



Een knooppunt van ketens

De meerwaarde van Veiligheidshuizen

EEN KNOOPPUNT VAN KETENS DE MEERWAARDE VAN VEILIGHEIDSHUIZEN

Masterscriptie Public Management and Policy

Naam: J.P.M.M.A de Winter – de Groot

Adres: Knokerdweg 10

5406 NR Uden

Studentnummer: 837273585

Begeleider: Drs. J.M. van Luik

Examinator: Prof. dr. A.F.A. Korsten

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
1. Veiligheidshuizen: een knooppunt van ketens.....	9
1.1 Het ontstaan en de werking van Veiligheidshuizen.....	9
1.2 De keten in beeld.....	10
1.3 Veiligheidshuizen: de dagelijkse praktijk.....	11
1.4 De veronderstelde meerwaarde van Veiligheidshuizen.....	13
1.5 Doelstelling, probleemstelling en deelvragen.....	14
1.6 Leeswijzer.....	14
2. De theorie; criminaliteitsbestrijding door ketenmanagement.....	15
2.1 Naar een veiliger samenleving met Veiligheidshuizen?.....	15
2.2 De begrippen veiligheid en criminaliteit.....	16
2.3 Van JiB naar Veiligheidshuis.....	16
2.4 Onderzoek naar Veiligheidshuizen.....	18
2.5 Netwerken, ketens en ketenmanagement.....	21
2.5.1 Netwerken.....	21
2.5.2 Ketens.....	21
2.5.3. Netwerken en ketens: de samenhang.....	22
2.5.4. Sturing van netwerken en ketens.....	22
2.5.5. Ketenmanagement en ketenregie.....	24
2.6 Onderzoek naar ketens.....	24
3. Methodes van onderzoek.....	30
3.1 Bronnen.....	30
3.2 Objecten van onderzoek.....	30
3.3 Uitgangspunten bij het onderzoek.....	31
3.4 Criteria om de meerwaarde te meten.....	31
3.5 Onderzoeksvorm.....	32
3.6 Validiteit en betrouwbaarheid.....	34
4. Onderzoeksbevindingen.....	35
4.1 De ketensamenwerking in beeld.....	35
4.1.1 Tilburg.....	35
4.1.2 Het Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf te Oss.....	37
4.1.3 Zwolle- Deventer.....	38
4.1.4 Waalwijk- Oosterhout- Werkendam.....	39
4.2 Resultaten uit het onderzoek.....	41
4.2.1. De aanwezigheid van een informatieknooppunt dat voldoet.....	41
4.2.2. De reguliere aanpak wordt zo optimaal mogelijk doorgevoerd.....	42
4.2.3. De samenwerking wordt bevorderd door samen te werken in één fysieke locatie.....	46
4.3. Reflectie op de bevindingen uit de literatuur.....	46
5. Conclusies en aanbevelingen.....	47
5.1 Conclusie: de meerwaarde bevestigd op onderdelen.....	47
5.2 Een Veiligheidshuis als instrument om ketens te managen.....	49
5.3 De bijdrage aan de theorievorming.....	48
5.4 Meerwaarde; dan maar een Veiligheidshuis?.....	51
5.5 Aanbevelingen voor verder onderzoek.....	51
Literatuur.....	52
Bijlage 1: Vragenlijst.....	56
Bijlage 2 : Onderzochte gebieden gevisualiseerd.....	60
A. Veiligheidshuis Tilburg.....	60
B. Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf.....	60
C. IJsselland.....	61
D. Oosterhout- Werkendam- Waalwijk.....	61
Bijlage 3: Gespreksverslagen.....	62
A. Veiligheidshuis Tilburg.....	62
B. Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf.....	65
C. Gespreksverslagen Zwolle-Deventer.....	72
D. Gespreksverslagen Oosterhout – Waalwijk- Werkendam.....	80
Bijlage 4: Totaaloverzicht onderzoeksbevindingen.....	82
Bijlage 5: Kalsbeeknorm.....	85
Bijlage 6: Veelplegersaanpak met en zonder Veiligheidshuis.....	86

Voorwoord

Dit verslag handelt over een onderzoek naar de ketensamenwerking binnen Veiligheidshuizen. Het is een thema dat momenteel een brede belangstelling geniet, getuige het feit dat Veiligheidshuizen door het gehele land ontwikkeld worden. De landelijke overheid gelooft in het concept en heeft besloten in te zetten op een “een landelijk dekkend netwerk” ervan.

De snelheid waarmee Veiligheidshuizen opgekomen zijn, is opvallend en verdient alleen daarom al bijzondere aandacht. Zelf werkzaam in de dynamische wereld waarin sociale veiligheid en ketensamenwerking centraal staan, heb ik me mede daarom uitgedaagd gevoeld om mijn onderzoek te richten op het fenomeen Veiligheidshuizen.

Veiligheidshuizen bieden volgens de overheid een omgeving waarin een groot aantal instellingen die een taak hebben in het bevorderen van veiligheid en het tegengaan van criminaliteit, elkaar kunnen vinden en kunnen samenwerken. Zij worden gezien als een belangrijk instrument om ketens te verbinden en te managen. De landelijke overheid verwacht veel van de Veiligheidshuizen, zij ziet een duidelijke *meerwaarde* in de manier waarop de samenwerking gezocht wordt.

Het begrip *meerwaarde* heeft centraal gestaan in dit onderzoek. Deze was en is ontleend aan de eerste ervaringen in de praktijk, maar in feite hypothetisch omdat een vergelijking met een gebied zonder Veiligheidshuis (nog) niet plaatsgevonden heeft. Dat uitgangspunt heeft de basis voor dit onderzoek gevormd.

Een eerste literatuurstudie heeft laten zien dat onderzoek naar Veiligheidshuizen nog in de kinderschoenen staat vanwege de recente ontstaansgeschiedenis. Samenwerken in ketens, het managen ervan en ketensamenwerking in relatie tot criminaliteitsbestrijding zijn daarentegen wel regelmatig en recent onderwerp van onderzoek geweest en bieden aanknopingspunten om de relatie te leggen met Veiligheidshuizen. Literatuuronderzoek laat ook zien dat samenwerken in ketens loont en dat in een aantal concrete situaties de meerwaarde aangetoond is. Zou dat ook mogelijk zijn bij Veiligheidshuizen?

Gedurende het onderzoek heb ik me bijzonder gesteund gevoeld door een aantal mensen in mijn dagelijkse werkomgeving, in de onderzochte Veiligheidshuizen, en in de gebieden waar men nog zoekende is naar de juiste samenwerkingsvorm(en). Zij hebben me geïnspireerd, ondersteund en hun steentje bijgedragen waar ze maar konden. Hartelijk dank daarvoor! Zonder een paar bijzondere mensen bij de Open Universiteit was het ook niet gelukt. In de eerste plaats was daar het optimisme, het meedenken en de support van mijn mentor, de heer Max van Luik. Daarnaast hebben de ferme woorden en tactiek van prof. Arno Korsten en zijn constructieve bijdragen absoluut veel betekend om te komen tot het product dat hier voor u ligt. Beiden wil ik hartelijk danken voor de hulp en ondersteuning.

Met dit onderzoek sluit ik een lange periode af van studie. Terugkijkend zie ik dat ik die eindstreep nooit had kunnen bereiken zonder mijn dierbare naasten. Het geduld, de opbeurende woorden waarmee zij mij ondersteund hebben, hebben alles voor mij betekend. Zonder hen was het niet gelukt. Ik kan niet meer doen dan ze hiervoor te bedanken, maar woorden dekken hierbij niet de lading.

Mijn huidige functie heb ik te danken aan de studie bij de Open Universiteit. Met dit onderzoek heb ik met een andere bril gekeken naar die dagelijkse werkomgeving en het mag gezegd worden dat - ondanks het bekende werkerrein - het een aantal verrassende bevindingen gegeven heeft.

Samenvatting

Nederland kent op het gebied van sociale veiligheid, criminaliteitsbestrijding en maatschappelijke hulpverlening tal van instellingen. Die moeten samenwerken in situaties waarbij de veiligheid en welzijn van mensen in het geding komen. Doen ze dat ook? In het recente verleden is vastgesteld dat die samenwerking niet goed van de grond kwam of onvoldoende was. Voorbeelden als het Maasmeisje en het meisje van Nulde staan bij velen in het geheugen gegrift; voorbeelden die pijnlijk duidelijk maakten dat door een betere samenwerking mogelijk veel leed voorkomen had kunnen worden. Voorbeelden die speelden op een moment waarop al veel organisaties tot de conclusie gekomen waren dat samenwerken en het delen van informatie absoluut beter konden.

De laatste decennia van de 20^e eeuw werden gekenmerkt door een toename van wet- en regelgeving, waarbij allerlei instellingen extra taken toebedeeld kregen op het gebied van de sociale veiligheid. Deze tijd heeft zich ook gekenmerkt door een aanscherping van de privacywetgeving. Zowel de toename van het aantal organisaties en eisen die gesteld werden aan de uitvoering van taken, als de restricties die er waren op het gebied van privacy, maakten dat instellingen niet of onvoldoende samenwerkten of elkaar soms zelfs tegenwerkten.

In kringen van het Openbaar Ministerie ontstond daarom discussie en bezinning. Het moest anders. In 1998 werd, met de gedachte dat justitiële partners een betere verbinding moesten maken met een aantal andere partners in het bestrijden van criminaliteit, door datzelfde Openbaar Ministerie de suggestie gedaan te komen tot 'Justitie-in-de-Buurt- kantoren' (verder: JiB). Deze kwamen er ook. De gemeente Tilburg was één van de steden die het initiatief omarmde. Zij was binnen enkele jaren ook de eerste gemeente die tot de conclusie kwam dat de functie van dit kantoor breder van opzet zou moeten zijn vanuit de optiek dat veiligheid integraal opgepakt zou moeten worden. Niet alleen door de justitiële organisaties, maar juist onder de regie van de gemeente. Tilburg voegde de daad bij het woord en doopte het JiB om tot een Veiligheidshuis.

Na de oprichting van de eerste vestiging zijn al snel een aantal steden en regio's gevolgd. Deze Veiligheidshuizen hebben model gestaan voor de definitie van de VNG (2008), die een Veiligheidshuis omschrijft als *"een lokaal of een regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners, gericht op een integrale, probleemgerichte aanpak van criminaliteit en het bevorderen van sociale veiligheid"*.

De gemeente Tilburg heeft de basis gelegd voor de huidige Veiligheidshuizen, maar wat moest nu -volgens diezelfde gemeente- dat Veiligheidshuis in 2002 precies gaan doen en hoe ziet die dagelijkse praktijk er nu uit?

Het doel was om niet alleen problemen aan te pakken binnen de *strafrechtsketen*¹, maar ook te zorgen voor een goede verbinding met de *(lokale) zorgketen*² en daarbij de preventie en nazorg. Ingegeven door de actualiteit werd de samenwerking op het gebied van Huiselijk Geweld, (risico)jeugd en Veelplegers opgezet. In de praktijk maakten en maken nog steeds organisaties casusgericht afspraken met elkaar. Welke straf krijgt de dader bij een huiselijk geweldsincident? Wie heeft een rol in het begeleiden van het kind dat getuige is geweest van het voorval? Is therapie voor het echtpaar mogelijk om herhaling te voorkomen?

¹ Organisaties die een taak hebben binnen de strafrechtsketen zijn bijvoorbeeld de Politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering en de Justitiële Verslavingszorg.

² De (lokale) zorgketen is in dit geval een containerbegrip voor organisaties die veelal onder gemeentelijke of provinciale regie opereren. Zij hebben over het algemeen preventieve en/of curatieve taken of taken op het gebied van Nazorg. Bureau Jeugdzorg heeft daarnaast ook civielrechtelijke taken, bijvoorbeeld het onder toezicht stellen van een jongere.

Het ontstaan van het Veiligheidshuis in Tilburg is onlosmakelijk verbonden aan een klimaat in Nederland waarin veiligheid prominent op de politieke agenda stond. De landelijke overheid legde in haar veiligheidsbeleid vanaf 2002 sterk de nadruk op het inzetten van *systeemmaatregelen* - meer specifiek het verbeteren van de ketensamenwerking - om de veiligheid te verbeteren en criminaliteit te verminderen. Een concrete uitingsvorm van een dergelijke systeemmaatregel is de ketensamenwerking binnen een Veiligheidshuis.

De samenwerking binnen Veiligheidshuizen is al snel als een succesformule gezien. De landelijke overheid ondersteunt nu deze ontwikkeling en wil komen tot 'een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen', getuige de gelijknamige brochure (2008). Zij ziet een *meerwaarde* in de wijze waarop Veiligheidshuizen ketens managen.

De vraag is nu of in de gebieden met bestaande huizen de ketens beter verbonden worden met elkaar dan daarbuiten. Dit onderzoek richt zich daarop en bevindt zich daarmee op het gebied van het leerstuk ketenmanagement. Ketenmanagement wordt omschreven door het INK (2008) als: *"de managementactiviteiten die er op zijn gericht om alle partijen in de keten zodanig te laten samenwerken, dat niet ieders eigen prestatie optimaal is, maar dat de gezamenlijke prestatie naar de burger optimaal en transparant is"*.

Bestudering van de literatuur laat zien dat onderzoek naar Veiligheidshuizen als samenwerkingsvorm nog beperkt is. Recente rapporten zijn verschenen in 2008, uitgegeven door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en in 2008/2009 door het Wetenschappelijk Onderzoek -en Documentatiecentrum (WODC), uitgaven die een waardevolle aanvulling gevormd hebben voor dit onderzoek.

In tegenstelling tot de beperkte literatuur die voorhanden is over Veiligheidshuizen als 'verzamelgebouw' van ketens, is een veelheid aan literatuur beschikbaar over ketens, netwerken en ketenmanagement. Bestudering van die literatuur laat een breed scala zien van allerlei aspecten die raakvlakken hebben met de ketensamenwerking binnen de Veiligheidshuizen.

Wat zien we in de literatuur over het begrip *meerwaarde* in relatie tot ketens? De term *meerwaarde* wordt vaak gebruikt in relatie tot ketens, maar meestal betreft het een hypothetische *meerwaarde* en niet een aangetoonde. Immers: het aantonen dat iets 'meer waard' is of 'beter dan' kan in feite alleen door een situatie mét af te zetten tegen een situatie zonder, bijvoorbeeld in tijd of geografisch. Een dergelijk onderzoek is nog weinig voorhanden. De Algemene Rekenkamer (2008) is één van de weinigen die de *meerwaarde* van ketensamenwerking daadwerkelijk getoetst heeft door een vergelijking in tijd te maken. Hierbij is zij tot een aantal conclusies gekomen die we met dit onderzoek naar de *meerwaarde* van Veiligheidshuizen bevestigd zien.

In mijn onderzoek is de door de overheid veronderstelde *meerwaarde* van Veiligheidshuizen geografisch vergeleken. De overheid veronderstelt dat de ketensamenwerking binnen Veiligheidshuizen op drie punten *meerwaarde* biedt. Allereerst wordt aangenomen dat Veiligheidshuizen een informatieknooppunt bieden dat voldoet voor de betrokken instellingen. In de tweede plaats neemt men aan dat de reguliere praktijk zo optimaal mogelijk wordt uitgevoerd en als derde aanname wordt gesteld dat de samenwerking bevordert wordt door in één fysieke locatie samen te werken.

Op het moment dat Veiligheidshuizen in opkomst zijn en in Nederland gebieden met en zonder Veiligheidshuizen zijn, biedt dit een kans om te zien of de verbinding binnen en tussen de ketens daadwerkelijk binnen Veiligheidshuizen beter verloopt.

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende hoofdvraag:

Wat is de meerwaarde van Veiligheidshuizen, op te vatten als ketenmanagement, in het kader van de landelijke criminaliteitsbestrijding in Nederland, door beschrijving en beoordeling van het functioneren van twee huizen in de periode dat nog geen landelijk dekkend netwerk gerealiseerd is?

Het onderzoek heeft zich concreet toegespitst op de ketensamenwerking bij individuele casussen op het gebied van Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers.

De onderzochte Veiligheidshuizen zijn enerzijds Tilburg en Maas en Leijgraaf in Oss en zij zijn afgezet tegen gebieden zonder een Veiligheidshuis, te weten de regio's IJsselland (Zwolle-Deventer) en Oosterhout-Werkendam-Waalwijk. Het zijn vergelijkbare gebieden qua grootte, soorten organisaties en taken die ze uit moeten voeren volgens wet -en regelgeving. Een belangrijke uniforme factor is het feit dat de diverse gebieden verbonden zijn aan één politieregio en één arrondissement, een uitgangspunt dat gehanteerd wordt door de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008:12).

Op de punten die de overheid benoemd heeft als meerwaarde, is de ketensamenwerking in de genoemde gebieden geanalyseerd en hierbij is op casusniveau gekeken of Veiligheidshuizen significante verschillen lieten zien met gebieden zonder Veiligheidshuis.

Aan de hand van vooraf gestelde meetpunten is informatie verzameld door middel van documentanalyse en interviews met stakeholders uit de betrokken gebieden, om te komen tot een antwoord op de hoofdvraag.

De conclusie is dat de door de overheid veronderstelde meerwaarde in bepaalde opzichten aanwezig blijkt.

Veiligheidshuizen bieden in de eerste plaats een belangrijke meerwaarde als *informatieknooppunt* voor instellingen die een taak hebben binnen de keten ten aanzien van Jeugd, Huiselijk Geweld of Veelplegers. We zien twee aspecten daarbij; allereerst komen relevante partners samen en delen en registreren informatie op één plaats, ten tweede doen zij dit binnen vastgestelde wettelijke kaders gelegitimeerd onder de vlag van (privacy) convenanten. In de gebieden zonder Veiligheidshuis ziet men dat in ieder geval het *zicht* op een sluitende ketensamenwerking³ door het ontbreken van een gezamenlijk informatieknooppunt ten aanzien van de onderzochte thema's er niet is. Professionals van instellingen die een taak hebben in de keten voeren deze uit, zoeken al dan niet de verbinding met andere instellingen al naar gelang wettelijke kaders of gemeentelijk beleid dit ingeven.

De praktijk laat dan ook zien dat het bijvoorbeeld voorkomt dat een veelpleger vrij komt, dat hij/zij in beeld is bij de justitiële partners⁴ en dat de gemeente niet de beschikking heeft over relevante informatie. Een herkenbaar beeld voor gemeenten is dat zij diezelfde veelpleger bespreken met een aantal partners in het lokale overlastteam en dat het bij niemand bekend is dat bijvoorbeeld een reclasseringsmedewerker de besprokene op dat moment intensief begeleidt.

Informatie wordt in de gebieden zonder Veiligheidshuis individueel, lokaal of regionaal opgeslagen. Iedere instelling, iedere gemeente voor zich, heeft eigen bestanden of informatie zit 'in hoofden van mensen'. Kortom: de informatie over de individuele casuïstiek is enorm versnipperd en daardoor niet bekend en/of toegankelijk voor relevante partners. De toegankelijkheid heeft twee aspecten: een praktisch (weten we waar de informatie beschikbaar is?) en een legitiem aspect (mogen we dit wel delen met elkaar?).

Het zien van dwarsverbanden⁵ is over het algemeen niet mogelijk. Het onderzoek laat zien dat in de gebieden zonder Veiligheidshuis de behoefte aan een informatieknooppunt, waar ketendossiers op het gebied van preventie, repressie en nazorg bijeenkomen, groot is. Voor het opslaan van relevante informatie wordt in de onderzochte Veiligheidshuizen nog geen gebruik gemaakt van één uniform (landelijk)systeem. De huidige systemen voldoen, maar beide

³ Het uitgangspunt is dat de ketensamenwerking sluitend is op het moment dat instellingen op het gebied van preventie, repressie en nazorg samenwerken ten aanzien van een bepaalde casus. In hoofdstuk 1 wordt de keten in beeld gebracht.

⁴ Conform de 'Aanpak Veelplegers' hebben justitiële partners een taak in het volgen en begeleiden van een Veelpleger.

⁵ Met het begrip 'dwarsverband' wordt in dit geval bedoeld dat ook informatie beschikbaar moet zijn over andere zaken die mogelijk spelen. Is bijvoorbeeld een jongere die opgepakt wordt voor een geweldsdelict zelf eerder slachtoffer geweest van huiselijk geweld?

huizen zien verbeterpunten; het optimaliseren van de informatiesystemen is een blijvend punt van aandacht.

De overheid veronderstelt in de tweede plaats een meerwaarde waar het gaat om het optimaal uitvoeren van de reguliere praktijk. Op het gebied van Huiselijk Geweld, Jeugd en Veelplegers geeft zij specifiek aan dat ketenpartners op het gebied van preventie, repressie en nazorg samen moeten werken. Preventieve activiteiten en nazorg vallen veelal onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, repressieve taken vallen onder verantwoordelijkheid van de strafrechtsketen⁶. In dit kader is op casusniveau gekeken of in Veiligheidshuizen daadwerkelijk de verbinding gelegd wordt tussen de strafrechtsketen en de (lokale) zorgketen. Aan de hand van voorbeeldcasussen, waarbij een brede ketenaanpak nodig is, is geanalyseerd of de verbinding tussen zorg en repressie inderdaad tot stand komt in de praktijk. In de Veiligheidshuizen ziet men inderdaad dat dit gebeurt, dit in tegenstelling tot de gebieden waar geen Veiligheidshuis is. In feite vloeit dit voort uit het voorgaande punt. Wanneer het delen van informatie niet of onvoldoende plaatsvindt, kan ook niet geïnvesteerd worden in de volgende stap, te weten het daadwerkelijk samenwerken en het sluitend maken van de keten.

Het onderzoek heeft zich gericht op het feit of de verbinding überhaupt gelegd wordt en gaat niet in op de kwaliteit van de verbinding. De samenwerking binnen Veiligheidshuizen laat zien dat de zoektocht naar de juiste vormen van overleg nog volop bezig is. Discussies ontstaan vaak door een discrepantie tussen de strafrechtsketen, die binnen duidelijke wettelijke kaders en binnen bepaalde termijnen moet handelen, en de zorgketen die meer inhoudelijke besprekingen wil voeren over mogelijke interventies.

We constateren daarnaast dat het verbinden van de (lokale) zorgketen met de strafrechtsketen ook om een andere reden binnen de context van Veiligheidshuizen niet altijd eenvoudig is. De overheid streeft naar een landelijk dekkend netwerk en dat houdt in dat een Veiligheidshuis vanuit een centrumstad ook de regio moet bedienen. Tilburg is, anders dan Oss waar men al in een regionale constructie samenwerkt, zoekende in de wijze waarop men de verbinding met de lokale (zorg)netwerken legt in de omringende gemeenten.

Het optimaal uitvoeren van de reguliere praktijk is ook bezien in termen van snelheid van werken binnen de keten. Een maatstaf is de Kalsbeeknorm, die aangeeft of de doorlooptijden binnen de jeugdstrafrechtsketen acceptabel zijn. Een Veiligheidshuis laat, gemeten aan de Kalsbeeknorm, in snelheid van handelen geen bijzondere meerwaarde zien. Onderzochte gebieden zonder Veiligheidshuis tonen zelfs (minimaal) snellere doorlooptijden in vergelijking met gebieden met Veiligheidshuizen. Recent onderzoek naar dit verschijnsel geeft geen eenduidige verklaring hiervoor.

Zo optimaal mogelijk kan in dit onderzoek niet opgevat worden als effectief. Aansluitend op recent onderzoek naar Veiligheidshuizen en eerder onderzoek naar JiB's kan weinig gezegd worden over de uiteindelijke effecten van de samenwerking. Nader onderzoek is nodig om een causaal verband te leggen tussen de mate van samenwerking binnen Veiligheidshuizen en mogelijke effecten. De vraag mag overigens ook gesteld worden of het feit dat samengewerkt wordt, ongeacht de uiteindelijke effecten, al niet voldoende winst is. Het verbeteren van het proces en het bevorderen van de ketensamenwerking heeft ten slotte bij aanvang voorop gestaan.

Tot slot wordt de veronderstelde meerwaarde van het samenwerken in één locatie unaniem onderkend door zowel de respondenten uit Veiligheidshuizen als in gebieden zonder. Het 'kennen en gekend worden' is regelmatig genoemd en wordt gezien als essentieel om de samenwerking binnen de keten te verbeteren. Dat kennen en gekend worden heeft volgens een

⁶ Daarnaast dient in het kader van preventie en repressie de verbinding met de curatieve taken van Bureau Jeugdzorg gelegd te worden in het kader van de Wet op de Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg valt onder de verantwoordelijkheid van de provincie.

aantal respondenten twee aspecten in zich. In de eerste plaats verloopt de samenwerking beter door persoonlijk contact, waarbij gezamenlijk gezocht kan worden naar de best mogelijke oplossing.

Een tweede aspect is het feit dat professionals de mogelijkheid geboden wordt om beter toe te kunnen lichten waarom ze iets doen en wat de mogelijkheden maar ook de beperkingen zijn van hun organisatie. Daardoor ontstaat een beter begrip voor elkaar.

De samenwerking wordt in Veiligheidshuizen veelal vormgegeven door casusoverleggen, maar zeker zo belangrijk wordt het feit gevonden dat partners gedurende het dagelijkse werk op afroep de samenwerking kunnen zoeken. In Tilburg verwacht men zelfs dat de noodzaak om casusoverleggen te houden op den duur minder gaat worden of zelfs gaat verdwijnen door het optimaliseren van de dagelijkse processen en de ict-infrastructuur.

De waardering voor een platform om samen te werken in Veiligheidshuizen, stemt overeen met de wens om er een te hebben in de gebieden zonder Veiligheidshuis. Ten aanzien van een mogelijke fysieke locatie zijn er wel discussies over de te kiezen vorm en de kosten daarvan.

Zijn Veiligheidshuizen dé oplossing om ketens te managen? De veelplegersaanpak in IJsselland toont aan dat regionale ketensamenwerking ook zonder Veiligheidshuis goed kan werken. Maar ondanks een positieve evaluatie en dalende cijfers op het gebied van veelplegersgerelateerde criminaliteit in dit gebied, bestaat onvoldoende mogelijkheid om dwarsverbanden te zien met bijvoorbeeld Huiselijk Geweld. Daarnaast zijn de kleinere gemeenten in het gebied onvoldoende op de hoogte van de door Zwolle en Deventer geïnitieerde samenwerking.

Recent onderzoek naar Veiligheidshuizen gaat in op succes -en faalfactoren. Met de bevindingen uit dit onderzoek worden aanvullingen hierop gegeven om te komen tot Veiligheidshuizen die daadwerkelijk meerwaarde bieden.

Een aandachtspunt bij de opzet van een Veiligheidshuis is in de eerste plaats het feit dat samenwerking op alle niveaus van belang is. Wanneer bestuurders instemmen met oprichting en de professionals staan er niet achter of omgekeerd, dan heeft een Veiligheidshuis weinig kans van slagen. Onontbeerlijk is een goede communicatie daarbij. Immers: hoe kan draagvlak voor een Veiligheidshuis ontstaan wanneer men niet precies weet welke voordelen dit kan bieden?

Een andere factor die van invloed is op de samenwerking, is het feit of het *gebied wel congruent* is wat betreft de betrokken instellingen. 'Territoriale congruentie' is een begrip dat bijvoorbeeld bij de rampenbestrijding wettelijk verankerd is. Het uitgangspunt daarbij is dat organisaties congruent verbonden zijn aan de regio waarin zij wettelijke taken hebben. Op het terrein van sociale veiligheid is dit niet geregeld en de vraag is of deze discussie landelijk niet gevoerd dient te worden. De praktijk laat in de onderzochte gebieden zonder Veiligheidshuis een diffuus beeld zien van instellingen die een taak hebben op het gebied van preventie of nazorg die niet congruent verbonden zijn aan het gebied waarop de strafrechtsketen zich richt. Het wordt daardoor organisatorisch een bijzonder moeilijke klus om de ketens te verbinden met elkaar.

Een laatste aanbeveling richt zich daarom ook op de landelijke overheid zelf. Veiligheidshuizen laten een zekere meerwaarde zien. Echter, door de complexiteit zoals hierboven beschreven, kan het voorkomen dat, terwijl juist de noodzaak voor een Veiligheidshuis extra groot is, de partners niet bij machte zijn om te komen tot een oprichting ervan. De landelijke overheid heeft tot nu toe de initiatieven aangemoedigd en financieel ondersteund. Naast het initiëren van een discussie over de territoriale congruentie in relatie met sociale veiligheid, zou zij de gebieden, die willen komen tot een oprichting van een Veiligheidshuis, extra kunnen ondersteunen. Wellicht niet zozeer met financiële middelen, maar meer met expertise en de inzet van een soort 'ketenbemiddelaar'.

Aanbevelingen voor verder onderzoek richten zich vooral op het vormen van gezamenlijk geformuleerde doelstellingen en meetbare outputcriteria, die de basis kunnen gaan vormen om een nog beter inzicht in de ketensamenwerking binnen Veiligheidshuizen te krijgen.

1. Veiligheidshuizen: een knooppunt van ketens

1.1 Het ontstaan en de werking van Veiligheidshuizen

Een voorbeeld uit de eigen praktijk speelde zich af in 2004. Het was destijds - mede door de moord op Theo van Gogh - onrustig in de Nederlandse samenleving. In de gemeente Uden onttaarde die onrust in een aanslag op de plaatselijke moskee, een brandstichting bij de islamitische basisschool 'Bedir' en een paar maanden later opnieuw een aanslag op de nieuwe huisvesting van diezelfde basisschool. De gemeente Uden werd - naast het feit dat een wereldwijde aandacht volgde voor de gebeurtenissen - geconfronteerd met een aantal vragen. Hoe had het zover kunnen komen? Hadden scholen, politie en gemeente de signalen kunnen opvangen over wat gaande was? Of nog beter: hadden ze de gebeurtenissen eventueel kunnen voorkomen?

De jonge daders werden snel opgepakt. Bij de diverse incidenten waren verschillende (groepen van) jongeren betrokken. Een eerste groep was relatief jong. Men had op school wat zorgen om hen; ze waren niet crimineel maar er waren wel wat kleine incidenten geweest die wezen op een afglijden naar criminaliteit. Een tweede groep die betrokken was, had al duidelijk haar sporen verdiend op het gebied van crimineel gedrag. Ze waren al diverse keren opgepakt voor een aantal strafbare feiten.

Ten aanzien van alle jongeren die betrokken waren bij de incidenten in Uden in 2004, was in ieder geval één duidelijke overeenkomst: ze waren bij meerdere instanties bekend, er was in een aantal gevallen bij professionals zorg over die jongeren of ze waren zelfs al een aantal keren flink gestraft. Uden stelde zich met een groot aantal instellingen de vraag of men de incidenten had kunnen voorkomen. In ieder geval was men het met elkaar eens over het feit dat die kans niet aanwezig was geweest door de versnipperde informatie en gebrek aan samenwerking.

Ook nadat de namen bekend werden zag de gemeente Uden op zijn minst bijzondere situaties ontstaan in het samenwerken en informatie delen. De jongeren werden in hechtenis genomen, maar formeel mocht geen informatie gedeeld worden met hulpverleningsinstanties en scholen. De gemeente Uden kwam tot de conclusie dat het beter kon en beter moest en heeft mede de aanzet gegeven om met een aantal gemeenten te komen tot een Regionaal Veiligheidshuis.

Het fenomeen Veiligheidshuis is relatief nieuw. Gestart als een nevenvestiging van Justitiële organisaties (JiB: Justitie in de Buurt), heeft de gemeente Tilburg in 2002 het initiatief genomen om als eerste dit concept te verbreden naar een Veiligheidshuis. Daar waar eerst het JiB zich voornamelijk richtte op het samenwerken binnen de strafrechtsketen, stelden een groot aantal organisaties in Tilburg dat alleen straffen niet voldoende was. Gezocht werd naar een slimme manier van samenwerken, waarbij een groot aantal justitiële en niet-justitiële organisaties zich ofwel casusgericht, probleemgericht of gebiedsgericht⁷ richtten op een gezamenlijke aanpak van veiligheidsproblemen.

Het initiatief in Tilburg heeft navolging gekregen. Anno 2008 zien we in heel Nederland een aantal lokale en regionale Veiligheidshuizen die tot doel hebben de afstemming te zoeken rondom bepaalde veiligheidsproblemen. Het zijn vestigingen waar vele partners bijeenkomen om de *ketensamenwerking* sluitend te maken ofwel in de praktijk de preventieve – en nazorg⁸ te

⁷ De focus bij een veiligheidsprobleem kan divers zijn. Bij een casusgerichte aanpak wordt een probleem breed aangepakt. Bijvoorbeeld bij Huiselijk Geweld is aandacht voor dader en slachtoffer(s). Een probleemgerichte aandacht richt zich op specifieke problemen zoals de aandacht voor loverboys of Marokkaanse jongeren. Bij een gebiedsgerichte aanpak richten de samenwerkende partners zich op probleemgebieden zoals vrijplaatsen.

⁸ Het begrip 'zorg' is een breed containerbegrip. In het kader van dit onderzoek dient het opgevat te worden als de hulpverlening die organisaties (kunnen) bieden, binnen zowel een vrijwillig kader (bijvoorbeeld Maatschappelijk Werk) als een gedwongen kader (bijvoorbeeld Jeugdzorg), ingegeven door wettelijke -of subsidierelaties.

verbinden met de strafrechtsketen. Partners die een taak hebben binnen die strafrechtsketen zijn bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie en de Politie. Instellingen die een taak hebben binnen het vrijwillige kader of het civielrechtelijke domein zijn bijvoorbeeld Maatschappelijk Werk en Bureau Jeugdzorg.

In een gezamenlijk ontwikkelde visie geven de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie aan te willen komen tot “een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen”(2008). Zij motiveren hun besluit als volgt:
“ De Veiligheidshuizen die in het kader van ‘JiB nieuwe stijl’ tot stand zijn gekomen voorzien in een behoefte om gezamenlijk criminaliteitsproblemen aan te pakken door middel van een integrale persoonsgerichte en/of gebiedsgerichte aanpak. Steeds meer instanties hebben ervaren niet zelfstandig het maximale resultaat uit hun inspanningen te kunnen halen. Samenwerking brengt realisatie van eigen doelstellingen dichterbij. Het gaat in het Veiligheidshuis dan ook met name om het in meer in samenhang en beter afgestemd uitvoeren van reeds bestaande taken. Behalve een duidelijke afstemming in de strafrechtsketen, betekent dit dat er in toenemende mate een verbinding wordt gelegd met de bestuurlijke trajecten (preventie en nazorg) en de zorgtrajecten (met name in de geestelijke gezondheidszorg). Daarnaast bieden de Veiligheidshuizen de mogelijkheid om in te spelen op specifieke lokale problemen en lokale bestuursculturen. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen is in de zomer van 2007 groen licht gegeven om de methodiek die is ontwikkeld binnen de Veiligheidshuizen vanaf 2008 te borgen en verder te intensiveren door structurele financiering”.

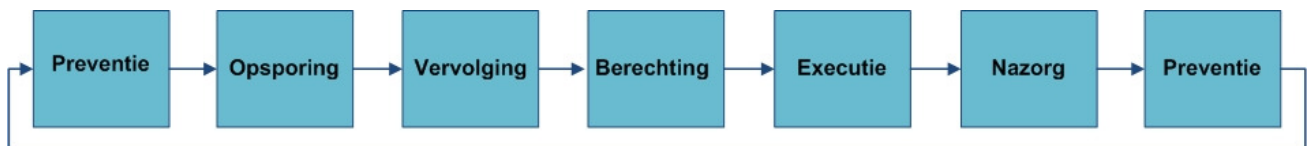
De recente geschiedenis laat zien dat het instrument Veiligheidshuis op werkvloerniveau ontstaan is om de ketensamenwerking tussen preventie, repressie en nazorg compleet te maken. In een aantal steden en gebieden is men aan de slag gegaan en de praktijk heeft volgens de landelijke overheid op een aantal punten meerwaarde laten zien om het instrument landelijk in te zetten. Maar is dat ook het geval? Waaruit blijkt die meerwaarde?

Dit onderzoek richt zich op het begrip meerwaarde in relatie met Veiligheidshuizen. Op een moment waarop we ons in Nederland bevinden in een situatie waarin deels wel en deels geen Veiligheidshuizen operationeel zijn, meten we de veronderstelde meerwaarde op het gebied van ketenmanagement.

1.1 De keten in beeld

Een keten kan gedefinieerd worden als “een samenwerkingsverband van partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze samenhangende handelingen uitvoeren gericht op een gemeenschappelijk doel” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003).

Veiligheidshuizen richten zich veelal op een persoonsgebonden ketenaanpak. Het Veiligheidshuis Tilburg heeft de keten bij die persoonsgebonden aanpak als volgt in beeld gebracht:



Figuur 1: Schakels persoonsgebonden aanpak in beeld. Bron: Veiligheidshuis Tilburg, Samen sterker, verantwoording 2007, Tilburg, april 2008

De schakels van de strafrechtsketen opsporing, vervolging, berechting en executie worden voorafgegaan door de schakel preventie. Aan het eind van de hier afgebeelde keten is naast nazorg weer de keten preventie gevoegd. Immers: goede nazorg helpt te voorkomen dat het probleem zich herhaalt. Belangrijk is dat de verschillende onderdelen van de keten sluitend zijn. Iemand die bijvoorbeeld zijn straf heeft uitgezeten (de executie) en terugkeert in de samenleving, is gebaat bij een goede nazorg waarmee uiteindelijk voorkomen wordt dat hij opnieuw recidiveert.

De ketenweergave hierboven suggereert overigens dat de verschillende partijen de aanpak van elkaar overnemen. De dagelijkse praktijk laat zien dat verschillende ketenpartners aan de slag zijn op hetzelfde moment. Een dader van Huiselijk Geweld kan vervolgd worden, terwijl ook daarnaast het slachtoffer begeleid wordt en de zorg voor de betrokken kinderen opgepakt wordt door Bureau Jeugdzorg.

Achtergrond: de ketensamenwerking rondom risicojongeren.

In het overleg Jeugd wordt een jongere besproken die betrapt is bij een ernstige vernieling. De Politie brengt de informatie in. Het Openbaar Ministerie kijkt naar de strafvervolging, Bureau Schadebemiddeling kijkt of de schade die toegebracht is verhaald kan worden op de dader als onderdeel van de straf, de Raad voor de Kinderbescherming onderzoekt mogelijk de gezinssituatie, de leerplichtambtenaar weet of sprake is van schoolverzuim en kent mogelijke andere problemen uit de schoolsituatie. Maatschappelijk Werk biedt ondersteuning bij gesignaleerde problemen en Bureau Jeugdzorg heeft een taak ten aanzien van de geïndiceerde jeugdzorg. Bureau HALT schuift in het overleg aan wanneer een jongere een door hen opgelegde straf weigert uit te voeren. Er wordt dan met de partners overlegd wat de vervolgaanpak is.

