

Bureau voor Toegepast **V**eiligheidsonderzoek



Landelijk kader voor de veiligheidshuizen

Invoering, ontwikkelingen en knelpunten

Ben Rovers
Collin Hoogeveen

B T **V** O



Landelijk kader voor de veiligheidshuizen

Invoering, ontwikkelingen en knelpunten

Ben Rovers

Collin Hoogeveen

m.m.v. Sander Eijgenraam

B T **V** O

*Bureau voor Toegepast **V**eiligheidsonderzoek*



Colofon

Opdrachtgever

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Uitvoering

Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek – BTVO, 's-Hertogenbosch (www.btvo.nl)

Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch (www.bureaualpha.nl)

Auteurs

Ben Rovers (BTVO)

Collin Hoogeveen (Bureau Alpha)

m.m.v. Sander Eijgenraam (BTVO)

Verschijningsdatum

April 2016

Uitgave

's-Hertogenbosch: BTVO

ISBN: 978-90-808169-5-4

NUR: 759

(C) WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, auteursrecht voorbehouden.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
Summary	11
Dankwoord	17
Lijst van afkortingen	19
1. Inleiding	21
1.1 Het Landelijk Kader Veiligheidshuizen.....	21
1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	24
1.3 Opzet van het onderzoek	26
1.4 Leeswijzer	29
2. Stand van zaken in de veiligheidshuizen op basis van de breedtescan	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Algemeen functioneren en landelijk kader	31
2.3 Randvoorwaarden (financiering en personeel).....	35
2.4 Complexe casuïstiek en nieuwe taken	36
2.5 Regierol gemeenten	39
2.6 Afstemming met de omgeving (bestuurlijk en uitvoerend)	39
2.7 Resumé	40
3. Resultaten van de dieptestudies	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Algemeen functioneren en landelijk kader	44
3.2.1 Functie en doelstelling	44
3.2.2 Focus op (ketenoverstijgende aanpak van) complexe casuïstiek	48
3.2.3 Afspraken vastleggen en nakomen	50
3.2.4 Doelrealisering en gesignaleerde knelpunten	55
3.2.5 Gepercipieerde meerwaarde	58

3.3	Randvoorwaarden	59
3.3.1	Financiering	59
3.3.2	Competenties personeel	61
3.4	Complexe casuïstiek en nieuwe taken	62
3.4.1	Instroom en selectie van casuïstiek die het veiligheidshuis bereikt	62
3.4.2	Extra taken ten opzichte van het landelijk kader	66
3.5	Regierol gemeenten en de verbinding met regiogemeenten	67
3.5.1	Bestuurlijke regie.....	68
3.5.2	Regiogemeenten	70
3.5.3	Stimulerende en belemmerende factoren.....	71
3.6	Positie van het veiligheidshuis en afstemming met de omgeving	71
3.6.1	Afstemmen en bepalen strategische agenda.....	71
3.6.2	Positie van het veiligheidshuis	73
3.6.3	Positie van het veiligheidshuis ten opzichte van het sociaal domein	74
3.6.4	Positie ten opzichte van ZSM/OM.....	76
3.6.5	Positie ten opzichte van Veilig Thuis	78
3.6.6	Positie ten opzichte van jeugdbeschermingstafels (JBT)	79
3.6.7	Positie ten opzichte van politie	80
3.6.8	Landelijk kader toereikend	81
3.7	Resumé	82
4.	Conclusies.....	85
	Gebruikte bronnen	95
	Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie	97
	Bijlage 2a Itemlijst breedtescan	99
	Bijlage 2b Vragenlijst ketenmanagers breedtescan	103
	Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen.....	109
	Bijlage 4 Tabellen breedtescan	113
	Bijlage 5 Factsheet Landelijk Kader Veiligheidshuizen.....	123

Samenvatting

Veiligheidshuizen

Veiligheidshuizen zijn netwerken van organisaties die in een samenwerkingsverband straf- en zorginterventies verbinden. In deze netwerken bestrijden organisaties gezamenlijk overlast en criminaliteit, door gebruikmaking van een gebieds-, systeem- of persoonsgerichte aanpak.¹ Door strafrechtelijke, zorg- en andere (zoals bestuurlijke) maatregelen te combineren wordt geprobeerd overlastgevers of criminelen te beïnvloeden op een manier die leidt tot verbetering van hun leefsituatie, vermindering van recidive en verbetering van veiligheid in de samenleving. Inmiddels zijn er in Nederland 33 veiligheidshuizen die vrijwel landelijk dekkend werken².

Landelijk Kader Veiligheidshuizen en veranderende omgeving

Per 1 januari 2013 is de verantwoordelijkheid voor de sturing verlegd van Openbaar Ministerie naar de gemeenten. In hetzelfde jaar stelde het Ministerie van Veiligheid en Justitie samen met betrokken stakeholders een Landelijk Kader Veiligheidshuizen op om de veiligheidshuizen te stimuleren meer focus aan te brengen en zich vooral te gaan richten op de aanpak van *complexe problematiek*. Zo'n kader was onder meer nodig vanwege toekomstige ontwikkelingen in de directe omgeving van veiligheidshuizen. De belangrijkste ontwikkeling in dit verband is de decentralisatie van taken naar gemeenteniveau in het kader van de jeugdwet, de participatiewet en de wet maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten zijn hierdoor cruciale partners geworden binnen de veiligheidshuizen. Daarnaast zorgen de ontwikkeling van justitiële werkprocessen (ZSM³) en de oprichting van wijkteams in gemeenten dat selectie en afstemming van casuïstiek (triage) extra aandacht is gaan vragen (Bureau Regioburgemeesters 2014). Ook moeten veiligheidshuizen zich tegelijkertijd verhouden tot andere nieuwe ontwikkelingen zoals de opzet van jeugdbeschermingstafels en de start van de nieuwe Veilig Thuis organisaties⁴.

Het gaat om een zeer complexe institutionele omgeving waarin veiligheidshuizen hun positie dienen te bepalen. Het landelijk kader is opgesteld om veiligheidshuizen hierin enigszins de weg te wijzen en benoemt twee belangrijke functies van een veiligheidshuis. Primair is dat

¹ De kernorganisatie die het netwerk organiseert en faciliteert, of de fysieke ruimte waar de netwerkgroepen elkaar treffen en samenwerken, worden vaak ook aangeduid als veiligheidshuis. In deze rapportage gebruiken we deze betekenissen door elkaar, maar ligt de focus op veiligheidshuizen als netwerken van organisaties.

² In 31 veiligheidshuizen zijn in totaal 33 gemeenten niet aangesloten: gemiddeld 1 gemeente per veiligheidshuis. Landelijke dekking bedraagt 91% van alle gemeenten.

³ ZSM staat voor 'Zo Slim, Simpel, Samen, Selectief en Samenlevingsgericht Mogelijk'. Het is een selectie- en afdoeningstafel voor eenvoudige misdrijven waar snel simpele interventies kunnen worden opgelegd. Deze afdoening vindt plaats binnen 6 uur of 3 dagen.

⁴ Jeugdbeschermingstafels: is een lokale voorziening waarin samen met de ouders wordt gekeken naar de beste hulpverlening aan kinderen. Focus ligt op vroegtijdig aanbieden van juiste en passende zorg en versterken van omgeving en netwerk. Als vrijwillige hulpverlening niet volstaat wordt Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld.

Veilig Thuis: de nieuwe naam van het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling.

focus op behandeling van *complexe casuïstiek* en daarnaast wordt als functie voor veiligheidshuizen de (*strategische*) *advisering* van lokale bestuurders en sleutelpartners in het landelijk kader genoemd. In het kader zijn ook criteria opgenomen om aan te geven wanneer sprake is van genoemde complexe casuïstiek. Kortweg moet het hierbij gaan om (risico op) crimineel/overlastgevend gedrag door problemen op meerdere leefgebieden en met impact op de directe omgeving (b.v. gezin, buurt). Voorts gaat het om casuïstiek waarbij een aanpak binnen één keten (naar verwachting) niet volstaat ofwel een lokale aanpak is vastgelopen.⁵

Doel en methoden onderzoek

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie hebben het Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek (BTVO) en Bureau Alpha gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd om zicht te krijgen op de wijze waarop veiligheidshuizen de afgelopen jaren het landelijk kader hebben geïmplementeerd. En daarnaast wordt de wijze waarop veiligheidshuizen omgaan met de grote veranderingen waarmee ze in de directe omgeving te maken hebben beschreven. Achterliggend doel is vast te stellen in hoeverre het landelijk kader een toereikend handvat biedt voor het functioneren van veiligheidshuizen.

Om de verschillende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is gestart met een zogenaamde *breedtescan* onder alle veiligheidshuizen in Nederland. Informatie uit documentstudie de beantwoording van een vragenlijst door ketenmanagers (respons 94%) levert een landelijk beeld op hoofdlijnen. Vervolgens is dit beeld verdiept op basis van een *dieptestudie* uitgevoerd in een steekproef van 12 veiligheidshuizen. In totaal zijn 142 functionarissen geïnterviewd die zo zijn geselecteerd dat steeds per veiligheidshuis vier perspectieven vertegenwoordigd waren. Dit zijn de perspectieven (1) interne organisatie; (2) het bestuurlijk/gemeentelijk perspectief; (3) de partners; en (4) gremia in de omgeving van het veiligheidshuis (zoals ZSM en Veilig Thuis). Ten slotte is gesproken met 6 functionarissen die op landelijk niveau betrokkenheid hebben bij het functioneren van veiligheidshuizen.

Het Landelijk Kader Veiligheidshuizen in praktijk gebracht: convergentie én divergentie

De conclusie is dat sinds het verschijnen van het landelijk kader er twee belangrijke ontwikkelingen te zien zijn die in overeenstemming zijn met de richting die het kader heeft gewezen.

De eerste is een duidelijk toegenomen focus van veiligheidshuizen op complexe casuïstiek. En de tweede conclusie luidt dat gemeenten in korte tijd een belangrijke regierol op zich hebben genomen binnen de veiligheidshuizen.

⁵ De precieze formulering in het landelijk kader is veel uitgebreider, dit is een verkorte weergave van de criteria. In paragraaf 1.1 van het rapport en tevens in bijlage 5 is de volledige versie van de definitie opgenomen.

Naast deze twee convergerende ontwikkelingen wordt de praktijk van de veiligheidshuizen vooral gekenmerkt door divergentie. Tussen veiligheidshuizen bestaan grote verschillen in functies die ze vervullen: er blijken in de praktijk meer functies vervuld te worden dan de twee genoemd in het landelijk kader. De gehanteerde werkwijzen lopen eveneens uiteen en ook de wijze waarop verbindingen gelegd worden met de sterk veranderende omgeving zijn verschillend.

Meerwaarde: procesregie

Er bestaat brede overeenstemming onder betrokkenen dat juist in de focus op complexe casuïstiek de veiligheidshuizen hun meerwaarde kunnen realiseren. En dat veiligheidshuizen hiervoor de logische plek zijn juist omdat deze functie nergens anders belegd is. Veiligheidshuizen laten in veel gevallen zien dat ze dé plek vormen waar een procesregisseur gevonden kan worden als diverse partijen moeten samenwerken. In enkele veiligheidshuizen is ervoor gekozen om het onderscheid tussen casusregie en procesregie niet te maken. Maar in de meeste gevallen verzorgt het veiligheidshuis procesregie en is casusregie belegd bij een functionaris van één van de partnerorganisaties in het netwerk.

Veiligheidshuizen willen dan ook afgerekend worden op de primaire rol die ze vervullen, die van procesregie. We zien dat de aandacht voor doelen op het niveau van output (resultaten) en outcome (maatschappelijke effecten) de afgelopen jaren enigszins is afgenomen.

Invulling randvoorwaarden: financiering en personeel

Over het algemeen functioneren de ketenmanager en het personeel van het veiligheidshuis naar behoren. Dit leiden we af uit het feit dat de ketenmanager in de meeste gevallen een stevige positie heeft in de regio; en in interviews zijn vrijwel geen knelpunten naar voren gebracht ten aanzien van het functioneren van het veiligheidshuis personeel.

In een veiligheidshuis werken gemiddeld 6.6 fte functionarissen. De begrotingen van veiligheidshuizen lopen sterk uiteen. Drie jaar na het verschijnen van het landelijk kader heeft een veiligheidshuis gemiddeld 7.5 ton te besteden, waarbij we zien dat de grootste begroting (2.3 miljoen) meer dan tien keer groter is dan de kleinste (2 ton). De gemeente draagt het meeste bij (gemiddeld 55%) terwijl gemiddeld eenderde van de begroting uit de rijksbijdrage bestaat. Die bijdrage wordt gestort in het gemeentefonds en per veiligheidsregio verdeeld onder het aantal veiligheidshuizen dat in de regio opereert. De gehanteerde verdeelsystematiek is door kleinere veiligheidshuizen ter discussie gesteld. Ze menen dat in de huidige wijze van verdeling de basisvoorzieningen onvoldoende zijn gegarandeerd. Uit het onderzoek blijkt dat kleinere veiligheidshuizen met evenveel gemeenten en andere partners in de regio moeten afstemmen als grotere. Deze en andere basistaken staan door de huidige financieringssystematiek meer onder druk dan in grotere veiligheidshuizen menen deze ketenmanagers.

Afspraken in de samenwerking

Over het nakomen van gemaakte afspraken in de netwerksamenwerking is men doorgaans tevreden. In veiligheidshuizen waar functionarissen zijn vrijgesteld om ook casusregie te voeren is de tevredenheid het grootst. In andere wordt vaker geklaagd dat een casusregisseur van één van de samenwerkende partners 'niet levert'. De kwestie van mandaat vraagt nog steeds om aandacht: soms komt het voor dat een medewerker binnen de organisatie een afgesproken aanpak niet kan doorzetten. Hetzelfde geldt voor privacykwesties, waar de praktijk soms weerbarstiger is dan hetgeen op papier goed geregeld is.

De aanpak van complexe problematiek in de veiligheidshuizen

De ruimte die criteria uit het landelijk kader bieden wordt gewaardeerd en gebruikt om lokaal maatwerk te kunnen leveren. In de praktijk laten de criteria voldoende ruimte om regiogemeenten op maat te kunnen bedienen waar de inhoud van 'complexe problematiek' soms duidelijk anders is dan in de grote stad. Als een casus in het veiligheidshuis wordt geselecteerd en aangepakt zien we ook hierin maatwerk. Er wordt steeds vaker gewerkt volgens een Casus op Maat aanpak, dus met professionals die cliënten zelf kennen. Deze ontwikkeling gaat gelijk op met een afbouw van vaste periodieke overleggen.

We zien dat de focus op complexe problematiek in de praktijk met zich meebrengt dat het totaal aantal casus dat wordt behandeld en aangepakt (soms flink) is afgenomen. Het zijn vooral politie en in mindere mate gemeenten die casuïstiek aandragen voor het veiligheidshuis. Ook hierin zien we weer grote onderlinge verschillen tussen veiligheidshuizen. Hoe de verhouding ligt tussen het aantal casus afkomstig uit het strafdomein versus het aantal uit het zorgdomein kan in dit onderzoek niet worden bepaald. Het feit dat bij sommige partners een aangedragen casus uit beide categorieën afkomstig kan zijn, maakt dit lastig.

De behandeling van complexe casuïstiek bestaat regelmatig *naast* het hanteren van een zogenaamde Top-X aanpak. Bij zo'n Top-X aanpak, die in vier op de vijf veiligheidshuizen voorkomt, speelt niet altijd de complexiteit van een casus een rol, maar gaat het primair om het terugdringen van delicten met grote impact op de samenleving (zoals bijvoorbeeld HIC: High Impact Crime). Soms is het werken met een Top-X voor het veiligheidshuis een kernactiviteit, soms doen ze het 'erbij'. Er zijn verder verschillende manieren waarop zulke lijsten voor een veiligheidshuis worden opgesteld. Soms met primair justitiële criteria en soms wordt ook op basis van zorgaspecten de selectie bepaald. Het is niet duidelijk of de instroom via een Top-X lijst in het veiligheidshuis ook altijd daadwerkelijk complex is volgens de definitie in het landelijk kader. Er wordt hierop soms wel nader getriageerd voordat een casus daadwerkelijk in het veiligheidshuis wordt aangepakt. Maar ook komt het voor dat een veiligheidshuis ervoor kiest dat Top-X casus rechtstreeks het veiligheidshuis binnenkomen zonder check op criteria voor 'complex'.

Landelijk gezien verwachten we dat meer dan de helft van de complexe casuïstiek die binnen de criteria valt daadwerkelijk het veiligheidshuis bereikt, afgaand op het gemiddelde van

schattingen⁶ door 21 ketenmanagers. Hoewel deze schatting met de nodige voorzichtigheid dient te worden beschouwd, betekent het tenminste dat niet alle complexe casuïstiek het veiligheidshuis ook bereikt. Onbekendheid met het veiligheidshuis is volgens tweederde van de ketenmanagers hiervan de belangrijkste reden. Hier spelen de soms nog ontbrekende verbinding met wijkteams van de gemeente een rol. Maar ook het feit dat deze teams soms überhaupt nog niet operationeel zijn.

Hoewel we in brede zin een focus op complexe problematiek zien bij veiligheidshuizen, betekent dit geenszins dat dit het enige is dat veiligheidshuizen op zich nemen. Er worden regelmatig nog veel bijkomende taken uitgevoerd, zoals de nazorg voor ex-gedetineerden of nieuwe taken zoals de aanpak van radicalisering. Bij het nieuwe thema radicalisering zien we dat het voortvarend oppakken van deze nieuwe taak soms heeft gewerkt als katalysator voor het laten zien van de meerwaarde van het veiligheidshuis; door te zorgen voor verbindingen tussen partners en in de aanpak van radicalisering te faciliteren. Het aanpakken van casuïstiek met betrekking tot 'verwarde personen' wordt in de meeste gevallen niet specifiek gezien als 'nieuwe taak'. Het gebeurt doorgaans binnen de reguliere instroom en ook nadat getoetst is of aan geldende criteria voor 'complex' is voldaan.

Regierol gemeenten

De bedoeling van het landelijk kader, namelijk dat gemeenten regie gaan nemen, is overal zichtbaar. Het veiligheidshuis is inmiddels echt 'iets van de gemeente' geworden. De gemeenten nemen verantwoordelijkheid voor bestuurlijke regie. De mate waarin gemeenten betrokken zijn loopt uiteen, zowel tussen veiligheidshuizen als ook tussen regiogemeenten binnen het werkgebied. Het valt op dat burgemeesters vaak betrokken zijn. En dat zijn ze niet alleen op bestuurlijk niveau. We zien dat soms burgemeesters (van grote maar juist ook kleine gemeenten) ook op casusniveau (mede) regie voeren. Daarnaast zijn ook wethouders in het sociaal domein steeds vaker actief betrokken bij het veiligheidshuis. En omdat in veel casuïstiek gemeentelijke (zorg)interventies een rol spelen is die betrokkenheid ook steeds belangrijker. Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat het lukt om ook veel kleine gemeenten goed te laten aanhaken en vast te houden. Dit laat onverlet dat vrijwel elk veiligheidshuis in haar werkgebied te maken heeft met een gemeente die (nog) niet is aangehaakt. Ook blijkt dat de governance structuur zeer diffuus en verschillend is opgezet. Stuurgroepen van veiligheidshuizen hebben weliswaar meestal een regionale scope, maar hun sturende rol is soms beperkt. Daarvoor zijn er teveel andere gremia waar op deelonderwerpen belangrijke afstemming en soms beslissingen plaatsvinden.

⁶ De schattingen dienen met voorzichtigheid te worden gebruikt. Een derde (n=10) van de ketenmanagers durft zich niet aan zo'n schatting te wagen. Ook anderen wijzen erop dat het erg lastig is om het deel van de casuïstiek te schatten waarop je beperkt zicht hebt.

Positie veiligheidshuis en hun relatie met de omgeving

Hoewel de meerwaarde van veiligheidshuizen veelal onomstreden is (zie hiervoor) zien we dat de positie in de regio niet gemakkelijk is. Ze bevinden zich op een geografisch niveau tussen de grote schaal van justitiepartners enerzijds en de kleinere schaal van gemeenten anderzijds. Het leggen van verbindingen is hierdoor niet gemakkelijk. Met de gemeenten zijn deze verbindingen duidelijk gelegd, waarbij er verschillende manieren zijn waarop het veiligheidshuis wordt verbonden aan het sociaal domein. Als deze verbindingen zijn gelegd via gemeentelijke afdelingen Openbare Orde en Veiligheid (OOV) dan zijn deze in de praktijk nog wel eens gebrekkig, omdat de werelden van 'veiligheid' (OOV) en zorg/welzijn/jeugd (sociaal domein) binnen de gemeente nogal uiteenlopen.

Dat de verbindingen van het veiligheidshuis met de omgeving meer in het algemeen lastig blijken, is te zien aan het feit dat er op uitvoerend niveau (nog) weinig werkende verbindingen bestaan met ZSM en Veilig Thuis⁷ (VT). Voor partners als OM en politie is het veiligheidshuis een wat minder belangrijke speler geworden met de opzet van VT, ZSM en door de ontwikkelingen in het sociaal domein. Van opschaling/instroom van casuïstiek vanuit ZSM en VT, maar ook vanuit het sociaal domein stelden we al vast, is (nog) weinig sprake. Mogelijk achten deze gremia/organisaties in de directe omgeving van het veiligheidshuis zich deels zelf in staat om deze problematiek op te pakken. Het maken van afspraken over opschalen naar het veiligheidshuis staat nog in de kinderschoenen. Voor afschalen is (ook in het landelijk kader) nog weinig aandacht.

In deze complexe omgeving is het voor gemeenten duidelijk nog zoeken naar de positionering van het sociaal domein ten opzichte van het veiligheidshuis. Veiligheidshuizen zijn nadrukkelijk bezig verbindingen te leggen met deze gemeenten. En we zien gemeenten zoeken naar oplossingen voor allerlei problematiek waarvoor men na de decentralisaties verantwoordelijk is geworden. Her en der worden gemeentelijke voorzieningen opgezet voor complexere (zorg)casuïstiek, waarbij deze dicht aan ligt tegen de casuïstiek waarop veiligheidshuizen zich focussen. De toekomst zal uitwijzen op welke wijze tot afstemming wordt gekomen en welke rol veiligheidshuizen hierin gaan vervullen. Onder regie van de gemeenten zoeken veiligheidshuizen zo in elke regio naar hun nieuwe positie.

⁷ Veilig Thuis is de naam van het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling.

Summary

Veiligheidshuizen are networks of organizations that combine punitive with care-interventions. In these networks they fight criminality and disorder by means of a neighbourhood-, system- and personalized approach. By combining interventions of criminal law, care and sanctions from civil law the networks aim at improving behaviour and crime-inducing factors of offenders and thus lowering recidivism rates and improving social safety in society. In 2016 in the Netherlands there are 33 of such networks covering the entire country⁸.

Policyframework Veiligheidshuizen and the changing environment

Since 2013 the responsibility for controlling the networks was shifted from the Public Prosecutor's Office to the local authorities (i.c. municipalities). In the same year the Ministry of Justice in cooperation with keyplayers developed a policyframework to stimulate *veiligheidshuizen* to focus more on complex cases. A policyframework was necessary for the *veiligheidshuizen* because of future developments in its direct surroundings. Most important in this respect is the decentralization of several government tasks to the municipalities. Due to three important new laws (on youthcare, participation-work and income, social support) municipalities have become crucial partners within the networks of *veiligheidshuizen*. Furthermore new penal procedures set up by the Public Prosecutor's Office together with the police, rehabilitation organisations and child protection services (hereafter called the 'ZSM-procedure') and the start of social teams in municipalities imply that triage (i.c. concerted selection) of cases becomes far more important (Bureau Regioburgemeesters, 2014). On top of this *veiligheidshuizen* also have to adjust to the set up of new child protection consulting groups (*jeugdbeschermingstafels*) as well as the new *Veilig Thuis* organizations. These new organizations are concerned with receipt and handling of possible domestic violence and child abuse reports.

Altogether we see a very complex institutional situation where *veiligheidshuizen* have to take their position. The policyframework setup by the Ministry of Justice is meant to point out the direction for *veiligheidshuizen* to help them find this position and states two functions: (1) the processmanagement of complex cases; (2) giving (strategic) advice to local authorities and partner organizations. The policyframework also elaborates a definition for such complex cases. In short it states that (risk of) criminality/disorderly behaviour should be concerned and problems on more than one *leefgebieden* with impact on the family/social system or neighbourhood. It has to be a case where a single intervention cannot be successful (expectedly) or wasn't so in the past. ⁹

⁸ On average in every district there is one municipality that's not connected. Nationwide the coverage rate is 91%.

⁹ The exact definition is more elaborate and can be read in appendix 5.

Research objectives and methods

The research was carried out for the WODC (Research and Documentation Centre) of the Ministry of Justice by BTVO and Bureau Alpha. Research objectives are to get insight in:

- the implementation of the Policyframework Veiligheidshuizen;
- the way *veiligheidshuizen* handle the various transformations in its surroundings.

In this way should be clarified whether or not the Policyframework Veiligheidshuizen sufficiently helps the *veiligheidshuizen* to find its position.

We started the research with a scan of all *veiligheidshuizen* in the Netherlands. The study of relevant documents of the *veiligheidshuizen* and answers of managers of *veiligheidshuizen* on a questionnaire (response rate: 94%) gives an overall view of the main features of *veiligheidshuizen*. Subsequently we did in-depth case studies of 12 carefully selected *veiligheidshuizen* that varied as much as possible on relevant features. In total 142 professionals were interviewed. In every *veiligheidshuis* the following perspectives were represented in the sample: (1) internal organization; (2) governance/municipality; (3) partner organizations within the network; (4) organizations/platforms in direct surrounding of the network. We additionally spoke to six key persons of various organizations involved in the field of *veiligheidshuizen* on a national level.

The Policyframework Veiligheidshuizen in practice: convergence and divergence

Central conclusions based on the research are the fact that two directions that the policyframework showed for *veiligheidshuizen* are actually seen in practice.

The first we see is an increased focus on complex cases within *veiligheidshuizen*. The second is the fact that municipalities duly took control over these networks.

Apart from these two developments we see that *veiligheidshuizen* can be characterized as being divergent on various aspects. The functions that they fulfill (more than the two mentioned in the policyframework) are various. On an operational level we see a lot of different ways that these functions are elaborated. Also the way in which *veiligheidshuizen* are connecting to surrounding (new) organizations and platforms is very different between *veiligheidshuizen*.

Value of veiligheidschuizen: process management

There is consensus that the focus on complex cases gives *veiligheidshuizen* a valuable position. Its value lies in the fact that a facility for handling complex cases isn't available anywhere else. *Veiligheidshuizen* in most instances show that they can offer the facility where a process manager is found when various partner organizations have to cooperate. A

few *veiligheidshuizen* chose to give up the distinction between process management and case management. But mostly the *veiligheidshuizen* take care of process management and case management is done by one of the partners in the network.

Veiligheidshuizen want to be held accountable for the primary role they have, the role of process management. We also see that in the past years they were less concerned with formulating output or outcome goals for their activities.

Preconditions: budget and staff

In general the manager and staff of *veiligheidshuizen* function adequately. We derive this from the fact that there are no difficulties stated in the interviews in this respect. We see that the manager has quite a solid position in the district.

A *veiligheidshuis* on average has 6.6 employees (full time equivalent). The variety in budgets is quite large: from 2.3 million euro's to only 200.000 euro's. On average a *veiligheidshuis* had a budget of 750.000 euro's. Municipalities are (55% of total) the largest contributors financially. One third is paid by the Ministry of Justice. The way the money is divided between *veiligheidshuizen* in the districts is called into question by some smaller *veiligheidshuizen*. In the current formula the basic facilities that every *veiligheidshuis* needs are not taken into account as much as necessary, they state. In the research we see that all *veiligheidshuizen*, large or small, continuously have to invest in an equal amount of partners: municipalities plus various care- of justice organizations in the network. Due to the current formula of division this task and other basic tasks are at stake more than in *veiligheidshuizen* with a larger budget some managers say.

Meeting agreements

Respondents are satisfied with the extent to which agreements made in *veiligheidshuizen* are met. In *veiligheidshuizen* where process managers have the task to do case management as well as process management the research shows more satisfaction on this. In other instances respondents more often complain about a case manager of a network partners that doesn't always accomplish what he should do. The issue of mandate is still problematic to some extent. The same goes for privacy issues, that are mostly well arranged on paper but do cause difficulties in every day practice.

Tackling complex cases in veiligheidshuizen

Because the criteria in the policyframework are formulated pretty broadly opportunities for individual *veiligheidshuizen* are open to operationalize it in a way that fits the problems of individual municipalities and that fits the local overall situation. The given space is appreciated and used to be able to perform with tailor-made solutions. In large cities the definition of 'complex cases' often holds other kinds of problems than in smaller villages.

More and more often *veiligheidshuizen* work with an approach in which professionals are involved that know the clients from first hand. In stead of working only with representatives per partner. This development goes hand in hand with the abolishment of periodical case consultation meetings.

Due to the focus on complex cases the total amount of cases handled bij *veiligheidshuizen* (in some instances strongly) decreased. It's mainly the police and the municipalities that bring cases to the *veiligheidshuizen*. Also in this respect there are again large differences between *veiligheidshuizen*. The proportion of cases that have primarily care issues versus where punitive cases cannot be estimated in this research. The fact that some organizations can hold cases from both perspectives makes it too complicated to do so.

The processing of complex cases sometimes exists besides a so called Top-X approach. In a Top-X approach (found in four out of every five *veiligheidshuizen*) not always the complexity of a case matters. Its primary goal is to reduce the category of crimes that have a large impact on society (like the focus on HIC: High Impact Crime). In some *veiligheidshuizen* working with Top-X cases is the core activity. In other *veiligheidshuizen* it's done 'on the side'. There are various ways to construct such Top-X lists of persons. Sometimes justicelike criteria are used to make a selection of persons and sometimes the criteria have more focus on care issues. It's not clear whether Top-X cases in *veiligheidshuizen* are always complex according to the definition in the policyframework. Sometimes the first selection is further specified in a second step of concerted selection by checking on this criteria, but there are also *veiligheidshuizen* where Top-X cases are directly handled without performing this second check.

An estimation of the proportion of complex cases (according to the criteria) that are handled by *veiligheidshuizen* on average amounts to more than fifty percent¹⁰. In total 21 managers could make an estimation of this although these estimates must be interpreted with great caution. The estimate *does* make clear that not all complex cases reach *veiligheidshuizen*. The fact that a lot of persons/organizations do not know what *veiligheidshuizen* are and what they do is the most important cause of this. The fact that connections with social teams are sometimes not effective is also important. Finally: the fact that these teams are not yet operational at all can also be the cause of missing connections.

Although overall we can see a focus on complex cases in *veiligheidshuizen*, this doesn't mean that it is the only task that is carried out. In most instances additional tasks like reintegration of ex-delinquents or new tasks regarding jihadism are part of the activities of *veiligheidshuizen*. The new theme of jihadism specifically worked as an accelerator in some instances. It showed the value of *veiligheidshuizen* in the way they facilitated and connected the organizations involved in fighting jihadism. Working on cases in regard to 'verwarde

¹⁰ Ten managers did not estimate this proportion because it is very hard to do so. It is difficult to estimate this proportion because managers can only partly overview the amount that does not reach their *veiligheidshuis*.

personen' (i.c. 'confused persons'¹¹) is mostly not seen as a new task. These cases are processed within the regular activities and after checking on the criteria that are used.

Municipalities in control/ruling over veiligheidschizen

The research shows that municipalities actually do take control. *Veiligheidschizen* really have become 'their thing'. The extend to which they feel responsible for ruling over *veiligheidschizen* varies. Not only between *veiligheidschizen* but also between municipalities within the district. It's remarkable to see how often mayors are involved in steering the network. Also we see some municipalities where the mayor also is involved on an operational level. Also aldermen concerned with the social domain are more and more often active in *veiligheidschizen*. This is of importance because municipal interventions are crucial in a large proportion of all cases in *veiligheidschizen*. The research clearly shows that *veiligheidschizen* succeed in connecting to small municipalities in the district as well. On the other hand we also see that in every district on average one municipality does not participate in the network. The governance structure is diffuse and has a lot of different configurations. Mostly the scope of the board is regional, but the actual ability to determine the strategic agenda is sometimes limited. There are too many other forums where decision making on *veiligheidschizen*-subjects are done to do so.

Position veiligheidschizen versus surrounding organizations and forums

Although the value of *veiligheidschizen* is clear for most respondents, the position they hold in the region is not easy. They operate on an intermediate scale inbetween municipalities (small scale) and organizations on the side of criminal justice (big scale). Connecting these organizations in the network, which is the core business of *veiligheidschizen*, is thus not an easy thing to do. *Veiligheidschizen* clearly made connections to municipalities, with different ways to involve the social domain in the network. If connections with the operational level of municipalities are made via local departments of Public Safety then occasionally they can be hampering. The departments concerned with 'safety' versus 'care/youth/social welfare' within municipalities can be quite different.

Connecting to the surroundings can be troublesome as can be seen in the fact that on the operational level there are hardly any working connections with *ZSM* or *Veilig Thuis*¹². For the police and the Public Prosecutor's Office other important partners/forums like *Veilig Thuis*, *ZSM* and the social domain in municipalities ask more and more attention. It means that *veiligheidschizen* have less priority for them than before. Possibly (professionals in) this new organizations and forums reckon that they can tackle (a part of the) complex cases

¹¹ 'Verwarde personen' literally means 'confused persons'. It is an expression used in policy papers to point out a specific group of persons with a psychiatric disease and risks of committing violent/deadly crimes.

¹² Organizations concerned with receipt and handling of possible domestic violence and child abuse reports.

themselves. A start with tuning up with *veiligheidshuizen* on scaling-up procedures has yet to be made. The subject of downsizing interventions away from *veiligheidshuizen* is (also in the policyframework) not addressed.

In these complex surroundings it is hard for municipalities to find the right positions and roles for social domain and *veiligheidshuizen* and to determine how they should work together. *Veiligheidshuizen* are clearly putting energy in accomplishing connections with municipalities. And we see that municipalities are trying to find solutions for various categories of new cases that the municipalities are responsible since the decentralization operation started. We see some new local facilities emerging that tackle complex (carefocussed) cases, which are more or less similar to the complex cases that *veiligheidshuizen* are supposed to focus on. Future will tell in which positions will be taken and what role *veiligheidshuizen* will perform in this respect. Controlled by local authorities *veiligheidshuizen* in every region are in search of their new position.

Dankwoord

De onderzoekers willen iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan dit rapport. In de eerste plaats de leden van de begeleidingscommissie, die onder de bezielende leiding van Em. Prof. dr. A.J.A. Felling, ons van uitstekende feedback hebben voorzien. In bijlage 1 zijn de personen vermeld die van deze begeleidingscommissie deel uitmaakten.

Daarnaast willen we iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan de gegevensverzameling, in de eerste plaats de 31 ketenmanagers die hebben meegewerkt aan de breedtescan en de 12 ketenmanagers die in aanvulling hierop 'hun huis' voor ons hebben opengesteld, en ons vaak in royale mate hebben gefaciliteerd bij de uitvoering van het onderzoek, bijvoorbeeld door ons onderdak te bieden voor het afnemen van de interviews en door te bemiddelen bij het plannen van de interviews. Zonder hen was het onmogelijk geweest dit onderzoek binnen het tijdsbestek uit te voeren.

Ten slotte willen we alle personen bedanken, bijna 150 in totaal, die wij in het kader van dit onderzoek hebben mogen interviewen. Met name deze interviews hebben een zeer rijk palet aan gegevens opgeleverd, waarvan u in deze rapportage de neerslag vindt.

's-Hertogenbosch, april 2016

Ben Rovers

Collin Hoogeveen

Lijst van afkortingen

3D's	De drie decentralisaties in het sociaal domein (ook wel 'transities' genoemd): AWBZ naar WMO, Participatiewet, Jeugdwet
ACT	Assertive Community Treatment: een team gericht op geestelijke gezondheidszorg waarin verschillende disciplines/organisaties samenwerken
AcV	Actiecentrum Veiligheid regio Amsterdam
AJB	Arrondisementaal Justitieel Beraad
AMHK	Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
APJ	Arrondisementaal Platform Jeugd
AVE	Integrale Aanpak ter Voorkoming van Escalatie
BJZ	(de voormalige) Bureaus Jeugdzorg
BOPZ	Wet Bijzondere Opname Psychiatrisch Ziekenhuis
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DVO	Districtelijk Veiligheidscollege
EPA	Ernstige psychiatrische aandoeningen
GCOS	Generiek Casus Ondersteunend Systeem (registratiesysteem veiligheidshuis)
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GPP	Geprioriteerde Politie Personen
HIC	High Impact Crimes
ISD	Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders
JB(T)	Jeugdbescherming(-stafel)
JR	Jeugdreclassering
LK	Landelijk Kader Veiligheidshuizen
LVB	Licht verstandelijke beperking
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OGGZ	Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
PGA	Persoonsgerichte aanpak
PI	Penitentiaire Inrichtingen
3RO	3 landelijke reclasseringsorganisaties Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering
RIBW	Regionale Instelling voor Beschermd Wonen
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (politieonderdeel belast met aanpak georganiseerde criminaliteit)
RN	Reclassering Nederland
RPC	Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVO	Regionaal Veiligheidscollege
SAVE	Samen werken aan Veiligheid: team van beschermingsorganisaties Bureau Jeugdzorg, William Schrikker Groep en Raad voor de Kinderbescherming
V&J	Veiligheid en Justitie
VHH	Veiligheidshuizen
VHRR	Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VP	Veelplegers

VR	Veiligheidsregio
VT	Veilig Thuis
WIJ	Sociale wijkteams in Groningen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WMO	Wet Maatschappelijk Ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZSM	Zo Slim, Simpel, Samen, Selectief en Samenlevingsgericht Mogelijk: selectie- en afdoeningstafel voor eenvoudige misdrijven; afdoening vindt plaats binnen 6 uur of binnen 3 dagen

1. Inleiding

1.1 Het Landelijk Kader Veiligheidshuizen

Veiligheidshuizen zijn netwerken van organisaties die samenwerken om overlast en criminaliteit te bestrijden, door gebruikmaking van een gebieds-, systeem- of persoonsgerichte aanpak.¹³ Door middel van een combinatie van straf, zorg en andere maatregelen wordt geprobeerd de betrokken overlastgevers of criminelen zodanig te beïnvloeden dat dit leidt tot een verbetering van hun leefsituatie en een vermindering van recidive. Het achterliggende doel is de veiligheid in de samenleving te bevorderen. De basis van deze werkwijze is terug te voeren op de jaren negentig van de vorige eeuw, toen de eerste aanzetten werden gegeven om de aanpak van criminaliteitsproblematiek te verbreden en niet langer te beperken tot het justitiedomein. Na de eeuwwisseling werden de eerste veiligheidshuizen gestart. Vanaf 2005 werden deze ook financieel ondersteund door de landelijke overheid (Rovers, 2011:13-15). Het Openbaar Ministerie was jarenlang de belangrijkste partij in de aansturing (Vianen et.al., 2008: 7). Het aantal veiligheidshuizen groeide van 29 (in 2008) naar 45 veiligheidshuizen in 2009. De afgelopen jaren vonden enkele fusies plaats waardoor er momenteel in Nederland 33 veiligheidshuizen zijn die landelijk dekkend werken.

