

SAMENVATTING

Achtergrond

Het beleid *Justitie in de Buurt nieuwe stijl* komt voort uit het beleid Justitie in de Buurt dat sinds 1997 in Nederland is gevoerd. In 1997 ontstonden de eerste vier experimenten waarin een aantal partners binnen justitie (vooral het Openbaar Ministerie en de politie) samenwerkten bij de aanpak van lokale veiligheidsproblemen. Dit beleid is in 2002 geëvalueerd en aangepast. In 2002 ontstond het veiligheidshuis Tilburg waarin niet alleen justitiepartners samenwerkten maar ook een aantal zorgpartners. Vanaf eind 2003 is het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl ontwikkeld. Dit beleid is beter bekend onder de naam veiligheidshuizen. In het kabinet Balkenende IV is het thema veiligheid de vijfde pijler in het beleidsprogramma 'Samenwerken, samenleven'. Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl valt onder deze vijfde pijler. In 2009 moet dit leiden tot een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen. Het einddoel van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl is het verminderen van overlast en criminaliteit.

Vraagstelling

Het WODC van het Ministerie van Justitie heeft Adviesbureau Van Montfoort gevraagd een reconstructie van het beleid te maken en een procesevaluatie uit te voeren naar het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl ('veiligheidshuizen'). De vier hoofdvragen van deze procesevaluatie zijn:

1. Welke organisatievormen en werkwijzen hanteren de verschillende veiligheidshuizen?
2. In welke mate zijn de verschillende varianten in organisatie en werkwijze een consistente uitwerking van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl?
3. In welke mate dragen de resultaten bij aan de beleidsdoelstellingen van beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl?
4. Welke succes- en faalfactoren hebben bijgedragen aan de resultaten van de veiligheidshuizen?

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek naar de veiligheidshuizen omvat drie fasen. In de eerste fase is de beleidstheorie gereconstrueerd. Dit is gedaan aan de hand van analyse van relevante (beleids)documenten en interviews met experts. Op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie is een vragenlijst verzonden aan alle 23 veiligheidshuizen: de tweede fase van het onderzoek. De respons op de algemene vragenlijst bedraagt 74% (zeventien ingevulde vragenlijsten). Daarnaast is in een specifieke vragenlijst gevraagd naar de thema's die in de veiligheidshuizen zijn ondergebracht. De respons op deze vragenlijst is 65%: in totaal hebben vijftien veiligheidshuizen 45 specifieke vragenlijsten teruggestuurd. In de derde, verdiepende, fase zijn bij zeven veiligheidshuizen interviews gehouden. Tevens zijn er documenten geanalyseerd. Deze zeven veiligheidshuizen zijn bevraagd over zes verschillende thema's. De drie hoofdthema's (jeugd, veelplegers en huiselijk geweld) zijn in twee verschillende veiligheidshuizen aan de orde geweest. Daarnaast zijn er drie vernieuwende thema's binnen de veiligheidshuizen onderwerp van de verdieping geweest. In deze evaluatie zijn er twee niveaus van

analyse. Het eerste niveau betreft de veiligheidshuizen. Het tweede niveau betreft de thema's van de veiligheidshuizen. Centraal in het onderzoek staan steeds de veronderstelde werkzame mechanismen van de beleidstheorie.

Reconstructie van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl

Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl is geënt op het voorafgaande beschreven beleid Justitie in de Buurt oude stijl. De uitgangspunten van het beleid zijn niet vooraf expliciet in beleidsdocumenten beschreven. In het kader van dit onderzoek is daarom de beleidstheorie gereconstrueerd. Dit is gedaan op basis van notities van het Ministerie van Justitie en vijf interviews met betrokken sleutelfiguren.

De veronderstelde relatie achter de beleidstheorie is dat door een focus gericht op een probleem in één wijk of specifieke aanpak de betrokken justitie en zorgpartners met elkaar gaan samenwerken. Het op een fysieke locatie bij elkaar zitten om met elkaar samen te werken, zorgt ervoor dat de medewerkers van de justitie- en zorgpartners makkelijker bij elkaar binnenlopen. Daardoor kennen zij elkaar en zullen zij meer informatie delen over één cliënt. Het elkaar kennen, leidt tot meer vertrouwen. Meer vertrouwen bevordert het elkaar durven aanspreken op eerder gemaakte afspraken. Beide elementen zorgen er direct of indirect voor dat informatie over een cliënt makkelijker gedeeld wordt. Dit zorgt er weer voor dat het mogelijk is door het delen van informatie de reactie af te stemmen op de individuele cliënt.