Ketensamenwerking en Veiligheidshuizen zijn onlosmakelijk verbonden met elkaar. De volgende paragraaf gaat verder in op de wijze waarop die samenwerking in ketens in de praktijk vormgegeven wordt.

1.2 Veiligheidshuizen: de dagelijkse praktijk

Het Veiligheidshuis biedt een omgeving om zo effectief en efficiënt mogelijk zorg aan repressie te verbinden wanneer dit nodig is. Anders gezegd: niet alleen straffen of straf voorkomen, maar ook naar achterliggende problemen kijken en zorgen dat iemand zijn of haar leven weer goed op de rit krijgt. Om dit te realiseren biedt het Veiligheidshuis een omgeving waarin partners elkaar ontmoeten, zowel in het dagelijkse werk als in afgesproken overlegmomenten. Concrete afspraken worden gemaakt en vastgelegd.

Er zijn verschillende verschijningsvormen van Veiligheidshuizen. In een aantal gevallen is een Veiligheidshuis verbonden aan een arrondissementsparket, op andere plaatsen wordt nadrukkelijk de verbinding gelegd met de gemeentelijke afdeling Integrale Veiligheid. Er zijn Veiligheidshuizen met maar enkele werkplekken, er zijn vestigingen die een verzamelgebouw zijn voor volledige organisaties. Er is ook een virtueel Veiligheidshuis in 's-Hertogenbosch waar alleen op afgesproken momenten de casusoverleggen plaatsvinden. Daarnaast bestaan verschillen in bereik. Veel vestigingen richten zich op één stad, maar er zijn ook regionale Veiligheidshuizen⁹.

Ondanks de varianten die er zijn, laten Veiligheidshuizen wel een aantal gemeenschappelijke noemers zien. Een belangrijke is de samenwerking tussen de justitiële ketenpartners en het verbinden van de strafrechtsketen met de overige ketenpartners. Onder de justitiële partners verstaan we in deze context i.c. het Openbaar Ministerie, Bureau Slachtofferhulp, Reclassering Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming en de Justitiële verslavingszorg.

⁹ Voorbeelden zijn de regionale Veiligheidshuizen Maas & Leijgraaf te Oss, Bergen op Zoom en Leeuwarden.

Daarnaast is de Politie aanwezig, Bureau Jeugdzorg en veelal is ook Bureau Halt een partner in het Veiligheidshuis. De overige partners zijn optioneel en afhankelijk van lokaal beleid. Belangrijke partners op dit vlak zijn organisaties die zich bezighouden met maatschappelijke en geestelijke gezondheidszorg. Verder kunnen bijvoorbeeld, op verzoek van gemeenten, woningbouwcorporaties aansluiten of de Dienst Justitiële Inrichtingen om de nazorg uit detentie te regelen. Gemeenten kunnen zich ook laten vertegenwoordigen door bijvoorbeeld leerplichtambtenaren of ambtenaren Sociale Zaken wanneer dit nodig is voor de samenwerking.

Naast een aantal gemeenschappelijke partners zijn ook de gehanteerde thema's vrij eenduidig, te weten Jeugd, Huiselijk Geweld, Veelplegers en Nazorg voor ex-gedetineerden. Niet alle Veiligheidshuizen bestrijken overigens direct alle deelgebieden; binnen de context van eerder beschreven ontwikkelingen, beslissen de partners of en wanneer een ketensamenwerking opgezet wordt rond een thema. Ingegeven door de 'couleur locale' zijn andere thema's en werkwijzen mogelijk. Accenten worden ingegeven door landelijk beleid¹⁰, lokaal welzijnsbeleid, jeugdbeleid en integraal veiligheidsbeleid. Zo gebruikt de gemeente 's-Hertogenbosch bijvoorbeeld de systematiek om een ketenaanpak rondom de Marokkaanse jongeren op te zetten en worden ook specifiek overlastpanden besproken.

De praktijk laat zien dat een Veiligheidshuis een gebouw is waar een aantal organisaties een min of meer permanente werkplek bezetten. Zij voeren hun eigen werkzaamheden uit en kunnen elkaar opzoeken wanneer het nodig is om zaken af te stemmen. Een centrale activiteit is het zogenoemde casusoverleg. Per thema komen relevante ketenpartners bijeen om concrete afspraken te maken over individuele casussen en daarbij de voortgang te volgen. De afspraken worden vastgelegd en komen op afgesproken momenten terug op de agenda. Veiligheidshuizen kennen dus verschillende soorten overleg, waarvan het Huiselijk Geweld overleg een voorbeeld is.

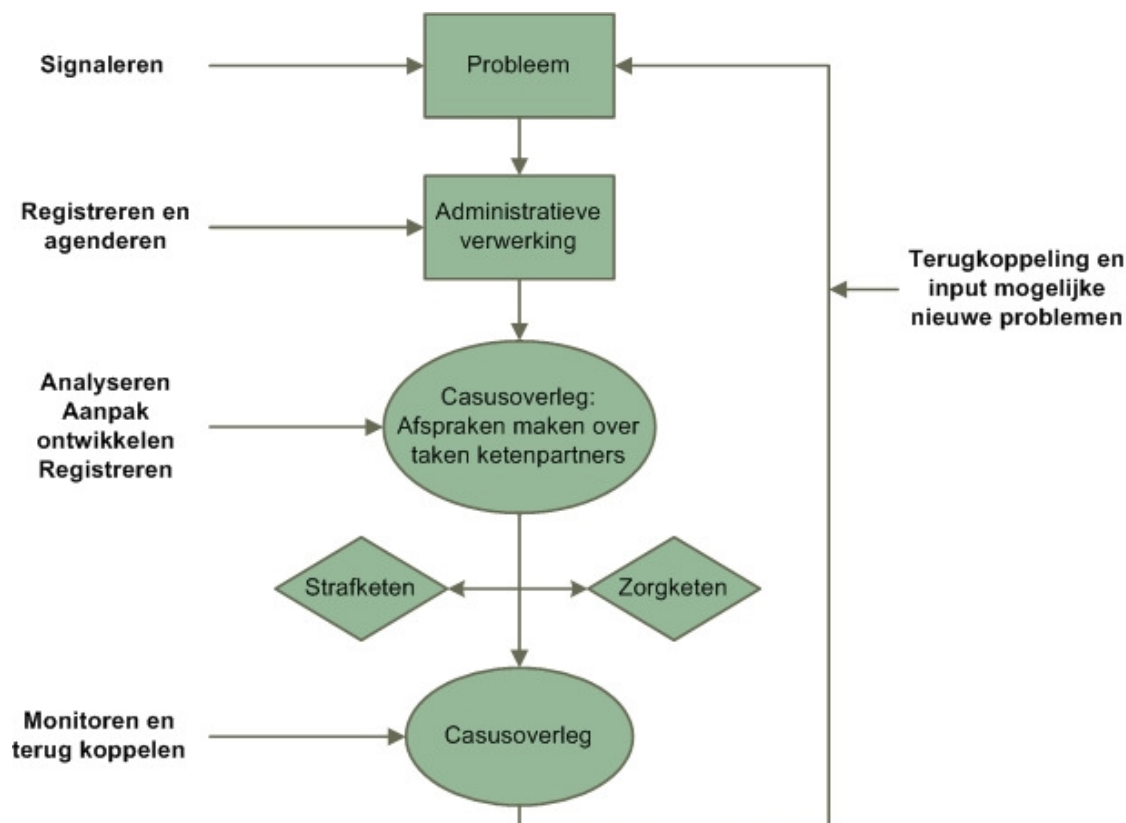
In het overleg Huiselijk Geweld wordt een casus besproken waarbij geweld in de relationele sfeer aan de orde is geweest. De Politie brengt de zaak in en geeft een schets van de aangetroffen situatie en het onderzoek. Diverse afspraken kunnen worden gemaakt: de verdachte wordt vervolgd door het Openbaar Ministerie, het slachtoffer wordt benaderd door Bureau Slachtofferhulp, het AMK (Algemeen Meldpunt Kindermishandeling) onderzoekt of de kinderen die betrokken zijn bij de situatie op enige manier ondersteuning nodig hebben en Algemeen Maatschappelijk Werk gaat het gezin verder begeleiden.

Een casusoverleg zoals hiervoor beschreven kan niet zomaar gehouden worden. Voorbereiding is nodig, informatie dient volledig te zijn en beoordeeld op het feit óf het nodig is dat een probleem integraal besproken wordt. Om het verschil aan te geven: een jongere die aangehouden wordt voor het fietsen zonder licht zal niet ter sprake gebracht worden in het casusoverleg Jeugd, de jongere van vijftien jaar die dealt in XTC wel. Het risico dat deze laatstgenoemde het criminele gedrag continueert of in een milieu verkeert waarin dergelijke vergrijpen vaker aan de orde zijn, wordt groter geacht dan bij de eerdergenoemde eenvoudige overtreding.

Om de ketensamenwerking zo optimaal mogelijk te laten verlopen is een ondersteunend informatiesysteem nodig waarin de afspraken vastgelegd en gevolgd kunnen worden. Bij recidive is een dergelijk systeem belangrijk om te weten wanneer en welke interventies door één van de partners ingezet zijn.

Het volgende schema visualiseert het proces van de samenwerking binnen een Veiligheidshuis.

¹⁰ Een voorbeeld daarvan is de terugkeer van gedetineerden uit detentie. Per 1 januari 2006 is diene justitiële inrichtingen (DJI) te zorgen voor een zogeheten 'warme overdracht' aan gemeenten, die op hun beurt op de deelgebieden zorg, werk/inkomen, identiteit en huisvesting dienen te coördineren.



Figuur 2: schematische voorstelling van de samenwerking in Veiligheidshuizen

1.3 De veronderstelde meerwaarde van Veiligheidshuizen

Het verbinden van ketens, het samenwerken met elkaar om problemen op te lossen wordt met behulp van Veiligheidshuizen gezien als een belangrijk middel om criminaliteit terug te dringen. In de voorgaande paragraaf zagen we hoe die verbinding in de dagelijkse praktijk gelegd wordt, in deze paragraaf keren we terug naar de ambities die de landelijke overheid heeft met het inzetten van Veiligheidshuizen en de meerwaarde die zij daar in ziet.

De ministeries van Justitie en BZK (2008) zien in hun visie over “een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen” de volgende meerwaarde wat betreft het samenwerken in Veiligheidshuizen:

- “Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om ‘zaken’ te doen rondom een cliënt.
- Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzenden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis.
- Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan.”

De genoemde meerwaarde is benoemd naar aanleiding van de eerste praktijkervaringen en in feite nog hypothetisch. Gebruikmakend van het moment dat er anno 2008/2009 gebieden mét en gebieden zonder Veiligheidshuis zijn, beoogt dit onderzoek op een aantal punten de veronderstelde meerwaarde te toetsen.

Ondanks het diffuse beeld dat in de vorige paragraaf geschetst is ten aanzien van de vorm en inhoud, zagen we ook dat een aantal gemeenschappelijke kenmerken te benoemen zijn.

Gestreefd wordt naar een optimale verbinding tussen zorg en repressie. Daarnaast richt het merendeel van de Veiligheidshuizen zich op de ketensamenwerking op het gebied van Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers.

Dit onderzoek richt zich specifiek op de wijze waarop de ketensamenwerking vormgegeven wordt in Veiligheidshuizen ten aanzien van genoemde thema's en zet de bevindingen af tegen gebieden zonder Veiligheidshuis.

1.4 Doelstelling, hoofdvraag en deelvragen

Het onderzoek beoogt inzicht te geven in de meerwaarde van Veiligheidshuizen zoals de landelijke overheid die voorstaat. Meer algemeen is het onderzoek gericht op het verwerven van nieuwe inzichten in ketenmanagement, met name op het gebied van veiligheid en criminaliteitsbestrijding.

Hoofdvraag.

Wat is de meerwaarde van Veiligheidshuizen, op te vatten als ketenmanagement, in het kader van de landelijke criminaliteitsbestrijding in Nederland, door beschrijving en beoordeling van het functioneren van twee huizen in de periode dat nog geen landelijk dekkend netwerk gerealiseerd is?

Deelvragen.

1. Welk beleid voert de landelijke overheid anno 2008/2009 ten aanzien van Veiligheid in het algemeen en criminaliteitsbestrijding in het bijzonder?
2. Op welke wijze managen Veiligheidshuizen ketens?
3. Welke Veiligheidshuizen bestaan er; wat zijn de overeenkomsten en de verschillen?
4. Hoe wordt in het Veiligheidshuis Tilburg en het Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf te Oss samengewerkt op het gebied van Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers?
5. Hoe vindt de ketensamenwerking op het gebied van Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers plaats in een gebied zonder Veiligheidshuis?
6. Laten de onderzochte Veiligheidshuizen de door de rijksoverheid veronderstelde meerwaarde zien?

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk twee van het onderzoek gaat in op de literatuurstudie. In de eerste plaats volgt een verdieping ten aanzien van het begrip Veiligheidshuizen en de voorloper daarvan, de Justitie in de Buurt-kantoren. Vervolgens richt het literatuuronderzoek zich op netwerken, ketens en ketenmanagement. Een vooruitblik vindt plaats aan de hand van de onderzoeksbevindingen in relatie met het doel van dit onderzoek. In hoofdstuk drie wordt nader ingegaan op de methode van onderzoek, waarbij ook de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksbevindingen aan de orde komen. In hoofdstuk vier volgen de resultaten van het onderzoek. Allereerst wordt een beschrijving van empirische werkelijkheid gegeven en vervolgens schetsen we de resultaten van interviews en overige bronnen. Een terugblik vindt plaats op de bevindingen uit de eerdere literatuurstudie. Het laatste hoofdstuk geeft de conclusies van het onderzoek. De aanbevelingen richten zich op aandachtspunten voor gebieden die nog een Veiligheidshuis gaan ontwikkelen en geven aanbevelingen voor verder onderzoek.

2. De theorie: criminaliteitsbestrijding door ketenmanagement

In het voorgaand hoofdstuk is een schets gegeven van de werking van een Veiligheidshuis en de wijze waarop hierin ketens verbonden worden met elkaar. In dit hoofdstuk volgt een verdieping. Allereerst kijken we opnieuw naar het begrip Veiligheidshuis. Waar vindt het zijn oorsprong? Met welke intentie zijn de voormalige JiB's (Justitie in de Buurt) gestart en hoe heeft de uiteindelijke doorontwikkeling daarvan plaatsgevonden tot het huidige Veiligheidshuizen?

De begrippen veiligheid en criminaliteit zijn onlosmakelijk verbonden met Veiligheidshuizen en de landelijke overheid heeft zich met het inzetten op een 'landelijk dekkend netwerk' tot doel gesteld om criminaliteit te bestrijden en veiligheid te bevorderen. Kan al iets gezegd worden over de eerste resultaten van het ingezette kabinetsbeleid en de rol van Veiligheidshuizen daarbij?

Door hun recente ontstaansgeschiedenis zijn Veiligheidshuizen nog maar beperkt object van onderzoek geweest. Belangwekkend onderzoek is recent verschenen. We kijken naar de bevindingen hieruit en de relatie die gelegd kan worden met dit onderzoek.

In hoofdstuk 1 is toegelicht dat een Veiligheidshuis een instrument is om *ketens* te verbinden met elkaar. Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat in op de begrippen netwerken, ketens en ketenmanagement. We zien dat de focus bij het onderzoek op het gebied van deze thema's divers is. In dit kader is de aandacht in het bijzonder gericht op relevant onderzoek naar naatsamenwerking op het gebied van Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers, mogelijk gerelateerd aan een Veiligheidshuis. Daarnaast is gericht gekeken naar literatuur die meer inzicht kan geven over de meerwaarde van het samenwerken in een keten. Is überhaupt relevant onderzoek voorhanden met betrekking tot dit thema?

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vooruitblik. Biedt de literatuurstudie aanknopingspunten die iets kunnen zeggen over de meerwaarde van ketensamenwerking binnen een Veiligheidshuis?

2.1 Naar een veiliger samenleving met Veiligheidshuizen?

In 2002 werd onder de titel 'Naar een veilige samenleving' door het kabinet-Balkende II een start gemaakt met een nieuw veiligheidsprogramma. De aanleiding hiervoor was het signaal dat de burger bij de verkiezingen van 2002 had afgegeven: de Nederlandse samenleving moet veiliger. Er heerste op dat moment algemene onvrede over de veiligheid. De bevolking gaf criminaliteitsbestrijding hoge prioriteit, zo bleek uit een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2008). De doelstelling van het nieuwe veiligheidsprogramma was, om door tal van maatregelen, de criminaliteit in Nederland in de periode van 2002- 2010 met maar liefst 25% te verminderen.

Noije en Wittebrood (2008) stellen in een evaluatie van het Sociaal Cultureel Planbureau 'Sociale veiligheid ontsleuteld' geheten, dat 'Naar een Veiliger Samenleving' (2002-2006) niet gebaseerd was op een duidelijke beleidstheorie en dat het programma vanwege het sterk heterogene karakter niet goed op effectiviteit kon worden beoordeeld. Oneerbiedig gezegd, had het eerste Veiligheidsprogramma veel weg van een schot hagel: een spervuur aan kogeltjes waarvan een deel zonder meer doel trof. Dat het schot hagel anno 2008 op een aantal punten aantoonbaar doel getroffen heeft is positief, maar het ontbreken van een duidelijke beleidstheorie en de veelheid van de ingezette maatregelen maken het volgens het SCP(2008:14) "lastig, zo niet onmogelijk, om te kunnen aangeven welke maatregelen – en in welke mate – nu precies verantwoordelijk zijn voor de afname van de criminaliteit en overlast in deze periode. De relatie tussen middelen, maatregelen en effecten blijft op die manier onduidelijk". Een uitgangspunt van "Naar een veiliger samenleving" (2002) was dat de processen bij het uitvoeren van een aantal maatregelen beter zouden moeten kunnen. Hiervoor werd nadrukkelijk aandacht gevraagd voor *systeemmaatregelen*.

De belangrijkste hiervan, *de ketenbenadering*, loopt nog steeds als een rode draad door het huidige veiligheidsprogramma en heeft betrekking op het versterken van relaties tussen betrokken justitiële en maatschappelijke partners.

Noije en Wittebrood (2008) achten de integrale ketenbenadering noodzakelijk om de keten van preventie, curatie en repressie sluitend te krijgen bij een aantal strategieën, vooral ook om criminaliteit en recidive te voorkomen. De fysieke vorm waarin deze plaats kan vinden, is een zogeheten "Veiligheidshuis", een plaats waar vele justitiële en maatschappelijke partners bijeenkomen om de ketensamenwerking vorm – en inhoud te geven. In de praktijk worden vooral casusgericht problemen opgepakt op het gebied van de eerder genoemde thema's. Kabinet-Balkenende IV(2008) heeft gekozen voor continuering van het ingezette beleid. Vermindering van de criminaliteit met 25% ten opzichte van 2002 vergt "een combinatie van preventieve, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen en dus een integrale aanpak door OM, politie en bestuur". Die integrale aanpak wordt verondersteld in Veiligheidshuizen plaats te vinden. Zij wil een min of meer structurele inbedding van het concept over het gehele land. Dit onderzoek wil antwoord geven of Veiligheidshuizen die meerwaarde biedt die de overheid voor ogen heeft.

2.2 De begrippen veiligheid en criminaliteit

Het woord *Veiligheidshuis* veronderstelt dat het een huis is waar gewerkt wordt aan *veiligheid*. Veiligheid is kortweg 'bescherming tegen gevaar' (van Dale: 2008) maar ook een breed omvattend (container)begrip waarvan veel verschillende invullingen bestaan. Het begrip staat voor een verzameling van beleidsterreinen variërend van 'arbeidsomstandigheden' tot 'schoon oppervlaktewater', en 'fietsendiefstal'. Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen de *fysieke veiligheid* waarbij uitgegaan wordt van de dreiging die uitgaat van 'zaken' en *sociale veiligheid* waarbij de dreiging uit kan gaan van mensen.

Veiligheidshuizen houden zich bezig met de sociale interactie tussen mensen, de gevolgen daarvan en het mogelijk ingrijpen op ongeoorloofde handelingen van mensen ten opzichte van elkaar.

Fijnaut et al. (2003), benoemen in hun studie van de Tilburgse Commissie Veilig Samenleven drie uitingsvormen van sociale *onveiligheid*, te weten *criminaliteit*, overlast en onveiligheidsgevoel. Het begrip *criminaliteit* is volgens de Ministers van BZK en Justitie (2008) onlosmakelijk verbonden met de Veiligheidshuizen als een plek "om criminaliteitsproblemen aan te pakken". Van Dellen (1987) definieert criminaliteit als '*een bij de wet strafbaar gesteld gedrag*'. Onderscheid makend tussen misdrijven en overtredingen stelt hij dat criminaliteit alleen het begaan van misdrijven betreft.

Wanneer we de begrippen veiligheid en criminaliteit aan het fenomeen Veiligheidshuis verbinden laten de doelstelling en thema's zien dat het bevorderen van de sociale veiligheid centraal staat. Of anders gezegd, het terugdringen van de sociale onveiligheid staat voorop. Het aanpakken van de criminaliteit wordt gezien als middel om die sociale veiligheid te bevorderen.

2.3 Van JiB naar Veiligheidshuis

Veiligheidshuizen vinden hun oorsprong in de (voormalige) Justitie in de Buurt (JiB)-kantoren die op papier het levenslicht hebben gezien eind 1996. Het Nederlandse JiB-project is niet uit de lucht komen vallen. Het past volgens Grapendaal en Luijkx (1999) in een reeks ontwikkelingen op het gebied van criminaliteitsaanpak, waarbij decentralisatie het uitgangspunt was en die begonnen is in de jaren '60 in de VS. Zij hebben de literatuur onderzocht op een grote variëteit aan initiatieven om het recht dichterbij de burgers te brengen, die ondernomen zijn in (vergelijkbare) westerse landen.

De ontwikkelingen kunnen in een tweetal grote stromingen worden verdeeld:

1. Varianten van 'popular Justice' waarbij het formele recht niet meer dan op de achtergrond aanwezig is en waarbij het zelfoplossende vermogen van de wijk(bewoners) voorop staat. Het adagium is 'door de burgers, voor de burgers';

2. Varianten op 'community prosecution' waarbij de overheid een centrale rol speelt doordat één van haar belangrijkste functies, rechtshandhaving, naar de wijken gebracht wordt. Strafrechtelijke vervolging is van cruciaal belang voor het welslagen van 'community prosecution' projecten.

Justitie in de Buurt is een voorbeeld van de tweede groep varianten.

In 1997 zijn als een pilotproject in 'probleemwijken' in Amsterdam, Arnhem, Maastricht en Rotterdam kantoren van Justitie geplaatst. De algemene doelstelling van het project was: 'het leveren van een effectieve bijdrage aan leefbaarheid en veiligheid (sgevoelens) in woonbuurten.' Hiervan afgeleid werden een aantal algemene doelen:

- Een grotere mate van aanspreekbaarheid voor derden (burgers en partners);
- Een grotere effectiviteit door kortere lijnen en een beter zicht op de problemen;
- Een meer preventieve inzet van middelen, onder andere door een grotere zichtbaarheid van Justitie.

De vier JiB-experimenten zijn in 1999 geëvalueerd door Grapendaal en Luijckx. Een belangrijke conclusie was dat de JiB's beargumenteerde, concrete, op de wijksituatie toegesneden, en meetbare doelstellingen moesten gaan formuleren. Deze doelstellingen zouden vervolgens moeten dienen als leidraad voor het ontwikkelen van beleid en activiteiten. Tevens zouden zij onontbeerlijk zijn voor het inzichtelijk maken van de resultaten die de JiB's dienden te bereiken: resultaten moesten volgens de onderzoekers afgezet worden tegen doelstellingen.

In een later stadium is door Terpstra en Bakker (2002) een evaluatie van het JiB gehouden.

De onderzoekers benoemen verschillende belemmeringen in het functioneren van de JiB's. Gebrek aan draagvlak op de werkvloer, gebrekkige samenwerking als gevolg van verschillende visies, verschillende werkwijzen, gebrek aan capaciteit en persoonlijke conflicten zijn voorbeelden van belemmeringen. Ook een gebrek aan professionaliteit van het JiB wordt als knelpunt benoemd: werkmethoden zijn beperkt ontwikkeld en uitgewerkt.

Daarnaast wordt echter ook de meerwaarde benoemd:

1. Samenwerking met andere partners leidt ertoe dat organisaties hun eigen taken beter kunnen vervullen.
2. Het JiB is gericht op de oplossing van concrete problemen en/of de afhandeling van zaken.

Daar waar in eerste instantie justitiële partners samenwerkten in de JiB's, nam de gemeente Tilburg in 2002 het initiatief om de samenwerking te verbreden tot een Veiligheidshuis. Hierin werden een breed scala aan instanties, allen betrokken bij de aanpak van criminaliteit, fysiek samengebracht. Dit zou volgens de gemeente Tilburg (2002) moeten leiden tot "nieuwe initiatieven en een verheldering van problemen, waarbij partners een effectiever ingrijpen op rechtshandhaving en criminaliteit op zowel preventief als repressief niveau beogen". De partners in Tilburg richtten zich gezamenlijk op het bereiken van de volgende doelstellingen:

1. Het voorkomen en terugdringen van recidivisten van overlast en criminaliteit;
2. Het verlenen van passende zorg aan het slachtoffer;
3. Het zijn van een informatiesteunpunt voor de partners in veiligheid.

Het voorbeeld is snel elders in het land opgepakt. Zowel bestaande JiB's als nieuwe vestigingen volgen de nieuw gekozen opzet. Essentieel in de doorontwikkeling is dat de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid voor integrale veiligheid een meer sturende rol op zich gaat nemen.

In 2004 heeft de landelijke overheid haar beleid herzien door de voormalige JiB's om te dopen tot de 'JiB's—nieuwe stijl' ofwel Veiligheidshuizen. De evaluatie daarvan heeft recent plaatsgevonden en komt aan de orde in paragraaf 2.4.

De doorontwikkeling naar Veiligheidshuizen komt tegemoet aan een toenemende behoefte om krachten te bundelen. Onder invloed van een aantal ontwikkelingen wordt het belang van het koppelen van (justitiële) repressie aan (onder veelal gemeentelijke regie vallende) zorg steeds belangrijker.

We noemen een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn geweest:

- Veranderende wet en regelgeving. Een voorbeeld daarvan is de aanpassing op de Wet op de Jeugdzorg¹¹, maar ook juist op het gebied van de huidige gehanteerde thema's als Huiselijk Geweld, Veelplegers en Nazorg voor ex-gedetineerden is door de landelijke overheid aangegeven dat de (gemeentelijke -of provinciale) zorg gekoppeld dient te worden aan justitiële trajecten¹².
- Een toenemende behoefte om legitiem binnen de kaders van de privacywetgeving de informatie met relevante partners te delen.
- Concrete incidenten die de noodzaak tot samenwerking en afstemming onderstreepten (Maasmeisje, meisje van Nulde).

De ministeries van Justitie en BZK (2008) zeggen het volgende hierover: "Het gaat er in het Veiligheidshuis dan ook om het in meer samenhang en beter afgestemd uitvoeren van al bestaande taken. Behalve een duidelijke afstemming in de strafrechtsketen, betekent dit dat er in toenemende mate een verbinding wordt gelegd met de bestuurlijke trajecten (preventie en nazorg) en de zorgtrajecten (jeugdzorg, maatschappelijke - en geestelijke gezondheidszorg)". Zij zien bij het samenwerken binnen de context van Veiligheidshuizen een meerwaarde ten aanzien van het hebben van een informatieknoppunt, het optimaliseren van de samenwerking en het verbeteren van het onderlinge vertrouwen.

2.4 Onderzoek naar Veiligheidshuizen

In paragraaf 2.3 werd al verwezen naar een eerste evaluatie van het JiB- concept door Grapendaal en Luijckx (1999) waarin zij stelden dat het formuleren van duidelijke doelstellingen om beleid en activiteiten te ontwikkelen prioriteit zou moeten hebben. Terpstra en Bakker maakten in 2002 opnieuw in een evaluatie veel kritische kanttekeningen, maar zagen ook een meerwaarde, vooral gelegen in het beter uitvoeren van taken.

Anno 2008/2009 zijn in het kader van Veiligheidshuizen twee belangwekkende onderzoeken die hierop aansluiten. In de eerste plaats is door Bervoets e.a. (2008) een "Quick scan Veiligheidshuizen" uitgevoerd. De onderzoekers hebben zich specifiek gericht op de *organisatorische randvoorwaarden die nodig zijn voor het goed functioneren van een Veiligheidshuis en de wijze waarop een gemeente ten aanzien van een Veiligheidshuis invulling kan geven aan haar regierol*. Zij constateren in de eerste plaats dat er een diversiteit aan Veiligheidshuizen bestaat. De verschillen worden veroorzaakt door de participerende partners, de omvang (geografisch bereik), de gehanteerde thema's, het type samenwerkingsverband en de ontwikkelingsstadia waarin de Veiligheidshuizen zich bevinden.

Zij stellen dat Veiligheidshuizen een oplossing zijn voor twee problemen:

- Het spelen van een belangrijke rol in het (maatschappelijk) veiligheids- en criminaliteitsprobleem. Deze is zo complex dat een multidisciplinaire, integrale aanpak gevraagd wordt.
- Het aanpakken van een organisatorisch probleem. De aanpak vanuit afzonderlijke disciplines blijkt niet voldoende om de sociale veiligheid te verhogen. Daarnaast wordt een wildgroei aan overleggrems gezien waarbij onvoldoende aan uitvoering toegekomen wordt, met veel vrijblijvendheid, weinig uniform beleid en informatiegaten.

De onderzoekers stellen dat de meerwaarde van het Veiligheidshuis in hun optiek is dat partners op één locatie werken en een netwerkorganisatie vormen waarin alle partners integraal aan een casus kunnen werken.

¹¹ Een belangrijk doel van de Wet op de Jeugdzorg is dat de afzonderlijke schakels in de keten op elkaar aansluiten. (2005: Ministerie van VWS)

¹² Een voorbeeld is het feit dat m.i.v. 2006 de Dienst Justitiële Inrichtingen haar organisatie zo moet inrichten dat een zogeheten "warme overdracht" naar gemeenten plaatsvindt van ex-gedetineerden, waarna de gemeenten de regie dienen op te pakken aangaande thema's als zorg, werk/inkomen, identiteitspapieren en huisvesting.

Waar het de organisatorische randvoorwaarden betreft zien zij een aantal knelpunten, te weten de weerstanden die er kunnen zijn om een dergelijk samenwerkingsverband op te starten, de financiering, de afdwingbaarheid (mandaat/doorzettingsmacht) de informatie-uitwisseling (privacy), de effectiviteit en de verhouding tot de Centra Jeugd en Gezin (CJG).

Het onderzoek levert de volgende hoofdaanbevelingen op:

- Betrokken departementen dienen een visie te geven over de wijze waarop het landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen vormgegeven moet worden.
- Regie en doorzettingsmacht: Het gevaar kan bestaan dat regie zonder doorzettingsmacht 'een lege huls is'. Het Veiligheidshuis biedt een platform om hierover afspraken te maken.
- Behoudt ruimte voor lokaal maatwerk.
- Een Veiligheidshuis dient over een duidelijk kernprofiel te beschikken.
- Ontwikkel een centraal informatiepunt voor Veiligheidshuizen.

Ander belangwekkend onderzoek is verricht door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (verder: WODC) in opdracht van het Ministerie van Justitie door Hoogeveen e.a. (2008/2009). Aan de onderzoekers is de opdracht gegeven een reconstructie van het beleid te maken en daarnaast een procesevaluatie te verrichten.

De onderzoekers hebben gekeken naar de organisatievormen en werkwijzen in de verschillende Veiligheidshuizen, de mate waarin de verschillende varianten in organisatie en werkwijze een consistente uitwerking van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl zijn en de mate waarin de resultaten bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Tot slot proberen zij antwoord te geven op de vraag welke succes- en faalfactoren hebben bijgedragen aan de resultaten van de Veiligheidshuizen.

De onderzoekers constateren samenvattend dat de volgende succesfactoren positief bijdragen aan de ontwikkeling van de veiligheidshuizen:

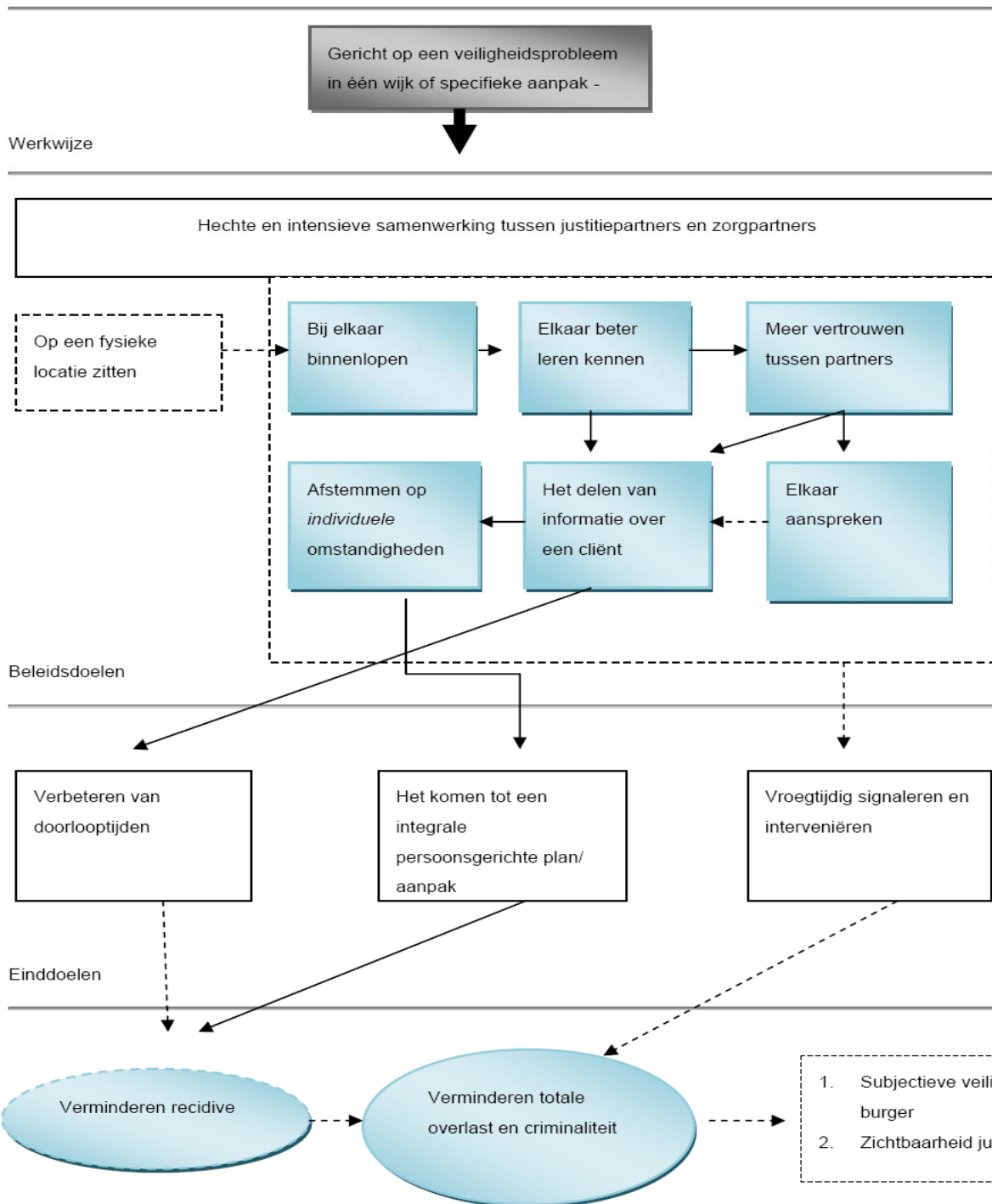
- Een goede samenwerking tussen justitiepartners en zorgpartners is dé kritische succesfactor.
- De professionals die werkzaam zijn in het Veiligheidshuis.
- Het justitiële casuoverleg. Hierin wordt informatie over de cliënt uitgewisseld. Dit is het bindmiddel tussen de professionals.
- De lokale insteek.

Zij benoemen de volgende risicofactoren:

- Onvoldoende gerichtheid op de problemen.
- Ontbreken van de juiste registratiesystemen.
- Medewerking van de partners.
- Afhankelijkheid van personen.

De onderzoekers zijn tot hun conclusies gekomen door een groot aantal Veiligheidshuizen te analyseren. Zij hebben in de eerste plaats gekeken in hoeverre de huidige huizen passen binnen het eerder geformuleerde beleidskader JiB –nieuwe stijl (Veiligheidshuizen). Ze hebben dit beleidskader vervolgens op punten herijkt aan de hand van wat in documenten is vastgelegd en wat door geïnterviewden is bevestigd. Het gereconstrueerde beleidskader is weergegeven in figuur 3. Ze hebben daarbij concreet benoemd welke aspecten vrij uniform terugkomen in de huidige Veiligheidshuizen. In de eerste plaats de drie hoofdthema's Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers. Daarnaast zien zij uniform een verbinding tussen justitie en zorg en verder staat de persoonsgerichte aanpak centraal. Het maken van een persoonsgerichte aanpak en het verminderen van recidive worden als hoofddoelstellingen gezien binnen alle Veiligheidshuizen, daarnaast wordt binnen de jeugdstrafrechtsheten het verbeteren van de doorlooptijden in een groot aantal gevallen gezien als een doel. De onderzoekers zien een meerwaarde in de samenwerking binnen Veiligheidshuizen. Met name het samenwerken op één fysieke locatie maakt dat deelnemers elkaar beter leren kennen en vertrouwen. Dit bevordert het onderling delen van informatie over een cliënt. De respondenten zijn bevroegd over de samenwerking. Zij ervaren deze als positief. De onderzoekers merken op dat het tevredenheid betreft over het *proces* en dat de uiteindelijke effectiviteit niet aan de orde is geweest in het onderzoek.

Domein



Figuur 3: Beleidstheorie Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Bron: WODC, Ministerie van Justitie, Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe stijl; verbindende netwerken in Veiligheidshuizen, Adviesbureau van Montfoort, Woerden, 2009

2.5 Netwerken, ketens en ketenmanagement

2.5.1 Netwerken

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) definieert een Veiligheidshuis als een *netwerkstructuur*.

