

EVALUATIE JUSTITIE IN DE BUURT NIEUWE STIJL

Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen

Adviesbureau Van Montfoort

drs. R.T. van Vianen

drs. C. Hoogeveen

drs. G.J. Slump

drs. G.M. Maaskant

drs. A.M. Persoon

EVALUATIE JUSTITIE IN DE BUURT NIEUWE STIJL

Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen

© 2008 WODC. Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Exemplaren van dit onderzoek zijn te bestellen bij:

Adviesbureau Van Montfoort

Houttuinlaan 4

3447 GM WOERDEN

0348481200

info@vanmontfoort.nl

www.vanmontfoort.nl

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	5
1 AANLEIDING.....	11
1.1 Aanleiding en doel onderzoek	11
1.2 Geschiedenis van de veiligheidshuizen.....	12
1.3 Recente studies	14
1.4 Leeswijzer	14
2 ONDERZOEKSOPZET	17
2.1 Reconstructie van de beleidstheorie.....	17
2.2 Procesevaluatie	18
2.2.1 Opzet, methode en respons van het vragenlijstonderzoek	19
2.2.2 Opzet en methode verdiepingsonderzoek.....	20
2.2.3 Representativiteit en generaliseerbaarheid.....	22
2.3 De onderzoeksfases in de hoofdstukken.....	23
3 RECONSTRUCTIE VAN DE BELEIDSTHEORIE	25
3.1 Het beleid Justitie in de Buurt	26
3.1.1 Justitie in de Buurt oude stijl.....	26
3.1.2 Justitie in de Buurt nieuwe stijl	27
3.2 De theorie achter het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl	29
3.2.1 De inhoud	29
3.2.2 Het einddoel.....	30
3.2.3 De beleidsdoelen	31
3.2.4 De werkwijze.....	33
3.2.5 Over het samenwerken en de relatie met de doelen.....	34
3.3 Een reconstructie van de beleidstheorie.....	36
3.4 Veronderstellingen van het beleid Justitie in de Buurt.....	40
4 DE VEILIGHEIDSHUIZEN IN ZEVEN PORTRETTEEN	42
4.1 VH Enschede	42
4.2 VH Utrecht	44
4.3 VH Bergen op Zoom	46
4.4 VH Breda	49
4.5 VH Maas & Leijgraaf.....	50
4.6 VH Den Helder.....	52
4.7 VH Heerlen	54
5 KENMERKEN VAN DE VEILIGHEIDSHUIZEN.....	58
5.1 Adoptie van het beleid Justitie in de buurt nieuwe stijl	58
5.1.1 Start	58
5.1.2 Aanleiding	59
5.1.3 Werkgebied.....	60
5.1.4 Thema's	60
5.1.5 Financiering en regie	62
5.2 De mechanismen van de het beleid volgens de veiligheidshuizen	64
5.2.1 Samenwerken tussen justitie en zorg.....	64

5.2.2	Samenwerken leidt tot	66
5.2.3	Samenwerken aan de einddoelen	69
5.3	Variatie in de veiligheidshuizen	70
5.4	De beleidstheorie in de praktijk.....	73
5.5	Succes- en faalfactoren van de veiligheidshuizen.....	75
6	THEMA'S BINNEN DE VEILIGHEIDSHUIZEN.....	81
6.1	De drie hoofdthema's.....	81
6.1.1	Reikwijdte	81
6.1.2	Aanleiding	82
6.1.3	Werkwijzen	83
6.2	De drie hoofdthema's gekoppeld aan de beleidstheorie	90
6.2.1	Samenwerken tussen justitie en zorg.....	90
6.2.2	Op één fysieke locatie zitten.....	93
6.2.3	Samenwerken leidt tot	94
6.2.4	Samenwerken aan de einddoelen.....	95
6.3	Lokale, vernieuwende thema's	95
6.3.1	Kenmerken van de lokale, vernieuwende thema's.....	96
6.3.2	Een illustratie van de lokale, vernieuwende thema's.....	97
6.3.3	Koppeling aan de beleidstheorie	98
6.4	De varianten van de veiligheidshuizen aangevuld	100
6.5	De effectketen in beeld	102
6.5.1	Het formuleren van doelen	102
6.5.2	Metten van resultaten	104
6.6	Succes -en faalfactoren op het niveau van de thema's.....	105
6.7	De beleidstheorie in de praktijk.....	107
7	CONCLUSIE	111
7.1	De varianten in organisatievorm en werkwijze	113
7.2	Uitwerking van beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl	116
7.3	De bijdrage van de resultaten aan de doelstelling van het beleid	117
7.4	Succes- en risicofactoren van de veiligheidshuizen	120
7.5	Slotwoord.....	122
	SUMMARY	123
	GERAADPLEEGDE BRONNEN	127

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 bevestigd 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, hebben alle drie de hoofdthema's geadopteerd. De andere zes veiligheidshuizen hebben twee hoofdthema's geadopteerd. Binnen de thema's onderscheiden de veiligheidshuizen soms weer verschillende aanpakken zoals overlastgevendende 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 risicjongeren, 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 Penitentiaire 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 persoongerichte 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.

1 AANLEIDING

Sinds 1997 zijn er binnen verschillende arrondissementen in Nederland kantoren Justitie in de Buurt (hierna JiB) opgericht. In aanvang ging het om vier experimenten met een nieuwe, buurtgerichte werkwijze door justitie. Op basis van deze experimenten zijn algemene beleidsdoelen geformuleerd ten aanzien van de JiB werkwijze. Dit beleid gold tot en met 2003. Daarna werd door de Minister van Justitie een ombouw van het JiB beleid aangekondigd. Deze ombouw trad in 2004 in werking en betrof vooral wijzigingen ten aanzien van reikwijdte en (tijdelijke) financiering. Ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie zijn anno 2007 de mening toegedaan, dat de in de veiligheidshuizen (zoals de JiB's nieuwe stijl inmiddels genoemd wordt) ontwikkelde methodieken voor langere tijd geborgd moeten worden en minder afhankelijk moeten zijn van tijdelijke financiering. Dit beleidsvoornemen moet in 2009 resulteren in een landelijk dekkend netwerk van circa 35 veiligheidshuizen¹.

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

Dit onderzoek naar de veiligheidshuizen heeft tot doel:

- Het beschrijven van de organisatie en werkwijzen van de veiligheidshuizen.
- Het beoordelen daarvan in relatie tot het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl.
- Het vaststellen van succes- en faalfactoren.