In 2013 is door de betrokken *stakeholders* een landelijk kader ontwikkeld voor de veiligheidshuizen. De implementatie van dit kader vindt plaats tegen de achtergrond van een aantal veranderingen die voor het functioneren van veiligheidshuizen zeer relevant zijn, zoals de decentralisatie van de rijksbijdrage naar het gemeentefonds, waardoor de (zetel)gemeenten in de veiligheidsregio's bestuurlijke regie hebben gekregen (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2013a). Door de decentralisaties in het kader van de jeugdwet, de participatiewet en de wet maatschappelijke ondersteuning hebben gemeenten ook een belangrijke rol gekregen bij de inkoop van zorg en de toeleiding naar arbeid (voor mensen met een arbeidsbeperking).¹⁴ Gemeenten zijn hierdoor in verschillende hoedanigheden cruciale partners geworden binnen de veiligheidshuizen. Daarnaast betekenen de ontwikkeling van ZSM¹⁵ en de oprichting van wijkteams in het kader van de transitie van de jeugdzorg, dat selectie en afstemming van casuïstiek (triage) extra aandacht is gaan vragen (Bureau Regioburgemeesters, 2014). Ook vinden veranderingen plaats bij andere samenwerkingsverbanden waartoe de veiligheidshuizen zich dienen te verhouden, zoals de

¹³ De kernorganisatie die het netwerk organiseert en faciliteert, of de fysieke ruimte waar de netwerkorganisaties elkaar treffen en samenwerken, worden vaak ook aangeduid als veiligheidshuis. In deze rapportage gebruiken we deze betekenissen door elkaar, maar ligt de focus op veiligheidshuizen als netwerken van organisaties.

¹⁴ Zie voor meer informatie over de drie belangrijkste decentralisaties:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

¹⁵ ZSM staat voor 'Zo Slim, Simpel, Samen, Selectief en Samenlevingsgericht Mogelijk'. Het is een selectie- en afdoeningstafel voor eenvoudige misdrijven waar snel simpele interventies kunnen worden opgelegd. Deze afdoening vindt plaats binnen 6 uur of 3 dagen.

jeugdbeschermingstafels¹⁶ en de Veilig Thuis organisaties.¹⁷ Al met al een complexe institutionele situatie waarin veiligheidshuizen opnieuw hun positie moeten bepalen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (2013a) heeft erop gewezen dat de nieuwe omstandigheden naast uitdagingen vooral ook kansen bieden aan veiligheidshuizen om tot een betere lokale afstemming te komen, vooral dankzij de regierol van gemeenten.

In het licht van al deze veranderingen ontstond de behoefte aan een nieuwe, heldere positionering van het veiligheidshuis. Het landelijk kader schetst deze. Samenvattend kunnen hieruit de volgende hoofdpunten worden gedestilleerd (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a):

Landelijk kader – enkele onderdelen samengevat

Definitie van veiligheidshuis

Het veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf-, zorg- en (andere) gemeentelijke partners, waarin zij onder eenduidige regie komen tot een ketenoverstijgende aanpak van complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden.

Doelstelling van de samenwerking

De doelstelling van de samenwerking in Veiligheidshuizen is het bijdragen aan veiligheid(-sbeleving) als onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid: het voorkómen en verminderen van recidive, (ernstige) overlast, criminaliteit en maatschappelijke uitval bij complexe problemen, door een combinatie van repressie, bestuurlijke interventie en zorg.

Functies

Het veiligheidshuis vervult twee hoofdfuncties:

- de behandeling van complexe casuïstiek en
- de (strategische) advisering van lokale bestuurders en sleutelpartners ten aanzien van lokale, gebiedsgebonden problematiek (op grond van de beschikbare expertise in het netwerk).

Er is sprake van complexe casuïstiek als is voldaan aan de volgende criteria:

- er is sprake van meerdere problemen (multiproblem) die op meer dan één leefgebied spelen en (naar verwachting) leiden tot crimineel en/of overlastgevend gedrag of verder afglijden

¹⁶ Met ingang van 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de gehele jeugdzorg, zowel het vrijwillig kader, als het gedwongen kader. De jeugdbeschermingstafel is een lokale voorziening waarin samen met de ouders wordt gekeken naar de beste hulpverlening aan kinderen. De focus ligt hierbij op het vroegtijdig aanbieden van de juiste en passende zorg en het versterken van de omgeving en het netwerk van het kind en het gezin. Pas als vrijwillige hulpverlening niet volstaat wordt de casus doorgeleid naar de Raad voor de Kinderbescherming.

¹⁷ Veilig Thuis is het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit zijn regionale organisaties waar slachtoffers, daders en omstanders terecht kunnen voor deskundige hulp en advies. Het geeft advies en biedt ondersteuning, ook aan professionals.

en:

- samenwerking tussen meerdere ketens (minimaal dwang en drang) is nodig om tot een effectieve aanpak te komen, het is in de reguliere samenwerking tussen partners binnen één keten niet mogelijk om deze problematiek effectief aan te pakken

en tenminste één van de volgende voorwaarden:

- de problematiek wordt beïnvloed door en heeft impact op het (gezins)systeem en/of de directe sociale leefomgeving (of wordt verwacht dat te gaan hebben)

of:

- er is sprake van ernstige lokale of gebiedsgebonden veiligheidsproblematiek, die vraagt om een ketenoverstijgende aanpak.

Daarnaast wordt casuïstiek ook complex genoemd wanneer de lokale aanpak ervan is vastgelopen.

De focus op complexe casuïstiek is een belangrijke verandering ten opzichte van het verleden, waarbij veiligheidshuizen ook casuïstiek behandelden die niet noodzakelijk complex was volgens deze definitie.

Instroom en selectie van casuïstiek

Complexe casuïstiek wordt aangedragen vanuit de partners van het veiligheidshuis, vanuit ZSM en/of lopende zorg- en strafrechtelijke trajecten.

Werkwijze

Het combineren van interventies van de strafrecht- en zorgketen en eventueel bestuurlijke interventies.

Organisatie en beleid

De organisatie bestaat uit veiligheidspersoneel, structureel vertegenwoordigde sleutelpartners en een flexibele schil van organisaties al naar gelang de lokale behoeften en casuïstiek die aan de orde is. Het beleid -de strategische agenda van het veiligheidshuis- wordt bepaald in een regionale stuurgroep, bestaande uit tenminste de beleidsverantwoordelijken binnen het lokale bestuur (veiligheid, zorg en welzijn), politie en Openbaar Ministerie, eventueel aangevuld met andere partners.¹⁸ De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de coördinatie op regionale samenwerking, voor de verbinding tussen de verschillende ketens en voor de afstemming met andere lokale/regionale samenwerkingsverbanden en overlegtafels. Afspraken worden bij voorkeur in een regionaal bestuurlijk convenant vastgelegd.

De voorziene meerwaarde

Doordat gemeenten regie hebben gekregen op meerdere beleidsterreinen die binnen de Veiligheidshuizen samenkomen, is het in beginsel mogelijk meer samenhang en een betere verbinding te organiseren tussen de ketens. Bovendien biedt de versterking van de regierol van gemeenten op veiligheidshuizen de mogelijkheid om veiligheidshuizen goed te laten aansluiten op lokale behoeften.

¹⁸ De regio's van de Veiligheidshuizen lopen parallel aan de geografische grenzen van de 25 veiligheids- en GGD-regio's.

Een recente (snelle) inventarisatie bij de veiligheidshuizen, uitgevoerd door het Bureau Regioburgemeesters (2014), geeft een eerste indruk van de situatie. De overgrote meerderheid van de veiligheidshuizen gaf bij deze inventarisatie aan volgens het nieuwe kader te werken, maar hierbij wel knelpunten te ervaren. Zo kan er een spanningsveld bestaan tussen de aanwijzingen uit het landelijk kader en de lokale wensen die gemeenten formuleren voor de veiligheidshuizen. Daarnaast zijn lokale voorzieningen nog niet altijd in staat de minder complexe problematiek over te nemen. Ook lijkt hier en daar sprake van *net widening*: min of meer oneigenlijke taken die het veiligheidshuis op zich neemt. Het is in dit verband ook de vraag hoe veiligheidshuizen zich verhouden tot nieuwe doelgroepen zoals jihadisten en verwarde personen¹⁹. Daarnaast blijkt de samenwerking met ZSM nog te wensen over te laten en complexe casuïstiek zou in veel gevallen niet het veiligheidshuis bereiken.

1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen wil de opdrachtgever van dit onderzoek, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, inzicht krijgen in de mate waarin het landelijk kader in de praktijk wordt doorgevoerd, hoe dit zich verhoudt tot de geschetste veranderingen in en rond de veiligheidshuizen en welke knelpunten hierbij worden ervaren. Dit leidt tot de volgende doel- en probleemstelling.

Doelstelling

Het onderzoek heeft als doel te beschrijven of en zo ja, hoe veiligheidshuizen invulling geven aan het landelijk kader en hoe dit zich verhoudt tot de geschetste veranderingen in en rond de veiligheidshuizen. Achterliggend doel is vaststellen of het landelijk kader in de veranderende omstandigheden een toereikend handvat biedt voor het functioneren van de veiligheidshuizen. Dit onderzoek beoogt geen toetsing van het landelijk kader te zijn.

Probleemstelling

In hoeverre is het landelijk kader veiligheidshuizen in Nederland doorgevoerd, wat zijn de eventuele knelpunten en hoe wordt het werken op basis van het landelijk kader door de partijen ervaren?

Onderzoeksvragen (geordend per overkoepelend thema)

Algemeen functioneren en Landelijk Kader Veiligheidshuizen

1. Hoe geven de Veiligheidshuizen invulling aan het landelijk kader en worden de functie, doelstellingen, selectie van problematiek en afgesproken inzet en samenwerking gerealiseerd?

¹⁹ Het recent verschenen rapport van de Commissie Hoekstra gaat in op de rol van het veiligheidshuis ten aanzien van verwarde personen (Hoekstra et al. 2015).

2. Welke afspraken (o.a. over privacyvraagstukken) zijn gemaakt in de regio, in hoeverre zijn deze afspraken vastgelegd (bijvoorbeeld in convenanten) en in hoeverre wordt er overeenkomstig de afspraken gewerkt? Welke eventuele knelpunten worden hierbij ervaren?
3. Wordt volgens de betrokkenen de meerwaarde die is beoogd met het veiligheidshuis ook bereikt? En waaruit blijkt dat volgens hen?

Randvoorwaarden (financiering en personeel)

4. Hoe is de financiering van het Veiligheidshuis georganiseerd? Welke eventuele knelpunten worden daarbij ervaren? Beoordelen de betrokkenen de financieringsstructuur als toereikend?
5. Vinden de managers van het veiligheidshuis dat zij en hun medewerkers voldoende zijn opgeleid en toegerust om (toekomstige) taken naar behoren te vervullen? Missen zij bepaalde kennis en vaardigheden? Welke behoeften zijn er op dit vlak?

Complexe casuïstiek en nieuwe taken

6. Komt alle complexe casuïstiek bij het Veiligheidshuis? Of bereiken bepaalde zaken het niet? Wat is daar de oorzaak van?
7. Welke partijen dragen de meeste zaken aan? Hoe is de kwantitatieve verhouding in dat opzicht tussen zorg- en veiligheidspartners?
8. Zijn er extra taken, naast de taken die in het landelijk kader zijn benoemd, die de veiligheidshuizen (als netwerkorganisatie) sinds de implementatie van dit kader op zich hebben genomen (bijvoorbeeld de aanpak van jihadisten of verwarde personen)? Zo ja, wat zijn de redenen voor het uitvoeren van deze taken?

Regierol gemeenten

9. Op welke wijze vult de gemeente de verantwoordelijkheid voor regie op het Veiligheidshuis in? Zijn kleine gemeenten voldoende aangehaakt en geoutilleerd bij het veiligheidshuis om hun regierol nu en in de toekomst te kunnen vervullen?
10. Welke factoren zijn bij het vervullen van de regierol stimulerend en welke factoren zijn belemmerend?

Afstemming met de omgeving (bestuurlijk en uitvoerend)

11. Hoe wordt de verbinding gelegd tussen de regionale strategische agenda's van de veiligheidshuizen, de Arrondissementale Platforms Jeugd (APJ's), de afstemming (prioritering) in de regionale veiligheidshuizen?
12. Welke positie neemt het veiligheidshuis in de regio sinds de decentralisaties? Hoe is de samenwerking in de regio gerealiseerd met de ZSM-tafels (strafrecht), Veilig Thuis organisaties, jeugdbeschermingstafels en de sociale wijkteams?
13. Is het landelijke kader in relatie tot de veranderende omgeving (decentralisaties, ZSM, centralisering politie/OM) volgens betrokkenen nog toereikend?

1.3 Opzet van het onderzoek

De opzet van het onderzoek bestaat uit de volgende drie onderdelen:

1. Een breedtescan van de situatie in alle veiligheidshuizen;
2. Dieptestudies in twaalf veiligheidshuizen;
3. Interviews met landelijke sleutelpersonen.

Ad 1) Breedtescan in alle veiligheidshuizen

Het doel van de breedtescan is om op hoofdlijnen een feitelijk beeld te schetsen van hoe de veiligheidshuizen in Nederland nu functioneren. Deze gegevens vormen het startpunt van het onderzoek en bieden een context voor de twaalf dieptestudies. Tevens worden in de breedtescan de onderzoeksvragen op hoofdlijnen beantwoord, bij wijze van eerste verkenning op de thema's die erin aan de orde zijn.

Voor het verkrijgen van relevante gegevens is een itemlijst ontwikkeld die is opgenomen in bijlage 2a. Deze volgt de indeling en de onderzoeksvragen zoals hiervoor genoemd. Circa de helft van de items is 'gescoord' op basis van beschikbare documentatie bij de veiligheidshuizen, met name convenanten (algemene samenwerkings- en privacy-convenanten), jaarverslagen, jaarplannen, begrotingen en evaluaties. In voorkomende gevallen werd gebruik gemaakt van andersoortige documentatie. Deze informatie is opgevraagd bij de ketenmanagers van de veiligheidshuizen. Er is naar gestreefd een zo actueel mogelijke beschrijving van de situatie te geven (anno najaar 2015/voorjaar 2016). De verzamelde documenten zijn deels uit 2014 en deels uit 2015. Er zijn geen situaties beschreven die nog niet actueel waren op het moment van meting (dit geldt vooral voor nog niet geïmplementeerde plannen, aanstaande wijzigingen en dergelijke). De andere helft van de items is gescoord op basis van een online bevraging van ketenmanagers. Dit zijn de best geïnformeerde functionarissen van het betreffende veiligheidshuis. De vragenlijst die hiervoor is gebruikt, is opgenomen in bijlage 2b. De respons voor de breedtescan is hoog: van 31 van de in totaal 33 veiligheidshuizen is op bovengenoemde wijze informatie verzameld (responspercentage: 94%).

Een deel van de veiligheidshuizen is nog volop bezig met de doorontwikkeling (naar werken volgens het landelijk kader) of bevindt zich anderszins in een overgangssituatie, bijvoorbeeld omdat er gesprekken gaande zijn over samenvoeging met andere veiligheidshuizen. De metingen betreffen derhalve vooral een momentopname anno najaar 2015/voorjaar 2016.

Ad 2) Dieptestudies in twaalf veiligheidshuizen

De breedtescan verschaft een breed, maar in menig opzicht ook beperkt beeld van de situatie in de veiligheidshuizen. De dieptestudies zijn bedoeld om een verdiepend inzicht te verschaffen in het hoe en waarom van de aangetroffen feiten en de dynamiek die eraan ten grondslag ligt. Ook in dit deel van het onderzoek zijn weer alle onderzoeksvragen aan bod gekomen, maar nu vanuit een verdiepend perspectief.

De steekproef van twaalf veiligheidshuizen is samengesteld met het oog op het realiseren van een zo groot mogelijke variëteit in contexten. We hebben hierbij de volgende criteria gehanteerd:

- Maximale spreiding over bestuurlijke (veiligheids)regio's;
- Voldoende vertegenwoordiging van veiligheidshuizen in regio's waar ook andere veiligheidshuizen actief zijn;
- Maximale spreiding op institutionele complexiteit en grootstedelijke problematiek;
- Maximale spreiding over politie-eenheden.

Concreet betekent dit dat we gekozen hebben voor de volgende veiligheidshuizen:

- De drie veiligheidshuizen met de hoogste respectievelijk de laagste rijksbijdrage, als indicator voor mate van institutionele complexiteit en grootstedelijke problematiek, zijnde Rotterdam, Amsterdam en Den Haag en Zaanstreek-Waterland, Zeeland en Groningen²⁰;
- Van de 5 veiligheidsregio's met meer dan één veiligheidshuis zijn er 3 vertegenwoordigd in de steekproef (met één veiligheidshuis per regio). Gekozen is voor een veiligheidshuis in Limburg-Zuid: Westelijke mijnstreek (4 in de regio), één in Midden en West Brabant: Tilburg (3 in de regio) en één in Gelderland Midden: Arnhem (2 in de regio).²¹ Dit zijn de regio's met de meeste veiligheidshuizen, die bovendien elk in een andere provincie liggen. De opname van deze veiligheidshuizen geeft ons inzicht in de bijzondere (bestuurlijke en uitvoerings-) dynamiek die aan de orde kan zijn in regio's met meer dan één veiligheidshuis. Tilburg is gekozen omdat dit het veiligheidshuis is dat ooit als eerste van start ging; en zich als eerste profileerde (en nog steeds) als veiligheidshuis dat zorg- en veiligheid nadrukkelijk beide bedient. De andere twee zijn willekeurig gekozen;
- De drie resterende veiligheidshuizen zijn Flevoland (snel gegroeide stad Almere, maar relatief kleine rijksbijdrage), Brabant Zuidooost (bijzondere situatie: twee steden dicht bij elkaar bediend door één veiligheidshuis) en Gooi- en Vechtstreek. De keuze voor deze drie is verder willekeurig, waarbij spreiding over voornoemde criteria vooropstond.

Met deze selectie is de gewenste spreiding over de voornoemde criteria gerealiseerd. De vraag of deze twaalf veiligheidshuizen representatief zijn voor alle veiligheidshuizen, laat zich lastig beantwoorden. De vraag is immers: representatief op welke gronden? In de onderzoeksvragen zijn zeer uiteenlopende onderwerpen aan de orde, en op al die onderwerpen kunnen de praktijken in veiligheidshuizen zeer verschillend zijn. Kennis over de belangrijkste stratificerende variabele, de mate waarin de veiligheidshuizen het landelijk kader hebben doorgevoerd, was op voorhand niet aanwezig. Met onze selectie van veiligheidshuizen is de spreiding over belangrijke kenmerken (zoals bestuurlijke omgeving,

²⁰ Groningen hoort strikt genomen niet tot dit rijtje, maar is gebruikt als vervanging voor het veiligheidshuis Drenthe (wel top-3 laagste rijksbijdrage), omdat dat door personele omstandigheden op dit moment niet goed onderzocht kon worden. We hebben het argument van geografische spreiding hierbij laten prevaleren (tenminste één veiligheidshuis uit het Noorden).

²¹ De twee veiligheidshuizen in Gelderland Midden (Arnhem en West Veluwe Vallei) zijn inmiddels aan het samengaan.

omvang van het veiligheidshuis, institutionele complexiteit en soort van problematiek) voldoende gewaarborgd.

De gegevensverzameling in elk veiligheidshuis bestond enerzijds uit het verzamelen van aanvullende schriftelijke stukken en het interviewen van functionarissen in en rond het veiligheidshuis. Hierbij hebben we ervoor gekozen in elk veiligheidshuis tenminste de volgende perspectieven vertegenwoordigd te laten zijn:

- Intern perspectief veiligheidshuisorganisatie (3 personen)
 - Ketenmanager.
 - Procesmanagers.
- Bestuurlijk/gemeentelijk perspectief (3 personen)
 - Bestuurlijk verantwoordelijken in de stuurgroep.
 - Ambtenaren van gemeenten (OOV/zorg/raakvlak).
- Partner perspectief (3 personen)
 - Functionarissen van deelnemende organisaties, zoals politie, Openbaar Ministerie, Reclassering, (jeugd)zorg en GGZ.
- Omgevingsperspectief (3 personen)
 - Functionarissen van andere overlegtafels (ZSM, JBT of VT).
 - Andere relevante functionarissen (bijvoorbeeld van AJB).

Aldus zijn per veiligheidshuis gemiddeld circa twaalf personen geïnterviewd. De precieze samenstelling verschilt per veiligheidshuis, zodat rekening gehouden kon worden met *couleur locale*, maar de vier voornoemde perspectieven zijn altijd vertegenwoordigd. Ook is ernaar gestreefd voldoende spreiding van respondenten over operationeel, tactisch en strategisch niveau te verkrijgen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde functionarissen.

Het gaat in de meeste gevallen om individuele mondelinge interviews (half gestructureerd, op basis van een checklist per doelgroep). De procesmanagers (als er meer waren) zijn telkens als groep geïnterviewd. Dit geldt in voorkomende gevallen ook voor andere respondenten. Een deel van de respondenten is niet face-to-face maar telefonisch bevraagd. In totaal zijn aldus 142 functionarissen geïnterviewd.

Ad 3) Interviews met landelijke sleutelpersonen

Aansluitend op de breedtescan en de dieptestudies zijn nog zeven functionarissen geïnterviewd die op landelijk niveau belast zijn met (de deelname van hun organisaties aan) veiligheidshuizen. Zij hebben elk vanuit hun eigen perspectief een brede, strategische blik op de ontwikkelingen in en rond veiligheidshuizen. Het gaat om respondenten van de landelijke stuurgroep veiligheidshuizen, de landelijke vereniging van ketenmanagers, de politie, het Openbaar Ministerie, Gemeenten van de Toekomst en GGZ. Een overzicht van de geïnterviewden is te vinden in bijlage 3.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de uitkomsten van de breedtescan besproken, aansluitend worden in hoofdstuk 3 de belangrijkste resultaten uit de dieptestudies behandeld. In hoofdstuk 4 worden de conclusies uit het onderzoek besproken. Een samenvatting is separaat toegevoegd.

2. Stand van zaken in de veiligheidshuizen op basis van de breedtescan

2.1 Inleiding

Een breedtescan bij alle veiligheidshuizen geeft een globale indruk van het functioneren van alle veiligheidshuizen met betrekking tot de kwesties die in dit onderzoek aan de orde zijn. Ten behoeve van de scan is een itemlijst opgesteld (zie bijlage 2a). De gegevens zijn deels verzameld via documenten, deels via een online vragenlijst ingevuld door de ketenmanager van het veiligheidshuis (zie bijlage 2b). De resultaten van beide bronnen worden door elkaar heen beschreven, om te zorgen voor thematische samenhang. De bronnen worden steeds vermeld.²²

Alle 33 veiligheidshuizen zijn in de periode december 2015 – januari 2016 benaderd om gegevens aan te leveren (documenten en via online vragenlijst). Van 31 veiligheidshuizen hebben we gegevens ontvangen (respons 94%). Alleen van de veiligheidshuizen van Twente en Limburg Noord zijn geen gegevens ontvangen.²³ Van de veiligheidshuizen die wel mee hebben gedaan, waren de aangeleverde gegevens niet altijd volledig. Over het algemeen kan worden gesteld dat de respons zodanig hoog is, dat de verkregen gegevens een goede weergave geven van de situatie in veiligheidshuizen anno najaar 2015/voorjaar 2016.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de breedtescan op hoofdlijnen besproken. De ruwe gegevens zijn in tabelvorm opgenomen in bijlage 4. De gegevens dienen hier en daar met terughoudendheid beschouwd te worden. Ze verwijzen soms naar complexe realiteiten, die niet altijd even goed zijn samen te vatten in een enkel cijfer. We zullen waar nodig de uitkomsten van een nuancering voorzien.

2.2 Algemeen functioneren en landelijk kader

Organisatie van samenwerking en sturing

23 van de 31 veiligheidshuizen zijn georganiseerd als een horizontaal samenwerkingsverband en kennen geen rechtsvorm. Drie veiligheidshuizen zijn ondergebracht in een stichting. Van zes veiligheidshuizen kon op basis van de documenten niet worden vastgesteld hoe ze georganiseerd zijn.

17 van de 30 veiligheidshuizen werken op basis van een algemeen samenwerkingsconvenant tussen de betrokken partijen dat ná 2010 is afgesloten.²⁴ In vijf veiligheidshuizen dateert dit

²² De lezer kan in bijlage 2a zien op basis van welke bron de gegevens zijn verzameld (documenten respectievelijk vragenlijst ketenmanagers).

²³ Kerkrade en Heerlen zijn als aparte veiligheidshuizen geteld (hebben beide gereageerd). Arnhem en West-Veluwe-Vallei zijn als één veiligheidshuis geteld (één reactie van beide veiligheidshuizen).

²⁴ Convenanten van vóór 2011 zijn niet meegerekend (te gedateerd om nog bruikbaar te kunnen zijn), tenzij expliciet sprake is van actualisering/bekrachtiging na 2011.

convenant van vóór 2013, het jaar waarin het landelijk kader werd ingevoerd. De andere 13 veiligheidshuizen werken niet op basis van een (actueel) algemeen samenwerkingsconvenant.

Aan 17 ketenmanagers van veiligheidshuizen mét een algemeen samenwerkingsconvenant is gevraagd of er organisaties zijn die niet deelnemen aan het convenant, maar wel nodig zijn in de samenwerking. Vijf van hen gaven aan dit het geval is. Door drie ketenmanagers werden GGZ-organisaties genoemd als belangrijke ontbrekende partner, twee anderen noemden specifieke lokale organisaties in het sociaal domein.

25 van de 31 veiligheidshuizen worden aangestuurd door een regionale stuurgroep die wordt voorbereid door een werkgroep van ambtenaren en functionarissen uit de betrokken organisaties. In andere gevallen ontbreekt een dergelijke stuurgroep en/of worden zaken op een andere wijze aangestuurd. Overigens zegt het bestaan van een regionale stuurgroep weinig over de mate waarin en de wijze waarop gestuurd wordt. Er zijn regio's waar een stuurgroep op papier wel bestaat maar soms lange tijd niet bijeenkomt. Er zijn ook regio's waar weliswaar een stuurgroep bestaat, maar waarin bepaalde partners de facto niet participeren. In de analyse op basis van de dieptestudies wordt hier nader op ingegaan.

De manager van het veiligheidshuis speelt in bijna alle gevallen (29 van de 31) een centrale rol in het organiseren van de bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en deelnemende organisaties. Hij/zij fungeert als kartrekker van de samenwerking op dit niveau en doet dit soms alleen, maar meestal in samenwerking met anderen, doorgaans ambtenaren van de betrokken (centrum)gemeenten. We moeten hierbij aantekenen dat we deze vraag alleen hebben voorgelegd aan de managers van de veiligheidshuizen. Dit kan het resultaat mogelijk vertekenen (ten gunste van het belang van hun rol).

Deelnemende partijen

Het is interessant om te zien in hoeverre gemeenten als partners inmiddels participeren in de veiligheidshuizen. In totaal kende Nederland op 1 januari 2015 393 gemeenten. In onze rondgang langs de 31 veiligheidshuizen telden we 338 gemeenten als partners. Gemiddeld elf per veiligheidshuis, met een minimum van één en een maximum van 26 gemeenten bij één veiligheidshuis. Met inachtneming van de non-respons in ons onderzoek²⁵, kunnen we vaststellen dat de overgrote meerderheid van de gemeenten (circa 91%) partner is in een veiligheidshuis.

Naast gemeenten komen de volgende organisaties het vaakst voor als partner in het convenant:

- Politie, Openbaar Ministerie, reclassering en jeugdbescherming (allemaal 100%)
- Raad voor de Kinderbescherming (97%)

²⁵ Het werkgebied van de 31 veiligheidshuizen in de respons betreft 371 gemeenten (393 minus 22 gemeenten in Limburg-Noord en Twente). Dekkingsgraad van de veiligheidshuizen is dan $338/371 \cdot 100\% = 91,1\%$.

- Zorg, (jeugd)hulpverlening, GGZ (94%)²⁶
- Overige organisaties (91%)²⁷
- Penitentiaire inrichtingen (87%)
- Halt (69%)
- Maatschappelijke opvang, maatschappelijk werk, GGD (50-60%).

7 van de 24 ketenmanagers geven aan dat één of meer partners in de samenwerking onvoldoende kunnen of willen bijdragen in het veiligheidshuis. Hierbij worden zeer uiteenlopende organisaties genoemd. Alleen het Openbaar Ministerie en reclasseringsorganisaties worden in dit verband door meer dan één ketenmanager genoemd (in beide gevallen drie keer).

Behandeling casuïstiek en advisering

De focus op complexe casuïstiek kan betekenen dat veiligheidshuizen het concept loslaten om met vaste, thematische casusoverleggen te werken, zoals veelplegers en risicojeugd. We zien dat veel veiligheidshuizen (28 van de 31) in 2013/2014 nog met dit soort casusoverleggen werken. Voor een deel gaat het om overleggen die men enkel nog faciliteert voor netwerkpartijen of die men aan het afbouwen is. Voor een ander deel gaat het om casusoverleggen waarin alleen complexe casuïstiek wordt besproken. In 25 van de 31 veiligheidshuizen treffen we ook zogenaamde Top-X-overleggen aan (die meestal betrekking hebben op plegers van *high impact crimes* – HIC). Het is onduidelijk of het hierbij in alle gevallen ook gaat om complexe casuïstiek.

We hebben gevraagd of veiligheidshuizen *casus op maat* bespreken, dat wil zeggen dat ze specifiek voor een casus de direct betrokken professionals benaderen en daarmee tot een aanpak komen. 25 van de 31 ketenmanagers geven aan dat dit bij hen (ook) gebeurt en reguliere praktijk is. De overige zes geven aan dat ze deze werkwijze beperkt toepassen.

Het landelijk kader onderscheidt twee hoofdfuncties voor het veiligheidshuis. Naast complexe casussen bespreken, betreft dit advisering aan bestuur en sleutelpartners met betrekking tot de aanpak van complexe casuïstiek. We hebben de ketenmanagers de vraag voorgelegd in hoeverre hun veiligheidshuis ‘een expertfunctie vervult voor partners’. Hierop geeft 17 van de 31 ketenmanagers aan dat hun veiligheidshuis dit structureel doet, nog eens 12 geven aan dit af en toe te doen. Slechts twee ketenmanagers zeggen dat hun veiligheidshuis deze functie niet of nauwelijks vervult. Advisering vindt in veel gevallen plaats als het veiligheidshuis een aangedragen casus afwijst, omdat deze niet aan de criteria voldoet. In deze gevallen gaat de afwijzing vaak vergezeld van een advies omtrent te ondernemen acties.

²⁶ De cijfers zijn niet uitgesplitst naar de afzonderlijke organisaties.

²⁷ Onder overige organisaties komt bijvoorbeeld vaak Bureau Slachtofferhulp voor.

Privacyconvenant/Informatie delen

20 van de 30 veiligheidshuizen werken met een min of meer actueel privacy-convenant (van ná 2010). De andere 10 beschikken hier niet over. Er zijn dus iets meer veiligheidshuizen met een actueel privacy-convenant dan er veiligheidshuizen zijn met een algemeen samenwerkingsconvenant (n=20 vs. n=17).

18 van de 31 ketenmanagers zijn van mening dat het delen van informatie in de praktijk een probleem is en dat er in hun veiligheidshuis tenminste één partij is die geen of te beperkt informatie deelt. De volgende partijen worden in dit verband meest genoemd:

- GGZ (13x)
- Veilig Thuis (7x)
- Reclassering (6x)
- Gemeente (6x)
- Jeugdzorg instellingen (5x)
- Raad voor de Kinderbescherming (4x)
- Openbaar Ministerie (3x)

Evaluatie/meerwaarde

Op de stelling 'Ons veiligheidshuis is in staat de gestelde doelen te realiseren', antwoorden 15 van de 31 ketenmanagers dat ze het hier een *beetje* mee eens zijn. 14 ketenmanagers zijn het *helemaal* eens met deze stelling. Twee managers nemen een neutrale positie in en géén van de managers is het oneens met deze stelling. Al met al zijn ze dus positief over het functioneren van hun eigen veiligheidshuis.²⁸

Niettemin kunnen bijna alle ketenmanagers (29 van de 31) ook knelpunten benoemen. De meest genoemde knelpunten hebben betrekking op capaciteit en mogelijkheden, en partners die onvoldoende participeren (9x genoemd). Daarnaast zijn vaak problemen genoemd op het vlak van bestuurlijke betrokkenheid en regievoering (4x genoemd), onduidelijkheden rond de rol en positie van het veiligheidshuis (4x genoemd), nieuwe afstemmingsproblemen die het gevolg zijn van veranderingen in de omgeving (3x genoemd) en de moeizame samenwerking met het sociaal domein (botsende logica's van zorg en veiligheid) (3x genoemd).

We hebben de ketenmanagers gevraagd wat in hun optiek de belangrijkste bijdrage is die op landelijk niveau geleverd kan worden om de door hen genoemde knelpunten op te lossen. Dit levert een breed scala van oplossingen op dat zich moeilijk laat samenvatten.²⁹ De meest genoemde hebben betrekking op: het oplossen van problemen rond diverse financiële kwesties, het uitvoeren van pr-activiteiten om partners van de veiligheidshuizen beter te informeren en te enthousiasmeren, en het borgen van hun medewerking of er minimale

²⁸ In de stelling is niet geformuleerd om wat voor soort doelen het gaat, elke ketenmanager hanteert hierbij derhalve zijn/haar eigen referentiekader.

²⁹ Zie bijlage 4, tabel 11 voor de ruwe gegevens.

eisen aan stellen. Ook informatievoorziening, kennisdeling en *best practices* worden regelmatig genoemd als taken die landelijk (beter) kunnen worden opgepakt. Daarnaast wordt ook regelmatig verwezen naar betere bestuurlijke afstemming tussen partijen.

De meningen over oplossingen lopen soms ook uiteen. Waar sommige ketenmanagers naar het landelijk niveau kijken om zaken bovenlangs (en verplichtend) te regelen, pleiten anderen juist voor zo weinig mogelijk landelijke bemoeienis en voor lokale oplossingen.

Tot slot is aan de ketenmanagers gevraagd wat zij als belangrijkste kans zien voor het veiligheidshuis in de komende jaren. Veruit de meeste ketenmanagers noemen hier het verbeteren van de verbindingen en de samenwerking tussen de voor het veiligheidshuis relevante partijen, waarbij in het bijzonder het sociale domein vaak wordt genoemd. Daarnaast benoemt een aantal ketenmanagers verbeteringen in de kwaliteit van het geleverde werk. Dit kan de kwaliteit in brede zin betreffen (het opbouwen van meer expertise), maar ook de wijze waarop plannen van aanpak worden opgesteld en uitgevoerd, het inspelen op actualiteit of aandacht geven aan specifieke thema's (zoals Persoonsgerichte aanpak – PGA, of huiselijk geweld).³⁰

2.3 Randvoorwaarden (financiering en personeel)

Financiering

Op basis van de begrotingen over het jaar 2015 is vastgesteld wat veiligheidshuizen gemiddeld te besteden hebben. Hierbij moeten worden aangetekend dat er verschillen bestaan in de mate waarin en de wijze waarop veiligheidshuizen onderdelen van de begroting monetariseren. Soms drukken kosten van bijvoorbeeld de huur van een pand op de begroting van het veiligheidshuis, soms is dit geregeld via een naturabijdrage, bijvoorbeeld omdat het veiligheidshuis gebruik kan maken van ruimtes bij een deelnemende organisatie. Ook op andere vlakken zien we verschillen. Zo worden tijdelijke inkomsten soms wel en soms niet meegenomen op de algemene begroting. Kortom, de begrotingssystematiek is niet overal gelijk, wat noopt tot terughoudendheid in het beoordelen van de gegevens.

De gemiddelde begroting van een veiligheidshuis bedroeg in 2015 circa 7,5 ton (742.000 euro). De spreiding is groot: het grootste veiligheidshuis is qua begroting ongeveer elf keer zo groot als het kleinste: de kleinste begroting bleef onder de twee ton (198.000 euro), de grootste bedroeg circa 2,3 miljoen. Het totaalbedrag van alle begrotingen samen (n=29 veiligheidshuizen) bedroeg in 2015 circa 21,5 miljoen euro. Eenderde van dit bedrag (34%) is afkomstig van de rijksbijdrage (7,2 miljoen euro voor deze 29 veiligheidshuizen). De overige tweederde komt van andere partijen, met name de aanvullende bijdragen van gemeenten; die betaalden voor de 29 veiligheidshuizen samen 12 miljoen euro (gemiddeld 55% van de

³⁰ Zie bijlage 4, tabel 12 voor de ruwe data.

begroting).³¹ De resterende 11% (circa 2,3 miljoen euro) is afkomstig van alle andere deelnemers aan de veiligheidshuizen. Gemeenten vormen dus de belangrijkste bron van inkomsten voor de veiligheidshuizen, gevolgd door het rijk. De bijdragen van de overige partijen aan de begrotingen is beperkt. Zoals eerder opgemerkt dienen we ons hierbij te realiseren dat de bijdragen van deze organisaties voor het grootste deel in natura plaatsvinden (met name via personele inzet).

De bijdragen van gemeenten zijn bij 16 van 31 veiligheidshuizen gebaseerd op een bedrag uitsluitend per inwoner. Bij acht veiligheidshuizen is de bijdrage gebaseerd op het aantal inwoners met een aanvullend criterium, zoals aantal ingebrachte casussen. Bij de overige zeven veiligheidshuizen worden afwijkende criteria gehanteerd of is onbekend hoe de bijdrage tot stand komt.

Personeel

In een veiligheidshuis is gemiddeld 6,6 fte aan personeel werkzaam. In het kleinste veiligheidshuis is dit 1,6 fte, het grootste veiligheidshuis (Amsterdam) heeft circa 40 fte in dienst. Amsterdam is wel uitzonderlijk in dit opzicht, het tweede grootste veiligheidshuis qua personeel, Rotterdam, volgt met 16 fte op grote afstand. In de 26 veiligheidshuizen waar we gegevens over hebben is in totaal 214 fte aan personeel werkzaam.

Informatievoorziening, en administratieve en technische ondersteuning vormen de grootste groep onder het personeel (35% van de bezetting, gemiddeld 2,3 fte per veiligheidshuis), dan volgen de procesmanagers en overige (niet nader uitgesplitste) medewerkers (27% respectievelijk 26% van de bezetting; 1,8 respectievelijk 1,7 fte per veiligheidshuis) en de ketenmanagers (12%; 0,8 fte per veiligheidshuis).

17 van de 31 ketenmanagers zijn het helemaal eens met de stelling dat het eigen personeel voldoende is toegerust qua kennis en vaardigheden. Nog eens 11 zijn het een beetje eens met deze stelling. De overige drie zijn neutraal of zijn het oneens met de stelling. De overgrote meerderheid blijkt derhalve tevreden met het functioneren van het eigen personeel.