De term *netwerk* is een veelgebruikt begrip in deze tijd, gebruikt in diverse contexten. Er zijn ICT-netwerken, sociale netwerken en netwerken als activiteit is ook een begrip.

Van Dale (2008) ziet een netwerk als “stelsel van zaken of personen die nauw met elkaar in contact staan”. Netwerken zijn volgens Breda en Goyvaerts (1997) “vormen van dynamische samenwerking tussen gelijkwaardige organisaties die betrekking hebben op centrale aspecten van de werking van deze organisaties, en die opgezet zijn op basis van een door de betrokken organisaties ervaren synergie”. Cruciaal in deze definitie zijn de termen *centrale aspecten*, *dynamisch*, *gelijkwaardigheid* en *synergie*.

Met *centrale aspecten* bedoelen Breda en Goyvaerts dat pas sprake is van een serieus netwerk als dat betrekking heeft “op het primaire proces van de organisaties”. *Dynamiek* wil zeggen dat een netwerk niet voor de eeuwigheid bestaat, maar voortdurend wordt geëvalueerd.

Gelijkwaardigheid in een netwerk betekent dat er geen hiërarchische ongelijkheid bestaat, evenmin als eenzijdige afhankelijkheidsrelaties.

Synergie betekent dat samenwerking een voordeel oplevert – voor klanten, deelnemende organisaties, financiers of andere belanghebbenden – dat zonder samenwerking niet behaald kan worden.

Korsten (2004) noemt “het netwerkconcept een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar werken structureel samen om schaalvoordelen te behalen. Zij werken in werkgroepen, maar doen dat niet vrijblijvend. Bestuurlijke legitimatie en idem dito aftrap, staan hier garant voor. Het netwerkkarakter staat echter centraal en dus moet het echte samenwerken van onderop vorm krijgen. Werkgroepen formuleren voorstellen om tot een betere bedrijfsvoering van de partners te komen”.

Daar waar netwerken min of meer structureel met elkaar verbonden worden spreekt men van een netwerkorganisatie ofwel netwerkstructuur, die door van der Aa (2008) gedefinieerd wordt als een “organisatie die uit niet-hiërarchisch verbonden onderdelen of teams bestaat die een eigen relatie hebben met de omgeving en snel inspelen op veranderingen in die omgeving of op vragen van klanten. De onderdelen werken autonoom, ze worden eerder gefaciliteerd dan aangestuurd”.

2.5.2 Ketens

Netwerken en ketens worden vaak in één adem genoemd. Het ketenconcept vindt volgens Achten, Besseling en Fermin (2002) zijn oorsprong in het bedrijfsleven (‘integrated supply chain management’). Het is ontstaan vanuit de gedachte dat in het voortbrengingsproces van goederen of diensten een aantal deelprocessen is te onderscheiden. Tussen deze deelprocessen bestaat een functionele relatie (de output van deelproces A is de input voor deelproces B), waardoor de deelprocessen een afhankelijkheidsrelatie in tijd vertonen. Elk deelproces wordt uitgevoerd door een organisatie en door samen te werken, realiseren ze een product of dienst.

Waardetoevoeging in het voortbrengingsproces staat dus centraal. Door een optimale verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen diverse schakels in het voortbrengingsproces wordt geprobeerd de ketendoelen, bijvoorbeeld kostenreductie, te realiseren.

De in het bedrijfsleven veel gebruikte ketens komen ook steeds meer voor in het openbaar bestuur. Van Duivenboden (2000) stelt dat in de publieke sector de aandacht in toenemende mate gevestigd wordt op de integrale besturing van maatschappelijke vraagstukken. Wanneer deze vorm van besturing intern plaatsvindt binnen één organisatie, dan wordt wel gesproken van integraal management. Als integrale besturing over de grenzen van organisaties heen wordt toegepast, wordt dit ook wel aangeduid als het toepassen van de ketenbenadering. In beide gevallen gaat het om het managen van wederzijdse afhankelijkheden. Die afhankelijkheden zijn te vertalen als schakels van een keten, of, bij gebrek ervan, als een witte vlek in diezelfde keten.

Van Duivenboden (2000) stelt dat in een interorganisationele ketenbenadering de keten gevormd wordt door schakels van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van een tijdelijke of meer permanente verzameling van afzonderlijke organisaties.

Van der Aa e.a. (2003) definieert een keten als “een samenwerkingsverband tussen ten opzichte van elkaar zelfstandige maar tegelijk ook wederzijds afhankelijke partijen, dat erop gericht is een zekere afstemming van activiteiten te bewerkstelligen, waarbij de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm krijgt vanuit de invalshoek van het primaire proces, dat wil zeggen: in de opeenvolging van contactmomenten die ook de cliënt van de partners in de keten ervaart”.

2.5.3 Netwerken en ketens: de samenhang

Waar het gaat om de relatie tussen netwerken en ketens, wordt door Van der Aa en Konijn (2001) aangegeven dat netwerken gezien kunnen worden als conditionele verbanden voor ketens en ketenontwikkeling. Netwerken hebben daarbij een meer vrijblijvend karakter en een losse structuur. Als er in een netwerk afspraken worden gemaakt is dat meestal in de vorm van een samenwerkingsconvenant.

Ketens zijn een poging om *ordering* aan te brengen binnen deze netwerken.

Met behulp van ketens kunnen de uitkomsten van netwerken (zoals een toekomstvisie, een beleid of prioriteiten) worden vertaald naar het resultaat- en effectenniveau. Omdat het bij ketens gaat om het onderling afstemmen van producten en diensten hebben afspraken bij ketens vaak het karakter van leverancierscontracten.

In 2003 vult Van der Aa hierop aan dat het begrip keten verwijst naar een functionele aaneenschakeling van opvolgende activiteiten van verschillende partijen, een werkverband waarin meerdere partijen zich organiseren. Netwerkstructuren echter, worden niet bedacht; ze ontstaan bottom-up. Een keten daarentegen is professioneel, doelmatig en gericht op voortbrengingsprocessen waarin meerdere organisaties een rol spelen.

2.5.4 Sturing van netwerken en ketens

Door Hupe en Klijn (1997) wordt ingegaan op management in netwerken. Door hen worden drie vormen van sturing onderscheiden. Ten eerste noemen zij het hiërarchische sturingsparadigma, waarbij een rationele actor ervan uitgaat dat hij of zij over de mogelijkheden beschikt om zodanig te sturen dat door hem of haar gestelde collectieve doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Er is dus sprake van voldoende kennis en informatie, een stevige basis van macht en samenwerking en een gehoorzaam veld.

De tweede vorm van sturing is het markt-paradigma, waarin een actor zowel ten aanzien van doelen als de wijze van sturing zijn of haar ambities bijstelt en vertrouwt op zelfsturing.

Tenslotte noemen Hupe en Klijn het politiek-maatschappelijk paradigma, waarbij het om een meer interactieve vorm van sturing gaat, aangezien zij meer is gebaseerd op communicatie en participatie dan op kennis en bevoegdheden.

Hupe en Klijn (1997) meten de passendheid van elk van deze paradigma's aan de hand van vier factoren:

Bestuursparadigma	Hiërarchie	Markt	Politiek-maatschappelijk
1. Variëteit aan actoren	Groot	Groot	Groot of klein
2. Verscheidenheid aan bestuurlijke regimes	Gering: beheersing	Gering: ruil	Groot
3. Machtsongelijkheid tussen actoren	Groot	Gering	Groot of klein
4. Sturingsambities gericht op collectieve doeleinden	Hoog	Gering	Hoog

Bron: Hupe, P.L. en E.H. Klijn. *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Sardes, Utrecht, 1997.

Korsten (2002) vat binnen die politiek-maatschappelijke context overheidssturing op als beïnvloeding. Sturing betekent beleid voeren en dus pogen te beïnvloeden. Een *sturingsconcept* is een kijk op de mogelijkheden en grenzen van sturing door de overheid en andere actoren. Zijn indeling van sturingsconcepten sluiten aan bij de hierboven genoemde bestuursparadigma. Ook hij gaat uit van drie grondvormen van sturing: juridische sturing, economische sturing, communicatieve sturing. Het is de sturing door middel van de zweep, de peen of de preek. Netwerksturing is één van de sturingsconcepten die Korsten (2002) verder uitwerkt. Hierbij wordt uitgegaan van een relatief machtsevenwicht tussen wederzijds afhankelijke overheden en organisaties. De overheid is slechts een van de actoren. De overheid probeert samen met andere overheden en organisaties tot een gezamenlijke aanpak te komen. Korsten (2002) vraagt zich af of het denken in termen van beleidsnetwerken te verbinden is met het denken in termen van *beleidsketens*. Hij stelt dat een kenmerk van netwerken is dat actoren niet alleen sturen, maar ook gestuurd worden. Ze beïnvloeden elkaar. Omdat ketens een subtype zijn van netwerken is ook in ketens sprake van afhankelijkheden. Een gevolgtrekking daarvan is te maken voor ketenbeheer. In *ketenbeheer* bestaat aandacht voor de betrokken partijen in elk van de schakels en de schakeling van het geheel. De schakels in de productie of dienstverlening zijn verbonden en dat behoort zodanig te zijn dat de ene schakel niet negatief inwerkt op een volgende. In ketens is dus sprake van afhankelijkheid. Er zijn vele actoren, waarvan sommige in meerdere en andere alleen in één schakel te vinden zijn. Korsten stelt daarom dat er wel degelijk een verband is tussen beleidsnetwerken en beleidsketens.

Ten aanzien van de strafrechtsketen stelt Korsten (2002) zichzelf de vraag of autonomie en centrale sturing mogelijk is. Zijn antwoord is neen, want die keten kent veel netwerkkenmerken en die laten geen centrale sturing toe. Hij verwijst naar een onderzoek van Bruinsma e.a. (1997) over autonomie en centrale sturing van de Strafrechtsketen:

“ In een goed functionerende keten zijn de delen (schakels) optimaal op elkaar afgestemd, maar in de justitiële keten is dat niet het geval: de justitiële keten is noch efficiënt, noch effectief. Dit komt voor een deel doordat de doelstellingen van de schakels met elkaar conflicteren (..) en doordat de producten van elke schakel onduidelijk zijn en niet op elkaar afgestemd. Ook de *relatieve autonomie* van de schakels staat *centrale sturing* deels in de weg”.

Bruinsma c.s. zijn al in 1997 tot de conclusie gekomen dat het bereiken van een betere afstemming tussen de schakels van de justitiële keten gerealiseerd kan worden door het vormen van *territoriale beleidsnetwerken* van vertegenwoordigers uit de verschillende schakels om communicatie en coördinatie te bevorderen. Ketenbeheer is daarbij *gewenst* en kan zorgen voor een verlaging van de druk binnen de justitiële keten door een betere afstemming tussen de schakels.

Eind 20^e eeuw is deze conclusie opgepakt. Met de JiB's is invulling gegeven aan territoriale beleidsnetwerken om binnen de justitiële keten de communicatie en coördinatie te bevorderen.

Van der Doelen en Klink (2000) stellen zich de vraag welke trends van herverkaveling van taken zich aftekenen als gevolg van de justitiële netwerkstrategie en tot welke potentiële spanningsvelden dat – in het licht van de doelstellingen van Justitie – kan leiden. Het duale karakter komt tot uiting in een breed scala van sturingsrelaties, ingegeven door landelijk criminaliteitsbeleid en lokaal veiligheidsbeleid. De vraag ligt voor hoe een ministerie van Justitie binnen een breed netwerk de eigen beleidsprioriteiten kan verwezenlijken. Van der Doelen en Klink (2000) pleiten voor een geïntegreerde strafrechtsketen. Voor een strategisch verantwoorde ketensturing zijn twee zaken essentieel: een inhoudelijke ketenstrategie en een verantwoorde uitvoering. Waar het gaat om de uitvoering zien zij een belangrijke functie weggelegd voor een *'regionale informatiemakelaar'* die als *go between* kan optreden tussen landelijke bekostigings- en planningsautoriteiten en de regionale -en lokale overheden die immers in toenemende mate een gevarieerd veiligheidsbeleid voeren.

De doorontwikkeling van de eerdere JiB's naar Veiligheidshuizen past in deze visie. Het Veiligheidshuis kan binnen deze optiek het instrument zijn om de ketens te verbinden en te sturen en om te fungeren als de hiervoor genoemde *regionale informatiemakelaar*.

2.5.5 Ketenmanagement en ketenregie

'Ketenmanagement heeft betrekking op meerdere (interne of externe) partijen en op de relaties tussen hun bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rollen in het overkoepelend proces dat hen tot een van de partners in de keten maakt' (Van Duivenboden e.a., 2000).

Van Veen (2002) stelt dat ketenmanagement, soms ook wel Integraal Ketenbeheer genoemd (of in het Engels Supply Chain Management), die managementactiviteiten betreft die zijn gericht op het aansturen van de gehele keten van het moment van 'toeleveren' tot eindgebruikers.

Ketenmanagement kan volgens het INK (2008) gedefinieerd kan worden als 'de managementactiviteiten die er op zijn gericht om alle partijen in de keten zodanig te laten samenwerken, dat niet ieders eigen prestatie optimaal is, maar dat de gezamenlijke prestatie naar de burger optimaal en transparant is'¹³.

Van Duivenboden e.a. (2000) geeft een aantal motieven voor het gebruik van ketenmanagement:

- Toenemende complexiteit van de omgeving en van mensen, dynamiek.
- Vermindering van coördinatiekosten. Al de actoren zijn bij elkaar waardoor geen extra controle uitgevoerd hoeft te worden.
- Schaarse hulpbronnen. Niet alle actoren hebben de beschikking over evenveel kennis, personeel en middelen.
- Kostenbeperking. Door samenwerking besparing van kosten door het optimaliseren van onderlinge relaties.
- Vermindering van onzekerheid. Dit kan bereikt worden door voorspelling van gedrag van andere actoren. Dit is mogelijk door nauwe samenwerking.
- Verbetering transparantie, meer kijk op samenwerkingsrelatie.

Van Bergen en Leeuwen-den Dekker (2006) stellen dat zij, om de gezamenlijke activiteiten, afstemmingsmiddelen en uitwisselingsmomenten te organiseren en te coördineren, ketenmanagement nodig vinden en een belangrijke taak voor de ketenmanager weggelegd zien. Een projectleider of ketenmanager kan als eerste aanspreekpunt van de keten optreden en kan namens de keten overleggen met vertegenwoordigers van organisaties die op enige manier betrokken zijn bij de ketensamenwerking. De ketenmanager ziet erop toe dat afgesproken acties tijdig worden ondernomen en coördineert bijdragen van verschillende partijen, bereidt overleggen van bestuurders, operationeel managers en uitvoerend werkers voor, ziet toe op de verslaglegging, neemt initiatief voor randvoorwaardelijke activiteiten zoals gemeenschappelijke publiciteit, en signaleert als bijsturing nodig is. Een ketenmanager werkt binnen het afgesproken gezamenlijke beleidskader en kan partijen aanspreken op hun toezeggingen.

De hiervoor geschetste *ketenmanagementfunctie* is een andere dan de *ketenregiefunctie*. *Ketenregie* wordt door Steketee (2007) omschreven als 'die activiteiten die erop gericht zijn om de processen in de keten goed te besturen'.

Van ketenmanagement is sprake wanneer alle aspecten van bedrijfsvoering (medewerkers, middelen informatie, processen) in samenhang worden gezien.

In de literatuur worden veel verwarrende definities gehanteerd ten aanzien van ketenregie en ketenmanagement en ze worden daarbij vaak door elkaar gebruikt. In het kader van dit onderzoek wordt een Veiligheidshuis gezien als een instrument om de ketens te managen, waarbij de regie in handen ligt van -over het algemeen- de stuurgroep waarin de ketenpartners zijn vertegenwoordigd, die de bestuurlijke randvoorwaarden stelt.

2.5.6 Onderzoek naar ketens

Ketens zijn de afgelopen jaren veelvuldig object van onderzoek geweest. Er is daarbij een grote diversiteit in manieren waarop naar ketens gekeken kan worden. We refereren naar de vorige paragraaf. Voor dit onderzoek is meer specifiek gekeken naar ketensamenwerking binnen de publieke sector, naar de strafrechtsketen en jeugdketen en naar onderzoek waarbij de meerwaarde van samenwerken binnen ketens centraal staat.

¹³ www.management-centrum.com

Van der Eem en Hermans (2006) stellen in hun onderzoek naar waterketens dat samenwerken loont. Dit blijkt uit de analyse van acht concrete voorbeelden van samenwerking in de waterketen. De transparantie en prestaties in termen van dienstverlening en duurzaamheid nemen toe terwijl tegelijk besparingen worden bereikt. Samenwerking in ketens biedt ook goede perspectieven om optimaal in te spelen op nieuwe uitdagingen. Verder kunnen partijen van elkaar leren om de interne bedrijfsprocessen te verbeteren, bijvoorbeeld aan de hand van benchmarkresultaten. Zij concluderen dat samenwerking ook in de toekomst is gewenst. Niet incidenteel, maar structureel. Het onderzoek naar de waterketens heeft de focus gericht op de voordelen die het samenwerken in ketens biedt.

In een aantal onderzoeken staat de regie van de keten centraal. Zo zien we dat in 'Operatie Jong'¹⁴ de gemeentelijke regie in de jeugdketen geanalyseerd en beoordeeld is. Beemer e.a. (2006) hebben een jaar lang een aantal door de overheid aangewezen gemeenten gevolgd om uiteindelijk hun conclusie te geven over de uitgangspunten van 'Operatie Jong'. Die uitgangspunten waren:

- minder en effectievere samenwerkingsverbanden;
- vormgeving van regie op uitvoerend niveau;
- invulling van regie op bestuurlijk niveau door gemeenten;
- een noodprocedure om doorbraken te kunnen forceren wanneer een jeugdige tussen het wal en het schip dreigt te raken.

De bevindingen van 'Operatie Jong' laten een complexe wereld zien van elementen en doelgroepen die op enige manier aan elkaar verbonden worden rondom de zorg voor jeugd. Een groot aantal aanbevelingen zijn gegeven om de jeugdketen te verbeteren, beoordeeld naar de knelpunten die de pilotgemeenten tegenkwamen. Op het niveau van Rijk, provincies/stadsregio's wordt gesteld dat de positie van de gemeente als regisseur versterkt dient te worden, de transactiekosten teruggedrongen moeten worden, een noodprocedure noodzakelijk is en tot slot wordt het stimuleren van de (keten)professionalisering als aanbeveling meegegeven. Op ketenniveau en de rol die de gemeenten daarbij dienen te nemen geven ze ook een groot aantal aanbevelingen op het gebied van het organiseren van commitment in de gemeenten, het verbinden van partijen en de uitvoerende regie.

In hun onderzoek naar de ketensamenwerking rondom vroegtijdige schoolverlaters concluderen van den Belt e.a. (2003) ook dat de keten op een aantal punten verbetering behoeft. Zij denken dat ketenregie de oplossing is voor de geconstateerde knelpunten, maar vervolgonderzoek zal nodig zijn om aan te tonen of dit ook zo is.

Wanneer we kijken naar onderzoek dat meer gerelateerd is met de samenwerking binnen en met de justitiële keten is door Boekhoorn e.a. (2005) het Justitieel Casusoverleg (JCO) geëvalueerd. Om de uitvoeringspraktijk van de JCO-en te kunnen beoordelen, is een beoordelingskader ontwikkeld door de onderzoekers waaraan de praktijk van de JCO-en getoetst kan worden en dat drie onderdelen bevat:

- de uitgangspunten die zijn neergelegd in de notitie Inrichting casusoverleg¹⁵;
- de Kalsbeeknormen¹⁶ voor de doorlooptijden in de strafrechtelijke keten;
- aan de literatuur over besluitvorming en keten- en netwerksamenwerking ontleende criteria.

De genoemde evaluatie laat zien dat niet één model bestaat van een Justitieel Casusoverleg (JCO) zoals het Ministerie heeft voorgehad. Dat bemoeilijkt het evalueren, want er zijn veel verschillende invullingen van een JCO; verschillend in deelnemende partners, duur van het overleg, frequentie van overleg, ketenregisseurs, etc.

¹⁴ Operatie Jong is een samenwerkingsverband geweest van zes departementen die zich inzetten om de samenhang in het jeugdbeleid te versterken en de samenwerking tussen Rijk, medeoverheden en partners te verbeteren.

¹⁵ Ministerie van Justitie, *Modelprocesbeschrijving jeugdstrafzaken*, Den Haag, 2004.

¹⁶ Deze norm is in 2001 door het toenmalige Tweede-Kamerlid Ella Kalsbeek geformuleerd om te komen tot een snellere doorlooptijd van jeugdzaken: 30 dagen tussen eerste verhoor en binnenkomst van het proces-verbaal bij het OM; 90 dagen tussen eerste verhoor en beoordeling door het OM; 180 dagen tussen eerste verhoor en de beslissing door de rechter. Tachtig procent van de zaken moet aan deze norm voldoen.

In een aantal JCO-en lijken de doorlooptijden verkort te zijn, maar de onderzoekers kunnen geen aantoonbaar verband leggen tussen een bepaald type JCO en kortere doorlooptijden. Ze constateren wel dat de betrokken partners over het algemeen zeer tevreden zijn over de samenwerking. Er zijn zeker nog verbeteringen gewenst volgens de onderzoekers ten aanzien van de organisatie van de informatiehuishouding. Dat geldt voor de snelheid waarmee casusspecifieke informatie verzameld en uitgewisseld kan worden en de efficiëntie van de administratieve verwerking van die informatie. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de ontwikkeling of verbetering van routines ten aanzien van het vastleggen en bewaken van in het JCO tussen de betrokken partijen gemaakte afspraken.

Recent is onderzoek verricht door Bruinsma e.a. (2008) naar de effectiviteit van de casusoverleggen Jeugd en Veelplegers in het arrondissementsparket Breda. Zij constateren dat de effectiviteit van de casusoverleggen niet direct vast te stellen is. Het causale verband tussen interventie en het niet-recidiveren is niet direct aan te tonen en zij hebben hun onderzoek om die reden gericht op de vraag of de casusoverleggen er in slagen de activiteiten van de partijen en de keten rond criminaliteitsbestrijding zo goed mogelijk te sluiten.

De onderzoekers hebben de ketensamenwerking onderzocht met behulp van het door Kenis¹⁷ ontwikkelde model. Dit beschrijft de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil er sprake zijn van goede dienstverlening in een wat Kenis een inter-organisatorisch coördinatiesysteem noemt. Op een groot aantal punten signaleren de onderzoekers aan de hand van het gehanteerde model verbeterpunten. Ten aanzien van het optimaliseren van de totale keten geven ze aanbevelingen waar het de dwarsverbanden betreft tussen de casusoverleggen (scenario-overleg voor meer – en veelplegers onder de 18 jaar, de overgang harde kern -jongeren naar Veelplegers), zij constateren ook een onduidelijke status van 'zorgoverleggen'¹⁸. Zij stellen zich de vraag of de keten rond jeugdige delinquenten sluitend is. De onderzoekers constateren overigens naast de kritische kanttekeningen dat de samenwerking tussen de ketenpartners als zeer waardevol wordt aangemerkt. De conclusie is dat hierin vooral de *meerwaarde* is gelegen. De keten wordt beter sluitend door een meer en betere afstemming met de ketenpartners. Deelnemers ervaren overigens dat het succes van de casusoverleggen voor een belangrijk deel afhangt van het enthousiasme en inzet van deelnemers. Het maken van ketenafspraken in casusoverleggen wordt door de onderzoekers bij uitstek als middel gezien om Veiligheidshuizen inhoud te geven. Door een concrete samenwerking wordt een Veiligheidshuis meer dan een 'bedrijfsverzamelgebouw'.

Ketensamenwerking kan ook beschouwd worden vanuit één bepaalde partner. Dat zien we in het onderzoek van Boekhoorn en Speller (2004) die de rol van de politie in twee jeugdketens heeft onderzocht. Zij hebben gekeken naar het functioneren van de politie in de keten, de consequenties voor de interne organisatie en de kerntaken van de politie en ze hebben gekeken naar de meerwaarde voor de kennis – en informatiepositie van de politie.

We zien dat dit onderzoek zich richt op dezelfde hiervoor genoemde JCO-en. In dit geval worden twee jeugdoverleggen geanalyseerd, waarbij de meerwaarde voor de politie centraal staat. De onderzochte casusoverleggen zijn verschillend van aard. In Eindhoven wordt de justitiële ketensamenwerking in het Arrondissementsparket op het gebied van Jeugd onderzocht¹⁹. In het Tilburgse Veiligheidshuis wordt een breed ketenoverleg - het op dat moment geheten CRJ²⁰ - geanalyseerd. Gemeten aan de Kalsbeeknorm, lijkt de Politie efficiënter te werken in een puur justitieel overleg. Het 'breder' overleg is voor de Politie tijdrovender. Daar staat wel tegenover dat de Politie tevreden is over de bredere aandacht die er is voor problemen ten aanzien van risicjongeren. Bij deze benadering in een 'plusvariant', bestaat het vermogen de problematiek vanuit een preventieve én repressieve zijde te beoordelen.

¹⁷ Prof.dr. P. Kenis is hoogleraar Organisationswetenschappen aan de Universiteit van Tilburg.

¹⁸ Dit zijn bijeenkomsten waarbij voornamelijk scenario's op het gebied van zorg besproken worden.

¹⁹ We spreken dan van de ketensamenwerking tussen Politie, Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en incidenteel Jeugdreclassering.

²⁰ Het CRJ staat voor Coördinatiepunt Risicojeugd of Casusoverleg Risicojeugd.

Boekhoorn en Speller concluderen dat deze koppeling tussen de strafrechtelijke keten en het hulpverleningsnetwerk inhoudelijk de potentie heeft om een aanpak van criminele- en van risicojongeren met elkaar te verbinden. Het hulpverleningsnetwerk is echter, anders dan de geformaliseerde strafrechtketen, nog divers en de politie heeft mede daardoor met veel partners te maken waardoor de afstemming op het niveau van de trajecten moeizaam verloopt.

Het vergelijkend onderzoek tussen de twee casusoverleggen laat in feite iets bijzonders zien. Een vergelijking is gemaakt tussen een casusoverleg in een puur justitiële omgeving en een casusoverleg in een Veiligheidshuis, waarin juist de verbinding tussen zorg en repressie centraal staat. Vanuit de optiek van de Politie zijn er zowel voor – als nadelen ten aanzien van de gekozen vormen.

Belangwekkend onderzoek is recent verricht door de Algemene Rekenkamer (2008), waarin zij drie uiteenlopende samenwerkingsketens onderzocht heeft te weten het toezicht op asbestverwijdering, de aanpak kindermishandeling en de acute zorgverlening.

In maart 2003 publiceerde de Rekenkamer eerder het onderzoek *Tussen beleid en uitvoering* (Algemene Rekenkamer, 2003). Uit het rapport kwam naar voren dat er in Nederland erg veel beleid wordt ontwikkeld, maar dat de uitvoering daarvan nogal eens strandt. Als één van de mogelijke oorzaken voor de falende beleidsuitvoering werd een gebrek aan regie gesignaleerd. Uitvoeringsketens worden daardoor onbeheersbaar, zo constateerde ze.

De bevindingen uit 2003 vormden de aanleiding voor het onderzoek anno 2008.

Het onderzoek heeft zich gericht op welke factoren een succesvolle ketensamenwerking in het publieke domein bevorderen en welke factoren daarvoor juist een belemmering vormen. Zij hebben de keten onderzocht op de mate waarin er sprake is van structurele afstemming, informatie-uitwisseling en eenheid van optreden.

De Algemene Rekenkamer (2008) concludeert in haar onderzoek in de eerste plaats dat het besef dat er samengewerkt moet worden in een keten een cruciale succesfactor is.

Dit besef blijkt meer aanwezig te zijn in al langer werkende ketens. Daarnaast is een goed geregeld informatie-uitwisseling essentieel. Uit het onderzoek blijkt dat juist ten aanzien van dit punt veel te verbeteren is in alle onderzochte ketens.

Tot slot wijzen de onderzoekers op het feit dat er te weinig inzicht is in de prestaties en kwaliteit van de gehele keten. Op dit punt is het toezicht op de keten te verbeteren door middelen vrij te maken voor iemand die de regierol op zich neemt. Opgemerkt wordt ten aanzien van dit punt, dat de 'acute zorgketen' al zo ver ontwikkeld is dat zij die regierol niet meer nodig hebben. Het onderzoek laat zien dat, ondanks de diversiteit van de ketens, een aantal meer algemene factoren te benoemen zijn die het succes (of falen) van een keten mede bepalen.

Wanneer we de koppeling leggen tussen de bevindingen van de Rekenkamer en de ambities die de overheid heeft ten aanzien van Veiligheidshuizen, zien we parallellen. Er zijn factoren die het succes van een keten bepalen. In min of meer gelijkwaardige bewoordingen verwacht de overheid diezelfde succesfactoren te bewerkstelligen door de samenwerking binnen Veiligheidshuizen. Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in de vraag of het instrument Veiligheidshuis werkelijk daartoe bijdraagt.

2.6 Verwachtingen over de meerwaarde van Veiligheidshuizen op basis van de literatuur

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk kijken we vooruit aan de hand van het literatuuronderzoek. Zijn er aanknopingspunten die iets kunnen zeggen over de meerwaarde van ketensamenwerking binnen een Veiligheidshuis?

In de eerste plaats moeten we constateren dat onderzoek naar het Veiligheidshuis als totaalconcept van ketensamenwerking nog in de kinderschoenen staat. De recente geschiedenis laat zien dat het concept Veiligheidshuis in 2002 ontwikkeld is en nog steeds een groeimodel is.

De onderzoeken die uitgevoerd zijn bieden echter wel veel waardevolle aanknopingspunten voor verder onderzoek. In de eerste plaats is het eerdere beleidskader JiB – nieuwe stijl (2004) opnieuw bekeken en aangepast aan de huidige praktijk van Veiligheidshuizen (zie paragraaf 2.4). Juist omdat Veiligheidshuizen veelal bottom-up ontstaan ziet men veel verschillende vormen. Het herijkte beleidskader geeft een aantal uniforme kenmerken die een basis vormen voor dit onderzoek. Gedoeld wordt op bijvoorbeeld de uniformiteit in thema's, de casusgerichte aanpak, het verbinden van zorg aan repressie en het streven naar snelle doorlooptijden.

Het begrip *meerwaarde* komt een aantal keren aan de orde maar blijft in feite hypothetisch. De onlangs gehouden *Quick scan Veiligheidshuizen* (2008) definieert de meerwaarde door het Veiligheidshuis te zien als een instrument dat de oplossing biedt voor een aantal problemen. Het biedt een integrale aanpak om veiligheids- en criminaliteitsproblemen op te pakken en organisatorisch een omgeving te bieden om wildgroei, onduidelijkheid over uitvoering en informatiegaten te voorkomen(zie paragraaf 2.4).

Ook Bruinsma e.a. (2008) zeggen iets over de meerwaarde van het samenwerken in de keten. Zij hebben zich gericht op de ketensamenwerking in Veiligheidshuizen in Midden-West Brabant en concluderen “dat de keten beter sluitend is en dat de deelnemers aan de betreffende casusoverleggen positief oordelen over de samenwerking”.

De respondenten in de genoemde recente onderzoeken naar (ketensamenwerking binnen-) Veiligheidshuizen geven aan veel meerwaarde te zien in de samenwerking in één gebouw. Maar meerwaarde impliceert dat de ervaringen afgezet zijn tegen een alternatieve situatie. Dit aspect zien we niet terug in genoemde onderzoeken. Zij zijn gericht op Veiligheidshuizen die operationeel zijn en maken geen vergelijking met gebieden waar nog geen Veiligheidshuizen zijn.

Ondanks deze kanttekening loopt het kennen en gekend worden, het samenwerken en vertrouwen krijgen in elkaar als een rode draad door de onderzoeken als meerwaarde van het samenwerken binnen de context van Veiligheidshuizen. Vanuit die optiek is de verwachting dat op dat punt een bevestiging gevonden wordt door een vergelijking te maken tussen gebieden met en zonder Veiligheidshuis.

Naast het recent onderzoek naar Veiligheidshuizen is eerder onderzoek verricht naar de JiB's. Omdat in de voormalige JiB's het accent meer op de strafrechtsketen lag en minder op de verbinding met zorg zijn een aantal onderzoeksbevindingen niet direct relateerbaar aan de situatie vandaag de dag. Wel belangrijk zijn de conclusies van Terpstra (2002) dat zij - ondanks kritische kanttekeningen - een meerwaarde zien in de vorm van samenwerken. Ze stellen in de eerste plaats dat organisaties hun eigen taken beter kunnen vervullen in de gekozen samenwerkingsvorm. Opnieuw zien we dat het hier een veronderstelde meerwaarde is. Te meer omdat de grootste kritiek op het concept (Grapendaal en Luijkx: 1999) was dat er onvoldoende meetbare doelstellingen aan de samenwerking ten grondslag lagen. Bij de stelling dat organisaties hun taken *beter* kunnen vervullen zal daaraan de vraag verbonden dienen te worden: “beter dan wat, waar of wanneer?”.

De tweede meerwaarde die de onderzoekers veronderstellen sluit aan bij het latere onderzoek naar de Veiligheidshuizen. Verondersteld wordt dat een omgeving geboden wordt om oplossingen te vinden voor concrete problemen en/ of de afhandeling van zaken. Mogelijk biedt de vergelijking tussen gebieden met en zonder Veiligheidshuizen hier inzicht in.

Het tweede deel van de literatuurstudie richt zich minder specifiek op Veiligheidshuizen, maar geeft op onderdelen aanknopingspunten voor de (meerwaarde van-) ketensamenwerking. Specifiek onderzoek naar de *meerwaarde* van ketensamenwerking zien we bij het onderzoek naar de waterketens (Eem, Hermans en Slotema: 2006). Zij concluderen dat samenwerking in ketens goede perspectieven biedt om optimaal in te spelen op nieuwe uitdagingen. Verder kunnen partijen van elkaar leren om de interne bedrijfsprocessen te verbeteren.

Wanneer we de relevantie bekijken ten aanzien van het onderzoek naar de meerwaarde van Veiligheidshuizen, dan kunnen we stellen dat Eem, Hermans en Slotema ook daadwerkelijk een meerwaarde constateren door situaties met en zonder ketensamenwerking binnen een bepaalde context te vergelijken. Zij concluderen dus dat de samenwerking in de keten loont. Inhoudelijk spreken we echter hier van totaal andere ketens, dus is de conclusie niet per definitie te projecteren op Veiligheidshuizen.

Ten aanzien van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2008) zagen we eerder dat zij, door een (gedeeltelijke) herhaling van onderzoek en een vergelijking tussen de situatie toen en nu op een aantal punten duidelijke verbeteringen zien in de ketensamenwerking. Het onderzoek bevestigt in feite op een aantal punten de meerwaarde daarvan. Aangenomen kan worden dat die meerwaarde ook aanwezig is bij de ketensamenwerking binnen Veiligheidshuizen.

Veel onderzoek gaat in op de aspecten van de samenwerking binnen ketens of binnen Veiligheidshuizen. Wanneer we naar de ketensamenwerking op het gebied van Jeugd kijken zien we een diversiteit aan conclusies. Het Justitieel Casusoverleg (JCO) is op uiteenlopende wijzen geëvalueerd en laat wisselende bevindingen zien. Boekhoorn en Speller (2004) constateren vanuit de Politie bezien dat een puur justitieel overleg snellere doorlooptijden geeft dan een breder overleg waarbij zorg en repressie samengaan. Later, bij een vergelijking tussen JCO's (Justitiële Casusoverleggen) zien Boekhoorn e.a. (2005) daarentegen onvoldoende causaal verband tussen de diverse JCO-typen en de doorlooptijden. In het kader van dit onderzoek zal opnieuw gekeken worden naar de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtsheten om te zien of deze significante verschillen laten zien in gebieden met of zonder Veiligheidshuis.

Boekhoorn e.a. maken in 2005 een aantal kritische kanttekeningen ten aanzien van de informatiehuishouding. Deze kan op dat moment beter, iets dat op punten in 2008 opnieuw bevestigd wordt door Bruinsma e.a. Zij zeggen dat met name de informatieoverdracht tussen een puur justitieel gericht overleg en een zogeheten hulpverleningsoverleg – ook gehouden binnen een Veiligheidshuis- beter geborgd dient te worden. Opnieuw komt in dit geval de vraag aan de orde waarmee vergeleken wordt.

De Algemene Rekenkamer (2008) signaleert overigens ook dat de informatieoverdracht absoluut beter kan in alle door haar doorzochte ketens. In het kader van dit onderzoek zal per onderzoeksobject gekeken worden hoe de informatiehuishouding is geregeld en of deze voldoet. Immers: de overheid veronderstelt hierbij een meerwaarde binnen Veiligheidshuizen.

Samenvattend biedt recent onderzoek van het WODC over Veiligheidshuizen ten aanzien van de herijking van het beleidskader en het benoemen daarbij van een aantal uniforme kenmerken een basis om de meerwaarde van Veiligheidshuizen te meten op onderdelen.

Aan de hand van eerder onderzoek is de verwachting dat de meerwaarde van het samenwerken in één gebouw bevestigd wordt.

De meerwaarde van een informatieknooppunt lijkt voor de hand liggend, maar recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2008) en Bruinsma e.a. (2008) zet vraagtekens ten aanzien van de kwaliteit en de uitwisselbaarheid van gegevens.

Ten aanzien van de effectieve meerwaarde van de ketensamenwerking in Veiligheidshuizen biedt de literatuur onvoldoende aanwijzingen dat deze aantoonbaar zijn. Relevant onderzoek (WODC, Bruinsma e.a.) laat bij herhaling zien dat het proces is onderzocht en dat niet gekeken is naar het effect of de effecten van de ketensamenwerking.

3. Methoden van onderzoek

3.1 Bronnen

Het begrip Veiligheidshuis vraagt een brede benadering door het grote aantal partners die samenwerken, de thema's die besproken worden en de rol die de overheid eraan toebedacht heeft in het kader van de criminaliteitsbestrijding. De literatuurstudie heeft zich allereerst gericht op de begrippen veiligheid en criminaliteit, de visie op criminaliteitsbestrijding van de overheid en de ontstaansgeschiedenis van de Veiligheidshuizen. Recente onderzoeken zijn betrokken bij de analyse, te weten de "Quick scan Veiligheidshuizen" (2008) van de VNG en de Evaluatie van JIB nieuwe stijl (2008/2009).