Door het onderzoek wil de beleidsdirectie Rechtsbestel van het Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie inzicht krijgen in verschillende uitvoeringsvarianten van veiligheidshuizen en de factoren die bijdragen cq afbreuk doen aan hun succes. Op basis hiervan wil de beleidsdirectie keuzes maken over eisen die gesteld worden aan de organisatie en werkwijzen van veiligheidshuizen.

In de startnotitie van het WODC² wordt een vierledige centrale probleemstelling geformuleerd:

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 Justitie in de Buurt nieuwe stijl?
4. Welke succes- en faalfactoren hebben bijgedragen aan de resultaten van de veiligheidshuizen?

¹ Tweede kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28684, nr. 119.

² Startnotitie WODC, Justitie in de Buurt nieuwe stijl ('veiligheidshuizen'), 19 juli 2007.

Het WODC heeft Adviesbureau van Montfoort gevraagd een reconstructie van het beleid en een procesevaluatie uit te voeren naar Justitie in de Buurt nieuwe stijl ('veiligheidshuizen'). Het onderzoek betreft de resultaten van de veiligheidshuizen, niet hun effecten. Een effectevaluatie is niet aan de orde, omdat ten eerste de causale relatie tussen de inspanningen van de veiligheidshuizen en de lokale veiligheidssituatie niet kan worden aangetoond en ten tweede het systeem van veiligheidshuizen sterk in opbouw en nog niet uitontwikkeld is.

1.2 Geschiedenis van de veiligheidshuizen

In 1997 werden vier pilots Justitie in de Buurt gestart met het doel om een nieuwe, buurtgerichte werkwijze te ontwikkelen door Justitie. In 'probleemwijken' in Amsterdam, Arnhem, Maastricht en Rotterdam werden kantoren van Justitie geplaatst. Maatschappelijke ontwikkelingen en aanpalende of flankerende beleidscontexten waren mede aanleiding tot de opkomst van Justitie in de Buurt. De opkomst kan worden gezien tegen de achtergrond van³:

- Stijging van bepaalde vormen van geregistreerde criminaliteit (vooral veel voorkomende criminaliteit en geweldscriminaliteit).
- Toegenomen politieke en bestuurlijke aandacht voor criminaliteit, (on)veiligheid en (on)veiligheidsgevoelens).
- De ontwikkeling van de beleidskaders 'Lokaal veiligheidsbeleid', 'Sociale Vernieuwing' en 'Grote Steden Beleid' met een oriëntatie op de aanpak van problemen van sociaal maatschappelijke aard, veiligheidsproblemen en problemen met betrekking tot de fysieke inrichting van de woon- en leefomgeving binnen grootstedelijke wijken (en buurten).
- Toename van samenwerking en integrale aanpak in het kader van veiligheidszorg.
- Decentralisatie en deconcentratie van delen van het overheidsbeleid mede in het kader van het gericht aanpakken van problemen.
- Vergroten van het vertrouwen van burgers in een werkzame strafrechtspleging (imago).

De jaren daaropvolgend is na een evaluatie van de vier experimenten (Luykx en Grapendaal, 1999) op basis van de notitie 'Justitie op maat aanwezig' (1999) het aantal JiB's selectief uitgebouwd. In 1998 startte het Front Office Eindhoven als alternatief voor Justitie in de Buurt. In 2002 startte de gemeente Tilburg als eerste met een 'veiligheidshuis' en verbreedde de samenwerking naar lokale partners in de zorg. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen en de evaluatie van de toenmalige JiB-vestigingen (Bakker & Terpstra, 2002) kondigde de minister van Justitie in december 2003 aan, dat er een ombouw van het beleid Justitie in de Buurt zou gaan plaatsvinden. Deze ombouw kan gezien worden in het licht van beleidsuitgangspunten uit het kabinetsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' (2002) van het kabinet Balkenende I, overgenomen door het kabinet Balkenende II. Die uitgangspunten waren:

³ Slump, G.J. 2003. Bemiddelingsmodaliteiten bij Justitie in de Buurt. DSP-groep. Amsterdam. Zie ook Terpstra, J. & Bakker G.D. & J. Terpstra. 2002. Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt. IPIT.

- Het bevorderen van een veilige leefomgeving.
- Het veiligheidsbeleid moet op lokaal niveau concreet gestalte krijgen.
- De verantwoordelijkheid voor de lokale aanpak ligt op decentraal niveau.
- Gebiedsgebonden politiezorg is een centraal uitgangspunt in de werkwijze van de politie.

Op dat moment ontwikkelde ook het Grotestedenbeleid zich verder; de ombouw van Justitie in de Buurt kwam tot stand in de periode van GSB-II (ontwikkelen). Van dat beleid was één van de doelstellingen het verbeteren van de veiligheid. Daarbij werd, nog meer dan bij GSB-I (pionieren), gesteld dat deze en andere doelstellingen slechts bereikt konden worden door een samenhangend geheel aan maatregelen. De opvolger van GSB-II (GSB-III) diende zich aan. Daarin wordt nog steviger geappelleerd aan de samenhang in doelstellingen om tot een 'krachtige stad' te komen. Voor het GSB-III dienen gemeenten een beknopt Meerjarig Ontwikkelingsplan op te stellen. Een van de doelstellingen is het *verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid*. Voor de veiligheidsdoelstelling is een directe link gelegd met het kabinetsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'.

In het kabinet Balkenende IV is het thema veiligheid de vijfde pijler in het beleidsprogramma 'Samenwerken, samenleven' van het kabinet. Het beleid Justitie in de Buurt valt onder deze vijfde pijler.

De ombouw van Justitie in de Buurt oude stijl in 2003 zorgde voor een nieuwe impuls. Het voorbeeld van het VH Tilburg is gebruikt voor de (latere) invulling van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl en heeft een prominente rol gespeeld bij de diffusie van het beleid Justitie in de buurt nieuwe stijl.

Justitie in de Buurt kreeg een andere opzet en een gewijzigde vorm van financiering. De nieuwe trefwoorden waren: snel, doelgericht en samenwerkingsgericht. Justitie in de Buurt nieuwe stijl maakte vanaf dat moment meer structureel en formeel ingebed onderdeel uit van een breder samenwerkingverband specifiek gericht op *lokale veiligheidsvraagstukken*. Daarin werken justitie, het lokaal bestuur, de politie en hulpverleningsorganisaties gezamenlijk aan een specifiek criminaliteitsprobleem. Inmiddels is de naam 'veiligheidshuizen' geadopteerd door bijna alle vestigingen die het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl uitvoeren.

