

# Landelijk kader voor de veiligheidshuizen

*Invoering, ontwikkelingen en knelpunten*

## Samenvatting

Ben Rovers

Collin Hoogeveen

m.m.v. Sander Eijgenraam

**BTVO**

*Bureau voor Toegepast Veiligheids*onderzoek



## **Colofon**

### *Opdrachtgever*

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

### *Uitvoering*

Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek – BTVO, 's-Hertogenbosch ([www.btvo.nl](http://www.btvo.nl))

Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch ([www.bureaualpha.nl](http://www.bureaualpha.nl))

### *Auteurs*

Ben Rovers (BTVO)

Collin Hoogeveen (Bureau Alpha)

m.m.v. Sander Eijgenraam (BTVO)

### *Verschijningsdatum*

April 2016

### *Uitgave*

's-Hertogenbosch: BTVO

ISBN: 978-90-808169-5-4

NUR: 759

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

# Samenvatting

## *Veiligheidshuizen*

Veiligheidshuizen zijn netwerken van organisaties die in een samenwerkingsverband straf- en zorginterventies verbinden. In deze netwerken bestrijden organisaties gezamenlijk overlast en criminaliteit, door gebruikmaking van een gebieds-, systeem- of persoonsgerichte aanpak.<sup>1</sup> Door strafrechtelijke, zorg- en andere (zoals bestuurlijke) maatregelen te combineren wordt geprobeerd overlastgevers of criminelen te beïnvloeden op een manier die leidt tot verbetering van hun leefsituatie, vermindering van recidive en verbetering van veiligheid in de samenleving. Inmiddels zijn er in Nederland 33 veiligheidshuizen die vrijwel landelijk dekkend werken<sup>2</sup>.

## *Landelijk Kader Veiligheidshuizen en veranderende omgeving*

Per 1 januari 2013 is de verantwoordelijkheid voor de sturing verlegd van Openbaar Ministerie naar de gemeenten. In hetzelfde jaar stelde het Ministerie van Veiligheid en Justitie samen met betrokken stakeholders een Landelijk Kader Veiligheidshuizen op om de veiligheidshuizen te stimuleren meer focus aan te brengen en zich vooral te gaan richten op de aanpak van *complexe problematiek*. Zo'n kader was onder meer nodig vanwege toekomstige ontwikkelingen in de directe omgeving van veiligheidshuizen. De belangrijkste ontwikkeling in dit verband is de decentralisatie van taken naar gemeenteniveau in het kader van de jeugdwet, de participatiewet en de wet maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten zijn hierdoor cruciale partners geworden binnen de veiligheidshuizen. Daarnaast zorgen de ontwikkeling van justitiële werkprocessen (ZSM<sup>3</sup>) en de oprichting van wijkteams in gemeenten dat selectie en afstemming van casuïstiek (triage) extra aandacht is gaan vragen (Bureau Regioburgemeesters 2014). Ook moeten veiligheidshuizen zich tegelijkertijd verhouden tot andere nieuwe ontwikkelingen zoals de opzet van jeugdbeschermingstafels en de start van de nieuwe Veilig Thuis organisaties<sup>4</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

### *Doel en methoden onderzoek*

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

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

### *Het Landelijk Kader Veiligheidshuizen in praktijk gebracht: convergentie én divergentie*

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

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

---

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

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

#### *Meerwaarde: procesregie*

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

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

#### *Invulling randvoorwaarden: financiering en personeel*

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

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

### *Afspraken in de samenwerking*

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

### *De aanpak van complexe problematiek in de veiligheidshuizen*

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

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

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

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

schattingen<sup>6</sup> door 21 ketenmanagers. Hoewel deze schatting met de nodige voorzichtigheid dient te worden beschouwd, betekent het tenminste dat niet alle complexe casuïstiek het veiligheidshuis ook bereikt. Onbekendheid met het veiligheidshuis is volgens tweederde van de ketenmanagers hiervan de belangrijkste reden. Hier spelen de soms nog ontbrekende verbinding met wijkteams van de gemeente een rol. Maar ook het feit dat deze teams soms überhaupt nog niet operationeel zijn.

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

### *Regierol gemeenten*

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

---

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

### *Positie veiligheidshuis en hun relatie met de omgeving*

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

Dat de verbindingen van het veiligheidshuis met de omgeving meer in het algemeen lastig blijken, is te zien aan het feit dat er op uitvoerend niveau (nog) weinig werkende verbindingen bestaan met ZSM en Veilig Thuis<sup>7</sup> (VT). Voor partners als OM en politie is het veiligheidshuis een wat minder belangrijke speler geworden met de opzet van VT, ZSM en door de ontwikkelingen in het sociaal domein. Van opschaling/instream van casuïstiek vanuit ZSM en VT, maar ook vanuit het sociaal domein stelden we al vast, is (nog) weinig sprake. Mogelijk achten deze gremia/organisaties in de directe omgeving van het veiligheidshuis zich deels zelf in staat om deze problematiek op te pakken. Het maken van afspraken over opschalen naar het veiligheidshuis staat nog in de kinderschoenen. Voor afschalen is (ook in het landelijk kader) nog weinig aandacht.

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

---

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