2.4 Complexe casuïstiek en nieuwe taken

Definitie complexe casuïstiek

We zijn nagegaan in hoeverre veiligheidshuizen in hun documenten melding maken van de landelijke definitie van complexe casuïstiek (zie paragraaf 1.1) of dat ze mogelijk een eigen, afwijkende definitie hanteren. 18 van de 31 veiligheidshuizen nemen de landelijke definitie letterlijk over in hun documenten of verwijzen ernaar. Bij acht veiligheidshuizen kwamen we geen nadere definiëring van complexe casuïstiek tegen in de aangeleverde stukken. Bij vijf

³¹ Onder de gemeentelijke bijdragen wordt hier NIET verstaan de rijksbijdrage die via het gemeentefonds wordt verstrekt. Deze is apart als rijksbijdrage gecijferd. Het gaat hier dus om eigen bijdragen van de gemeenten.

veiligheidshuizen was sprake van een afwijkende definitie in de stukken. Hierbij ging het bijvoorbeeld om nadere specificatie van de criteria, het differentiëren van het concept complex naar context (bijvoorbeeld in een kleinere gemeente kan casuïstiek sneller als complex worden gelabeld). En complex wordt, conform het landelijk kader, ook gedefinieerd als casuïstiek waar men lokaal geen oplossing voor heeft.

De ketenmanagers is gevraagd of er in hun veiligheidshuis belangrijke verschillen van opvatting bestaan over welke complexe casuïstiek in het veiligheidshuis behandeld dient te worden. (17 van de 31 ketenmanagers geven aan dat hiervan niet of nauwelijks sprake is. 13 ketenmanagers geven aan dat dit bij hun veiligheidshuis in enigerlei mate speelt. Slechts één ketenmanager geeft aan dat hierover belangrijke verschillen van mening bestaan tussen de betrokkenen. In het algemeen kunnen we vaststellen dat voor de meeste veiligheidshuizen wel helder is wat complexe casuïstiek is, maar dat bij de toepassing in concrete gevallen wel verschillen van inzicht kunnen optreden.

Aanleveren van complexe casuïstiek

De ketenmanagers hebben een inschatting gemaakt van het deel van de complexe casuïstiek in hun werkgebied dat daadwerkelijk in het veiligheidshuis wordt aangedragen en besproken. Hiermee krijgen we een indruk van de mate waarin andere partijen het veiligheidshuis weten te vinden voor het afhandelen van complexe casuïstiek. Uiteraard betreft het hier een ruwe schatting. Het bleek een lastige opgave, want 10 van 31 ketenmanagers hebben aangegeven deze inschatting niet (goed) te kunnen maken. Van de 21 ketenmanagers die wel een schatting hebben gemaakt, varieert het percentage complexe casuïstiek dat volgens hen het veiligheidshuis bereikt tussen 9 en 99%. Gemiddeld wordt verondersteld dat iets meer dan 60% van de casuïstiek die in het veiligheidshuis thuishoort, ook daadwerkelijk wordt aangemeld en besproken.

Er worden uiteenlopende redenen genoemd waarom een belangrijk deel van de complexe casuïstiek (naar ruwe schatting circa 40%) het veiligheidshuis niet bereikt. Meest genoemde redenen zijn (n=31):

- Onbekendheid met het veiligheidshuis (19x genoemd)
- 'Opschalingsverlegenheid' / te lang vasthouden (11x genoemd)
- Onderschatting van de ernst van de problematiek (4x genoemd)
- Er worden lokale oplossingen gevonden (3x genoemd)
- De gemeente bepaalt het zo (3x genoemd)

Twee op de drie ketenmanagers (19 van de 31) geeft dus aan dat zij denken dat door onbekendheid met het veiligheidshuis bepaalde complexe casuïstiek ten onrechte niet het veiligheidshuis bereikt.

27 van de 31 veiligheidshuizen registreren welke partijen de casuïstiek aanleveren die wél in het veiligheidshuis wordt besproken. We hebben de ketenmanagers gevraagd per partij aan te geven welk deel van de casuïstiek zij aanleveren. Hieronder staan de gemiddelden over alle veiligheidshuizen:

- Politie (42%)
- Centra jeugd en gezin/gemeenten (19%)
- Veilig Thuis (7%)
- Openbaar Ministerie (6%)
- Overige partijen (26%), dit betreft een groot aantal partijen, elk minder dan 5%³²

We moeten hierbij opmerken dat de verschillen tussen individuele veiligheidshuizen hier groot zijn: zo krijgt één veiligheidshuis bijvoorbeeld 85% van de casuïstiek via gemeenten aangereikt, enkele andere veiligheidshuizen krijgen via dit kanaal helemaal geen casuïstiek aangereikt. Een complicatie is verder dat veel veiligheidshuizen werken met een Top-X-aanpak, waarbij de instroom niet plaatsvindt via individuele organisaties, maar via een lijst op grond van vastgestelde criteria. Het is niet duidelijk hoe ketenmanagers hiermee zijn omgegaan (de meeste van deze lijsten komen van de politie). Een voorbeeld van een veiligheidshuis waar alle aanmeldingen bij het veiligheidshuis via een 'overige partij' binnenkomen, is Rotterdam-Rijnmond, waar de instroom volledig via ZSM loopt.

Bij 18 van de 31 veiligheidshuizen leveren alle gemeenten (in beginsel) casuïstiek aan, bij 11 is dit niet het geval, maar levert nog wel de meerderheid van de gemeenten casuïstiek aan voor het veiligheidshuis. Slechts bij drie veiligheidshuizen levert minder dan de helft van de deelnemende gemeenten casuïstiek aan. In het algemeen kan dus worden gesteld dat het overgrote deel van de deelnemende gemeenten ook op deze wijze feitelijk participeert in het veiligheidshuis.

Nieuwe taken

Eén van de onderzoeksvragen luidt of de veiligheidshuizen na de invoering van het landelijk kader in 2013 nog nieuwe taken erbij hebben gekregen. Dit is relevant met het oog op het beoordelen van het functioneren van het landelijk kader. Tweederde van de ketenmanagers (20 van de 31) geeft aan dat dit inderdaad het geval is. Het gaat volgens hen onder meer om de volgende taken:

- Aanpak jihadisme (19x genoemd)
- Aanpak verwarde personen (10x genoemd)

Deze twee antwoordmogelijkheden waren door ons gegeven. Daarnaast hebben ketenmanagers nog andersoortige nieuwe taken benoemd, vooral nieuwe soorten casuïstiek zoals overlastgevers, Top-X, nazorg, jeugdgroepen ISD en dergelijke. Het gaat om taken die voor het betreffende veiligheidshuis nieuw zijn. Daarnaast is het faciliteren van de jeugdbeschermingstafel enkele keren genoemd. In enkele gevallen zijn ook nieuwe of andere werkwijzen genoemd als nieuwe taken.

³² Dit is op basis van het landelijk gemiddelde. In individuele veiligheidshuizen kunnen deze organisaties wel meer dan 5% van de casuïstiek aanleveren.

Op grond van alleen de breedtescan kan niet worden vastgesteld of sprake is van een uitbreiding van taken of van een nieuwe invulling van bestaande taken. Ons referentiepunt is het landelijk kader. De aanpak van jihadisten, om een voorbeeld te noemen, kan passen binnen de focus op complexe problematiek. In dat geval is weliswaar sprake van een nieuwe doelgroep, maar niet van een uitbreiding van taken. Het is echter ook mogelijk dat veiligheidshuizen hun aanmeldcriteria moeten loslaten om met deze groep aan de slag te kunnen. In dat geval is wel sprake van een uitbreiding van taken ten opzichte van wat is vastgesteld in het landelijk kader.

2.5 Regierol gemeenten

Hiervoor werd reeds aangegeven dat veruit de meeste gemeenten in Nederland als convenantpartner zijn aangehaakt bij de veiligheidshuizen. Aan de ketenmanagers is gevraagd of de deelnemende gemeenten ook een bijdrage hebben geleverd aan het formuleren van een gezamenlijke visie op samenwerking in het veiligheidshuis. Dit geeft een indruk van het aantal gemeenten dat ook actieve betrokkenheid toont bij het functioneren van het veiligheidshuis. Tweederde van de ketenmanagers (20 van de 31) geeft aan dat alle deelnemende gemeenten een bijdrage hebben geleverd aan het gezamenlijk formuleren van deze visie. Zeven ketenmanagers geven aan dat meer dan de helft van de gemeenten hierbij betrokken was. Vier ketenmanagers geven aan dat minder dan de helft van de betrokken gemeenten hierbij een rol heeft gespeeld. Kortom, bij 27 van de 31 veiligheidshuizen zijn de meeste of zelfs alle gemeenten actief betrokken geweest bij de planvorming in het veiligheidshuis. Dit is, twee à drie jaar na de invoering van het landelijk kader, een opmerkelijk resultaat te noemen.

Het aantal gemeenten dat ook zelf procesregie voert bij complexe casuïstiek ligt een stuk lager. Negen ketenmanagers melden dat alle of de meeste gemeenten in hun samenwerkingsverband dit (ook) zelf doen. Echter, zeventien ketenmanagers geven aan dat minder dan de helft van de gemeenten dit doet of zelfs geen enkele gemeente. Het is lastig dit resultaat te duiden zonder verdiepende kennis van hoe deze processen lokaal georganiseerd zijn. We komen hier derhalve in het volgende hoofdstuk op terug.

2.6 Afstemming met de omgeving (bestuurlijk en uitvoerend)

De grotere rol van gemeenten en de veranderende omgeving waarin veiligheidshuizen opereren, maken de vraag actueel in hoeverre zij in staat zijn op bestuurlijk en uitvoerend niveau hun werkzaamheden adequaat af te stemmen met de omgeving.

Aan de ketenmanagers is gevraagd of bij het opstellen van de strategische agenda van het veiligheidshuis afstemming heeft plaatsgevonden met andere gremia en organisaties. 29 van de 31 managers hebben aangegeven dat dit het geval is. Gemiddeld noemen zij 2 à 3 partijen waarmee de agenda van het veiligheidshuis is afgestemd. Meest genoemde partijen zijn:

- Regionale en districtelijke bestuurlijke overleggen (30x genoemd)³³
- Justitiële gremia, zoals AJB, APJ en ZSM (12x genoemd)
- Landelijke stuurgroep veiligheidshuizen (9x genoemd)
- Regionaal overleg veiligheidshuizen (7x genoemd)
- Overige partijen (14x genoemd)

Op uitvoerend niveau komt afstemming met de omgeving onder meer tot uiting in de wijze waarop triage (selectie) van casus plaatsvindt. 22 van de 31 ketenmanagers geven aan dat binnen het veiligheidshuis triage plaatsvindt en dat dit een belangrijke taak is. Acht managers geven aan dat triage hooguit in beperkte mate plaatsvindt binnen het veiligheidshuis. Slechts één ketenmanager geeft aan dat triage geheel buiten het veiligheidshuis plaatsvindt. Bij 23 van de 30 veiligheidshuizen waar triage binnenshuis plaatsvindt, worden op structurele basis andere organisaties en partijen betrokken. In de resterende kwart van de gevallen gebeurt dit niet en wordt de triage alleen door veiligheidshuismedewerkers uitgevoerd.

Bij 22 van de 31 veiligheidshuizen is ook sprake van een triageprocedure *buiten* het veiligheidshuis waaraan verschillende overlegtafels deelnemen. Uit de breedtescan kan niet worden afgeleid hoe deze triageprocedures binnen en buiten het veiligheidshuis zich tot elkaar verhouden. Dit onderwerp komt derhalve terug in de casusstudies.

Hoewel uit voorgaande duidelijk wordt dat in de meeste regio's zowel binnen als buiten het veiligheidshuis afstemming plaatsvindt over wie welke casuïstiek oppakt, geven 13 van de 31 ketenmanagers ook aan dat partijen worden gemist in de afstemming over wie welke casuïstiek oppakt. De volgende partijen worden hierbij genoemd:

- Sociaal domein (8x genoemd)
- Strafrechtpartners (OM, ZSM³⁴, reclassering, RvdK) (5x genoemd)
- Zorgpartijen/GGZ (4x genoemd)
- Veilig Thuis (2x genoemd)
- Jeugdbescherming (1x genoemd)

2.7 Resumé

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de wijze waarop veiligheidshuizen op dit moment functioneren. De kracht van de scan is dat deze de overgrote meerderheid van de veiligheidshuizen in Nederland bestrijkt. Een beperking is dat de gegevens noodzakelijkerwijs wat oppervlakkig zijn en soms om nadere uitleg vragen, die hier niet altijd gegeven kan worden. Niettemin kunnen we aan deze breedtescan veel informatie ontleen.

³³ Het kan per veiligheidshuis om meer dan één overleg gaan.

³⁴ Soms worden genoemde partijen specifiek genoemd, soms is verwezen naar ZSM (waarin deze partners plus politie samenwerken).

Een eerste observatie is dat veiligheidshuizen, ondanks het landelijk kader, in menig opzicht nog sterk van elkaar verschillen, bijvoorbeeld in omvang, in werkwijze en in positionering ten opzichte van de omgeving.

De focus op complexe casuïstiek blijkt (wel) breed aanwezig. Veruit de meeste veiligheidshuizen melden deze focus, al dan niet lichtelijk geamendeerd, in hun jaarplannen. In iets meer dan de helft van de veiligheidshuizen geeft de ketenmanager aan dat er geen discussie speelt over welke complexe casuïstiek in het veiligheidshuis thuishoort. Ook zien we dat er ook nog veel thematische casuïstiek worden georganiseerd waarvan niet altijd duidelijk is of de personen die erin besproken worden allemaal voldoen aan de criteria van complexe casuïstiek.

De ketenmanagers zijn over het geheel genomen tevreden met het functioneren van hun veiligheidshuis, maar kunnen ook, zonder veel moeite zo lijkt het, tal van knelpunten opsommen waarmee ze te maken hebben. De belangrijkste knelpunten blijken zich voor te doen op het vlak van de afstemming tussen organisaties en partijen in de omgeving, en de concrete participatie van deelnemende organisaties in de veiligheidshuizen, al dan niet in het kader van informatie-uitwisseling. In hoeverre de invoering van het landelijk kader en de veranderingen in de omgeving van het veiligheidshuis hier een nieuwe impuls aan hebben gegeven, kan uit deze scan niet worden afgeleid.

Op het vlak van de randvoorwaarden, personeel en financiering, is duidelijk dat vanuit het perspectief van de ketenmanagers er geen grote opgaven liggen op het vlak van functioneren van het personeel. Daarover zijn ze grosso modo tevreden. Onduidelijk is hoe dit ligt voor de financiering. Hier is in de breedtescan niet naar gevraagd. Deze kwestie is in de dieptestudies onderzocht.

Het is duidelijk dat volgens de ketenmanagers (nog) niet alle complexe casuïstiek het veiligheidshuis bereikt. Dit geldt vooral voor casuïstiek van zorgpartijen en het sociaal domein. Tweederde van de ketenmanagers geeft aan dat dit zo is vanwege 'onbekendheid met het veiligheidshuis'.

Een grote verandering ten opzichte van een aantal jaren geleden is dat gemeenten nu een veel prominentere rol spelen in de veiligheidshuizen. Niet alleen in contractuele en financiële zin (ze zijn nu de grootste financier), maar ook qua sturing en in inhoudelijk opzicht (meedenken over agenda, aandragen casuïstiek) is de grotere rol duidelijk zichtbaar.

De afstemming van de veiligheidshuizen met de veranderende omgeving is op alle niveaus volop gaande. De breedtescan laat zien dat dit voor veel veiligheidshuizen nu een belangrijk thema is, waar ze ook veel (nieuwe) knelpunten tegenkomen, zowel in de afstemming met het sociaal domein, maar ook met andere partijen en overlegtafels zoals ZSM en Veilig Thuis. Op deze kwestie wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

3. Resultaten van de dieptestudies

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven van de verdiepende studies. Hierbij komen wederom alle onderzoeksvragen aan bod, maar zal een verdieping plaatsvinden op de gegevens die in het vorige hoofdstuk gepresenteerd zijn. De gegevens in dit hoofdstuk zijn voornamelijk gebaseerd op 142 interviews die zijn afgenomen met functionarissen in en rond de 12 geselecteerde veiligheidshuizen. Zie hiervoor de methodische verantwoording in hoofdstuk 1. Daarnaast zijn ook zeven landelijke sleutelfiguren geïnterviewd. Aangezien de thema's in deze gesprekken nauw raken aan de thema's die in de veiligheidshuizen zijn besproken, hebben we ervoor gekozen hier niet apart over te rapporteren, maar de inzichten te verwerken in dit en het volgende hoofdstuk. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle door ons geïnterviewde personen, zowel per veiligheidshuis, als landelijk.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen, volgen we dezelfde vijf hoofdthema's die ook in het vorige hoofdstuk als leidraad golden. Omdat sommige onderzoeksvragen gelaagder zijn dan andere, zal dit in de uitwerking leiden tot meer of minder deelthema's per hoofdthema. De volgende thema's zullen in dit hoofdstuk aan bod komen:

- *Algemeen functioneren en landelijk kader (paragraaf 3.2, onderzoeksvragen 1-3)*
 - Functie en doelstelling
 - Focus op (ketenoverstijgende aanpak van) complexe casuïstiek
 - Afspraken vastleggen en nakomen
 - Doelrealisering en gesignaleerde knelpunten
 - Gepercipieerde meerwaarde
- *Randvoorwaarden (paragraaf 3.3, onderzoeksvragen 4-5)*
 - Financiering
 - Competenties personeel
- *Complexe casuïstiek en nieuwe taken (paragraaf 3.4, onderzoeksvragen 6-8)*
 - Instroom en selectie van casuïstiek
 - Extra taken ten opzichte van het landelijk kader
- *Regierol gemeenten en verbinding regiogemeenten (paragraaf 3.5, onderzoeksvragen 9-10)*
 - Bestuurlijke regie
 - Regiogemeenten
 - Stimulerende en belemmerende factoren
- *Positie van het veiligheidshuis en afstemming met de omgeving (paragraaf 3.6, onderzoeksvragen 11-13)*
 - Afstemmen en bepalen strategische agenda
 - Positie van het veiligheidshuis ten opzichte van het sociaal domein
 - Positie ten opzichte van ZSM/OM
 - Positie ten opzichte van Veilig Thuis

- Positie ten opzichte van Jeugdbeschermingstafels (JBT)
- Positie ten opzichte van de politie
- Landelijk kader toereikend

Bij de invulling is rekening gehouden met het landelijk kader. De hier gepresenteerde deelthema's sluiten nauw aan bij de thema's die daarin zijn benoemd (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a:5). De onderzoeksresultaten worden waar mogelijk afgezet tegen de uitgangspunten die in het landelijk kader zijn geformuleerd. Verder wordt voortgebouwd op de inzichten uit de breedtescan.

Er is voor gekozen de onderzoeksresultaten niet uit te splitsen naar individuele veiligheidshuizen, maar samenvattende bevindingen per thema te presenteren, waarbij in voorkomende gevallen individuele veiligheidshuizen als illustratie dienen. De achtergrond hiervan is de volgende. De aangetroffen praktijken in de twaalf veiligheidshuizen blijken dermate sterk uiteen te lopen, dat uitsplitsing van de resultaten per veiligheidshuis geen meerwaarde heeft en ernstig ten koste van het overzicht (en de leesbaarheid) gaat. Een bijkomend probleem is dat beschrijving op het niveau van individuele veiligheidshuizen onvermijdelijk veel extra uitleg vraagt over concrete omstandigheden en contexten die niet noodzakelijk relevant zijn voor dit onderzoek, wat eveneens ten koste gaat van de leesbaarheid. Daarom is besloten de verkregen gegevens op een iets hoger niveau te analyseren en beschrijven.

3.2 Algemeen functioneren en landelijk kader

3.2.1 Functie en doelstelling

In het landelijk kader worden twee functies van het veiligheidshuis expliciet benoemd: het behandelen van complexe casuïstiek en het adviseren van bestuurders en sleutelpartners ten aanzien van lokale problematiek. Als doelstelling wordt geformuleerd het bijdragen aan veiligheid(sbeleving): het voorkómen en verminderen van recidive, ernstige overlast, criminaliteit en maatschappelijke uitval bij complexe problemen. Wat meer in de zijlijn worden naast dit maatschappelijke doel ook procesdoelen benoemd: het verbeteren van de samenwerking tussen partijen, zodat betere interventies worden gepleegd (d.m.v. een integraal plan van aanpak).

Functies

Het behandelen van casuïstiek is een functie die we in alle veiligheidshuizen aantreffen, waarbij we wel verschillen zien in de rol die veiligheidshuizen hierbij spelen. Een belangrijk verschil doet zich voor ten aanzien van de vraag of deze rol zich beperkt tot procesregie (het organiseren van de samenwerking) of dat deze rol ook casusregie omvat (uitvoering van plan van aanpak regisseren). In het landelijk kader is procesregie vrij smal gedefinieerd: kortweg als het faciliteren van samenwerking in casus. Casusregie betekent hier bovenop het toezien op nakoming van afspraken. De meeste veiligheidshuizen in ons onderzoek beperken zich tot

procesregie, waarbij de casusregie voor rekening van één van de partners komt, vaak een functionaris die al casusregie heeft in het kader van zijn functie, zoals een reclasseerder die een cliënt in een toezichtstraject heeft. De twee rollen zijn in de praktijk niet altijd even helder te scheiden en het komt ook voor dat procesregisseurs soms de casusregie overnemen, bijvoorbeeld als het niet goed loopt (wat nogal eens gerapporteerd wordt). Ook voor de partners is het onderscheid niet altijd helder. De spraakverwarring en de soms ook onduidelijke rolverdeling zijn redenen dat sommige veiligheidshuizen, zoals Tilburg en Amsterdam, niet met dit onderscheid werken. Daar zijn proces- en casusregie in één hand. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het ter plekke gaat om functionarissen die zijn vrijgesteld voor dit werk. Dit is een 'luze' waarover veel veiligheidshuizen niet kunnen beschikken.

Advisering -oftewel de expertisefunctie- is de tweede functie die in het landelijk kader wordt genoemd. Ook deze treffen we overal aan, zij het op zeer uiteenlopende wijzen. De meest voorkomende vorm van advisering is gerelateerd aan cases die bij het veiligheidshuis worden aangemeld. Deze worden door het veiligheidshuis gescreend op complexiteit en indien ze niet voldoen aan de criteria, gaan ze met een advies (over wat te doen en/of wie in te schakelen) retour naar de melder. Soms neemt deze advisering zelfs de vorm aan dat men zelf de casus, bij wijze van voorbeeld, eenmalig oppakt, om zo de betrokken partij(en) te laten zien hoe men het in de toekomst zelf kan aanpakken. Andere vormen van advisering op uitvoerend niveau betreffen onder meer het bilateraal adviseren van partners die hierom vragen (met betrekking tot casuïstiek die niet in het veiligheidshuis komt) of het proactief benaderen van partijen. Deze laatste vorm zijn we veel minder vaak tegengekomen.

Daarnaast gaat het om bestuurlijke advisering, waarbij het veiligheidshuis, meestal via de ketenmanager, systeem- of weeffouten in de aanpak van problematiek signaleert en deze agendaert bij relevante bestuurders. In Rotterdam maakt dit bijvoorbeeld expliciet deel uit van de taakinvulling van procesmanagers. In hoeverre deze functie overal tot zijn recht komt, valt op basis van ons onderzoek niet goed na te gaan, maar de indruk bestaat dat grotere veiligheidshuizen en ketenmanagers met gevestigde posities de bestuurlijk relevante actoren eerder en beter weten te vinden.³⁵

Naast deze twee functies treffen we in veiligheidshuizen ook wel andere functies aan. Eén van deze functies is die van informatieknooppunt. Deze functie treffen we aan in enkele grotere veiligheidshuizen (bijv. in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Tilburg en Groningen), maar in andere niet. Met name het Openbaar Ministerie heeft via verschillende respondenten in ons onderzoek aangegeven dat zij deze functie belangrijk achten, in het algemeen omdat er anders nergens een informatieverbinding bestaat tussen het sociaal domein en de justitiepartijen, maar meer specifiek ook omdat een dergelijke functie het ZSM-proces zou kunnen faciliteren; het Openbaar Ministerie streeft in toenemende mate naar contextgericht afdoen. Hiervoor is meer en betere informatie nodig, met name uit het

³⁵ De definitie van wat een groter en kleiner veiligheidshuis is, is niet precies af te bakenen, maar we hanteren als richtlijn de begrotingen, waarbij we veiligheidshuizen met een begroting van minder dan een half miljoen klein noemen (n=6) en veiligheidshuizen met een begroting van meer dan een miljoen als groot bestempelen (n=10).

sociaal domein. Zij zien het veiligheidshuis als een voor de hand liggende schakel. De focus van het landelijk kader op complexe casuïstiek toont echter een omgekeerde beweging: de informatiepositie beperkt zich nu tot de veel kleinere verzameling van 'complexe gevallen'.

Een vierde functie van het veiligheidshuis betreft het bieden van werkplekken (de zogenaamde ketenkantoorfunctie), zodat professionals van uiteenlopende organisaties beter kunnen samenwerken. Dit is een functie waar vooral de betrokken professionals, zoals een respondent het uitdrukte, 'blij van worden'. Inderdaad, zo'n beetje alle door ons geïnterviewde personen zijn enthousiast over deze functie. In sommige van de door ons onderzochte veiligheidshuizen werkt deze functie (nog) op volle kracht, in een aantal andere veiligheidshuizen is sprake van partners die een terugtrekkende beweging maken, zoals het OM, politie, reclassering en Veilig Thuis (allemaal om hen moverende redenen). In enkele kleine veiligheidshuizen wordt deze functie niet (noemenswaardig) ingevuld.

Een vijfde functie die we hebben waargenomen, betreft het veiligheidshuis als facilitair bedrijf, waarbij bijvoorbeeld huisvesting wordt geboden aan casusoverleggen van het Openbaar Ministerie of een gemeente, of deze administratief worden ondersteund. Dit geldt bijvoorbeeld voor casusoverleggen die voorheen wel regulier tot het veiligheidshuis hoorden, maar die men heeft afgestoten (zoals een jeugd- of veelplegeroverleg), maar ook voor nieuwe overleggen (bijvoorbeeld een gemeentelijk jihadisme overleg).

Een zesde en laatste functie die we vooral in enkele grotere veiligheidshuizen hebben waargenomen, betreft de analyse- of onderzoeksfunctie. Dit is het veiligheidshuis als voorziening die trends (in fenomenen) signaleert en effecten van de aanpak monitort. Dit lijkt een beetje op de expertisefunctie die hiervoor werd genoemd, maar daarbij gaat het per definitie over expertise met betrekking tot het aanpakken van casuïstiek, terwijl deze functie een strategischer niveau bestrijkt en meer de fenomenen betreft waarop het veiligheidshuis zich richt.

Doelstellingen

Zoals hiervoor reeds aangegeven worden in het landelijk kader zowel maatschappelijke als procesdoelen voor het veiligheidshuis beschreven, waarbij de eerste leidend zijn. In de praktijk blijkt deze verhouding omgekeerd: daar ligt een sterke nadruk op het realiseren van de procesdoelen; de maatschappelijke doelen worden alleen in enkele grote steden serieus genomen. Dit heeft waarschijnlijk ook te maken met het feit dat men daar door schaalgrootte in staat is de maatschappelijke effecten, in termen van recidivevermindering bij personen en dergelijke, te meten. In de kleinere veiligheidshuizen ontbreekt hiervoor doorgaans de capaciteit en is de verbinding met de maatschappelijke doelen door de bank genomen dun te noemen. Hiervoor worden door de betrokkenen diverse redenen genoemd, onder andere dat maatschappelijke effecten van het veiligheidshuis in het algemeen moeilijk of niet te meten zijn. Enkele ketenmanagers melden dat het veiligheidshuis maar in zeer beperkte mate invloed kan uitoefenen op de maatschappelijke uitkomsten, omdat er veel partijen bij betrokken zijn. Het heeft ook met rolopvatting te maken. Velen richten zich op procesregie en diensgevolg vooral op het ondersteunen en beter laten functioneren van

de partners bij de uitoefening van hun taak. Veiligheidshuizen zouden derhalve afgerekend moeten worden op deze rol en niet op het achterliggende maatschappelijke effect, want dat veroorzaken de partners. Echter, wanneer veiligheidshuizen zelf ook casusregie doen, wordt de link met de maatschappelijke effecten sterker. Sommige ketenmanagers zijn van mening dat meetbare maatschappelijke effecten nodig zijn om als veiligheidshuis voldoende legitimiteit op te bouwen en het vooroordeel tegen te gaan dat er 'alleen maar gepraat' wordt.

De vraag naar welke doelen men nastreeft, heeft ook te maken met (vermeend) opdrachtgeverschap. Werken de veiligheidshuizen primair voor professionals in het voorveld? Dan zal men andere doelen hanteren dan wanneer men bijvoorbeeld primair voor de bestuurlijke agenda van gemeenten werkt. In het eerste geval zal de nadruk eerder liggen op het faciliteren van professionals, in het tweede geval zullen vaker maatschappelijke doelen worden geformuleerd, bijvoorbeeld de gemeente heeft een probleem met *high impact crimes* (HIC) en het veiligheidshuis helpt mee om dit aan te pakken (vergelijk de Top-600 in Amsterdam). Het opdrachtgeverschap is op dit moment niet eenduidig (zie ook verderop).

Een andere reden dat ketenmanagers -op dit moment- sterk gefocust zijn op procesdoelen heeft te maken met alle veranderingen die de laatste jaren intern en extern hebben plaatsgevonden (het omschakelen naar het landelijk kader en de transities bij het OM, de politie, Veilig Thuis, en het sociaal domein). Bestaande samenwerkingsarrangementen zijn soms op de schop gegaan en het kost tijd om onder andere nieuwe organisaties, contactpersonen en werkwijzen bij iedereen te laten landen.

In enkele veiligheidshuizen blijken de doelen in het algemeen op de achtergrond geraakt. Ze zijn een dode letter geworden, of men heeft recentelijk niet meer de moeite genomen ze nog eens tegen het licht te houden. Eén ketenmanager merkt bijvoorbeeld op dat men de laatste jaren geen doelen (meer) heeft gesteld, omdat men 'in een proces van innovatie zat'. Een andere merkt op: 'de maatschappelijke doelen zijn voor de bühne'.

Tot slot is door enkele respondenten de kwestie van de naam van het veiligheidshuis genoemd in relatie tot de doelstellingen. Deze naam dekt volgens hen niet goed de lading en legt een eenzijdige nadruk op veiligheidsdoelen. Daarnaast geeft het bestaan van veiligheidshuizen naast Veilig Thuis ook spraakverwarring. De nadruk op het woord veiligheid bemoeilijkt mogelijk ook de samenwerking met het sociaal domein. Het heeft er alle schijn van dat deze kwestie/discussie een gevolg is van de grotere rol van het sociaal domein in de veiligheidshuizen en de terugtrekkende beweging van sommige justitiepartijen.

3.2.2 Focus op (ketenoverstijgende aanpak van) complexe casuïstiek

“Jullie zijn van alles, dus jullie zijn van niks”

(Beleidsmedewerker van veiligheidshuis, over uitspraak van partners in het veiligheidshuis, vóór de invoering van het landelijk kader)

In het landelijke kader wordt gesproken van complexe casuïstiek indien aan een aantal specifieke criteria wordt voldaan. Zo moet er sprake zijn van multiproblematiek op meer dan één leefgebied, is samenwerking tussen meerdere ketens geboden om de problemen te kunnen oplossen, en moet er sprake zijn van systeemorzaken of -effecten (bijvoorbeeld in het gezin) of gebiedseffecten (er is sprake van ernstige gebiedsgebonden problematiek; Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013a:17).

De focus op ketenoverstijgende complexe casuïstiek vormt voor velen de kern van het landelijk kader. Alle veiligheidshuizen die wij in de dieptestudies onderzocht hebben, geven aan dat zij deze focus inmiddels hanteren of binnenkort (volledig) zullen gaan hanteren. Sommige veiligheidshuizen hadden deze focus al voor de invoering van het landelijk kader.

De definitie wordt in de praktijk vaak wel context specifiek ingevuld, om rekening te kunnen houden met *couleur locale*. Dit geldt bijvoorbeeld voor casuïstiek die wordt aangemeld vanuit kleinere gemeenten. Daar kunnen zaken die in een (grotere) stad niet als complex worden beschouwd, toch een grote impact hebben op de gemeenschap. Zoals een respondent het verwoordde: ‘over de schutting plassen en een heel dorp [kan] in rep en roer [zijn]’. Het gaat overigens niet alleen om impact, maar ook om variërende mogelijkheden die gemeenten hebben (of zien) om zelf met de problematiek aan de slag te gaan. Dit kan voor kleinere gemeenten gelden, maar ook grotere gemeenten zijn op dit moment niet allemaal in staat om geconstateerde problematiek zelf op te pakken.

In enkele veiligheidshuizen wordt actualiteit als criterium aan de definitie van complexe casuïstiek toegevoegd. Hiermee wordt bedoeld dat zich op een bepaald moment concrete mogelijkheden voordoen voor een aanpak of dat problematiek daadwerkelijk actueel moet zijn. Enkele andere veiligheidshuizen gebruiken ook aanvullende criteria (bijvoorbeeld een dreigingscriterium, of er moet voldoende informatie over een persoon beschikbaar zijn).

In veiligheidshuizen wordt ook casuïstiek opgepakt die in een lokale aanpak is vastgelopen. Dit wordt ook als mogelijkheid in het landelijk kader genoemd. Sommige veiligheidshuizen geven aan dat zij in deze gevallen wel gericht zijn op het voorkómen van dergelijke casuïstiek in de toekomst, door de betrokken partijen te adviseren hoe ze hier in de toekomst mee om kunnen gaan. Eén veiligheidshuis gaf aan bewust nog alle aanvragen in behandeling te nemen, dus ook de niet-complexe casuïstiek (‘totdat er meer duidelijkheid is over welke kant het op moet’).

De definitie van complexe casuïstiek in het landelijk kader wordt vaak omschreven als ruim en vaag. Dit is volgens de meeste respondenten juist ideaal, omdat men op die manier rekening kan houden met wat complex betekent in uiteenlopende contexten.

In veel veiligheidshuizen wordt nog gewerkt met doelgroepoverleggen. Dit zijn casusoverleggen waarin personen uit een bepaalde doelgroep worden besproken, zoals jeugdige veelplegers, of plegers van huiselijk geweld. In het landelijk kader wordt hierover gezegd dat deze werkwijze niet helemaal past bij het werken met complexe problematiek, omdat niet alle casuïstiek binnen deze doelgroepen als complex beschouwd kan worden. Daarnaast kan er complexe casuïstiek spelen die niet binnen deze doelgroepen past. Een deel van de doelgroepoverleggen bevindt zich volgens de ketenmanagers in een stadium van afbouw, maar voor een ander deel is ook sprake van het handhaven van deze overleggen om praktische redenen, omdat uiteenlopende doelgroepen specifieke expertise vragen, er specifieke partijen aan tafel nodig zijn en omdat het de gegevensuitwisseling vergemakkelijkt (zie verderop bij 'informatie delen'). In Rotterdam, waar nog volledig met doelgroepoverleggen wordt gewerkt, geeft men aan dat het hierbij in alle gevallen wel om complexe casuïstiek gaat.

Een bijzondere vorm van werken met doelgroepen die sterk in opkomst is, betreft de Top-X overleggen in veiligheidshuizen. Deze 'instroom' komt vooral vanuit de politie (vaak in samenwerking met gemeenten, maar dit varieert lokaal sterk). Het Actiecentrum Veiligheid (het veiligheidshuis van Amsterdam) is zelfs om zo'n Top-X-aanpak heen gebouwd, maar ook in andere veiligheidshuizen treffen we inmiddels dergelijke Top-X overleggen aan, soms in de zijlijn, soms vormen ze een belangrijk bestanddeel van wat het veiligheidshuis doet. Het gaat hierbij vaak om personen die verdacht of veroordeeld zijn vanwege *high impact crimes* (HIC-feiten), maar er kunnen ook andere Top-X lijsten worden gehanteerd (onder andere voor inbrekers, plegers van huiselijk geweld, jeugdigen, overlastgevend). In Arnhem circuleerden op enig moment een aantal van dit soort lijsten naast elkaar. De criteria om op dergelijke lijsten te komen, varieert nogal: van enkel justitiële criteria (bijv. Top-600 in Amsterdam), een combinatie van justitiële en zorgcriteria (bijv. Top-400 in Amsterdam, jongeren met veel criminele 'potentie'), tot en met enkel of vooral zorgsignalen (bijv. bij een zogenaamd EPA-overleg, personen met ernstige psychiatrische aandoeningen). Het is niet in alle gevallen duidelijk of dit complexe casuïstiek volgens de definitie van het landelijk kader oplevert. De focus bij de totstandkoming van Top-X-lijsten ligt immers vooral op de maatschappelijke impact. We zien ook dat deze casuïstiek verschillende trajecten aflegt: in sommige veiligheidshuizen komt 'de Top-X lijst' rechtstreeks het casusoverleg van het veiligheidshuis binnen (bijv. in Amsterdam), in andere veiligheidshuizen wordt er eerst getriageerd en wordt alsnog getoetst op complexiteit volgens het landelijk kader.³⁶ In Flevoland wordt bijvoorbeeld getoetst of de personen op de Top-X lijst voldoen aan de criteria van het landelijk kader. Dit blijkt voor naar schatting 90% van de gevallen te gelden.

Er bestaat enige discussie over de vraag of de Top-X benadering van casuïstiek de meest geschikte is voor veiligheidshuizen. De voorstanders geven aan dat dergelijke lijsten op bestuurlijke betrokkenheid (vanuit gemeenten) kunnen rekenen en dat dit de aanpak en het draagvlak voor het veiligheidshuis ten goede komt, en dat het woordje 'top' weliswaar geen garantie is voor complexiteit van casuïstiek, maar dit in de praktijk toch wel vaak het geval is. De tegenstanders betogen dat de nadruk hiermee te veel op een categorie personen komt te

³⁶ Triage heeft betrekking op de selectie van complexe casuïstiek (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013b).

liggen die zij als *bad* (slecht) omschrijven en dat veiligheidshuizen beter zouden zijn in de aanpak van groepen die als *sad* en mogelijk ook als *mad* omschreven kunnen worden, omdat deze personen zich beter laten beïnvloeden. Volgens hen heeft de veiligheidshuisaanpak bij de eerste groep niet zo'n zin, omdat die 'niks wil'.

Naast de complexe casuïstiek die in veiligheidshuizen centraler is komen staan (al dan niet in de vorm van of in combinatie met een Top-X-instroom), zien we in veiligheidshuizen ook casuïstiek, die niet (noodzakelijk) complex is. Naast de doelgroepenoverleggen die worden afgebouwd gaat het vooral om nazorgoverleggen en om specifieke doelgroepen en thema's die per veiligheidshuis verschillen.³⁷ De oorzaken en financiering van deze instroom variëren ook sterk. In enkele veiligheidshuizen in onze dieptestudie is deze instroom (nog) aanzienlijk, in andere veiligheidshuizen is deze instroom beperkter. Ook de mate van bemoeienis met deze casuïstiek varieert nogal, van het enkel notuleren van bijeenkomsten tot en met volledige regie over de casuïstiek nemen.