In 2005 vingen de eerste veiligheidshuizen hun werkzaamheden aan. Overigens was er een aantal, dat de term al eerder hanteerden. Een aantal oude Justitie in de Buurt (JiB)-vestigingen heeft zich in het kader van het nieuwe beleid omgevormd tot veiligheidshuis. Per 1 december 2008 bestaan er 29 veiligheidshuizen⁴ in Nederland en zijn er dertien veiligheidshuizen in ontwikkeling.

⁴ Van deze 29 veiligheidshuizen bevinden zich er 5 in Amsterdam: de zogenaamde ketenunits.

1.3 Recente studies

Recent zijn er drie studies verschenen over de veiligheidshuizen. Het COT⁵ verrichte een kick scan naar de veiligheidshuizen. De centrale vraag in deze scan was wát de organisatorische randvoorwaarden voor het goed functioneren van het veiligheidshuis zijn en op welke wijze de gemeente invulling kan geven aan haar regierol. Het COT concludeert onder andere, dat het voeren van de regie een knelpunt is bij het veiligheidshuis. Het ontbreekt aan een hiërarchische relatie tussen de partners. Over de effectiviteit concluderen zij dat het van belang is om vooraf helder doelstellingen te formuleren om te beoordelen of een VH meerwaarde heeft. Het IVA⁶ heeft de casusoverleggen veelplegers en jeugd onderzocht van de veiligheidshuizen in de provincie Noord Brabant. Zij concluderen dat de meerwaarde vooral ontstaat door het sluiten van de keten door meer en betere afstemming tussen de ketenpartners. De casusoverleggen worden door de deelnemers en deelnemende instanties als een waardevol en zinvol instrument gezien voor de aanpak van jeugdige delinquenten en volwassen veelplegers. Ook wordt in dit onderzoek geconstateerd, dat de casusoverleggen qua functioneren het stadium van de kinderschoenen al zijn gepasseerd⁷.

Nelissen⁸ heeft een kompas voor de ontwikkeling van de veiligheidshuizen in de provincie Limburg uitgezet. De veiligheidshuizen in de provincie Limburg hebben ervoor gekozen gezamenlijk te werken aan de implementatie van het veiligheidshuis concept. De voortgang van deze ontwikkeling wordt periodiek geëvalueerd⁹. Dit geschiedt aan de hand van cases. De aanbevelingen richten zich vooral op het operationele niveau.

Deze studie gaat in op de beleidstheorie achter het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl én of en in welke mate dit beleid consistent door de veiligheidshuizen wordt uitgevoerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de onderzoeksopzet beschreven. Het hoofdstuk 3 gaat in op de reconstructie van de beleidstheorie. De veronderstellingen in de beleidstheorie komen terug in de latere hoofdstukken. In hoofdstuk 4 beschrijven we de portretten van zeven verschillende veiligheidshuizen. In de hoofdstukken 5 en 6 beschrijven we de uitkomsten van ons onderzoek naar de veiligheidshuizen. De veronderstellingen in de beleidstheorie komen aan bod. Dit op twee niveaus. Het hoofdstuk 5 beschrijft de uitkomsten op het niveau van de veiligheidshuizen. Het hoofdstuk 6 gaat in op de thema's binnen de veiligheidshuizen. Het laatste hoofdstuk 7 is de conclusie en bevat het antwoord op alle onderzoeksvragen.

⁵ Dammen, R. ea. 2008. Quick Scan Veiligheidshuizen. COT.

⁶ Bruinsma, M. 2008. Evaluatie casusoverleggen veelplegers en jeugd. IVA.

⁷ Bruinsma, M. 2008. Evaluatie casusoverleggen veelplegers en jeugd. IVA, p. 50.

⁸ Nelissen, Ph. P. 2008. Kompas voor de Veiligheidshuizen Limburg.

⁹ Nelissen, Ph. P. 2008. Tussentijdse Evaluatie Veiligheidshuisontwikkeling Limburg.

De verschillende veiligheidshuizen zijn niet uniform in het hanteren van een begrippenkader. Zo zijn er veiligheidshuizen die werken met de doelgroep veelplegers. Er zijn echter veiligheidshuizen die binnen de groep veelplegers nader onderscheid maken in actieve veelpleger, zeer actieve veelpleger of meerpleger. Soms is de doelgroep harde kern jeugd ondergebracht binnen veelplegers en soms binnen de doelgroep jeugd. Daar waar er voor dit onderzoek keuzes gemaakt moesten worden, is dit toegelicht.

En dan over het gebruik in dit rapport van de termen thema, aanpak en werkwijze. We duiden met de term *thema* op wat soms door veiligheidshuizen ook wel speerpunten, onderwerpen, projecten of een aanpak wordt genoemd. Een project heeft per definitie een tijdelijke status, terwijl deze in de veiligheidshuizen doorgaans structureel zijn ingebed en de status van project voorbij. Daarom gebruiken we in dit rapport hiervoor de term thema's. Bij het thema jeugd gaat het dan bijvoorbeeld om het aanpakken van schoolverzuim, overlastgevende jeugdgroepen, jeugdcriminaliteit of jeugdige veelplegers. Naar deze verschillende onderwerpen binnen een thema verwijzen we in dit rapport met de term *aanpak*. Binnen een aanpak worden vervolgens *werkwijzen* gebruikt, denk aan casusoverleg.

2 ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek valt uiteen in twee delen: de reconstructie van de beleidstheorie (paragraaf 2.1) en de procesevaluatie (paragraaf 2.2).

2.1 Reconstructie van de beleidstheorie

De startnotitie van het WODC¹⁰ geeft de kaders aan voor de reconstructie van de beleidstheorie van Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Bij de reconstructie gaat het om de achterliggende aannames van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl en via welke stappen verwacht kan worden dat de boogde resultaten worden bereikt. Hierbij gaat het dus om de redenering achter de uitgangspunten van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl en de mechanismen hoe de veiligheidshuizen een bijdrage leveren aan de veiligheids- en criminaliteitssituatie in bepaalde geografische- en/of probleemgebieden.

