat met de regisseur altijd achteraf. Ik mis absoluut niet het zinloze Lokaal Zorgnetwerk en de overleggen (respondent 19).”

Ondanks dat er felle tegenstanders zijn van het Lokaal Zorgnetwerk en dat de werkwijze van het Lokaal Zorgnetwerk zelfs een bron van conflict is geweest tussen essentiële ketenpartners, wat volgens de literatuur over netwerksamenwerking een belemmering voor de huidige samenwerking betekent, blijkt dat de meeste respondenten een herintreding van het Lokaal Zorgnetwerk zouden ondersteunen. Hieruit blijkt tevens dat de meeste ketenpartners niet geheel tevreden zijn enkel de regie overleggen als bijeenkomst en overlegvorm. De themabijeenkomst lijken daarnaast niet het positieve aspect van het Lokaal Zorgnetwerk op te vullen. Het knelpunt is dat de ketenpartners een overleg missen waarbij een groter netwerk aanwezig is om te kunnen sparren en om relevante knelpunten in overlappende casuïstiek te bespreken. De consequentie hiervan is dat ketenpartners zich minder bewust lijken te zijn van de wederzijdse afhankelijkheid en de noodzaak om met diverse partijen samen te werken, omdat zij slechts een selectieve groep zien tijdens de regie overleggen.

6.9.3. Knelpunt 3 - Onderlinge afstemming en geen rechtlijnige opschaling

Het derde knelpunt dat naar voren komt ten aanzien van de samenwerking en regievoering is de onderlinge afstemming en informatie uitwisseling. Verschillende ketenpartners van onder andere Stichting Welzijn Capelle geven als verbeterpunt aan dat de afstemming tussen de procesregisseur en de Wmo beter kan. Een aantal ketenpartners is van mening dat procesregisseur niet altijd op de hoogte is of een cliënt al zorg ontvangt, hierdoor kan het voorkomen dat een cliënt wordt aangemeld bij de Wmo en de procesregisseur zorg wil inzetten terwijl de cliënt al zorg ontvangt. Tevens geven andere partners aan dat de afstemming tussen de procesregisseur en Stichting Welzijn Capelle vaker moet

plaatsvinden om eerder casuïstiek op te schalen of om te voorkomen dat casuïstiek dubbel wordt opgepakt en er onduidelijkheid bestaat over verantwoordelijkheden. Hierover zegt een ketenpartner:

“Vaak merk ik bij Stichting Welzijn, dat de procesregisseur erachter kan komen of wij die mensen in begeleiding hebben. Als voorbeeld, twee weken geleden werd een cliënt van mij die begeleiding krijgt van mij via de ASVZ, die werd aangemeld bij Welzijn Capelle. Dan zie ik dat, omdat ik zo’n overleg zit, maar als ik daar niet zou zitten dan zou het heel erg langs elkaar heen gaan lopen. Dus (...) ja ik denk dus dat niet alleen maar binnen Welzijn Capelle wordt gekeken of mensen bekend, maar ook vanuit dat misschien ja ik weet niet hoe dat normaal gesproken gaat maar, dat ook vanuit de Wmo (...) met de Wmo samen wordt gekeken of er al zorg inzit en procesregisseur regelmatig aansluit bij casusverdelingen van Welzijn (respondent 13).”

6.9.4. Knelpunt 4 - Hoge caseload

Het laatste knelpunt ten aanzien van de samenwerking, dat door een grote groep ketenpartners ter sprake wordt gebracht is de hoge caseload. Een grote meerderheid van de ketenpartners ervaart een hoge caseload. Voornamelijk Stichting Welzijn Capelle is hierover tijdens de interviews uitgesproken geweest. Er is geen eenduidige mening over hoe de hoge caseload opgelost kan worden. Enkele ketenpartners zien meer mankracht en middelen als een oplossing. Een andere oplossing die enkele ketenpartners aandragen is het veranderen van de werkwijze. Een aantal respondenten geeft tevens aan dat de hoge caseload als gevolg heeft dat ketenpartners een cliënt of de omgeving minder kwaliteit kunnen bieden en minder snel in een casus kunnen doorpakken. Hierover zegt een ketenpartner:

“Nelleke, die vindt het allemaal geweldig en die gaat als een speer terwijl de rest, wij er nog achteraan hobbelen zeg maar (...) van wat gebeurt hier allemaal en wij hebben het allemaal veel te zwaar met de caseload. Dan krijg je natuurlijk die discussies en die wrijving van ja, wat ben jij aan het doen? Dus dat is waar je wel eens tegenaan loopt natuurlijk (respondent 5).”

De ketenpartners die een hoge caseload ervaren geven aan dat niet elke ketenpartner hiervoor begrip heeft, maar dat de procesregisseur hier op een correcte wijze mee omgaat en genoeg rekening houdt met de ketenpartners.

Hoofdstuk 7 – Conclusie

Dit hoofdstuk vormt het slotstuk van dit onderzoek. In de eerste paragraaf zal gereflecteerd worden op de theoretische verwachtingen en concepten. Aan de hand van de bevindingen uit hoofdstuk 6 zullen in paragraaf 7.2. allereerst de deelvragen beantwoord worden. Vervolgens zal in paragraaf 7.3 de beantwoording van de hoofdvraag aanbod komen. Tenslotte volgt een korte weergave van overige conclusies.

7.2. Beantwoording deelvragen

Met de bevindingen uit hoofdstuk 6 wordt in deze paragraaf beoogd om de hoofdvraag “Wat is de invloed van gemeentelijke regievoering op de ketensamenwerking in de aanpak van personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel en wat zijn eventuele knelpunten en mogelijke aanbevelingen?” te beantwoorden. Hieronder zullen eerst de deelvragen kort en bondig behandeld worden om vervolgens een antwoord op deze geformuleerde hoofdvraag te geven.

De eerste theoretische deelvragen legden de focus op personen met verward gedrag, netwerksamenwerking en regievoering en luiden als volgt: “Wat zijn personen met verward gedrag en hoe is de problematiek te duiden? Hoe verhouden netwerken zich tot een succesvolle netwerksamenwerking? Welke typen gemeentelijke regievoering zijn te onderscheiden?”.