3.2.3 Afspraken vastleggen en nakomen

Samenwerkingsconvenanten sluiten

In het landelijk kader is het sluiten van convenanten als streven benoemd. Hoewel niet altijd strikt noodzakelijk om onderling informatie te kunnen uitwisselen is het wel een logische manier om afspraken tussen netwerkpartners te borgen. In het vorige hoofdstuk zagen we dat meer dan de helft van de veiligheidshuizen geen actueel of up-to-date samenwerkingsconvenant heeft. Uit de interviews in de twaalf veiligheidshuizen wordt duidelijk dat hieraan in het algemeen twee oorzaken ten grondslag liggen. In de eerste plaats het feit dat doorgaans een groot aantal partijen moet ondertekenen. Als één of twee partijen niet over de brug komen, kan het conceptconvenant lange tijd zijn conceptstatus behouden. Het heeft bestuurlijk ook niet altijd de hoogste prioriteit. Het sterkste voorbeeld hiervan kwamen we tegen bij een burgemeester die als voorzitter van de stuurgroep van het veiligheidshuis geen idee had waarom er nog steeds geen samenwerkingsconvenant getekend was. Voor de uitvoering lijkt het ontbreken van een samenwerkingsconvenant niet direct grote gevolgen te hebben. Het blijkt in de praktijk mogelijk ook zonder samenwerkingsconvenant tot werkbare afspraken omtrent samenwerking te komen.

Een tweede, meer specifieke reden die enkele keren is genoemd, heeft te maken met het feit dat nieuwe gemeentelijke partijen binnen het sociaal domein niet zo gemakkelijk aanhaken. Hiervoor worden uiteenlopende redenen genoemd: men is nog erg intern gericht, omdat de transities nog volop gaande zijn, of men heeft geen affiniteit met het thema veiligheid. Hoe dan ook worden vanuit het sociaal domein soms weer zaken opnieuw aan de orde gesteld. Een ketenmanager van een veiligheidshuis verzucht hierover: 'het is alsof we weer van voren af aan beginnen met allerlei discussies'.

³⁷ De meningen over de mate waarin casuïstiek in nazorgoverleggen als complex kan worden beschouwd, variëren ook.

Informatie delen

Informatie delen is een klassieke uitdaging in netwerksamenwerking, ook in veiligheidshuizen. Bij de afspraken over privacy en informatiedeling lijkt het knelpunt niet zozeer te zitten in het komen tot afspraken en deze ondertekenen, als wel in de uitvoering van deze afspraken. Dat dit nog steeds op veel plekken een belangrijk thema is, mag onder andere blijken uit het feit dat zelfs in Amsterdam, waar een uitgebreid team van juristen uit de aangesloten organisaties zich bezighoudt met privacykwesties, hierover nog voortdurend discussies worden gevoerd.

Een belangrijk algemeen knelpunt in de uitvoering is dat veel medewerkers de privacyregels van hun eigen organisaties onvoldoende kennen, laat staan dat ze weten wat ze van andere deelnemers aan tafel kunnen verwachten. Uit onwetendheid wordt dan vaak een *better-safe-than-sorry*-strategie gehanteerd: er wordt minder gedeeld dan mogelijk is. Het omgekeerde komt overigens ook voor: met name in situaties waarin de partijen aan tafel elkaar goed kennen en vertrouwen, wordt er soms meer gedeeld dan nodig is, het zogenaamde *nice-to-know*, terwijl *need-to-know* het uitgangspunt zou moeten zijn. Een deel van de problematiek ligt overigens buiten de deelnemers aan het casusoverleg: de functionarissen bij moederorganisaties die niet aan tafel zitten in het veiligheidshuis. Bij hen speelt de problematiek van het delen van informatie in nog sterkere mate, terwijl zij hierin wel een cruciale rol spelen.

Verder heeft het delen van informatie in de praktijk ook iets te maken met de wijze waarop casuïstiek het veiligheidshuis binnenkomt. Instroom via een Top-X lijst heeft volgens sommigen voordelen qua informatiedeling, omdat deze zich kan beperken tot een concrete lijst van personen die aan bepaalde criteria voldoen en voor wie een bepaalde aanpak geldt (doelbinding). Nu steeds meer veiligheidshuizen overstappen op een *casus op maat* benadering, wordt dit lastiger.³⁸ Een voorbeeld hiervan werd gegeven in Amsterdam. Daar is men recentelijk gestart met een adviserend overleg over complexe casuïstiek buiten de Top-X-groepen om. Hierbij gaat het niet langer, zoals bij de Top-X, om een vaste lijst van personen. Dit heeft betekend dat men een zo goed als volledig nieuwe privacy-slag moest maken voor de wijze waarop de deelnemende partijen aan dit overleg informatie met elkaar kunnen delen. Deze privacy-gerelateerde complexiteit is voor sommige veiligheidshuizen, zoals Rotterdam, een reden om vast te houden aan de doelgroepenbenadering.

Verder spelen bij elke deelnemende partij weer andere thema's op dit vlak: de medische partijen (GGD, GGZ) zijn bijvoorbeeld beperkt in het delen van medische informatie over hun cliënten, justitiepartijen zijn weer beperkt in het delen van informatie als er partijen in het casusoverleg aanschuiven die niet in het convenant staan; met de toenemende rol van het sociaal domein is dat steeds vaker aan de orde, omdat gemeenten veel zorgarrangementen

³⁸ Zoals ook in paragraaf 2.2 beschreven wordt bij *casus op maat* gezorgd dat direct betrokken professionals, en niet (alleen) vertegenwoordigers van betrokken organisaties, aan tafel zitten om een aanpak af te spreken.

inkopen bij private organisaties, die vervolgens aan tafel komen in het casusoverleg.³⁹ Veilig Thuis mag niet alle informatie delen (bijvoorbeeld over uitkeringskwesties). De lijst kan naar believen worden uitgebreid.

De andere kant van dit verhaal is volgens sommige veiligheidshuismedewerkers dat partijen de privacyregels ook benutten dan wel misbruiken om zichzelf af te schermen, omdat bijvoorbeeld het eigen falen zichtbaar kan worden wanneer er informatie wordt gedeeld.

Deelname van relevante partijen

We bespreken hier drie randvoorwaarden om te komen tot goede plannen van aanpak die ook worden uitgevoerd: a) iedereen die hiervoor nodig is doet mee en komt zijn afspraken na, b) de deelnemers zijn competent en c) ze hebben voldoende mandaat om te kunnen handelen. De tweede voorwaarde wordt hierna besproken ('competenties personeel') en zullen we hier derhalve buiten beschouwing laten.

De deelname van relevante partijen is soms een knelpunt. Het kan hierbij gaan om organisaties die geen partner zijn in het veiligheidshuis (maar wel nodig zijn) of om organisaties die weliswaar op bestuurlijk niveau zijn aangehaakt, maar die op uitvoerend niveau -in de casusoverleggen- verstek laten gaan. Op bestuurlijk niveau was de afwezigheid van de GGZ lange tijd een knelpunt, maar deze sector lijkt recentelijk vaker aan te haken als partner in het veiligheidshuis, we hebben hier enkele voorbeelden van gezien. De opgekomen thematiek rond verwarde personen en het advies van de commissie Hoekstra hieromtrent heeft hier waarschijnlijk mee te maken (Hoekstra et al. 2015). Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat ketenmanagers in de breedtescan vooral de GGZ noemen als partner die men nog mist.

Op uitvoerend niveau zijn partijen soms niet goed aangehaakt (komen niet opdagen of hebben hun zaken niet op orde), wat meestal verklaard wordt uit werkdruk, focus op interne processen en wat dies meer zij. We kunnen op basis van onze gegevens geen partijen aanwijzen voor wie dit in het bijzonder geldt: in het ene veiligheidshuis gaat het om de politie, in het andere om de GGZ en in weer een ander veiligheidshuis laat de reclassering het soms afweten. Heel vaak lijkt het ook te hangen op individuele medewerkers. De algemene teneur is dat de (meest) relevante partijen goed vertegenwoordigd zijn.⁴⁰

³⁹ In Zaanstreek-Waterland lossen ze dit probleem op door de betrokken vertegenwoordiger van de organisatie vooraf een document te laten ondertekenen waarmee vertrouwelijkheid wordt toegezegd op straffe van vervolging bij overtreding.

⁴⁰ Het is lastig om op basis van dit onderzoek hierover hardere uitspraken te doen, omdat medewerkers van veiligheidshuizen verschillende benchmarks hanteren: volledige participatie is een theoretische categorie, de betrokkenen hanteren allemaal eigen standaarden voor 'goede deelname'.

Nakomen van afspraken

Hetzelfde kan worden gezegd over het nakomen van afspraken door de deelnemers aan de casusoverleggen: er zijn genoeg voorbeelden te noemen waarin dit niet goed gaat, maar doorgaans zijn de betrokkenen over dit aspect wel tevreden. Wel valt een kwalitatief verschil op tussen veiligheidshuizen waar de casusregie in handen is van functionarissen die hiervoor zijn vrijgesteld en veiligheidshuizen waar dit niet het geval is, waar één van de deelnemers aan het casusoverleg deze rol krijgt. In de tweede categorie wordt vaker geklaagd over het feit dat de casusregisseur 'niet levert'. Vergelijkbare kritiek is soms te horen op de procesregisseurs van het veiligheidshuis. Hierin is ook weer moeilijk een algemene lijn te ontdekken. In sommige veiligheidshuizen lijkt de sfeer voor wat betreft het nakomen van afspraken wel strikter dan in andere, maar het is moeilijk hier de vinger op te leggen, omdat dit niet altijd in regels en procedures is terug te vinden, het is ook een cultuurkwestie.

Het op uitvoerend niveau samenwerken tussen partijen in het veiligheidshuis is een uitermate complexe aangelegenheid, omdat er op veel niveaus (uitvoerend, tactisch en strategisch) en met veel uiteenlopende functionarissen (niet alleen de personen aan tafel) afgestemd moet worden. Daarbij spelen vaak randvoorwaarden in de juridische, personele en organisatorische sfeer die niet op elkaar zijn afgestemd. Het nakomen van afspraken door partijen in het veiligheidshuis is aldus een fenomeen dat op meerdere niveaus zeer uiteenlopende dimensies van 'kunnen' en 'willen' kent. Dit varieert, om het in één beeld te vatten, van de individuele medewerker in de moederorganisatie die geen informatie heeft aangeleverd omdat hij op vakantie is, tot regelgeving die het noodzakelijk handelen in een concreet geval verbiedt.

Mandaat

Mandaat is belangrijk om zaken concreet voor elkaar te krijgen. Een respondent noemde een voorbeeld van huiselijk geweld, waarbij de ex-man van een vrouw haar huis was binnengedrongen en onder meer de kookplaat in de keuken kapot had geslagen, waardoor de armlastige vrouw niet meer kon koken voor haar kinderen. Het regelen van vervanging van de kookplaat en ook de sloten, loopt normaal gesproken via de bijzondere bijstand en die procedure kost weken. In dit geval had men diezelfde avond kookplaat en sloten kunnen vervangen.

Het regelen van zaken, zoals in voornoemd voorbeeld, kan in de praktijk een ingewikkelde aangelegenheid zijn en lukt heel vaak ook niet (direct). Mandaat om te kunnen handelen is hiervoor cruciaal. Dit wordt in de door ons onderzochte veiligheidshuizen regelmatig als knelpunt genoemd: de personen aan tafel zijn onvoldoende in staat anderen in hun organisaties tot dit soort handelen te brengen. De belangrijkste reden is dat het van de betrokkenen vraagt om te handelen buiten de reguliere kaders om, terwijl er meestal geen sprake is van een hiërarchische relatie tussen degene die vraagt en degene die moet leveren. Een respondent die het sociaal domein in het veiligheidshuis vertegenwoordigt zegt hierover: 'ik heb geen mandaat over sociale wijkteams en ben dus afhankelijk van hun medewerking en vriendelijk vragen'. Soms is het mandaat wel nadrukkelijk geregeld. Een

medewerker van een escalatievoorziening in het sociaal domein van een andere gemeente meldt dat zij kan werken met een gedelegeerd mandaat van de wethouder, waardoor ze - indien nodig- directeuren van gemeentelijke diensten kan *overrulen*. Ook bij andere gemeenten zijn ontwikkelingen zichtbaar waarbij escalatievoorzieningen op het vlak van zorg, of zorg en veiligheid, opgetuigd worden met 'veel mandaat'. De mandaatkwestie is echter niet beperkt tot gemeenten, maar doet zich in alle deelnemende organisaties voor.

Aan de casusoverleggen nemen doorgaans functionarissen deel die namens hun organisatie als intermediair optreden tussen veiligheidshuis en moederorganisatie. Het voordeel is dat zij het reilen en zeilen kennen en weten wat er van hen verwacht wordt. Het nadeel is dat zij zelf geen direct contact met de persoon in de casus hebben en daarvoor weer afhankelijk zijn van andere medewerkers in de organisatie. In enkele veiligheidshuizen in ons onderzoek wordt nu ook gewerkt met een Casus-op-Maat benadering, die inhoudt dat zoveel mogelijk de direct betrokken professionals aan tafel zitten. Dit is in de praktijk lastiger te organiseren dan het werken met vaste vertegenwoordigers, zeker voor de veiligheidshuizen in (groot)stedelijke gebieden. Als de direct betrokkenen aan tafel zitten wordt er uiteraard een veel directere verbinding met de uitvoering gemaakt, en zal dit ook afstemmingsproblemen schelen. Sommige mandaatkwesties zullen echter blijven bestaan, vooral als het gaat om zaken regelen buiten de gebaande paden om.

Escaleren

Bij het vastlopen van de samenwerking kunnen veiligheidshuizen, via de ketenmanager, een casus escaleren. Dit betekent dat hogerop naar een oplossing wordt gezocht, meestal via een burgemeester of een wethouder, maar het kan ook om een directeur van een deelnemende organisatie gaan, of om een Officier van Justitie. Redenen om te escaleren zijn uiteenlopend. Soms gaat het om een medewerker of organisatie die niet levert, soms om 'systeemproblemen', waarbij het bestuurlijke niveau nodig is om reguliere procedures en regels te kunnen omzeilen. In veel veiligheidshuizen die wij onderzocht hebben, komt dit van tijd tot tijd voor. Tegelijkertijd geven respondenten, vooral procesregisseurs, aan dat ze terughoudend zijn met het middel, om de samenwerking niet te schaden.

3.2.4 Doelrealisering en gesignaleerde knelpunten

“De burgemeester van X wil gewoon weten hoe het met Ahmed gaat die hij elke dag voor het gemeentehuis ziet, terwijl gemeente Y statistieken wil”

(Ketenmanager, over verschil tussen kleine en grote gemeente)

Doelrealisering

In het landelijk kader worden naast de maatschappelijke doelen de beoogde opbrengsten van de samenwerking genoemd: komen tot een gezamenlijke aanpak met een integraal plan van aanpak met concrete afspraken over interventies (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013a:14).

De opzet van dit onderzoek leent zich niet voor een objectieve beoordeling van de vraag of de door ons onderzochte veiligheidshuizen in staat zijn hun doelen te realiseren, daarvoor is dit onderzoek ook niet bedoeld.⁴¹ Bij de breedtescan hebben we in twee veiligheidshuizen (Amsterdam en Rotterdam) evaluaties aangetroffen van de maatschappelijke *outcome* van de activiteiten van het veiligheidshuis (in termen van recidivevermindering bij de onderzochte doelgroep en/of verbetering in hun leefsituatie). Het gaat in beide gevallen om plegers van *high impact crimes*. Deze onderzoeken laten zien dat op beide vlakken fikse vooruitgang wordt geboekt ten opzichte van de periode voorafgaand aan de interventies die zijn gecoördineerd door het veiligheidshuis (Aboutaleb 2015, Nijmeijer 2015). Van de overige veiligheidshuizen zijn dergelijke recente gegevens niet bekend.

Ook over het realiseren van de procesdoelen zijn weinig harde gegevens voorhanden, het bleek zelfs moeilijk een goed recent overzicht te krijgen van het aantal casus dat men behandelt. Uit de interviews blijkt dat de focus op complexe casuïstiek in veiligheidshuizen heeft geleid tot een vaak sterke daling van het aantal casus dat men in behandeling heeft. In Rotterdam gaat het bijvoorbeeld om een daling van 33% (van circa 6000 naar circa 4000 casus). Vergelijkbare percentuele dalingen zien we in andere veiligheidshuizen. Overigens is niet in alle veiligheidshuizen sprake van een dergelijke daling. Dit wordt ter plekke doorgaans verklaard uit het feit dat men zich al richtte op complexe casuïstiek. De grote verschillen in aantallen die we zien maken overigens wel duidelijk dat men in het ene veiligheidshuis nog wel iets heel anders onder complex verstaat dan in een ander veiligheidshuis. Vergelijk bijvoorbeeld de 4000 complexe casus in Rotterdam met de 83 complexe⁴² gevallen die men in Tilburg en omstreken heeft gedefinieerd.

Over het realiseren van de samenwerkingsdoelen, het opstellen én uitvoeren van een gezamenlijk plan van aanpak, kunnen op basis van dit onderzoek ook geen harde uitspraken

⁴¹ Zie de doelstelling van dit onderzoek in hoofdstuk 1.

⁴² De 83 casus hebben betrekking op een lijst opgesteld door het Team Complexe Casuïstiek (in casu: het veiligheidshuis ‘in enge zin’). Dit laat onverlet dat daarnaast ook een onbekend aantal complexe casus in andere teams in dit zorg- en veiligheidshuis ‘in brede zin’ wordt behandeld. Hier zijn beide getallen genoemd om de grote verschillen in definiëring/benoemen van complexe casuïstiek te illustreren.

worden gedaan. Op basis van de interviews kunnen we wel twee grote lijnen aangeven. De eerste is dat het realiseren van deze doelen door alle veiligheidshuizen (die wij onderzocht hebben) wordt beschouwd als hun *core business* en dat dientengevolge de meeste inspanningen erop gericht zijn om dit proces zo soepel mogelijk te laten verlopen. Dus aan de 'inspanningskant' is er geen twijfel dat veiligheidshuizen hier vol op inzetten. De tweede lijn in de waarneming betreft de concrete uitvoering. Op dat vlak zijn incidenteel en structureel uiteenlopende uitdagingen aan de orde, die voortvloeien uit de samenwerking tussen organisaties. Aangezien over deze thematiek hiervoor en ook elders (Van Delden 2009, Nelissen 2010, Rovers 2011) al uitvoerig is geschreven, en de knelpunten op dit vlak hierna nog worden behandeld, zullen we er hier niet verder op ingaan. Het door buitenstaanders soms geuite vooroordeel dat in veiligheidshuizen vooral veel wordt gepraat, maar dat het tot weinig concrete actie leidt, kunnen wij op grond van de waarnemingen in dit onderzoek niet bevestigen: ondanks de verschillen tussen veiligheidshuizen, zien we overall een sterke focus op het realiseren van een afgestemde aanpak en het monitoren van de concrete uitvoering.

We zagen bij de breedtescan dat de ketenmanagers door de bank genomen het idee hebben dat ze hun doelen tenminste deels of zelfs in zijn geheel kunnen realiseren. De oordelen van de andere geïnterviewden over de doelrealisering betreffen vooral specifieke processen. Men is bijvoorbeeld enthousiast over de monitoringfunctie van het veiligheidshuis (het monitoren van casuïstiek die wordt behandeld), of men is tevreden over het proces van het aanmelden van casus, of de snelheid waarmee een casus kan worden opgepakt in het veiligheidshuis. Dit zijn enkele willekeurige voorbeelden uit een lijst die veel langer kan worden gemaakt. Aangezien deze oordelen sterk raken aan de meerwaarde die de betrokkenen aan het veiligheidshuis toekennen, zullen we hier later op terugkomen.

Gesignaleerde knelpunten

In het onderzoek is aan respondenten ook gevraagd welke knelpunten zij waarnemen in het huidige functioneren van de veiligheidshuizen. Dit heeft een zeer bont palet aan waarnemingen opgeleverd, waarvan we de belangrijkste hieronder samenvattend zullen weergeven. Het gaat om knelpunten die de lokale context ontstijgen en meermalen genoemd zijn. We hebben ze geordend naar de thema's in het landelijk kader. Diverse van deze knelpunten komen elders in deze rapportage uitvoeriger aan de orde, daarom wordt volstaan met een korte opsomming.

- OP HET VLAK VAN: POSITIONERING VAN HET VEILIGHEIDSHUIS
 - De bestuurlijke positionering van het veiligheidshuis tussen het eenheidsniveau van de justitiepartijen en het lokale niveau van gemeenten is onduidelijk (dit is overigens ook als een kans geformuleerd: de potentie om deze twee niveaus -sociaal domein en justitie- te verbinden).
 - Op uitvoerend niveau is het veiligheidshuis niet goed aangesloten op relevante gremia in de omgeving, zoals ZSM, Veilig Thuis en sociaal domein.

- OP HET VLAK VAN: FUNCTIE EN DOELSTELLING
 - Het veiligheidshuis in het algemeen, en de nieuwe werkwijze in het bijzonder, zijn vaak onbekend in de omgeving. De focus op complexe casuïstiek maakt het veiligheidshuis ook onzichtbaarder voor de omgeving, omdat minder professionals ermee te maken krijgen. Deze onbekendheid en onzichtbaarheid belemmeren een goed functioneren.
- OP HET VLAK VAN: FOCUS EN SCOPE
 - De *raison d'être* van een aantal veiligheidshuizen wordt bedreigd doordat onvoldoende casuïstiek wordt aangemeld.
 - Door de focus op complexe casuïstiek is hier en daar een 'gat' ontstaan in de aanpak van casuïstiek die er 'net onder' zit. Gemeenten pakken die casuïstiek (nog) niet altijd op.
- OP HET VLAK VAN: ORGANISATIE EN SAMENWERKING
 - De bestuurlijke betrokkenheid (participatie) van een deel van de gemeenten is nog gering. Kleinere gemeenten missen kennis en voorzieningen om eventuele casuïstiek zelf op te pakken.
 - De verbinding tussen 'openbare orde en veiligheid' en 'sociaal domein' binnen gemeenten is vaak nog niet goed.
 - Door alle reorganisaties en transities zijn netwerken verloren gegaan, deze moeten opnieuw worden opgebouwd.
 - Justitiepartijen hebben een terugtrekkende beweging gemaakt in de veiligheidshuizen (OM-er: 'vroeger was ik gastheer, nu ben ik de gast').
 - In de uitvoering van casusoverleggen doen zich uiteenlopende incidentele en structurele knelpunten voor, zoals casusregie die niet goed wordt opgepakt, afspraken die niet worden nagekomen, mandaat dat ontbreekt, medewerkers in moederorganisaties die niet willen meewerken en capaciteitsproblemen (ook als gevolg van reorganisaties).
 - Privacy-issues zijn op papier vaak wel goed geregeld, maar vormen in de praktijk van het casusoverleg nog vaak een knelpunt. Het gaat om uiteenlopende kwesties.
- OP HET VLAK VAN: RANDVOORWAARDEN EN OVERIGE KWESTIES
 - Enkele kleinere veiligheidshuizen melden problemen op het vlak van financiële middelen, hun basisbudgetten zijn te laag om alle functies (goed) te kunnen vervullen.
 - Wachttijden in de zorg, en meer in het bijzonder de beschikbaarheid van hoog beveiligde BOPZ-bedden, vormen een knelpunt in de aanpak van personen met ernstige psychiatrische problemen. Gemeenten zijn deze groep soms liever kwijt dan rijk (en proberen personen soms over de gemeentegrenzen te 'duwen' om van het probleem af te zijn).

3.2.5 Gepercipieerde meerwaarde

Alle door ons geïnterviewde personen met wie we hierover hebben gesproken, zijn het eens dat ergens een functie moet zijn belegd waar partijen in afstemming kunnen komen tot een gecoördineerde aanpak van complexe casuïstiek. Op dit moment vervult het veiligheidshuis die functie. Of dit in zijn huidige vorm moet blijven bestaan, of onder een andere paraplu moet worden ondergebracht, en of het dan nog veiligheidshuis moet heten of misschien iets anders (bijv. zorg- en veiligheidshuis), daarover verschillen de meningen.

De meerwaarde die wordt geformuleerd hangt bijna altijd samen met de voornoemde functie van het veiligheidshuis: de gecoördineerde aanpak van complexe casuïstiek. Zaken die worden genoemd zijn bijvoorbeeld de noodzakelijke smeeroliefunctie van het tot stand brengen van verbindingen, het overbruggen van eventuele belangentegenstellingen tussen partijen en zorgen dat er een aanpak komt en die ook monitoren. Deze functie is nog belangrijker geworden, nu door reorganisaties en transitiepartijen elkaar weer moeilijker kunnen vinden. Ook de goede informatiepositie wordt als een belangrijke meerwaarde gezien: die levert, in combinatie met de samenwerking, betere interventies op. Ook het creatieve, *out-of-the-box* aspect dat vaak nodig is om tot een goede aanpak te komen bij complexe casuïstiek, wordt vaak als meerwaarde genoemd. En het feit dat als de aanpak onverhoopt toch vastloopt, het veiligheidshuis kan escaleren via het bestuurlijke niveau.

In mindere mate worden ook andere functies van het veiligheidshuis als meerwaarde genoemd, zoals de ketenkantoorfunctie, die het mogelijk maakt dat professionals uit verschillende organisaties elkaar letterlijk gemakkelijker kunnen vinden en de signaleringsfunctie, het opsporen en bij de verantwoordelijke bestuurders melden van 'systeemfouten' in regels en procedures.

De meerwaarde wordt door de betrokkenen bijna exclusief in procestermen geformuleerd. De meerwaarde in termen van maatschappelijke effecten wordt wel gezien, maar staat meer op de achtergrond, omdat deze volgens hen niet goed is vast te stellen, of omdat veiligheidshuizen er maar in beperkte mate invloed op kunnen uitoefenen.

Enkele respondenten merken op dat de meerwaarde vooral ligt in de afbakening naar complexe zaken (die nergens anders opgepakt worden), maar dat vooral vanuit het lokale bestuur een druk kan ontstaan om ook andere casuïstiek op te pakken (*net widening*). Daarvoor moeten de veiligheidshuizen oppassen, vinden zij, omdat ze dan hun meerwaarde ten opzichte van het voorveld verliezen.

Zoals gezegd zien alle personen die wij hierover bevraagd hebben de meerwaarde van het veiligheidshuis. Zij zijn allemaal op enigerlei wijze betrokken en weten in meer of mindere mate hoe het eraan toe gaat. Functionarissen die verder van het veiligheidshuis afstaan zijn er doorgaans wat kritischer over. Dit kan duiden op een objectievere blik, op een gebrek aan kennis van wat er concreet in het veiligheidshuis gebeurt, of allebei. Overigens zijn de direct betrokkenen doorgaans niet naïef over wat een veiligheidshuis in voorkomende gevallen kan betekenen; men ziet vaak chronische problematiek, terugval en dergelijke, en menig respondent benadrukt het belang van 'realistische' verwachtingen.

3.3 Randvoorwaarden

3.3.1 Financiering

Met ingang van 2013 is de wijze waarop de rijksbijdrage van jaarlijks 7,7 miljoen euro over veiligheidshuizen wordt verdeeld gewijzigd. Niet langer verdeelt het Openbaar Ministerie het geld. Gekozen is voor toepassing van een verdeelsleutel⁴³ die moet bijdragen aan ‘sterke regionale veiligheidshuizen’ en die de regierol van gemeenten moet vergroten. Gemeenten zijn inmiddels de grootste betalende partij in de veiligheidshuizen. Aanvullend op de cijfers hierover in het vorige hoofdstuk: voor twee op de drie veiligheidshuizen geldt dat gemeenten minstens de helft financieren. Bij één op de zes veiligheidshuizen is dit zelfs meer dan 75%. In iets minder dan de helft van de veiligheidshuizen (13 van de 29) is sprake van cofinanciering door partners (meest werkplekvergoedingen) die in deze veiligheidshuizen voor ongeveer een vijfde deel bijdragen. Er zijn zowel respondenten die van deze cofinanciering af willen als respondenten die het juist goed vinden dat partners meebetalen vanwege het commitment dat dit met zich meebrengt.

Financiële verschillen tussen veiligheidshuizen

In het vorige hoofdstuk zijn de grote financiële verschillen weergegeven. Niet alleen loopt de omvang van begrotingen uiteen. Ook zien we flinke verschillen in de verdeling over betalende partners en bijvoorbeeld ook in de gemeentelijke bijdrage die per inwoner van regiogemeenten wordt gerekend. Zo wordt voor inwoners van 9 regiogemeenten rondom Arnhem 25 cent per inwoner gerekend, terwijl (in hetzelfde veiligheidshuis) inwoners van 5 gemeenten rondom Ede 61 cent per inwoner bijdragen. In enkele kleinere en ook enkele middelgrote veiligheidshuizen geven ketenmanagers aan dat het binnen de huidige formatie lastig is om voldoende tijd te kunnen steken in profilering (uitleggen waar het veiligheidshuis van is) en netwerken (afstemming koers in veel gremia, zie paragraaf 3.6). Ongeveer even vaak geven respondenten (meestal de wat grotere veiligheidshuizen) dat de financiën volstaan om taken naar behoren te kunnen uitvoeren. In de structuur van de financiering zien we dat begrotingen uit een samenraapsel van veel financieringsbronnen bestaan. Enkele respondenten benoemen dit als ‘wel erg houtje touwtje’ of verwijzen naar de tijd die ketenmanagers moeten steken in ‘dit sprokkelwerk’.

We zien dat vrijwel elk veiligheidshuis te maken heeft met één gemeente (soms enkele) die óf niet meebetalen óf geen gebruik maken van het veiligheidshuis. Over het algemeen is het aandeel van de centrumgemeente in de begroting relatief hoog en dragen regiogemeenten (met name de kleinsten) vaak vrij kleine bedragen (van enkele duizenden euro's) bij. Deze cofinanciering door regiogemeenten is vaak tijdelijk. Het gemeentelijk aandeel in aantallen besproken casus lijkt in grote lijnen redelijk in overeenstemming te zijn met de verhouding tussen gemeentelijke bijdragen. In regiogemeenten gaat het sinds de invoering van het landelijk kader soms nog maar om een zeer beperkt aantal (of zelfs geen) casus. Een respondent wijst erop dat kleine gemeenten te maken hebben met het betalen van veel

⁴³ De verdeelsleutel is gebaseerd op het BudgetVerdeelSysteem van politie in de oude regionale indeling.

kleine bedragen voor verschillende voorzieningen op het vlak van veiligheid⁴⁴. Het feit dat kleinere gemeenten kritisch blijven kijken naar hun bijdrage aan het veiligheidshuis is iets dat we in de veiligheidshuizen regelmatig hebben gehoord. Dit wordt tevens genoemd als reden waarom ketenmanagers voortdurend de boer op moeten om overal in het werkgebied de meerwaarde aan te tonen. Investeren in het aangehaakt houden van de gehele regio doen ze niet alleen om de begroting rond te krijgen. Ze richten zich er ook op om onnodige aparte lokale overlegstructuren zoveel mogelijk te voorkomen (vervelend voor regionaal georiënteerde partners politie en OM).

Landelijke verdeelsleutel ter discussie

Op initiatief van één van de kleinste veiligheidshuizen is de financieringsstructuur in 2015 in de landelijk stuurgroep ter discussie gesteld. Verwijzend naar een eerdere brief van het ministerie waarin wordt benoemd dat de rijksbijdrage voor 'basisfaciliteiten' is bedoeld geven enkele kleine veiligheidshuizen aan dat de bijdrage niet volstaat om basisvoorzieningen te dekken. Enkele argumenten die in deze discussie zijn aangevoerd worden in dit onderzoek door enkele ketenmanagers van veiligheidshuizen met een relatief kleine begroting in de dieptestudie aangehaald. Er wordt gewezen op de relatief grote overhead voor kleine veiligheidshuizen, zoals het in de lucht houden van het registratiesysteem en investeringen in de ontwikkeling van (privacy)convenanten. Gevolg zou zijn dat de caseload per procesregisseur in kleine veiligheidshuizen hoger komt te liggen hetgeen een goede aanpak onder druk kan zetten. Dat hebben we in dit onderzoek niet nagegaan. Wel kunnen we vaststellen dat kleine veiligheidshuizen met evenveel convenantpartners als grotere veiligheidshuizen te maken hebben waarmee moet worden afgestemd. En omdat sinds de invoering van het landelijk kader hard is gewerkt aan het aanhaken van alle regiogemeenten hebben we gekeken of ketenmanagers van budgettair gezien kleinere veiligheidshuizen hierbij misschien te maken hadden met minder gemeenten. Dit blijkt niet zo te zijn. We zien in tabel 31 in bijlage 4 dat het aantal gemeenten⁴⁵ waarmee moet worden afgestemd gemiddeld ongeveer 12 bedraagt: dit verschilt niet tussen veiligheidshuizen met een grote of een kleine begroting.

Samenstelling begroting versus verschillen tussen veiligheidshuizen

Het lijkt erop dat tenminste een deel van de verschillen tussen veiligheidshuizen zijn terug te voeren op de financieringsstructuur. De uitspraak van enkele respondenten 'wie betaalt bepaalt' lijkt op te gaan in dit verband. Zo zien we zowel bij een groot als een klein veiligheidshuis samenhang tussen de grootte van het gemeentelijk aandeel in de begroting en de mate waarin de gemeente een sturende partner is. Veiligheidshuis Westelijke Mijnstreek is voor 82% van gemeentegeld gefinancierd en functioneert als een breed

⁴⁴ Een respondent noemt in dit verband naar bijdragen voor het veiligheidshuis ook RIEC, Burgernet, RPC, VR (flinke bijdrage).

⁴⁵ We hebben gekeken naar het aantal *betalende* gemeenten.

georiënteerd 'zorg- en veiligheidshuis'. Er is zowel een vast zorgoverleg waar meldingen jeugd en huiselijk geweld vanuit de politie worden gescreend (3 keer per week) als een zorgoverleg meerderjarigen gericht op OGGZ-problematiek (eens per maand). Dezelfde brede oriëntatie zien we in het Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant. Gemeenten betalen ook hier het leeuwendeel (76%). In dit veiligheidshuis bestaat het 'veiligheidshuis in enge zin' uit een team (in opbouw) dat zich exclusief richt op allerlei complexe casus, maar daarnaast vinden diverse organisaties en disciplines (onder meer Veilig Thuis, Team Bemoeizorg, Team Gezinsmanagement) tevens onderdak in het huis 'in brede zin'. In beide veiligheidshuizen draagt het ministerie slechts voor 10% bij. Gemeenten drukken in beide gevallen nadrukkelijk een stempel op de strategische koers en ook op het bereik, de werkzaamheden en de positie in de regio. In het Actiecentrum Veiligheid Amsterdam dragen gemeenten voor tweederde deel bij in de kosten. Ook hier stuurt de gemeente nadrukkelijk op de koers (TOP 1000). Veiligheidshuis Zaanstreek-Waterland is het enige veiligheidshuis in de dieptestudie waar de rijksbijdrage van V&J boven de 50% van het totaal ligt. Hier zien we dat het veiligheidshuis nog het Justitieel Casusoverleg Jeugd faciliteert. Hoewel we dit niet voor alle veiligheidshuizen kunnen nagaan laten deze voorbeelden wel zien dat er de nodige samenhang bestaat tussen de partij die het meeste geld inbrengt en de koers van het veiligheidshuis.

3.3.2 Competenties personeel

Er is getracht in de interviews een beeld te krijgen van de competenties van het veiligheidshuis personeel (intern personeel, op de partners wordt elders ingegaan). Hoewel het lastig is om hierop goed zicht te krijgen zien we in het algemeen het beeld van goed functionerende ketenmanagers. Hun belangrijke positie wordt benadrukt in veel veiligheidshuizen en knelpunten hieromtrent komen nauwelijks naar voren. Wat het meest in het oog springt is de ruime mate waarin respondenten wijzen op de toename in professionalisering van procesregisseurs. Overigens zien we hierin wederom de nodige verschillen tussen veiligheidshuizen. Het lijkt erop dat met de invoering van het landelijk kader meer wordt gevraagd van procesregisseurs. De adviesfunctie (en het kunnen terugverwijzen van aangemelde casus) vraagt meer van hen dan het organiseren en voorzitten van een casusoverleg. Het kunnen aanspreken van partners in de aanpak is een belangrijke competentie die wordt benadrukt. We zien dat in enkele veiligheidshuizen de inschaling van procesregisseurs is verhoogd. Daar zijn het professionals die ook vaak ruimere bevoegdheden krijgen (en dus meer doorzettingsmacht).

Enkele respondenten wijzen erop dat van ondersteunend personeel sinds invoering van het landelijk kader meer wordt gevraagd dan voorheen.

3.4 Complexe casuïstiek en nieuwe taken

3.4.1 Instroom en selectie van casuïstiek die het veiligheidshuis bereikt

Hier staan de vragen centraal naar de complexe casuïstiek die het veiligheidshuis bereikt, de partijen die deze aanleveren, en hoe en wanneer ze dat doen (onderzoeksvragen 6-7).

Bereik complexe casuïstiek

In hoofdstuk 2 werd al gerapporteerd dat ketenmanagers heel uiteenlopend antwoorden op de vraag welk deel van de complexe casuïstiek hun veiligheidshuis bereikt, maar het algehele beeld is dat een substantieel deel niet in het veiligheidshuis komt. De belangrijkste oorzaken die hiervoor door de ketenmanagers zijn aangedragen, betreffen onder meer onbekendheid met het veiligheidshuis (meest genoemd), ‘opschalingsverlegenheid’ ofwel het te lang vasthouden van casuïstiek, onderschatting van de ernst van de problematiek, of het voorveld dat zelf oplossingen vindt.

De dieptestudies bevestigen deze factoren. De onbekendheid van het veiligheidshuis is hiervoor al genoemd; dit is volgens veel geïnterviewden een belangrijk knelpunt. In verschillende veiligheidshuizen is aangegeven dat voorlichting aan het voorveld heel belangrijk is, maar dat men er te weinig aan toekomt. De opschalingsverlegenheid wordt vooral in relatie tot het sociaal domein gesignaleerd. Om uiteenlopende redenen houden organisaties en professionals vast aan casuïstiek, terwijl opschalen eigenlijk beter zou zijn. Naast de voornoemde onbekendheid met het veiligheidshuis is een belangrijke reden dat men het als falen of gezichtsverlies ziet om de zaak uit handen te geven. Ook is men soms bang om de regie uit handen te geven,⁴⁶ of houdt men zaken ‘uit concurrentieoverwegingen’ onder zich.

Het onderschatten van de ernst van de problematiek kan aan de orde zijn wanneer men over onvoldoende informatie beschikt. Vooral ZSM wordt in dit verband regelmatig als voorbeeld genoemd. Daar worden regelmatig zaken afgedaan die eigenlijk in het veiligheidshuis horen. Een vergelijkbare redenering kan opgaan voor andere organisaties in het voorveld.

De laatste reden waarom complexe casuïstiek het veiligheidshuis niet bereikt, en die deels overlapt met de hiervoor genoemde redenen, is het feit dat het voorveld in toenemende mate zelf oplossingen vindt. De belangrijkste beweging, en deze ontwikkeling is nog volop gaande, is zonder twijfel dat gemeenten steeds vaker zelf escalatie- of opschalingsvoorzieningen hebben voor complexe zorg- en/of veiligheids casuïstiek. In het algemeen betekent deze beweging dat gemeenten meer casuïstiek oppakken die voorheen in het veiligheidshuis terecht kwam. Het werk van gemeentelijke regisseurs komt in deze gevallen erg dicht aan te liggen tegen dat van procesmanagers in het veiligheidshuis. Soms

⁴⁶ Deze zorg is volgens veiligheidshuismedewerkers ongegrond, maar ze vloeit voort uit onbekendheid met (de werkwijze van) het veiligheidshuis: men neemt de zaak ‘niet over’, maar ondersteunt juist de lokale aanpak door ook andere organisaties in stelling te brengen.

zó dicht, dat een ambtenaar uit zo'n gemeente zich afvroeg waarin de toegevoegde waarde van het veiligheidshuis nog lag.