De onderzoeksvragen voor deze reconstructie zijn:

1. Wat zijn de (*impliciete*) uitgangspunten van de beleidsmakers bij of achter de inhoud, doelstellingen, aanpak en reikwijdte van het Justitie in de Buurt nieuwe stijl?
2. Via welke concrete stappen en mechanismen verwacht men dat de veiligheidshuizen de beoogde doelen realiseren?
3. In hoeverre is de beleidstheorie van het veiligheidshuis consistent, helder, logisch en doordacht?

Beperkingen

Het uitvoeren van een reconstructie van de beleidstheorie voor Justitie in de Buurt heeft beperkingen. Allereerst omdat er in de loop van de tijd verschuivingen zijn geweest in de beleidsdoelen. Ten tweede zijn in de overgang van Justitie in de Buurt oude stijl naar nieuwe stijl de beleidsdoelen niet opnieuw geëxpliciteerd of is de beleidstheorie niet expliciet beschreven. Er moet in belangrijke mate gereconstrueerd worden op basis van de documenten waarin het beleid Justitie in de Buurt oude stijl is beschreven of geëvalueerd. Ten derde is het relatieve gewicht van de afzonderlijke beleidsdoelen niet altijd duidelijk, evenmin als hun onderlinge relatie¹¹.

Werkwijze

De reconstructie van de beleidstheorie is beperkt van opzet en aard. Er zijn twee methoden ingezet. Eerst zijn de bronnen (beleidsdocumenten, interne en externe notities, memo's, kamerstukken) geanalyseerd. De analyse is gericht op achterliggende theoretische concepten.

¹⁰ Startnotitie WODC. Justitie in de Buurt nieuwe stijl ('veiligheidshuizen'). 19 juli 2007.

¹¹ Terpstra & Bakker, Met recht lokaal, p. 112.

Dit betreft zowel de concepten en de elementen die in deze documenten expliciet worden genoemd als de in deze documenten aanwezige impliciete verwijzingen. Vervolgens is dit schriftelijk bronnenonderzoek als basis gebruikt in zes interviews met de experts en de beleidsmakers die waren betrokken bij de ontwikkeling van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl (zie bijlage 2).

2.2 Procesevaluatie

Na de reconstructie van de beleidstheorie is de procesevaluatie uitgevoerd. Deze valt uiteen in twee delen: een vragenlijstonderzoek (met algemene en specifieke vragenlijsten per thema) en een verdiepingsonderzoek. Onderzoeksvragen voor beide fasen zijn in onderstaand schema weergegeven.

Schema 2.1: Overzicht van onderwerpen van onderdelen van de procesevaluatie

Onderwerp	Vragenlijst algemeen	Vragenlijst specifiek	Verdiepingsonderzoek
	niveau veiligheidshuizen	niveau thema	beide niveaus
Visie en opzet	x		x
Samenstelling en huisvesting	x		x
Regie en sturing	x	x	x
Doelstelling, methodieken en werkwijze	x	X	x
Output en resultaten	x	X	x
Samenwerking	x	X	x
Sterke en verbeterpunten	x	X	x
Consistente uitwerking van het beleid (organisatie, doelstellingen, werkwijze)			x

In het eerste deel van de procesevaluatie is een vragenlijstonderzoek uitgevoerd. Hiervoor zijn alle veiligheidshuizen benaderd. Vervolgens is een verdiepingsonderzoek uitgevoerd bij zeven veiligheidshuizen.

De kern van het vragenlijstonderzoek is een algemene vragenlijst. Deze is uitgezet om zicht te krijgen op de organisatie, de thema's, de doelstellingen en de samenwerking binnen de veiligheidshuizen. Elk veiligheidshuis is verder gevraagd om drie vragenlijsten in te vullen. Deze zijn elk specifiek gericht op één thema waaraan binnen het veiligheidshuis wordt gewerkt. In

deze specifieke vragenlijsten is gevraagd naar de doelstellingen, de werkwijzen en de resultaten. Aan alle veiligheidshuizen is gevraagd om de beschikbare documentatie op te sturen (zoals jaarplan, jaarverslag, evaluatie(s)).

In het tweede deel van de procesevaluatie zijn er zeven veiligheidshuizen geselecteerd. Bij deze is een verdiepingsonderzoek uitgevoerd. Hiervoor zijn interviews afgenomen met de directeur of de coördinator¹² en met de projectleider van een thema. Dit was meestal de voorzitter van een specifiek justitieel casusoverleg. Tenslotte is een groepsinterview gehouden met de betrokken partners in dit (justitieel) casusoverleg. De groepsinterviews vonden plaats op basis van een specifieke casus.

Schema 2.2: Ingezette methoden per fase

Vragenlijstonderzoek (alle veiligheidshuizen)	<ul style="list-style-type: none"> - Algemene vragenlijst over het veiligheidshuis. - Drie vragenlijsten over een specifiek thema. - Beschikbare documentatie (jaarverslag, jaarplan, evaluatie).
Verdiepingsonderzoek (zeven veiligheidshuizen)	<ul style="list-style-type: none"> - Interview directeur of coördinator veiligheidshuis. - Interview projectleider van een thema. - Groepsinterview deelnemers casusoverleg van een thema. (aan de hand van casestudies).

In de volgende paragrafen worden de opzet en de respons van beide onderdelen beschreven.

2.2.1 Opzet, methode en respons van het vragenlijstonderzoek

Eind februari 2008 zijn de vragenlijsten uitgezet bij de coördinatoren van alle dertig veiligheidshuizen. Om verschillende redenen bestaat de populatie voor het onderzoek uit in totaal 23 veiligheidshuizen¹³: dit is het aantal operationele veiligheidshuizen in februari 2008. De vragenlijst bestaat uit een algemeen deel over het veiligheidshuis en een specifiek deel met vragen over de drie belangrijkste thema's¹⁴. Bij de afname van de vragenlijsten is de respondenten de keuze geboden om dit schriftelijk of telefonisch te reageren. In tabel 2.1 is de respons op de algemene en de specifieke vragenlijsten weergegeven.

¹² De functienaam loopt uiteen, kan ook de bijvoorbeeld ketenbeheerder of manager zijn.

¹³ Aanvankelijk werden 30 veiligheidshuizen aangeschreven waarvan voor de 5 ketenunits te Amsterdam besloten is om 1 vragenlijst in te laten vullen. 1 veiligheidshuis was opgeheven, 2 vielen onder een ander veiligheidshuis en 1 startte pas later per 1 april 2008. Daarom bestaat de populatie in dit onderzoek uit 23 veiligheidshuizen.