Een Veiligheidshuis kan gezien worden als een middel om ketens te managen. Daarom is het literatuuronderzoek ook gericht op begrippen als netwerken en ketens, sturingsconcepten, netwerkmanagement, ketenmanagement, en ketensamenwerking.

Een tweede onderdeel van het onderzoek heeft betrekking gehad op documentanalyse. De onderzochte Veiligheidshuizen bieden documenten die inzicht kunnen geven in de samenwerking. Documenten zijn bestudeerd waarin visie, doelstellingen en concrete ervaringsgegevens en resultaten samengevat zijn.

De documentanalyse heeft zich tevens gericht op gebieden zonder Veiligheidshuis. De opdracht om te komen tot een landelijk dekkend netwerk heeft ervoor gezorgd dat daar eerste notities en inventarisaties opgezet zijn. Daarnaast zijn beleidsdocumenten bestudeerd die aan geven hoe thema's als Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers opgepakt worden in betreffende gebieden. Aanvullende documenten zijn bestudeerd waar respondenten dat aangegeven hebben. Voorbeelden daarvan zijn documenten over het begrip 'territoriale congruentie'.

Een derde onderdeel van het onderzoek betreft beschrijvingen van het feitelijk functioneren van een Veiligheidshuis op basis van interviews met belangrijke stakeholders in zowel de onderzochte Veiligheidshuizen als stakeholders in gebieden zonder Veiligheidshuis. Aan de hand van gesprekken en verslagen zijn de casusgerichte aanpakken geanalyseerd.

3.2 Objecten van onderzoek

Het onderzoek heeft zich gericht op twee bestaande Veiligheidshuizen. De onderzoeksbevindingen zijn afgezet tegen twee gebieden zonder Veiligheidshuis. De keuze voor de te analyseren Veiligheidshuizen is gevallen op Tilburg en Maas en Leijgraaf in Oss. Tilburg is gekozen vanwege het feit dat hier de basis is gelegd voor de samenwerking binnen Veiligheidshuizen. Zij functioneert het langst en wordt vaak als voorbeeld genomen. Er zijn Veiligheidshuizen die zich van oorsprong richten op één stad en Veiligheidshuizen die regionaal werken. Uitgaande van de mogelijkheid, dat de ketensamenwerking in een regionaal georiënteerd Veiligheidshuis andere accenten laat zien, wordt ook Maas en Leijgraaf te Oss onder de loep genomen.

Om de meerwaarde te meten is gekozen voor een analyse van twee gebieden waar anno 2009 nog geen Veiligheidshuis operationeel is, te weten IJsselland (Zwolle en Deventer e.o.) en Oosterhout- Werkendam-Waalwijk. Beide gebieden moeten in de toekomst voldoen aan de ambitie van de overheid om te komen tot een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen. Beide gebieden zijn zich momenteel aan het oriënteren op een mogelijke ontwikkeling daarvan. Zij zijn qua oppervlakte en inwoneraantallen vergelijkbaar met Oss en Tilburg.

3.3 Uitgangspunten bij het onderzoek

We zagen al eerder dat bestaande Veiligheidshuizen divers zijn. Met behulp van het (herijkte) beleidskader en de visie van de landelijke overheid (Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 2008) hebben we het onderzoek afgebakend binnen de volgende kaders:

a. Veiligheidshuizen managen ketens.

Veiligheidshuizen worden gezien als instrument om ketens te managen. Het verbinden van de strafrechtelijke keten aan de - veelal - lokale en provinciale zorgketen op casusniveau staat centraal bij dit instrument; niet alleen straffen, ook ervoor zorgen dat breder naar problemen gekeken wordt om uiteindelijk te voorkomen dat iemand opnieuw vervalt in fouten.

b. Ketenpartners werken samen op het gebied van Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers.

Binnen de diversiteit die we zien bij Veiligheidshuizen (grootte, organisatorische structuur, aangesloten partners), zijn een aantal uniforme componenten te benoemen. Zij vormen het uitgangspunt bij het onderzoek. In de eerste plaats wordt de ketensamenwerking op casusniveau centraal gesteld.

Per deelthema (Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers) is in zowel de Veiligheidshuizen als de gebieden zonder Veiligheidshuis een voorbeeldcasus geanalyseerd. Gekozen is voor een veel voorkomende strafrechtelijke overtreding waarbij zowel de strafrechtelijke keten een taak heeft als overige partners die onder gemeentelijke en/of provinciale regie vallen.

Justitiële ketensamenwerking en de verbinding met de zorgpartners, dient in het geval van de voorbeeldcasuïstiek plaats te vinden binnen vastgestelde kaders. Voor jeugdigen die een strafbaar feit begaan, geldt het jeugdstrafrecht en de Wet op de Jeugdzorg geeft aan dat de verbinding met de lokale zorg geborgd dient te worden²¹. Ook voor de aanpak Huiselijk geweld bestaat landelijke protocollering²², die bepaalt dat de verbinding gelegd dient te worden tussen de justitiële- en zorgpartners. De Veelplegersaanpak is vastgelegd in het Plan van Aanpak Veelplegers²³.

c. De veronderstelde meerwaarde van Veiligheidshuizen.

Het onderzoek heeft zich op de veronderstelde meerwaarde gericht van Veiligheidshuizen. Uit onderzoek blijkt dat het samenwerken in ketens en netwerken voordelen kan bieden. Met behulp van Veiligheidshuizen verwacht de overheid die voordelen te behalen: een informatieknooppunt, de verbetering van de reguliere uitvoeringspraktijk en het bevorderen van de samenwerking. Om te onderzoeken of die hypothetische meerwaarde inderdaad bereikt wordt, zijn twee Veiligheidshuizen onderzocht en getoetst aan gebieden waar nog geen Veiligheidshuis operationeel is.

3.4 Criteria om de meerwaarde te meten

Wanneer op de drie hiervoor genoemde punten in Veiligheidshuizen duidelijk hoger of beter gescoord wordt dan in gebieden zonder Veiligheidshuis dan mogen we stellen dat zij meerwaarde hebben. Het duidelijk hoger of beter scoren wordt gemeten aan de hand van de volgende criteria:

- *De aanwezigheid van een informatieknooppunt dat voldoet.* De concrete aanwezigheid in het Veiligheidshuis (operationeel voor een bepaald gebied) zoals verondersteld door de overheid (een ketendossier waarin preventie, repressie en nazorg zijn verbonden) is dus één criterium, de mening van de respondenten over het systeem in termen van volledigheid, toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid is een ander.

²¹ www.overheid.nl Wet op de Jeugdzorg, Den Haag, 2008

²² Openbaar Ministerie, *Aanwijzing Huiselijk Geweld (2008A011)*, Den Haag, augustus 2008

²³ Ministerie van Justitie, *Plan van Aanpak Veelplegers*, tweede helft 2006-2008, Den Haag, 2005

- *De reguliere praktijk wordt zo optimaal mogelijk uitgevoerd.* Optimaal wordt in de eerste plaats opgevat als een sluitende ketenaanpak tussen de strafrechtsketen en de lokale dan wel bovenlokale zorgketen, waarbij de verbinding gelegd wordt tussen preventie, repressie en nazorg ten aanzien van dader en slachtoffer.
Optimaal kan ook opgevat worden als voldoen aan de Kalsbeeknorm. Deze norm zegt iets over de doorlooptijden binnen de jeugdstrafrechtsketen. De veronderstelling is dat zaken in Veiligheidshuizen binnen de norm uitgevoerd worden en mogelijk sneller dan in een gebied zonder Veiligheidshuis.
Een optimale uitvoering kan ook opgevat worden als effectief. De vraag of de ketensamenwerking de beoogde effecten heeft zal aan de respondenten voorgelegd worden.
- *De samenwerking wordt bevorderd door samen te werken in één fysieke locatie.* Anders dan bij de voorgaande punten kunnen hiervoor geen meetbare criteria gegeven worden. De respondenten zullen bevraagd worden op de onderzochte casuïstiek: waaruit blijkt dat de samenwerking rondom die cliënt juist door de samenwerking op één locatie (i.c. Veiligheidshuizen) beter is? En in een gebied waar geen Veiligheidshuis is: missen de respondenten in de samenwerking één centrale locatie?

3.5 Onderzoeksvorm

In de eerste plaats is literatuuronderzoek gericht op (sturing van) ketens en netwerken en criminaliteitsbestrijding. Relevante onderzoeken zijn bestudeerd die betrekking hebben op de samenwerking in ketens en netwerken: Operatie Jong, Evaluaties JCO (= Justitieel casusoverleg) en Veelplegers, Ketenbesef op de werkvloer (Algemene Rekenkamer). In de tweede plaats is literatuur bestudeerd die zich specifiek op (de voorlopers van) Veiligheidshuizen richt: Quick scan Veiligheidshuizen (2009), Evaluatie JiB-nieuwe stijl (2008/2009).

De analyse van de praktijk is uitgevoerd aan de hand van concrete casussen; de betrokken ketenpartners en de wijze van samenwerken daarbij.

Interviews zijn afgenomen bij degenen die de regie hebben over de justitiële keten (Openbaar Ministerie en/of Raad voor de Kinderbescherming), over de gemeentelijke keten (coördinatoren integrale veiligheid en/of welzijn) en over het Veiligheidshuis (manager/ketenbeheerder). De respondenten zijn bevraagd op de samenwerking in de keten, mede aan de hand van de geanalyseerde casuïstiek.

Ook in de gebieden zonder Veiligheidshuis zijn interviews afgenomen met de verantwoordelijken over de Justitiële keten en de gemeentelijke integrale veiligheidsketen. Bij het ontbreken van een ketenmanager Veiligheidshuis is gesproken met diegenen die als projectleider aangewezen zijn om een Veiligheidshuis voor dat gebied te ontwikkelen. Waar nodig, is ontbrekende informatie aangevuld door relevante deskundigen uit het betreffende gebied.

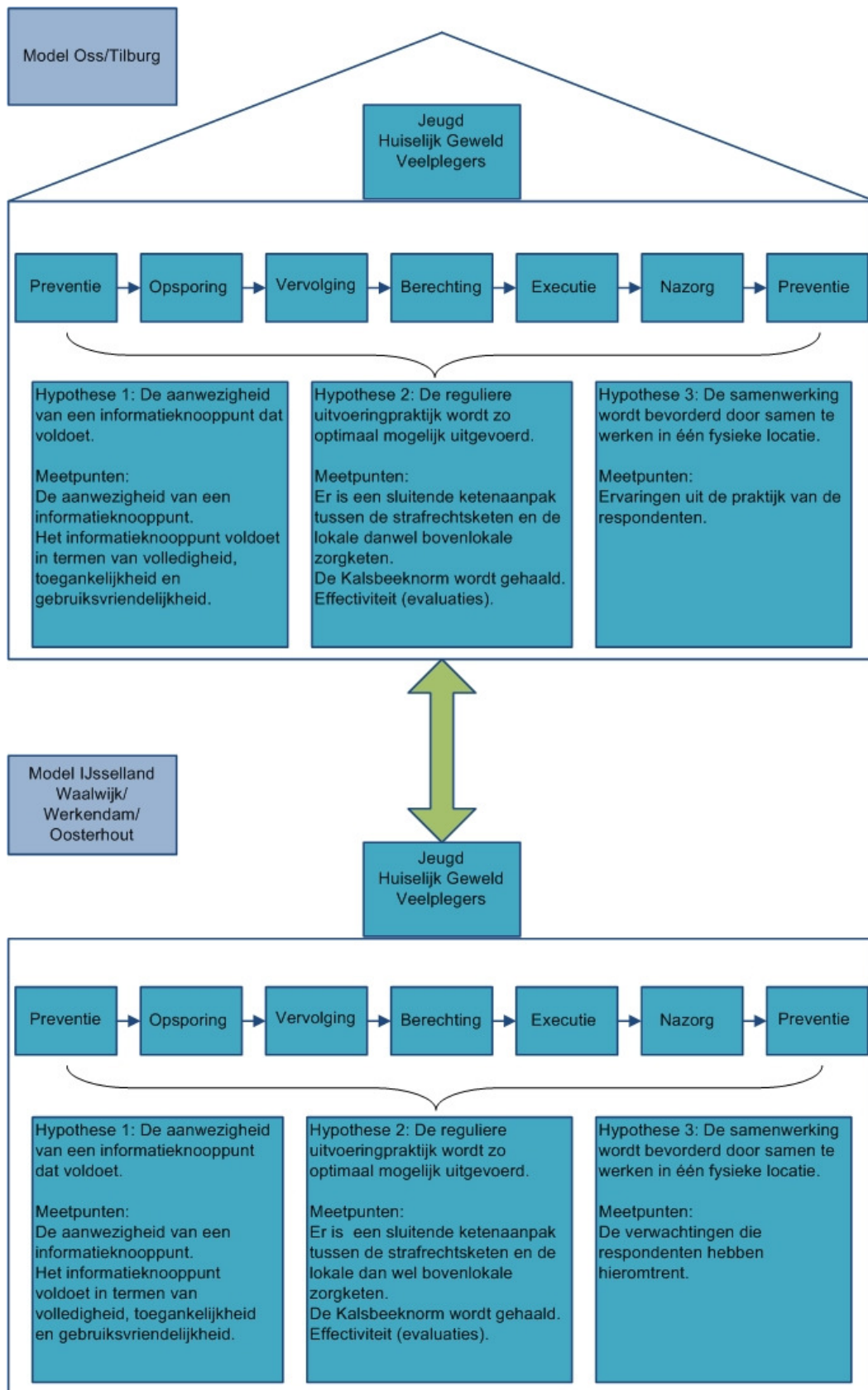
De analyse heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende voorbeeldcasussen:

- Jeugd: jongere, 16 jaar, wordt opgepakt vanwege een geweldsdelict.
- Huiselijk Geweld: vrouw is slachtoffer van Huiselijk Geweld en heeft aangifte gedaan. Gezinssituatie: man, vrouw, 2 kinderen.
- Veelplegers: De Veelpleger die integraal aan de orde komt, staat op de Masterlist Veelplegers²⁴. Hij heeft (nog) geen ISD-maatregel²⁵ opgelegd gekregen. Heeft meermalen in detentie gezeten. Achtergrond: vrouw, 2 kinderen, verslavingsproblemen.

De gehanteerde vragenlijst is bijgevoegd in bijlage 1. Schematisch staat de onderzoeksopzet hierna weergegeven:

²⁴ De masterlist Veelplegers is opgesteld door de partners in de strafrechtsketen en geven de meest actieve Veelplegers weer in het betreffende jaar.

²⁵ ISD staat voor Inrichting Stelselmatige Daders. Het is een maatregel om meerderjarige stelselmatige daders te plaatsen in een daartoe aangewezen inrichting. De wet is op 1 oktober 2004 in werking getreden. Met deze wet heeft de wetgever beoogd stelselmatige daders, die door het plegen van reeksen delicten veel criminaliteit en onveiligheid veroorzaken, voor een periode van maximaal twee jaar in een inrichting te plaatsen die specifiek voor hen bestemd is.



Figuur 4: Onderzoeksopzet schematisch weergegeven.

3.6 Validiteit en betrouwbaarheid

Zowel de begrippen *meerwaarde* als *Veiligheidshuis* vragen een nauwkeurige afbakening om het onderzoek voldoende valide te laten zijn.

Een Veiligheidshuis is in feite een verzamelgebouw van allerlei partners die samenwerken op het gebied van diversiteit aan thema's. Daarom is het van belang om binnen die diversiteit de overeenkomsten te benoemen. Die zijn uniform waar het de verbinding tussen de zorg en repressie betreft, de casusgerichte ketensamenwerking op het gebied van Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers en de wettelijk ingegeven kaders waarin de partners binnen de keten samen dienen te werken. Mogelijke andere functies die bij kunnen dragen aan een eventuele meerwaarde blijven dus buiten beschouwing in dit onderzoek.

Een andere kanttekening ten aanzien van het onderzoek is dat met name gekeken is naar het feit *dat* partners de samenwerking zoeken en *dat* een informatieknooppunt aanwezig is. Dit motiveert tevens de keuze van de in paragraaf 3.5 genoemde voorbeeldcasussen. Gekozen is voor veel voorkomende casussen, waarbij een aantal ketenpartners een wettelijke taak hebben, waarbij sprake is van slachtoffer(s) en maar waarbij ook de (lokale) zorgpartners een rol dienen te spelen in het kader van preventie en nazorg. De analyse richt zich in de eerste plaats op het feit *dat* de partners hun taak op zich nemen en de wijze waarop zij elkaar in de keten vinden.

Het onderzoek gaat dus niet in op de inhoud en kwaliteit van de uitvoering van taken door de individuele partners.

Het al dan niet bereiken van de Kalsbeeknorm is vergelijkbaar: deze zegt iets van de snelheid van de keten maar niets over de wijze waarop de ketensamenwerking heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van de hypothetische meerwaarde, dat de reguliere uitvoeringpraktijk zo *optimaal* mogelijk wordt uitgevoerd kan, naast het feit *dat* partners samenwerken, optimaal ook opgevat worden als bijvoorbeeld zo effectief mogelijk. Naar het waardeoordeel wordt gevraagd en om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten zal naar mogelijke documenten gezocht worden die iets zeggen over effecten van de samenwerking.

Het begrip *meerwaarde* vraagt ook een toelichting. Allereerst veronderstelt het begrip een vergelijking. Dat is ook de kritische kanttekening die gemaakt wordt ten aanzien van diverse onderzoeken, waarbij een meerwaarde geconstateerd wordt zonder dat deze daadwerkelijk gemeten is.

Dit onderzoek wil een eerste stap zetten om de hypothetische meerwaarde, die de overheid veronderstelt, daadwerkelijk te toetsen. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de getoetste hypothesen aangereikt zijn door de landelijke overheid. Mogelijke andere punten waarop een meerwaarde geconstateerd zou kunnen worden blijven buiten beschouwing van het onderzoek.

Bij betrouwbaarheid stellen we ons de vraag of herhaling van het onderzoek op enig moment zal leiden tot dezelfde resultaten. Binnen de afbakening zoals hiervoor beschreven is de verwachting dat een vergelijkbaar onderzoek bij andere Veiligheidshuizen en andere gebieden zonder Veiligheidshuis dezelfde conclusies zal geven. Daarbij lijkt het aannemelijk dat een 'jong' Veiligheidshuis een bepaalde periode operationeel zal moeten zijn om een duidelijke meerwaarde te laten zien.

4. Onderzoeksbevindingen

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de empirische werkelijkheid. De ketensamenwerking binnen Veiligheidshuizen en de ketensamenwerking in de gebieden zonder Veiligheidshuis worden beschreven.

Het tweede deel laat de concrete onderzoeksbevindingen zien. Tot slot wordt aan de hand van de onderzoeksbevindingen gereflecteerd op de bevindingen uit de literatuur.

4.1 De ketensamenwerking in beeld

4.1.1 Tilburg

Het Veiligheidshuis Tilburg is operationeel sinds 2002. De basis voor het huidige model van Veiligheidshuizen ligt daar. Voor Tilburg is het een kroon op het werk van de afgelopen jaren dat het model landelijk uitgerold gaat worden, zoals ze in haar jaarrapportage vermeldt (2008). Tegelijkertijd geeft die modelwerking ook de druk om continue kritisch te blijven en geeft het de verplichting om de 'best practice' te behouden en door te ontwikkelen (Tilburg: 2008).

De samenwerkende partners in het Veiligheidshuis Tilburg zijn Halt Midden- en West-Brabant, Bureau Jeugdzorg, Gemeente Tilburg, Novadic-Kentron, het Arrondissementsparket Breda, de Politie Midden- en West-Brabant, de Raad voor de Kinderbescherming voor Midden – en West-Brabant, Slachtofferhulp Nederland, Stichting Reclassering Nederland, Dienst Justitiële Inrichtingen, Instituut Maatschappelijk Werk en het Steunpunt Huiselijk Geweld.

Het Veiligheidshuis Tilburg geeft als missie dat zij een substantiële bijdrage wil leveren aan de veiligheid voor het gebied waarvoor zij werkt. Haar doelstellingen zijn: a. Het voorkomen van de eerste delicten en terugdringen van recidive; b. Het verlenen van adequate zorg aan het slachtoffer; c. Het zijn van een betrouwbaar informatieknoppunt voor partners in veiligheid; d. Het verlenen van nazorg aan uit detentie komende personen, woonachtig in het district Tilburg. Zij heeft de focus op de doelgroepen Jeugd, Veelplegers en slachtoffers en plegers van Huiselijk Geweld. Het gebied waar het Veiligheidshuis Tilburg zich op richt zijn de gemeenten Tilburg, Oisterwijk, Goirle en Hilvarenbeek (zie bijlage 2a: werkgebieden gevisualiseerd).

Samenwerking op het gebied van Jeugd.

In het Veiligheidshuis Tilburg vindt de samenwerking in de keten plaats door middel van een zogeheten Justitieel Casusoverleg (JCO) en een Hulpverlenings-Casusoverleg (HCO). De doelstelling van het JCO is "het maken en borgen van (afdoenings-)afspraken voor alle jeugdigen tot 18 jaar die verdacht worden van een strafbaar feit. Tevens een doelstelling is het voorkomen van recidive" (Veiligheidshuis Tilburg: 2008). Participerende partners zijn Politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Bureau Halt en de Leerplichtambtenaar als vertegenwoordiger van de gemeente. De frequentie van het JCO is twee maal per week.

De doelstelling van het HCO (2008) is "het maken en borgen van afspraken voor jeugdigen tot 18 jaar

- waarvoor een risico- of zorgmelding (incl. 12 min- meldingen) is gedaan door de Politie²⁶;
- tegen wiens ouders een proces verbaal leerplicht is opgemaakt en waarbij sprake is (van een vermoeden van) achterliggende problematiek;
- waarvoor een risico- of zorgmelding is gedaan door Buurtregie, Jeugdnetwerk of het Zorg Advies Team."

Het HCO wordt gezien als een zorgoverleg dat de verbinding vormt met het Centrum Jeugd en Gezin. Deelnemende partners zijn de Politie, de Raad voor de Kinderbescherming, de Gemeente (Tilburg) vertegenwoordigd door de Leerplichtambtenaar, Instituut Maatschappelijk Werk en Jongerenwerk Attak. De keuze voor een JCO en het HCO is een pragmatische geweest.

²⁶ Volgens vastgesteld landelijk protocol meldt de Politie aan Bureau Jeugdzorg wanneer zij zorg heeft ten aanzien van jongeren in hun ontwikkeling. Dat kan zijn wanneer zij aangetroffen worden in zorgelijke situaties (zoals bij Huiselijk Geweld) of wanneer er een vermoeden is van zorgelijke situaties bij het kind zelf of in zijn of haar naaste omgeving.

De praktijk liet zien dat justitiële partners zich meer wilden richten op snelle afdoeningen tot 18 jaar en dat de zorgpartners meer tijd vroegen voor een inhoudelijke bespreking en ook aandacht wilden hebben voor de 18+-ers. Daarnaast worden in het HCO alle zorgmeldingen besproken die door de Politie formeel gemeld worden bij Bureau Jeugdzorg. De Politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de administratieve ondersteuning zijn de verbindende schakels tussen het JCO en het HCO.

Het JCO bestrijkt alle betrokken gemeenten, het HCO is grotendeels gericht op de gemeente Tilburg. Men is aan het zoeken naar een optimale verbinding met de (lokale) zorgketen in de omringende gemeenten. De aanstelling van een zorgcoördinator namens Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk lijkt een optie maar daarvoor is afstemming onderling nodig en bestuurlijk draagvlak. De afspraken van de ketenpartners worden vastgelegd in JCO-support. Daarmee wordt een landelijke tendens gevolgd. Dit systeem is op dit moment alleen ingericht voor de ketensamenwerking op het gebied van Jeugd. In Tilburg verwacht men op den duur een uitbreiding van dit systeem naar alle thema's. Dat geeft als voordeel dat dan dwarsverbanden beter gesignaleerd kunnen worden.

Samenwerking op het gebied van Huiselijk Geweld.

In het Veiligheidshuis in Tilburg wordt het zogeheten screeningsoverleg Huiselijk Geweld gehouden. De doelstelling van het overleg is "de screening van alle politieregistraties Huiselijk Geweld verrijken met de informatie van ketenpartners en het maken van een afspraak ten aanzien van de pleger, het slachtoffer en inwonende minderjarige kinderen" (Veiligheidshuis Tilburg: 2008). In het overleg participeren het Steunpunt Huiselijk Geweld, Politie, OM, Reclassering, Novadic- Kentron, IMW (=Instituut voor Maatschappelijk Werk), GGZ, Huize de Bocht (crisisopvang) Bureau Jeugdzorg, Juvans (Maatschappelijk Werk) en MEE (advisering aan mensen met een beperking). De verbinding met de (lokale) zorgpartners in de omringende gemeenten is nog niet altijd geborgd. Vergelijkbaar met het thema jeugd is men in overleg met de omringende gemeenten zoekend naar de wijze waarop dit vormgegeven kan worden. Voor de registratie van de ketensamenwerking wordt de zogeheten 'Personenindex' (Pix) gebruikt. In de toekomst verwacht men een doorontwikkeling voor alle thema's van JCO-support. De dwarsverbanden tussen de diverse ketens worden nu geborgd door de administratieve ondersteuning en de informatie die ketenpartners aandragen uit de eigen bronsystemen.

Samenwerking op het gebied van Veelplegers.

In het Veiligheidshuis Tilburg is ten aanzien van Veelplegers een vergelijkbare splitsing gemaakt als bij jeugd. In de eerste plaats vindt een justitieel casusoverleg plaats (J-VPO) waarbij men zich richt op scenario's ten behoeve van een strafzitting. Hierin participeren Politie, OM, Reclassering, Novadic-Kentron. Daarnaast richt het Nazorg Overleg Veelplegers (N-VPO) zich op het maken van een sluitend nazorg – en hulpverleningstraject voor alle uit detentie komende – en vaak zeer actieve- Veelplegers. Hierin participeren Politie, OM Reclassering, Novadic-Kentron, IMW, RIBW, GGZ, De Dienst Justitiële Inrichtingen(DJI), Traverse, Gemeente Tilburg.

De Nazorg voor 'reguliere' ex-gedetineerden (niet-veelplegers) wordt door Nazorgcoördinatoren van de gemeente(n) uitgevoerd. Voor de gemeente Tilburg zijn deze gestationeerd in het zogeheten 'zorghuis' dat naast het Veiligheidshuis is gesitueerd. Men kan tussen het Zorghuis en Veiligheidshuis gemakkelijk verbinding leggen. De aanpak Veelplegers en de combinatie met het Zorghuis zoals nu vormgegeven wordt, wordt gezien als een tussenfase. Men ziet in toenemende mate dat zaken geregeld worden in de dagelijkse samenwerking, los van de causoverleggen. Het aanwijzen van een casusregisseur speelt daarbij ook een belangrijke rol. Men maakt gebruik van Viadesk als registratiesysteem voor de justitiële ketensamenwerking en Pix voor de Nazorg van Veelplegers.

4.1.2 Het Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf te Oss

Het Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf is onder projectleiding van het Openbaar Ministerie gestart in 2005, het beheer en exploitatie is formeel per 1 januari 2007 ondergebracht in een stichting. Het Veiligheidshuis richt zich op dertien gemeenten.

De samenwerkende partners in het Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf zijn, naast de dertien gemeenten, het Openbaar Ministerie, de Politie van districten Maasland, Land van Cuijk en De Leijgraaf, Bureau Jeugdzorg, Novadic-Kentron, de Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland, Stichting Reclassering Nederland, Stichtingen Maatschappelijk Werk (voor districten Maasland/ De Leijgraaf en voor district Land van Cuijk), Bureau Halt, GGZ Oost-Brabant. Daarnaast wordt, afhankelijk van het thema, de samenwerking gezocht met bijvoorbeeld de Dienst Justitiële Inrichtingen, de woningbouwverenigingen, het Interventieteam Wet Tijdelijk Huisverbod en stichtingen als Dichterbij en MEE.

Het Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf omschrijft haar doelstelling als “Het in operationele zin voorkomen van recidive van criminaliteit en overlastgevoelens door een effectieve en efficiënte ketenaanpak met bovenlokale samenwerking en afstemming tussen gemeenten, justitie, politie en ketenpartners, waarbij persoonsgerichte afspraken tot stand komen” (Hezelburcht: 2006). Zij heeft de focus op de doelgroepen Jeugd, Veelplegers en slachtoffers en plegers van Huiselijk Geweld. Nazorg voor jeugdigen en volwassenen is in ontwikkeling. Het gebied waar het Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf te Oss zich op richt zijn de gemeenten Oss, Lith, Bernheze en Maasdonk (district Maasland), de gemeenten Uden, Veghel, Boekel en Landerd (district De Leijgraaf) en de gemeenten Cuijk, Boxmeer, St. Anthonis, Mill en St. Hubert, Grave (district land van Cuijk). Voor een overzicht van het gebied zie bijlage 2b.

Als gezamenlijk informatiesysteem wordt de zogeheten Personenindex gebruikt voor alle vormen van ketensamenwerking (verder: Pix). Dit is een systeem waarin op naam gegevens opgeslagen worden over de gehele ketenaanpak en waarbij interventies per organisatie geregistreerd worden.

Samenwerking op het gebied van Jeugd.

In het Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf wordt per district (vier of vijf gemeenten geclusterd) een Coördinatiepunt Risicojeugd (verder: CRJ) gehouden, één maal per twee weken. Daarin participeren de Politie, het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Maatschappelijk Werk (Jeugdpreventiewerk), Bureau Halt, Leerplicht en Bureau Schadebemiddeling op afroep. De (regionaal georganiseerde) justitiële partners worden per district gecombineerd met lokale (zorg)partners.

Voor de verbinding tussen de strafrechtsketen en de (gemeentelijke) zorgketen spelen Bureau Jeugdzorg, de jeugdpreventiewerker (Maatschappelijk Werk) en leerplichtambtenaren een belangrijke rol. Beide functies vervullen een brugfunctie tussen de justitiële keten en het lokale veld (jeugd – en jongerenwerk, Zorg Advies Teams).

Samenwerking op het gebied van Huiselijk geweld.

Alle Huiselijk Geweldzaken, zowel aangiften als ernstige zorgzaken die door de Politie gemeld worden, komen aan bod in het overleg Huiselijk Geweld. Evenals bij Jeugd, wordt één maal per twee weken per district een overleg georganiseerd waarbij de (regionaal georganiseerde) justitiële partners per district gecombineerd worden met (boven)lokale (zorg)partners.

Organisaties die participeren zijn de Politie, het Openbaar Ministerie, Bureau Slachtofferhulp, de GGZ, Aanzet (Maatschappelijk Werk), Stichting Maatschappelijk Werk Land van Cuijk en het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (verder: AMK).

Verspreid over het hele gebied vinden ook nog de overleggen plaats van de zogeheten bemoeizorgteams of overlastteams. Wanneer bij besproken casuïstiek sprake is van Huiselijk Geweld, dan vervullen de Politie, Maatschappelijk Werk of GGZ de ‘brugfunctie’ tussen de lokale situatie en het bovenlokale overleg in het Veiligheidshuis.

De implementatie en uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod wordt in opdracht van de participerende gemeenten uitgevoerd door het Interventieteam van het Steunpunt Huiselijk Geweld/Juvans en zal verbonden worden aan het Veiligheidshuis.

Samenwerking op het gebied van Veelplegers.

Eén maal per twee weken vindt het Veelplegersoverleg plaats. Aan dit overleg nemen deel de Politie, het Openbaar Ministerie, Reclassering Nederland en Novadic-Kentron (Justitiële Verslavingsorganisatie). De Veelplegersaanpak is gericht op de strafrechtsketen. De taken die gemeentelijke (zorg)instellingen kunnen vervullen en Nazorg uit detentie zijn (deels nog-) niet geborgd. Op dit moment wordt Nazorg uit detentie opgezet. De eerste resultaten zijn bekend voor het district Maasland en lijken te voorzien in de behoefte om ketensamenwerking te optimaliseren op dit punt²⁷ en laten een behoorlijke recidivevermindering zien. Medio 2009 zal de Nazorg voor naar verwachting het gehele gebied gerealiseerd worden²⁸.

4.1.3 IJsselland

IJsselland is een politieregio die onderverdeeld is in 2 districten²⁹.

Het gebied bestrijkt gemeenten Zwolle, Steenwijkerland, Kampen, Staphorst, Zwartwaterland, Dalfsen, Ommen, Hardenberg, Raalte, Olstwege en Deventer (zie bijlage 2c: Onderzochte gebieden gevisualiseerd). Het gebied heeft twee hoofdkernen, te weten Zwolle en Deventer. De justitiële partners (Politie, OM, Justitiële verslavingszorg, Reclassering Nederland, Raad voor de Kinderbescherming) bestrijken het volledige gebied vanuit Zwolle, zorg op het gebied van de te onderzoeken thema's is versnipperd. Men ziet een beweging van clustering van zorg zoals dat op justitieel terrein plaatsvindt. Men name in Deventer is dit sterk in ontwikkeling onder de vlag van een nieuwe instelling, 'RegiZorg' geheten.

In IJsselland is nog geen Veiligheidshuis. Men is druk doende om zich te oriënteren op de mogelijkheden om een Veiligheidshuis op te richten in het gebied en het RCIV (Regionaal Centrum Integrale Veiligheid) speelt hierbij een belangrijke rol. Zij heeft de opdracht van het Regionaal College gekregen om advies uit te brengen. In aanloop naar een oprichting is een eerste stuurgroep geformeerd. Hierin participeren de burgemeesters van de grootste steden, Zwolle en Deventer, het OM, de Politie, Bureau Jeugdzorg, Justitiële verslavingszorg, de burgemeester van Ommen als vertegenwoordiger van de kleinere gemeenten en de directeur van Maatschappelijk Werk. Deze laatste organisatie bestrijkt niet het gehele gebied (alleen Zwolle en omgeving), in Deventer is ook - als hiervoor aangegeven - RegiZorg actief.

De stuurgroep heeft zichzelf in aanloop naar een mogelijk Veiligheidshuis de volgende opdracht gegeven: a. Inventariseren wat er is in IJsselland en b. Inventariseren hoe de samenwerking binnen Veiligheidshuizen vormgegeven wordt.

De eerste inventarisatie richt zich op de onderdelen ketencoördinatie, antwoord op de vraag welke overleggen er zijn en de ICT-mogelijkheden.

Meer algemeen hebben het Regionaal College en het RCIV het uitgangspunt ingenomen dat het ontstaan van het Veiligheidshuis bottom-up moet zijn. Met andere woorden is het, natuurlijk naast een bestuurlijk commitment, vooral belangrijk dat er draagvlak is bij het middelmanagement en de 'werkers' zelf. Daarom wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het bestaande verbeterd dient te worden.

Samenwerking op het gebied van Jeugd.

In het arrondissementsparket Zwolle wordt een Justitieel Casusoverleg gehouden (JCO). Participanten zijn de Politie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming.

²⁷ Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf, *Werkdocument Nazorg*, Oss, oktober 2008.

²⁸ Dit is afhankelijk van de besluitvorming die nog in enkele gemeenten plaats moet vinden.

²⁹ In de nabije toekomst zullen deze samengevoegd worden tot één district.

Een inventarisatie laat verder in het gehele gebied een bont palet van casusoverleggen Jeugd zien; iedere gemeente heeft er één. Er zijn vele varianten in doelstellingen en deelnemende organisaties daarbij. De gehanteerde leeftijdsgrenzen zijn verschillend, de insteek is divers (problemen op het gebied van leerplicht, jeugd – en jongerenwerk, zorg, onderwijsgericht) en in iedere gemeente zijn weer eigen lokale partners betrokken.

Binnen die diversiteit is de Raad voor de Kinderbescherming een uniforme gesprekspartner. Op die manier wordt de informatie van de lokale zorgketen mondeling meegenomen naar het JCO en omgekeerd.

De justitiële informatie wordt opgeslagen in JCO-support, een landelijk systeem voor casusoverleggen jeugd. In de zorgoverleggen wordt met Excel-bestanden gewerkt onder beheer bij de gemeentelijke coördinator. Op korte termijn zal regiobreed het jeugdsignaleringsstelsel, Fis 2 geheten, opgestart worden. Hierbij wordt onderling zorg rondom jongeren gesignaleerd naar betrokken partners.

Samenwerking op het gebied van Huiselijk Geweld.

De verbinding tussen de strafrechtsketen en de (lokale) zorgketens vindt versnipperd plaats in het gebied. Er kunnen lokale zorgoverleggen zijn, maar de verbinding tussen de zorg – en strafrechtsketen is niet structureel geborgd op het gebied van Huiselijk Geweld. Dat heeft de komende tijd prioriteit, zeker vanwege de in te voeren Wet tijdelijk Huisverbod.

In de bonte variatie van bestaande lokale zorgoverleggen kan Huiselijk Geweld aan de orde komen maar kennis over de justitiële afdoening hangt af van deelname van politie en/of OM aan het overleg, die zeker niet structureel geborgd is. Registratie over de strafrechtelijke aanpak vindt plaats in de reguliere bronssystemen van Politie en OM. Daarnaast heeft ieder lokaal overleg eigen systemen om afspraken te registreren. Veel overdracht van kennis hangt af van mensen, veel kennis zit in hoofden van mensen. Op dit moment is Deventer bezig 'RegiZorg' op te zetten, een knooppunt van maatschappelijke instellingen om een oplossing te bieden voor de versnipperde aanpak in een deel van de regio (Deventer e.o.).

Samenwerking op het gebied van Veelplegers.

Het gebied Zwolle- Deventer heeft op een geheel eigen manier de handen ineen geslagen op het gebied van Veelplegers en Nazorg. Na een eerste screening in het veelplegersoverleg worden activiteiten opgepakt door een zogeheten 'veelplegerscoördinator'. Deze regisseert de begeleiding van de Veelpleger met de relevante partners (bijvoorbeeld huisvesting en zorg) vanuit de zogeheten 'regiegroep'. Op enig moment worden zaken - indien mogelijk - in samenspraak met de Veelpleger geregeld. Opgemerkt dient te worden dat het aantal Veelplegers veelal geconcentreerd is in de grotere centrumsteden en dat het zoeken met de verbinding naar kleinere gemeenten incidenteel voorkomt. De veelplegersaanpak is onlangs geëvalueerd en met is tevreden over de opgezette samenwerking en de resultaten (Akalin en Tokarczyk: 2007).