Het onderzoek richt zich op de lokale aanpak voor personen met verward gedrag. In deze aanpak wordt er nauw samenwerkt in een netwerk van betrokken uit het zorg- en veiligheidsdomein, van politieagenten tot sociaalmaatschappelijk werkers, die allen werken met of voor “personen die de grip op hun leven (dreigen te) verliezen, waardoor het risico aanwezig is dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen (Nationaal Schakelteam, 2017)”. Er vallen talloze personen onder deze noemer. Te denken valt aan een oudere buurvrouw met dementie, mensen met een psychiatrische aandoening of een licht verstandelijke beperking. Een combinatie hiervan is tevens mogelijk. Ook middelengebruik speelt vaak een rol bij deze doelgroep. Daarnaast spelen er ook andere zaken die van invloed zijn op de problematiek, bijvoorbeeld een dreigende huisuitzetting, een traumatische ervaring of flinke schulden. Deze problematiek gepaard heet multiproblematiek. Er is sprake van problematiek op verschillende levensterreinen. Hoe een regisseur invloed uitoefent op de netwerksamenwerking binnen de lokale aanpak wordt duidelijk door netwerkmanagement. Om meer te weten te komen over gemeentelijke regie en sturing op een netwerk, wordt de netwerkbenadering aangehouden (VNG, 2016).

Er kunnen vijf regietypen worden omschreven vanuit de literatuur, deze regierollen zijn dominant of dienstverlenend. Een succesvol regiotype is afhankelijk van de casuïstiek, het netwerk en de handelingsvrijheid van een regisseur, één regisseur aanwijzen die voldoet aan het ideaal beeld is derhalve onmogelijk. Omdat de problematiek vaak opgelost dient te worden binnen het sociaal domein, dit domein kan getypeerd worden als een domein waarbij weerbarstige en complexe casussen aan de orde zijn met tientallen betrokken hulpverleners, zou gesteld kunnen worden dat de meest aannemelijke regisseur in het sociaal domein een visionaire katalysator of steward is. Reden hiervoor is dat deze regisseurs, binnen de lokale aanpak voor personen met verward gedrag, ervoor kunnen zorgen dat de betrokken netwerkpartijen op vrijwillige basis betrokken zijn en worden en dat deze regisseur vanwege expertise en ervaring ook oplossingen weet te bieden voor vastgelopen casuïstiek op het gebied van zorg of op het gebied van veiligheid. Het succes van de gemeentelijke regierol wordt bepaald door *best persons* die optreden als trekkers bij de uitvoering van de aanpak van personen met verward gedrag. De trekkers moeten in staat zijn het proces goed te managen, beschikken over een goed netwerk, beschikken over inhoudelijke psychosociale expertise en ervaring op het gebied van het

bieden van oplossingen voor complexe casussen, kennis van de activiteiten van partners hebben en korte lijnen met het gemeentebestuur hebben (CCV, 2017).

De tweede deelvragen richt zich op de empirie en gaat in op de vervulling van de regierol en het verloop van de samenwerking en luidt als volgt: *“Hoe vervult de gemeente Capelle aan den IJssel haar gemeentelijke regierol in de lokale aanpak voor personen met verward gedrag?”* en *“Hoe verloopt de netwerksamenwerking in de aanpak van personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel?”*. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente haar regierol meer dienstverlenend dan dominant vervult. Hierbij lijkt de regievoering voornamelijk op de steward en op de mediërende facilitator. Dit houdt in dat de procesregisseur verschillende manieren gebruikt om invloed uit te oefenen op het handelen van betrokken partijen. Zij stelt ten eerste geen harde eisen aan de relevante partijen, maar maakt voornamelijk gebruik argumentatie en advisering en initieert en faciliteert daarnaast het samenwerkingsproces. Ten tweede probeert zij zich te representeren als een regisseur die zowel de belangen van het zorg- en het veiligheidsaspect in acht neemt. Ten derde zij een neutrale bemiddelaar en ondersteunt of verhelpt zij zaken spaak lopen in een casus. Ten aanzien van de aspecten voor een succesvolle samenwerking, zijn de ketenpartners verdeeld. De netwerksamenwerking wordt getypeerd als een samenwerking van korte lijnen met snel en veel persoonlijk contact. De netwerkstructuur, informatiedeling, commitment aan het proces en doelconsensus zijn voorwaarden die in de samenwerking die nog verbeterd kunnen worden om succesvol te zijn.

De derde analytische deelvragen van het onderzoek behandelen op welke manier de regie sturing geeft aan de samenwerking en de voorwaarden voor een succesvolle samenwerking in de praktijk. De derde analytische deelvraag luidt als volgt: *“Welke regierollen zijn ten aanzien van de netwerksamenwerking te benoemen en in hoeverre is de netwerksamenwerking succesvol?”*

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeentelijke regievoering door de ketenpartners ervaren wordt als een steward en als een mediërende facilitator. Wat hierbij kenmerkend is aan de procesregisseur is dat zij op basis van vrijwilligheid acties laat uitvoeren door de betrokken hulpverleners, hierin is de regisseur niet overheersend en heeft een vrije houding ten opzichte van de uit te voeren acties. Er worden geen strikte afspraken gemaakt en ook worden de handelingen van zorgverleners niet gecontroleerd. De gemeentelijke regisseur draagt geen bestuurlijke maatregelen aan, maar erkent wel dat er een zorgplicht bestaat waaraan voldoen moet worden. Hier tegenover staat dat de gemeentelijk regisseur het startpunt is van de samenwerking en nodigt alle relevante partijen uit. Daarnaast draagt deze regisseur uit dat zij de in samenwerking met de partners gaat over de lokale aanpak voor personen met verward gedrag. Kortom bestaat haar regiefunctie niet uit het domineren van het netwerk, maar ook niet volledig uit een dienstbare houding. Er wordt een omgeving gecreëerd waarbinnen gezocht wordt naar (nieuwe) wegen om een casus op te lossen, in samenwerking met de partijen, en op basis van haar ervaring en expertise met de doelgroep (verwarde personen). Er wordt geen kant gekozen in geval van conflict, maar door middel van overleg gekozen voor een middenweg. Tevens zorgt de gemeentelijke regisseur voor een prettige samenwerkingsstructuur waarbij het vertrouwen onderling centraal staat.