Het delen van informatie zorgt ervoor dat processen sneller verlopen en zou moeten bijdragen aan het verbeteren van doorlooptijden (snelheid afhandeling in justitiële keten). Het afstemmen van de reactiemogelijkheden op de individuele cliënt maakt het mogelijk om te komen tot een persoonsgerichte aanpak, waarbij straf en zorg gecombineerd kunnen worden. Het beleid veronderstelt, dat het samenwerken, bijdraagt aan het eerder signaleren van de problemen in de wijken of buurten.

De persoonsgerichte aanpak en het verbeteren van de doorlooptijd leidt op het individuele niveau tot het verminderen van de recidive (outcome). Dit zorgt voor minder overlast en/of criminaliteit - in de buurt of wijk - waarop de aanpak gericht is. Hoewel de relatie complex van aard is, zou dat kunnen bijdragen aan een veiligere samenleving (impact).

In figuur 3.1 (hoofdstuk 3) staat de reconstructie schematisch weergegeven.

Kenmerken van de veiligheidshuizen

In december 2008 telt Nederland 29 veiligheidshuizen waaronder vijf ketenunits te Amsterdam. De grootte van het werkgebied van de sinds 2004 gestarte veiligheidshuizen is minimaal een gemeente maar steeds vaker betreft het een politiedistrict, een regio waarin meerdere gemeenten samenwerken of een arrondissement. Van de zeventien veiligheidshuizen die vragenlijst hebben ingevuld, zijn er vier die aangestuurd worden door één gemeente, drie worden door meerdere gemeenten aangestuurd, vier veiligheidshuizen worden door zowel het Openbaar Ministerie als een gemeente aangestuurd en zes veiligheidshuizen worden door het Openbaar Ministerie aangestuurd.

De veiligheidshuizen houden zich vooral bezig met de hoofdthema's jeugd, veelplegers en huiselijk geweld. Dit zijn de beleidsspeerpunten van het Openbaar Ministerie. Van alle in de veiligheidshuizen ondergebrachte thema's valt 60% onder één van deze drie hoofdthema's. Daarnaast is er aandacht voor het thema nazorg voor ex-gedetineerden (zes veiligheidshuizen). Zijn er verslavingsgerelateerde thema's (vijf veiligheidshuizen). En is er een categorie overig die bestaat uit 25 verschillende vooral lokale projecten zoals het coffeeshopbeleid, veiligheid op een school, veiligheid op een tramlijn en de leefbaarheid in een van de Vogelaarwijken.

Hoe verhoudt de praktijk zich - op het niveau van de veiligheidshuizen - tot het (gereconstrueerde) beleid? Bijna alle veiligheidshuizen kenmerken zich door brede samenwerkingsverbanden waarin zowel justitiepartners als zorgpartners betrokken zijn. Zowel uit het vragenlijstonderzoek als de interviews komt naar voren, dat het samenwerken leidt tot meer volledige informatie over cases. De samenwerking wordt in het algemeen positief beoordeeld op veel verschillende aspecten. Het beeld is minder eenduidig wanneer het gaat in hoeverre door de samenwerking de beleidsdoelen worden behaald. Het beleidsdoel *vroegtijdig signaleren en interveniëren* wordt nauwelijks door de veiligheidshuizen genoemd als een doel van de samenwerking. Ook het beleidsdoel *het verbeteren van de doorlooptijden* is minder prominent aanwezig bij de veiligheidshuizen dan in de gereconstrueerde beleidstheorie. De in de beleidstheorie opgenomen *persoonsgerichte aanpak* blijkt in de veiligheidshuizen verreweg het belangrijkste doel van de onderlinge samenwerking. Uit het onderzoek komt een sterke beoogde samenhang met het doel *minder recidive* en daardoor is er *minder overlast en/of criminaliteit*. Het doel *zichtbaarheid van justitie* zien we bij de veiligheidshuizen als doel in het onderzoek niet terug. Dat geldt ook voor het doel *verbeteren van de subjectieve veiligheidsgevoelens* van de burger. Dit doel wordt alleen expliciet genoemd door de drie veiligheidshuizen waarbij de gemeente de regie heeft.