4.1.4 Waalwijk- Oosterhout- Werkendam

Waalwijk, Oosterhout en Werkendam zijn de centrumgemeenten in een gebied van tien gemeenten, te weten, Oosterhout, Gilze en Rijen, Dongen, Geertruidenberg, Drimmelen, Woudrichem, Aalburg, Werkendam, Waalwijk en Loon op Zand (zie bijlage 2d: de onderzochte gebieden gevisualiseerd). Het gebied is één politiedistrict, bestaande uit vijf teams en vanuit die hoedanigheid vormen de tien gemeenten de districtelijke Driehoek. Zij hebben een programmamanager Veiligheid aangesteld voor advisering van deze Driehoek en die daarbij het overleg tussen de ambtelijke Driehoek zo optimaal mogelijk moet laten verlopen en de onderlinge communicatie dient te bevorderen. De basis van de samenwerking wordt gevormd door een gezamenlijk Veiligheidsprogramma van de tien gemeenten, bestaande uit drie pijlers:

- Pijler 1: Veiligheidsthema's Jeugd & Overlast, Horeca en Overlast, Evenementen, Verkeersveiligheid, Alcohol & Drugs, Polarisatie & Radicalisering. De functie hierbij is monitoren, aanjagen, de communicatie bevorderen en zorgen voor afstemming.
- Pijler 2: 'De verbinding': Het doel is de verbinding leggen met zorg op de volgende thema's: 12-, 12 tot 18 jaar, 18 +.

- De functie hierbij is een update maken van de zorgplatforms en antwoord geven op de vraag hoe je de verbinding legt tussen de platforms op het gebied van informatie.
- Pijler 3: Ontwikkelen kwaliteitscriteria en het toetsen ervan. Concreet is de taak om per 2010 een registratiesysteem te hebben waarmee inzichtelijk gemaakt kan worden wie wat doen in de ketensamenwerking op het gebied van een aantal thema's.

Het ontwikkelen van een Veiligheidshuis valt onder pijler 3. Hiervoor zijn een stuurgroep onder leiding van de burgemeester van Waalwijk en een werkgroep in het leven geroepen. Een eerste startnotitie is in ontwikkeling.

Samenwerking op het gebied van Jeugd.

Er wordt vanuit het Veiligheidshuis Breda een JCO (=Justitieel Casusoverleg) gehouden. Hierin worden de jongeren besproken die een strafbaar feit hebben gepleegd. In het overleg participeren de Politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg locatie Breda en Oosterhout, de gemeenten Oosterhout en Waalwijk vertegenwoordigd door een leerplichtambtenaar. Aansluitend vindt een HCO plaats, dat zich vooral richt op Breda en omgeving, en Oosterhout e.o.

Naast een uniforme aanpak binnen de strafrechtsketen zien we in het gebied een groot aantal partijen die een taak hebben in de(zorg)keten en zich richten op delen van het gebied. De inzet van Bureau Jeugdzorg is bijvoorbeeld verdeeld over twee vestigingen, te weten in Tilburg (met nevenvestiging in Waalwijk) en Breda (met nevenvestiging in Oosterhout). De Maatschappelijk Werk - instellingen zijn divers en verbonden aan delen van het gebied.

Mede daardoor zien we een keur aan lokale zorgoverleggen op het gebied van Jeugd die binnen de diversiteit onvoldoende of geen verbinding maken met de strafrechtsketen. De behoefte aan een beter gestructureerde aanpak is er zeker, getuige de initiatieven die bijvoorbeeld in Waalwijk genomen worden. Men kiest daar voor een netwerkregisseur Integrale Veiligheid en een netwerkregisseur Maatschappelijke Zaken op het gebied van overlast/veiligheid en maatschappelijke probleemsituaties en wil daarbij ook de verbinding zoeken met de strafrechtsketen.

Samenwerking op het gebied van Huiselijk Geweld.

Ten aanzien van het onderzochte gebied zien we gelijksoortige complicerende factoren op het gebied van Huiselijk Geweld waar het de aansluiting betreft tussen de strafrechtsketen en de (lokale) zorgketen. De strafrechtsketen bundelt haar krachten doordat het één politiedistrict is, behorend bij één arrondissement (Breda). Zorginstellingen die relevant zijn bij de aanpak van Huiselijk Geweld, zoals Maatschappelijk Werk, het Steunpunt Huiselijk Geweld, Bureau Slachtofferhulp en Bureau Jeugdzorg richten zich op delen van het gebied. Bijvoorbeeld de Stichtingen Maatschappelijk Werk: voor Oosterhout is 'Merites' Werkzaam, voor Waalwijk is Juvans (Tilburg) werkzaam, voor Werkendam e.o. is Stichting Trenu actief en een extra complicerende factor is het feit dat Gilze en Rijen bediend wordt door IMW (Maatschappelijk Werk), dat zich verder richt op Breda en Tilburg. Ook het AMK, fungerend als meldpunt voor kinderen die slachtoffer zijn van Huiselijke Geweld, heeft vestigingen in Tilburg en Breda en bedient vanuit die tweedeling het gebied.

Door deze complicerende factoren zien we in het onderzochte gebied geen eenduidige aanpak en registratie. Er is geen sprake van een duidelijke structurele samenwerking tussen de strafrechtsketen en zorgketen.

Samenwerking op het gebied van Veelplegers.

In het gebied Waalwijk-Oosterhout-Werkendam vindt nog geen structurele samenwerking ten aanzien van Veelplegers plaats. Men is voornemens in ieder geval voor de strafrechtsketen een vorm van een Veelplegersoverleg op te starten in het Veiligheidshuis Breda. De aansluiting met de gemeentelijke instellingen is daarmee nog niet geborgd.

Nazorg van ex-gedetineerden is niet structureel. Per gemeente zijn contactpersonen aangewezen, deze hebben geen kennis over eerdere interventies binnen de strafrechtsketen.

4.2 Resultaten uit het onderzoek

Na een eerste inventarisatie wordt in deze paragraaf ingegaan op de concrete onderzoeksbevindingen. Per gebied zijn de vooraf geselecteerde respondenten (zie hoofdstuk 3) bevestigd op de samenwerking in de keten aan de hand van voorbeeldcasussen.

Daarnaast zijn documenten geanalyseerd en overige respondenten bevestigd waar nodig om hiaten in de benodigde informatie op te vullen. Zo is in het gebied Waalwijk-Oosterhout-Werkendam nog even specifiek gekeken naar de aanpak Huiselijk Geweld en is in IJsselland dieper ingegaan op de veelplegersaanpak.

De gevraagde respondenten hebben allen volledig meegewerkt met het onderzoek en de tijd genomen om in mondelinge interviews de ketensamenwerking in het Veiligheidshuis of gebied zonder Veiligheidshuis toe te lichten.

Daarnaast is veel medewerking verleend door diverse (beleids-)medewerkers in de onderzochte Veiligheidshuizen en gebieden zonder Veiligheidshuis bij het verzamelen van ondersteunende documenten. Gespreksverslagen zijn opgenomen in bijlage 3.

De informatie uit interviews en documentenanalyse is schematisch samengevat in bijlage 4. Conform de onderzoeksopzet is vervolgens de verkregen informatie uit de Veiligheidshuizen afgezet tegen de informatie uit de gebieden zonder Veiligheidshuis.

4.2.1 De aanwezigheid van een informatieknooppunt dat voldoet

Ten aanzien van de aanwezigheid van een informatieknooppunt waarin preventie, repressie en nazorg zijn verbonden met elkaar ten aanzien van de onderzochte thema's Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers, laten de Veiligheidshuizen een duidelijke meerwaarde zien. De informatie over de keten is op één locatie aanwezig en toegankelijk en daarmee overtuigend beter geregeld dan in de gebieden zonder een Veiligheidshuis. Men ziet bij deze laatste dat over de betreffende casuïstiek geen andere informatie voorhanden is dan bij de individuele partners of alleen binnen de strafrechtsketen. Om in termen van enkele respondenten te spreken: "Er zit veel in hoofden van mensen en lokale systemen". IJsselland vormt een uitzondering op het gebied van Veelplegers. Het ontbreken van één informatieknooppunt wordt binnen de gebieden zonder Veiligheidshuis als een gemis beschouwd.

Wanneer we meer specifiek kijken naar de aanwezigheid van een informatieknooppunt dat *voldoet* krijgen we een iets genuanceerder beeld. De praktijk in de Veiligheidshuizen laat zien dat de zoektocht naar een informatiesysteem dat voldoet nog niet ten einde is. In Oss is gekozen voor één systeem, Pix, dat de voordelen biedt dat het de dwarsverbanden tussen de diverse casusbesprekingen direct laat zien. Het systeem is nog volop in ontwikkeling en het laat zich aanzien dat de 'fine-tuning' op termijn een systeem geeft dat naar tevredenheid functioneert.

Anders dan in Oss, waar men direct voor één gezamenlijk informatiesysteem heeft gekozen, is de zoektocht in Tilburg naar een systeem dat voldoet nog gaande. Voor wat betreft Jeugd is gekozen voor JCO-support, een informatiesysteem dat door de landelijke overheid voorgesteld is om uniformiteit te krijgen in de jeugdketen. Voor Huiselijk Geweld is gekozen voor Pix en voor de Veelplegersaanpak worden Viadesk en Pix gebruikt. De ambitie bestaat om de dwarsverbanden tussen de systemen op den duur beter inzichtelijk te krijgen en de verwachting in Tilburg is dat JCO-support op termijn doorontwikkeld zal worden tot een systeem voor alle thema's. Nog een verschil tussen de beide Veiligheidshuizen is de registratie van zowel de afspraken binnen de strafrechtsketen als over de zorgketen over het *volledige* werkgebied. Oss voorziet in een regionaal informatieknooppunt voor zowel strafrecht als zorg terwijl de omringende gemeenten van de gemeente Tilburg (nog) niet volledig participeren in de samenwerking.

In beide Veiligheidshuizen zijn wensen voor verbeteringen, maar zowel in Tilburg als Oss is men van mening dat optimalisering van een informatieknooppunt een continu proces is en blijft. Tot slot mag nog een kanttekening gemaakt worden ten aanzien van dit onderzochte punt.

Het feit, dat binnen de onderzochte gebieden zonder Veiligheidshuis niet één gezamenlijk informatieknooppunt aanwezig is, wil niet zeggen dat er geen delen van ketendossiers (al dan niet strafrechtelijk) aanwezig en beschikbaar zijn. Wat opvalt, is dat partners in een aantal gevallen niet goed weten waar de informatie gevonden kan worden of zelfs geen weet hebben van het feit dat mensen binnen hun eigen organisatie of door hen gesubsidieerde organisaties participeren in bepaalde casuoverleggen.

In schema kunnen de resultaten van het onderzoek over de aanwezigheid van een informatieknooppunt dat voldoet als volgt samengevat worden:

Thema/ Onderzoeksonderdeel	Tilburg	Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf	IJsselland	Oosterhout- Werkendam- Waalwijk
De aanwezigheid van een informatieknooppunt dat voldoet.	Ja, met wensen voor de toekomst over uitwisselbaarheid van gegevens tussen de diverse ketens.	Ja, met wensen over nog in te bouwen functies.	Voor Jeugd alleen voor de strafrechtsketen, niet voor Huiselijk Geweld, wel voor Veelplegers.	Voor Jeugd alleen voor de strafrechtsketen. Niet voor de overige onderdelen.
a. Een ketendossier waarin preventie, repressie en nazorg zijn verbonden met elkaar.	<u>Jeugd:</u> JCO-support. <u>Huiselijk Geweld:</u> Pix. <u>Veelplegers:</u> Viadesk (J-VPO). Pix (H- VPO).	<u>Jeugd:</u> Pix. <u>Huiselijk Geweld:</u> Pix. <u>Veelplegers:</u> Pix.	<u>Jeugd:</u> JCO-support voor de strafrechtsketen. Overige informatie verspreid in lokale systemen/systemen per organisatie. <u>Huiselijk Geweld:</u> Informatie alleen verkrijgbaar in de systemen per individuele organisatie/ lokale verbanden. <u>Veelplegers:</u> Viadesk.	<u>Jeugd:</u> JCO-support voor de strafrechtsketen. Overige informatie verspreid in lokale systemen c.q. systemen per organisatie.
b. Het informatieknooppunt voldoet in termen van volledigheid, toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid.	Het zien van dwarsverbanden tussen de thema's en diverse systemen kan beter maar is kwestie van tijd.	Tevreden maar kan altijd beter. Wensen (verbetering managementrapportage, inzicht recidive en functies t.b.v. Nazorg) worden ingebouwd.	Nee, alleen m.b.t. Veelplegers.	Nee.

4.2.2 De reguliere praktijk wordt zo optimaal mogelijk uitgevoerd

Op drie punten is de reguliere ketensamenwerking bekeken. Wanneer we 'zo optimaal mogelijk' zien als een duidelijke verbinding tussen de strafrechtsketen en de (lokale) zorgketen, dan laten opnieuw de Veiligheidshuizen Tilburg en Oss vooral op het gebied van Jeugd en Huiselijk Geweld zien dat de samenwerking tussen ketenpartners geborgd is in de casuoverleggen en dat er kennis is over elkaars interventies.

Opnieuw is een kanttekening te maken over de gemeenten rondom Tilburg. Op onderdelen is daar de lokale zorg niet verbonden aan de strafrechtsketen. Men weet echter wel door de samenwerking binnen het Veiligheidshuis waar hiaten zitten en met de betrokken gemeenten wordt gezocht naar een oplossing hiervoor.

We zien, in navolging op het voorgaande onderzochte onderdeel, de tegenstelling met de onderzochte gebieden zonder Veiligheidshuis, waar versnipperd samenwerking plaatsvindt tussen ketenpartners. Er is bij hen onvoldoende zicht wie met welke casuïstiek op welk moment bezig is.

Wanneer 'zo optimaal mogelijk' uitgelegd wordt als 'naar tevredenheid' zien we opnieuw een genuanceerder beeld. De samenwerking op het gebied van Jeugd heeft verbetering, zo wordt in Oss geconstateerd. De strafrechtsketen wil snel en efficiënt werken, de (lokale) zorgpartners willen inhoudelijk meer aandacht voor preventieve taken. De Veelplegersaanpak kan beter wanneer deze met Nazorg gecombineerd wordt. Dit zijn voorbeelden van zaken die inhoudelijk beter kunnen en worden ook jaarlijks aangegeven in het gezamenlijk opgestelde Activiteitenplan. Ook in Tilburg is optimalisatie een voortdurend punt van aandacht. Ook zij zijn blijvend in ontwikkeling en zien het behouden van de voorbeeldfunctie voor Veiligheidshuizen daarbij ook als een belangrijke taak. Beide Veiligheidshuizen vinden dat optimalisatie juist door de samenwerking een betere kans van slagen zal hebben.

Dat de verbinding tussen strafrecht en zorg zonder Veiligheidshuizen ook geborgd kan worden laat IJsselland zien op onderdelen. In de eerste plaats op het gebied van Veelplegers: een prima regionaal casusoverleg is opgezet waarbij zorg en straf samen opgepakt worden. In IJsselland wordt een netwerkregisseur ingezet met goede resultaten. Een extra dimensie in de Veelplegersaanpak is dat - wanneer betrokken professionals inschatten dat het mogelijk is- de Veelpleger zelf uiteindelijk betrokken wordt bij besprekingen over begeleiding en woonruimte. Een kanttekening ten aanzien van de Veelplegersaanpak in IJsselland is dat in de praktijk de (vooral lokale-) beleidsmakers niet altijd op de hoogte zijn van deze goed werkende keten.

Nog een voorbeeld van een goede koppeling in IJsselland is dat de verbinding tussen de strafrechtsketen en de lokale zorgketen geborgd is door de participatie van de Raad voor de Kinderbescherming in de lokale jeugdoverleggen. Zij fungeren als 'drager' van informatie. Kanttekening bij zowel gebieden met als zonder Veiligheidshuis, is dat niet uniform omgegaan wordt met de zorgmeldingen die de Politie volgens vastgesteld protocol meldt bij Bureau Jeugdzorg. Alleen in Tilburg is daarvoor een duidelijk protocol. Daar worden zaken binnen het HCO besproken.

Waar het de verbinding strafrechtsketen en (lokale) zorg betreft dient nog een belangrijk aandachtspunt benoemd te worden. De gebieden zonder Veiligheidshuizen laten een lappendeken aan welzijnsinstellingen zien die wel een taak hebben op het gebied van preventie en nazorg, maar niet congruent verbonden zijn aan het onderzochte gebied. In een aantal gevallen hebben de betrokken gemeenten een subsidierelatie en kunnen nog sturen in beleid. Dat wordt moeilijker wanneer er geen directe subsidierelatie bestaat zoals bij het AMK (Algemeen Meldpunt Kindermishandeling), het SHG (Steunpunt Huiselijk Geweld) en het Onderwijsplatformen. Meermalen is de term 'territoriale congruentie'³⁰ gebruikt. Dit begrip wordt veelal gehanteerd bij de Veiligheidsregio en een aantal respondenten heeft dit ook als een oplossingsrichting gegeven om eenheid te bevorderen op het gebied van sociale veiligheid.

De doorlooptijden laten een bijzonder beeld zien. In de eerste plaats kan geconstateerd worden dat over het algemeen de norm gehaald wordt. Echter, met de aanname dat 'zo optimaal mogelijk' ook snel betekent binnen de context van een Veiligheidshuis, kan daar in ieder geval geen bevestiging voor gevonden worden met behulp van de Kalsbeeknorm.

³⁰ Bij territoriale congruentie wordt door respondenten verwezen naar de regeling waarbij de GGD-regio territoriaal aangepast worden aan de Veiligheidsregio. Hierbij is er maximaal één GGD per veiligheidsregio werkzaam. Met de territoriale congruentie beoogt het kabinet de GGD- en met de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) dichter bij de overige hulpverleningsdiensten (Politie en Brandweer) en de ambulancezorg te brengen, teneinde gecoördineerde taakafstemming en uitvoering te verbeteren.

De cijfers van Politieregio Midden- en West Brabant (bijlage 5) laten zelfs zien dat in het district Oosterhout (incl. Werkendam en Waalwijk) de doorlooptijden beter scoren dan in de andere districten in het zelfde gebied waar een Veiligheidshuis operationeel is (i.c. Tilburg, Breda en Bergen op Zoom). Ook IJsselland scoort significant beter dan andere politieregio's. De vergelijking met politieregio Brabant Noord, waar het Veiligheidshuis Oss onder valt, laat een gelijksoortig beeld zien: ook daar zijn de Kalsbeeknormen lager dan in de beide gebieden zonder Veiligheidshuis.

De vraag of de samenwerking op de onderzochte thema's effectief is, kan in het kader van dit onderzoek niet als meetpunt gebruikt worden. Men ziet bij de Veiligheidshuizen Tilburg en Oss dat men in de jaarplannen min of meer meetbare doelen formuleert om op onderdelen de output te meten. Tilburg heeft de meest concrete doelen geformuleerd maar deze zijn (nog) niet vergelijkbaar met de andere gebieden. De relatie met de outcome, de vermindering van criminaliteit is niet te leggen. Opmerkelijk feit in Deventer is dat men daar een vermindering van 40% heeft gezien over de afgelopen jaren van veelplegersgerelateerde criminaliteit. Aangenomen wordt dat dit te danken is aan de Veelplegersaanpak zoals die opgezet is in de regio.

In schema kunnen de resultaten van het onderzoek over het zo optimaal mogelijk uitvoeren van de reguliere praktijk als volgt samengevat worden:

Thema/ Onderzoeksonderdeel	Tilburg	Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf	IJsselland	Oosterhout- Werkendam- Waalwijk
De reguliere praktijk wordt zo optimaal mogelijk uitgevoerd.	Binnen gemeente Tilburg een sluitende keten. Effectiviteit onvoldoende meetbaar te maken.	In het gebied een sluitende keten maar op punten voor verbetering vatbaar. Effectiviteit onvoldoende meetbaar te maken.	Op onderdelen een sluitende keten in het gebied. Effectiviteit onvoldoende meetbaar te maken.	Ketenaanpak vindt versnipperd of niet plaats. Effectiviteit onvoldoende meetbaar te maken.
a. Er is een sluitende ketenaanpak tussen de strafrechtsketen en de lokale dan wel bovenlokale zorgketen.	<u>Jeugd:</u> Ja, voor Tilburg. <u>Huiselijk Geweld:</u> Ja, voor Tilburg. <u>Veelplegers:</u> Ja. Voor alle thema's geldt dat de verbinding met de lokale zorg in de omringende gemeenten nog niet volledig geborgd is.	<u>Jeugd:</u> Ja, wel inhoudelijke discussie. <u>Huiselijk Geweld:</u> Ja. <u>Veelplegers:</u> Sluitende ketenaanpak voor veelplegers is groeimodel i.c.m. Nazorg.	<u>Jeugd:</u> De praktijk laat een goede verbinding strafrecht-zorg zien door de Raad voor de Kinderbescherming <u>Huiselijk Geweld:</u> Versnipperd. <u>Veelplegers:</u> Ja.	<u>Jeugd:</u> Voor gemeente Oosterhout deels geborgd. <u>Huiselijk Geweld:</u> Versnipperd. <u>Veelplegers:</u> Nee.
b. De Kalsbeeknorm wordt gehaald.	Ja, maar minder snel dan in gebieden zonder Veiligheidshuis.	Ja, maar minder snel dan in gebieden zonder Veiligheidshuis.	Sneller dan in gebieden zonder Veiligheidshuis.	Sneller dan in gebieden zonder Veiligheidshuis.
c. De samenwerking is effectief.	Groeimodel om resultaten inzichtelijk te maken. Op onderdelen worden evaluaties verricht.	Groeimodel om resultaten inzichtelijk te maken.	Effecten van de keten niet inzichtelijk m.u.v. aanpak Veelplegers. Veronderstelde relatie met terugdringen veelplegersgerelateerde criminaliteit.	Effecten van de mogelijke keten niet inzichtelijk.

4.2.3 De samenwerking wordt bevorderd door samen te werken in één fysieke locatie

Waar het gaat om de meerwaarde van Veiligheidshuizen veronderstelt de overheid dat het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan.

'Kennen en gekend worden' en 'onbekend maakt onbemind' zijn termen die vaak gebruikt zijn ten aanzien van dit punt. Unaniem zijn de respondenten van mening dat samenwerken op één locatie voorwaarde is om de ketensamenwerking te versterken. De Veiligheidshuizen ervaren dit als grote meerwaarde in de praktijk, de gebieden zonder Veiligheidshuis geven unaniem aan een platform te missen waar zij kunnen overleggen en informatie kunnen halen en brengen.

Beide Veiligheidshuizen geven overigens aan dat het samenwerken op één fysieke locatie veel verder gaat dan de casusoverleggen alleen. Juist het bij elkaar binnenlopen, het overleggen over specifieke casussen en het kennis hebben van elkaars werk en begrip hebben daarvoor, worden als voordelen genoemd. De ketenmanager van Tilburg ziet zelfs een toekomst waarin de casusoverleggen niet of minimaal gaan plaatsvinden; de ketensamenwerking zal veel meer ingebed worden in de dagelijkse werkprocessen. Daarnaast bieden Veiligheidshuizen een platform om elkaar aan te spreken wanneer zaken niet goed lopen en om creatief te zoeken naar verbeteringen.

De gebieden zonder Veiligheidshuis hebben sterk de behoefte aan een plaats waarin casusgericht gewerkt gaat worden. Er bestaat zorg over zaken die wettelijk geregeld dienen te worden (de Wet Tijdelijk Huisverbod en Nazorg voor jeugdigen) maar waarvoor nu geen platform bestaat om dit afdoende op te pakken. Over de invulling bestaat echter nog geen eenduidig beeld. De verschillen van mening worden ingegeven door gemeentelijke accenten en de complexiteit waarmee de verbinding gelegd moet worden met de (bovenlokale) zorgketen.

In schema kunnen de resultaten van het onderzoek over het feit dat de samenwerking wordt bevorderd door samen te werken in één fysieke locatie als volgt samengevat worden:

Thema/ Onderzoeksonderdeel	Tilburg	Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf	IJsselland	Oosterhout- Werkendam- Waalwijk
De samenwerking wordt bevorderd door samen te werken in één fysieke locatie.	Ja, met een tendens naar een continue proces van samenwerking buiten de casusoverleggen om.	Ja, ook buiten de casusoverleggen om.	Men verwacht veel van samenwerken op één locatie maar ziet ook problemen. (reistijden, kosten)	Men ziet wel de meerwaarde in van het samenwerken op één locatie. Men ziet ook problemen ten aanzien van plaats en invulling.

4.3 Reflectie op de bevindingen uit de literatuur

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zetten we de onderzoeksbevindingen af tegen eerdere bevindingen uit literatuuronderzoek.

De onderzoeksresultaten beschouwd en de formulering van de meerwaarde door de ministeries van Justitie en BZK afgezet tegen de formulering die in de *Quick scan Veiligheidshuizen* (Bervoets e.a.: 2008) gebruikt wordt, lijkt deze laatste beter de lading te dekken. De meerwaarde van een Veiligheidshuis wordt benoemd als "een instrument dat de oplossing biedt voor een aantal problemen, te weten een integrale aanpak bieden om veiligheids – en criminaliteitsproblemen op te pakken en organisatorisch een omgeving te bieden om wildgroei, onduidelijkheid over uitvoering en om informatiegaten te voorkomen".

We zien de meerwaarde op deze punten bevestigd en zien vooral dat in gebieden zonder Veiligheidshuis nog veel verbeterd kan worden op het gebied van het verbinden van de zorg aan repressie, het voorkomen van informatiegaten en het structureren van overlegvormen. Overigens is dat laatste een blijvend aandachtspunt voor zowel de gebieden met als zonder Veiligheidshuis omdat sociale veiligheid een continu proces is. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van de Centra Jeugd en Gezin die op het gebied van preventie een belangrijke taak krijgen.

Het onderzoek naar waterketens van Eem, Hermans en Slotema (2006) wees op een verbetering van (interne) bedrijfsprocessen. Ook al betreft het bij Veiligheidshuizen een ander soort ketensamenwerking, het beeld wordt wel bevestigd. Gebieden zonder Veiligheidshuis laten een lappendeken van overleggen en bijbehorende informatiestromen zien, in tegenstelling tot de gestructureerde procesmatig aanpak die een Veiligheidshuis biedt.

Een bevestiging vinden we ook voor het feit dat samenwerking in de keten bevordert wordt door het samenwerken in één fysieke locatie. Expliciet omdat dit door alle respondenten bevestigd is, maar ook impliciet omdat het opvallend was in het onderzoek dat in de gebieden zonder Veiligheidshuis sommige relevante informatie over de samenwerking binnen de keten bij betrokken partners volledig ontbrak.

Een belangrijke conclusie van de Algemene Rekenkamer (2008) was dat het besef dat er samengewerkt moet worden in een keten een cruciale succesfactor is. Dit besef blijkt meer aanwezig te zijn in al langer werkende ketens. Bijzonder is het om de waarneembare verschillen op dit punt te zien tussen de twee Veiligheidshuizen. Tilburg laat een organisatie zien die haar bestaansrecht verworven heeft en gaandeweg doorgroeit naar een organisatie waarin de keten gezien wordt als een continu proces en niet als een aantal overlegmomenten. Oss is een jongere organisatie waarbij op onderdelen nog discussie bestaat over hoe de keten sluitend te maken.

Het onderzoek van de Rekenkamer bevestigt overigens ook het feit dat op het gebied van informatievoorziening wel wat verbeterd kan worden. Ook Boekhoorn e.a. (2005) en Bruinsma (2008) hebben deze kanttekeningen gemaakt. Dit aspect weegt overigens in de Veiligheidshuizen zelf minder zwaar omdat de informatie hoe dan ook op één locatie is en inzichtelijk gemaakt kan worden op het moment dat ketenpartners deze nodig hebben. De Veiligheidshuizen zien ook een meerwaarde in het feit dat zij inzichtelijk kunnen maken waar de manco's nog zijn op het gebied van informatieverstrekking. De gesignaleerde knelpunten op het gebied van de kwaliteit en de uitwisselbaarheid van gegevens door Bruinsma (2008) zijn een continu punt van aandacht.

De conclusie van Boekhoorn en Speller (2004) dat een puur justitieel overleg zoals dat in gebieden zonder Veiligheidshuis gehouden wordt, snellere doorlooptijden geeft dan een breder overleg waarbij zorg en repressie samengaan, lijkt bevestigd te worden. De verschillen zijn echter niet groot en de vraag kan gesteld worden of de doorlooptijden leidend moeten zijn. Het laatste onderzoek van het WODC geeft aan dat juist de doorlooptijden door de Veiligheidshuizen van ondergeschikt belang worden gevonden.

Tot slot wordt een kanttekening gemaakt ten aanzien van de effecten van de samenwerking. Bruinsma e.a. (2008) hebben het proces met betrekking tot het JCO en Veelplegers geëvalueerd en geven aan dat het causale verband nog niet te leggen is met het terugdringen van criminaliteit. Ook het WODC (2009) gaat in op het proces en niet op de effecten. Dit onderzoek vormt geen uitzondering daarop. Er zijn overigens wel signalen dat een goede ketenaanpak succesvol kan zijn. Zo wordt een vermindering van recidive in Tilburg en Oss gezien en ziet men in IJsselland een vermindering van Veelplegersgerelateerde criminaliteit. Deze signalen zijn vooralsnog onvoldoende om conclusies aan te verbinden.

5. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vangt aan met een korte terugblik op de onderzoeksbevindingen. De veronderstelde meerwaarde van Veiligheidshuizen zagen we deels bevestigd en in de eerste paragraaf worden deze samengevat. Aan de hand van de verkregen resultaten wordt in eigen bewoordingen samengevat waarom Veiligheidshuizen een waardevol instrument zijn om ketens te managen en in welke mate de onderzoeksbevindingen een bijdrage leveren aan de theorie. Eerder hebben de VNG en WODC succes- en faalfactoren benoemd die relevant zijn voor samenwerking binnen veiligheidshuizen en in dit hoofdstuk worden aan de hand van de ervaringen uit het onderliggend onderzoek nog enige aanvullingen daarop gegeven. Het hoofdstuk sluit af met enige aanbevelingen voor nader onderzoek.

5.1 Conclusie: de meerwaarde bevestigd op onderdelen

In hoofdstuk 4 werd de praktijk in beeld gebracht. De ketensamenwerking op het gebied van Jeugd, Huiselijk Geweld en Veelplegers is geanalyseerd om de meerwaarde te meten van Veiligheidshuizen ten opzichte van gebieden zonder Veiligheidshuis. Model stonden het Veiligheidshuis Tilburg en Maas en Leijgraaf en de bevindingen werden afgezet tegen IJsselland (Zwolle-Deventer) en Oosterhout-Werkendam-Waalwijk. Een ketensamenwerking is beschreven waarbij de verschillende fasen van preventie, opsporing, vervolging, berechting, executie en nazorg doorlopen worden en waarbij vele partijen uit de strafrechtsketen en de (lokale) zorgketen elkaar moeten vinden.

De hypothetische meerwaarde is onderzocht op de volgende punten:

Hypothese 1: De aanwezigheid van een informatieknooppunt dat voldoet.

- De aanwezigheid van een informatieknooppunt.
- Het informatieknooppunt voldoet in termen van volledigheid, toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid.

Hypothese 2: De reguliere praktijk wordt zo optimaal mogelijk uitgevoerd.

- Er is een sluitende ketenaanpak tussen de strafrechtsketen en de lokale dan wel bovenlokale zorgketen.
- Het behalen van de Kalsbeeknorm.
- Effecten van de samenwerking (evaluaties).

Hypothese 3: De samenwerking wordt bevorderd door samen te werken in één fysieke locatie.

- De ervaringen versus de verwachtingen die respondenten hebben hieromtrent.

Van der Doelen en Klink (2000: 129) introduceerden destijds het begrip 'informatiemakelaar', waarbij de strafrechtsketen de verbinding zou dienen te zoeken met de lokale processen. Nu, zoveel jaren later zien we dat Veiligheidshuizen die rol vervullen en op punten ook duidelijk een meerwaarde bieden ten opzichte van gebieden waar een dergelijke functie niet is. We constateren ook dat niet op alle onderzochte punten de meerwaarde aantoonbaar is gemaakt.

In de eerste plaats bieden Veiligheidshuizen een informatieknooppunt voor een groot aantal ketenpartners. Wanneer de dagelijkse praktijk in een Veiligheidshuis afgezet wordt tegen een gebied zonder Veiligheidshuis, dan zijn de verschillen op dit vlak groot. Om in de termen van respondenten in de gebieden zonder Veiligheidshuis te spreken: "er zit veel in de hoofden van mensen en in lokale systemen". Het feit dat het informatieknooppunt (nog) niet voldoet in termen van toegankelijkheid, volledigheid en gebruiksvriendelijkheid wordt in zowel Tilburg als Oss als ondergeschikt gezien. Beide Veiligheidshuizen zien hierin een groeifunctie en het uitgangspunt is dat het optimaliseren van een gezamenlijk systeem een blijvend punt van aandacht is.

Het zo optimaal uitvoeren van de reguliere praktijk laat zien dat de verbinding tussen (lokale) zorg en repressie daadwerkelijk gelegd wordt. Ook daar scoren Veiligheidshuizen significant beter.

Ten aanzien van de validiteit merken we op dat het onderzoek zich beperkt heeft tot het 'dat' en geen oordeel geeft over de (inhoudelijke) kwaliteit.

Overigens laat IJsselland zien dat ook zonder Veiligheidshuis al op onderdelen succesvol samengewerkt wordt. De aanpak Veelplegers werkt naar volle tevreden en met aangetoond succes. Daarnaast is de Raad voor de Kinderbescherming bijna in het gehele gebied de verbindende schakel in de praktijk tussen de strafrechtsketen en de (lokale) zorgketen.

Een eerste inventarisatie is gedaan naar mogelijk bekende effecten van de ketensamenwerking. Die zijn niet voorhanden. De Kalsbeeknorm wordt in alle onderzochte gebieden gehaald en lijkt sneller binnen een puur justitiële omgeving. We merken op dat snelheid nog niets zegt over de kwaliteit van de samenwerking.

Het samenwerken in één fysieke locatie wordt als meerwaarde volledig bevestigd door alle respondenten. Het "kennen en gekend worden" en "onbekend maakt onbemind" zijn veelvuldig genoemd. De Veiligheidshuizen waarderen de snelle, korte lijnen en het feit dat partners gemakkelijk bij elkaar binnen kunnen lopen om met elkaar te overleggen hoe om te gaan met specifieke problemen. In de gebieden zonder Veiligheidshuis wordt een dergelijk platform gemist. Uit de gesprekken blijkt dat betrokken ketenpartners in de huidige situatie zich in een aantal gevallen zelfs behoorlijk machteloos voelen in het zoeken naar de juiste samenwerking.

5.2 Een Veiligheidshuis als instrument om ketens te managen

Het onderliggend onderzoek beschouwend, kunnen we stellen dat Veiligheidshuizen op onderdelen meerwaarde bieden op het gebied van ketenmanagement. Dat een instrument om ketens te managen nodig is, werd met name duidelijk in Oosterhout-Werkendam-Waalwijk, waar professionals in een 'lappendeken' van instellingen geacht worden de keten sluitend te maken, maar daar op een aantal momenten duidelijk niet toe in staat zijn ten aanzien van de onderzochte casuïstiek. Kijkend naar IJsselland mag de vraag gesteld worden of en waarom een Veiligheidshuis een goed werkende Veelplegersaanpak zou moeten gaan managen. Ook de jeugdketen is op onderdelen enigszins sluitend; waarom zou daarvoor nog een antwoord gezocht dienen te worden? Kunnen de bestaande ketens een substitutie zijn voor een Veiligheidshuis?

In de complexe wereld die 'sociale veiligheid' heet, waarbij ketens sluitend gemaakt dienen te worden, is duidelijkheid over het beleidskader van belang. Enerzijds zien we inhoudelijke 'groei' op dit gebied. Veel wet – en regelgeving is de laatste decennia gericht geweest op het verduidelijken van de taken binnen de keten. Huiselijk Geweld bijvoorbeeld is niet alleen meer een kwestie van straffen, nazorg van ex-gedetineerden is een taak die gemeenten beter op kunnen pakken; het zijn beiden voorbeelden waarbij gestreefd wordt naar een sluitende keten. Het weten wat te doen is één, de uitvoering geven aan de gegeven taken is vaak complex. In het onderzoek kwam in gebieden zonder Veiligheidshuis de onmacht over het verbinden van de schakels van de keten naar voren. Betrokken organisaties moeten een rol daarin spelen en weten vaak niet goed hoe deze vorm en inhoud te geven. Organisaties hebben daarnaast vaak niet alleen een taak binnen één specifieke keten. Hoe kunnen ze in dat complexe veld elkaar vinden?

Omdat de partners binnen de strafrechtsketen binnen duidelijk afgebakende gebieden werken (arrondissementen en/of politieregio's c.q. districten), heeft de landelijke overheid ervoor gekozen dit als uitgangspunt te nemen bij de verbinding tussen de strafrechtelijke taken en de taken op het gebied van preventie en nazorg door de inzet van het instrument Veiligheidshuis.

De goed lopende Veelplegersaanpak uit IJsselland kan in het licht van de hiervoor geschetste complexe wereld van sociale veiligheid niet op zichzelf staand beschouwd worden. Een Veelpleger kan ook de dader van Huiselijk Geweld zijn, het kind uit het gezin een slachtoffer van de situatie. Het gaat in de praktijk dan ook niet om keurig afgebakende ketens. Vaak is het thema een soort van 'kapstok' om problemen aan te pakken, bij zowel de cliënt als zijn of haar omgeving. Vaak zijn er dwarsverbanden.

De samenwerking in een Veiligheidshuis kan in die optiek ook meer als een 'stapeling' van ketens gezien worden en is meer dan de 'som der delen' afzonderlijk.

Het onderzoek heeft als uitgangspunt de door de overheid veronderstelde meerwaarde genomen. In eigen woorden mogen we aan de hand van de onderzoeksbevindingen stellen dat de echte meerwaarde van een Veiligheidshuis wellicht het bieden van *duidelijkheid en structuur* is voor de ketensamenwerking die moet plaatsvinden op het scheidsvlak van zorg en repressie. Duidelijkheid door het feit dat iedereen weet waar samengewerkt wordt en waar de informatie verkrijgbaar is. We wijzen hierbij op door de VNG genoemde 'informatiegaten'. Structuur omdat een organisatorisch verband bestaat dat de voorwaarden biedt voor samenwerking en in staat is betrekkelijk flexibel in te spelen op nieuwe taken van partners. Te denken valt aan de implementatie van de Wet Tijdelijk Huisverbod, meermalen genoemd in het onderzoek, maar ook de nieuwe taak die er ligt op het gemeentelijke bordje ten aanzien van nazorg uit detentie. Ook belangrijk te vermelden is de privacywetgeving die een rol speelt bij het delen van informatie. In het onderliggend onderzoek is deze weinig aan bod gekomen, maar de privacywetgeving is helder in wat de (on)mogelijkheden zijn bij samenwerking en het delen van informatie.