Op basis van inhoudelijke sturing door middel van het beleid is aangetoond dat dit nauwelijks gebeurt, omdat de gemeente Capelle aan den IJssel momenteel nog bezig is met het ontwikkelen en herzien van beleid en een convenant ten aanzien van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag

Geconcludeerd kan worden dat er nog geen sprake is van een optimale en succesvolle samenwerking. Er is geen discrepantie te vinden in het vertrouwen tussen de ketenpartners. De netwerkstructuur lijkt zich te bevinden tussen een leider-organisatienetwerk en een zelfsturend-netwerk. Er is namelijk een duidelijke coördinator aanwezig in de ketenaanpak. Daarnaast zijn in een leider-organisatienetwerk zijn de ketenpartners niet gelijkwaardig. Dit ligt niet in lijn met wat de ketenpartners antwoorden. Alle ketenpartners gaven aan dat de ketenpartners gelijkwaardig aan elkaar zijn, maar zij verschillende belangen nastreven. Hieruit blijkt dat het netwerk van de ketenaanpak gedeeltelijk overeenkomt met leider-organisatienetwerken. De structuur deelt daarnaast ook aspecten met het zelfregulerende-netwerk. Deze vorm kenmerkt zich door een hoge mate van betrokkenheid. Het is van belang dat er een groot onderling vertrouwen is, een grote mate van consensus en relatief weinig netwerkleden. Dit wordt beaamd door vrijwel alle ketenpartners. Als het gaat om het commitment aan het proces is bewustwording van de gedeelde verantwoordelijkheid in een netwerk is van cruciaal belang om te voorkomen dat stakeholders naar elkaar wijzen bij de vraag wie verantwoordelijk is. Dit komt tevens terug in de antwoorden van een meerderheid van de respondenten, de verantwoordelijkheid van uitvoeringstaken is niet volledig duidelijk en wordt niet altijd zwart op wit vastgelegd. De meeste ketenpartners zijn tevens verdeeld over het gemeenschappelijke doel dat wordt nagestreefd. De meeste ketenpartners zien het gemeenschappelijke doel voor ogen houden als een taak voor de procesregisseur. De informatiedeling wordt tevens niet als optimaal ervaren door alle ketenpartners, dit kan verklaard worden door strengere privacy wetgeving en het ontbreken van een samenwerkingsconvenant, een gebrek aan doelconsensus en commitment. Geconcludeerd kan worden dat de er nog niet volledig sprake is van een succesvolle samenwerking in de aanpak van personen met verward gedrag binnen de gemeente Capelle aan den IJssel.

De vierde deelvraag gaat in op de knelpunten die ondervonden worden in de samenwerking en regievoering: *“Welke knelpunten in de regievoering en netwerksamenwerking van de lokale aanpak zijn te benoemen en te verklaren?”*.

Concluderend zijn er tevens meerdere knelpunten in de samenwerking te benoemen. De knelpunten die uit het onderzoek naar voren komen hebben betrekking op de procesregie en casusregie, het werkwijze (Lokaal Zorgnetwerk versus regie overleggen en themabijeenkomsten) en de hoge caseload die ketenpartners ervaren. Het eerste knelpunt zorgt ervoor dat er momenteel geen duidelijkheid is over de verantwoordelijkheden in de samenwerking en de aan te nemen rol tijdens de samenwerking. Door het uitblijven van een casusregisseur wordt de procesregisseur door een meerderheid gezien als een uitvoeringspartner met wie zij de uitvoerende taken automatisch delen. Daarnaast is het voor een aantal ketenpartners nog niet helder dat zij de procesregie niet meer voeren vanwege de transformatie van het Lokaal Zorgnetwerk naar een Sluitende Aanpak Bemoezorg onder leiding van de gemeentelijke procesregisseur, wat ervoor zorgt dat zij in de samenwerking meer gericht zijn op de mogelijkheden in het proces dan op de zorg- en hulpverlening van een cliënt. Het tweede knelpunt zorgt ervoor dat de samenwerking in het netwerk niet als optimaal ervaren wordt omdat het uitwisselen van ervaringen en het sparren net een groter netwerk gemist wordt. Een gebrek aan afstemming en informatie uitwisseling zorgt ervoor dat het tevens onduidelijk is welke regisseur (casus- of procesregisseur) momenteel verantwoordelijk is voor een casus, waardoor de regierollen door elkaar heen lopen en het verwachtingspatroon in de samenwerking niet helder is. De hoge caseload heeft als gevolg dat de samenwerkingspartners niet altijd de kwaliteit kunnen bieden aan een cliënt die zij beloven in het samenwerkingstraject.

Met de prescriptieve laatste deelvraag wordt getracht de aanbevelingen ten aanzien van de regievoering en samenwerking te formuleren. De vierde deelvraag luidt als volgt: *“Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van de regievoering en netwerksamenwerking?”*. Aanbevolen wordt om de huidige werkwijze van het bemoeizorg proces te formaliseren ten behoeve van de regievoering en de netwerkstructuur. Daarnaast dient er structureel afgestemd te worden tussen de procesregisseur, Stichting Welzijn Capelle en Sociale Zaken (Wmo) om het samenwerkingsproces, het opschalingsproces en het oppakken van casuïstiek soepeler te laten verlopen. Tenslotte wordt aanbevolen om de themabijeenkomsten te hervormen en deze stelselmatig plaats te laten vinden naast de huidige regie overleggen om het commitment aan het proces en de doelconsensus tussen ketenpartners te versterken.

7.2. Beantwoording hoofdvraag

Als er terug wordt geblikt op de hoofdvraag: *“Wat is de invloed van gemeentelijke regievoering op de netwerksamenwerking in de aanpak van personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel en wat zijn eventuele knelpunten en mogelijke aanbevelingen?”* kunnen een aantal bevindingen worden gedeeld. Allereerst laat de invloed van gemeentelijke regievoering zich kenmerken door een aantal aspecten, namelijk dat de regievoering meer dienstverlenend dan dominant is. De ketenpartners zien de procesregisseur als een overkoepelende coördinator waarmee zij kunnen sparren en naar wie zij toe kunnen stappen indien casuïstiek spaak loopt. Daarnaast zorgt de regisseur voor het initiëren en faciliteren van het samenwerkingsproces en heeft zij een meer adviserende dan sturende rol. Tevens is de regievoering van invloed op de ketenaanpak als het gaat om de netwerkstructuur, het vertrouwen, de informatiedeling, commitment aan het proces en doelconsensus. Door de gemeentelijke regievoering worden momenteel geen eisen gesteld aan de ketenpartners en is het onduidelijk wie voor welk regietype (casus- of procesregie) in de samenwerking verantwoordelijk is.