Niet alleen gemeenten pakken in toenemende mate complexe casuïstiek op, ook nieuwe organisaties in de omgeving van het veiligheidshuis, zoals ZSM en Veilig Thuis. Veilig Thuis heeft zowel met de politie als met het zorgveld korte lijnen, en kan ook zaken zelf verwijzen die voorheen in het veiligheidshuis kwamen, bijvoorbeeld via doorverwijzing naar de jeugdbeschermingstafel (de werkwijzen verschillen overigens weer sterk per organisatie). Bij ZSM is een beweging zichtbaar naar meer contextgericht afdoen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een pilot in Kennemerland, waarbij men jeugd- en huiselijk geweldzaken in ZSM met meer contextinformatie wil afdoen. Aangezien het hier vooral om complexere zaken gaat, begint dit sterk te lijken op 'afdoen à la veiligheidshuis'.

Naast deze redenen is een vaak gehoorde reden waarom complexe casuïstiek het veiligheidshuis niet bereikt de vele transities en reorganisaties van de afgelopen jaren (bij politie, OM, gemeenten en Veilig Thuis): deze partijen zijn vooralsnog 'erg druk met zichzelf' of willen zichzelf als nieuwe organisatie vooral 'profilieren'.

Tot slot moeten we in de achtergrond van al deze ontwikkelingen wijzen op het feit dat voorheen casuïstiek op gestandaardiseerde wijze via Justitiepartijen, met name het OM, werd aangemeld (wat nu op een vergelijkbare wijze weer gebeurt met de PGA/Top-X lijsten). Als gevolg van de doorontwikkeling van de veiligheidshuizen is een verschuiving zichtbaar naar 'niet gereguleerde' aanmeldingen (partijen moeten op eigen initiatief melden) vanuit deels ook nieuwe partijen.

Wie casuïstiek aanlevert

In het landelijk kader wordt aangegeven dat casuïstiek bij het veiligheidshuis wordt aangemeld via de partners, via ZSM, en via lopende zorg- en straftrajecten (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013a:20). In het vorige hoofdstuk zagen we reeds dat over het geheel genomen politie en gemeenten de meeste casus aanleveren. De verschillen tussen veiligheidshuizen zijn opnieuw groot. In onze steekproef van twaalf zijn zeven veiligheidshuizen die hun casuïstiek in belangrijke mate via de politie krijgen. In vier veiligheidshuizen zijn gemeenten, naast de politie een belangrijke melder. In twee veiligheidshuizen is ook Veilig Thuis een belangrijke leverancier van casuïstiek. In twee andere veiligheidshuizen komen de aanmeldingen niet via één of twee dominante partijen, maar meldt een veel groter aantal partijen een min of meer evenredig deel van de casuïstiek aan. In Rotterdam komt (bijna) alle casuïstiek via ZSM. Er valt geen betrouwbare kwantitatieve schatting te geven van de verhouding tussen zorg- en veiligheidspartners bij het aanmelden van casuïstiek, omdat een aantal organisaties (waaronder gemeenten, Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdbescherming/jeugdreclassering) casuïstiek kunnen aanleveren vanuit beide domeinen. De aanmeldingen vanuit gemeenten, na de politie de belangrijkste leveranciers van casuïstiek, komen zowel uit de hoek van openbare-orde-en-veiligheid als uit het sociaal domein (de verhouding varieert per gemeente, en is niet gekwantificeerd).

In veiligheidshuizen waar de instroom van casuïstiek te wensen overlaat, is men regelmatig ontevreden over het melden van casuïstiek door specifieke partners. Hierin valt geen algemene lijn te ontdekken: in regio X wordt geklaagd over het gebrek aan meldingen vanuit gemeenten (of specifieke gemeenten), in regio Y gaat het om meldingen vanuit justitiepartijen, in regio Z over Veilig Thuis. Het lijkt er sterk op dat dit lokaal ook samenhangt met de netwerken die in het verleden vanuit het veiligheidshuis zijn opgebouwd. Een ketenmanager geeft een voorbeeld over het melden van casuïstiek door een GGZ-organisatie: voorheen was deze organisatie weliswaar al formeel een partner in het veiligheidshuis, maar kwam er nooit iemand opdagen, toen begonnen medewerkers aan te schuiven bij de casusoverleggen, en nu wordt vanuit deze organisaties ook regelmatig casuïstiek aangedragen. De betreffende ketenmanager geeft aan dat ze hier fors in heeft geïnvesteerd. Ook andere ketenmanagers geven aan dat netwerkinvesteringen cruciaal zijn, maar dat het niet altijd lukt om hier voldoende tijd in te steken. Omgekeerd werd ook een voorbeeld genoemd van een veiligheidshuis dat hierin de afgelopen jaren juist erg succesvol is geweest: dat wordt nu ‘overspoeld’ door aanmeldingen.

Triage

Een goede selectie verhoogt de kwaliteit van de afhandeling van casus, zo stelt het landelijk kader (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013a:19). Goede triage en tijdige op- en afschaling zijn hierbij cruciale factoren. Triage heeft betrekking op de selectie van complexe casuïstiek (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013b).

In het vorige hoofdstuk konden we al lezen dat voor zeven op de tien veiligheidshuizen triage een belangrijke taak is geworden en dat ook in de overige veiligheidshuizen triage aan de orde is of kan zijn. De meeste van de twaalf onderzochte veiligheidshuizen hebben hiervoor aanmeld- en weegprocedures ontwikkeld, waarbij verschillende partijen aanschuiven en informatie aanleveren. Enkele veiligheidshuizen geven aan dat ze de triage intern uitvoeren, met alleen de eigen medewerkers. Eén veiligheidshuis gaf aan nog geen triage toe te passen en alle aanmeldingen in behandeling te nemen.

Uitzonderingen op deze werkwijze zijn er ook. Dit geldt bijvoorbeeld voor een deel van de PGA/Top-X-instroom: daarop vindt geen triage plaats. In sommige veiligheidshuizen gaat deze instroom echter wel via de reguliere triageprocedure. Dit levert soms ook dubbele triages op. We kwamen een voorbeeld tegen waarbij de PGA-lijst eerst door politie, Openbaar Ministerie en gemeente worden afgestemd in de lokale driehoek, waarna in het veiligheidshuis een tweede triage plaatsvindt (om vast te stellen of het om complexe casuïstiek gaat). Ook bij specifieke doelgroepen, zoals personen met ernstige psychiatrische aandoeningen, jihadisten en anderen, wijken de selectieprocedures nog weleens af.

De hoeveelheid aangemelde casuïstiek die ook in behandeling wordt genomen, varieert nogal tussen veiligheidshuizen, het laagste percentage dat we tegenkwamen was 50%, het hoogste 90%. Dit kan iets te maken hebben met de bekendheid van de criteria waarop getoetst wordt, die varieert lokaal nogal (zie ook knelpunt van onbekendheid van veiligheidshuis in omgeving). Het lijkt er hier en daar ook op dat de hoeveelheid casuïstiek

die wordt aangemeld van invloed is op hoe kritisch er wordt getoetst: een respondent in één van de veiligheidshuizen gaf aan dat ze aan de weegtafel kritischer worden als het aanbod toeneemt.

De frequentie waarin de weging van aangemelde casus plaatsvindt, varieert ook tussen veiligheidshuizen, van twee keer per week tot circa één keer per maand, maar in veel gevallen hebben veiligheidshuizen wel procedures om in acute gevallen sneller te kunnen handelen.

Op- en afschalen van casus

De focus op complexe casuïstiek in het veiligheidshuis maakt de kwesties van op- en afschalen relevant. Deze focus impliceert immers dat het deel van de problematiek dat niet complex is, lokaal wordt afgehandeld en dat er -idealiter- heldere afspraken en mechanismen zijn om een casus op te schalen naar het veiligheidshuis en weer af te schalen als de complexiteit is afgenomen. Beide zaken blijken in de praktijk nog erg onuitgewerkt.

Naar aanleiding van een incident heeft de gemeente Leeuwarden in 2015 een model laten ontwikkelen voor het op- en afschalen van de aanpak van (zorg)problematiek, het zogenaamde AVE-model (Gemeente Leeuwarden 2015). In enkele veiligheidshuizen die wij onderzocht hebben circuleert dit model als inspiratie om dit proces in de toekomst vorm te geven. Wij hebben geen zicht op hoe dit model in Friesland functioneert, maar in de door ons onderzochte veiligheidshuizen geldt grosso modo dat het vraagstuk van opschaling nog erg in de kinderschoenen staat. Soms wordt erover gesproken, soms zijn er houtje-touwtje afspraken gemaakt (met één of twee belangrijke gemeenten), soms is men al een stap verder. Belangrijke redenen die worden genoemd waarom dit proces nog op zich laat wachten, zijn onder andere: het sociaal domein is nog erg druk met het verwerken van de transities. Lokale opschaling van zorgproblematiek, vanuit de wijkteams, is ook nog volop in ontwikkeling. Een complicerende factor voor de veiligheidshuizen is dat elke gemeente dit weer op een andere manier aan het organiseren is. Ook de aansluiting tussen veiligheid en zorg op het gemeentelijk niveau is nog niet goed afgestemd, en die aansluiting is vitaal om op lokaal niveau problematiek te kunnen aanpakken op het raakvlak van zorg en veiligheid.

Het niet op orde zijn van de lokale voorzieningen kan ook een reden zijn waarom casus niet worden afgeschaald en blijven 'hangen' in het veiligheidshuis. Overigens lijkt dit probleem meer oorzaken te hebben. De eerste is wellicht dat in het landelijk kader weliswaar uitvoerig wordt gedefinieerd wanneer een casus geschikt is voor het veiligheidshuis, maar onduidelijk is wanneer het veiligheidshuis 'klaar is' met zo'n casus. In de praktijk levert dit zeer uiteenlopende benaderingen op. Met als uitersten een veiligheidshuis dat volstaat met het eenmalig organiseren van een casusoverleg, het vervolgens monitoren van de samenwerking, en als dit allemaal loopt, wordt de casus standaard na drie maanden afgesloten. Het andere uiterste is een veiligheidshuis dat de casus altijd vast lijkt te houden en blijft monitoren. Hoe dan ook georganiseerd, de vraag wanneer de bemoeienis van het veiligheidshuis met een casus start is in de praktijk aanzienlijk helderder dan wanneer deze moet stoppen. Als illustratie: een respondent meldde dat hij aansluitend op het interview

een overleg had over een casus waarin hij casusregisseur was. Hij gaf aan dat de zaken al een tijdje weer goed liepen en dat er eigenlijk niks te melden was.

Naast onheldere criteria voor afschalen en het niet goed georganiseerd zijn van (de relatie met) het voorveld, worden ook nog andere redenen genoemd waarom veiligheidshuizen hun casuïstiek niet afschalen, zoals het feit dat het bij complexe problematiek in toenemende mate gaat om chronische problematiek, maar ook dat veiligheidshuizen er soms belang bij hebben om casus vast te houden, omdat zij veel casuïstiek zijn kwijtgeraakt of om hun legitimiteit aan te tonen.

3.4.2 Extra taken ten opzichte van het landelijk kader

Wanneer betrokkenen spreken over nieuwe of extra taken ten opzichte van het landelijk kader, benoemen zij vooral nieuwe casuïstiek die het veiligheidshuis bereikt. Hiervoor is al besproken dat de instroom van casuïstiek via PGA/Top-X lijsten deels beschouwd kan worden als een nieuwe taak, indien op deze personen geen reguliere triage wordt toegepast om vast te stellen of het om complexe casuïstiek gaat. We verwijzen hiervoor naar onze bespreking onder het kopje 'Focus op (ketenoverstijgende aanpak van) complexe casuïstiek' (paragraaf 3.2.2).

In het rapport van de Commissie Hoekstra (Hoekstra et al. 2015:225-6) is naar aanleiding van de zaak Bart-U (de verdachte van de moord op voormalig minister Els Borst) de aanbeveling gedaan om veiligheidshuizen een rol te laten spelen bij de dwangaanpak van personen met psychiatrische problemen die een bedreiging vormen voor de samenleving. In de praktijk kan het lastig blijken om dit veiligheidsaspect te beoordelen, zeker wanneer iemand geen zwaar of recent delictverleden heeft. Sommigen vragen zich dan ook af of deze groep überhaupt in het veiligheidshuis thuishoort, omdat de justitiële problematiek niet altijd aanwezig is of slechts vederlicht. Als de justitiecomponent bij deze personen zwaarder is, is de kans nu al groot dat het als complexe casuïstiek wordt bestempeld.

De situatie met betrekking tot deze groep varieert sterk tussen de veiligheidshuizen. In vijf van de door ons onderzochte veiligheidshuizen is deze casuïstiek (nog) niet aan de orde. Soms is men nog zoekende of zit er een 'opdracht' aan te komen. In vijf andere veiligheidshuizen is deze casuïstiek (potentieel) wel aan de orde, maar wordt de reguliere triage toegepast, om ervoor te zorgen dat de casuïstiek aan het landelijk kader voldoet. In Rotterdam, waar de casus 'Bart U.' een grote impact heeft gehad, is een apart casusoverleg ingericht voor personen met ernstig psychiatrische aandoeningen (EPA). Het gaat om een zogenaamde Top-EPA, dus om personen met de grootste maatschappelijke risico's. Zoals hiervoor aangegeven, is dit in de praktijk lastig vast te stellen. In Den Haag is het veiligheidshuis betrokken geweest bij de inrichting van een speciale opvanglocatie voor deze groep, waar zorg en politie samen toezicht houden (het is daar geen nieuwe doelgroep). Wanneer verwarde personen door de reguliere triage van het veiligheidshuis gaan, is geen sprake van een extra taak. Dit gaat op voor alle veiligheidshuizen die nu met deze doelgroep werken. Alleen Rotterdam vormt in ons onderzoek hierop een uitzondering, omdat voor deze groep een afwijkende triage wordt toegepast.

In twee van de door ons onderzochte veiligheidshuizen, Den Haag en Gelderland-Zuid (in het bijzonder Arnhem), is sprake van een sterke nadruk op radicalisering als thema. Dit leidde in Den Haag tot een dermate toestroom van casuïstiek dat men zich op enig moment genoodzaakt zag de kraan wat dicht te draaien (vooral aan de achterkant, door niet iedereen te blijven monitoren). Voor deze doelgroep wordt een aparte triage toegepast met eigen criteria (een 'dynamisch beoordelingskader' in Den Haag). In Rotterdam is wel een apart casusoverleg voor deze groep georganiseerd (alle casusoverleggen zijn hier doelgroep georiënteerd), maar de instroom verloopt via een reguliere triage. In enkele andere veiligheidshuizen wordt ook een (min of meer) reguliere triage toegepast op deze groep, in de resterende veiligheidshuizen is niet of nauwelijks sprake van instroom van geradicaliseerden. Daar pakken gemeenten deze problematiek op (indien aan de orde). Indien deze casuïstiek in een veiligheidshuis wordt behandeld, gelden wel weer afwijkende regels voor welke informatie er met wie gedeeld kan worden (door de aanwezigheid van de NCTV in het overleg).

In het algemeen geldt dat de vraag om 'nieuwe casuïstiek' op te pakken, vooral afkomstig is van gemeenten en dat dit de veiligheidshuizen soms ook onder druk kan zetten. Dit kan betrekking hebben op allerlei lokale problematiek die aan de orde is. Meestal houden de veiligheidshuizen vast aan de criteria uit het landelijk kader, soms ook niet. Ook komt het voor dat hierover aparte (financiële) afspraken worden gemaakt. Dan is duidelijk dat de betreffende taak eigenlijk niet in het veiligheidshuis hoort.

3.5 Regierol gemeenten en de verbinding met regiogemeenten

Verschillende vormen en niveaus van 'regie'

Sinds invoering van het Landelijk Kader Veiligheidshuizen is de regie op de veiligheidshuizen belegd bij gemeenten. Het landelijk kader maakt onderscheid in regie op drie niveaus, namelijk:

- bestuurlijke regie;
- procesregie;
- casusregie.

Op de definiëring van procesregie versus casusregie en de uitvoering bij de aanpak van casus is in paragraaf 3.2 ingegaan. In het landelijk kader staat dat de gemeente verantwoordelijk is voor 'het sturen op een gezamenlijke strategische agenda [...] met prioritering voor de veiligheidshuizen' (Ministerie van Justitie, 2013a, p. 24). Het landelijk kader spreekt van het instellen van een stuurgroep voor het veiligheidshuis. Deze paragraaf gaat over de rol van de gemeente op bestuurlijk niveau en over de wijze waarop ze stuurt op de agenda van het veiligheidshuis. Daarnaast gaan we hier ook in op de sturingsrol van de gemeente op operationeel vlak (in casus).

3.5.1 Bestuurlijke regie

De gemeente in de rol van *bestuurlijk regisseur* betekent dat ze verantwoordelijk is voor coördinatie van de regionale samenwerking op bestuurlijk niveau. Voorwaardelijk voor een bestuurlijke sturingsrol is een gevoel van eigenaarschap. We zien in de dieptestudie dat het eigenaarschap van het veiligheidshuis duidelijk wordt gevoeld door gemeenten. De uitspraak ‘...langzamerhand is het iets van ons geworden, waar we mee verantwoordelijk voor zijn.....of misschien wel verantwoordelijk voor zijn’ ⁴⁷ vat kernachtig de huidige rolopvatting van de gemeente samen zoals we die in veel veiligheidshuizen terugzien.

Veiligheidshuizen worden doorgaans bestuurd door één regionale stuurgroep, maar we zien in de dieptestudie ook enkele veiligheidshuizen waar dit niet zo is georganiseerd. Zo heeft het kleine VHH Westelijke Mijnstreek geen eigen stuurgroep; VHH Flevoland wordt bestuurd door de Vijfhoek Almere (breed samengesteld inclusief SAVE, VT, Reclassering); het gefuseerde VHH Arnhem en West Veluwe Vallei kent twee stuurgroepen (voor subregio Ede met gemeenten, politie en OM zonder partners en in de regio Arnhem wél inclusief enkele zorgpartners); en het VHH Brabant Zuidoost heeft nu een bestuur (en vanaf 2017 een regionale stuurgroep). In elke genoemde stuurgroep (al dan niet regionaal) zijn politie en OM vertegenwoordigd. Verder zien we vrij veel variatie in de stuurgroep wat betreft samenstelling. In de meeste gevallen wordt de regionale stuurgroep gevormd door de burgemeesters van regiogemeenten, politie en OM. Soms laten enkele burgemeesters van kleine gemeenten zich vertegenwoordigen door één van hen. We zien ongeveer even vaak een stuurgroep mét zorgpartners als zónder.

Verder is het zo dat de burgemeester van de centrumgemeente doorgaans de rol van voorzitter op zich neemt. Maar we zien ook regelmatig dat een wethouder (bijvoorbeeld in Rotterdam, Eindhoven) deze rol op zich neemt of dat juist een burgemeester van één van de regiogemeenten de stuurgroep voorziet (Wijdemeren in regio Gooi en Vechtstreek). De stuurgroepen komen in de meeste gevallen enkele keren (2-4) keer per jaar bijeen. Met name in grotere regio's zien we een getrapte structuur waarbij afstemming in de stuurgroep wordt voorbereid door een (kleiner samengesteld) dagelijks bestuur dat vervolgens soms weer is opgedeeld in enkele districtsoverleggen.

Regie door de stuurgroep?

In het verlengde van de regierol van gemeente gaan we hier ook kort in op de rol die stuurgroepen spelen. Het landelijk kader geeft aan dat in een stuurgroep bepaald kan worden hoeveel locaties er in een regio dienen te zijn; welke partners deelnemen; en worden de positie en doelen van het veiligheidshuis bepaald. Uit het onderzoek wordt niet goed duidelijk in hoeverre het de (*regionale*) *stuurgroepen* zijn waar dit soort zaken worden beslecht. Veel respondenten wijzen erop dat de sturende rol van de stuurgroepen in de praktijk soms vrij beperkt is. De governance structuur is uiteenlopend en diffuus (zie

⁴⁷ Het is overigens geen citaat van iemand van de OOV-zijde van de gemeente, maar van een manager sociaal domein.

volgende paragraaf), er zijn veel verschillende gremia waar wordt besloten op deelonderwerpen hetgeen het lastig maakt voor een stuurgroep om dit zelf steeds te bepalen.

We zien dat gemeentelijke regierol zich laat zien op verschillende niveaus en in verschillende gedaantes.

Regie door de ketenmanager

De meest duidelijke en wellicht ook meest sturende gedaante waarin de gemeente te zien is die van de ketenmanager (in dienst van de gemeente). Hoewel in geen hiërarchische verhouding tot het leeuwendeel van de functionarissen die het werk in casus doen (en al zeker geen ‘bestuurder’) is de ketenmanager in veiligheidshuizen in veel gevallen toch de belangrijkste drijvende kracht op bestuurlijk niveau. In de meeste gevallen met ‘drijvende’ in de betekenis van ‘stuwende’ kracht namens de gemeente rekening houdend met de partners. En in een minderheid van de veiligheidshuizen ‘drijvende’ in de betekenis van ‘dobberende’ kracht waarbij hij/zij tussen de partijen heen en weer beweegt zonder in staat te zijn een heldere koers te varen.

Regie door de burgemeester: zowel op strategisch als operationeel niveau

Gemeentelijke regie op werkzaamheden in de gemeente uit zich ook in het feit dat veel gemeenten een verbinding met het veiligheidshuis hebben gelegd op meer dan één niveau. Maar het is naast de ketenmanager in de meeste veiligheidshuizen toch duidelijk de burgemeester die bestuurlijk de kar trekt. We zien diverse veiligheidshuizen waar burgemeesters zeer betrokken zijn en een flinke stempel drukken op de koers. Respondenten geven aan dat in toenemende mate wethouders in het sociaal domein betrokken worden in de gemeentelijke regierol (zie verder in paragraaf 3.6 over afstemming met het sociaal domein). Wat verder opvalt is dat burgemeesters zich niet alleen richten op de strategie, maar ook regelmatig zelf sturen op casusniveau. In diverse veiligheidshuizen zien we dat er in de regio burgemeesters zijn die niet alleen een rol hebben als geëscaleerd moet worden, maar die periodiek wordt bijgepraat over voortgang in individuele casus. Soms worden periodieke lijstjes met personen doorgenomen en (met name in kleinere gemeenten met een TOP X) neemt de burgemeester mede de rol van casusregisseur op zich in dit soort lijstjes. Dit doet de burgemeester samen met een procesregisseur of ambtenaar OOV die eigenlijk de regie voert en de burgemeester als het ware adviseert over de beoogde (vervolg)aanpak.

Er zijn ook veiligheidshuizen waar de burgemeester volledig afwezig is als regisseur en zich beperkt tot overleg en afstemming met partners OM en politie (en soms anderen) in de lokale driehoek en andere gremia over door anderen geagendeerde onderwerpen. Tot slot valt op dat de lijn naar de burgemeester vanuit het veiligheidshuis meestal erg kort is. Hoewel er mondigesmaat gebruik van wordt gemaakt zijn er maar weinig respondenten die

aangeven dat escalatie naar het lokaal bestuur een probleem is (zie paragraaf 3.2). In het algemeen valt op dat gemeenten vrij sterk zijn aangesloten op de veiligheidshuizen.

Regie en het sociaal domein

Diverse respondenten wijzen op het belang de komende tijd regie te voeren op een goede verbinding met het sociaal domein. Het veiligheidshuis is volgens hen al steeds meer niet alleen 'iets van afdelingen OOV'. De verbinding met wethouders zorg, jeugd en welzijn wordt steeds meer gelegd. Ze zijn nodig om goed regie te kunnen voeren. Mede omdat bij de uitvoering van interventies op complexe casus 'de sociale teams de portemonnee hebben'.

3.5.2 Regiogemeenten

Hoe zit het met de rol van regiogemeenten? In hoeverre sturen zij mee en zijn ze voldoende aangehaakt? We zien dat de regiogemeenten op bestuurlijk niveau in zeer wisselende mate zijn aangehaakt bij het veiligheidshuis. Juist kleinere gemeenten leunen vaak op wat in de grote stad wordt bedacht. In sommige veiligheidshuizen zijn juist regiogemeenten beter aangesloten op het veiligheidshuis dan de centrumgemeente. Daarnaast wordt regelmatig ook gewezen op het feit dat in regiogemeenten een beeld bestaat dat het veiligheidshuis toch vooral 'van de grote stad' is. We zien overigens dat zich dit ook kan voordoen in een regio waar juist de centrumgemeente op enige afstand staat van het veiligheidshuis.

We zien verder dat de veiligheidshuizen de afgelopen jaren op creatieve en pragmatische wijze hebben ingezet op de verbinding met regiogemeenten en veelal met resultaat. Soms door criteria ruim te hanteren voor 'nieuwe' gemeenten. En soms door (nog) niet-betalende gemeenten eerst 'coulancehalve' te bedienen werd in de hele regio ingezet op het laten zien van meerwaarde. We zien verder dat in de meeste veiligheidshuizen er altijd wel één (soms enkele) gemeenten niet zijn aangehaakt⁴⁸. Onder regie van de gemeenten wordt in veel veiligheidshuizen de stap gezet naar afstemming van de aanpak op de lokale context in regiogemeenten. In alle veiligheidshuizen zien we dat in de kleinere regiogemeenten de openbare orde bij andersoortige problemen in het geding is dan in de grote stad. We zien dat veiligheidshuizen zoeken naar ruimte om gemeenten wat dit betreft toch zoveel mogelijk op maat te bedienen.

⁴⁸ Eén respondent van het OM verbaast zich erover dat dit mogelijk is. Deze respondent zegt: 'Niet mee kunnen doen' is toch geen optie? Als OM kunnen we toch ook niet zeggen dat we straatrovers in een bepaalde gemeente niet vervolgen?'

Gemeentelijke regie op de uitvoering van interventies en eigenaarschap

We zien in veiligheidshuizen een beweging (aansluiten op of tenminste rekening houden met het sociaal domein waar uitvoering van de interventies plaatsvindt) die een steeds sterkere nadruk legt op de rol van gemeentelijk functionarissen in de uitvoering van plannen van aanpak. We zien dat de gemeente hiermee ook het sturen op de inhoud van de aanpak soms sterker naar zich toetrekt. In een enkel veiligheidshuis is de verbinding met gemeenten gebrekkig en is nauwelijks sprake van een sturende rol van de gemeente. De bereidheid mee te werken in casussen is volgens diverse respondenten gegroeid. De uitspraak ‘...voorheen waren we een partner en nu zijn we verantwoordelijk’ verwoordt treffend het gegroeide gevoel van eigenaarschap.

3.5.3 Stimulerende en belemmerende factoren

In de dieptestudie zien we, naast de hiervoor genoemde aspecten van de regierol van gemeenten, de volgende stimulerende en belemmerende factoren:

- Aansluiting van het veiligheidshuis op de gemeentelijk georganiseerde zorg is een belangrijk aandachtspunt. We zien dat aansluiting van afdelingen OOV op zorg, welzijn en jeugd nog niet overal even goed is. Dit bemoeilijkt soms het kunnen voeren van regie op casus.
- Het feit men op de gemeentelijke afdelingen waar interventies moeten worden uitgevoerd soms niet bekend is met ‘het veiligheidshuis’ werkt nogal eens belemmerend.
- In enkele veiligheidshuizen zien we dat juist nieuwe thema’s een katalysator zijn voor gemeentelijke betrokkenheid bij het veiligheidshuis. Radicalisering is bij uitstek een onderwerp waarin strafpartners en gemeente elkaar nodig hebben, zich dat terdege realiseren, en waar het veiligheidshuis een effectief instrument blijkt te zijn.

3.6 Positie van het veiligheidshuis en afstemming met de omgeving

3.6.1 Afstemmen en bepalen strategische agenda

Bepalen van de strategische koers

Hiervoor is al genoemd dat het bepalen van de strategische koers van het veiligheidshuis meestal op diffuse wijze verloopt. Dit brengt met zich mee dat verschillende onderwerpen die het veiligheidshuis aangaan soms ook herhaaldelijk worden geagendeerd in uiteenlopende gremia. Het is nodig om goed af te stemmen op alle partners, maar er blijkt soms ook overlap te zijn omdat dezelfde *key players* elkaar dan meermaals tegenkomen. En het feit dat niet altijd helder is waar er wordt gestuurd, en vooral waar wordt besloten, leidt er soms toe dat belangrijke/complex onderwerpen in meerdere gremia worden besproken zonder dat duidelijk is waar men er ‘een klap op gaat geven’. Een voorbeeld van zo’n belangrijk onderwerp is het maken van afspraken over wanneer te escaleren van wijkteams naar veiligheidshuis.

In één van de veiligheidshuizen geeft een respondent aan dat zijn burgemeester hem vroeg 'of er ook nog ergens een besluit ging worden genomen'. Deze vraag kwam nadat ze voor de vierde keer hetzelfde onderwerp ergens anders bespraken. In het betreffende voorbeeld werd na deze vierde keer aan een extern projectleider de taak gegeven de complexe materie nader te bestuderen en met een voorstel te komen.

Afstemming met partners op middle management niveau

In de veiligheidshuizen wordt de strategie op diverse wijze afgestemd met alle partners. Inhoudelijk levert de ketenmanager de meeste input. In diverse veiligheidshuizen zien we dat met name het partneroverleg op middle management niveau belangrijk is om draagvlak te vinden en samen de inhoudelijke koers uit te werken. Hoewel in sommige veiligheidshuizen op dit niveau veel stappen worden gezet, zijn er ook veiligheidshuizen waar zo'n gremium ontbreekt.

Veel verschillende gremia

Hiervoor is al aangegeven dat stuurgroepen maar een vrij beperkt sturende rol hebben. Beslissen over onderwerpen waar het veiligheidshuis zich mee bezig houdt is niet exclusief voorbehouden aan de stuurgroep. Respondenten geven aan dat beslissingen over (soms veel verschillende) strategische veiligheidsonderwerpen in uiteenlopende gremia worden gemaakt. Afstemming en besluiten hierover vallen in lokale driehoeken, districtelijke en regionale veiligheidscolleges, het Arrondisementaal Juridisch Beraad en in diverse regionaal verschillende overlegvormen. De gehele governance structuur is te complex en veelvormig om hier te kunnen (samen)vatten.

Er is op verschillende niveaus sprake van afstemming over de koers. We zien dat de wijze waarop een TOP X wordt samengesteld verschilt. In de meeste gevallen is politie de belangrijkste leverancier van input. Soms drukken gemeenten juist hun stempel op de wijze waarop deze lijsten worden vormgegeven. Het levert lijsten met uiteenlopende soorten casus op, te meer ook omdat het vaststellen van de lijsten lokaal gebeurt in de driehoek.

En als het gaat om de andere werkzaamheden van het veiligheidshuis zoals op het vlak van nazorg of radicalisering dan zijn er vaak weer andere gremia waar besluiten over de rol van het veiligheidshuis hierin wordt bepaald. Het komt ook voor dat juist voor de doorontwikkeling een aparte projectgroep wordt ingesteld (op strategisch niveau) naast de bestaande sturende overleggremia.

In de meeste gevallen (wellicht door het ontbreken van een duidelijke sturingsstructuur) is de positie van de ketenmanager vrij sterk. Hij of zij geeft meestal in belangrijke mate richting aan de koers en wordt hierin meestal ook gedekt door de diverse sturende gremia. Het bestaansrecht van het veiligheidshuis staat vrijwel overal stevig overeind en respondenten op strategisch niveau benadrukken juist daarom de belangrijke rol van de ketenmanager in de koers en het belang om de ketenmanager 'in positie' te brengen en houden. Maar juist bij veiligheidshuizen waar OM, politie en soms ook gemeenten minder betrokkenheid tonen in de sturende gremia betekent het soms ook dat deze ketenmanager er dan alleen voorstaat.

In deze veiligheidshuizen is de mate van afstemming op strategische onderwerpen soms minimaal (ketenmanager bepaalt de koers samen met gemeente(n)); of er wordt juist (zoals hiervoor genoemd) veel overlegd zonder tot elkaar en tot beslissingen te komen.

Afstemmen met de kernpartners

We zien dat het Openbaar Ministerie primair gericht is op het eigen werkproces ZSM: dat is vaak het startpunt van het gesprek over onderwerpen die het veiligheidshuis aangaan. Zowel respondenten van Openbaar Ministerie als andere benadrukken dat het OM er belang bij heeft dat werkprocessen en criteria niet al te zeer van elkaar verschillen; zeker niet binnen arrondissementen. Ruimte voor couleur locale in de strategische agenda mag er wel zijn, zo lang veiligheidshuizen maar hun regiofunctie zodanig uitvoeren dat het OM geen rondreizend circus hoeft te zijn (ze moeten dus zorgen dat alle regiogemeenten zijn aangesloten). Ook OM-ers benadrukken het belang van ruimte voor couleur locale in regio's. Uit de interviews wordt niet helder hoe het OM het eigen werkproces heeft afgestemd op de nieuwe positie die ze van veiligheidshuizen vraagt. Enerzijds wenst het OM dat het veiligheidshuis een informatieknooppunt is (zodat complexe casuïstiek er adequaat kan worden aangepakt). Anderzijds is het zo dat doorsturen vanaf de ZSM-tafels (nieuwe complexe casus) niet of nauwelijks gebeurt (zie verderop), noch is sprake van optimale uitvoering van de voorgestelde plannen van aanpak (voor de reeds bekende complexe casus). Het veiligheidshuis kan zich in theorie ontwikkelen tot een informatieknooppunt zoals het Openbaar Ministerie landelijk wil. Maar als het landelijk kader strikt gevolgd wordt dan gaat het dus om een erg beperkt deel van de ZSM-casus. Als echter de expertisefunctie van het veiligheidshuis verder wordt uitgebouwd, gaat het mogelijk om een (veel) groter deel van problematische casus in een regio (zorg- en veiligheidshuizen; meer nadruk op niet-justitiële casuïstiek).

Uit het onderzoek wordt niet goed duidelijk is wat precies de verwachtingen van het Openbaar Ministerie zijn ten aanzien van de gewenste ontwikkelrichting van veiligheidshuizen. In de dieptestudie valt op dat veiligheidshuizen (in casu ketenmanagers) enerzijds vrijwel altijd een (vrij) goede relatie hebben met het OM op strategisch niveau, maar dat anderzijds de mate waarin het OM constructief bijdraagt aan de strategische koers op regionaal niveau vaak beperkt wordt genoemd. Het Openbaar Ministerie is wel in veel van de gremia waarin zou moeten worden afgestemd vertegenwoordigd.

3.6.2 Positie van het veiligheidshuis

Het landelijk kader beschrijft per partner de beoogde rol in de samenwerking in het veiligheidshuis. Maar de beoogde positie van veiligheidshuizen ten opzichte van de omgeving is destijds (2013) in het landelijk kader niet vastgelegd. Die omgeving was toen (en nu nog steeds) overigens sterk in beweging.

Het feit dat het veiligheidshuis sinds invoering van het landelijk kader een nieuwe positie heeft ingenomen wordt het best geïllustreerd met opmerkingen van enkele respondenten

die aangeven dat in casus het *burgemeestersperspectief* vaak wordt ingenomen. Met het OM als regisseur was het primaire kader het strafrecht. Nu is dat, tenminste in de veiligheidshuizen met één of meer betrokken burgemeesters, het perspectief van deze burgemeester. Procesregisseurs en ketenmanagers proberen bij de behandeling van casus goed te kijken naar de (mogelijke) impact van een casus op de openbare orde en veiligheid.

3.6.3 Positie van het veiligheidshuis ten opzichte van het sociaal domein

Als het gaat om de positie ten opzichte van ‘het sociaal domein’ dan kijken we enerzijds naar aanvoer van casus die worden geëscaleerd naar het niveau van het veiligheidshuis. En anderzijds kijken we naar de manier waarop in de uitvoering van de aanpak de verbinding wordt gelegd met zorgpartners en gemeentelijke diensten.

Over de hele breedte zien we dat veiligheidshuizen in hun werkgebied te maken hebben met gemeenten waar het opzetten van de toegang tot jeugdhulp en andere gemeentelijk georganiseerde zorg nog in de kinderschoenen staat. We zien enerzijds veiligheidshuizen die zelf al ver of zelfs klaar zijn met omvorming naar een aanpak die is gefocust op complexe problematiek. Anderzijds zijn er veiligheidshuizen die hiermee net gestart of grofweg halverwege zijn. In beide gevallen is er meestal sprake van een (soms flinke) voorsprong op het design van het sociaal domein. Om de nieuwe positie definitief te kunnen bepalen zijn de veiligheidshuizen overal afhankelijk van de wijze waarop wijkteams (of andere manieren waarop de toegang tot jeugdhulp en andere gemeentelijke zorg wordt georganiseerd) worden ingericht. Het is vaak nog wachten tot deze toegangsfunctie gestalte krijgt.

Op een enkel veiligheidshuis na wordt de verbinding met het sociaal domein overal, zij het op zeer uiteenlopende wijze, gelegd. Het lastigst is de verbinding met de teams die toegang tot gemeentelijke zorg vormen. We kunnen hierover vrij kort zijn: verbindingen van het veiligheidshuis met deze teams ontbreken veelal. Maar dan vooral omdat de teams zelf er nog niet zijn of nog in oprichting zijn. In het algemeen wijzen respondenten erop dat bekendheid van het veiligheidshuis (en wat ze doet) in de wijkteams (in oprichting) vrij gering is. Maar ook in steden waar de verbinding wijkteams-veiligheidshuis (nog) niet in een bepaalde structuur bestaat vindt men soms toch het veiligheidshuis. Onderstaand voorbeeld illustreert dit:

Een vrouw belt naar het wijkteam omdat haar zoon binnenkort thuis komt uit detentie. Ze wil hem écht niet in huis hebben, maar hij heeft geen andere plek om naar toe te gaan. Direct wordt onder regie van het veiligheidshuis afgestemd. Zo snel mogelijk wordt in afstemming met partners, een kamer voor hem geregeld om dit probleem op te lossen. Een andere manier van werken dan een werkproces nazorg waarbij de informatie verstrekt door de gedetineerde (waarschijnlijk: ik kan gewoon terug naar huis) uitgangspunt is.

Meer in het algemeen valt op dat op operationeel vlak (in de uitvoering van casus) er niet veel knelpunten lijken te bestaan. Men vindt elkaar doorgaans wel in de samenwerking.