¹⁴ Zie schema 2.1 voor onderwerpen in de vragenlijst.

Tabel 2.1: Respons

	Aantal	Percentage
Algemene vragenlijst:	23	100%
Respons	17	74%
Non-respons	6	26%
Specifieke vragenlijst:	23	100%
Respons	15	65%
<i>Waarvan 3 thema's ingevuld</i>	12	52%
<i>Waarvan 2 thema's ingevuld</i>	13	56%
Non-respons	5	35%

Van de in totaal 23 veiligheidshuizen hebben er zeventien de algemene vragenlijst ingevuld. Dit betekent een respons van 74%. Drie kwart van de veiligheidshuizen in Nederland zijn in dit deel van het onderzoek gerepresenteerd. De respons op het specifieke deel van het vragenlijstonderzoek is iets lager: vijftien van de 23 veiligheidshuizen vulden voor twee of drie thema's de vragen in (respons 65%). In totaal zijn er over de thema's 45 vragenlijsten ingevuld. De respons is hiermee alleszins redelijk te noemen. In bijlage 4 is de respons per veiligheidshuis weergegeven.

2.2.2 Opzet en methode verdiepingsonderzoek

Na de verwerking en analyse van de vragenlijsten is een verdiepingsonderzoek uitgevoerd. In dit deel van de procesevaluatie is bij zeven veiligheidshuizen nader ingegaan op de werkwijze van het veiligheidshuis en op één of twee specifieke thema's. Het verdiepende deel van de procesevaluatie is gericht op beantwoording van de volgende vragen:

1. Hoe is de regie en sturing geregeld?
2. Wat is doelstelling van het veiligheidshuis? Hoe past het gekozen project binnen de doelstelling? Welke methodieken worden ingezet om de doelstellingen te bereiken?
3. Wat zijn output en resultaten van het veiligheidshuis?
4. Hoe verloopt de samenwerking tussen de participerende organisaties?
5. In welke mate en op welke punten vormen de organisatie, doelstellingen en werkwijze van de veiligheidshuizen al dan niet een consistente uitwerking van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl?
6. Wat zijn succes- en faalfactoren van veiligheidshuizen?

De vragen zijn uitgewerkt in verschillende deelvragen (zie bijlage 5).

Er zijn drie methoden ingezet om deze vragen beantwoord te krijgen:

1. *Analyse van de beschikbare documenten*. De documenten die bij het vragenlijstonderzoek of later in de verdiepingfase zijn opgestuurd zijn geanalyseerd. De analyse was met name gericht op vraag 3: wat zijn de output en de resultaten, en in hoeverre worden de beoogde resultaten gehaald.
2. *Casestudies*. Binnen elk thema is een selectie gedaan van twee aselect gekozen cases. Voor deze cases is op basis van de beschikbare informatie uit het dossier nagegaan wie, wanneer, welke informatie toevoegt. Het doel hiervan was om zicht te krijgen op (1) de doorlooptijd en (2) de samenwerking. De aangeleverde cases bleken vooral geschikt voor het tweede doel. De cases zijn gebruikt als startpunt voor discussie in de groepsinterviews.
3. *Interviews*. Met de directeur of coördinator van de zeven veiligheidshuizen is een individueel interview gehouden. De vragen zijn meer algemeen van aard en gaan over het veiligheidshuis in brede zin. Een tweede interview heeft plaatsgevonden met de projectleider van het geselecteerde thema. In deze interviews staan weer de onderzoeksvragen 1, 2, 4, 5 en 6 centraal maar deze zijn toegespitst op het betreffende thema. Tot slot is een groepsinterview gehouden met de partners in dit thema: de actoren die informatie hebben toegevoegd aan de casus¹⁵. In enkele veiligheidshuizen is voorafgaand aan het groepsinterview (een deel van) het casusoverleg bijgewoond. De basis voor de groepsinterviews waren de beschreven cases. In de groepsdiscussie komen op basis van de cases de onderlinge samenwerking¹⁶, de meer persoonsgerichte en integrale aanpak aan de orde. Door de concrete casuïstiek als startpunt te nemen, was het mogelijk de meningen over de samenwerking scherp te krijgen. Vragen die aan de orde zijn gekomen: Zien de ketenpartners meer samenwerking dan voorheen? Hoe komt dit? Waaruit blijkt dat? Wat is er anders geworden? Wat is er niet anders geworden? En waar leidt dit toe?

Per veiligheidshuis zijn er dus drie interviews gehouden. Twee individuele interviews met de directeur of coördinator en de projectleider en één groepsinterviews met de ketenpartners. In de verdiepende fase is ingegaan op de drie hoofdthema's veelplegers, jeugd en huiselijk geweld. Elk thema is aan bod gekomen in twee veiligheidshuizen. Daarnaast zijn er drie aanvullende thema's geselecteerd die elk in één of twee veiligheidshuizen aan de orde kwamen. De vernieuwende thema's betroffen: de nazorg voor ex-gedetineerden, Antilliaanse risicjongeren en de aanpak van drugs. In de verdiepende fase is de veiligheidshuizen (evenals in het brede vragenlijstonderzoek) wederom gevraagd om relevante documenten aan te leveren.

¹⁵ Welke organisaties dit zijn varieert sterk, afhankelijk van thema en invulling binnen het veiligheidshuis. Zie ook paragraaf 6.2.

¹⁶ Wat gaat goed in deze casus, wat kan beter en hoe speelt dit in andere casus?

2.2.3 *Representativiteit en generaliseerbaarheid*

Om de representativiteit van het vragenlijstonderzoek te bezien, vergelijken we de onderzoeksgroep en de populatie voor wat betreft het aandeel van de G31- en de G4-steden en de regionale spreiding. Er zijn landelijk in totaal achttien G31-steden met een veiligheidshuis. In het onderzoek zijn driekwart (14) van de veiligheidshuizen opgenomen. Van de vier grote steden (G4) heeft alleen de gemeente Den Haag geen veiligheidshuis. De gemeente Rotterdam heeft twee JiB's. Twee van de drie G4-steden met een veiligheidshuis/JiB-vestigingen zijn in het vragenlijstonderzoek vertegenwoordigd. Het valt op dat een groot deel (57%, namelijk dertien van de 23) van de veiligheidshuizen in de twee grote zuidelijke provincies liggen. De provincies Noord-Brabant en Limburg zijn in het vragenlijstonderzoek ongeveer evenredig vertegenwoordigd zijn met 53% (negen van de zeventien). Op basis van deze vergelijkingen tussen de onderzoeksgroep en de populatie en het feit dat de respons alleszins redelijk te noemen is concluderen we dat de resultaten uit het vragenlijstonderzoek redelijk tot goed representatief kunnen worden geacht voor alle veiligheidshuizen in Nederland.