Concluderend is er nog geen sprake van een succesvolle netwerksamenwerking, omdat er momenteel nog geen duidelijke netwerkstructuur is en omdat ketenpartners slechts gedeeltelijk geëngageerd aan het proces zijn. Tevens is het doel van de samenwerking niet eenduidig, dit aspect wordt door betrokken ketenpartners ervaren als een taak voor de procesregisseur. De geformuleerde aanbevelingen gaan in op de huidige werkwijze van het bemoeizorg proces. Aanbevolen wordt om dit te formaliseren ten behoeve van de regievoering en de netwerkstructuur. Daarnaast dient er structureel afgestemd te worden tussen de procesregisseur, Stichting Welzijn Capelle en Sociale Zaken (Wmo) om het samenwerkingsproces en het oppakken van casuïstiek soepeler te laten verlopen. Tenslotte wordt aanbevolen om de themabijeenkomsten te hervormen en deze stelselmatig plaats te laten vinden naast de huidige regie overleggen om het commitment aan het proces, informatiedeling en de doelconsensus tussen ketenpartners te versterken.

Hoofdstuk 8 – Aanbevelingen

In de conclusie is naar voren gekomen dat de invulling van de regierol momenteel niet optimaal is om de ketensamenwerking succesvol te laten verlopen. Om in ieder geval tot een onderbouw aanbod ter verbetering van de gemeentelijke regievoering en de samenwerking in de aanpak voor personen met verward gedrag te komen, is het noodzakelijk om het werkproces te formaliseren. Hierdoor is het voor ketenpartners duidelijke wie de procesregie voert, wie casusregie voert en welke verantwoordelijkheden hierbij horen. Dit voorkomt dat de procesregie enkel bestaat uit het initiëren en faciliteren van samenwerking en daarnaast voorkomt dit dat de procesregisseur zich opstelt als een uitvoerende ketenpartner. Er wordt daarnaast ook aanbevolen om structurele afstemming te incorporeren tussen de belangrijkste opschalingspartner Stichting Welzijn Capelle, de Wmo en de procesregisseur. Hierdoor wordt voorkomen dat casuïstiek te lang blijft liggen en niet opgeschaald wordt, casuïstiek dubbel opgepakt wordt of dat het spaak lopen van hulpverlening niet naar boven komt.

De laatste aanbeveling tracht de ketenaanpak succesvoller te laten verlopen, waarbij het vertrouwen, het commitment aan het proces en doelconsensus onder betrokken ketenpartners vergroot wordt. Aangezien de problematiek zich afspeelt rondom complexe multiproblematiek en ketenpartners een diverse plekken innemen in het hulpverleningsproces, is er gekozen vanuit verschillende invalshoeken aanbevelingen te formuleren:

Formalisering van het werk- en opschalingsproces ten behoeve van regievoering en netwerkstructuur

Met deze aanbeveling wordt niet alleen getracht het werkproces te versoepelen, maar tevens om de doorzettingsmacht en regiefunctie te versterken in het werkproces van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag. Het formaliseren van het werkproces zorgt ervoor dat ketenpartners inzichtelijker hebben welke rol zij innemen, waaruit hun taken bestaan en wie welke verantwoordelijkheid heeft in het hulpverleningstraject. Daarnaast zorgt de formalisering ervoor dat de ketenpartners weten hoe de lijnen lopen in het opschalingsproces. Dit voorkomt dat casuïstiek bij zowel de procesregisseur als bij een andere ketenpartner wordt belegd. Tevens zorgt een formalisering van het werkproces voor een duidelijker doel en duidelijke actiepunten. Dit heeft als gevolg dat ketenpartners elkaar kunnen aanspreken op de functionele rol in de uitvoeringspraktijk, wat vervolgens kan bijdragen aan een gemeenschappelijke committering aan het samenwerkingsproces. Door een duidelijke rolverdeling en gezagsverhouding tussen ketenpartners en de coördinator te creëren kan voorkomen worden dat casuïstiek automatisch in de uitvoering wordt overgenomen door de procesregisseur. Dit bevordert tevens dat dat gemeentelijke regisseur eisen kan stellen aan de ketenpartners, zonder uitvoeringstaken naar zich toe te trekken.

Kennis en informatiestromen kunnen tevens soepeler verlopen indien de procesregisseur in staat wordt gesteld om het proces beter te coördineren en haar meer af te trekken van de uitvoerende taken.

Zorg voor structurele afstemming tussen Stichting Welzijn Capelle, Sociale Zaken (Wmo) en gemeentelijke procesregisseur

Een van de knelpunten die uit de samenwerking is gekomen is het niet op tijd doorpakken voor onder andere Stichting Welzijn Capelle, woningbouwcorporatie Havensteder en de GGZ instanties (Antes/Bouman). Door structurele afstemming tussen de procesregisseur, Stichting Welzijn Capelle en de Wmo wordt voorkomen dat casuïstiek te laat opgeschaald wordt naar de procesregisseur. Of dat

de procesregisseur er niet van op de hoogte is dat de casus al is opgepakt voor Stichting Welzijn Capelle. Dit kan tevens betekenen dat Stichting Welzijn Capelle of de procesregisseur niet op de hoogte is van een lopende of aflopende indicatie. Indien structurele afstemming tussen de volgende partijen plaatsvindt, zijn essentiële partners op de hoogte van de voortgang van casuïstiek en wordt wederom verhelderd dat de gemeente Capelle verantwoordelijk is voor de zwaarder wegende casuïstiek (procesregisseur) en Stichting Welzijn Capelle eventueel casusregie voert. Van belang is dat bij de afstemming niet de procesregie wordt afgestemd, maar de verdeling van casuïstiek die eveneens bij de stichting belegd kan worden indien de procesregisseur een medewerker Stichting Welzijn Capelle wenst als casusregisseur. Het eerder opschalen van casuïstiek naar de procesregisseur kan tevens voorkomen een verlaging van de hoge caseload (knelpunt volgens ketenpartners) betekenen, mits de casusregie vervolgens via de Wmo belegd wordt bij een de gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg.