Dan over de manieren waarop de verbinding zichtbaar is. We zien vaak dat de verbinding met het sociaal domein niet rechtstreeks gemaakt is, maar moet verlopen ofwel via

functionarissen van de afdeling OOV van gemeenten; of via liaisons van zorgoverleggen die nog periodiek in het veiligheidshuis over casus afstemmen. Functionarissen OOV zijn meestal (in kleinere gemeenten veel minder) op middle management niveau betrokken in ambtelijke voorbereidingsgroepen. De slagkracht loopt nogal uiteen. Vanuit deze betrokkenheid, of (in sommige gevallen) omdat ze tevens regie voeren op eigen casus, leggen ze de verbinding naar gemeentelijke afdelingen en andere organisaties in het sociaal domein. Voor zover ze niet zelf op operationeel niveau betrokken zijn worden ze in voorkomende gevallen ingeschakeld als tussenpersoon richting gemeentelijke diensten. We zien in één veiligheidshuis het voorbeeld dat de OOV-er zorgt voor de introductie, waarna de betrokken persoon van deze dienst in een volgend overleg zelf aanschuift.

We zien (buiten de centrumgemeenten ook vaak in aangesloten regiogemeenten) dat meestal een (programma)manager of een beleidsadviseur OOV als rechterhand van de burgemeester nauw betrokken is bij de werkzaamheden in het veiligheidshuis. Het belang van het betrekken van het sociaal domein in de uitvoering van plannen van aanpakken wordt groot genoemd. Dit wordt geïllustreerd door de uitspraak van een respondent dat bij heel veel casussen ‘wel iets van WMO of andere gemeentelijke zorg zit’. Het blijkt voor de OOV-ers (en ook voor de procesregisseurs en anderen) vaak lastig om goed vat te hebben op de verschillende gemeentelijke afdelingen die nodig zijn om een plan van aanpak te kunnen uitvoeren. Cultuurverschillen tussen veiligheid en zorg/welzijn/jeugd worden in dit verband genoemd. ‘Straf gebruiken om zorg te regelen is voor het sociaal domein een geheel nieuw perspectief’. Maar ‘veiligheid’ heeft voor de werkers in het sociaal domein ook een heel andere betekenis dan voor de gemeentelijk functionarissen die wél al in veiligheidshuizen samenwerken. Ook wordt genoemd: het feit dat men in het sociaal domein ‘erg met zichzelf bezig is’⁴⁹. Onbekendheid in het sociaal domein (vooral in wijkteams) met ‘het veiligheidshuis’ wordt meermaals genoemd. De afstand is ook veroorzaakt doordat in het sociaal domein verschillende wethouders bestuurlijk verantwoordelijk zijn terwijl in het veiligheidsdomein de burgemeester over veiligheid gaat.

In sommige veiligheidshuizen is ervoor gekozen de verbinding met het sociaal domein te leggen door in het veiligheidshuis procesregisseurs met specifieke bevoegdheden in dienst van de gemeente aan te stellen. Ze hebben een hoog schaalniveau, doorzettingsmacht en beschikken soms ook over een flink eigen budget. Het is hun rol om rechtstreeks (of weer via OOV/burgemeester) de verbinding met het sociaal domein te verzorgen in casus.

Er zijn ook veiligheidshuizen waar de *linking pin* met het sociaal domein ontbreekt (zowel in stedelijke als minder stedelijke omgeving), maar waar de gemeente kiest voor een tussenlaag. Hier pakken ‘eigen procesregisseurs’ zelf complexe casuïstiek op ‘met een randje straf en veiligheid’⁵⁰. De rol van deze functionarissen lijkt vaak nogal op die van procesregisseurs in het veiligheidshuis. En we treffen zelfs een veiligheidshuis aan waar ze

⁴⁹ Zo werd in een G32-stad aanvankelijk niet eens aan het betrekken van het veiligheidshuis gedacht toen men in een projectgroep over opschaling van casus vanuit wijkteams ging nadenken.

⁵⁰ We plaatsen de functie ‘procesregisseurs’ tussen aanhalingstekens omdat deze functionarissen in de betreffende gemeenten uiteenlopende benamingen hebben.

opereren *vanuit* het veiligheidshuis⁵¹. In genoemd voorbeeld wordt casuïstiek eigenlijk nooit opgeschaald naar het veiligheidshuis, geeft een respondent aan. Afstemming is wel mogelijk omdat men onder één dak werkt. In een andere regio heeft de gemeente zulke (casus)regisseurs aangesteld waarbij juist niet het werk van procesregisseurs van het veiligheidshuis lijkt te worden overgenomen. In genoemd voorbeeld zorgen ze ten behoeve van het veiligheidshuis juist voor de verbinding met de gemeentelijke diensten. We zien ook een klein veiligheidshuis waar casemanagers het natuurlijk aanspreekpunt zijn voor het veiligheidshuis bij complexe casuïstiek. Door ruime bevoegdheden kunnen deze casemanagers veel voor elkaar krijgen bij allerlei gemeentelijke diensten. Dit zorgt voor overzicht en een korte effectieve lijn. Hier leveren ze ook casuïstiek aan het veiligheidshuis.

Respondenten geven aan dat soms bewust wordt gekozen om juist niet de OOV-ers in te zetten om de verbinding te leggen met het sociaal domein. Reden is bijvoorbeeld dat men vindt dat OOV-ers te zeer de focus hebben op veiligheid hetgeen geen positieve uitwerking heeft op de verbinding met het sociaal domein.

3.6.4 Positie ten opzichte van ZSM/OM

We gaan eerst in op de positie van het veiligheidshuis ten opzichte van partner Openbaar Ministerie. Daarna zoomen we in op de verhouding tot het werkproces ZSM (OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming).

Als het gaat om de beschikbaarheid van strafinformatie over veiligheidshuis casus dan lijkt op dit vlak de operationele verbinding met het Openbaar Ministerie weinig problematisch. Er worden weinig tot geen knelpunten genoemd. De samenwerking met de OM liaisons is doorgaans goed, al wordt in algemene zin wel de flink teruggebrachte OM-capaciteit problematisch genoemd. Ook wordt het belang van écht betrokken en geïnformeerde liaisons benadrukt. Het algemene beeld is dat parketsecretarissen of officieren van justitie voor het veiligheidshuis meestal goed raadpleegbaar en bereikbaar zijn.

Over de verbinding met ZSM is veel meer te zeggen. Op ZSM-tafels worden dagelijks strafzaken door gezamenlijke strafpartners liefst binnen een dag afgehandeld waarbij de beslissing van de officier van justitie (afdoening) aan de verdachte liefst in persoon wordt verteld als hij de (politie)cel verlaat. Voor afstemming van het veiligheidshuis op dit werkproces bestaat een signaleringssystematiek⁵² op papier. Het is de bedoeling dat via GCOS of Amazone wordt gezien dat in het veiligheidshuis al een aanpak is bedacht. Ook zou nieuwe complexe problematiek moeten worden herkend op de ZSM-tafel en vervolgens opgeschaald naar het veiligheidshuis. Dat laatste gebeurt vrijwel niet is het beeld. En ook het signaleren van veiligheidshuis casus zoals die op papier is beschreven wordt in vrijwel geen

⁵¹ Omdat in het voorbeeld dat we aanhalen niet onder de vlag van het veiligheidshuis wordt gewerkt, hebben ze ook niet een convenant achter zich waarin gegevensuitwisseling is geregeld. Gevolg is dat ze bijvoorbeeld met het OM communiceren via handmatig opgestelde lijstjes die per mail worden uitgewisseld.

⁵² Dit is het Landelijk/Generiek procesmodel ZSM 2.0 (Openbaar Ministerie, 2014). GCOS en Amazone zijn registratiesystemen die worden geraadpleegd op de ZSM-tafel. Hierin kan gelezen worden dat er een plan van aanpak is gemaakt in het veiligheidshuis en welke justitierespons wordt gevraagd.

van de veiligheidshuizen herkend als staande praktijk. Het herkennen van complexe casuïstiek door medewerkers op de ZSM-tafel gebeurt meestal maar mondjesmaat. We zien overigens dat juist in pilotregio's het herkennen van geormerkte veiligheidshuis-casus wel (sterk) is verbeterd. Ook daar is dit nog niet optimaal benadrukt men. Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond is duidelijk een uitzondering: hier zijn ZSM en veiligheidshuis vrijwel volledig geïntegreerd. Buiten dit veiligheidshuis wordt de tekort schietende afstemming bij afdoeningsbeslissingen door ZSM-tafels veel als knelpunt benadrukt. Het plan van aanpak door het veiligheidshuis, waarbij in sommige gevallen een OM-functionaris zelf een voorstel voor een afdoeningsbeslissing in een systeem invoert ten behoeve van ZSM, wordt soms wel opgevolgd maar vaker wordt het niet gezien of overruled op de ZSM-tafel.

Er zijn verschillende oorzaken voor de gebrekkige verbinding te noemen. Respondenten die de ZSM-tafel van nabij kennen noemen de beperkte focus op herkenning van complexe problematiek in combinatie met de S van 'snel' in ZSM (tijdsdruk om op tijd de afdoening gereed te hebben). Respondenten van het Openbaar Ministerie en ook anderen wijzen er op dat rekening houden met de context (dus buiten alléén complexe casuïstiek) bij het OM nog in de kinderschoenen staat. Hiernaar wordt soms verwezen onder de noemer 'cultuur' bij het OM.

Een officier van justitie vertelt dat hij met toepassing van de wet soms op het randje opereert (buiten de letter van de wet, maar formeel binnen de wet zelf) om in een casus gedragsverandering te kunnen bewerkstelligen. Collega's op de ZSM-tafel kijken nogal eens puur juridisch zegt hij, en schatten in dat de afdoening bij een mogelijk aangetekend beroep voor de rechter niet houdbaar zal zijn. Dat dit beroep zeer waarschijnlijk niet wordt ingesteld wegen ze hierin niet mee. Omdat ze rekening houden met niet alleen de letter, maar ook met de geest van de wet '....vinden ze wellicht dat ze contextgericht afdoen', zegt de OM-er. Maar ze gaan daarbij voorbij aan de eerder bedachte aanpak in het veiligheidshuis. Het veiligheidshuis gaat vervolgens zo snel mogelijk na de niet beoogde afdoening aan de slag om aan damage control te doen. In casu: proberen om de negatieve implicaties van de afdoening zo goed als mogelijk te bestrijden.

Een OM-liaison die tevens ZSM-officier is

Minstens zo belangrijk is de tekort schietende kennis bij OM-functionarissen. Ze kennen het veiligheidshuis regelmatig niet goed⁵³. En dit in combinatie met een onduidelijk beeld van de werkzaamheden van het veiligheidshuis en soms ook nog eens negatieve beeldvorming over de kwaliteit van het veiligheidshuis maakt het erg lastig de verbinding goed te maken. Ook wordt gewezen op gebrek aan heldere en eenduidige criteria en de (soms hierdoor) onheldere positie van het veiligheidshuis.

Soms zorgen op de ZSM-tafels medewerkers van reclassering of van de Raad voor de Kinderbescherming dat een complexe casus wordt herkend en dat wordt geschakeld naar het veiligheidshuis.

⁵³ In dit verband noemt een respondent dat directe contactgegevens van een veiligheidshuis ook simpelweg niet op een 'bellijstje' bij ZSM klaar ligt.

Er wordt op arrondissements- en landelijk niveau (strategisch) veel energie gestoken in het bereiken van afstemming tussen veiligheidshuis en ZSM. Hieruit komen evaluaties, het tellen van afdoeningen en periodiek afstemmingsoverleg voort om te proberen werkprocessen onderling te stroomlijnen⁵⁴. Het blijkt lastig te zijn om daadwerkelijk afstemming met elkaar te vinden. Typerend in dit verband is de uitspraak van een ketenmanager dat ‘...we de discussie gewoon hebben gestopt omdat we niet verder kwamen....’. Een beleidsfunctionaris van het Openbaar Ministerie verzucht ‘dat het gewoon niet lukt om een sluitend signaleringssysteem te bedenken’.

Tot slot wijst een respondent erop dat voor ZSM het aandeel van geoormerkte complexe veiligheidshuisdossiers wel erg gering is op het totaal van de aantallen strafdossiers die middels ZSM worden afgedaan. ‘De casuïstiek van het veiligheidshuis betreft minder dan 1% van de casuïstiek daar kun je geen proces op organiseren.’ Dat is wél de weg die het OM met de strafpartners is opgegaan. Enkele respondenten wijzen er voorts op dat de verbinding met het sociaal domein voor ZSM relatief steeds belangrijker wordt. Het OM is in de regio niet heel sterk gericht op het veiligheidshuis, is het algemene beeld. Ketenmanagers blijven hopen op verbetering maar moesten telkens teleurgesteld constateren dat ze zelf weinig invloed hebben op de afstemming.

3.6.5 Positie ten opzichte van Veilig Thuis

In het landelijk protocol Veilig Thuis is de verbinding tussen VT en veiligheidshuizen niet beschreven. Er is bewust gekozen voor een groeimodel waarbij eerst het werkproces uitgebreid is afgestemd met politie en OM (medio 2015). In het resulterende ‘Model Samenwerkingsafspraken VT, politie en OM’ (VNG: 2015) is aangegeven dat daarna hetzelfde wordt gedaan met reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, jeugdbeschermingstafels en ook met de veiligheidshuizen. In genoemd document is vastgelegd dat VT, politie en OM met elkaar informatie over incidenten huiselijk geweld en kindermishandeling delen. Maar ook dat ze hierbij met elkaar afstemmen over de te ondernemen acties en vervolgens aan elkaar hierover terug rapporteren. VT voert overigens eerst triage uit op meldingen om te bezien of afstemming met politie nodig is. Daarbij wordt onder meer ook beoordeeld of sprake is van zeer complexe problematiek. Dit laat zien dat er mogelijke verbindingen te zien zijn tussen veiligheidshuizen en de VT. Er zou sprake kunnen zijn van escalatie naar het veiligheidshuis bij complexe casus; en ook de mogelijkheid van afstemming op beschikbare informatie bij signalen en meldingen ligt voor de hand.

Hoe zien verbindingen er nu in de praktijk uit? In het algemeen zien we dat het veiligheidshuis net zo vaak wél als níet een partner is waarmee actief wordt afgestemd over werkprocessen of waarmee (informatie over) casuïstiek wordt uitgewisseld. Als er wél een verbinding bestaat dan is bijvoorbeeld een teamleider of directeur van VT lid van de ambtelijke voorbereidingsgroep. Of er bestaat operationeel een vaste lijn met het veiligheidshuis. We zien in het algemeen dat er weinig onderling zicht bestaat op elkaars

⁵⁴ In regionale trajecten om tot afstemming te komen wordt meestal ook Veilig Thuis betrokken.

werkwijzen. Veiligheidshuizen hebben tot op heden weinig betrokkenheid bij nadere afstemming van de werkprocessen op strategisch niveau.

De regionale Veilig Thuis- organisaties zitten meestal niet (of niet meer) in het veiligheidshuis, of ze gaan binnenkort dit huis uit. Het is opmerkelijk hoe vaak respondenten van veiligheidshuizen en gemeenten aangeven dat ze graag een veiligheidshuis mét Veilig Thuis onder hetzelfde dak hadden gezien. Ze geven echter allemaal aan niet te weten waarom die keuze in de regio's toch anders uitvalt. Ze hebben er weinig invloed op gehad, zoveel is duidelijk. Huiselijk geweld was binnen de veiligheidshuizen, tot de vorming van het AMHK, weliswaar uitgegroeid tot een belangrijk thema. Maar nu zien we dat soms in het veiligheidshuis er (vrijwel) geen verbinding meer is met de nieuwe organisatie Veilig Thuis die voor het oppikken van signalen en het aanpakken van huiselijk geweld en kindermishandeling verantwoordelijk is.

De eerdere brede screening van meldingen huiselijk geweld in de casusoverleggen in het veiligheidshuis, met verrijking van casussen door (soms heel) veel partners, heeft veelal plaatsgemaakt voor een beperktere screening door VT zelf. VT heeft de achterliggende periode voor geïnvesteerd in het opzetten van de eigen organisatie en implementatie van het werkproces. 'Veilig Thuis weet ons niet meer te vinden' verzucht een procesregisseur.

Betekent dit dat verbindingen geheel ontbreken? Dat is zeker niet het geval. We zien dat er veiligheidshuizen zijn waar dagelijks onderling telefonisch overleg is over meldingen; gezamenlijke triage in het veiligheidshuis (meestal wekelijks). Ook zien we dat soms enkele functionarissen van Veilig Thuis voor specifieke deeltaken (bijvoorbeeld uitvoering van het Tijdelijk Huisverbod) deels op de vloer van het veiligheidshuis werkzaam zijn. Dit zijn echter wel uitzonderingen. En ook beperkt de verbinding zich tot afstemming over casus of onderlinge adviesvragen. Nauwelijks is sprake van opgeschaalde casuïstiek. Overigens werden in een grote stad (waar men zich afvroeg waarom er zo weinig aanvoer van casus vanuit VT werd geregistreerd) op de werkvloer wel vrij veel informatievragen over en weer geteld. In een maand tijd ging het om circa 70 tot 80 van zulke uitwisselingsmomenten tussen personeel van VT en andere functionarissen werkzaam op de vloer van het veiligheidshuis.

Respondenten noemen verschillende redenen voor de beperkte mate van afstemming. Omdat VT zelf de afstemming met partners (die ook in het veiligheidshuis participeren) al heeft georganiseerd hoeft ze deze niet in/via het veiligheidshuis op te zoeken. Verder worden genoemd de relatief korte betrokkenheid van VT bij casus en het feit dat ze zelf voor procesregie verantwoordelijk zijn en daarom hiervoor niet het veiligheidshuis hoeven in te schakelen.

3.6.6 Positie ten opzichte van jeugdbeschermingstafels (JBT)

De jeugdbeschermingstafel wordt meestal ingezet bij verzoeken aan de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) om een mogelijk onveilige gezinssituatie te onderzoeken. Op deze overlegtafel onder voorzitterschap van de gemeente bespreken functionarissen van de RvdK,

gezinscoach of jeugdbeschermer, melder/hulpverlener en het gezin zelf of dit nodig is. Of dat kan worden volstaan met (voortzetting van) hulpverlening in vrijwillig of in een drangkader. We zien dat zowel de wijze waarop deze overlegtafels functioneren als de verhouding tot het veiligheidshuis uiteenlopen. Er zijn veiligheidshuizen waar er helemaal geen verbinding is, bijvoorbeeld omdat de positie van deze tafel nog onhelder is. Er wordt dan bijvoorbeeld over een casus meestal *rechtstreeks* afgestemd met de gecertificeerde instelling voor JB of met de Raad voor de Kinderbescherming zonder van de JBT gebruik te maken. Soms verzorgt het veiligheidshuis de secretariële ondersteuning van een JBT. Ook zien we dat in een veiligheidshuis de JBT uit het veiligheidshuis is gegaan, maar waar nu onderzocht wordt om diverse overlegtafels (waaronder de JBT) in het veiligheidshuis onder één dak samen te brengen.

3.6.7 Positie ten opzichte van politie

Door de regierol van gemeenten is de politie een stap terug aan het doen, en iets meer een 'gewone partner' aan het worden in veiligheidshuis, waar het in het veiligheidshuis vaak een centrale rol vervulde (toen het OM nog stuurde). In de visie van politie wil ze terug naar de basisfuncties: wel signaleren en adviseren en interventies plegen waar nodig, maar niet meer veiligheidshuis taken vervullen zoals informatie vergaren voor anderen. Politie heeft een heldere visie op de verhouding tussen politie en veiligheidshuizen ontwikkeld rekening houdend met de gewezen richting vanuit het landelijk kader. Ze wil in de toekomst casus *van onderop* (vanuit de wijken/wijkteams) in het veiligheidshuis terecht laten komen als deze (mogelijk) complexe problematiek betreffen (of anderszins aan criteria van het veiligheidshuis voldoen). Met deze omvorming probeert politie ook aan te sluiten op de ontwikkelingen in het sociaal domein. Het brengt met zich mee dat de verbinding van politie met het veiligheidshuis opnieuw moet worden gemaakt. We zien in de onderzochte veiligheidshuizen dat het nog zoeken is naar wie er precies over complexe casussen met partners (op maat of niet) komt overleggen in het veiligheidshuis. Wijkagenten moeten in de wijk blijven. Maar de interventiespecialisten die politie heeft aangewezen als haar liaisons hebben weer niet altijd goed zicht op wat er werkelijk in een casus speelt zo is nu het beeld.

Veiligheidshuizen en politie hebben in veel veiligheidshuizen nog steeds een sterke verbinding. Politie levert vaak het leeuwendeel van casuïstiek aan (TOP X of geen TOP X). Als het gaat om de vorming van de TOP X lijsten in een regio dan zien we dat politie de achterliggende periode in het beeld van veel respondenten sterk een eigen koers heeft gevaren. Ze zijn druk geweest met het implementeren van een nieuwe methodiek om zelf lijsten van geprioriteerden op te zetten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen prioritering voor het lokale niveau (dus aanpak van casuïstiek die niet complex is) en prioritering voor het veiligheidshuis (meestal in de vorm van een Top-X). De mate waarin deze systematiek in de eenheden al in praktijk wordt gebracht verschilt en loopt nogal eens synchroon met de mate van verbinding tussen politie en veiligheidshuis. De afstemming met het lokaal bestuur over de lijsten is in wisselende mate gemaakt. Bij partners (en soms ook bij politieagenten zelf) was het tijdpad (wanneer kunnen de 'lijsten' worden verwacht?) de achterliggende periode vaak niet helder. Net als bij het OM is sprake van minder aanwezige

politiecapaciteit in de veiligheidshuizen. Politie zet hier interventiespecialisten die de komende tijd de verbinding tussen veiligheidshuizen en de politie organisatie verder moeten gaan vormgeven.

3.6.8 Landelijk kader toereikend

De bekendheid met de inhoud van het Landelijk Kader Veiligheidshuizen is er alleen bij (het meeste) veiligheidshuis personeel, en bij sommige respondenten van gemeente of Openbaar Ministerie. Verder is dit landelijk kader redelijk onbekend. We zien verder dat sommige gemeenten zich er (bekend of niet) weinig aan gelegen laten liggen, want 'wie gaat er nu eigenlijk over?' wordt gesteld. Vrijwel alle respondenten die het kader wél kennen zijn in grote lijnen blij ermee. Het belangrijkste in dit verband: het geeft houvast. En het heeft gezorgd dat veiligheidshuizen zich weer meer zijn gaan focussen geven respondenten aan. Ze benoemen dat het meer samenhang in de aanpak heeft gebracht, juist ook door de criteria in het landelijk kader.

Er wordt meermaals benadrukt dat het fijn is dat het landelijk kader ruimte biedt om tegemoet te komen aan lokale verschillen. Anderen zeggen juist dat ze het landelijk kader 'wel erg breed' vinden en dat het daardoor juist teveel ruimte biedt voor interpretatie. Dat zou regionaal best wat meer afgestemd mogen worden, vinden ze. De ruimte die criteria laten voor maatwerk (regiogemeenten: andere problematiek) wordt breed gewaardeerd. Er zijn ook respondenten die erop wijzen dat het landelijk kader soms 'heel eenzijdig wordt gelezen' als men de criteria naar zijn hand wil zetten, hetgeen dan weer onduidelijkheid oplevert. Verder wordt ook genoemd dat er het risico is (als je de criteria niet goed interpreteert) dat je een casus pas in een te laat stadium krijgt.

Een kanttekening die in enkele veiligheidshuizen wordt gemaakt is dat men het kader te vrijblijvend vindt. Er is niet in opgenomen dat partijen 'moeten leveren en hierop afgerekend kunnen worden'. Maar respondenten die dit aangeven erkennen meteen dat het (landelijk) vastleggen van harde afspraken hieromtrent risico's in zich heeft. Het kan er toe leiden dat niet de juiste medewerkers in het veiligheidshuis worden gestationeerd. En enkele veiligheidshuizen geven nu juist aan dat ze tegenwoordig in de veiligheidshuizen beter dan voorheen erin slagen om goede professionals uit organisaties aan zich te verbinden.

Een respondent van het OM geeft aan dat ze als OM graag informatie uit het voorveld bij afdoeningsbeslissingen willen betrekken (in het kader van *contextgericht* afdoen). En dat dit met de focus op complexe casuïstiek vanuit het landelijk kader niet middels het veiligheidshuis georganiseerd kan worden.

Er wordt enkele keren opgemerkt dat het nemen van inwonerschap als startpunt voor het oppakken van een casus nu niet goed geregeld is tussen veiligheidshuizen onderling.

3.7 Resumé

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen opgenomen van de dieptestudie bij 12 veiligheidshuizen en de interviews op landelijk niveau. We zien dat er in de praktijk meer verschillende functies te zien zijn dan de twee functies (behandeling complexe casus en bestuurlijke advisering) die in het landelijk kader worden genoemd. Vrijwel alle veiligheidshuizen volgen de in het landelijk kader beoogde focus op complexe casuïstiek. Ze maken gebruik van de ruimte die de criteria in het kader hierin biedt. In veel veiligheidshuizen zien we een afbouw van vaste periodieke overleggen. De primaire doelgroep bestaat in een deel van de veiligheidshuizen uit een Top-X die op uiteenlopende wijze kan worden samengesteld. Daarnaast werken veiligheidshuizen nog regelmatig aan 'oude' (nazorg) of 'nieuwe' (radicalisering) thema's. Soms houden ze de doelgroepenbenadering uit het verleden (deels) in stand. Hoewel iedere partner casuïstiek kan aanleveren zijn het vooral politie en in mindere mate de gemeente die dit doen. Wederom is sprake van grote verschillen tussen veiligheidshuizen. Of er meer casuïstiek vanuit het straf- of zorgdomein wordt aangeleverd kan niet worden bepaald.

In veel veiligheidshuizen is privacy nog steeds een knelpunt (of er nu wel of geen convenant is). Over het nakomen van gemaakte afspraken is men doorgaans vrij tevreden. In veiligheidshuizen waar functionarissen zijn vrijgesteld om casusregie te voeren het meest zo lijkt het. We zien dat diverse veiligheidshuizen te maken hebben met gemeenten die escalatievoorzieningen in het leven hebben geroepen om in een aanpak buiten bestaande kaders/regels te kunnen handelen. Het mandaat is in andere gevallen nog wel eens problematisch. We zien dit ondanks het feit dat casus vaker volgens een Casus op Maat (met professionals die cliënten zelf kennen) werkwijze wordt aangepakt.

De veiligheidshuizen met het kleinste budget wijzen erop dat ze met beperkte formatie veel ballen in de lucht moeten houden. Met name de afstemming met veel partners en veel regiogemeenten drukt zwaar op zo'n veiligheidshuis.

Hoewel het beoordelen van doelbereik buiten het bestek van dit onderzoek valt zien we een sterke focus in veiligheidshuizen op het soepel laten verlopen van het proces van samenwerking. Respondenten zien op verschillende vlakken de meerwaarde van het veiligheidshuis.

In het veiligheidshuis wordt meestal eerst getriageerd voordat casus in behandeling worden genomen. In toenemende mate is de advies-/expertisefunctie aan de orde, als het veiligheidshuis bijvoorbeeld een casus die niet aan de criteria voldoet met advies teruglegt in het sociaal domein. Door uiteenlopende oorzaken bereikt niet alle complexe casuïstiek het veiligheidshuis. Een van de redenen is de soms nog ontbrekende verbinding met wijkteams. Dit komt soms omdat gemeenten de toegangsfunctie nog niet hebben ingericht. We zien wel allerlei manieren waarop veiligheidshuis en sociaal domein zich met elkaar verbinden. Als de verbinding met het sociaal domein moet verlopen via afdelingen OOV dan is deze nog wel eens gebrekkig, doordat de werelden van 'veiligheid' (OOV) en zorg/jeugd/welzijn (sociaal domein) nogal uiteenlopen. Het maken van afspraken wanneer vanuit het sociaal domein

wordt opgeschaald naar het veiligheidshuis staat nog in de kinderschoenen. En voor afschalen door het veiligheidshuis is (ook in het landelijk kader) nog weinig aandacht.

Het veiligheidshuis is inmiddels echt 'iets van de gemeente' geworden. De gemeenten nemen verantwoordelijkheid voor bestuurlijke regie. De stuurgroepen die ze organiseert hebben meestal een regionale scope, maar hun sturende rol is beperkt. Daarvoor zijn er teveel andere gremia waar op deelonderwerpen belangrijke afstemming en soms beslissingen plaatsvinden.

Het zijn de ketenmanager en ook de burgemeester die voorop lopen. Zij zijn de bepalende factor op bestuurlijk niveau. Maar burgemeesters bemoeien zich ook regelmatig (soms systematisch) met de uitvoering op casusniveau. In toenemende mate zijn ook wethouders uit het sociaal domein betrokken. En gezien het feit dat in veel casus gemeentelijke interventies een rol spelen is die betrokkenheid ook steeds belangrijker.

Veiligheidshuizen hebben met succes geïnvesteerd op het aanhaken van regiogemeenten. De positie van het veiligheidshuis ten opzichte van partijen in haar omgeving is niet gemakkelijk. Op uitvoerend niveau zijn (nog) weinig werkende verbindingen gelegd met ZSM, VT en met het sociaal domein. Er is daar sprake van vrij veel onbekendheid met wat 'het veiligheidshuis' is hetgeen het leggen van structurele verbindingen niet gemakkelijk maakt. Omdat ook de politie (die een visie heeft ontwikkeld afgestemd op zowel de positie van veiligheidshuizen als van het sociaal domein) net als het OM niet meer voorop loopt in de doorontwikkeling van veiligheidshuizen, zoeken veiligheidshuizen onder regie van gemeenten in elke regio naar hun nieuwe positie.

4. Conclusies

In de voorgaande twee hoofdstukken zijn de belangrijkste onderzoeksbevindingen gepresenteerd. In dit hoofdstuk worden deze nader beschouwd. Hierbij is een selectie gemaakt van thema's die in de verdiepende studies in 12 veiligheidshuizen het meest nadrukkelijk naar voren komen. Het zijn de thema's gerelateerd aan het landelijk kader waarover vaak discussie wordt gevoerd in het veld en die daarom in de doorontwikkeling van veiligheidshuizen het belangrijkste zijn. We laten hierbij de indeling los die we in de vorige hoofdstukken hebben gehanteerd.

Aan het einde wordt een samenvattend antwoord geformuleerd op de probleemstelling in dit onderzoek:

In hoeverre is het landelijk kader veiligheidshuizen in Nederland doorgevoerd, wat zijn de eventuele knelpunten en hoe wordt het werken op basis van het landelijk kader door de partijen ervaren?

Belangrijkste bevindingen

De invoering van het landelijk kader heeft in de praktijk geleid tot twee belangrijke ontwikkelingen die we in veel veiligheidshuizen terugzien: de eerste is dat ze in toenemende mate zijn gaan focussen op complexe casuïstiek, de tweede is dat gemeenten in korte tijd behoorlijk aan het stuur zijn gekomen binnen de veiligheidshuizen. In deze twee punten herkennen we twee belangrijke richtinggevende principes die ten grondslag liggen aan het landelijk kader. Naast deze convergerende ontwikkelingen, wordt de praktijk van de veiligheidshuizen vooral gekenmerkt door divergentie: tussen veiligheidshuizen bestaan - onder andere - grote verschillen in functies die ze vervullen, werkwijzen die ze hanteren en de wijze waarop ze verbanden leggen met de sterk veranderende omgeving. Hierna gaan we dieper op deze bevindingen in.

Focus op complexe casuïstiek: zichtbaar en gewaardeerd

Ons onderzoek laat zien dat veiligheidshuizen zich in de afgelopen jaren steeds meer zijn gaan richten op complexe casuïstiek, in het bijzonder via de behandeling van casus op maat. Dit is een belangrijk aspect van het landelijk kader. Deze focus heeft ertoe geleid dat het aantal behandelde casus in een aantal gevallen sterk is gedaald. Het is niet duidelijk of dit heeft bijgedragen aan de 'onzichtbaarheid' van het veiligheidshuis, waarover veel personen in ons onderzoek hebben gesproken. Er bestaat niettemin brede overeenstemming onder de betrokkenen dat juist in de focus op complexe casuïstiek de veiligheidshuizen hun meerwaarde kunnen realiseren, omdat deze functie nergens anders belegd is.

Gemeenten pakken de handschoen op

Een tweede belangrijke ontwikkeling is dat gemeenten een steeds grotere rol vervullen in het aansturen van de veiligheidshuizen. Dat dit niet voor alle gemeenten geldt, en dat dit proces nog verre van voltooid is, doet niet af aan de constatering dat de bedoeling van het landelijk kader, dat gemeenten regie gaan nemen over de veiligheidshuizen, in meer of mindere mate overal zichtbaar is. Het lijkt voor gemeenten vooral een kwestie van tijd, zodat ze een aantal processen op orde kunnen brengen, zoals de opschalingsfunctie van complexe (zorg)problematiek, de afstemming tussen OOV en sociaal domein en de samenwerking tussen gemeenten onderling (vooral relevant voor de kleinere gemeenten). Er zijn ook gemeenten die de meerwaarde van het veiligheidshuis (nog) niet zien. De ervaring leert dat als zich in zo'n gemeente eenmaal een complexe casus heeft voorgedaan, de houding tegenover het veiligheidshuis snel kan veranderen. Ook dit proces lijkt vooral tijd nodig te hebben. Dat gemeenten moeten betalen voor diensten waarvan ze soms een tijdlang geen gebruikmaken, blijkt vanuit het oogpunt van politiek draagvlak soms wel een probleem.

Justitiepartijen doen een stapje terug

De toenemende rol van gemeenten gaat samen met een terugtrekkende beweging van justitiepartijen. We zien dit duidelijk bij het Openbaar Ministerie en de politie, partijen die voorheen vaak als trekkers functioneerden, maar ook bij een organisatie als de reclassering. Van voortrekkers zijn het nu 'gewone' partners geworden. Deze organisaties trekken soms ook hun medewerkers terug uit de ketenkantoren of ze sturen functionarissen met minder mandaat naar de casusoverleggen.

Sturing op de veiligheidshuizen is erg diffuus

Ondanks de grotere rol van gemeenten in de sturing van de veiligheidshuizen, blijkt in de praktijk ook een woud aan gremia rond de veiligheidshuizen actief te zijn, waarbij niet altijd helder wordt wie op welk niveau met betrekking tot wat beslist. De facto sturing van het veiligheidshuis is niet alleen aan de orde in de stuurgroepen of besturen van de betreffende samenwerkingsverbanden, maar ook in allerlei bovengemeentelijke gremia zoals districtelijke veiligheidsoverleggen, gemeentelijke samenwerkingsverbanden, AJB's, projectgroepen en wat dies meer zij. Soms gaat het alleen om afstemming, andere keren worden er verregaande beslissingen genomen. Dit beeld wordt verder gecompliceerd, omdat de gremia waar formeel de beslissingen worden genomen niet in alle gevallen de plekken zijn met de grootste bestuurlijke betrokkenheid. Het komt ook voor dat stuurgroepen niet inhoudelijk sturen en volstaan met het 'afhameren' van wat de ketenmanager hen aanlevert. Dit levert al met al een erg diffuus beeld op.

Discussie over sturing op casuïstiek als voorbeeld

Eén van de aspecten waar veiligheidshuizen op gestuurd (kunnen) worden, betreft de casuïstiek die zij behandelen. We gaan hier wat dieper op in, omdat de sturingsrol van gemeenten hier mogelijk op gespannen voet staat met het landelijk kader.

Aan de ene kant zien we veiligheidshuizen die de criteria voor complexe casuïstiek uit het landelijk kader hebben vertaald in aanmeldcriteria waar alle casuïstiek aan moet voldoen, aan de andere kant zien we veiligheidshuizen die hun casuïstiek verkrijgen via zogenaamde Top-X lijsten. In diverse veiligheidshuizen die wij hebben onderzocht bestaan deze verschillende vormen van instroom ook naast elkaar. De instroom via de aanmeldcriteria is een min of meer zuivere vertaling van het landelijk kader. Het werken met Top-X lijsten die niet nader getriageerd worden wijkt af van het landelijk kader, omdat de nadruk hierbij niet a priori ligt op de complexiteit van individuele casus, maar op de urgentie van een maatschappelijk probleem dat de Top-X lijst adresseert (zoals *high impact crimes* en huiselijk geweld). De Top-X-werkwijze garandeert niet dat casuïstiek die op deze wijze het veiligheidshuis binnenkomt ook complex is volgens de definitie van het landelijk kader (hoewel dit wel het geval kan zijn).

Wij hebben in dit rapport aangegeven dat de instroom van casuïstiek via een Top-X lijst gezien kan worden als een doelgroepbenadering, omdat het vaak om plegers van bepaalde feiten gaat. In sommige veiligheidshuizen is men een voorstander van het werken met doelgroepen. Een belangrijk argument hiervoor is dat het op uitvoerend niveau beter werkt, vanwege de aanwezigheid van vaste partijen bij het casusoverleg, de expertise die nodig is in de aanpak van specifieke problemen en de voordelen die het heeft op privacyvlak. Het tweede argument is dat de doelgroepenbenadering vooral vanuit het lokale, gemeentelijke niveau wordt gewenst en dat deze focus aldus een automatische bestuurlijke betrokkenheid geeft, wat de kwaliteit en borging van de aanpak ten goede komt. De Top-600 aanpak in Amsterdam is hiervan een in het oog springend voorbeeld. Hier trilt de bestuurlijke betrokkenheid door tot in de haarvaten van de uitvoering.

Er worden door (andere) ketenmanagers verschillende bezwaren aangevoerd tegen een manier van werken, waarbij vanuit gemeenten veiligheidsprioriteiten en Top-X-lijsten worden aangemeld bij het veiligheidshuis: het zou een aanzuigende werking hebben, waarbij telkens weer nieuwe problemen op het bord van het veiligheidshuis worden gelegd. Het zou de focus op complexe casuïstiek doen verwateren (omdat maatschappelijke urgentie het uitgangspunt is), waardoor ook casus in het veiligheidshuis komen die monodisciplinair kunnen worden afgedaan. Ten slotte wordt als argument genoemd dat het niet de functie van veiligheidshuizen is om gemeentelijke prioriteiten op veiligheidsgebied uit te voeren, maar om vastgelopen professionals in het voorveld te ondersteunen.

Het laatste argument is het meest fundamentele, omdat het raakt aan de vraag voor wie het veiligheidshuis werkt. De meeste veiligheidshuizen zien zichzelf vooral als ondersteunend aan de professionals in het voorveld en niet als 'uitvoeringsdienst' van de gemeente. Het argument dat Top-X lijsten leiden tot instroom die ook monodisciplinair kan worden afgedaan, maakt gebruik van een onderbouwing in 'categorieën casuïstiek' die wel en niet

thuishoren in het veiligheidshuis. Het gaat om personen die worden omschreven als *bad*, *sad* en *mad*. Het idee is dat een Top-X aanpak vooral personen in beeld brengt die *bad* zijn, en waarmee buiten het strafrecht om weinig valt te bereiken. Hiermee wordt een extra criterium benoemd dat niet in het landelijk kader is geformuleerd, namelijk dat personen in het veiligheidshuis in beginsel beïnvloedbaar moeten zijn. Overigens maakt de aanpak binnen de Top-600 duidelijk dat ook een monodisciplinaire aanpak (bijvoorbeeld afdoening via het strafrecht als iemand niet wil meewerken aan reïntegratie of zorgtrajecten) aan kracht kan winnen door samenwerking, omdat een Officier van Justitie in deze gevallen een sterkere zaak kan voorleggen wanneer hij over betere informatie uit het sociaal domein beschikt. Een verdachte kan bijvoorbeeld niet 'wegkomen' met een verhaal dat hij goed bezig is, omdat het tegendeel volledig gedocumenteerd is. Ook dat kan een resultaat van samenwerking zijn. De eerste twee argumenten die worden aangevoerd tegen de instroom van doelgroepen via gemeenten, de aanzuigende werking en telkens nieuwe problemen, hoeven niet haaks te staan op de uitgangspunten van het veiligheidshuis, mits dit zich blijft beroepen op de geldende criteria uit het landelijk kader.