Veiligheidshuizen kunnen dit betrekkelijk eenvoudig regelen voor een afgebakend gebied en een aantal afgebakende thema's door het opstellen van een gezamenlijk convenant. Er wordt niet altijd bij stilgestaan, maar ook lokale overlegorganen moeten in feite iedere keer de stappen voor een dergelijk convenant zetten willen zij gelegitimeerd samenwerken. Structuur wordt ook geboden doordat partners weten voor welk gebied zij de taken gezamenlijk uit dienen te voeren.

Kijkend naar de eerder gegeven definitie van ketenmanagement³¹ en deze afgezet tegen de onderzoeksbevindingen, mag de vraag gesteld worden of de huidige werkwijze al volledig voldoet aan de gestelde definitie. Staat de gezamenlijke prestatie voorop? Zijn de prestaties voor de burger optimaal en transparant? Het feit dat in de samenwerking discussies tussen 'bloedgroepen' bestaan en het feit dat de conclusies van meerdere onderzoeken wijzen op het beter inzichtelijk maken van prestaties, laten zien dat nog geen optimale vorm bereikt is. Hier ligt nog een taak voor de overheid en ketenpartners.

5.3 De bijdrage aan de theorievorming

De bijdrage aan de theorievorming door dit onderzoek is tweeledig. Allereerst is inzicht gegeven in de meerwaarde van Veiligheidshuizen zoals de landelijke overheid die voorstaat. De meerwaarde is geen veronderstelde, maar een daadwerkelijk gemeten meerwaarde door geografische eenheden af te zetten tegen elkaar. Meer algemeen heeft het onderzoek bijgedragen aan de verwerving van nieuwe inzichten in ketenmanagement, met name op het gebied van (sociale) veiligheid en criminaliteitsbestrijding. De onderzoeksresultaten laten zien dat het managen van ketens op het gebied van criminaliteitsbestrijding complex is. Ingegeven door wet –en regelgeving wordt verondersteld dat gemeenten en instellingen ketens sluitend maken bij het bestrijden van criminaliteit. Zorg en straf moeten hand in hand gaan, maar het onderzoek heeft laten zien dat dit in de praktijk niet gemakkelijk is en soms onmogelijk. Het onderzoek draagt mogelijk bij tot een start van een discussie over het begrip territoriale congruentie in relatie met sociale veiligheid.

De resultaten van het onderzoek hebben aangetoond dat de inzet van het instrument Veiligheidshuis bijdraagt aan het managen van de ketensamenwerking. Een Veiligheidshuis draagt op een aantal gemeten punten daadwerkelijk ertoe bij dat ketenpartners in ieder geval samenwerken, dat ze elkaar vinden en de informatie delen.

³¹ Ketenmanagement zijn die managementactiviteiten die er op zijn gericht om alle partijen in de keten zodanig te laten samenwerken, dat niet ieders eigen prestatie optimaal is, maar dat de gezamenlijke prestatie naar de burger optimaal en transparant is" (INK: 2008).

5.4 Meerwaarde; dan maar een Veiligheidshuis?

Het onderzoek bevestigt de meerwaarde van Veiligheidshuizen op een aantal punten en ondersteunt de keuze van de landelijke overheid om te komen tot een landelijk dekkend netwerk. Maar wil dat zeggen dat de gebieden zonder Veiligheidshuis dan maar per ommegaande binnen hun gebied een vestiging kunnen en moeten openen? Bervoets (2008) en het WODC (2009) gaven aan de hand van eerder onderzoek diverse succes – en risicofactoren en aanbevelingen (zie paragraaf 2.6). Aan de hand van de onderzoeksbevindingen willen we hier nog de volgende aanvullingen op geven, in het bijzonder gericht op de gebieden die nog in de startblokken staan, om te voldoen aan de wens om te komen tot dat landelijk dekkend netwerk.

Samenwerken: op alle niveaus!

Een Veiligheidshuis heeft de meeste kans van slagen wanneer de bereidheid tot samenwerking op alle niveaus aanwezig is. Het zijn niet alleen de professionals op de werkvloer die het Veiligheidshuis vormen. Ook de ondersteuning en de bereidheid om op allerlei manieren vorm en inhoud te geven aan de samenwerking op het niveau van ambtenaren, managers en bestuurders zijn essentieel voor succes. De gesprekken lieten in de gebieden zonder Veiligheidshuis soms een beeld zien van 'weten wat ontbreekt' maar tegelijkertijd ook reserve over de doorstart naar een Veiligheidshuis, ingegeven door bijvoorbeeld een discussie over de inzet van middelen. De verbinding tussen strafrecht en zorg met de omringende gemeenten vanuit het Veiligheidshuis Tilburg laat bijvoorbeeld ook zien dat op een aantal niveaus de samenwerking verbeterd kan worden.

In ere houden wat goed is en creatief zoeken naar de juiste vorm.

Wat vooral in IJsselland tot uiting kwam gedurende het onderzoek, was dat enerzijds draagvlak bestaat voor de oprichting van een Veiligheidshuis maar dat men vooral in ere wil houden wat goed gaat. Juist het uitgangspunt dat 'wat goed is, goed moet blijven' wordt aangemoedigd bij het doorontwikkelen naar een Veiligheidshuis en daardoor neemt het draagvlak toe en verminderdt het wantrouwen. Een goed werkende ketenaanpak kan op die manier onderdeel worden van een breder verband, dat als voordeel heeft dat dwarsverbanden gesignaleerd kunnen worden en dat informatie op één punt aanwezig en toegankelijk is voor alle betrokken partners.

Territoriale congruentie.

In de gesprekken is meermalen de term 'territoriale congruentie' gevallen. Daar waar de strafrechtsketen congruent verbonden is aan de onderzochte gebieden, ziet men een lappendeken aan welzijnsorganisaties die dit niet zijn. Daarnaast werd ook gewezen op het al dan niet hebben van een subsidierelatie. Wanneer deze er wel is kan een gemeente sturen, bij het ontbreken ervan (bijvoorbeeld bij Bureau Jeugdzorg) wordt het lastig. In eerdere onderzoeken zijn deze complicerende factoren onderbelicht geweest. Zowel in Zwolle-Deventer als in Waalwijk-Werkendam-Oosterhout kwam dit punt veelvuldig aan de orde en de vraag kan gesteld worden of een Veiligheidshuis die veelheid van organisaties, die zich allemaal nét weer op een ander gebied richten, kan verbinden tot een aantal goed werkende ketens. In dit kader is de nieuwe wet op de Veiligheidsregio's genoemd waarin men organisaties als de GGD aan de Politieregio's aan wil laten sluiten. Op termijn zou een dergelijke aanpak ook kansen bieden voor een congruente maat in relatie tot Veiligheidshuizen. Een andere optie zou zijn dat de onderzochte gebieden zelf kritisch kijken naar de subsidierelaties in hun werkgebied en de handen in een gaan slaan om naar een meer territoriale eenheid te komen. De opzet van RegiZorg in Deventer is een goed voorbeeld, echter maar voor een deel van het gebied.

Ondersteuning bij het ontwikkelen van een Veiligheidshuis.

Eerder werd gewezen op een mogelijke reserve om samen te werken. Het feit dat samenwerking afhangt van personen kwam ook naar voren uit eerder onderzoek naar Veiligheidshuizen. Uit de gesprekken bij dit onderzoek werd tegelijkertijd ook een vorm van machteloosheid geuit om te komen tot oplossingen voor geconstateerde problemen.

Anders: de wil is er wel, het besef dat zaken niet goed lopen is aanwezig maar vanwege de complexiteit is een bundeling van krachten een stap te ver. In dit kader zou de landelijke overheid (Veiligheid Begint Bij Voorkomen³²) mogelijk een helpende hand kunnen bieden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door de inzet van een 'ketenbemiddelaar'; iemand die onafhankelijk gaat kijken naar de best mogelijke opties en bemiddelt bij knelpunten die voor kunnen komen tussen ketenpartners.

Weten we van elkaar wel wat we doen?

Het is een utopie om te denken dat betrokken partners ten aanzien van de onderzochte thema's tot in detail weten hoe de ketensamenwerking is vormgegeven, ook niet binnen de context van Veiligheidshuizen. Anderzijds: wil men tot een Veiligheidshuis of ander samenwerkingsverband komen dan is het belangrijk om te weten wat er al is en wat men wil. Wat opviel tijdens de interviews was dat essentiële informatie ontbrak bij partners die dit vanuit hun professie zouden moeten weten. Communicatie tussen professionals, managers, beleidsambtenaren en bestuurders is onontbeerlijk om een gezamenlijke visie te krijgen. Een Veiligheidshuis kan uiteindelijk een belangrijke functie vervullen in die communicatie, maar op voorhand zouden de betrokken organisaties hier al in kunnen gaan investeren.

5.5 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Het onderzoek afsluitend, volgen in deze laatste paragraaf verdere aanbevelingen tot nader onderzoek.

1. De resultaten inzichtelijk maken.

Het bieden van een informatieknoppunt en een samenwerking die bevorderd wordt zijn winstpunten. Vele onderzoeken laten echter bij herhaling zien dat het inzichtelijk maken van de prestaties van de ketensamenwerking in termen van efficiency en effectiviteit belangrijk is. Dit onderzoek vormt daar geen uitzondering op en ook het WODC (2009: 121) gaat in op het feit dat er geen uniformiteit is in het stellen en het meten van doelen. Zij verwijst hierbij naar het onderscheid tussen *output* en *outcome*.

De vraag kan gesteld worden in hoeverre de outcome ooit inzichtelijk gemaakt kan worden. Het formuleren van een set meetbare procesindicatoren voor de samenwerking binnen een Veiligheidshuis voorziet in ieder geval allereerst in een behoefte, voor zowel Veiligheidshuizen als gebieden die nog zoekende zijn naar de juiste vorm. In de eerste plaats om de werking te verantwoorden, maar ook om concreter te kunnen benchmarken.

2. Onderzoek naar de mogelijkheid van territoriale congruentie in het kader van sociale veiligheid.

De 'last' die met name gemeenten ervaren om binnen een regionaal samenwerkingsverband de ketens te verbinden met elkaar door een veelheid aan organisaties die niet-congruent verbonden zijn met het gebied, is ten aanzien van de Veiligheidsregio's erkend en (wettelijk) opgepakt.

De gedachte dat dit in het kader van sociale veiligheid ook een oplossing zou kunnen bieden is meermalen aan de orde gekomen gedurende het onderzoek. Nader onderzoek is nodig naar de mogelijkheden van territoriale congruentie in relatie met sociale veiligheid.

³² De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project Veiligheid begint bij Voorkomen ligt bij de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij worden daarbij ondersteund door de projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen.

Literatuur

- Aa, A. v.d., W. de Jager, T. Konijn, A. Poorthuis en T van Rheenen, *Ketens en netwerken; een zoektocht naar samenhang*, Den Haag, 2003.
- Aa, A. v.d., F. Beemer, Th. Konijn, M. van Roost, H. de Ruigh en M. van Twist, *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, 2002
- Aa, A. v.d., en T. Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling, Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*.
- Aa, A. van der, <http://www.ketens-netwerken.nl>, 2008.
- Aalst, M. v.d. en J.A. van Dijken, *Er is meer te zeggen over effectiviteit en doelmatigheid Evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid*. In: Research voor beleid, nr. 1 2005.
- Achten, B.P.T., J.J.M. Besseling en B.M.F. Fermin Inzicht in ketenspecifieke succes-en faalfactoren, toe gepast op de re-integratieketen voor (ontslag) werklozen, Hoofddorp, 2002.
- Akalin, G en R. Tokarczyk, *Integrale procesbeschrijving veelplegers IJsselland*, Enschede, 2007.
- Algemene Rekenkamer, *Ketenbesef op de werkvloer*, Den Haag, 2008.
- Amelsfoort, P. van, Het organiseren van dynamische netwerken; Een overzicht van coördinatie mechanismen, In: *Panta Rhei*, nr 2, 2002.
- Bakker, W en K. Yesilkagit , *Publieke verantwoording: regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering*, Amsterdam, 2005.
- Balkende IV, *Pijler 5 Pijler 5 Veiligheid, stabiliteit en respect*. Uit: Samen werken aan Nederland. Den Haag, 2007.
- Beek, G. van, *Betrek innovatie bij beleid*, <http://digitaalbestuur.nl>, Alphen aan de Rijn, 2008.
- Beemer, A et al. i.o v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie, Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Rijswijk, 2003.
- Belt K.J. van den, M. van den Ham, B.J. van der Pool, M.J. Redeman, *Vroegtijdig Schakelen & Verbinden, Ketenregie bij Voortijdig Schoolverlaten in Amsterdam*, Amsterdam 2003.
- Beckers, J., *Veranderen in netwerken; Klantgestuurd leren samenwerken in woonzorgzones. Een literatuurstudie naar best practices van netwerksamenwerking*, Breda, 2005.
- Bervoets, E, V.J. van Bolhuis, R. Dammen, J. Dobbelaar, T. Luiten en L.P. van der Varst, *Quick scan Veiligheidshuizen*, COT Instituut voor Veiligheids – en crisitmanagement, Den Haag, juli 2008.
- Bijleveld, C, *Over onveiligheid en criminaliteit*, Dies-rede Vrije Universiteit Amsterdam, 2003.
- Boekhoorn, P, Bruinsma, M.Y., Poppel, J.W.M.J van, Pranger, R, Veenma, K.S., *Evaluatie Justitieel Casuoverleg Jeugd*, BBSO/IVA Beleidsonderzoek en advies, Tilburg, 2005.
- Breda, J. en K. Goyvaerts, *Netwerken van organisaties. Een theoretisch kader*. Uit: Welzijnsgids 23, p. 85-105. Antwerpen, 1997.

Bruinsma, M., J. van Haaf en R. Pranger, *Evaluatie casusoverleggen Veelplegers en Jeugd*, IVA beleidsonderzoek en advies, Tilburg, 2008.

Bruinsma, M.Y., *Vijf jaar sociale veiligheid in Tilburg 1998 tot 2003; Een inventarisatie van problemen, maatregelen en resultaten*. IVA, Tilburg, 2003.

Bruinsma, G.J.N. en Bernasco, W., *De stad en sociale onveiligheid*. Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland. Leiden: NSCR. 2004.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Ministerie van Justitie en het Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Veiligheidsmonitor Rijk 2008; Landelijke Rapportage*, Den Haag, 2008.

Doove, R.P., *Stel de burger centraal*, Digitaal Bestuur Opinie, 8 juni 2007.

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

Eem, J.P. van der, P.G.B. Hermans en W.F. Slotema, *Samen in de waterketen: het werkt!*, Utrecht: STOWA, 2006.

Gemeente Tilburg, *Evaluatie Veiligheidshuis 2001-2002*, Tilburg 2002.

Gerardts, E en Ph.C.H. Tijmsa, *Look to the rainbow, Cultureel ondernemerschap in Nederland*, Amsterdam, 2000.

Grapendaal, M. en F. Luykx, *Justitie in de buurt; Een evaluatie van vier experimenten*, WODC, Den Haag, 1999.

Hagdorn- van der Meijden, L., *(On)macht en kracht in het netwerk*, Rede bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Transport, Distributie en Logistiek, in het bijzonder ketens en netwerken, Amsterdam, 2007.

Hezelburcht, *Visiedocument Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf*, Nijmegen, 2006.

Hoekstra, T en J.H.J.M. Romme, *Op weg naar integrale logistieke structuren*, Deventer, 1993.

Huitsing-Kamming, N.J., *Protocollering in lerende ketens, Op zoek naar verband tussen protocollering en lerend vermogen binnen ketens*, Nijmegen 2007.

Hupe, P.L. en E.H. Klijn. *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Sardes, Utrecht, 1997.

<http://www.inaxis.nl>

Karsten, L. & van Veen, K.. *Managemenconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid*. Assen: van Gorcum, 1998.

<http://www.ketens-netwerken.nl>

Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij, *Samenwerking beproefd, Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*, Open Universiteit Nederland Heerlen/Arnhem, 2006.

Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L.J.M.J. Sonnenschein, *Shared Services Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeente*, Den Haag, 2004.

- Korsten, A.F.A. *Netwerkmanagement, Over omgaan met onzekerheid in geval van veel betrokkenen in een netwerk*, www.arnokorsten.nl, Heerlen, 2008.
- Litjens, B.P.E.A., De structuur van beleidsnetwerken, Samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse, in: *Beleidswetenschap*, 2000, nr. 3, pp. 141-150.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Ruimte voor regie*. Den Haag, 2003.
- Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en Projectdirectie Veiligheid begint bij voorkomen, *Veiligheidshuizen; Naar een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen*, Den Haag, juli 2008.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag, 2002.
- Ministerie van Justitie, *Modelprocesbeschrijving jeugdstrafzaken*, Den Haag, 2004.
- Ministerie van Justitie, *Plan van Aanpak Veelplegers, tweede helft 2006-2008*, Den Haag, 2005.
- Muller, E.R., *Veiligheid; Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Den Haag, 2004.
- Noije, L. van en K. Wittebrood, *Sociale veiligheid ontsleuteld; veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2008.
- Oerlemans, L., *Netwerken en innovatie: een perfecte match?* Tilburg, 2007.
- Oerlemans, L.A.G., & Kenis, P.N. *Netwerken en innovatieve prestaties*. M&O, tijdschrift voor Management en Organisatie, 61(3/4), 36-54, Deventer, 2007.
- Openbaar Ministerie, Halt, Politie en Raad voor de Kinderbescherming, Model Procesbeschrijving Jeugdstrafzaken. Den Haag, 2004.
- Openbaar Ministerie, *Aanwijzing Huiselijk Geweld*, (2008A011), Den Haag, augustus 2008.
- Projectdirectie Veiligheid begint bij voorkomen, *Beleidsreactie SCP-rapport 'Sociale Veiligheid ontsleuteld'*, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, juli 2008.
- Pröpper, I.M.A.M., Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken, in: *Beleidswetenschap*, 1996, nr. 4, pp. 345-357.
- Pröpper, I.M.A.M., Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken, in: *Bestuurskunde*, nr. 3 pp 116-126, 2000.
- Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, *Sociale veiligheid organiseren; Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Advies 31, Den Haag, december 2004.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen, een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Den Haag, 2005.
- Regionaal veiligheidshuis Maas en Leijgraaf, *Werkdocument Nazorg*, Oss, oktober 2008.
- Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 2002; De kwaliteit van de quartaire sector*, Den Haag 2002.

Steketee, E.F. *Ketenregie; acteren en regisseren in publieke ketens*, Doetinchem, 2007.

Terpstra, J. en Bakker, I. (2002), *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt*, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente, Hengelo, 2002.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 558, nrs. 1–2

Veiligheidshuis Tilburg, *Samen sterker, verantwoording 2007*, Tilburg, april 2008.

Veiligheidshuis Tilburg, *Jaarplan 2008*, Tilburg, 2007.

WODC, Ministerie van Justitie, *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe stijl; verbindende netwerken in Veiligheidshuizen*, Adviesbureau van Montfoort, Woerden, 2009.

www.overheid.nl, *Wet op de Jeugdzorg*, Den Haag, 2008.

www.management-centrum.com, Den Haag, 2008.

Bijlage 1: Vragenlijst

Onderdeel A: Algemeen deel

(Alleen te bevragen bij Veiligheidshuizen)

- a. Wanneer is het Veiligheidshuis ontstaan?
- b. Wie werken er in samen?
- c. Bent u verbonden aan één gemeente of meerdere gemeenten?
- d. Wat is het centrale document dat handelt over het ontstaan?
- e. Wat is het officiële doel van het Veiligheidshuis?
- f. Welke zijn de officiële verwachtingen van het Veiligheidshuis volgens dit document?
- g. Is het Veiligheidshuis tussentijds geëvalueerd, zo ja wat zijn de bevindingen?

Onderdeel B: de samenwerking in de praktijk

(Vragen zowel bij Veiligheidshuizen als gebied zonder Veiligheidshuis)

Risicojeugd 12-18 jaar.

Voorbeeldcasus: jongere, 16 jaar, wordt opgepakt vanwege een geweldsdelict.

- Wie participeren in het (indien aanwezige-) casusoverleg jeugd?
- Taak per (justitiële) ketenpartner: wie doet wat in de genoemde casus?
- Samenwerking tussen de justitiële keten en de zorgketen: op welke wijze wordt deze verbonden? Specifiek: hoe wordt de verbinding met zorg in omliggende gemeenten gelegd?
- Is overige relevante informatie voorhanden: schoolverzuim, omgevingsfactoren (vrienden/hanggroepen, thuissituatie, schoolsituatie).
- Is er zowel aandacht voor de dader als het slachtoffer? Hoe komt dat tot uiting?
- Hoe wordt de informatie opgeslagen?
- Hoe worden afspraken gevolgd?
- Is er voldoende inzicht in eerdere interventies?
- Kunt u inzicht geven in doorlooptijden, gemeten over een aantal jaren?
- Kunt u iets zeggen over de effecten van de samenwerking?

Huiselijk geweld.

Voorbeeldcasus: vrouw is slachtoffer huiselijk geweld en heeft aangifte gedaan.

Gezinssituatie: man, vrouw, 2 kinderen.

- Wie participeren in het (indien aanwezige-) casusoverleg huiselijk geweld?
- Taak per (justitiële) ketenpartner: wie doet wat in de genoemde casus?
- Samenwerking tussen de justitiële keten en de zorgketen: op welke wijze wordt deze verbonden? Specifiek: hoe wordt de verbinding met zorg in omliggende gemeenten gelegd?
- Is overige relevante informatie voorhanden: (mogelijke psychiatrische stoornissen, omgevingsfactoren).
- Is er zowel aandacht voor de dader als het slachtoffer? Hoe komt dat tot uiting?
- Hoe wordt de informatie opgeslagen?
- Hoe worden afspraken gevolgd?
- Is er voldoende inzicht in eerdere interventies?
- Kunt u inzicht geven in doorlooptijden, gemeten over een aantal jaren?
- Kunt u iets zeggen over de effecten van de samenwerking?

Veelplegers.

Voorbeeldcasus: Veelpleger die(nog) geen ISD-maatregel opgelegd heeft gekregen. Heeft meermalen in detentie gezeten. Achtergrond: vrouw, 2 kinderen, verslavingsproblemen.

- Wie participeren in het (indien aanwezige-) casusoverleg veelplegers?
- Taak per (justitiële) ketenpartner: wie doet wat in de genoemde casus?

- *Samenwerking tussen de justitiële keten en de zorgketen: op welke wijze wordt deze verbonden? In het bijzonder Nazorg ex-gedetineerden. Specifiek: hoe wordt de verbinding met zorg in omliggende gemeenten gelegd?*
- *Is overige relevante informatie voorhanden: (mogelijke psychiatrische stoornissen, omgevingsfactoren, overdracht uit detentie).*
- *Is er zowel aandacht voor de dader als het slachtoffer? Hoe komt dat tot uiting?*
- *Hoe wordt de informatie opgeslagen?*
- *Hoe worden afspraken gevolgd?*
- *Is er voldoende inzicht in eerdere interventies?*
- *Kunt u inzicht geven in doorlooptijden, gemeten over een aantal jaren?*
- *Kunt u iets zeggen over de effecten van de samenwerking?*

Onderdeel C: De ambities van de overheid t.a.v. Veiligheidshuizen: vragen aan bestaande vestigingen

Het onderzoek richt zich met name op de meerwaarde die de overheid beoogt met Veiligheidshuizen ten opzichte van de gebieden waar geen Veiligheidshuizen zijn. Hieronder volgen vragen op de drie onderdelen waar een Veiligheidshuis volgens de overheid meerwaarde geeft (*cursief*).

1. *Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om 'zaken' te doen rondom een cliënt.*
 - *Functioneert uw Veiligheidshuis als informatieknooppunt zoals de overheid dit voorheeft? (ketendossiers waarin preventie, repressie en (na)zorg aan elkaar verbonden worden).*
 - *Functioneert uw Veiligheidshuis als informatieknooppunt over alle genoemde deelgebieden zoals hierboven genoemd: voor casussen, groepen en gebieden? Zo nee: waarom is in uw Veiligheidshuis gekozen voor deze vorm?*
 - *Wordt het gemakkelijker delen van informatie tussen ketenpartners door het instrument Veiligheidshuis bevorderd? Speelt het fysiek samenwerken op één locatie hierbij ook een rol?*
 - *Bent u tevreden over de wijze waarop het Veiligheidshuis als informatieknooppunt fungeert. Wat kan eventueel beter?*
 - *Ziet u de functie als informatieknooppunt als een meerwaarde en kunt u aangeven in welke zin deze beter is dan de oude situatie.*

2. *Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis.*
 - *Spreken de ketenpartners in uw Veiligheidshuis elkaar aan op gemaakte werkafspraken en toezeggingen?*
 - *Hoe worden gemaakte afspraken gemonitord?*
 - *Zie u maatregelen(structureel) in de reguliere uitvoeringspraktijk verzanden? Kunt u daar voorbeelden van noemen?*
 - *Heeft iemand per keten of anderszins in uw organisatie doorzettingsmacht om gemaakte afspraken te versnellen?*
 - *Kunt u stellen dat de reguliere uitvoeringspraktijk beïnvloedt wordt door de samenwerking in het Veiligheidshuis?*

3. *Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan*
- Kunt u stellen dat het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaars organisaties leert kennen?
 - Leidt het onderlinge vertrouwen tot een betere samenwerking?
 - Is er zicht op wat wel en niet gebeurt ten aanzien van de onderzochte thema's?
 - Wie spreekt de betrokken organisaties hierop aan?

Onderdeel C: De ambities van de overheid t.a.v. Veiligheidshuizen: vragen aan een gebied zonder Veiligheidshuis

Het onderzoek richt zich met name op de meerwaarde die de overheid beoogt met Veiligheidshuizen ten opzichte van de gebieden waar geen Veiligheidshuizen zijn. Hieronder volgen vragen op de drie onderdelen waar een Veiligheidshuis volgens de overheid meerwaarde geeft (*cursief*)

- A. *Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om 'zaken' te doen rondom een cliënt.*
- Bevindt zich in uw gebied een informatieknooppunt zoals de overheid dit voorheeft? (ketendossiers waarin preventie, repressie en (na)zorg aan elkaar verbonden worden).
 - Functioneert een informatieknooppunt over alle genoemde deelgebieden zoals hierboven genoemd: voor casussen, groepen en gebieden?
Zo nee: kunt u uitleggen hoe de informatie-uitwisseling – cq verbinding gelegd wordt in uw gebied?
 - Wordt in uw gebied op onderdelen informatie met elkaar gedeeld cq samengewerkt in ketens?
 - Zijn er fysieke locaties waar al enige vorm van ketensamenwerking gefaciliteerd wordt.
 - Wordt het gemakkelijker delen van informatie tussen ketenpartners door het instrument Veiligheidshuis naar uw mening bevorderd? Denkt u dat het fysiek samenwerken op één locatie hierbij ook een rol speelt?
 - Bent u tevreden over de wijze waarop in uw gebied de informatie gebundeld wordt en de samenwerking op de genoemde thema's plaatsvindt. Wat kan eventueel beter?
 - Ziet u de functie als informatieknooppunt als een meerwaarde en kunt u aangeven in welke zin deze beter is dan de oude situatie.
- B. *Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis.*
- Spreken de ketenpartners in uw gebied elkaar aan op gemaakte werkafspraken en toezeggingen?
 - Hoe worden gemaakte afspraken gemonitord?
 - Zie u maatregelen(structureel) in de reguliere uitvoeringspraktijk verzanden? Kunt u daar voorbeelden van noemen?
 - Heeft iemand per keten of anderszins in uw organisatie doorzettingsmacht om gemaakte afspraken te versnellen?

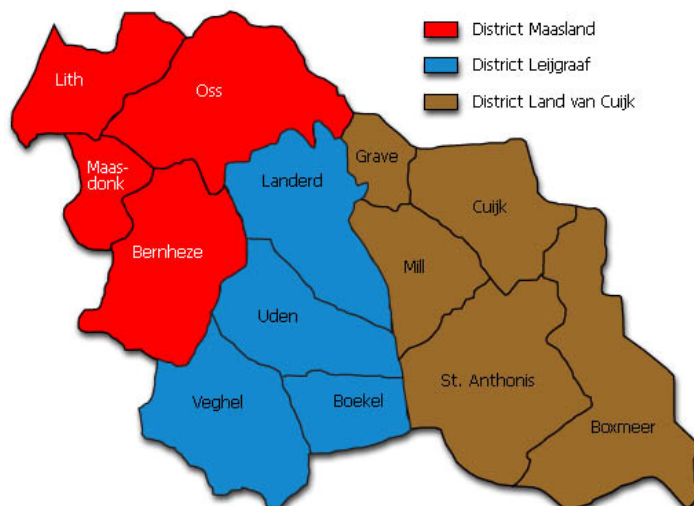
- Denk u dat de reguliere uitvoeringspraktijk beïnvloed gaat worden door de samenwerking in een Veiligheidshuis?
- C. *Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan.*
- Kennen de relevante organisaties in uw gebied elkaar voldoende?
 - Werken relevante partners voldoende samen op de genoemde deelthema's?
 - Denkt dat het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaars organisaties leert kennen binnen de context van een Veiligheidshuis?
 - Denkt u dat het onderlinge vertrouwen ook bevorderd kan worden op een andere manier?
 - Leidt onderling vertrouwen tot een betere samenwerking?
 - Is er zicht op wat wel en niet gebeurt ten aanzien van de onderzochte thema's?
 - Wie spreekt de betrokken organisaties hierop aan?

Bijlage 2 : Onderzochte gebieden gevisualiseerd

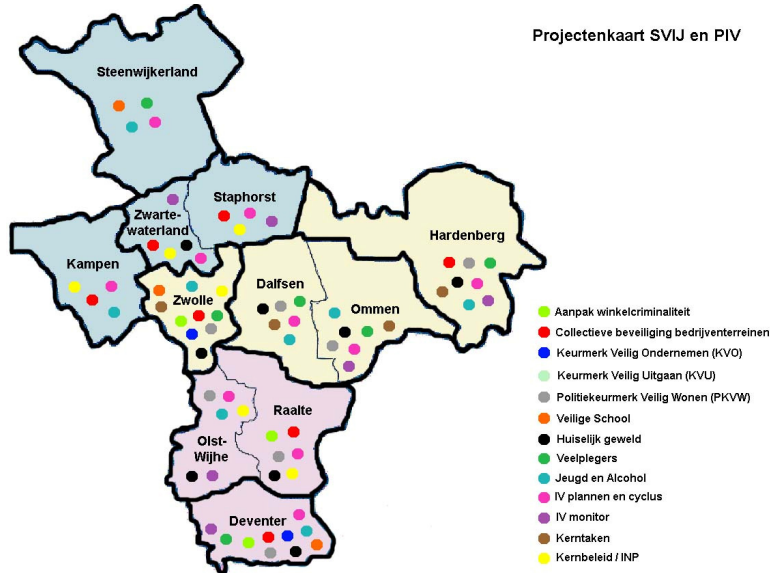
A. Veiligheidshuis Tilburg



B. Regionaal veiligheidshuis Maas en Leijgraaf



C. IJsselland



D. Oosterhout- Werkendam- Waalwijk



Bijlage 3: Gespreksverslagen

A. Veiligheidshuis Tilburg

Gesprekspartners:

J. Wauben, F. Swinkels.

Onderdeel A: Algemeen deel

Het Veiligheidshuis is ontstaan in 2001-2002 uit het voormalige JIB. Samenwerkende partners zijn Halt Midden – en West-Brabant, Bureau jeugdzorg, Gemeente Tilburg, Novadic-Kentron, Arrondissementsparket Breda, Politie Midden en West Brabant, Raad voor de Kinderbescherming Midden en West Brabant, Slachtofferhulp Nederland, Stichting Reclassering Nederland, Dienst Justitiële Inrichtingen, Instituut Maatschappelijk Werk, Steunpunt Huiselijk Geweld. De gemeente Tilburg is leidend. De omringende gemeenten (Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk) worden bediend door de strafrechtsketen. Zij participeren (nog) niet formeel in het Veiligheidshuis. De gedachte leeft momenteel om deze gemeenten erbij te betrekken door het aanstellen van een verbindende zorgcoördinator.

Het Veiligheidshuis legt jaarlijks verantwoording af en stelt jaarlijks een jaarplan op.

Het Veiligheidshuis wil als missie een substantiële bijdrage leveren aan een veiliger samenleving in het gebied waarin het werkzaam is. De kerndoelen (anno 2008) zijn:

- recidive terugdringen bij Veelplegers, Jeugd en daders van Huiselijk Geweld en het voorkomen van eerste delicten door jongeren.
- Verlenen van een adequate slachtofferzorg.
- Het zijn van een betrouwbaar informatieknoppunt.
- Het verlenen van passende nazorg.

In 2005 is de in 2002 gestarte samenwerking geëvalueerd en opnieuw bezegeld met een convenant. De doorontwikkeling heeft zich gericht op versterking van de samenwerking met netwerken zoals bijvoorbeeld buurtregie, het 'nadetentiehuis', de ordeschool Crossroads en de aanpak van Huiselijk Geweld. Het Veiligheidshuis heeft volgens de eerste evaluatie resultaten geboekt op het gebied van terugloop van recidive, schadebemiddeling, doorlooptijden en analyse en onderzoek.

Recent onderzoek is verricht naar het JCO en de Veelplegersaanpak.

Onderdeel B: de samenwerking in de praktijk

Risicojeugd 12-18 jaar.

De jongere uit de voorbeeldcasus kan besproken worden in het JCO en/of het HCO.

De doelstelling van het JCO is "het maken en borgen van (afdoenings)afspraken voor alle jeugdigen tot 18 jaar die verdacht worden van een strafbaar feit. Tevens een doelstelling is het voorkomen van recidive"³³. Participerende partners zijn Politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Bureau Halt, de Leerplichtambtenaar. Het HCO wordt gezien als een zorgoverleg dat de verbinding vormt met het Centrum Jeugd en Gezin. Deelnemende partners zijn de Politie, de Raad voor de Kinderbescherming, de Gemeente (Tilburg), de Leerplichtambtenaar, Instituut Maatschappelijk Werk en Jongerenwerk Attak. Men heeft in de praktijk gekozen voor een splitsing tussen een justitieel casusoverleg en een meer zorggericht overleg voor jeugdigen omdat een gecombineerd casusoverleg te lang duurde, de zorgpartners meer ruimte voor bespreking vroegen en de justitiële partners zich wilden beperken tot hun 'corps business'. De samenwerking tussen de justitiële keten en de zorgketen wordt verbonden door een verbinding te leggen tussen het JCO en het HCO.

Door de administratieve ondersteuning worden zaken, indien nodig, van het JCO naar het HCO overgeheveld. Hierbij worden de volgende criteria gehanteerd:

³³ Veiligheidshuis Tilburg, *Samen sterker, verantwoording 2007*, Tilburg, april 2008

- Waarvoor een risico – of zorgmelding (incl. 12 min. meldingen) is gedaan door de Politie³⁴
- Tegen wiens ouders een proces verbaal leerplicht is opgemaakt en waarbij sprake is (van een vermoeden van) achterliggende problematiek.
- Waarvoor een risico –of zorgmelding is gedaan door Buurtregie, Jeugdnetwerk of het Zorg Advies Team.

Het betreft hier alleen de jongeren uit de gemeente Tilburg.

De Raad voor de Kinderbescherming wordt gezien als een belangrijke partner die, door het verrichten van onderzoek, de verbindende schakel met het lokale veld vormt, dus ook de omringende gemeenten. Overige relevante informatie zoals schoolverzuim, omgevingsfactoren (vrienden/hanggroepen, thuissituatie, schoolsituati) is voorhanden door o.a. het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg en de Jeugdreclassering.

Het Bureau Schadebemiddeling en Bureau Slachtofferhulp zijn in het Veiligheidshuis aanwezig voor slachtoffers. De jeugdaanpak is overwegend dadergericht.

Voor het JCO wordt JCO-support gebruikt. Voor het HCO wordt Pix gebruikt. Met deze systemen kunnen afspraken gevolgd worden. Binnen deze systemen is inzicht in eerdere interventies. De eerdere informatie uit Viadesk (vroeger syseem)is beschikbaar. Verder geven de partners informatie over eerdere incidenten uit eigen systemen.

Voor de toekomst verwacht de ketenbeheerder dat een nieuwe versie van JCO-support komt die ingezet kan worden voor alle thema's.

Huiselijk Geweld.

In het overleg Huiselijk Geweld participeren het Steunpunt Huiselijk Geweld, Politie, OM, Reclassering, Novadic- Kentron, IMW (=Instituut voor Maatschappelijk Welzijn), GGZ, Huize de Bocht (crisiopvang) Bureau Jeugdzorg, Juvans (Maatschappelijk Werk) en MEE (advisering aan mensen met een beperking). De samenwerking tussen de justitiële keten en de zorgketen wordt goed verbonden door de deelname van de verschillende partners die zich ook kunnen richten op zowel dader, als slachtoffer(s) (incl. kinderen) verbonden. De zorgpartners richten zich voornamelijk op de gemeente Tilburg. Het SHG speelt een belangrijke rol in het verbinden van zorg. De GGZ is een belangrijke partner in diverse casusoverleggen omdat men een toename constateert van psychiatrische problemen bij mensen. Juist bij Huiselijk Geweld staat aandacht voor de omgeving van het incident voorop. Er is aandacht voor dader en slachtoffer.

De informatie wordt opgeslagen in Pix en worden ook gevolgd via dit systeem. Er is inzicht in eerdere interventies, uit Pix en ook uit eigen systemen van de partners.

Wat betreft de effecten ziet men op dit moment in Tilburg een bijzondere ontwikkeling. Men heeft sinds enige tijd een dagelijkse briefing over de huiselijk geweldsincidenten die zijn voorgevallen. Het doel van de briefing is om zo vroeg mogelijk hulp in te zetten. De Wet Tijdelijk Huisverbod wordt hierin meegenomen. De voordelen laten zich nu al aanzien: er kan een gezamenlijke risico-analyse gemaakt worden en het Veiligheidshuis wordt steeds meer gezien als een orgaan dat door de ontwikkelde expertise pre-adviezen kan geven voor mogelijk volgende incidenten.