Hervorm de themabijeenkomsten ten behoeve van het commitment aan het proces en doelconsensus

Als belangrijk knelpunt van de ketenpartners in de samenwerking is naar voren gekomen dat er een slechts gedeeltelijk sprake is van commitment aan het proces en doelconsensus. Dit heeft ermee te maken dat de verantwoordelijkheden van afzonderlijke partners niet helder zijn, er verschillende belangen meespelen en er een onderscheid wordt gemaakt tussen ketenpartners uit het zorgdomein en ketenpartners uit het veiligheidsdomein. Daarnaast geven de meeste ketenpartners aan dat zij de transformatie van het Lokaal Zorgnetwerk naar de huidige werkwijze (onder andere in de vorm van regie overleggen en themabijeenkomsten) zouden terugdraaien als zij daartoe bevoegd waren. De redenen die hierbij worden gegeven is dat het Lokaal Zorgnetwerk ketenpartners de mogelijkheid geeft om te sparren, te netwerken en om uit verschillende invalshoeken een oplossing voor een probleem of een gedeelte van het probleem te vinden. Met de regie overleggen wordt dit slechts gedeeltelijk ervaren. Door de themabijeenkomsten niet vorm te geven met een thema maar met casuïstiek die voor ketenpartners relevant is, kan er voldaan worden aan de wens van ketenpartners om hierover in gesprek te gaan. Dit zal tevens het urgentiegevoel bij ketenpartners om met elkaar samen te werken vergroten. De prioriteiten en het commitment aan het gezamenlijke samenwerkingsproces kunnen vervolgens door ketenpartners worden bijgesteld en er zal meer tijd besteed kunnen worden het doel waarvoor ketenpartners aan tafel zitten. Daarnaast zorgen inhoudelijke bijeenkomsten overleggen ervoor dat de ketenpartners tevens elkaars perspectieven en belangen beter gaan begrijpen en zullen zij mogelijk dezelfde doelen toekennen bij het oplossen van een casus.

Hoofdstuk 9 – Reflectie

9.1. Gehanteerde onderzoeksstrategie

Er is voor dit onderzoek gekozen om kwalitatieve data te verzamelen, omdat het onderzoek als doel heeft gehad de empirische werkelijkheid in dit vraagstuk te beschrijven en verklaren. Het voordeel van kwalitatieve data is dat het meer inzicht verschaft en meer diepgang biedt over de mechanismes die een rol in dit onderzoek spelen. Er is tevens ruimte om vanuit verschillende perspectieven naar het vraagstuk te kijken. De kwalitatieve data is verzameld aan de hand van beleidsdocumenten, twee duo interviews en tweeëntwintig interviews. De duo-interviews en interviews zijn op een semigestructureerde wijze afgelegd. Op deze wijze is getracht de respondent de ruimte te geven zijn/haar verhaal te doen wat uiteindelijk heeft geleid tot een verrijking in de bevindingen. De verrijking in de bevindingen heeft geholpen om de hoofd- en deelvragen van het onderzoek te beantwoorden. Als het onderzoek nogmaals uitgevoerd zou moeten worden, zal er daarom wederom gekozen worden om casestudy als onderzoeksstrategie te hanteren.

Er zijn voor dit kwalitatieve onderzoek vierentwintig respondenten voor hun verhaal benaderd. In het onderzoek is gekozen om respondenten te interviewen die regelmatig aanwezig zijn geweest tijdens de regie overleggen die georganiseerd worden door de procesregisseur. Daarnaast zijn er een aantal respondenten uitgenodigd die meer kunnen zijn zeggen over de invulling van de gemeentelijke regierol, maar minder over de daadwerkelijke regievoering in de praktijk omdat zij niet uitgenodigd worden voor de regie overleggen (beleidsadviseur personen met verward gedrag, Zorgmarinier, Veiligheidshuis, manager van Stichting Welzijn Capelle). Deze respondenten hebben nauwelijks ervaren hoe de sturing door middel van regievoering in de praktijk plaatsvindt en in mindere mate hoe de samenwerking verloopt. Het is daarom raadzaam om in de toekomst respondenten te interviewen die zowel iets kunnen zeggen over het proces op papier en over de sturing in de ervaringspraktijk.

Daarnaast bleek het onderwerp van het onderzoek een gevoelig thema onder de respondenten te zijn waarbij een risico bestond om sociaal wenselijke antwoorden te krijgen. Dit kwam omdat de meeste respondent ervan op de hoogte zijn dat de aanpak voor personen met verward gedrag momenteel nog een pilot is die geëvalueerd zal worden op de samenwerking en de functie van de procesregisseur. Tijdens het afleggen van de interviews bleken sommige respondenten daarom spraakzamer te zijn over hun ervaringen dan andere respondenten. Hier is getracht mee om te gaan door bij de minder uitgesproken respondenten een aantal keer door te vragen en duo-interviews af te leggen om de bevindingen te valideren. Als er wordt gereflecteerd op de praktijk blijkt het onderzoek een groeiend bewustzijn geschept te hebben over de regievoering en samenwerking. Ondanks de samenwerkingen nog niet soepel verlopen, groeit het bewustzijn over een goed werkende aanpak onder de ketenpartners. Zo wordt bijvoorbeeld naar aanleiding van dit onderzoek geëvalueerd op de knelpunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen en is er ingezet op een structurele afstemming tussen de procesregisseur en de Wmo. Tevens zal overwogen worden om de themabijeenkomsten te hervormen.

Tot slot is het van belang om in beeld te houden dat data niet alleen intern binnen afdeling Samenleving of de gemeente Capelle aan den IJssel is verzameld. Aangezien het hier betreft om een ingewikkeld proces en partners betrokken zijn van verschillende zorg- of veiligheidsinstellingen in de regio van Capelle aan den IJssel die daarnaast verschillende structuren aanhouden met soms zelfs intra

organisatorische regievoering, is er gekozen om het onderzoek af te bakenen en de regie overleggen in de bemoeizorg als scope te nemen. Andere onderzoekers zullen dit thema kunnen onderzoeken door de scope groter te maken of toe te passen op andere gemeentes of veiligheidsregio's. Door de scope breder te trekken, kan dit thema verder worden uitgelicht.