Thema's binnen de veiligheidshuizen

De veiligheidshuizen hebben hun aanpak geconcentreerd rondom een aantal thema's. Er zijn drie hoofdthema's die bij bijna alle veiligheidshuizen zijn ondergebracht: *jeugd(criminaliteit)*, *veelplegers* en *huiselijk geweld*. Elf van de zeventien veiligheidshuizen die de vragenlijst hebben ingevuld, heeft alle drie de hoofdthema's geadopteerd. Binnen de thema's onderscheiden de veiligheidshuizen soms weer verschillende aanpakken zoals overlastgevende groepen of schoolverzuim (onder het thema jeugd). Het middel om de samenwerking vorm te geven is het justitieel casusoverleg. Hier zitten alle justitie- en zorgpartners om de tafel en zij wisselen informatie uit over een casus. De variatie in het aantal en het type partners dat samenwerkt in een veiligheidshuis is groot. Bij het thema *veelplegers* zijn het vooral de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente en de reclassering betrokken. Bij het thema *huiselijk geweld* neemt slachtofferhulp naast de politie en het Openbaar Ministerie bijna bij alle veiligheidshuizen deel. En bij het thema *jeugd* zijn de Raad voor de Kinderbescherming en het bureau jeugdzorg samen met de politie en het Openbaar Ministerie bij bijna alle veiligheidshuizen aanwezig. Bijna alle veiligheidshuizen werken samen vanaf één fysieke locatie. De samenwerking op één fysieke locatie heeft een duidelijk meerwaarde. De respondenten geven aan dat de fysieke locatie maakt dat

de deelnemers elkaar sneller leren kennen en elkaar vertrouwen. Dit bevordert het onderling delen van informatie over een cliënt. En dit leidt tot een persoonsgerichte aanpak. Zij zetten binnen de thema's daartoe verschillende preventieve werkwijzen in, zoals het gebruiken van methoden om de overlastgevende groepen in beeld te brengen of het aanbieden van activiteiten voor jongeren. Binnen de drie hoofdthema's worden vooral het *maken van een persoonsgerichte aanpak* en het *vermindere van recidive* als de belangrijkste doelen genoemd. Het beleidsdoel het *verbeteren van de doorlooptijden* noemen de respondenten vooral bij het thema jeugd(criminaliteit). Dit beleidsdoel speelt bij het thema veelplegers minder een rol volgens de geïnterviewden en is niet van toepassing op het thema huiselijk geweld. De einddoelen *verbeteren van veiligheidsgevoelens van de burgers* worden slechts een enkele keer genoemd en dan binnen het thema veelplegers.

Binnen de veiligheidshuizen zijn er een aantal lokale, vernieuwende thema's. Het gaat hier onder andere om woonoverlast, nazorg voor ex-gedetineerden, aanpak van specifieke risicogroepen, coffeeshopbeleid en/of aanpak van overlast op een tram of in een buurt. Drie lokale thema's zijn onderwerp van onderzoek (nazorg voor ex-gedetineerden, Antilliaanse risicojongeren, coffeeshopbeleid) geweest in de verdiepende fase. Bij deze thema's valt het volgende op:

- De partners werken in de vernieuwende thema's niet altijd vanaf één fysieke locatie samen. Er ontstaat daardoor meer een gelaagdheid naar de kernpartners en andere partners die op afroep beschikbaar moeten zijn.
- In de drie vernieuwde thema's wordt het zichtbaar dat niet alleen justitiepartners en zorgpartners in de samenwerking vertegenwoordigd zijn. Het aantal en type partners verbreedt zich naar bijvoorbeeld woningbouwcoöperaties, medewerkers van een Penitentiare Inrichting en/of de douane.
- De beleidsdoelen het *verbeteren van doorlooptijden* of *vroegtijdig signaleren en interveniëren* zijn niet van toepassing of worden minder relevant geacht. Het is bij deze vernieuwende thema's niet genoemd als beleidsdoel.

Conclusie

Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl laat zich kenmerken als een open beleidskader. De beleidsruimte die daarmee voor de praktijk is gecreëerd is tevens de kracht van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Daardoor is het mogelijk gebleken de lokale aanpak van criminaliteits- of overlastproblemen in aansluiting op andere (eerdere en recente) beleidskaders verder en op maat te versterken. Verschillende voorheen in meerdere of mindere mate los opererende lokale netwerken zijn en worden met elkaar verbonden. Het veiligheidshuis zelf is een netwerk waarin lokale zorgpartners samen met justitiepartners (en soms aangevuld vanuit de sectoren werken en wonen), meestal persoonsgericht aan de aanpak van problemen werken. Over deze samenwerking en waar dat toe leidt (de integrale persoonsgerichte aanpak) zijn bijna alle geïnterviewden zeer tevreden. Het geeft vooral hun tevredenheid aan over het proces. Of de aanpak in de praktijk ook daadwerkelijk en effectief bijdraagt aan de doelstellingen van het beleid, is in dit onderzoek niet aan de orde geweest.

In de praktijk lijkt een verdere verbreding en ontwikkeling van het justitieel casusoverleg te zijn opgetreden. De werkwijze van de veiligheidshuizen verschilt hier wel. De meeste veiligheidshuizen maken in het justitieel casusoverleg onderlinge afspraken over de gekozen persoonsgerichte aanpak. Een beperkt aantal gaat daadwerkelijk na of de gemaakte afspraken tussen de partners worden nagekomen en of de gekozen persoonsgerichte aanpak effectief is.