Het verdiepende deel van het onderzoek is gericht op een selectie van zeven veiligheidshuizen. Om toetsing van de beleidstheorie mogelijk te maken, is gestreefd naar een optimale representativiteit van deze zeven veiligheidshuizen voor het landelijke beeld. Dit is gedaan door voorafgaand aan de selectie enkele criteria op te stellen op basis waarvan is bepaald welke veiligheidshuizen in het verdiepingsonderzoek zouden worden opgenomen.

Hieronder zijn de selectiecriteria weergegeven:

- Veiligheidshuis of JiB is uiterlijk 1 juli 2006 operationeel.
- Spreiding (G4 en regionale spreiding).
- Al dan niet fysieke samenwerking op één locatie.
- Reikwijdte van de veiligheidshuizen (deelgemeente, gemeente, regionaal).
- Verschillende vormen van aansturing (OM, gemeente).

Vier veiligheidshuizen zijn vooraf uitgesloten van selectie in de verdiepingsfase omdat ze pas operationeel werden na 1 juli 2006. Verder zijn de ketenunits Amsterdam uitgesloten omdat de betrokken onderzoekers hier recentelijk een onderzoek uitvoerden.

Overigens zijn we bij het uitvoeren van het onderzoek na de aanvankelijke selectie gedwongen enkele wijzigingen door te voeren. Zo hebben VH Den Helder (nazorg strafrechtelijke aanpak) en JiB Rotterdam-West (huiselijk geweld) bij nader inzien toch niet deelgenomen voor deze thema's wegens personeelwisselingen bij de ketenmanagers gedurende de looptijd van het onderzoek. VH Bergen op Zoom (huiselijk geweld) en VH Maas & Leijgraaf (nazorg) waren bereid om alsnog mee te werken aan het verdiepende deel van de evaluatie. De spreiding werd hierdoor iets gewijzigd: er is slechts één veiligheidshuis van de G4 in het onderzoek betrokken. Het aandeel van de provincies Noord-Brabant en Limburg (vier van de zeven veiligheidshuizen)

is hierdoor niet minder representatief (landelijk: 57%). Het belangrijkste uitgangspunt, een goede spreiding over de verschillende thema's, is ook gehandhaafd.

Op basis van de top-3 van thema's van de veiligheidshuizen ontstaat de volgende indeling:

Schema 2.3: Geselecteerde thema's binnen de veiligheidshuizen

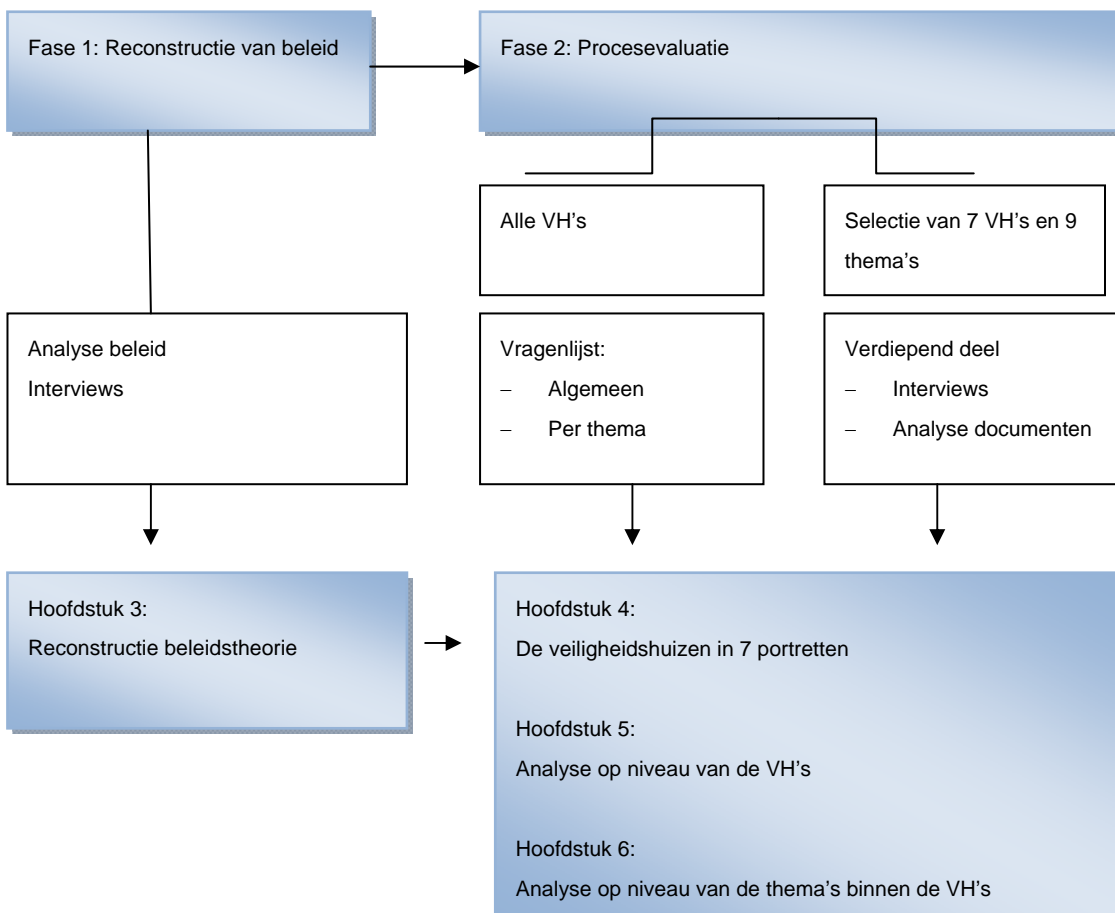
Thema	Jeugd	Veelplegers	Huiselijk geweld
VH	1. VH Maas & Leijgraaf 2. VH Enschede	3. VH Utrecht 4. VH Breda	5. VH Heerlen 6. VH Bergen op Zoom
Thema	Aanpak Drugs en Alcohol	Nazorg strafrechtelijke aanpak	Antilliaanse risicojongeren
VH	7. VH Enschede	8. VH Maas & Leijgraaf	9. VH Den Helder

In het schema is te zien dat in totaal zes hoofdthema's en drie vernieuwende thema's in de analyse zijn betrokken bij in totaal zeven veiligheidshuizen. Van VH Enschede en VH Maas & Leijgraaf zijn elk twee thema's in de evaluatie betrokken.