Het lijkt erop dat ook veiligheidshuizen zelf nog moeten wennen aan de nieuwe rol van gemeenten. Het levert een ietwat paradoxale situatie op: aan de ene kant zien we veiligheidshuizen die klagen over de gebrekkige betrokkenheid van (sommige) gemeenten en het feit dat ze op uitvoerend niveau -vanuit het sociaal domein- geen casuïstiek aanleveren. Aan de andere kant, als gemeenten op bestuurlijk niveau 'over de brug komen' en hun wensenlijstjes bij de veiligheidshuizen neerleggen, zien we soms een wat terughoudende reactie. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat zowel veiligheidshuizen als gemeenten wat dit betreft in een overgangsfase zitten: veiligheidshuizen willen zich conform het landelijk kader 'terugtrekken' op complexe casuïstiek, terwijl gemeenten door de transities worden geconfronteerd met een aantal problemen/thema's waarvoor ze verantwoordelijk zijn, maar nog geen oplossing hebben. Bij gebrek aan andere voorzieningen kijken ze nu soms (nog) naar het veiligheidshuis.

Er is geen reden tot zorg voor de veiligheidshuizen dat gemeenten hen gaan overspoelen met casuïstiek. De nieuwe doelgroepen die de laatste jaren in beeld zijn gekomen, zoals geradicaliseerden en -vooral- verwarde personen, leveren hiervoor het bewijs. Vooral bij deze laatste groep zien we dat veiligheidshuizen goed in staat zijn hun grenzen af te bakenen: deze casuïstiek wordt pas na toetsing aan de criteria van het landelijk kader in het veiligheidshuis besproken.

Het heeft voordelen als gemeenten, via PGA/Top-X lijsten of op andere wijzen hun veiligheidsprioriteiten stellen en het veiligheidshuis inzetten voor dat deel van de problematiek dat complex en ketenoverstijgend is. Het borgt de veiligheidshuizen op het niveau waar het het hardst nodig is: dicht bij de personen en de plekken waar de problemen zich voordoen, en dicht bij de lokale partijen die nodig zijn om deze problemen op te lossen. De beleidsprioriteiten van gemeenten en de focus op complexe casuïstiek in veiligheidshuizen hoeven elkaar niet te bijten.

Een beetje eenheid en heel veel verscheidenheid

De toenemende focus op complexe casuïstiek en de toegenomen rol van gemeenten in de veiligheidshuizen (zowel qua sturing als op uitvoerend niveau in de casusoverleggen) zijn te beschouwen als twee belangrijke convergerende bewegingen die voortvloeien uit het landelijk kader. Ten aanzien van de overige aspecten die hierin worden benoemd is het moeilijk een algemeen beeld van de ontwikkelingen te schetsen, omdat de verschillen tussen de veiligheidshuizen en/of wat ze zouden moeten zijn, daarvoor te groot zijn. Dit raakt enerzijds aan fundamentele kwesties, zoals de functies die het veiligheidshuis moet vervullen (wel/geen casusregie doen, wel/geen informatieknooppunt zijn) en wiens problemen het nu moet oplossen (professionals in het voorveld of bestuurlijke prioriteiten van gemeenten), maar het raakt ook aan allerlei verschillen in de wijze waarop veiligheidshuizen organisatorisch en procedureel georganiseerd zijn. In en rond de veiligheidshuizen bestaan zeer uiteenlopende ideeën over hoe om te gaan met deze verschillen, of meer specifiek: hoe om te gaan met de vraag wat moet worden gestandaardiseerd en op welke vlakken diversiteit gewenst of nodig is. Dit raakt overigens niet alleen aan verschillende visies op het veiligheidshuis, maar ook aan belangentegenstellingen tussen partijen in het veiligheidshuis.

Het is duidelijk dat een standaard op tenminste enig criterium nodig is om het veiligheidshuis als entiteit herkenbaar te maken voor de partijen in hun omgeving. Het behandelen van complexe, ketenoverstijgende casuïstiek is nu dit criterium, ondanks het feit dat ook dit criterium nog niet in alle veiligheidshuizen in dezelfde mate en op dezelfde wijze wordt ingevuld. De meeste betrokkenen zijn het erover eens dat dit in ieder geval een belangrijk definiërend kenmerk van veiligheidshuizen is. Of verdere standaardisering nodig is of niet, daarover verschillen de meningen. Standaardisering heeft in ieder geval twee belangrijke voordelen: het vergroot de herkenbaarheid van het concept veiligheidshuis (wat nu een probleem is, omdat de term overal iets anders inhoudt), wat in het algemeen de bekendheid in hun omgeving en daarmee de functionaliteit ten goede zal komen. Een tweede voordeel is dat standaardisering tegemoet komt aan de wens van justitieorganisaties om op eenheidsniveau (het niveau van de gerechtelijke kaart)⁵⁵ één helder aanspreekpunt te hebben en bij voorkeur een aanspreekpunt dat overal in de regio op dezelfde manier georganiseerd is. Dit maakt het voor hen gemakkelijker om te participeren. Een belangrijk argument tegen standaardisering is dat de contexten hiervoor te uiteenlopend zijn. Dit levert niet alleen praktische problemen op, maar het raakt ook aan legitimiteitsvragen: als een veiligheidshuis niet goed genoeg is ingebed in en aangesloten op de lokale omstandigheden en behoeften, zal het draagvlak onvoldoende zijn om goed te kunnen functioneren. Een voorbeeld hiervan vinden we in het beleid om in 2009 de veiligheidshuizen landelijk dekkend 'uit te rollen' over het land. In gebieden waar dit destijds is gebeurd, hebben regiogemeenten nog steeds meer moeite met veiligheidshuizen, die zij zien als iets dat 'vanuit Den Haag is gedropt' en dus niet van hen is.

⁵⁵ Hierbij is Nederland ingedeeld in tien gebieden.

Tussen de gerechtelijke kaart en gemeenten: spin in het web of hangen in het luchtledige?

Het vraagstuk van standaardisering en diversiteit raakt ook aan de geografische dimensie van het veiligheidshuis. Op dit moment zijn de meeste veiligheidshuizen georganiseerd op het niveau van de veiligheidsregio's. Daarvan zijn er 25. In enkele veiligheidsregio's zijn (nog) meer veiligheidshuizen. De trend van de afgelopen jaren is geweest het terugbrengen van het aantal veiligheidshuizen tot één per veiligheidsregio. De justitiepartijen opereren op het niveau van de tien eenheden van de gerechtelijke kaart die in 2013 is doorgevoerd. Dit levert een kleine regio rond Amsterdam op, maar in Oost-Nederland een regio die zich uitstrekt van Gorinchem tot ver boven Zwolle. Het sociaal domein dat nodig is voor de uitvoering van veel zorgtaken is op het niveau van gemeenten georganiseerd. Veiligheidshuizen brengen deze twee geografische niveaus bij elkaar en zitten in de veiligheidsregio precies tussen beide niveaus in. Deze positie maakt dat veiligheidshuizen doorgaans in zeer complexe institutionele contexten moeten opereren. Dat ze los staan van de niveaus waarop de meeste van hun partners georganiseerd zijn, maakt het er niet gemakkelijker op. Het is niet verwonderlijk dat dit bij partners en de verdere omgeving weleens de vraag oproept van wie en voor wie die veiligheidshuizen nu zijn. Door het intermediaire geografische niveau zijn ze van iedereen, maar daardoor ook van niemand. Ze kunnen spin in het web zijn, maar tegelijkertijd ook in het luchtledige hangen. Doordat de focus steeds meer is komen liggen op complexe casuïstiek, zijn de verbindingen met de partners op uitvoerend niveau ook nog eens (sterk) afgenomen: steeds minder professionals van de deelnemende organisaties hebben met de veiligheidshuizen te maken. Voor velen van hen is het veiligheidshuis letterlijk en figuurlijk iets geworden dat op afstand staat. Het vaak gesignaleerde knelpunt dat veiligheidshuizen onbekend zijn in de omgeving is dus helemaal niet verwonderlijk en hangt samen met het feit dat veiligheidshuizen aan de ene kant steeds grotere gebieden bestrijken, terwijl ze aan de andere kant steeds minder casus behandelen. De totale omvang van de zelfstandige veiligheidshuizen in termen van personeel (landelijk minder dan 250 fte) is dermate gering dat het ook de vraag oproept of het niet de moeite loont de 'veiligheidshuisfunctie' in de her en der opkomende regionale gemeentelijke voorzieningen onder te brengen (waar nu al de inkoop van zorg wordt gecentraliseerd, of de opschaling van complexe zorgproblematiek plaatsvindt). Hoe dan ook lijkt het voor de hand te liggen dat op termijn de gemeentelijke en/of bovengemeentelijke opschalingsvoorzieningen voor complexe casuïstiek zullen toegroeien naar wat nu de veiligheidshuizen zijn. Het gaat echter om bijzonder complexe processen, die zich moeilijk van bovenaf laten sturen.

Geen nieuwe veranderingen in landelijk kader s.v.p.

De gedachte -het was geen aanbeveling- dat de veiligheidshuisfunctie in de toekomst weleens gekoppeld zou kunnen worden aan (regionale) gemeentelijke opschalingsvoorzieningen op het terrein van zorg en veiligheid, staat overigens haaks op de hier en daar gehoorde (sterke!) wens om nu even geen nadere veranderingen aan te brengen in het landelijk kader. Veel veiligheidshuizen die werk hebben gemaakt van dit landelijk kader hebben net hun werkprocessen hierop aangepast en zijn nog volop bezig om de partners hieromtrent op de hoogte te stellen. Vooral van de kleinere veiligheidshuizen,

maar zeker ook van een aantal grotere, vraagt het heel veel energie en vooral ook tijd om dit allemaal te laten 'landen'. De transities in het sociaal domein en ook elders hebben volgens deze betrokkenen ook tijd nodig om zich te zetten. Aangezien al deze ontwikkelingen nog volop gaande zijn, wordt er door sommigen voor gepleit voorlopig even geen nieuwe stappen te zetten, totdat duidelijk is hoe de huidige veranderingen gaan uitwerken.

Het op de achtergrond raken van de maatschappelijke doelstellingen

De vele interne en externe veranderingen van de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat veiligheidshuizen, meer nog dan in het verleden, exclusief georiënteerd zijn (geraakt) op de proces- en organisatiekant van hun werk. De output- en outcome-doelstellingen (wat moet het opleveren en waartoe moet het -maatschappelijk- leiden?) zijn nogal op de achtergrond geraakt. Sommige ketenmanagers zijn ook van mening dat zij geen verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen, omdat het veiligheidshuis alleen de samenwerking tussen partners faciliteert door middel van procesregie; het zijn in hun optiek dus deze partners die hiervoor verantwoordelijkheid dragen, of het samenwerkingsverband als geheel.

We signaleren een contrast tussen de visie die in het landelijk kader is neergelegd omtrent de maatschappelijke doelstellingen die het veiligheidshuis dient te bevorderen en de opvattingen die hieromtrent in de praktijk leven. Ten opzichte van vijf jaar geleden is dit een opvallend verschil te noemen. Uit het onderzoek van Rovers (2011) bleek dat toen het nadenken over en zo mogelijk verantwoorden van de maatschappelijke effecten tamelijk prominent speelde. Van Delden (2009) beschrijft in zijn proefschrift hoe netwerkorganisaties, zoals het veiligheidshuis, zich alleen kunnen ontwikkelen indien in verschillende stadia van ontwikkeling bepaalde resultaatcondities worden vervuld. Het ontbreken van een gedeelde visie over de te realiseren doelstellingen kan in dit verband zonder meer als een risicofactor worden beschouwd. De discussie over de doelstellingen die het veiligheidshuis dient te realiseren (proces én uitkomstdoelen, of alleen procesdoelen) gaat vooraf aan veel andere kwesties die in dit rapport ook al aan de orde zijn geweest, zoals de vraag naar de functie die het veiligheidshuis vervult in de samenwerking (alleen procesregie of ook casusregie). Het belang van het centraal blijven stellen van de maatschappelijke doelstellingen, hoe moeilijk deze ook te meten zijn, is niettemin meerledig: het creëert niet alleen een externe prikkel (en daarmee een toetssteen) die focus en richting geeft aan de samenwerking, maar het geeft partijen in het veiligheidshuis ook een helderder beeld over verantwoordelijkheden en wie waarop aangesproken kan worden. In de huidige situatie zijn deze verantwoordelijkheden soms tamelijk diffuus. Doordat meer partijen verantwoordelijkheid dragen, kan zich ook de situatie voordoen dat uiteindelijk niemand verantwoordelijk is (als het misgaat). In geval van complexe casuïstiek is deze diffusie een ongewenst uitgangspunt.

Door de focus op complexe casuïstiek doet zich overigens ook nog een paradoxaal effect voor ten aanzien van het realiseren van bijvoorbeeld recidivevermindering. Hiertoe zijn veiligheidshuizen nu minder in staat dan voorheen, omdat men nu meer aan de 'achterkant'

zit waar situaties meestal al ontspoord zijn. Toen veiligheidshuizen nog doelgroepoverleggen hadden over personen die meer aan de 'voorkant van de problematiek' zaten (zoals risicojongeren), konden ze hun preventieve functie ook beter waarmaken.⁵⁶

De 'uitdijende' omgeving

De ontwikkeling van ZSM, Veilig Thuis en de jeugdbeschermingstafels, en de transities in het sociaal domein, maken dat veel casuïstiek niet meer het veiligheidshuis bereikt. Deels gaat het hierbij om casuïstiek waarvan je mag verwachten dat deze in het veiligheidshuis wordt opgepakt vanwege zijn complexiteit en ketenoverstijgend karakter. De redenen dat deze casuïstiek niet het veiligheidshuis bereikt is velerlei: onbekendheid met het veiligheidshuis, handelingsverlegenheid van de professionals, of nieuwe procedures die nog niet op orde zijn. Het lijkt er echter ook op dat de voornoemde organisaties en gremia zichzelf in toenemende mate in staat achten om deze casuïstiek zelf op te pakken. We zien dit onder andere bij gemeenten die vanuit het sociaal domein opschalingsvoorzieningen aan het creëren zijn voor complexe casuïstiek (op het vlak van zorg, jeugd en verwarde personen), waarbij ze soms rechtstreeks contact zoeken met justitiepartijen, bij ZSM die plusvarianten ontwikkelt om complexe casuïstiek meer gecontextualiseerd te kunnen afdoen, en bij Veilig Thuis die eigen lijnen met politie en zorgorganisaties heeft en dientengevolge meer casuïstiek zelf afdoet. Deze ontwikkelingen staan nu nog overal in de kinderschoenen, dus het is afwachten hoe een en ander zich gaat ontwikkelen, maar de contouren van een uitdijende omgeving die casuïstiek 'opslokt' die voorheen in het veiligheidshuis kwam, zijn wel zichtbaar.

Vooraf de rol van gemeenten hierbij is interessant, omdat deze, in hun eentje -of als ze kleiner zijn: in samenwerking met andere gemeenten-, nu volop bezig zijn oplossingen te vinden voor allerlei problematiek waarvoor men na de decentralisaties verantwoordelijk is geworden. De vraag is of deze ontwikkeling netjes gaat aansluiten op het landelijk kader, of dat gemeenten steeds vaker ook casuïstiek gaan behandelen die nu in het veiligheidshuis op tafel ligt. Omgekeerd wordt vanuit de veiligheidshuizen nu vaak de zorg geuit dat het gemeentelijk voorveld de zaken niet op orde heeft, waardoor men zich gedwongen ziet casuïstiek te behandelen die niet in het veiligheidshuis thuishoort. Zowel het bestaan van dubbele voorzieningen als het ontbreken van voorzieningen voor bepaalde casuïstiek, kan in deze periode gesignaleerd worden.

Criteria voor afschalen zijn niet geformuleerd

De criteria om een casus op te schalen naar het veiligheidshuis zijn, ofschoon enigszins ruim en vaag geformuleerd, uitvoerig verwoord in het landelijk kader. Zoals we zagen vinden de meeste betrokkenen ze goed bruikbaar, omdat de vaagheid ruimte geeft voor maatwerk in

⁵⁶ De bedoeling van het landelijk kader is dat gemeenten lokale voorzieningen treffen om dit gat te vullen. Dit gebeurt lang nog niet overal.

uiteenlopende contexten. De criteria voor afschalen worden in het landelijk kader niet benoemd en dit geeft aanleiding tot zeer uiteenlopende rolopvattingen en praktijken in veiligheidshuizen, die vervolgens respectievelijk kort- dan wel zeer langdurig de casus onder zich houden. Nu zijn er ook wel redenen waarom een casus soms niet afgeschaald kan worden, bijvoorbeeld omdat voorzieningen in het voorveld niet op orde zijn, maar het ontbreken van heldere criteria voor afschaling draagt niet bij aan een duidelijke positiebepaling van het veiligheidshuis.

Tot slot

De invoering van het landelijk kader zien we vooral terug in de toegenomen focus op complexe casuïstiek en in de toegenomen rol van gemeenten in het veiligheidshuis, op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau. Voor het overige kenmerkt de situatie in veiligheidshuizen zich door grote onderlinge verschillen op tal van terreinen. Het beeld is daardoor erg diffuus. In zijn algemeenheid hebben de veranderingen van de afgelopen jaren, zowel intern (invoering landelijk kader) als extern (de transities in de omgeving) ertoe geleid dat veiligheidshuizen veel casuïstiek hebben afgestoten, maar dat ze ook veel casuïstiek zijn kwijtgeraakt, omdat partijen in de omgeving het veiligheidshuis niet goed (meer) kunnen vinden, niet meer nodig hebben, of niet nodig denken te hebben. De institutionele situatie was altijd al complex voor veiligheidshuizen, maar lijkt alleen maar complexer geworden. Tal van knelpunten laten zich niet oplossen zonder weer nieuwe knelpunten te creëren. Tegelijkertijd zijn velen van mening dat het nodig is om de situatie even aan te kijken, omdat veel transities in en rond de veiligheidshuizen zich nog niet hebben uitgekristalliseerd. De overgrote meerderheid van de betrokkenen is wel van mening dat een voorziening als het veiligheidshuis (hard) nodig is om complexe casuïstiek te kunnen behandelen. Over (mogelijk) andere rollen en functies van het veiligheidshuis lopen de meningen doorgaans nogal uiteen. Het behandelen van complexe casuïstiek, waarbij het veiligheidshuis de procesregie verzorgt, wordt gezien als de kern van het veiligheidshuis.

Gebruikte bronnen

- Aboutaleb, A. 2015. Voortgang aanpak HIC (Raadsbrief). 28-4-2015. Raadsstukken gemeente Rotterdam.
- Bureau Regioburgemeesters 2014. Aansluiting Veiligheidshuizen-ZSM. Stand van zaken april/mei 2014. Uitvraag op verzoek van de regioburgemeesters. Den Haag.
- Delden, P. J. van 2009. Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten, Delft, Eburon.
- Hoekstra, R. J., Hoorn, E. V., Wit, L. D. & Zuiderhoudt, R. 2015. Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013a. Landelijk kader Veiligheidshuizen; vóór en dóór de partners. Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013b. Tafelmanieren: samen op weg naar een effectieve triagetafel. Den Haag.
- Nelissen, P. P. 2010. Vastpakken en niet meer loslaten. Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen. Maastricht: Nelissen Onderzoek & Advies.
- Nijmeijer, P. 2015. Halfjaarmonitor 2015 Top600 24-9-2015. Raadsstukken gemeente Amsterdam.
- Openbaar Ministerie 2014. Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. Den Haag.
- Rovers, B. 2011. Resultaten van veiligheidshuizen. 's-Hertogenbosch: BTVO.
- Vianen, R. T., C. Hoogeveen, G. J. Slump, A. M. Maaskant, A. M. Persoon 2008. Evaluatie Justitie in de Buurt - Nieuwe Stijl. Verbindende netwerken in veiligheidshuizen. Woerden: Van Montfoort.
- VNG 2015. Model voor de samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis, politie en OM. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

- Em. prof. dr. A.J.A. Felling (RU - Radboud Universiteit; voorzitter)
- Mr. M. Geuzinge (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
- Mr. W.M. de Jongste (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)
- R. Kartodirdjo (Landelijk Vereniging Managers Veiligheidshuizen)
- Mr. dr. A.G. Mein (Hogeschool Amsterdam - Maatschappij en Recht)
- Drs. M. N. Nooteboom (Openbaar Ministerie - Parket Generaal)
- Mr. M. S. Pont MSc (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Mr. T.E. Stikker (GGZ Nederland)

Bijlage 2a Itemlijst breedtescan

Zie bijlage 2b voor operationalisering van items in vragenlijst

Bijlage 2a Itemlijst breedtescan		
Item	Waarde(n)	Bron
Algemeen functioneren en landelijk kader		
Centrum- of zetelgemeente	Naam gemeente	Documenten
Datum laatste convenant	jaartal:	Documenten
Convenant over informatie-uitwisseling (privacyconvenant) gesloten	Nee ja, jaartal: ...	Documenten
Zijn er partijen die structureel geen of te beperkt informatie delen (bijv met een beroep op privacyregels)?	Nee Ja, 1 partij namelijk: ... Ja, meerdere partijen, n.l.	Vragenlijst KM
Rechtsvorm van samenwerking	Geen rechtsvorm, Stichting, anders n.l....	Convenant
Deelnemende organisaties bestuurlijke samenwerking (alleen contractpartijen)	Opsomming soort organisaties + aantal	Documenten
Zijn er organisaties <u>die het convenant niet hebben ondertekend</u> , maar wel belangrijk zijn voor het goed functioneren van het VHH? Zo ja welke?	Nee Ja, n.l. ...	Vragenlijst KM
Is er een (ambtelijke) voorbereidingsgroep waar het beleid van de regionale stuurgroep wordt voorbereid?	Ja/nee	Vragenlijst KM
Wie is/zijn in de praktijk de trekker(s) van de bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en deelnemende organisaties?	Manager veiligheidshuis Ambtenaar centrumgemeente Samen Andere kartrekker(s), n.l....	Vragenlijst KM
Zijn er organisaties <u>die het convenant hebben ondertekend</u> maar onvoldoende (kunnen of willen) bijdragen in het veiligheidshuis? Zo ja, welke zijn dat?	1. 2. 3.	Vragenlijst KM
Thematische casusoverleggen in het VH	Nee/Ja	Documenten
Top-X aanpak in veiligheidshuis	Nee/ja	Documenten
Invoering van Casus op Maat	Geheel, beperkt, (nog) niet ingevoerd	Vragenlijst KM
Vervullen expertfunctie voor deelnemende organisaties?	Niet of nauwelijks Sporadisch structureel	Vragenlijst KM
VHH is in staat de gestelde doelen te realiseren (stelling)	Volledig Grotendeels In beperkte mate Niet of nauwelijks	Vragenlijst KM
Belangrijkste knelpunt om de doelen te realiseren		Vragenlijst KM
Wat is de belangrijkste bijdrage die op landelijk niveau geleverd kan worden om knelpunten op te lossen?		Vragenlijst KM
Belangrijkste kans voor VHH de komende jaren		Vragenlijst KM
Randvoorwaarden financiering en personeel		
Totale begroting VH 2015 (uitgaven)	Bedrag	Documenten
Bijdrage MinVenJ	Bedrag	Documenten
Overige financiële bijdragen van	Bedragen per partij	Documenten

contractpartijen/partners		
Gelden uit andere bronnen op de begroting van het VH (+herkomst)	Bedragen	Documenten
Verdeelsleutel cofinanciering gemeenten	Aantal inwoners, Schatting casussen, Combinatie van 1 en 2, Gelijke bijdrage, anders n.l. ...	Documenten
Worden gemeenten die niet meefinancieren, wel bediend door het VVH?	Nee/ja/deels	Vragenlijst KM
Omvang personele bezetting VHH	Specificeer FTE totaal	Documenten
Omschrijving functies (+aantal/FTE)	Functiegroepen (+ fte) - Km - Procesmanagers - Informatie - Ondersteunend - Overige	Documenten
Manager en personeel qua kennis en vaardigheden voldoende toegerust voor huidige taken (stelling)	Ja/nee/deels	Vragenlijst KM
Complexe casuïstiek en nieuwe taken		
Definitie van complexe casuïstiek benoemd in documenten VHH	Ja/nee	Documenten
Indien ja: welke definitie gehanteerd	Landelijk Eigen definitie, n.l.	Documenten
Bestaan er belangrijke verschillen van opvatting over welke complexe casuïstiek in het VHH moet worden opgepakt.	Nee, enigszins, sterk	Vragenlijst KM
Schatting van het deel van complexe casuïstiek in het werkgebied dat wordt aangedragen en besproken in het VHH		Vragenlijst KM
Belangrijkste redenen dat niet alle complexe casus VHH bereiken (max 2)	reden 1:..... reden 2: nvt	Vragenlijst KM
Verdeling aangedragen casus over partijen	100% verdeeld over partijen (vastgelegde gegevens / schatting)	Documenten Vragenlijst KM
Heeft het VHH sinds de implementatie van het LK nog nieuwe taken erbij gekregen?	Ja/nee	Vragenlijst KM
Zo ja: welke taken?	-Jihadisme: ja/nee -Verwarde personen: ja/nee -Andere taken/doelgroepen, nl...	Vragenlijst KM
Regierol gemeenten		
Alle deelnemende gemeenten hebben een bijdrage geleverd aan het formuleren van een gezamenlijke visie op samenwerking in het VHH (stelling)	• alle gemeenten • > 50% van de gemeenten • 25 - 50% van de gemeenten • < 25% van de gemeenten • geen enkele gemeente • weet niet	Vragenlijst KM
De deelnemende gemeenten spelen een actieve rol bij het aandragen van complexe casuïstiek voor het VHH (stelling)	• alle gemeenten • > 50% van de gemeenten • 25 - 50% van de gemeenten • < 25% van de gemeenten	Vragenlijst KM

	• geen enkele gemeente • weet niet	
De deelnemende gemeenten voeren zelf ook procesregie bij complexe casuïstiek (bijv. via een eigen procesmanager binnen of buiten het VHH) (stelling)	• alle gemeenten • > 50% van de gemeenten • 25 - 50% van de gemeenten • < 25% van de gemeenten • geen enkele gemeente • weet niet	Vragenlijst KM
Interactie met omgeving (bestuurlijk/uitvoerend)		
Afstemming regionale agenda van VHH met gremia/organisaties	Nee ja n.l. met ...	Vragenlijst KM
Vindt binnen het VHH triage plaats?	Ja, belangrijke taak van VHH Ja, in beperkte mate Nee	Vragenlijst KM
Zo ja, worden hierbij op structurele basis andere organisaties/partijen betrokken?	Nee Ja	Vragenlijst KM
Bestaat er buiten het veiligheidshuis een triage-procedure waaraan verschillende overlegtafels, zoals het veiligheidshuis, Veilig Thuis, Sociale wijkteams e.d. deelnemen?	Ja Nee	Vragenlijst KM
Welke partij of partijen in de regio worden nu gemist in de afstemming over wie welke casuïstiek oppakt (max. 3)?	1. ... 2. ... 3. ...	Vragenlijst KM

Bijlage 2b Vragenlijst ketenmanagers breedtescan

Introductie

Deze vragenlijst is onderdeel van het onderzoek naar het Landelijk Kader Veiligheidshuizen. In opdracht van het WODC gaan we na in hoeverre dit landelijk kader is doorgevoerd en hoe er wordt gewerkt in de veiligheidshuizen. U vindt vragen over de volgende onderwerpen:

- Sturing en bestuurlijke samenwerking
- Taken en uitvoering in de praktijk
- Complexe casuïstiek
- Triage en afstemming

De vragen richten zich steeds op samenwerking in het veiligheidshuis waar u werkzaam bent als (keten)manager.

Het invullen kost circa 10 tot 15 minuten.

1. Van welk veiligheidshuis ben u de (keten)manager?

.....

2. Zijn er organisaties die het samenwerkingsconvenant niet hebben ondertekend, maar die wel belangrijk zijn voor het goed functioneren van het veiligheidshuis?

- Nee (door naar)
- Ja
- Er is geen getekend samenwerkingsconvenant (door naar)

3. Welke organisaties zijn dit?

-
-
-
-

4. Zijn er organisaties die het convenant hebben ondertekend, maar onvoldoende (kunnen of willen) bijdragen in het veiligheidshuis?

- Ja
- Nee
- Anders, namelijk:

5. Welke organisaties zijn dat?

-
-
-
-

6. Is er een (ambtelijke) voorbereidingsgroep waar het beleid van de regionale stuurgroep wordt voorbereid?

- Ja
- Nee
- Anders, namelijk:

7. Wie is of zijn in de praktijk de trekker(s) van de bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en deelnemende organisaties?

- Manager veiligheidshuis
- Ambtenaar centrumgemeente
- Manager veiligheidshuis samen met ambtenaar centrumgemeente
- Anders, namelijk:

8. Wordt bij het vaststellen van de regionale bestuurlijke agenda rekening gehouden met agenda's van andere gremia en organisaties? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Geen afstemming met gremia/organisaties (door naar ...)
- Ja, met het APJ (door naar ...)
- Ja, met de landelijke stuurgroep veiligheidshuizen (door naar ...)
- Ja, met andere gremia of organisaties

9. Welke zijn deze andere gremia of organisaties? Nb: leeg laten indien niet van toepassing

-
-
-
-
-

10. Hoeveel deelnemende gemeenten hebben een bijdrage geleverd aan het formuleren van een gezamenlijke visie op samenwerking in het veiligheidshuis

- Alle gemeenten
- > 50% van de gemeenten
- 25 - 50% van de gemeenten
- < 25% van de gemeenten
- Geen enkele gemeente
- Een onbekend deel

11. Hoeveel deelnemende gemeenten spelen een actieve rol bij het aandragen van complexe casuïstiek voor het veiligheidshuis

- Alle gemeenten
- > 50% van de gemeenten
- 25 - 50% van de gemeenten
- < 25% van de gemeenten
- Geen enkele gemeente
- Een onbekend deel

Dan volgen nu enkele vragen over taken van het veiligheidshuis en de uitvoering in de praktijk

12. Worden gemeenten die niet meefinancieren, wel bediend door het veiligheidshuis?

- Nee
- Deels
- Ja
- Niet van toepassing, want alle gemeenten in de regio financieren mee

13. Heeft het veiligheidshuis sinds de implementatie van het LK er expliciet nieuwe taken bij gekregen?

- Ja
- Nee (door naar)

14. Welke taken zijn dit?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Jihadisme
- Verwarde personen
- Andere taken/doelgroepen, namelijk

15. In hoeverre vervult het veiligheidshuis in de praktijk een expertfunctie voor deelnemende organisaties? Let wel: we doelen hier op méér dan alleen verstrekken van casusinformatie door het veiligheidshuis.

- Niet of nauwelijks
- Af en toe
- Structureel

16. Wat is op dit moment het belangrijkste knelpunt om de gestelde doelen te realiseren?

-

17. Kun je in één zin aangeven wat de belangrijkste bijdrage is die op landelijk niveau geleverd kan worden om dit op te lossen?

-

Dan volgen nu twee vragen die betrekking hebben op alle casuïstiek die in het veiligheidshuis wordt aangedragen.

18. Wordt geregistreerd per casus welke partner deze aandraagt?

- Ja
- Nee

19. Kunt u (op basis van vastgelegde gegevens of een schatting) aangeven wat de procentuele verdeling van aangedragen casus is per organisatie?

NB: vul steeds een percentage in

- % door politie
- % door CJG / gemeente
- % door gecertificeerde instelling JB of JR / voormalig BJZ
- % door Veilig Thuis
- % door GGZ
- % door GGD
- % door Raad voor de Kinderbescherming
- % door LVB-organisatie
- % door OM
- % door reclassering
- % overig

20. Welke organisatie(s) rekent u in de voorgaande vraag onder de categorie 'overig'?

-

In het landelijk kader is aangegeven dat veiligheidshuizen zich met name dienen te gaan richten op complexe, meervoudige problematiek met een (potentiële) veiligheidscomponent.

21. Bestaan er in het werkgebied van uw veiligheidshuis belangrijke verschillen in opvatting over welke *complexe casuïstiek* in het veiligheidshuis dient te worden behandeld?

- Nee, dat is niet of nauwelijks aan de orde
- Ja, enigszins
- Ja, in sterke mate

22. Kunt u een grove schatting maken van het deel van deze complexe casuïstiek in uw werkgebied dat daadwerkelijk in het veiligheidshuis wordt aangedragen en besproken? (vul een percentage in aub)?

- Schatting:

23. Er zijn verschillende redenen waarom complexe casuïstiek soms niet in uw veiligheidshuis terecht komt. Wat zijn volgens u de belangrijkste twee redenen hiervoor?

- reden 1:.....
- reden 2:

24. Hoeveel deelnemende gemeenten voeren zelf ook procesregie bij complexe casuïstiek?

- alle gemeenten
- > 50% van de gemeenten
- 25 - 50% van de gemeenten
- < 25% van de gemeenten
- geen enkele gemeente
- weet niet

Dan volgen nu enkele vragen over behandelde casuïstiek en triage.

25. Vindt *binnen* het veiligheidshuis triage plaats?

- Ja, triage is een belangrijke taak van het veiligheidshuis
- Ja, in beperkte mate
- Nee, triage vindt plaats buiten het veiligheidshuis (door naar vraag ...)

26. Worden bij triage *binnen* het veiligheidshuis op structurele basis andere organisaties/partijen betrokken?

- Nee
- Ja

27. Is er *buiten* uw veiligheidshuis een triageprocedure waaraan verschillende overlegtafels gezamenlijk deelnemen (bijvoorbeeld veiligheidshuis, Veilig Thuis, sociale wijkteams, et cetera)

NB: We doelen op een mogelijke triageprocedure die geheel/deels gericht is op het werkgebied van uw veiligheidshuis

- Nee
- Ja
- Weet niet

Dan volgt nu een vraag over afstemming met betrekking tot casuïstiek in brede zin.

28. Welke partij of partijen in uw werkgebied worden nu gemist in de afstemming over wie welke casuïstiek oppakt (maximaal 3 noemen aub)

- partij/organisatie 1:
- partij/organisatie 2:
- partij/organisatie 3:

29. Zijn er partijen/organisaties die structureel geen of te beperkt informatie delen in uw veiligheidshuis, bijvoorbeeld met een beroep op privacyregels?

- Nee
- Ja

30. Welke partij(en) is/zijn dit? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Politie
- OM
- Gemeente(n)
- Veilig Thuis
- GGZ
- Reclasseringsorganisatie(s)
- Jeugdzorginstellingen
- Raad voor de Kinderbescherming
- Anders, namelijk:

Soms wordt ervoor gekozen om een casus op maat te bespreken in een veiligheidshuis. We bedoelen hiermee dat in het veiligheidshuis met de direct betrokken professionals (en niet met alleen vertegenwoordigers van organisaties) een aanpak wordt afgesproken.

31. Wordt in uw veiligheidshuis op deze wijze gewerkt?

- Ja, werkwijze met op maat bespreken is geheel ingevoerd
- Ja, we passen deze werkwijze beperkt toe
- Nee, we passen deze werkwijze (nog) niet toe

Dan volgen nu nog twee stellingen. Ze hebben betrekking op het veiligheidshuis waar u werkzaam bent en het gehele werkgebied van dit veiligheidshuis.

32. Stelling: “Ketenmanager en personeel van ons veiligheidshuis zijn voldoende toegerust qua kennis en vaardigheden”

- Helemaal mee eens
- Beetje mee eens
- Niet eens/niet oneens
- Beetje mee oneens
- Helemaal mee oneens

33. Stelling: “Ons veiligheidshuis is in staat de gestelde doelen te realiseren”

- Volledig
- Grotendeels
- In beperkte mate
- Niet of nauwelijks

Kunt u tot slot in de volgende zin afmaken?

34. De belangrijkste kans voor ons veiligheidshuis in de komende jaren is.....

-

DANK U WEL VOOR UW DEELNAME

Dit waren alle vragen. Hartelijk bedankt voor uw medewerking. U wordt te zijner tijd door onze opdrachtgever WODC geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek.