In de praktijk komen drie verschillende varianten van de veiligheidshuizen voor. De eerste variant, een *sectoraal* veiligheidshuis, is geen consistente uitwerking van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Er zijn per 1 januari 2009 geen veiligheidshuizen meer die onder deze variant vallen. Twee van de varianten: het *intersectorale* en het *integrale* veiligheidshuis, zijn een consistente uitwerking van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. De twee varianten hebben elk hun sterke punten. De intersectorale variant is qua gestelde doelen een meer consistente uitwerking van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. De integrale variant past beter op één van doelstellingen van het beleid waar het gaat om het aansluiten bij veiligheidsbeleid of veiligheidsthema's binnen een gemeente of regio. Zij werken verschillende beleidsprogramma's zoals het Grote Steden Beleid en het Lokaal Veiligheidsbeleid integraal uit en positioneren de uitvoering van deze beleidsprogramma's onder het veiligheidshuis.

Twee van de drie varianten van de veiligheidshuizen zijn een consistente uitwerking van de beleidstheorie. Wel kan op basis van de huidige een accentuering plaatsvinden van de oorspronkelijke beleidstheorie. De fysieke locatie wordt dan (opnieuw) een voorwaarde. We concluderen op basis van de onderzoeksresultaten dat de (causale) relatie tussen het veiligheidshuis als fysieke locatie en de bijdrage aan het veiligheidsgevoel van burgers te ver weg ligt en overigens ook lastig te onderzoeken en te onderbouwen is. In de accentuering van de beleidstheorie stellen we voor dit einddoel om die reden dan ook niet op te nemen.

De volgende succesfactoren dragen positief bij aan de ontwikkeling van de veiligheidshuizen:

- Een *goede samenwerking* tussen justitiepartners en zorgpartners is dé kritische succesfactor. De kracht van de samenwerking zit hem vooral in het verbinden van de verschillende netwerken rondom een cliënt. De kracht van het veiligheidshuis is dat vanaf één fysieke locatie waar de verschillende partners een werkplek hebben, zij informatie over een cliënt direct met elkaar delen.
- De *professionals werkzaam* in het veiligheidshuis. Uit de interviews komt naar voren dat vooral vertrouwen in elkaar en het werken met enthousiaste, creatieve professionals afkomstig van verschillende samenwerkende partners het mogelijk maakt informatie over een cliënt te delen.
- Het *justitieel casusoverleg*. Hierin wordt informatie over de cliënt uitgewisseld. Dit is het bindmiddel tussen de professional.
- De *lokale insteek*. De problemen worden lokaal en gericht aangepakt. Op basis daarvan worden geschikte (lokale) partners bij elkaar gezet. Deze flexibele aanpak en inzet maken het voor de veiligheidshuizen mogelijk de criminaliteitsproblemen en/of overlastproblemen lokaal aan te pakken en successen te boeken.

Er zijn enkele risicofactoren te benoemen:

- *Onvoldoende gerichtheid op de problemen.* De meeste veiligheidshuizen hebben bij de start geen zicht op de omvang en aard van de problemen. Het is van belang eerst de omvang en aard van de problemen in beeld te brengen om vervolgens de inzet van de deelnemers daarnaar te richten. De vraag die speelt is: wie heb je wanneer nodig bij het aanpakken van de problemen.
- *Ontbreken van de juiste registratiesystemen.* Eén van de middelen om te monitoren is het door de veiligheidshuizen gebruikte registratiesystemen. De meeste respondenten geven aan dat de registratiesystemen (nog) niet toegerust zijn om managementinformatie te kunnen uitdraaien. De registratiesystemen van de verschillende samenwerkende partners zijn onvoldoende op elkaar afgestemd, waardoor dezelfde informatie vaak meerdere keren, in diverse systemen wordt vastgelegd.
- *Medewerking van de partners.* Gemeentelijke voorzieningen (vooral nazorg na detentie) en de GGZ zijn nog onvoldoende in een aantal veiligheidshuizen vertegenwoordigd. Daarnaast speelt bij een aantal deelnemende partners een gebrek aan capaciteit. Als achterliggende oorzaak wordt genoemd dat deze partners output gefinancierd zijn (en dus niet voor het overleg in het veiligheidshuis betaald worden).
- *Afhankelijkheid van personen.* Deze risicofactor is de tegenhanger van de grootste succesfactor. Betrokken professionals zetten zich binnen de veiligheidshuizen voor 200% in en denken vooral in mogelijkheden en niet in problemen. De afhankelijkheid van deze personen is binnen de veiligheidshuizen, en dat is de keerzijde, echter relatief groot.