Veelplegers.

Men heeft twee relevante casusoverleggen in Tilburg. Er is een Justitieel Casusoverleg Veelplegers(J- VPO): Politie, OM, Reclassering, Novadic-Kentron.

Nazorg Overleg Veelplegers (N-VPO): Politie, OM Reclassering, Novadic-Kentron, IMW, RIBW, GGZ, DJI, Traverse, Gemeente Tilburg. Na eerdere ervaringen heeft men in het Veiligheidshuis Tilburg besloten om het Veelplegersoverleg te splitsen in een justitieel gedeelte waarbij men zich richt op scenario's ten behoeve van een strafzitting en daarnaast een nazorgoverleg t.b.v.

Veelplegers. De nazorgcoördinatie richt zich op het maken van een sluitend nazorg – en hulpverleningstraject voor alle uit detentie komende – en vaak zeer actieve- Veelplegers.

De Nazorg voor 'reguliere' ex-gedetineerden (niet-Veelplegers) wordt door Nazorgcoördinatoren van de gemeente uitgevoerd. Deze is gestationeerd in het zogeheten 'zorghuis' dat naast het

³⁴ Volgens vastgesteld protocol meldt de Politie aan Bureau Jeugdzorg wanneer zij zorg heeft ten aanzien van jongeren in hun ontwikkeling. Dat kan zijn wanneer zij aangetroffen worden in zorgelijke situaties (zoals bij Huiselijk Geweld) of wanneer er een vermoeden is van zorgelijke situaties bij het kind zelf of in zijn of haar naaste omgeving.

Veiligheidshuis is gesitueerd. Men kan tussen het zorghuis en veiligheidshuis gemakkelijk de verbinding leggen. De strafrechtsketen verbinden met de zorgketen in de omliggende gemeenten is complex. Er zijn meerdere maatschappelijke instellingen en het merendeel van de zorg richt zich op de gemeente Tilburg zelf. Er is overige relevante informatie voorhanden (mogelijke psychiatrische stoornissen, omgevingsfactoren, overdracht uit detentie). Er is zowel aandacht voor de dader als het slachtoffer. De informatie wordt opgeslagen in Viadesk voor het J-VPO, voor het H-VPO in Pix. De verwachting is dat in de (nabije) toekomst JCO-support dusdanig doorontwikkeld wordt dat dit systeem voldoet voor alle thema's. Via de gezamenlijke systemen Viadesk en Pix en uit bronssystemen van de individuele organisaties kunnen afspraken gevolgd worden.

De Veelplegersaanpak is onlangs geëvalueerd door het IVA.

Onderdeel C: De ambities van de overheid t.a.v. Veiligheidshuizen.

Meerwaarde 1.

Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om 'zaken' te doen rondom een cliënt.

Het Veiligheidshuis functioneert als informatieknooppunt. Nu wordt nog gewerkt met verschillende systemen. De verwachting is dat in de nabije toekomst een zo optimaal mogelijk systeem ontwikkeld zal worden dat voorziet in een behoefte om alle informatie in één systeem te verwerken. De administratieve ondersteuning vervult een belangrijke functie in het verbinden van de informatie en het op de agenda plaatsen in een justitieel overleg of een zorgoverleg. Het Veiligheidshuis functioneert als informatieknooppunt vooral voor individuele casussen waarbij de omgevingsfactoren zeer belangrijk zijn en meegewogen dienen te worden. In Tilburg is de keuze niet gemaakt om een informatieknooppunt te zijn t.a.v. groepen en gebieden. Gemeentelijk beleid: men heeft ervoor gekozen om een aantal aspecten elders te bespreken. Men vindt het een utopie om een systeem te krijgen dat voldoet aan alle wensen en eisen. Zo optimaal mogelijk zal zeker ontstaan werkenderwijs. Men verwacht een doorontwikkeling van JCO-support tot een landelijk systeem voor Veiligheidshuizen dat voor alle systemen gebruikt kan worden. Een informatieknooppunt is belangrijk maar ondersteunend aan de samenwerking tussen mensen.

Meerwaarde 2.

Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis.

De kracht van het Veiligheidshuis zit in de fysieke samenwerking: samen in één huis waardoor men snel zaken kan afspreken en regelen en hierop terug kan komen. Een goed voorbeeld van het aanpassen/optimaliseren van de reguliere uitvoeringspraktijk is de aanpak Huiselijk Geweld. Door de dagelijkse briefing verwacht men dat op termijn het reguliere casusoverleg achterwege kan blijven of in frequentie teruggebracht kan worden.

Meerwaarde 3.

Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan.

Dit sluit aan op het vorige antwoord. Doordat men elkaar goed leert kennen weet men elkaar snel te vinden. Men ziet in de praktijk ook een versterking tussen de justitiële partners en de zorgpartners, nu nog onderverdeeld in het Veiligheidshuis en Zorghuis. De keuze voor een zorghuis is nu nog ingegeven door politieke keuzen, op den duur zal, door het toenemend vertrouwen, wellicht een Sociaal Veiligheidshuis ontstaan.

B. Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf.

Onderdeel A: Algemeen deel

Het Veiligheidshuis is in 2005 onder aanvoering van een Stuurgroep en projectleiding van het Openbaar Ministerie opgericht. M.i.v. 1 januari is de regie door 13 gemeenten overgenomen en ondergebracht in een stichting.

Samenwerkende partners 13 gemeenten, Openbaar Ministerie, Politie van districten de Leijgraaf, Maasland en Land van Cuijk, Bureau Jeugdzorg, GGZ, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering Nederland, Bureau Halt, Novadic Kentron, Bureau Slachtofferhulp

Het Veiligheidshuis is verbonden aan dertien gemeenten. Het centrale document dat handelt over het ontstaan is het visiedocument, is gezamenlijk vastgesteld in de dertien gemeenten en door de overige betrokken partners. Het officiële doel van het veiligheidshuis is “ Het in operationele zin voorkomen van recidive van criminaliteit en overlastgevoelens door een effectieve en efficiënte ketenaanpak met bovenlokale samenwerking en afstemming tussen gemeenten, justitie, politie en ketenpartners, waarbij persoonsgerichte afspraken tot stand komen.”³⁵

Een eerste evaluatie heeft plaatsgevonden d.m.v het jaarverslag.

Onderdeel B: de samenwerking in de praktijk

Risicojeugd 12-18 jaar.

In het zogeheten CRJ (Coördinatiepunt Risicojeugd) participeren Politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Maatschappelijk Werk, Leerplicht, Bureau Halt, Bureau Schadebemiddeling (op afroep).

De samenwerking tussen de justitiële keten en de zorgketen wordt verbonden binnen de casusoverleggen. Per district (4 of 5 gemeenten) vindt een casusoverleg plaats. De justitiële partners en jeugdzorg werken voor het gehele gebied, de lokale partners (leerplicht, AMW en Politie) schuiven aan en zijn de verbindende schakel met het achterland (collega's, Zorg Advies Teams).

De overige relevante informatie voorhanden zoals schoolverzuim, omgevingsfactoren (vrienden/hanggroepen, thuissituatie, schoolsituatie) is voorhanden via de partners. Informatie over betrokkenheid bij hanggroepen komt vanuit de Politie.

Aandacht voor slachtoffers wordt via Politie aangeboden. Bureau Schadebemiddeling wordt ingeschakeld indien schade vergoed moet worden bij slachtoffer. De informatie wordt opgeslagen in de zogenoemde Personenindex(Pix) en daarin ook gevolgd. Eerdere interventies worden komen tevoorschijn wanneer iemand opnieuw aan de orde komt. De effecten van samenwerking zijn moeilijk te meten of de samenwerking in het Veiligheidshuis uiteindelijk bijdragen aan een veiliger samenleving. Wel effect: gezamenlijke kennis, weten van elkaar wie wat doet.

Huiselijk Geweld.

In het (indien aanwezige-) casusoverleg Huiselijk Geweld participeren het Om, Politie, GGZ, Maatschappelijk Werk, AMK (Bureau Jeugdzorg), Bureau Slachtofferhulp.

Dezelfde systematiek wordt gevolgd als bij Jeugd. OM, Bureau Slachtofferhulp en Bureau Jeugdzorg werken regionaal, lokale partners (Politie Maatschappelijk Werk, GGZ,) schuiven per district aan.

Overige relevante informatie is voorhanden, met name via de GGz en AMW.

Er is aandacht voor de dader als het slachtoffer door de aanwezigheid van Bureau Slachtofferhulp en de afspraken die hierover binnen het overleg gemaakt worden.

³⁵ Hezelburcht, Visiedocument Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf, Nijmegen, 2006

De informatie wordt opgeslagen en gevolgd in Pix. Er is voldoende inzicht in eerdere interventies. T.a.v. de effecten van samenwerking bij Huiselijk Geweld is in ieder geval het protocol heel helder en duidelijk. Effecten: oog voor dader en slachtoffer (m.n. de kinderen). Door aandacht voor het thema is op dit moment een toename van zaken te constateren.

Veelplegers.

In het casusoverleg Veelplegers participeren OM, Reclassering Nederland, Novadic Kentron, Politie. De samenwerking tussen de justitiële keten en de zorgketen is momenteel punt van aandacht door de ontwikkeling van Nazorg uit detentie. De justitiële Veelplegersaanpak zal verbonden worden met zorg in betrokken gemeenten.

In één district is de koppeling er sinds een jaar: er is een apart nazorgoverleg, de coördinator schuift ook aan in het Veelplegersoverleg. Het tweede district heeft inmiddels ingestemd met dezelfde werkwijze. Het derde district nog niet. Reclassering en Novadic regelen zorg indien een justitiële titel opgelegd aan de orde is.

Aandacht voor psychiatrische problemen is vooral via de coördinatie Nazorg geborgd.

De Veelplegersaanpak is een dadergerichte aanpak.

De afspraken worden opgeslagen en gevolgd via Pix. Inzicht in eerdere interventies is aanwezig.

Opgemerkt wordt dat Pix nog niet voldoet aan de wensen van de gebruikers in het kader van Nazorg. De plannen voor het ontwikkelen van een module in de Pix-omgeving liggen klaar.

Voor wat betreft effecten kan de veelplegersaanpak in de toekomst niet los gezien worden van Nazorg. Pas dan kunnen effecten helder worden, meetbaar via recidivecijfers. Dit wordt ook ingebouwd in Pix (inzichtelijk maken van de cijfers).

Onderdeel C: De ambities van de overheid t.a.v. Veiligheidshuizen.

Meerwaarde 1:

Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om 'zaken' te doen rondom een cliënt.

Het Veiligheidshuis functioneert als informatieknooppunt voor het hele gebied, er zijn d.m.v. Pix ketendossiers waarin preventie, repressie en (na)zorg aan elkaar verbonden worden).

De preventieve functies kunnen beter tot hun recht komen in de uitvoering op het gebied van Jeugd, Nazorg kan wat informatiehuishouding verbeterd worden.

Pix kan voorzien in alle genoemde functies (casussen, groepen en gebieden). Optimalisering volgt nog. Kan altijd beter. Blijft een continue proces.

Het gemakkelijker delen van informatie tussen ketenpartners wordt door de samenwerking in het Veiligheidshuis bevorderd. Juist in het dagelijkse werk vinden partners elkaar prima.

Tevredenheid over de wijze waarop het Veiligheidshuis als informatieknooppunt fungeert is er, maar het kan op punten altijd beter; het optimaliseren van Pix op genoemde punten en het genereren van managementinformatie. Als samenwerking moet je altijd scherp blijven op optimalisering. Daarnaast blijft het gevaar in een regionale setting bestaan dat toch op lokaal niveau overleggen zijn die passen in de couleur locale maar tegelijkertijd ook van belang zijn voor de thema's in het Veiligheidshuis. De functie als informatieknooppunt is zeker een meerwaarde. Het feit dat partners zaken weten is altijd beter dan het niet of versnipperd te weten, zoals in de oude situatie. Nog vrij recent werd informatie stiekem 'onder de tafel geschoven'. Dat is een situatie die we met zijn allen niet moeten willen hebben.

Meerwaarde 2:

Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis.

De ketenpartners spreken in het Veiligheidshuis elkaar aan op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken worden gemonitord via Pix. Soms rijst wel de vraag hoe lang men moet monitoren. Het monitoren van Huiselijk Geweld staat soms onder tijdsdruk, het monitoren van nazorg vindt niet meer plaats wanneer op alle deelgebieden zaken gecoördineerd zijn. Het verzanden van maatregelen (structureel) in de reguliere uitvoeringspraktijk is niet structureel aan de orde. Wel valt buiten de samenwerking hoe partners uiteindelijk met de gemaakte afspraken op de langere termijn omgaan. Bijvoorbeeld Nazorg: voor iemand wordt begeleiding opgezet maar daarna weet men niet meer hoe iemand terecht komt (m.u.v. recidive). Doorzettingsmacht om gemaakte afspraken te versnellen binnen de keten is niet anders geborgd dan binnen de wettelijke kaders. Een burgemeester van een gemeente kan i.h.k.v. Openbare Orde en Veiligheid extra actie vragen. De reguliere uitvoeringspraktijk wordt beïnvloed door de samenwerking in het Veiligheidshuis. Partijen weten elkaar te vinden. Waar het om doorloopcijfers kan gesteld worden dat deze enigszins negatief beïnvloed worden door het feit dat casusoverleggen 1 x per 2 weken plaatsvinden.

Meerwaarde 3:

Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan.

Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaars organisaties leert kennen. In de samenwerking ziet men op onderdelen een discrepantie tussen justitiële en niet-justitiële partners, bijvoorbeeld op het gebied van Jeugd. Bij Huiselijk Geweld en Nazorg speelt dit veel minder. Het onderlinge vertrouwen leidt tot op zekere hoogte tot een betere samenwerking. Men ziet vooral dat betere samenwerking ontstaat wanneer partners elkaar vaker tegenkomen. Vooral die partners die structureel in het Veiligheidshuis zitten hebben veel meer het 'wij-gevoel' en oog voor de keten. Het elkaar aanspreken gebeurt dan ook meer tussen mensen die elkaar vaker op de werkvloer tegenkomen. Het aanspreken op zaken vindt allereerst plaats tussen de mensen onderling, anders via de coördinator in de Stuurgroep.

C. Gespreksverslagen Zwolle-Deventer.

Naam: mr. drs Lourina M.E. Poot

Functie: Coördinator Regionaal Coördinatiepunt Integrale Veiligheid

Het Regionaal Coördinatiepunt Integrale Veiligheid (verder RCIV) is een samenwerkingsverband dat is opgericht om afstemming te bewerkstelligen tussen de Politie, het Openbaar Ministerie en de gemeenten in de regio IJsselland. Het Regionaal College is de opdrachtgever. Er wordt samengewerkt op een aantal thema's waaronder ook Risicojeugd, Veelplegers en Huiselijk Geweld. De oprichting van een Veiligheidshuis is daarbij ook op de politieke agenda gezet. Men is bezig zich te oriënteren hierop.

Onderdeel A: Algemeen deel.

Gebiedsbeschrijving.

IJsselland is een politieregio die weer onderverdeeld is in 2 districten (nb: in de nabije toekomst zullen deze samengevoegd worden tot één district). Het gebied bestrijkt gemeenten Steenwijkerland, Kampen, Staphorst, Zwartwaterland, Dalfsen, Ommen, Hardenberg, Raalte, Olstwege en Deventer. Een bijzondere positie neemt de gemeente Hatterem in. Deze valt onder een ander politiedistrict maar het CRIV werkt wel voor deze gemeente. Voor dit onderzoek blijft Hatterem buiten beschouwing. Het gebied heeft twee hoofdkernen, te weten Zwolle en Deventer.

De justitiële partners (Politie, OM, Justitiële verslavingszorg, Reclassering Nederland, Raad voor de Kinderbescherming) bestrijken het volledige gebied, zorg op het gebied van de te onderzoeken thema's is versnipperd en valt onder verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Men ziet een beweging van clustering van zorg zoals dat op justitieel terrein plaatsvindt. Men name in Deventer is dit sterk in ontwikkeling. Daar wordt RegiZorg als belangrijkste schakel gezien.

In IJsselland is nog geen Veiligheidshuis. Men is druk doende om zich te oriënteren op de mogelijkheden om een Veiligheidshuis op te richten in het gebied en het RCIV speelt een belangrijke rol hierbij. Zij hebben dit als opdracht van het Regionaal College gekregen. In aanloop naar een oprichting is een eerste stuurgroep geformeerd. Hierin participeren de burgemeesters van de grootste steden, Zwolle en Deventer. Het OM, de Politie, Bureau Jeugdzorg, Justitiële verslavingszorg, burgemeester van Ommen als vertegenwoordiger van de kleinere gemeenten, de directeur van Maatschappelijk werk. Zijn organisatie bestrijkt niet het gehele gebied (alleen Zwolle en omgeving), in Deventer is ook - als hiervoor aangegeven - RegiZorg actief.

De stuurgroep heeft zichzelf in aanloop naar een mogelijk Veiligheidshuis de volgende opdracht gegeven:

- Inventariseren wat er in IJsselland.
- Inventariseren hoe de samenwerking binnen Veiligheidshuizen vormgegeven wordt.

Waar het gaat om het eerste onderdeel richt de inventarisatie zich op de volgende zaken:

- Ketencoördinatie.
- Welke overleggen zijn er?
- ICT.

Meer algemeen hebben het RC en het RCIV het uitgangspunt ingenomen dat het ontstaan van het Veiligheidshuis bottom-up moet zijn. M.a.w. is het, natuurlijk naast een bestuurlijk commitment, vooral belangrijk dat er draagvlak is bij het middlemanagement en de 'werkers' zelf. Daarom wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het bestaande verbeterd dient te worden.

Onderdeel B: de samenwerking in de praktijk

Risicojeugd 12-18 jaar.

Wie participeren in het (indien aanwezige-)casusoverleg jeugd?

Er is het arrondissementsparket in Zwolle enkel een justitieel casusoverleg (JCO). Hierin participeren het OM, de Politie en de Raad voor de Kinderbescherming.

De taken binnen dit overleg zijn conform de wettelijke kaders en overwegend justitieel van aard. In alle gemeenten wordt verder een casusoverleg jeugd gehouden. De deelnemers variëren, daar is niet één lijn in te trekken. Kritische kanttekening is dat de deelnemers in de lokale overleggen naar de mening van mevrouw Poot informatie indirect inbrengen. Het zijn in een aantal gevallen niet de directe werkers. De centrale factor in de lokale jeugdoverleggen v.w.b. de verbinding van zorg met repressie is de Raad voor de Kinderbescherming. Zij participeren in bijna alle jeugdoverleggen en kunnen een mogelijk strafbaar feit toelichten of informatie meenemen. Bureau Jeugdzorg is een onduidelijke schakel.

Er is veel informatie voorhanden bij de professionals zelf en in de gezamenlijke overleggen, waarbij een duidelijke knip zit tussen justitieel en niet-justitieel. Datgene wat gedeeld wordt is afhankelijk van de betrokken personen. Onduidelijk is of er een verbinding met schoolverzuim gelegd wordt. De casusoverleggen zijn enkel dader/probleemgericht. De slachtofferzorg wordt geregeld via de politie, die slachtofferhulp aanbiedt. Daarnaast is zorg voor het slachtoffer ook lastig om structureel in te bedden omdat deze organisatie met veel vrijwilligers werkt.

Aandacht voor het slachtoffer wordt, indien er sprake is van schade, opgepakt worden door het SNS-loket (=Slachtoffer Zorg Schadebemiddeling).

De justitiële informatie wordt opgeslagen in JCO-support en ook gevolgd daarmee. JCO-support is een landelijk systeem voor casusoverleggen jeugd. In de zorgoverleggen wordt met Excel-bestanden gewerkt onder beheer van de gemeentelijke coördinator. Het volgen wordt niet gecombineerd met het aanspreken op het tijdig uitvoeren.

Op korte termijn zal regiobreed het jeugdsignaleringsstelsel, Fis 2 opgestart worden. Hierbij wordt zorg rondom jongeren gesignaleerd naar elkaar. Inhoudelijk wordt verder niets geregistreerd. Er is geen verbinding met justitiële partners met dit stelsel. Voor het overige zit er vooral veel informatie in de hoofden van mensen. Inzicht in eerdere interventies is onvoldoende, met name in de zorgketen. Er is weinig gezamenlijks, niet meer dan wat op dat moment speelt, wat mogelijk in eigen systemen zit en wat er zit in de hoofden van mensen. Er is geen zicht op de effecten van de huidige samenwerkingsvormen.

Huiselijk Geweld.

Er is geen dekkend regionaal netwerk in de regio m.b.t. Huiselijk Geweld. Lokaal zijn er her en der zorgoverleggen waar Huiselijk Geweld mogelijk aan bod kan komen. Dat ziet mw. Poot ook als een prioriteit om dit aan te pakken, met name omdat de Wet Tijdelijk Huisverbod er aan komt. De Politie is de belangrijkste schakel in deze. Bij voorkomend Huiselijk Geweld wordt zorg gemeld bij Bureau Jeugdzorg en de dader mogelijk vervolgd door het OM. Slachtofferhulp wordt aangeboden door de politie.

Er is geen structurele verbinding met de zorgketen hier. In de lokale zorgoverleggen kan Huiselijk Geweld aan de orde komen maar hierbij is niet de justitiële afdoening aan de orde. Op dit moment is Deventer bezig RegiZorg op te zetten, een knooppunt van maatschappelijke instellingen. Dat zal wellicht veel oplossingen geven voor de versnipperde aanpak in een deel van de regio. Het Advies – en Steunpunt heeft een belangrijke functie in het ontvangen en doorverwijzen van meldingen. De justitiële partners richten zich voornamelijk op de dader. De aandacht voor kinderen als slachtoffer is geborgd door de zorgmeldingen die door de politie aan Bureau Jeugdzorg worden gedaan. Slachtofferhulp wordt aangeboden

Het opslaan van informatie vindt niet anders plaats dan in de diverse dossiers van partners binnen hun eigen professionaliteit. Ook het volgen van afspraken en inzicht in eerdere interventies vindt niet binnen afgesproken kaders plaats. Dit is afhankelijk van de professionals die betrokken zijn. Door de versnipperde aanpak is weinig te zeggen over de effecten van de samenwerking.

Veelplegers.

In het casuoverleg Veelplegers participeren Reclassering Nederland, Gemeentelijk team bijzondere doelgroepen, Openbaar Ministerie en de Politie.

De te ondernemen activiteiten, in het veelplegersoverleg bepaald, worden opgepakt door een zogeheten 'veelplegercoördinator'. Deze regisseert datgene wat er moet gebeuren met de overige betrokkenen (bijvoorbeeld huisvesting, zorg). Dit wordt de regiegroep genoemd. Nazorg tbv Veelplegers werkt volgens bovengenoemde methodiek. Nazorg voor overigen is nog niet specifiek opgezet. Wel zijn coördinatoren per individuele gemeenten benoemd om nazorg te coördineren op de 4 deelgebieden zorg, werk/inkomen, identiteit en huisvesting. Overigens zijn het aantal Veelplegers veelal geconcentreerd in de grotere centrumsteden.

Voor de hele regio is een overleg waarbij de verbinding gelegd wordt tussen justitiële partners en de psychiatrische gezondheidszorg, het PPSK (= Psychiatrische Patientten in de Strafrechtsketen) geheten. Informatie tussen het Veelplegersoverleg en het PPSK komt regelmatig voor wanneer dat nodig is. Het delen van informatie met anderen is voor de GGZ vaak lastig in het kader van privacy. De veelplegersaanpak is dadergericht. De informatie wordt opgeslagen in -en gevolgd met- het justitiële stelsel Viadesk. Er is voldoende inzicht in eerdere interventies.

De aanpak Veelplegers is geëvalueerd. Die is positief beoordeeld. Jammer is dat bij de veelplegersaanpak alleen de zogeheten 'masterlist' in beeld is. Dat betekent dat veel Veelplegers niet integraal bekeken worden.

Onderdeel C: De ambities van de overheid t.a.v. Veiligheidshuizen: gebied zonder Veiligheidshuis

Meerwaarde 1:

"Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknoppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden.

Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om 'zaken' te doen rondom een cliënt".

Er bevindt zich in het gebied geen informatieknooppunt waarin preventie, repressie en (na)zorg aan elkaar verbonden worden. Versnipperd zijn een aantal informatieknooppunten; JCO, Viadesk, excellijsten. Het zijn veelal justitiële systemen die inzicht geven in vooral de repressieve acties. Naast de versnipperde systemen bevindt de informatie zich vooral in de hoofden van mensen. Afhankelijk van de inzet van die professionals wordt de verbinding gelegd. De veelplegersaanpak laat zien hoe het goed kan gaan wat betreft de samenwerking in de keten. Versnipperd zijn er fysieke locaties waar al enige vorm van ketensamenwerking gefaciliteerd wordt. RegiZorg zal een voorbeeld zijn waar samengewerkt wordt. Verder vindt samenwerking plaats in het arrondissementsparket voor wat betreft het JCO en de veelplegers. De meerwaarde van een Veiligheidshuis zal zijn dat het een informatieknooppunt biedt voor alle thema's.

Het fysiek samenwerken op één punt zal discussie geven omdat het gebied zo groot is en de betrokkenen ver moeten reizen. Gaandeweg het proces zal gekeken worden- mede geredeneerd vanuit de bottom-up-gedachte- of meerdere overleggen in de regio gehouden zullen worden. Informatie over de thema's is onvoldoende gebundeld en kan beter. De samenwerking is versnipperd (Jeugd) of onvoldoende (Huiselijk Geweld). Alleen de Veelplegersaanpak verloopt naar wens.

Meerwaarde 2:

"Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzenden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis."

Alleen justitiële partners spreken elkaar in hun werkomgeving aan op gemaakte werkafspraken (Justitieel Casusoverleg Veelplegers)
Gemaakte afspraken binnen de justitiële keten worden geregistreerd en gemonitord met Viadesk (Veelplegers) en JCO-support (Jeugd) en gemeentelijk m.b.v. excelbestanden. Of maatregelen in de reguliere uitvoeringspraktijk verzonden is onduidelijk. Binnen de justitiële keten zijn voldoende informatiesystemen om dit te monitoren. V.w.b de zorgketen is daar geen zicht op. Er worden vraagtekens gesteld bij het snel en adequaat oppakken van zaken binnen zorgoverleggen. Partners spreken elkaar hier onvoldoende aan op het verlengen van afspraken. Verder is door de versnipperde aanpak geen zicht op het verzenden van een aanpak. Anders dan reguliere wettelijke bevoegdheden bestaat geen doorzettingsmacht om gemaakte afspraken te versnellen. Verwacht wordt dat de reguliere uitvoeringspraktijk beïnvloed gaat worden door de samenwerking in een Veiligheidshuis.

Meerwaarde 3:

"Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan".

De relevante organisaties in het gebied kennen elkaar onvoldoende.
De relevante partners werken onvoldoende samen op de genoemde deelthema's.
Samenvattend: Jeugd is enkel justitieel en lokaal versnipperd, de zorg en repressie werken alleen samen met de RvdK als de verbindende schakel. Huiselijk Geweld is onvoldoende geborgd. Alleen de Veelplegersaanpak draait goed.
Verwacht wordt dat het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaars organisaties leert kennen binnen de context van een Veiligheidshuis. Het zal naar verwachting een soort van

kerngroep zijn die samen in één huis zitten. Zij verzamelen op hun beurt weer relevante partijen op bepaalde thema's. Het Veiligheidshuis wordt gezien als een soort van 'bijenkorf' of 'duiventil'. Het is wel de vraag of dit op één locatie kan plaatsvinden of dat er meerderen moeten komen. Of eventueel op meerdere locaties casusoverleggen.

Het zoeken naar alternatieven voor de vragen die voorliggen is in volle gang. Men hanteert wel het uitgangspunt dat partners op de werkvloer de wil moeten hebben om samen te werken. Het ontstaan van het Veiligheidshuis dient bottom-up plaats te vinden.

Gesprekspartner: J. Bennis

Functie: Parketsecretaris

De heer Bennis is parketsecretaris bij het arrondissementsparket in Zwolle en houdt zich met name bezig met jeugdige en volwassen Veelplegers. Hij geeft de volgende aanvullende opmerkingen over de onderzochte thema's:

Jeugd.

Het huidige Justitiële Jeugdoverleg (JCO) is een regieoverleg. Hij acht een meer inhoudelijk overleg in de toekomst van groot belang. De Raad voor de Kinderbescherming ziet hij als het aanspreekpunt richting lokale zorg. De heer Bennis ziet verbeterpunten in de landelijke aanpak wat betreft de doorstroom jeugd – volwassen Veelplegers. In de eerste plaats zou de definitie van jeugdige Veelplegers en volwassen Veelplegers beter op elkaar afgestemd dienen te worden. Ook het verschil tussen aanpak tussen 18- en 18+ is groot en de informatie tussen betrokken partners bij de minderjarigen en de meerderjarigen kan beter.

Huiselijk Geweld.

Ten aanzien van Huiselijk Geweld is enige tijd geleden een expertmeeting geweest. Dit heeft een convenant opgeleverd, waarin de betrokken partners in de regio elkaar toegezegd hebben dat zij de aanpak Huiselijk Geweld gaan opzetten. De praktijk is nog weerbarstig. De heer Bennis ziet grote verschillen in de regio. Hij noemt plaatsen waar het goed loopt (Ommen bijvoorbeeld), maar ziet ook plaatsen waar samenwerking op het gebied van Huiselijk Geweld niet of onvoldoende volgens de afspraken in het convenant opgepakt worden. Hij hoopt dat men hierin snel pragmatisch te werk zal gaan.

De registratie van de ketensamenwerking is niet anders aanwezig dat in de politie -en justitiesystemen. Momenteel wordt een inventarisatie gehouden m.b.t. bruikbare systemen. Het systeem van de gemeente Enschede is in beeld. Hierbij kan men (beveiligd) via internet terecht bij een ketendossier

Inschakeling van slachtofferzorg verloopt via de Politie.

Wat samenwerking op het gebied complex maakt is de versnippering van organisaties op het gebied van zorg. Het SHG is gevestigd in zowel Deventer als Zwolle. Ook de GGZ laat een vergelijkbaar beeld zien.

De heer Bennis vraagt zich af of het werkgebied van de betrokken organisaties aangepast wordt aan de Veiligheidsregio. Wanneer dat voor alle betrokken partners gaat gebeuren ziet hij hier grote voordelen in.

Veelplegers.

De heer Bennis vertelt meer over de succesvolle Veelplegersaanpak in het gebied Zwolle-Deventer.

In het Justitieel Casusoverleg kan overeengekomen worden dat de Veelpleger in aanmerking komt voor een zogeheten regiegroep in óf Zwolle óf Deventer. In dit overleg participeren vertegenwoordigers van de grootste gemeenten Zwolle en Deventer (adviseurs bijzondere doelgroepen), Reclassering Nederland, Novadic-Kentron en Tactus (verslavingszorg), de Dienst Justitiële Inrichtingen, woningbouwverenigingen. Dit overleg is in de eerste instantie beleidsmatig. De stap die door de betrokken partners genomen wordt is vaststellen wie de casuseigenaar is. Soms kan het zijn dat het accent wat meer ligt bij de justitiële (verslavings-)zorg, soms wordt de nazorg in handen gegeven van de zogeheten "regiegroepen probleemhuishoudens".

Deze zijn door de gemeenten in het leven geroepen “teneinde de overlast van Multi-probleem-huishouden (waaronder Veelplegers) structureel te reduceren dan wel op een acceptabel niveau te brengen”³⁶. Zij gaan aan de slag met alle mogelijke praktische zaken.

V.w.b. de informatiehuishouding maakt men vooral gebruik van Viadesk en de eigensystemen van de Politie en OM, te weten BPS en Compass. Tot nu toe acht de heer Bennis de gebruikte systemen onvoldoende in staat de juiste managementrapportage te genereren. Er is bijvoorbeeld onvoldoende inzicht in recidive.

Nog een belangrijke rol speelt het VVC-team (Veel Voorkomende Criminaliteit). Zij houden het ketendossier bij in Viadesk. Hij ziet een verschil in de volledigheid van de informatie in de Justitiële keten en de (gemeentelijke) zorgketen.

In de nabije toekomst zal in het gebied van Deventer de uitvoering van de Veelplegersaanpak enigszins aangepast worden. In Deventer gaat RegiZorg van start, een samenwerkingsverband dat de gemeentelijke Zorg gaat coördineren. Het is nog niet duidelijk hoe dit verder in de praktijk zal verlopen.

Meerwaarde 1:

“Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om ‘zaken’ te doen rondom een cliënt”.

Er is veel meerwaarde te behalen in het opzetten van een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd, in het bijzonder op het gebied van Jeugd en Huiselijk Geweld. Minder voor Veelplegers op zich, maar inzicht in dwarsverbanden bestaat nu ook niet.

Meerwaarde 2:

“Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis.”

Dit wordt zeker als meerwaarde gezien.

Meerwaarde 3:

“Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan”.

De heer Bennis vindt dit – naast het hebben van een informatieknooppunt- absoluut één van de belangrijkste redenen om een Veiligheidshuis te ontwikkelen. In de praktijk heeft hij ondervonden hoe belangrijk het is om daadwerkelijk samen aan de slag te gaan en begrip te krijgen voor elkaars werk. Hij noemt als voorbeeld de wijze waarop men voorheen in de regio tegen bijvoorbeeld het werk van Tactus (verslavingsorganisatie) aankeek. Het eerdere wantrouwen is omgezet in vertrouwen door begrip en kennis over elkaars werk.

Gesprekspartner: H. van Dijk

Functie: Ambtenaar Integrale Veiligheid gemeente Deventer

Risicojeugd 12-18 jaar.

Voor IJsselland bestaat het JCO, waarin de Politie, Raad voor de Kinderbescherming en Openbaar Ministerie participeren.

³⁶ Akalin, G en r. Tokarczyk, Integrale procesbeschrijving Veelplegers IJsselland, Enschede, 2007

V.w.b. de verbinding met de (lokale) zorgketen stelt ze dat deze nog in de kinderschoenen staat. Momenteel heeft men gezamenlijk 50 criminele jongeren in beeld gebracht. Hiermee wil men met RegiZorg³⁷ aan de slag gaan. De betrokken partijen willen pragmatisch aan de slag gaan en bottom-up werken.

Knelpunten in een goede verbinding tussen betrokken partijen zijn divers. In de eerste plaats wijst mw. van Dijk op de verschillen die er bestaan tussen de gebieden Zwolle en Deventer. Ze vindt Zwolle wat ambtelijker, Deventer wat pragmatischer, waarbij ze geen oordeel wil geven over wat beter is. De verbinding met schoolverzuim is lastig. Leerplichtambtenaren doen hun werk maar er ligt weinig verbinding met andere partners. Onderwijs werkt samen in de zogeheten 'stedendriehoek', meer gericht op Apeldoorn en Zutphen. Dit zijn steden waar Deventer verder weinig op gericht is.

Ze wijst verder op het feit dat BJZ twee vestigingen heeft in het gebied.

Een andere opmerking in dit kader is dat de rol van de Raad voor de Kinderbescherming meer pro-actief zou mogen zijn. Bijvoorbeeld wanneer kinderen slachtoffer zijn van Huiselijk Geweld. Er is voor de betrokken partners geen inzicht in dwarsverbanden.

Tot slot wijst ze op het feit dat, wanneer er geen concrete subsidierelatie bestaat met partners, zaken niet afgedwongen kunnen worden. Een voorbeeld is Bureau Jeugdzorg. Er is geen kennis over zaken en grip op inzet. Het is belangrijk de juiste partners aan tafel te krijgen die hun afspraken nakomen.

Een ketendossier is niet voorhanden, niet anders dan JCO-support. Veel bevindt zich in de hoofden van mensen. Een integrale succesvolle aanpak mag ook genoemd worden. Men is een casusoverleg voetbal gestart. De problemen met de harde kern die bij de wedstrijden van Go Ahead Eagles iedere keer terugkwamen worden integraal opgepakt. Na de wedstrijd worden snel diegenen die, voor overtredingen opgepakt zijn besproken en bestraft. Dat kan bijvoorbeeld uitmonden in een stadionverbod. Men ziet op dit moment dat de aanpak succesvol is omdat er geen aanwas is van de harde kern. De aanpak heeft dus een voorbeeldfunctie.

Huiselijk Geweld.

Heel recent is men per januari 2009 gestart met een casusoverleg Huiselijk Geweld. Deventer, Olst- Weijer en Raalte hebben dit geïnitieerd, de uitvoeringscoördinator komt van RegiZorg. Verder participeren Politie en OM. Tot nu toe was het casemanagement ondergebracht bij het AMW. Het huidige overleg is opgestart na een intentieverklaring van een aantal partners en het opstellen van een handboek (wie doet wat?). Informatie over Huiselijk Geweld is tot nu toe versnipperd over een aantal organisaties. Cijfers van verwijzingen zijn bekend bij het SHG (60 over 2008) Het is onduidelijk hoeveel casussen per jaar op een dergelijke manier besproken gaan worden maar de eerste resultaten van het overleg laat zich aanzien dat het er meer zijn dan verwacht.

Per 1 februari zal Fis2 ingevoerd worden. Dit systeem registreert dat organisaties een persoon kennen, niet wat ermee aan de hand is. Na implementatie zal op termijn de voortgang besproken worden van het systeem. De verwachting is dat het veel duidelijkheid zal geven.

Knelpunt bij de aanpak Huiselijk Geweld is het feit dat organisaties niet altijd in dezelfde maat gekoppeld zijn aan het gebied IJsselland. Ook de bekostiging van functies en organisaties vanuit landelijke departementen is niet congruent met andere organisaties. Voorbeelden zijn de VWS-middelen die voor de vrouwenopvang beschikbaar gesteld worden, het Stedelijk Kompas (dak – en thuislozenopvang) en de verslavingszorg. Hiervoor is men verbonden aan de regio Apeldoorn-Zutphen. Dit is vergelijkbaar met de problemen die ook op het gebied van Jeugd gesignaleerd worden. De hoop is gericht op de wet op de Veiligheidsregio's, waarbij een aantal zorginstellingen volgend zijn aan de Politieregio's.

³⁷ Deventer regelt de zorg aan mensen met meerdere zorgvragen sinds 2008 vanuit één organisatie onder de naam RegiZorg. Het is een pilot voor onder andere dak- en thuislozen, verslaafden en ex-gedetineerden. Voor deze pilot hebben de gemeente Deventer en zorgverzekeraar Salland Verzekeringen de handen ineen met als doel goede zorg voor kwetsbare burgers te bieden.

Veelplegers.