2.3 De onderzoeksfasen in de hoofdstukken

Tenslotte geven we in grote lijnen schematisch weer wat in de verschillende hoofdstukken aan de orde komt.

Figuur 2:1 Onderzoeksonderdelen en hoofdstukken



3 RECONSTRUCTIE VAN DE BELEIDSTHEORIE

Het beleid veronderstelt dat bepaalde doeleinden door het inzetten van bepaalde middelen kunnen worden bereikt. Dit onder de aanwezigheid van voorwaarden of omstandigheden¹⁷. Het veiligheidshuis is het middel om een (maatschappelijk) probleem aan te pakken. Daarbij liggen bepaalde veronderstellingen aan dit beleid ten grondslag. Deze zijn te beschouwen als de hypothesen van de (beleids)theorie¹⁸.

Strikt genomen dienen de veronderstellingen die aan de beleidstheorie ten grondslag liggen eerst te worden geëxpliciteerd en getoetst. Beleid is vaak een resultante van een politiek proces¹⁹. Er liggen dan wel veronderstellingen achter het beleid waarom het zou moeten werken maar de veronderstellingen zijn vaak niet geëxpliciteerd, laat staan getoetst. Voor het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl is dit niet anders. Dit beleid is voor een deel een voortzetting van Justitie in de Buurt oude stijl dat vanaf 1997 vorm heeft gekregen. De doelstellingen, de reikwijdte en de financiering van Justitie in de Buurt zijn de afgelopen tien jaar verschillende keren aangepast²⁰. In de notities over Justitie in de Buurt is geen overkoepelende, vooraf geëxpliciteerde beleidstheorie aangetroffen.

Het WODC vraagt bij de evaluatie van Justitie in de Buurt nieuwe stijl om een reconstructie van de beleidstheorie waarbij de (*impliciete*) uitgangspunten achter de inhoud, doelstellingen en aanpak geoperationaliseerd worden²¹. Deze reconstructie vindt lopende de uitvoering van het beleidsprogramma plaats. Tussen het eerste ontwerp van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl (eind 2003) en deze evaluatie zit een tijdspanne van vier jaar. Het achteraf reconstrueren van een beleidstheorie heeft dan beperkingen:

1. Het risico bestaat van inkleuring achteraf; voortschrijdend inzicht en ontwikkelingen in de praktijk geven het beleid met terugwerkende kracht inkleuring.
2. De plannen worden tussentijds bijgesteld.
3. De mechanismen staan niet expliciet op papier.

Voor de reconstructie zijn beleidsdocumenten geraadpleegd en er zijn vijf interviews gehouden met de deskundigen.

Dit hoofdstuk bestaat uit drie paragrafen. De eerste paragraaf schetst de ontwikkeling van het beleid Justitie in de Buurt: van oude stijl naar nieuwe stijl. In de tweede paragraaf is de

¹⁷ De Haan, W.J.M., 1997. Evaluatie integraal veiligheidsbeleid: een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam. Den Haag. SCP.

¹⁸ Hoogerwerf, 1984; Leeuw, 1987; Swanborn, 2007.

¹⁹ Leeuw, 2003.

²⁰ Terpstra & Bakker, 2002; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VI, nr. 120; Notitie Toekomst Justitie in de Buurt/veiligheidshuizen, 26 juni 2007.

²¹ Startnotitie WODC. Justitie in de Buurt nieuwe stijl ('veiligheidshuizen'). 19 juli 2007.

reconstructie van het beleid weergegeven. De doelen en de werkwijzen van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl worden weergegeven. In de derde paragraaf zijn op basis van de reconstructie de belangrijkste veronderstellingen (de hypothesen) van het beleid uitgewerkt.

3.1 Het beleid Justitie in de Buurt

3.1.1 Justitie in de Buurt oude stijl

Het beleid Justitie in de Buurt is ontstaan tegen een maatschappelijke achtergrond van toenemende criminaliteit, het ontstaan van lokaal veiligheidsbeleid en als resultante van een politiek proces. De maatschappelijke ontwikkelingen die leidden tot het ontstaan van het beleid Justitie in Buurt staan in paragraaf 1.2 beschreven. Het politieke proces lag hierin dat twee beleidsambtenaren van het Ministerie van Justitie een werkbezoek hadden gebracht aan het 'Maison de la Justice' in Frankrijk. De ambtenaren zagen Justitie in de Buurt als schakel tussen de horizontale, lokale overheid en de verticaal, centraal aangestuurde landelijke overheid. De idee werd omarmd door de minister, de top van het departement en de voorzitter van het college van procureurs-generaal. Het Ministerie van Justitie start in 1997 met vier pilots Justitie in de Buurt met het doel om een nieuwe, buurtgerichte werkwijze te ontwikkelen voor Justitie. In 'probleemwijken' in Amsterdam, Arnhem, Maastricht en Rotterdam werden kantoren van Justitie geplaatst. In deze vier kantoren werkte een team van ongeveer drie personen (vaak een Officier van Justitie, een parketsecretaris en een administratieve medewerker) aan de aanpak en het oplossen van veel voorkomende criminaliteit in de wijk. Doel van het beleid Justitie in de Buurt was om samen met relevante (keten)organisaties snel, doelgericht en in nauwe afstemming te interveniëren bij criminele en veiligheidsproblematiek in de vorm van een wijkgerichte en/of probleemgerichte aanpak. Dit om de '*objectieve veiligheid en veiligheidsgevoelens in buurten met ernstige gedragsproblemen*' te vergroten.