9.2. Gehanteerde theorie

Er is voor dit onderzoek gekozen om diverse theorieën aangaand gemeentelijke regievoering te gebruiken om deze in de werkelijkheid te toetsen. De operationalisering en de topiclijsten waren dan ook op deze theorieën gebaseerd. Aangezien het betreft een kwalitatief onderzoek waarbij semigestructureerde interviews zijn afgenomen, zijn door de respondenten tevens andere factoren die bij de samenwerking een rol hebben gespeeld benoemd en andere knelpunten aangegeven. Deze factoren waren niet altijd terug te leiden naar de theorie en hadden voornamelijk betrekking op de hervorming van een eerdere werkwijze (het Lokaal Zorgnetwerk). Deze aspecten waren tevens niet herleidbaar naar de succesvoorwaarden van netwerksamenwerking van Ansell en Gash (2011), Geuijen (2011), Provan en Kenis (2008) en Sørensen (2011). Daarnaast zijn de voorwaarden voor succesvolle netwerksamenwerking getoetst, dit zegt slechts weinig over het feitelijke succes van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag. Omdat het feitelijke succes van de aanpak volgens de ketenpartners voornamelijk te herleiden valt aan het aantal opgenomen personen of hulp accepterende personen met verward gedrag.

Er is gebruik gemaakt van een ontworpen operationalisering gebaseerd op diverse theorieën aangaande gemeentelijke regievoering. De aangehaalde theorieën gaan uitvoerig en gedetailleerd in op regievoering en de te onderscheiden regietypes. Uit het onderzoek blijkt dat gemeentelijke regietypen door samenwerkingspartners nauwelijks onderscheiden kunnen worden en dat gemeentelijke regievoering primair bestaat uit het coördineren van een samenwerkingsverband en het organiseren van overleggen om over complexe casuïstiek te kunnen spreken in een groter verband. In de praktijk vallen de regietypen daarom nauwelijks te onderscheiden. Als het gaat om de regievoering in de uitvoeringspraktijk valt de regie op een aantal aspecten te onderscheiden en te benoemen. De regievoering op basis van inhoud en beleid daarentegen is vrijwel niet te duiden, omdat de gemeente Capelle aan den IJssel enerzijds nog bezig is met het ontwikkelen van het beleid en het actualiseren van het samenwerkingsconvenant ten aanzien van personen met verward gedrag, anderzijds omdat de ketenpartners niet op de hoogte zijn van de beleidsmogelijkheden, de subsidievoorwaarden en de beleidskaders.

Het nadeel van de gebruikte theorieën is dan ook dat de sturingsvormen van netwerkmanagement buiten de scope van de theorie is gevallen. Voor een vergelijkbaar onderzoek is het raadzaam om naast deze theorieën tevens duidelijkere theorieën te integreren over de prikkels en belemmeringen voor samenwerking binnen het sociaal domein en het snijvlak tussen zorg en veiligheid (personen met verward gedrag), om de knelpunten duidelijker bloot te kunnen leggen. Ook is raadzaam om een duidelijker onderscheid te maken in regietypen, omdat gemeentelijke regie in de gebruikte literatuur voor dit onderzoek een grote overlap kent die in de praktijk nauwelijks te onderscheiden is.

Literatuurlijst

Abraham, M. & Nauta, O. (2014). Politie en 'verwarde personen': Onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met een verward gedrag. Geraadpleegd van <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2337-de-effectiviteit-van-de-politiele-taakuitvoering-ende-taken-en-verantwoordelijkheden-van-andere-partijen.aspx>

Agranoff, R. (2007, oktober). Answering the big questions, asking the bigger questions: Expanding the public network management empirical research agenda. Paper gepresenteerd op Public Management Research Association Conference: Tucson, AZ, 25-27 oktober 2007.

Aanjaagteam (2016). *Samen doorpakken | Op weg naar een meer persoonsgerichte aanpak voor en met mensen met verward gedrag*. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160219-pmvg-tussenrapportage-a4_v3.pdf

Aanjaagteam (2016). *Doorpakken, eindrapportage aanjaagteam Verwarde Personen*. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160930-eindrapportage-aaanjaagteam-verwardepersonen-sep2016_0.pdf

Aanjaagteam (2016). *Samen verder doorpakken | Tweede tussenrapportage Aanjaagteam Verwarde Personen*. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160705-avp2e_tussenrapportage-def.pdf

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal Of Public Administration Research & Theory*, 18(4), 543-571.

Ansell, C. & Gash, A. (2012). *Stewards, Mediators, Catalysts*. The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume 17(1), 2012, article 7.

Blanke, M. (2013). *Meebewegen, tegenbewegen en verbinden: over de wijze waarop professionals omgaan met strijdige logica's ten dienste van publieke waarde creatie* (Scriptie).

Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (2004), *Management in netwerken*, Utrecht.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

CCV Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2017). *Integraal veiligheidsbeleid 2015-2016 gemeente Capelle aan den IJssel*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Creswell, J. W. (2013). *QUALITATIVE INQUIRY & RESEARCH DESIGN'*. London: SAGE Publications.

Gemeente Capelle aan den IJssel (2017-2010). *Beleidskader Wmo en gezondheid 2017-2020* (PDF). Geraadpleegd van <https://www.capelleaandenijssel.nl/document.php?m=25&fileid=55087&f=1d9fc3f726966c49ba5ffc92eaa9877a&attachment=0>

Gemeente Capelle aan den IJssel (2016). *Lokaal actieplan Verward Gedrag* (Word).

Gemeente Capelle aan den IJssel (2017). *Ontwikkelagenda Sociaal Domein 2017-2020 Van transitie naar transformatie in het sociaal domein* (PDF). Geraadpleegd van <https://www.capelleaandenijssel.nl/document.php?m=25&fileid=55075&f=8674c828da4a10abe8bcd533861a9992&attachment=0>

Gemeente Capelle aan den IJssel (2017). *Procesbeschrijving Regie Bemoezorg 2017* (Word).