De Veelplegersaanpak werkt naar tevredenheid, een evaluatie heeft laten zien dat deze succesvol is. Anders dan enkel recidivecijfers ziet de gemeenten dit vooral terug in het feit dat veelpleger-gerelateerde criminaliteit in de periode 2004/2005 (start Veelplegersaanpak) tot en met 2007 met 40 % teruggelopen is in de regio. Betrokken partners zijn het Openbaar Ministerie, de gemeente (Bijzondere Doelgroepen) Tactus, Reclassering Nederland. Er is voor de gezamenlijke steden Zwolle en Deventer één regionaal beleidsmatig overleg en twee uitvoerende overleggen.

Met de opzet van RegiZorg heeft men besloten de Veelplegersaanpak onder te brengen in de nabije toekomst binnen deze organisatie.

Een korte toelichting op RegiZorg: Eerder is vastgesteld door gemeente Deventer en de Sallandse zorgverzekeringen dat ten aanzien van een aantal complexe doelgroepen (moeilijk bemiddelbare mensen die op 3 of meer leefgebieden 'scoren') veel organisaties een taak hadden maar onvoldoende samenwerkten. Daarvoor is RegiZorg ontwikkeld. De organisatie wijst iemand toe die de zorgcoördinatie op zich neemt. Het zogenaamde 'shoppen' probeert men zo te voorkomen. Ten aanzien van de Veelplegersaanpak ziet mw. van Dijk met het betrekken van RegiZorg een meerwaarde. Men kan de stap maken van een persoonsgerichte aanpak naar een systeemgerichte aanpak maken. Dus niet alleen de persoon zelf begeleiden, ook zijn omgeving, de schil eromheen. In die optiek ziet ze ook Nazorg uit detentie. Detentie is een fase en kan niet afzonderlijk gezien worden. Het is een organisatie in ontwikkeling. Nu is Deventer leidend, het is nog een stap te ver om meerdere gemeenten hierin te laten participeren.

Onderdeel C: De ambities van de overheid t.a.v. Veiligheidshuizen: gebied zonder Veiligheidshuis

Meerwaarde 1:

"Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casuoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om 'zaken' te doen rondom een cliënt".

Het informatieknooppunt wordt als een belangrijk voordeel van een Veiligheidshuis gezien. Inzicht is belangrijk in informatie van alle partners die een belangrijke rol spelen in de keten, zoals die van BJZ of stichting MEE. Ook het inzicht in dwarsverbanden ontbreekt.

Meerwaarde 2:

"Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis."

Juist door de complexe relaties die er zijn (financiering, territoriale dekking) is het goed dat de ketenpartners de uitvoeringspraktijk direct kunnen bespreken.

Meerwaarde 3:

"Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan."

Kennis, begrip en onderling vertrouwen zal zeker worden versterkt door samen te werken in één locatie. Een voorbeeld is de zicht op zorgzaken die door de politie gedaan worden bij BJZ en de activiteiten die uitgevoerd worden in de tweede lijnsinstellingen.

D. Gespreksverslagen Oosterhout – Waalwijk- Werkendam.

Naam: W. Gijbels.

Functie: Gebiedsofficier van Justitie

Onderdeel A: Algemeen deel

Er is een bijzondere 'knip' in het gebied. De gemeenten vallen onder één politiedistrict maar omvatten vijf politieteams. Die teams en gemeenten richten zich in meer of mindere mate op Breda (justitieel) maar deels ook op Tilburg (zorg).

Onderdeel B: de samenwerking in de praktijk

Risicojeugd 12-18 jaar.

Voor het gebied Oosterhout-Waalwijk-Werkendam vindt een JCO plaats (= Justitieel Casusoverleg). Deelnemende partners zijn Politie, Raad voor de kindbescherming, Bureau jeugdzorg, Leerplicht, Openbaar Ministerie, Bureau Halt. De plaats van overleg is het Veiligheidshuis Breda. Aansluitend vindt een HCO plaats (= Hulpverlenings Casusoverleg). Deelnemende partners zijn Politie, Bureau Jeugdzorg, Leerplicht (verbinding met de Zorg Advies teams op de scholen). (Noot: AMW zit hier niet bij).

De verbinding tussen het JCO en het HCO wordt gelegd door Leerplichtambtenaren, Bureau Jeugdzorg en Politie. Niet aanwezig is Maatschappelijk Werk. Er zit een 'knip' in het gebied Oosterhout-Werkendam- Waalwijk. Waalwijk is gericht op Den Bosch en Tilburg v.w.b. de inkoop van maatschappelijke zorg (Juvans), Oosterhout en Werkendam zijn gericht op Breda. Naast bovengenoemde overleggen bestaat ook nog het overleg 'Harde kernjongeren'. De gemeente schuift aan wanneer dit relevant is.

Overige relevante informatie is voorhanden voor zover partners dit inbrengen.

Over zowel daders als slachtoffers is overleg. Voor slachtoffers bestaat een speciaal slachtofferinformatiepunt. Bureau Schadebemiddeling wordt ingeschakeld op afroep.

Voor het JCO –overleg is in de eerste plaats een inschrijfformulier in gebruik. De informatie wordt opgeslagen op excellijsten. Dat wordt in de toekomst JCO- support (= landelijk ingegeven registratiesysteem voor ketensamenwerking).

De afspraken worden momenteel gevolgd via de hiervoor genoemde lijsten.

Inzicht in eerdere interventies is er wel maar moet op afroep bijeen gesprokkeld worden. De Politie gebruikt het BPS-systeem, voor Justitiecontacten wordt Compass gebruikt en in de toekomst voor de ketensamenwerking JCO-support.

Het IVA heeft onlangs een evaluatie gehouden over de werking van het JCO. De bevindingen waren merendeels positief met een aantal aanbevelingen. Voor de collega's op de werkvloer ontstaat een beter totaalbeeld van de jongere. Een manco is dat het contactmoment maar één maal per week is. Positief effect is dat er een informatieknooppunt ontstaat. Men kent de voorgeschiedenis van een jongere, weet wanneer hij/zij weer terugkeert uit jeugddetentie, etc. Het beeld is veel vollediger.

Huiselijk Geweld.

Er is geen overleg Huiselijk Geweld voor het betreffende gebied. Huiselijk Geweld kan voorkomen in lokale overleggen, de respondent heeft hier geen weet van.

Huiselijk Geweld wordt als strafrechtelijke overtreding door Politie en OM opgepakt in het reguliere werk.

In Oosterhout- Werkendam en Waalwijk is een bijzondere situatie v.w.b. de aansluiting op Maatschappelijk Werk. Waalwijk en omgeving richt zich op Tilburg en 's Hertogenbosch (Juvans), Oosterhout en Werkendam zijn verbonden aan Breda. Hieraan gekoppeld is ook het Steunpunt Huiselijk Geweld. Ook hier zit een 'knip' in het gebied. De middelen voor het opzetten van een SHG worden verstrekt via de G31. Zij dienen het voor hen aangewezen gebied te bedienen in het ontvangen van meldingen Huiselijk Geweld en het verwijzen van mensen naar de hulpverlening dan wel de Politie. Overige relevante informatie is niet gezamenlijk voorhanden. De informatie over Huiselijk Geweld is zeer versnipperd.

Bureau Slachtofferhulp wordt ingeschakeld door de Politie indien nodig. Informatie wordt niet anders opgeslagen dan in de reguliere registratiesystemen van Politie en Justitie. Het volgen van afspraken en het voldoende inzicht in eerdere interventies is onvoldoende.

Veelplegers.

Momenteel is nog geen samenwerking op het gebied van Veelplegers in het onderzochte gebied, ook niet binnen de strafrechtsketen. Per januari 2009 gaat men actief investeren in de opzet van een Veelplegersoverleg. In principe weten de gemeenten niet welke Veelplegers zij binnen hun grenzen hebben.

Overleg met de psychiatrie is structureel tussen Justitiële partners en GGZ. (FPN= Forensisch Psychiatrisch Netwerk).

De informatie wordt niet anders opgeslagen dan in de eigen systemen BPS en Compass. Deze systemen geven ook zicht op afspraken die gemaakt zijn en eerdere interventies voor de eigen organisaties (Politie en OM)

De samenwerking tussen betrokken partners wordt absoluut onvoldoende beoordeeld.

Onderdeel C: De ambities van de overheid t.a.v. Veiligheidshuizen: gebied zonder Veiligheidshuis

Meerwaarde 1:

Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om 'zaken' te doen rondom een cliënt.

Er bevindt zich in het gebied geen informatieknooppunt zoals de overheid dit voorheeft.

(ketendossiers waarin preventie, repressie en (na)zorg aan elkaar verbonden worden.

De respondent is er wel een grote voorstander van, dat dit voor het gebied Oosterhout-Werkendam en Waalwijk gerealiseerd wordt.

Informatie is nu zeer versnipperd. Gemeenten weten m.n. op het gebied van Huiselijk Geweld onvoldoende over strafrechtelijke trajecten.

Het Veiligheidshuis Breda neemt v.w.b. de risicojongeren een deel van de taak waar.

Het JCO en HCO draaien redelijk tot goed voor een deel van het gebied, te weten Oosterhout.

De verbinding met het Maatschappelijk Werk roept vraagtekens op.

Samenwerken op één locatie wordt naar de toekomst toe als essentieel beoordeeld. Iedereen doet gewoon zijn eigen werk maar kan op het moment dat noodzakelijk is – dus ook buiten de casusoverleggen om - finetunen waar nodig.

Eén informatieknooppunt is beter dan geen of versnipperde informatie verspreid over het gebied.

Meerwaarde 2:

Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis.

De ketenpartners spreken in het gebied elkaar alleen aan op gemaakte werkafspraken en toezeggingen op het gebied van Jeugd.

Alleen bij Jeugd vindt een structurele monitoring plaats voor de gehele keten voor gemeente Oosterhout en omgeving. Daarnaast dienen BPS en Compass als de belangrijkste systemen.

Veelplegers en Huiselijk Geweld zijn voorbeelden waar maatregelen in de reguliere uitvoeringspraktijk verzanden. Er is niemand in de keten of anderszins in de organisatie die doorzettingsmacht heeft om gemaakte afspraken te versnellen.

Meerwaarde 3:

Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan.

Onbekend maakt onbemind. Hoe beter je elkaar leert kennen, des te gemakkelijker kun je met elkaar omgaan. Nu werken relevante partners onvoldoende samen op de genoemde deelthema's, met uitzondering van Jeugd in het gebied Oosterhout

Een alternatieve manier om het onderlinge vertrouwen onderling te bevorderen ziet de respondent niet. Ondanks de versnippering van zorgpartners lijkt voor hem één Veiligheidshuis het antwoord op veel zaken die nu niet goed gaan.

Het aanspreken van zaken die niet goed gaan lukt nu ook niet. In de driehoek wordt gesproken over een aantal zaken, maar niet alles kan daar besproken worden.

Naam: R. van der Hoek

Functie: Netwerkregisseur Integrale Veiligheid

Risicojeugd 12-18 jaar.

In Loon op Zand werd tot voor kort een speciaal Jeugdoverleg gehouden voor Loon op Zand en Waalwijk. Men noemde dit een HCO. Deelnemers waren Juvans (Maatschappelijk Werk), de GGD, BJZ (op afstand), Politie, Jongerenwerk, de gemeente Waalwijk. De waarde werd ter discussie gesteld en men heeft besloten dit overleg niet meer te houden. Gekozen is voor een nieuwe vorm per februari 2009. Een netwerkregisseur wordt in het leven geroepen die de inkomende zaken m.b.t. risicojongeren die binnen komen bij Politie en Jongerenwerk gaat beoordelen. Hij/zij zal dan andere partners erbij trekken indien nodig. Ook de justitiële partners. Men zoekt naar meer maatwerk op lokaal niveau waarbij het accent op zorg ligt. Hoe de verbinding gaat lopen tussen lokale en bovenlokale partners zal de toekomst uitwijzen. De heer van den Hoek denkt wel dat het JCO in Breda zal blijven.

De Leerplichtambtenaar is z.i. de verbindende schakel.

Naast de bovengenoemde ontwikkelingen is er ook nog een overleg 'Jongeren in beeld'. Hierin worden de hanggroepen in beeld gebracht. Een evaluatie heeft laten zien dat dit overleg niet naar tevredenheid functioneert. Men wil toe naar een a. strategisch overleg om de koers te bepalen en de zwaardere casuïstiek aan de orde te laten komen, en b. een uitvoeringsoverleg met voldoende mandaat om zaken op te pakken.

Voor Waalwijk en Loon op Zand bestaat een bijzondere situatie ten opzichte van Oosterhout en Werkendam. Zij zijn op Breda aangewezen voor de strafrechtelijke aanpak. Het JCO en het overleg Harde Kern jongeren wordt daar gehouden. De diensten voor Maatschappelijk Werk worden ingekocht in 's Hertogenbosch bij Juvans. Het Steunpunt Huiselijk Geweld is gevestigd in Tilburg. Voor Waalwijk is de Leerplichtambtenaar een belangrijke schakel tussen het JCO en het lokale zorgoverleg. Hij/zij is degene die de informatie doorspeelt. Ook voor de verbinding naar de Zorg Advies Teams is de Leerplichtambtenaar de verbindende schakel.

Slachtofferhulp is geborgd via reguliere kanalen (Politie verwijst naar Slachtofferhulp)

De justitiële informatie wordt in Breda opgeslagen in JCO-support. Lokaal wordt informatie opgeslagen in worddocumenten/notulen.

In het lokale overleg is de persoon die de groep voorziet/verslag maakt de leidende figuur. I.c. de ambtenaar Integrale Veiligheid, in de toekomst zal dit de nieuw aan te stellen netwerkregisseur zijn. Een gezamenlijk inzicht in eerdere interventies is er niet. Datgene wat in hoofden zit is bekend. Personen registreren in het werk ook op een eigen manier. Daardoor gaan mensen naast elkaar heen werken. De JPP-er (= Jeugdpreventiewerker) van Algemeen Maatschappelijk Werk is ook iemand die over het lokale veld veel informatie heeft.

Ten aanzien van effecten van de samenwerking kan niet meer gezegd worden dan dat het tot nu toe gevoerd beleid niet naar tevredenheid is. Die evaluatie heeft plaatsgevonden. Over het nieuw ontwikkelde beleid is nog weinig te zeggen.

Huiselijk Geweld.

Zie volgende respondent.

Veelplegers.

De heer van der Hoek heeft aan de hand van een bestaande casus de situatie met en zonder Veiligheidshuis vergeleken. Deze vergelijking is bijgevoegd in bijlage 6.

Onderdeel C: De ambities van de overheid t.a.v. Veiligheidshuizen: een gebied zonder Veiligheidshuis

Meerwaarde 1:

Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om 'zaken' te doen rondom een cliënt.

De heer van der Hoek heeft t.a.v. Jeugd in ieder geval positieve verwachtingen van de toekomstige lokale opzet en verwacht dat er op het gebied van Jeugd een goed informatieknooppunt zal zijn. Men is voornemens om kritisch te kijken welk informatiesysteem gebruikt zal gaan worden in de jeugdaanpak. Naast het JCO zal in de toekomst voor Waalwijk en Loon op Zand voor de lokale opzet gekozen worden op het gebied van Jeugd.. Voor de overige thema's is een informatieknooppunt zeker zinvol. Die is nu heel erg versnipperd.

Meerwaarde 2:

Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis.

Ketenpartners spreken elkaar onvoldoende aan op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Gemaakte afspraken worden versnipperd vastgelegd en gemonitord. Er is onvoldoende doorzettingsmacht om gemaakte afspraken te versnellen. Juist door de gekozen systematiek m.b.t. jeugd wil men een bepaalde doorzettingsmacht koppelen aan de nieuwe functie van netwerkregisseur.

Meerwaarde 3:

"Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan".

De relevante organisaties kennen elkaar onvoldoende in het gebied, wel binnen Waalwijk e.o. Er is onvoldoende samenwerking op de genoemde deelthema's. Onderling vertrouwen wordt bevorderd door samen te werken op één plek. Het kennen en gekend worden. Je weet elkaar gemakkelijker te vinden. De heer van der Hoek vindt dat de grootste meerwaarde van een Veiligheidshuis. Hij geeft overigens ook aan dat de complexiteit van problemen in een gebied als Waalwijk Oosterhout en Werkendam anders is dan in een grote stad. De vraag is of daar een Veiligheidshuis rendabel voor is. De heer van der Hoek twijfelt over de maat en de ligging. Wanneer er een Veiligheidshuis op afstand staat dan geeft dit ook weer problemen v.w.b. de binding met de gemeente. Ook ambtelijk en bestuurlijk wordt daar heel verschillend over gedacht. Op dit moment wordt via de reguliere kanalen (Driehoek) verder overleg gevoerd hierover.

Naam: S. Berens

Functie: Beleidsmedewerker welzijn gemeente Waalwijk.

Extra toelichting op de aanpak Huiselijk Geweld.

De gemeente Waalwijk heeft voor 2009 besloten dat het SHG nieuwe taken moeten vervullen met ingang van 2009. Deze zijn gelegen op het gebied van de implementatie van de Wet Tijdelijk Huisverbod. Daarnaast verzorgt het SHG preventieve taken, verwijzing en ketenregie.

Waalwijk is voor de SHG-taken verbonden aan Juvans in Den Bosch, sommige organisaties die een taak hebben in Huiselijk Geweld zijn in Tilburg gevestigd.

Het AMK heeft een belangrijke taak ten aanzien van de kinderen die betrokken zijn bij Huiselijk Geweld en de omgevingsfactoren daarbij. Verder verwijst mw. Berens naar een regionale klankbordgroep die de keten in werking bewaakt.

Naam: L. van de Boeynants

Functie: Programmamanager Veiligheid.

Onderdeel A: Algemeen deel

Het politiedistrict Oosterhout beslaat 10 gemeenten, te weten Oosterhout, Gilze en Rijen, Dongen, Geertruidenberg, Drimmelen, Woudrichem, Aalburg, Werkendam, Waalwijk en Loon op Zand. Mw. van de Boeynants is aangesteld voor advisering van de Driehoek in district Oosterhout en het overleg tussen de ambtelijke driehoek zo optimaal mogelijk te laten verlopen en onderlinge communicatie te bevorderen.

De basis van haar werk wordt gevormd door een gezamenlijk Veiligheidsprogramma van de 10 gemeenten, bestaande uit drie pijlers:

- Pijler 1: Veiligheidsthema's Jeugd & overlast, Horeca en Overlast, Evenementen, Verkeersveiligheid, Alcohol & drugs, Polarisatie & radicalisering. De functie hierbij is monitoren/aanjagen/communicatie bevorderen/ zorgen voor afstemming.
- Pijler 2: 'De verbinding': Het doel is de verbinding leggen met zorg op de volgende thema's: 12-, 12- 18 jaar, 18 +. De functie hierbij is een update maken van de zorgplatforms en antwoord geven op de vraag hoe je de verbinding legt tussen de platforms op het gebied van informatie.
- Pijler 3: Ontwikkelen kwaliteitscriteria en het toetsen ervan. Concreet is de taak om per 2010 een registratiesysteem te hebben waarmee inzichtelijk gemaakt kan worden wie wat doen in de ketensamenwerking op het gebied van een aantal thema's.

Het ontwikkelen van een Veiligheidshuis valt onder pijler 3.

Een stuurgroep o.l.v. de burgemeester van Waalwijk is in het leven geroepen. Daarnaast is een werkgroep operationeel. De eerste stappen zijn genomen, een eerste startnotitie in ontwikkeling.

Onderdeel B: de samenwerking in de praktijk

Risicojeugd 12-18 jaar.

Het JCO is operationeel in Breda en werkt voor het hele gebied. Het is een justitieel overleg, hoe de verbinding met de zorgketen gelegd wordt is niet voor alle gemeenten duidelijk. De inventarisatie wordt in de nabije toekomst gemaakt. Het is wel bekend dat in diverse plaatsen in het district overleggen m.b.t. jeugd worden gehouden.

Bureau Jeugdzorg is naast Maatschappelijk Werk ook een aandachtspunt bij de verbinding naar de (lokale) zorg. Bureau Jeugdzorg heeft in het gebied drie vestigingen: In Tilburg (gericht op Midden-Brabant), in Breda en Waalwijk.

Informatie over schoolverzuim en omgevingsfactoren (vrienden/hanggroepen, thuissituatie, schoolsituatie) is niet op één plek voorhanden. Voor de justitiële keten wordt de informatie opgeslagen in het gezamenlijke systeem. Binnen de context van het JCO kunnen ook de afspraken gevolgd worden en kan teruggekeken worden op eerdere interventies. Het HCO

bestrijkt deels het gebied Oosterhout, maar er ontbreken partners. Waalwijk valt helemaal buiten de verbinding met de zorg.

De werking van slachtofferzorg is gekoppeld aan de doorverwijzing door de Politie.

Ten aanzien van effecten van samenwerking is niets bekend.

Huiselijk Geweld.

De Steunpunten Huiselijk Geweld splitsen het gebied in twee delen. Er zijn vier gemeenten die zich op dit gebied richten op Breda (Oosterhout, Maren Drimmelen, Geertruidenberg en Raamsdonksveer). De overige gemeenten zijn v.w.b. het SHG gericht op Tilburg.

Relevante informatie overige informatie (mogelijke psychiatrische stoornissen, omgevingsfactoren) is versnipperd aanwezig. Mw. van de Boeynants wijst op ontwikkelingen in de toekomst: De GGZ Midden – en West-Brabant gaan strategisch fuseren.

Verder is ook de GGD voornemens op deze schaal te gaan fuseren. In dit kader wordt verwezen naar een nieuw wetsvoorstel, dat in de maak is, om zorginstellingen te verbinden aan de schaal van de Veiligheidsregio's.

Er zijn versnipperd casusoverleggen op het gebied van Huiselijk Geweld. Overkoepelend verwijst zij naar het zogeheten Mass-overleg, een agendaoverleg waarbij de afstemming gezocht worden tussen een aantal zorgoverleggen.

Slachtofferzorg is geborgd via de Politie en Bureau Slachtofferhulp.

Informatie wordt ad hoc in eigen systemen van de organisaties opgeslagen. Ook het volgen van afspraken en het hebben van inzicht in eerdere interventies is versnipperd, gekoppeld aan de diverse overleggen.

Er is niets bekend over de effecten van de samenwerking.

Veelplegers.

Over de aanpak Veelplegers is niets bekend.

De samenwerking tussen de justitiële keten en de zorgketen is een heel lastig thema en onvoldoende geborgd. Daarnaast is op het gebied van Jeugd veel in ontwikkeling dat in dit kader ook nog opgepakt moet worden vanuit de Jeugdinrichtingen: Netwerkberaden, trajectberaden. Deze ontwikkelingen zijn lastig te volgen en nog moeilijker handen en voeten te geven zonder Veiligheidshuis.

Wanneer er gesproken wordt over effecten stelt de respondente dat er meer te zeggen is over effecten die er niet zijn. De zaken die echt ontbreken en wat de gevolgen daarvan zijn. De manier bijvoorbeeld waarop naar Nazorg gekeken wordt. De zorgoverleggen kijken naar andere signalen. Men mist het totaalbeeld van iemand. Er is geen uniform proces voor casusoverleggen.

Onderdeel C: De ambities van de overheid t.a.v. Veiligheidshuizen: een gebied zonder Veiligheidshuis

Meerwaarde 1:

Veiligheidshuizen functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. Ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om 'zaken' te doen rondom een cliënt.

In het gebied is geen informatieknooppunt zoals de overheid dit voorheeft.

Alles is zeer versnipperd en het feit dat op de deelgebieden één informatieknooppunt zou zijn zou al een enorme meerwaarde hebben. Alleen op het gebied van Jeugd is een justitieel informatieknooppunt.

Ten aanzien van een gezamenlijk Veiligheidshuis zegt Mw. van de Boeynants dat in het gebied waarover we spreken iedereen met hart en ziel bezig is om de afstemming te zoeken in de waan van de dag. Stilstaan bij de WAT-vraag komt nog te weinig aan de orde. Wat hebben we nodig om de ketens goed op elkaar af te stemmen?

Meerwaarde 2:

Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk.

Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis.

Hier is geen zicht op.

Meerwaarde 3:

Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Dit onderlinge vertrouwen leidt tot betere samenwerking en er ontstaat meer zicht op wat er wel en niet gebeurt. De betrokken organisaties spreken elkaar hierop aan.

Mw. van de Boeynants ziet het belang van het samenwerken in één gebouw. Men ziet elkaars werk, leert elkaars bevoegdheden en verantwoordelijkheden kennen door in één vestiging te werken.

Ze ziet een grote meerwaarde in de netwerkfunctie.

Ze heeft zorg over de informatie die versnipperd in het gebied voorhanden is en waarop onvoldoende zicht is. De regie ontbreekt in een aantal gevallen.

Ze heeft ook zorg over het oppakken van thema's die spelen. De Wet Tijdelijk Huisverbod bijvoorbeeld. In haar optiek zou e.e.a. in een regionale setting opgepakt moeten worden.

Ze zet overigens ook kanttekeningen bij de kosten. Wat mag het kosten en wat hebben organisaties ervoor over om samen te werken in één vestiging? Hebben zij de reistijden ervoor over?

Bijlage 4: Totaaloverzicht onderzoeksbevindingen

A. Jeugd

Thema/ Onderzoeksonderdeel	Tilburg	Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf	IJsseland	Oosterhout- Werkendam- Waalwijk
Overleggen jeugd.	JCO i.c.m. HCO HKJ	- CRJ per district - Jeugdige Veelplegers	- JCO - Lokale zorgoverleggen m.b.t. jeugd.	- JCO - Lokale zorgoverleggen m.b.t. jeugd.
Verbinding strafrechtketen aan (lokale) zorgketen.	Door directe verbinding tussen JCO en HCO, zowel met mensen als systematische informatiestroom	Via rechtstreeks overleg in CRJ en registratie in Pix: Politie, BJZ, jeugdpreventiewerk en leerplicht belangrijke schakels naar lokale zorg.	Via Raad voor de Kinderbescherming die in alle lokale overleggen participeert.	Niet gestructureerd en voor diverse gemeenten anders opgezet. Grootste gemene deler is het JCO.
Aanvullende relevante informatie over de jongere aanwezig? (schoolverzuim, hangroepen, thuissituatie).	Ja, relevante partners die dit aan kunnen vullen zijn betrokken in de samenwerking.	Ja, relevante partners die dit aan kunnen vullen zijn betrokken in de samenwerking.	Met de Raad voor de Kinderbescherming als tussenschakel veelal voorhanden voor de strafrechtketen en v.v. Afhankelijk van personen.	Niet gestructureerd en voor diverse gemeenten anders opgezet. Grootste gemene deler is het JCO.
Aandacht voor daders – en slachtoffer(s).	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden. Niet in het casusoverleg geborgd, Beschikbaar op afroep in Veiligheidshuis.	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden. Niet in het casusoverleg geborgd, Beschikbaar op afroep in Veiligheidshuis.	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden.	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden.
Informatie opslaan.	Via JCO- support en Pix (zorg).	Via Pix (personenindex).	JCO: JCO-support Zorgketen: Excel/word-bestanden.	JCO: JCO-support Zorgketen: Excel/word-bestanden.
Het volgen van afspraken.	Via JCO-support en Pix.	Via Pix.	Via JCO-support (strafrechtketen) en dat wat in lokale bestanden zit. De brug tussen de strafrechtketen en de zorgketen wordt geslagen door de inzet van individuele professionals.	Via JCO-support (strafrechtketen) en dat wat in lokale bestanden zit. De brug tussen de strafrechtketen en de zorgketen wordt geslagen door de inzet van individuele professionals.
Inzicht in eerdere interventies.	Via JCO-support vanaf het moment dat het VH dit in gebruik heeft. Daarnaast archief voormalig systeem.	Via Pix vanaf het moment dat het VH is opgericht.	Strafrechtketen is geborgd via eigen bestanden en JCO- support. Overige informatie zit in hoofden van mensen.	Strafrechtketen is geborgd via eigen bestanden en JCO- support. Overige informatie zit in hoofden van mensen.
Effecten? Evaluatie?	Ontwikkeling naar Veiligheidshuis i.c.m. Zorghuis.	Eerste evaluatie geeft aan dat optimalisering CRJ gewenst is (straf vs. Zorg).	Niet voorhanden.	Niet voorhanden.

B. Huiselijk Geweld

Thema/ Onderzoeksonderdeel	Tilburg	Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf	IJsselland	Oosterhout- Werkendam- Waalwijk
Overleggen Huiselijk Geweld.	Overleg Huiselijk Geweld.	Overleg Huiselijk Geweld per district.	Reguliere strafrechtelijke afdoening. Zwolle e.o: incidentele bespreking in lokale zorgoverleggen. Deventer e.o: structurele inbedding m.i.v. 2009 in 'zorghuis'.	Reguliere strafrechtelijke afdoening en incidentele bespreking in lokale zorgoverleggen.
Verbinding strafrechtsketen aan (lokale) zorgketen.	In overleg Huiselijk Geweld.	In overleg Huiselijk Geweld.	Via politie in lokale zorgoverleggen. Streven naar verbinding met 'zorghuis'.	Naast een uniforme strafrechtsketen een diffuus beeld van lokale en regionale zorginstellingen die een taak hebben bij Huiselijk Geweld.
Aandacht voor daders – en slachtoffer(s).	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden. Niet in het casusoverleg geborgd, Beschikbaar op afroep in Veiligheidshuis.	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden. Wel in het casusoverleg voor verdere afstemming. Beschikbaar op afroep in Veiligheidshuis.	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden.	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden.
Informatie opslaan.	Via Pix (personenindex).	Via Pix (personenindex).	Registratie in reguliere systemen als BPS en Compass Zorgketen: Excel/ word-bestanden.	Registratie in reguliere systemen als BPS en Compass Zorgketen: Excel /word-bestanden.
Het volgen van afspraken.	Via Pix (personenindex).	Via Pix (personenindex).	Datgene wat in de individuele bestanden staat en in de hoofden van mensen zit.	Datgene wat in de individuele bestanden staat en in de hoofden van mensen zit.
Inzicht in eerdere interventies.	Via Pix vanaf moment van invoering. Eerder Viadesk Archief voorhanden vanaf oprichting VH.	Via Pix vanaf het moment dat het VH is opgericht.	Datgene wat in de individuele bestanden staat en in de hoofden van mensen zit.	Datgene wat in de individuele bestanden staat en in de hoofden van mensen zit.
Effecten? Evaluatie?	Samenwerking en betrokkenheid en monitoren gaat goed. Afstemming, registreren van keten kon beter. Daarvoor is in 2008 Pix ingezet.	Samenwerking en betrokkenheid goed. Duidelijkheid voor sporenaanpak in hele gebied. Door werkdruk soms onvoldoende tijd om te monitoren.	Aandacht voor gezamenlijke aanpak HG heeft prioriteit. Goede verwachtingen van clustering zorginstelling in Deventer (helft van het gebied).	Niet voorhanden.

C. Veelplegers

Thema/ Onderzoeksonderdeel	Tilburg	Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf	IJsselland	Oosterhout- Werkendam- Waalwijk
Overleggen Veelplegers.	Justitieel Veelplegersoverleg en apart Nazorgoverleg.	Justitieel Veelplegersoverleg voor 3 districten en apart Nazorgoverleg als pilot voor Maasland.	Een naar tevredenheid functionerende Veelplegersaanpak incl. Nazorg vanuit centrumstad Zwolle.	Geen structurele Veelplegersaanpak. Wordt justitieel opgezet vanuit parket Breda in 2009. Geen verbinding met (gemeentelijke) zorgprocessen. Mogelijk wel bespreking in zorgoverleggen/ bemoiezorgteams.
Verbinding strafrechtsketen aan (lokale) zorgketen.	Totaaloverzicht door de overleggen Veelplegers.	Veelplegersaan-pak puur justitiële levert onvoldoende op. Verbinding met lokale Nazorgprocessen wordt toekomstig geborgd.	Via regiegroep en een regisseur die gemandateerd activiteiten onderneemt om de justitiële keten aan de (lokale) zorgketen te verbinden.	Naast een uniforme strafrechtsketen een diffuus beeld van lokale en regionale zorginstellingen die een taak hebben bij Veelplegers.
Aandacht voor daders – en slachtoffer(s).	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden. Niet in het casusoverleg geborgd, Beschikbaar op afroep in Veiligheidshuis.	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden. Niet in het casusoverleg geborgd, Beschikbaar op afroep in Veiligheidshuis.	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden.	Reguliere slachtofferzorg via de Politie aangeboden.
Informatie opslaan.	Viadesk.	Via Pix (personenindex).	Registratie in Viadesk.	Registratie in reguliere systemen als BPS en Compass. Mogelijk in lokale bestanden (lokale zorgoverleggen).
Het volgen van afspraken.	Via Pix (personenindex).	Via Pix (personenindex).	Datgene wat in de individuele bestanden (justitiële) staat en in de hoofden van mensen zit.	Datgene wat in de individuele bestanden staat en in de hoofden van mensen zit.
Inzicht in eerdere interventies.	Via Pix vanaf moment van invoering. Eerder Viadesk Gezamenlijk archief voorhanden vanaf oprichting VH.	Via Pix vanaf het moment dat het VH is opgericht.	Datgene wat in de individuele bestanden (justitiële) staat en in de hoofden van mensen zit.	Datgene wat in de individuele bestanden staat en in de hoofden van mensen zit.
Effecten? Evaluatie?	Eerdere ervaringen hebben de keuze ingegeven voor een gesplitst overleg.	De eerste ervaringen in 2008 met de verbinding tussen Nazorg en de Veelplegers zijn positief.	Evaluatie stelt dat de Veelplegersaan- pak goed is.	Niet voorhanden.

Bijlage 5: Kalsbeeknorm

Doorlooptijd Jeugdzaken	2003			2004			2005			2006			2007		
	03/1	03/2	2003	04/1	04/2	2004	05/1	05/2	2005	06/1	06/2	2006	07/1	07/2	2007
Norm : 80% binnen 30 dagen															
District Bergen op Zoom	25%	63%	38%	80%	76%	63%	72%	72%	76%	66%	88%	76%	73%	91%	78%
District Breda	33%	54%	48%	55%	84%	69%	73%	86%	75%	85%	65%	76%	73%	71%	78%
District Oosterhout	50%	64%	51%	71%	81%	69%	71%	90%	80%	90%	90%	87%	80%	89%	84%
District Tilburg	50%	63%	54%	42%	85%	54%	79%	90%	85%	85%	89%	79%	87%	86%	83%
Overig	0%	36%	23%	83%	0%	27%	17%	20%	30%	33%	50%	28%	50%	38%	45%
Eindtotaal MWB inclusief Overig	36%	60%	47%	61%	79%	61%	73%	84%	78%	82%	82%	78%	77%	80%	79%
Eindtotaal MWB exclusief Overig	40%	62%	48%	61%	81%	63%	75%	86%	80%	83%	83%	79%	79%	83%	81%

1.2 Kalsbeeknorm 1* verhoor < 18 jaar, ontvangst parket OM < 30 dagen¹

Korps	Gerealiseerde percentages 2003 t/m 2006				Realisatie 2007 (< 30 dagen) bij verdachten tot 18 jaar			
	2003	2004	2005	2006	Totaal aantal zaken	Aantal < 30 dgn	% < 30 dagen	Norm
Groningen	67,1%	75,3%	73,6%	58,4%	1.237	813	65,7%	80%
Friesland	54,8%	68,7%	68,9%	71,4%	1.641	1.228	74,8%	80%
Drenthe	41,8%	71,9%	83,8%	75,6%	906	716	79,0%	80%
IJsselland	57,9%	74,9%	82,7%	84,5%	1.058	946	89,4%	80%
Twente	51,5%	59,7%	62,7%	67,5%	1.255	866	69,0%	80%
Noord- en Oost-Gelderland	48,1%	73,2%	76,6%	71,8%	1.569	1.196	76,2%	80%
Gelderland-Midden	58,3%	65,9%	69,0%	81,0%	1.210	984	81,3%	80%
Gelderland-Zuid	61,8%	68,1%	73,9%	76,0%	859	572	66,6%	80%
Utrecht	53,2%	52,4%	63,9%	81,4%	2.250	1.792	79,6%	80%
Noord-Holland Noord	48,4%	64,3%	73,5%	80,0%	1.310	912	69,6%	80%
Zaanstreek-Waterland	63,9%	75,6%	62,6%	67,4%	584	440	75,3%	80%
Kennemerland	56,7%	80,2%	71,1%	79,0%	985	805	81,7%	80%
Amsterdam-Arnhem	72,1%	79,2%	79,5%	83,3%	2.916	2.396	82,2%	80%
Gooi en Vechtstreek	44,7%	60,4%	81,1%	77,2%	479	370	77,2%	80%
Haaglanden	62,4%	71,1%	74,5%	75,4%	3.041	2.498	82,1%	80%
Hollands Midden	41,2%	47,6%	68,2%	73,9%	1.652	1.113	67,4%	80%
Rotterdam-Rijnmond	57,0%	68,4%	68,3%	75,2%	4.120	3.047	74,0%	80%
Zuid-Holland-Zuid	53,5%	64,8%	67,0%	74,9%	979	716	73,1%	80%
Zeeland	54,0%	75,3%	64,1%	69,8%	852	698	81,9%	80%
Midden- en West-Brabant	47,2%	62,4%	77,8%	77,7%	2.260	1.832	81,1%	80%
Brabant-Noord	77,6%	78,7%	80,5%	77,9%	1.248	1.013	81,2%	80%
Brabant-Zuid-Oost	62,0%	69,1%	73,1%	65,5%	1.229	759	61,8%	80%
Limburg-Noord	58,2%	63,3%	71,4%	68,7%	971	601	61,9%	80%
Limburg-Zuid	52,1%	64,9%	65,1%	66,8%	1.154	762	66,0%	80%
Flevoland	49,2%	53,6%	62,5%	76,6%	1.129	902	79,9%	80%
Totaal regiokorpsen					36.894	27.977	75,8%	80%

¹ In 2007 wordt alleen gerapporteerd over de doorlooptijden Kalsbeeknorm voor zover die betrekking hebben op het "eigen" parket OM. De gegevens over 2007 zijn om die reden niet zonder meer vergelijkbaar met de cijfers uit eerdere jaren.

Bron: Compas (bedrijfsprocesanalysestelsel Openbaar Ministerie)

Bron: - Ambtelijk jaarverslag Politie Midden en West Brabant 2007
- Politie jaarverslag 2007

Bijlage 6: Veelplegersaanpak met en zonder Veiligheidshuis

Nazorgtraject Stefan (zeer actieve veelpleger, bestaande casus)