Eventuele laatste opmerkingen kunt u hieronder nog kwijt als u wilt

-

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

Functie en organisatie

Veiligheidshuis Gooi & Vechtstreek (n=11)

- Manager, Veiligheidshuis Gooi & Vechtstreek
- Procesmanager & regionaal coördinator nazorg, Veiligheidshuis Gooi & Vechtstreek
- Coördinator Veilig Thuis, regio Gooi- en Vechtstreek
- Ambtenaar OOV, gemeente Gooise Meren
- Ambtenaar OOV, gemeente Wijdmeren
- Teamleider ACT-team, GGZ-Centraal
- Ambtenaar Sociaal Domein, gemeente Hilversum
- Projectleider PGA & Top-X, Openbaar Ministerie
- Regisseur Sociaal plein (sociaal domein), gemeente Hilversum
- Burgemeester, voorzitter stuurgroep, gemeente Wijdmeren
- Medewerker Adviesteam, Raad voor de Kinderbescherming (Jeugdbeschermingstafel, ZSM)

Actiecentrum Veiligheid Amsterdam (AcV)(n=15)

- Manager, AcV Amsterdam
- Adviseur, AcV Amsterdam
- Adviseur, AcV Amsterdam
- Beleidsadviseur, politie Amsterdam
- Liaison Zorgpartijen, AcV Amsterdam (GGD-Amsterdam/GGZ)
- Casusregisseur AcV, Openbaar Ministerie Amsterdam
- Adviseur Ketenmanager, AcV Amsterdam
- Ambtenaar OOV/Jeugd & Veiligheid, gemeente Amstelveen
- Ambtenaar OOV/strategisch adviseur, gemeente Amstelveen
- Casusregisseur AcV, GGD Amsterdam
- Coördinator Nazorg, gemeente Amsterdam
- Programmamanager OJZ (Jeugdzorg), Gemeente Amsterdam
- Clustermanager Jeugdbescherming Regio Amsterdam/Leger des Heils, Amsterdam
- Officier van Justitie/Teamleider PGA, Openbaar Ministerie, arrondissement Amsterdam
- Programmamanager Detentie en Terugkeer, plv. manager, AcV Amsterdam

Veiligheidshuis Zeeland (n=12)

- Directeur, Veiligheidshuis Zeeland
- Integraal procescoördinator, Veiligheidshuis Zeeland
- Integraal procescoördinator, Veiligheidshuis Zeeland
- Integraal procescoördinator, Veiligheidshuis Zeeland
- Medewerker reclassering, Reclassering Nederland
- Medewerker verslavingsreclassering, Emergis Zeeland
- Ambtenaar OOV, gemeente Vlissingen
- Gebiedsofficier, Openbaar Ministerie
- Beleidsadviseur, Openbaar ministerie
- Secretaris, College Zorg en Welzijn (provinciaal overleg van gemeenten Zeeland)
- Medewerker Front office, Veilig Thuis Zeeland
- Manager, Porthos (Sociaal domein Walcheren)

Veiligheidshuis: Zaanstreek-Waterland (n=10)

- Ketenmanager, Veiligheidshuis Zaanstreek-Waterland
- Procescoördinator, Veiligheidshuis Zaanstreek-Waterland
- Reclasseringsmedewerker, Reclassering Nederland
- Liaison Sociaal domein en Veiligheidshuis, gemeente Zaandam
- Gebiedsofficier van Justitie, Openbaar Ministerie
- Ambtenaar OOV, Gemeente Zaanstad
- Politie liaison in Veiligheidshuis, Politie-eenheid Noord-Holland
- Medewerker Backoffice, Veilig Thuis
- Ambtenaar OOV, gemeente Edam-Volendam
- Medewerker Adviesteam, Raad voor de Kinderbescherming

Veiligheidshuis: Brabant Zuidoost (n=13)

- Ketenmanager, Veiligheidshuis Brabant Zuidoost
- Procesmanager, Veiligheidshuis Brabant Zuidoost
- Procesmanager, Veiligheidshuis Brabant Zuidoost
- Procesmanager, Veiligheidshuis Brabant Zuidoost
- Ambtenaar Sociaal domein, gemeente Helmond
- Ambtenaar OOV, gemeente Helmond
- Trajectregisseur Risicjongeren en PGA-HIC, gemeente Helmond
- Ambtenaar OOV, gemeente Eindhoven
- Portefeuillehouder VHH bij politie, Nationale Politie, eenheid Brabant Oost
- Beleidsmedewerker Zorg en Welzijn, lid ambtelijke werkgroep VHH, Gemeente Helmond
- Coördinator Veiligheid, voorzitter Ambtelijke werkgroep VHH, Gemeente Asten en Someren
- Coördinerend Jeugdofficier van Justitie, Openbaar Ministerie, arrondissement Oost-Brabant
- Officier van Justitie, Liaison Veiligheidshuizen, Openbaar Ministerie, Arrondissement Oost Brabant
- Medewerker Adviesteam, Raad voor de Kinderbescherming Zuidoost Brabant

Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (n=13)

- Ketenmanager, Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond
- Projectsecretaris, Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond
- Procesregisseur Veelplegers, Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond
- Procesregisseur ZSM, Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond
- Procesregisseur Jeugd in VHRR, Jeugdbescherming Rotterdam
- Procesregisseur Huiselijk geweld, Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond
- Procesregisseur High Impact Targets, Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond
- Procesregisseur Forensische en intensieve zorg, Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond
- Directeur, Reclassering Nederland, regio Zuidwest
- Ambtenaar OOV, gemeente Schiedam
- Inzetcoördinator 3RO voor ZSM/VHH, Reclassering Nederland, regio Zuidwest
- Officier van Justitie, Teamleider Veiligheidshuis bij ZSM, arrondissement Rotterdam
- Trajectregisseur GGD, gemeentelijk interventiespecialist, gemeente Rotterdam

Veiligheidshuis Haaglanden (n=12)

- Ketenmanager, Veiligheidshuis Haaglanden
- Beleidsmedewerker, Veiligheidshuis Haaglanden
- Procesregisseur, Veiligheidshuis Haaglanden

- Procesregisseur Jihadisme, Veiligheidshuis Haaglanden
- Procesregisseur Jihadisme, Veiligheidshuis Haaglanden
- Procesregisseur, Veiligheidshuis Haaglanden
- Manager, Veilig Thuis
- Unitmanager, Reclassering Nederland regio Haaglanden
- Informatieofficier (aandachtsgebied Jihadisme), Justitie
- Lokale Kamer, Delft
- Directeur Veiligheid, gemeente Den Haag
- Teamchef Regionale Informatie (aandachtsgebied Jihadisme), Politie

Veiligheidshuis Groningen (n=13)

- Ketenmanager, Veiligheidshuis
- Bestuurlijk functionaris, Ommelanden gemeenten Groningen
- Coördinator WIJ-teams Groningen
- WIJ - teammanager WIJ-team (sociaal domein)
- Teammanager WIJ-team (sociaal domein)
- Programmanager Jeugd, Gemeente Groningen
- Officier van Justitie Noord-Nederland (liaison), Openbaar Ministerie Noord-Nederland
- Politieregisseur Veiligheidsallianties Groningen (liaison), Openbaar Ministerie
- Strategisch Adviseur burgemeester, Afdeling OOV, Groningen
- Beleidsmedewerker Jeugdbescherming-Noord
- Beleidsmedewerker, Jeugdbescherming-Noord
- Beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming
- Burgemeester Oldambt

Veiligheidshuis Westelijke Mijnstreek (n=10)

- Coördinator veiligheidshuis
- Beleidsmedewerker doorontwikkeling, Veiligheidshuis
- Procesmanager Veiligheidshuis
- Procesmanager Veiligheidshuis
- Procesmanager Veiligheidshuis
- Manager Afdeling Veiligheid, gemeente Sittard-Geleen
- Parketsecretaris Openbaar Ministerie liaison
- Beleidsmedewerker OOV, gemeente Sittard-Geleen
- Beleidsmedewerker OOV, gemeente Sittard-Geleen

Veiligheidshuis Flevoland (n=9)

- Ketenmanager Veiligheidshuis Flevoland
- Procesmanager Veiligheidshuis Flevoland Veiligheidshuis Flevoland
- Projectleider PGA & Top-X, Openbaar Ministerie
- Districtchef Almere, Politie
- Adviseur Veiligheid, gemeente Dronten
- Adviseur en projectleider Jeugd en Veiligheid, Gemeente Almere
- Veiligheidsmanager gemeente Almere
- Veiligheidsmanager gemeente Almere
- Manager, Veilig Thuis Flevoland

Veiligheidshuis Arnhem / West Veluwe Vallei (n=15)

- Ketenmanager veiligheidshuizen Arnhem & West Veluwe Vallei
- Procesmanager veiligheidshuizen Arnhem & West Veluwe Vallei
- Procesmanager veiligheidshuizen Arnhem & West Veluwe Vallei
- Procesmanager Veiligheidshuis West Veluwe Vallei (gemeente Ede)
- Locatiemanager Veiligheidshuis Ede
- Informatiecoördinator Veiligheidshuizen Arnhem & West Veluwe Vallei
- Teamleider Veilig Thuis
- Teamleider Raad voor de Kinderbescherming
- Beleidsadviseur Veiligheid, gemeente Arnhem
- Strategisch beleidsadviseur gemeente Ede
- Teamchef, portefeuillehouder Jeugd en HG, Politie Arnhem Zuid
- Politie Districtelijk coördinator Gelderland-Midden
- Kabinet van burgemeester gemeente Arnhem
- Hoofd Veiligheid Gemeente Ede
- Hoofd Beleid en Strategie Openbaar Ministerie

Veiligheidshuis Midden Brabant (n=9)

- Ketenmanager, Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant
- Kwartiermaker Team Complexe Casuïstiek, Veiligheidshuis
- Projectleider Doorontwikkeling Veiligheidshuis Midden-Brabant, gemeente Tilburg
- Burgemeester, gemeente Tilburg
- Afdelingshoofd Veiligheid en Wijken, gemeente Tilburg
- Hoofd Beleid en Strategie, Openbaar Ministerie parket Zeeland West-Brabant
- Directeur Veilig Thuis, Midden Brabant
- Manager Bemoezorg, gemeente Tilburg
- Districtschef, Politie Hart van Brabant

Landelijk (n=7)

- Adviseur van de Landelijke portefeuillehouder Veiligheidshuizen, Nationale Politie
- Voorzitter Landelijke Vereniging van Ketenmanagers
- Specialistisch coördinerend beleidsadviseur VHH, Openbaar Ministerie
- Projectleider Gemeenten van de Toekomst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Directie Bestuur, Democratie en Financiën - Afdeling Decentralisaties
- Burgemeester, lid landelijke stuurgroep, gemeente Oldambt
- Beleidsadviseur, GGZ Nederland
- Juridisch adviseur, GGZ Nederland

Bijlage 4 Tabellen breedtescan

Tabel 1 Aanwezigheid en actualiteit algemeen samenwerkingsconvenant (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
geen convenant	13	43%
2011	3	10%
2012	2	7%
2013	4	13%
2014	2	7%
2015	6	20%
Totaal	30	100%

Tabel 2 Aanwezigheid en actualiteit specifiek privacyconvenant (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
geen privacyconvenant	10	33%
2011	1	3%
2012	2	7%
2013	3	10%
2014	3	10%
2015	11	37%
Totaal	30	100%

Tabel 3 'Is er een (ambtelijke) voorbereidingsgroep waar het beleid van de regionale stuurgroep wordt voorbereid?' (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
Wel ambtelijke voorbereidingsgroep	25	81%
Geen ambtelijke voorbereidingsgroep: anders georganiseerd	5	16%
Niet duidelijk	1	3%
Totaal	31	100%

Tabel 4 'Wie is of zijn in de praktijk de trekker(s) van de bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en deelnemende organisaties?' (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
Manager veiligheidshuis	11	35%
Ambtenaar centrumgemeente	0	0%
Manager veiligheidshuis samen met ambtenaar centrumgemeente	14	45%
Manager veiligheidshuis met anderen	4	13%
Anders	2	16%
Totaal	31	100%

Tabel 5 Aantal gemeenten in samenwerking per veiligheidshuis (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
1-5	6	19%
6-10	10	32%
11-15	6	19%
16+	8	26%
onbekend	1	3%
Totaal	31	100%

Tabel 6 Aantallen betrokken organisaties (exclusief gemeenten) in samenwerkingsverband in percentages (op basis van documentstudie)

Per organisatie, of combinatie van organisaties, is aangegeven in welk percentage van de 31 veiligheidshuizen deze organisaties respectievelijk niet, één keer, of meer dan één keer vertegenwoordigd waren.

	geen organisatie	1 organisatie	> 1 organisaties	Totaal
Politie	0%	97%	3%	100%
Openbaar Ministerie	0%	94%	6%	100%
Reclassering	0%	25%	75%	100%
Jeugdbescherming	0%	63%	37%	100%
Raad voor de Kinderbescherming	3%	94%	3%	100%
Zorg, (Jeugd)hulpverlening, GGZ	6%	13%	81%	100%
Penitentiare (jeugd)inrichtingen	13%	47%	41%	100%
Halt	31%	66%	3%	100%
Maatschappelijke opvang	41%	44%	16%	100%
Maatschappelijk werk	44%	28%	28%	100%
GGD	47%	47%	6%	100%
Overige (o.a. Slachtofferhulp)	9%	22%	69%	100%

Tabel 7 Aanwezigheid van vaste themagebonden overleggen in het veiligheidshuis (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
Ja	28	90%
Nee	3	10%
Totaal	31	100%

Tabel 8 'Invoering van casus op maat bespreken met de direct betrokken professionals' (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
Ja, werkwijze met op maat bespreken is geheel ingevoerd	25	81%
Ja, we passen deze werkwijze beperkt toe	6	19%
Nee, we passen deze werkwijze (nog) niet toe	0	0%
Totaal	31	100%

Tabel 9 'In hoeverre vervult het veiligheidshuis in de praktijk een expertfunctie voor deelnemende organisaties? Let wel: we doelen hier op méér dan alleen verstrekken van casusinformatie door het veiligheidshuis.' (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
niet of nauwelijks	2	6%
af en toe	12	39%
structureel	17	55%
Totaal	31	100%

Tabel 10 Stelling: 'Ons veiligheidshuis is in staat de gestelde doelen te realiseren' (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
Helemaal mee eens	14	45%
Beetje mee eens	15	48%
Niet eens / niet oneens	2	7%
Beetje mee oneens	0	0%
Helemaal mee oneens	0	0%
Totaal	31	100%

Tabel 11 Genoemde bijdragen die landelijk niveau kan leveren aan oplossing van knelpunten (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

- Belang samenwerking voor oplossing casuïstiek benadrukken
- Best practices uit andere regio's
- Dat alle organisaties verbinding blijven zoeken en niet terugkeren naar hun kerntaak
- Inzicht geven bij departementen over de werkwijze van het Veiligheidshuis en geen bemoeienis van bijv. het VNG zonder vooraf overleg wat de consequenties zijn bij voorgestelde ontwikkelingen (Bijv. Veilig Thuis)
- Samenwerking en afstemming tussen de ministeries van V&J, VWS en VNG
- Veiligheid en Jeugdzorg/WMO koppelen (voorbeeld stellen)
- Verplichte bijdrage (capaciteit) tbv complexe casuïstiek in het Veiligheidshuis
- Onderzoek en Advies (minimaal pakket van eisen om een ZVH/VHH goed bestuurbaar te maken.
- Meer sturing op materiële en immateriële bijdragen justitiële partners
- Borging
- Mandaat in Landelijke Stuurgroep aankaarten en eventueel meer formeel vastleggen? Zodat het breed uitgedragen kan worden, bijvoorbeeld bij reclassering en OM
- Herverdeling van de rijksbijdrage en/of verhoging rijksbijdrage
- De justitie partners worden per product gefinancierd. Deze systematiek staat op gespannen voet met de opdracht aan veiligheidshuizen (organiseren samenwerking bij tussen straf, zorg en bestuur) en OM (contextgericht werken). De benodigde capaciteit om hier vorm en inhoud aan te geven meenemen in de financiering aan deze partijen.
- Privacy fundament creëren (er is momenteel onvoldoende grondslag voor de opdracht), Prioriteringsverhaal zal lokaal opgelost moeten worden
- Meer structurele subsidie voor de veiligheidshuizen
- Financiering, aandacht voor de kleinere VHH in relatief kleinere (veiligheids)regio's
- Middelen en landelijke convenanten
- Ervoor zorgen dat alle medewerkers van VH eenzelfde scholing krijgen
- Deelname OM, reclassering, politie
- Versnelling Hoger Beroep en cassatieprocedures
- Maken van leveringsafspraken voor de justitiepartners (cf ZSM)
- Prioriteit binnen de partnerorganisaties aan werkwijze VH
- Zorgen dat wat ketenpartners landelijk afspraken ook districtelijk bekend is (VNG, reclassering, politie et cetera)
- Nee
- Moeten we lokaal bepalen
- Richt zich met name op faciliterende zaken, w.o. GCOS en Privacy
- Opdracht en handvatten aan alle sociale(jeugd)teams geven om gegevensdeling tussen hen en de Veiligheidshuizen mogelijk te maken
- KPI's ontwikkelen op kerntaken (je kunt op resultaat namelijk niet verantwoordelijk zijn voor de hele keten en/of medewerking cliënt....maar wel de toegevoegde waarde (expertise in regisseren, adviseren en signaleren). Lastig om objectief te meten!
- Voorlopig vasthouden aan ingezet landelijke kader. VHH-en bewegen hier naar toe en gemeenten kunnen na decentralisatie/transformatie de aansluiting maken. Proces vraagt ruimte in tijd. Proactieve (bijna in de vorm van bemoeizorg) uitdragen - en delen van best-practices kan als katalysator dienen.

Tabel 12 Stelling 'De belangrijkste kans voor ons veiligheidshuis in de komende periode is ...'(op basis van vragenlijst ketenmanagers)

- Aan een optimale aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties effectief en efficiënt mee te werken
- Aansluiten op de ontwikkelingen in relatie tot 3D's
- Aansluiting PGA
- Betekenisvolle interventies realiseren door een stevige verbinding tussen VHRR en ZSM en Rotterdamse Top 600; de ontwikkeling van een goed selectie-instrument op ZSM tbv complexe problematiek; door ontwikkeling van de leergang gericht op kennis, attitude en vaardigheden; EPA- aanpak
- Betere aansluiting met de lokale zorg(teams) (aangezien er na de decentralisatie veel is veranderd)
- Bij de aanpak van problematiek het verschil te maken door grote professionaliteit, een uitstekend netwerk en grote doorzettingskracht.
- Blijvend inzetten op betrekken belangrijkste justitiepartijen, zorgpartijen en gemeenten bij oplossen casuïstiek
- Borgen en innoveren van samenwerking in de aanpak van complexe casuïstiek en het verbinden van de diverse samenwerkingsverbanden in het sociaal en veiligheidsdomein.
- De hoofdtaken van het VHH, te weten procesregie op complexe casuïstiek, adviseren en signaleren, verder te professionaliseren om blijvend een meerwaarde te zijn.
- De verbinding tussen de lokale zorgpartners, justitie en gemeenten verder door te ontwikkelen en de plek te blijven waar de complexe problematiek wordt besproken en aangepakt, zodat veel sneller een juiste aanpak voor de cliënten wordt uitgerold.
- De werkwijze Top600 tot standaard verheffen. Ps: deze vragenlijst is eigenlijk niet van toepassing op het AcV, hierdoor zijn enkele vragen onbeantwoord gebleven en behoeven nadere toelichting.
- Door een goede positionering en organische samenwerking met het Sociaal Domein de positie van het Veiligheidshuis borgen op basis van haar toegevoegde waarde (kwalitatief regisseren en vanuit expertise adviseren en signalen).
- Door onze eigen deskundigheid inhoudelijk op onderwerpen uit te bouwen, nog meer meerwaarde kunnen leveren voor partners in niet alleen procesregie maar ook expertise.
- Door verschillende domeinen te verbinden en door het inzetten van specifieke expertise een belangrijke rol te hebben in het effectief aanpakken van multiproblemen zaken (waaronder verwarde personen, jihadisme)
- Dwarsverbanden leggen door middel van combinatie gebiedsgericht en bovenregionaal/provinciaal werken
- Een inspirerende nieuwe ketenmanager vinden die de opgebouwde expertise, inzet en resultaten voor het voetlicht kan brengen
- Gezien en gebruikt worden als noodzakelijke aanvulling en versterking ten opzichte van de taken van het sociaal domein van de gemeenten in de regio
- Goede aansluiting bij de sociale wijkteams
- Het sociaal domein en justitieel domein te verbinden
- Het verbinden van de grote mogelijkheden van gemeenten (zorg en bestuurlijke maatregelen) aan de strafketen en hierin signaleren en voorkomend op in te zetten.
- In goede verbinding met het complete sociale domein de complexe casuïstiek te regisseren en aan te pakken
- In verbondenheid met het sociaal domein de regiogemeenten bedienen zoals zij dat wensen
- Om de termen "integraliteit en maatwerk" echt inhoud te geven op casusniveau
- Om in aansluiting met de ontwikkeling binnen het sociale domein een sluitende aanpak m.b.t. veiligheid/multi-probleem te garanderen

- Om naast de kernwerkzaamheden ook flexibel te kunnen inspelen op actuele veiligheidsproblematiek in samenwerking met andere partijen (bijv RIEC)
- Onszelf blijven
- Regie op zaken die niemand oppakt / informatieknooppunt / en krachtige verbindingen leggen met zowel het lokale veld als justitiële veld
- Richten op de kerntaken, expertise en adviesfunctie
- Samenwerking, vereenvoudiging en efficiency
- Zich zo te positioneren dat er een sterke verbinding ontstaat tussen het zorg- en veiligheidsdomein

Tabel 13 Omvang begroting* veiligheidshuizen (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
< 250.000 euro	2	7%
250.000 < 500.000 euro	8	26%
500.000 < 750.000 euro	9	29%
750.000 < 1000.000 euro	4	13%
1.000.000 < 1.500.000 euro	3	10%
>= 1.500.000 euro	3	10%
onbekend	2	7%
Totaal	31	100%

* Betreft in de meeste gevallen de begroting van 2015; indien niet bekend in enkele gevallen 2014

Tabel 14 Aandeel bijdrage V&J in begroting (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
< 25%	7	23%
25 < 50%	17	55%
50 < 75%	4	13%
>= 75%	1	3%
onbekend	2	6%
Totaal	31	100%

Tabel 15 Aandeel bijdrage gemeenten in begroting (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
< 25%	2	7%
25 < 50%	8	26%
50 < 75%	14	45%
>= 75%	5	16%
onbekend	2	6%
Totaal	31	100%

Tabel 16 Verdeelsleutel cofinanciering gemeenten (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
Aantal inwoners	16	52%
Aantal casussen	1	3%
Combinatie van inwoners en casussen	5	16%
Combinatie van inwoners en ander criterium	3	10%
Anders	2	6%
Onbekend	4	13%
Totaal	31	100%

Tabel 17 Omvang van veiligheidshuis in FTE's (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
< 5 fte	6	19%
5 < 10 fte	15	48%
10 < 15 fte	3	10%
>= 15 fte	2	7%
onbekend	5	16%
Totaal	31	100%

Tabel 18 Soorten functies in het veiligheidshuis (gemiddeld en gesommeerd over alle veiligheidshuizen) op basis van FTE's (op basis van documentstudie)

	Gemiddelde FTE per veiligheidshuis	FTE totaal	%
Ketenmanager	0,8	25	12%
Procesmanagement	1,8	56	27%
Informatievoorziening/adm-techn ondersteuning	2,3	72	35%
Overige	1,7	54	26%
Totaal FTE		207	100%

Tabel 19 Definitie complexe casuïstiek (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
Landelijke definitie in documenten genoemd (of verwijzing)	18	58%
Eigen definitie in documenten genoemd	5	16%
Geen definitie in documenten genoemd	7	23%
onbekend	1	3%
Totaal	31	100%

Tabel 20 'Bestaan er in het werkgebied van uw veiligheidshuis belangrijke verschillen in opvatting over welke complexe casuïstiek in het veiligheidshuis dient te worden behandeld?' (op basis van documentstudie)

	Aantal	%
Nee, dat is niet of nauwelijks aan de orde	17	55%
Ja, enigszins	13	42%
Ja, in sterke mate	1	3%
Totaal	31	100%

Tabel 21 'Kunt u een grove schatting maken van het deel van deze complexe casuïstiek in uw werkgebied dat daadwerkelijk in het veiligheidshuis wordt aangedragen en besproken?' (op basis van vragenlijst ketenmanager)

	Aantal	%
0-25%	4	13%
26-50%	5	16%
51-75%	4	13%
76-100%	8	26%
weet niet	5	13%
non respons	5	13%
Totaal	31	100%

Tabel 22 Aandeel in instroom van casuïstiek per organisatie: aantallen veiligheidshuizen (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

In de cellen in de tabel is steeds het aantal veiligheidshuizen opgenomen waar de genoemde partner (zie kolom) het betreffende aandeel (zie rij) van de instroom verzorgt. Per partner is grijs aangegeven welk percentage instroom het vaakst voorkomt.

	geschatte aandelen van partijen in de instroom van casuïstiek					
	0%	1-10%	11-25%	26-50%	51-75%	76-100%
politie	0	1	6	8	5	2
gemeente / CJG	1	7	11	3	0	0
Veilig Thuis	5	12	4	1	0	0
OM	6	11	5	0	0	0
reclassering	6	13	3	0	0	0
BJZ	0	15	1	0	0	0
GGZ	9	11	2	0	0	0
RvdK	15	11	0	0	0	0
GGD	13	9	0	0	0	0
LVB	15	7	0	0	0	0
overige *	3	5	5	3	0	1

* Van de 14 veiligheidshuizen die een deel van de instroom toerekenen aan de categorie 'overig' zijn er 6 die hierbij DJI/PI/Nazorg noemen. Verder worden eenmaal genoemd: leerplicht, woningbouwcorporaties, maatschappelijk werk, huisartsen, jongerenwerk, ambulancezorg, maatschappelijke opvang, Slachtofferhulp Nederland, RIBW, forensisch ACT-team.

Tabel 23 Hoeveel deelnemende gemeenten spelen een actieve rol bij het aandragen van complexe casuïstiek voor het veiligheidshuis? (op basis van de vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
alle gemeenten	18	58%
> 50% van de gemeenten	10	32%
25 - 50% van de gemeenten	3	10%
< 25% van de gemeenten	0	0%
Totaal	31	100%

Tabel 24 'Heeft het veiligheidshuis sinds de implementatie van het LK er expliciet nieuwe taken bij gekregen?' (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
Nee, geen nieuwe taken	11	35%
Ja, veiligheidshuis heeft nieuwe taken erbij gekregen	20	65%
Totaal	31	100%

Tabel 25 'Hoeveel deelnemende gemeenten hebben een bijdrage geleverd aan het formuleren van een gezamenlijke visie op samenwerking in het veiligheidshuis? (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
alle gemeenten	20	65%
> 50% van de gemeenten	7	23%
25 - 50% van de gemeenten	2	6%
< 25% van de gemeenten	2	6%
Totaal	31	100%

Tabel 26 'Hoeveel deelnemende gemeenten voeren zelf ook procesregie bij complexe casuïstiek?' (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
alle gemeenten	6	19%
> 50% van de gemeenten	3	9%
25 - 50% van de gemeenten	3	9%
< 25% van de gemeenten	9	28%
geen enkele gemeente	5	19%
weet niet	4	13%
Totaal	31	100%

Tabel 27 Bij vaststellen van regionale bestuurlijke agenda wordt rekening gehouden met agenda's van andere gremia en organisaties (organisaties - totaal aantal keren genoemd door een ketenmanager, n = 29)

	Aantal
Regionaal/districtelijk bestuurlijk overleg (zoals DVO, RVO, Driehoek, et cetera)	30
Justitiële gremia (AJB, APJ, ZSM)	12
Landelijke stuurgroep veiligheidshuizen	9
Regionaal overleg veiligheidshuizen	7
Veilig Thuis	2
Zorg-gremia	2
Diverse	12
Totaal	74

Tabel 28 'Vindt binnen het veiligheidshuis triage plaats?' (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
Ja, triage is een belangrijke taak van het veiligheidshuis	22	71%
Ja, in beperkte mate	8	26%
Nee, triage gebeurt buiten het veiligheidshuis	1	3%
Totaal	31	100%

Tabel 29 'Worden bij triage *binnen* het veiligheidshuis op structurele basis andere organisaties/partijen betrokken?' (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
Nee	8	26%
Ja	23	74%
Totaal	31	100%

Tabel 30 'Is er buiten het veiligheidshuis een triageprocedure waaraan verschillende overlegtafels deelnemen (bijv. veiligheidshuis, Veilig Thuis, sociale wijkteams, et cetera)?' (op basis van vragenlijst ketenmanagers)

	Aantal	%
Nee	8	26%
Ja	22	71%
Weet niet	1	3%
Totaal	31	100%

Tabel 31 Vergelijking van omvang begroting versus gemiddeld aantal betalende gemeenten

Begroting	Aantal veiligheidshuizen	Gemiddeld aantal betalende regiogemeenten	Gemiddeld aantal betalende regiogemeenten (met correctie voor uitbijters) ⁵⁷
< 500.000 EU	10	12	12
500.000 < 750.000 EU	9	13	15
>= 750.000 EU	10	10	11

⁵⁷ Er zijn twee veiligheidshuizen (middelgroot en groot budget) die door slechts 1 gemeenten worden gefinancierd. Omdat deze een disproportionele invloed hebben op het gemiddelde per categorie, zijn ze niet meegerekend in deze kolom.

Bijlage 5 Factsheet Landelijk Kader Veiligheidshuizen



• Factsheet landelijk kader Veiligheidshuizen

• Wat is het landelijk kader Veiligheidshuizen?

Het kader is gemaakt dóór en vóór alle landelijke partners¹ die deel uit maken van het netwerksamenwerkingsverband 'Veiligheidshuis'. Het beschrijft het gedeelde perspectief van de Veiligheidshuizen. Het kader is een gezamenlijk vertrekpunt waarbij in alle 25 regio's door gemeenten en partners zelf bepaald wordt waar, hoe en met wie de Veiligheidshuizen vorm krijgen. Het loont om hierover regionaal met elkaar bestuurlijke afspraken te maken.

• De functie en doelstelling van Veiligheidshuizen

Het Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf- en zorgpartners en gemeenten, waarin zij onder eenduidige regie² komen tot een ketenoverstijgende aanpak van complexe problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden. Wanneer reguliere inzet van partners binnen de eigen keten niet meer werkt, kan een beroep worden gedaan op het netwerksamenwerkingsverband, het Veiligheidshuis.

De doelstelling van de samenwerking in Veiligheidshuizen is het bijdragen aan veiligheid(sbeleving) als onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid: het voorkomen en verminderen van recidive, (ernstige) overlast, criminaliteit en maatschappelijke uitval bij complexe problemen, door een combinatie van repressie, bestuurlijke interventie en zorg.

Het concrete resultaat van de samenwerking is een integrale probleemanalyse met een persoons-, systeem- of gebiedsgericht plan van aanpak, met concrete afspraken over de verschillende interventies, inzet van partners en eventuele vervolgstappen en monitoring.

Het Veiligheidshuis heeft ook een adviserende functie. De samenwerkende partners adviseren bestuurders en sleutelpartners over lokale problematiek.

• De werkwijze van Veiligheidshuizen

Door de verbinding van de verschillende ketens kan de strafrechtelijke aanpak als stok achter de deur dienen voor effectieve zorg- en hulpverlening. Op haar beurt kan de zorg- en hulpverlening een effectieve aanvulling zijn op de strafrechtelijke aanpak en daarmee het maatschappelijk verband.

Alle sleutelorganisaties kunnen een probleem rond een persoon, gezin of gebied in het Veiligheidshuis inbrengen. Vervolgens vindt zo snel mogelijk overleg plaats, waarbij alle relevante instanties uit de regio aanschuiven. De partners in het overleg maken een gezamenlijke analyse en bepalen wie de hulp coördineert. De

coördinator zorgt er voor dat er een gezamenlijk plan van aanpak komt. Hij stemt alle hulp van de verschillende instanties op elkaar af en houdt in de gaten dat iedereen zich aan de afspraken houdt. Bij de analyse komt het hele gezin, het systeem, en alle problematiek ter sprake. Als er reden is tot zorg, wordt het gezin meegenomen in het plan.

Het streven is te komen tot één gezin, één plan, en één regisseur.

• Focus: ketenoverstijgende aanpak van complexe problematiek

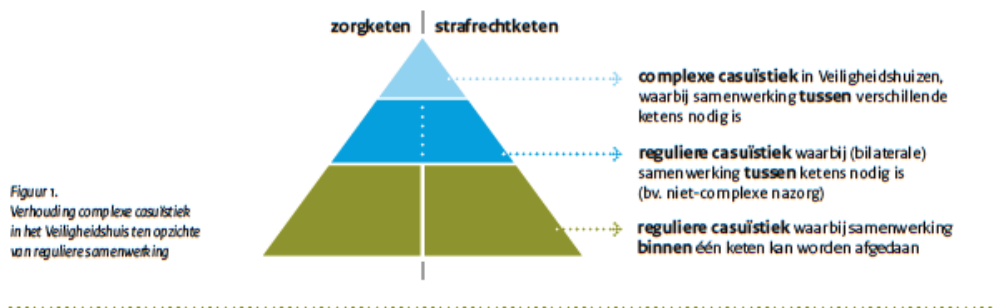
Het is belangrijk om vooraf goed te bedenken welke doelgroepen wel en welke niet in het Veiligheidshuis besproken worden. Het onderscheidend vermogen en de meerwaarde van het Veiligheidshuis ten opzichte van bestaande, reguliere werkwijzen is groter wanneer de capaciteit van partners binnen het Veiligheidshuis wordt besteed aan complexe casuïstiek waarvoor ketenoverstijgende samenwerking een randvoorwaarde is voor een goede oplossing. Een casus voldoet aan de definitie 'complexe problematiek' wanneer het aan de volgende criteria voldoet:

- Er is sprake van meerdere problemen (multiprobleem) die op meer dan één leefgebied³ spelen en (naar verwachting) leiden tot crimineel en/of overlastgevend gedrag of verder afglijden;
en:
- Samenwerking tussen meerdere ketens (minimaal dwang en drang) is nodig om tot een effectieve aanpak te komen; het is in de reguliere samenwerking tussen partners binnen één keten niet mogelijk om deze problematiek effectief aan te pakken;
en:
- De problematiek wordt beïnvloed door en heeft impact op het (gezins)systeem en/of de directe sociale leefomgeving (of wordt verwacht dat te gaan hebben);
of
- Er is sprake van ernstige gebiedsgebonden veiligheidsproblematiek, die vraagt om een ketenoverstijgende aanpak.

Bij de ontwikkeling van de Veiligheidshuizen zijn over het algemeen vier thema's of doelgroepen gehanteerd, waarvan verwacht werd dat het aandeel complexe problematiek groot zou zijn, namelijk veelplegers, nazorg ex-gedetineerden, risico jeugd en huiselijk geweld. De focus op complexe casuïstiek betekent dat deze indeling van casuïstiek naar doelgroepen niet meer vanzelfsprekend is, omdat niet alle casuïstiek binnen deze doelgroepen voldoet aan de criteria voor complexe problematiek. Bovendien is er problematiek denkbaar die niet tot deze vier doelgroepen behoort, maar wel aan de criteria voor complexe problematiek voldoet en dus thuishoort in het Veiligheidshuis.

¹ Landelijke sleutelpartners zijn zowel op lokaal niveau als op landelijk niveau betrokken en vertegenwoordigd. Het zijn de politie, het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, reclassering (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering en GGZ, Leger des Heils), DJI, gemeenten (G4 en G3, en VNG), Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN).

² Dit betreft regie op verschillende niveaus, zoals bestuurlijke regie, procesregie en casuregie.



‘...ketenoverstijgende aanpak van complexe problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden...’

● Instream en selectie casuïstiek

Iedere partner kan vanuit de eigen wettelijke rol en verantwoordelijkheden casuïstiek aandragen. Zowel vanuit ZSM (start van strafrechtelijk traject) als vanuit lopende zorg- en strafrechtelijke trajecten kan casuïstiek aangedragen worden. Vanuit preventief oogpunt kan een casus worden ingebracht, bijvoorbeeld wanneer gezinsleden dreigen af te glijden richting criminaliteit.

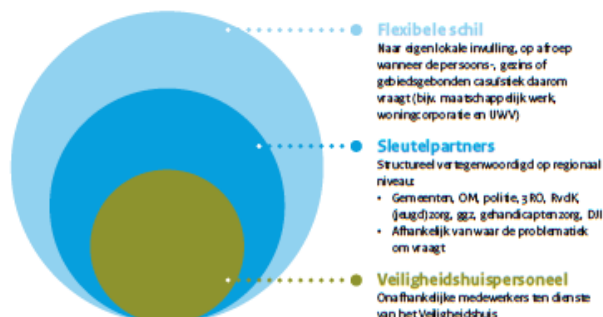
Instream van casuïstiek in het Veiligheidshuis is uiteindelijk afhankelijk van de strategische agenda en prioritering voor het Veiligheidshuis, die door gemeenten (burgemeesters en wethouders) in samenspraak met sleutelpartners (in een regionale stuurgroep of ander regionaal gremium) is vastgesteld.

● Regionale organisatie Veiligheidshuizen

Alle gemeenten moeten kunnen aansluiten bij een Veiligheidshuis. Op bestuurlijk niveau zijn er daarom 25 Veiligheidshuisregio's³. Hierbij is het van essentieel belang dat deze regionale werkwijze zich goed verhoudt tot de problematiek van alle aangesloten gemeenten. Dit vraagt om een goede infrastructuur, die het mogelijk maakt dat lokale werkwijzen en de regionale werkwijze van het Veiligheidshuis elkaar kunnen vinden en goed op elkaar aansluiten.

● Organisatiemodel

De kern van het Veiligheidshuis bestaat uit het Veiligheidshuispersoneel, een team van vaste medewerkers, waaronder bijvoorbeeld een manager Veiligheidshuis en administratief ondersteuner. Zij faciliteren het proces van samenwerking en richten zich onder meer op het dagelijks management en het procesmanagement. De sleutelpartners en partners uit de flexibele schil zijn aanwezig wanneer de inbreng van de organisatie nodig is. De precieze invulling van afspraken over de inzet van (lokale dan wel regionale) partners wordt binnen de regio bepaald.



³ Hierbij worden leefgebieden met criminogene factoren aangehouden, zoals deze ook in diverse andere instrumenten waaronder RISc en IJ worden gehanteerd.

⁴ De regio's van de Veiligheidshuizen zijn congruent aan de geografische grenzen van de veiligheids- en GGD-regio's. De regionale indeling van de politie en de gerechtelijke kaart betreft grotere regio's.



‘...één gezin, één plan, en één regisseur...’

● Sturing en regie

Een Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking. Dit betekent dat alle partners hun eigen (wettelijke) verantwoordelijkheden behouden. De regie ligt niet altijd bij dezelfde persoon of organisatie. Dat vraagt om heldere afspraken over de samenwerking: wie, waarom en met welke inzet deelneemt, en wie waarover, op welk niveau, regie voert.

De regie op de (regionale) samenwerking in de Veiligheidshuizen ligt bij gemeenten. Zij zijn onder meer verantwoordelijk voor coördinatie op de regionale samenwerking en verbinding van de verschillende ketens: het bestuur (burgemeesters - openbare orde en veiligheid - en wethouders zorg en welzijn) en de straf- en zorgpartners op strategisch, bestuurlijk niveau in een regionale stuurgroep (of ander regionaal gremium). Op dit niveau wordt gezamenlijk de strategische agenda bepaald, worden (beleids)prioriteiten vastgesteld en vindt afstemming plaats met de lokale driehoek, AIB en bijvoorbeeld de OGGZ- of

jeugdzorg partners. Afhankelijk van de lokale problematiek wordt het aantal (fysieke) Veiligheidshuislocaties binnen een regio vastgesteld en afspraken gemaakt over de verdeling van middelen. Het streven is dat, met het landelijke kader als vertrekpunt, een regionaal bestuurlijk convenant wordt gesloten, waarin de inzet van partners, de inzet van (financiële) middelen en het (personele) beheer van het Veiligheidshuis is geborgd.

Procesregie ligt bij het Veiligheidshuispersoneel en is gericht op het toezien op de totstandkoming van samenwerking op casusniveau (bijvoorbeeld door organisatie en agendering van de verschillende casusoverleggen). Casusregie is gericht op één specifieke casus en ziet erop toe dat er een integraal plan van aanpak wordt gemaakt en afspraken worden gemaakt en nagekomen. De partners zijn zelf verantwoordelijk voor het aandeel dat de eigen organisatie heeft binnen een casus en de inbreng die ze levert (expertise en interventies).

● Partners



Ministerie van Veiligheid en Justitie



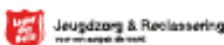
Raad voor de Kinderbescherming
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Openbaar Ministerie



Dit is een uitgave van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Kijk voor meer informatie op www.veiligheidshuizen.nl

Januari 2013

Landelijk kader voor de veiligheidshuizen

Invoering, ontwikkelingen en knelpunten

In 2013 werd een landelijk kader afgesproken voor het functioneren van veiligheidshuizen. In deze studie is nagegaan hoe dit kader in de praktijk functioneert. Het onderzoek laat zien dat veiligheidshuizen zich in toenemende mate toeleggen op de behandeling van complexe casuïstiek en dat gemeenten volop de (bestuurlijke) regie in handen nemen. Deze ontwikkelingen passen in de visie van het landelijk kader.

Op tal van andere vlakken is sprake van (soms grote) verschillen tussen veiligheidshuizen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de functies die ze vervullen, werkwijzen die ze hanteren en de wijze waarop ze verbindingen leggen met de sterk veranderende omgeving.

Dit onderzoek werd uitgevoerd door BTVO in samenwerking met Bureau Alpha uit 's-Hertogenbosch.

www.btvo.nl

ISBN 978-90-808169-5-4

NUR 759

© 2016



BTVO Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek

Onderzoeksbureau op het gebied van sociale veiligheid en criminaliteit