- Gemeente Capelle aan den IJssel (2017). *Op- en afschaling SAVE* (PDF).
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2018). 205150217 AVE *Aanpak voorkoming escalatie* (PDF).
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2013). *Convenant Lzn 2013-2016* (Word).
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2008). *Lokaal Zorgnetwerk Capelle aan den IJssel werkwijze en instrumentarium* (Word).
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2013). *Evaluatie LZn* (Word).
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2017). *EPA gemeente rapportage-Capelle aan den IJssel* (Excel).
- Gerritsen, A. L., Kranendonk, R. P., Pleijte, M., Kersten, P. H., & Bosch, F. Jvan den. (2009). Maatlat government-governance. *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu* (142). Wageningen: Alterra.
- Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe? *Bestuurswetenschappen*, 68(1), pp. 87-96.
- Grijpink, J. (2005). *Onze informatiesamenleving in wording: de uitdaging van grootschalige informatie-uitwisseling in de rechtstaat*. Voorburg: Grijpink.
- Huisman, C. (2017, 31 januari). 'Verwarde persoon' blijkt niet te bestaan, term scheidt vooral verwarring - [Nieuwsbericht]. Geraadpleegd van <http://www.volkskrant.nl/binnenland/begripverwarde-persoon-blijkt-niet-te-bestaan-term-scheidt-vooral-verwarring~a4455658/>
- Hupe, P.L. & Klijn, E.H. (1997) *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rijswijk: Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid.
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(3), 440-456.
- Klijn, E.H. & Koppenjan J.F.M. (1997). *Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans*. *Beleidswetenschap* 11 (2): 143-167.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge.
- Litjens, B., Pröpper, I. & Weststeijn, E. (2004). Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Vught.
- Luijkx, K., Schalk, R., Schols J. & Span, K. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken; een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Vrij Bestuurskunde* 2009-1, pp. 92-100.
- Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082.
- Klijn, E. H., & Hupe, P. L. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rotterdam: Vakgroep Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Koppenjan, J. F., De Bruijn, J. A., & Kickert, W. J. (1993). Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken. Den Haag: Vuga.
- Korsten, A. (z.d.). Samenwerken in ketens en ketenmanagement. n.t.
- Linker, P.-J. (2006). *Sturing in de rijksdienst*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89(2), 265-284.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002) *Integrale Veiligheidsrapportage* 2002. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *De gemeente als regisseur: Lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nationaal Schakelteam personen met verward gedrag (2018). *Brief Schakelteam personen met verward gedrag – 11 april 2018* (PDF).
- Pons, K., Straaten, I. van, Jong, M. de, Kalmthout, W. van, & Troost, S. (2014). *Regierol van gemeenten bij de aanpak van kindermishandeling*. Amersfoort: BMC.
- Pröpper, I., & Litjens, B. (2012). *Handreiking regievoering*. Vught: Partners+Pröpper.
- Pröpper, I.M.A.M., (2000), *Samenwerking of autonomie in netwerken*, In: Bestuurskunde, Vereniging van Bestuurskunde.
- Provan, Fish, & Sydow. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management*, 479 - 516.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal Of Public Administration Research & Theory*, 18(2), 229-252.
- Provan, K.G., & Lemaire, R. H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, 72:5, pp. 638–648.
- Saarikoski, H. (2000). Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process. *Environmental Impact Assessment Review* 20:681-700.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* 87:2, pp. 234–258.
- Span, K. C., Luijckx, K. G., Schols, J. M., & Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken: Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde*, 18(1), 92-100.
- Straaten, Van, L. (2013). *De regierol van gemeenten in het jeugddomein* (Scriptie).
- Thiel, van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Thiel, S. v. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- VNG (2016) Aandacht voor verwarde personen: waar te beginnen? Geraadpleegd via: <https://vng.nl/personen-met-verward-gedrag>
- Whelan, C. (2015). Managing dynamic public sector networks: effectiveness, performance, and a methodological framework in the field of national security. *International public management journal* 18:4, pp. 536–567.

Bijlage I: Interviewgide (topiclijst en interviewvragen)

Interviewgide bestaat uit drie onderdelen. De introductie, de vragen en de afsluiting.

Interviewgide	
Introduceren aan de hand van de volgende stappen	
Introductie	Mezelf voorstellen (stage en scriptie globaal toelichten) De vraag stellen of er vragen zijn rondom de toelichting op het interview die zij eerder per e-mail of telefonisch hebben gehad.
Doelstelling	Het doel van dit onderzoek is om de regierol van de gemeente en de invloed daarvan op het samenwerkingsproces beter in kaart te brengen. De samenwerking gaat over de samenwerking tussen ketenpartners die elkaar ontmoeten tijdens regie overleggen en onderdeel zijn van de lokale aanpak voor personen met verward gedrag in de gemeente Capelle aan den IJssel. Met deze inzichten zullen vervolgens verbeterpunten en aanbevelingen voor de samenwerking en regievoering in kaart worden gebracht en worden geformuleerd. Aangezien u onderdeel uitmaakt als ketenpartner van dit proces en regelmatig aanschuift tijdens de regie overleggen op het gemeentehuis, denk ik dat uw verhaal een bijdrage kan leveren aan dit onderzoek.
Onderwerp	De volgende onderwerpen zullen aanbod komen: <u>Introductievragen</u> voor een beeld bij de lokale aanpak en problematiek De <u>gemeentelijke regie</u> binnen de huidige aanpak De huidige en gewenste <u>samenwerking tussen de ketenpartners</u> en in hoeverre dit <u>succesvol</u> is De aanwezigheid van <u>knelpunten</u> om samen te werken
Anonimiteit	Uw anonimiteit zal geborgd worden De gegevens zullen niet herleidbaar zijn; u zal in het onderzoek aan de hand van uw functie worden aangeduid Deze gegevens zullen slechts gebruikt worden voor dit onderzoek
Opname	Vindt u het goed om dit gesprek voor onderzoeksdoeleinden op te nemen?

De onafhankelijke en afhankelijke variabelen: de daarbij horende centrale vragen en subvragen	
Procesfactoren Topics: Jezelf voorstellen Werkzaamheden Contact, regie overleggen	Voorbeeldvragen Wie ben jij? Wat is jouw functie? Wat zijn jouw werkzaamheden inzake de lokale aanpak voor personen met verward gedrag? Wat is jouw rol tijdens een regie overleg en hoe verloopt dat? Is er een samenwerkingsverband?
Netwerksamenwerking Topics: Vertrouwen Doelconsensus	Voorbeeldvragen In hoeverre is er in het verleden spraken geweest van een conflict? Wat is volgens jou het gemeenschappelijke doel van de samenwerking? Op welke manier deel je informatie met ketenpartners? Ben je daartoe

Commitment aan het proces Informatiedeling Netwerkstructuur	bevoegd? Op welke wijze wordt de samenwerking aangestuurd? Hoe verloopt de samenwerking momenteel? Hoe zit het met belangen uit verschillende domeinen (zorg en veiligheid)?
Gemeentelijke regie: Topics: Sturing inhoud Sturing praktijk Procesregisseur	Voorbeeldvragen Op welke wijze worden beslissingen genomen? In hoeverre wordt casuïstiek opgeschaald? Wat gebeurt er als de hulpverlening spaak loopt? Wie initieert een regie overleg? Zijn relevante actoren aanwezig? Hoe is de rol van de gemeentelijke regisseur vormgegeven?
Perceptie en knelpunten: Topics: Knelpunten samenwerking Knelpunten regie Knelpunten proces Knelpunten verleden	Voorbeeldvragen Kunt u positieve aspecten opnoemen van de samenwerking? Wat kan er verbeterd worden aan de samenwerking? Kunt u positieve punten opnoemen van de regievoering? Wat kan er verbeterd worden aan de regievoering? Er zijn evaluatieformulieren uitgedeeld in eerdere themabijeenkomsten, wat vindt u van de transformatie van het Lokaal Zorgnetwerk?

Afsluiting	
Afsluiten	Wilt u nog iets toevoegen aan dit gesprek? Wat vond u ervan?
Transcript	Dit gesprek zal uitgewerkt worden. Na afloop van het onderzoek zal ik een managementsamenvatting van de resultaten toesturen naar uw e-mailadres indien u dat wenst.
Bedanken	Ik wil u hartelijk danken voor het vrijmaken van uw tijd en uw deelname aan dit onderzoek.

Bijlage II: codeboek

Code	Toelichting
Procesfactoren	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van de procesfactoren worden benoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur oranje. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Vertrouwen	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van vertrouwen worden benoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur rood. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Doelconsensus	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van een doelconsensus worden benoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur blauw. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Commitment aan het proces	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van een commitment worden benoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur groen. De kenmerken

	dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Informatiedeling	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van informatiedeling worden benoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur geel. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Netwerkstructuur	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van de netwerkstructuur worden benoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur grijs. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Regievoering op basis van inhoud	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van regievoering op basis van beleid worden benoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur roze. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Regievoering in de praktijk	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van een regievoering in de praktijk benoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur paars. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Perceptie en knelpunten	Tekstgedeeltes waarin percepties van de samenwerking of knelpunten worden benoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur donkerblauw. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.

Bijlage II: Respondentenlijst

Respondent	Datum	Organisatie en naam
Interview 1	18-04-2018, 10:00 uur	Procesregisseur Bemoeizorg, gemeente Capelle aan den IJssel (Nelleke Kolster)
Interview 2	23-04-2018, 12:10 uur	Stichting Welzijn Capelle (Janet Safyaoui)
Interview 3	23-04-2018, 13:00 uur	Operationeel Expert Nationale Politie (Martien Slingerland)
Interview 4	25-04-2018, 09:00 uur	Stadsmarinier Afdeling Veiligheid gemeente Capelle aan den IJssel (Roger Elfert)
Interview 5	07-05-2018, 14:00 uur	Leger des Heils veldwerker (Arnold van Reeuwijk)
Interview 6	09-05-2018, 12:00 uur	HOI-team/Eropaf-team (Racha de Kok)
Interview 7	16-05-2018, 10:00 uur	Veiligheidshuis, PGA verwarde personen (Frank van Riet)
Interview 8	22-05-2018, 09:00 uur	Woningbouwcorporatie Havensteder (Terry van der Hoeven)
Interview 9	23-05-2018, 10:00 uur	Arrangeur Parnassia Bavo Groep (Johan van Dijk)

Interview 10	23-05-2018, 11:00 uur	Mozaïek/Stichting Welzijn Capelle (Jan Huijer)
Interview 11 (duo)	30-05-2018, 10:00 uur	Wijkagenten (Piet van de Wetering en Cynthia Schuitstra)
Interview 12	30-05-2018, 12:00 uur	Antes FACT-team (Bianca Jeup)
Interview 13	31-05-2018, 09:00 uur	ASVZ/Stichting Welzijn Capelle (Danielle Kort)
Interview 14	31-05-2018, 15:00 uur	Handhaving (Damien van Velde)
Interview 15	01-06-2018, 12:30 uur	Reclassering Nederland (Jorn Hamaker)
Interview 16 (duo)	04-06-2018, 10:00 uur	Zorgmarinier gemeente Capelle aan den IJssel (Geraldine Huiskens) en beleidsadviseur personen met verward gedrag (Liduline Stegeman – De Graaff)
Interview 17	04-06-2018, 12:00 uur	Bouw- en Woningtoezicht (Suresh Ganput)
Interview 18	04-06-2018, 14:00 uur	Middin (Helen Blokker)
Interview 19	06-06-2018, 09:00 uur	Woonconsulent Havensteder (Clementine Grafhoff)
Interview 20	06-06-2018, 15:00 uur	De Zellingen (Hetty van Silfhout)
Interview 21	07-06-2018, 11:45 uur	Stichting Welzijn Capelle (Vivian Coelho)
Interview 22	11-06-2018, 14:00 uur	Antes, Bouman en Delta, ATB-team (Lucy)
Interview 23	11-06-2018, 16:00 uur	Wmo (Marieke van Venrooij)
Interview 24	05-07-2018, 13:00 uur	Manager Stichting Welzijn Capelle (Peter Bakker)