Justitie in de Buurt trachtte justitie voor meer burgers meer zichtbaar te maken. In deze Justitie in de Buurt kantoren ontstond experimenteerruimte om een actieve, probleemgerichte benadering invulling te geven. Er kwam in de pilots aandacht voor preventie - het vroegtijdig terugdringen of verminderen van crimineel gedrag - , buitengerechtelijke activiteiten en de justitiële stok achter de deur. Een visie bij de buitengerechtelijke activiteiten was het op een vernieuwende manier van inzetten van instrumenten "in de schaduw van het strafrecht". Dat hield in dat Justitie in de Buurt trachtte tot een meer op de persoon afgestemde aanpak te komen, het alternatief afdoen van strafzaken, hulpverlening voor daders of verdachten en slachtoffergerichte werkwijzen. Deze alternatieve werkwijzen bleken vooral effectief als er een zogenaamde justitiële stok achter de deur geregeld was²².

²² Terpstra & Bakker, Met recht lokaal, p. 186.

In 2002 verschijnt er een evaluatie naar de JiB's²³ in opdracht van het WODC. Uit dit onderzoek blijkt dat de waarde van de JiB's niet afgerekend kan worden op het einddoel 'vergroten van de subjectieve veiligheid in de betrokken buurten'. Het effect van Justitie in de Buurt op dit doel kon niet worden aangetoond. De onderzoekers vonden dat dit einddoel en het middel niet de belangrijkste waarde was van de JiB's. De meerwaarde lag vooral in de gehanteerde werkwijzen, vinden de onderzoekers²⁴:

“Deze maken meer gerichte, directe, integrale reacties op maat mogelijk op problemen van overlast en criminaliteit. Een belangrijke voorwaarde om deze meerwaarde (..) te realiseren, is de hechte samenwerking tussen verschillende partijen rond de oplossing en aanpak van concrete problemen in de betreffende wijken.(p. 186)”

In een artikel in SEC (2002) met de kop 'Justitie in de buurt: geen aantoonbare effecten' waarin de evaluatie van IPIT werd besproken, zorgde voor meer weerstand tegen het beleid Justitie in de Buurt. Er waren echter in de regio's een aantal voorstanders van de opzet van Justitie in de Buurt. Enkele ontwikkelingen gaven het beleid Justitie in de Buurt een nieuwe impuls:

1. Een aantal steden (Heerlen, Eindhoven en Tilburg) had geen eigen parket en wilde het Openbaar Ministerie dichterbij het lokale veiligheidsbeleid hebben. In een aantal arrondissementen werd besloten tot het opzetten van 'dependances'. Als gevolg hiervan ontstond in Eindhoven één van de eerste Front Office van het Openbaar Ministerie als alternatief voor Justitie in de Buurt. Nieuw was het in plaats van in de buurt het op stedelijk niveau aanpakken van criminaliteits- en overlastproblematiek. De Front Office Eindhoven had vooral als doel het versnellen van de doorlooptijden in de strafrechtsketen en werkte daartoe samen met de justitiepartners. Het Openbaar Ministerie streefde naar een meer efficiënte bedrijfsvoering.
2. De gemeente Tilburg wilde het de criminaliteitsproblemen in de stad aanpakken. Zij haalden daartoe een dependance van het Openbaar Ministerie naar Tilburg. Onder aanvoering van enkele sleutelfiguren (een commissie onder leiding van Fijnaut) wordt door alle ketenpartners samengewerkt aan aanpakken van problemen in de stad. In vergelijking met het Front Office Eindhoven verbreedt Tilburg de samenwerking in de keten naar een aantal belangrijke zorgpartners. Dit noemden zij het 'Veiligheidshuis Tilburg'.

3.1.2 Justitie in de Buurt nieuwe stijl

In december 2003 gaf de minister van Justitie aan dat er een ombouw van het Justitie in de Buurt beleid zou gaan plaatsvinden. De redenen²⁵ waren volgens het Ministerie van Justitie gelegen in:

²³ Terpstra, J. & Bakker, I. 2002. Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt. IPIT.

²⁴ Terpstra, J. & Bakker, I. 2002. Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt. IPIT, p. 186.

²⁵ TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 IV, nr. 120.

- De knelpunten in de financiering en de kosten; het hebben van een fysiek wijkbureau van justitie is vanuit de optiek van het Openbaar Ministerie een relatief dure manier om een bijdrage te leveren aan de aanpak van criminaliteit en onveiligheid op lokaal niveau.
- Het beperkte werkgebied (teveel gebonden aan één wijk) van de JiB's. Lokale aanwezigheid blijft nodig maar kan op meerdere manieren en dient flexibel te worden ingericht.
- De redelijk kwetsbare werkwijze binnen de kleine wijkbureaus en de geringe flexibiliteit. Er is niet meer altijd een eigen gebouw nodig.
- De samenwerking op lokaal niveau diende te worden uitgebreid tot een groter aantal partners om het draagvlak en de slagkracht te vergroten en om meer verschillende interventiemogelijkheden te kunnen inzetten. Voor de samenwerking binnen Justitie in de Buurt nieuwe stijl werd gemikt op organisaties binnen de kringen van de politie, de justitie, de gemeente, de provincie, de hulpverlening, (na)zorg en andere partners.
- Justitie in de Buurt nieuwe stijl moest meer aansluiten bij het veiligheidsbeleid en de veiligheidsthema's binnen een gemeente of regio. Zo kan een samenwerkingsverband zich specifiek richten op bijvoorbeeld de aanpak van veelplegers of huiselijk geweld.

Het in 2002 opgerichte VH Tilburg diende als voorbeeld voor de (latere) invulling van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Justitie in de Buurt nieuwe stijl kreeg in 2004 een andere opzet en een gewijzigde vorm van financiering. Justitie in de Buurt nieuwe stijl maakte vanaf dat moment meer structureel en formeel ingebed onderdeel uit van een breder samenwerkingsverband specifiek gericht op het *lokale veiligheidsvraagstuk*. Daarin werken justitie - en zorgpartners gezamenlijk aan een specifiek criminaliteitsprobleem. Dit richtte zich niet noodzakelijkerwijs op een wijk, maar kon zich ook richten op een bepaald probleemgebied en/of een bepaalde doelgroep. Het Ministerie van Justitie, dat tot dan toe de JiB's financierde, zegde toe nog drie jaar een financiële bijdrage²⁶ te leveren, waarna de betrokken organisaties zelf voor structurele financiering van Justitie in de Buurt nieuwe stijl (de term veiligheidshuis wordt daarbij geïntroduceerd) moesten zorgen. Enkele gemeenten maakten in de begroting van het lokaal veiligheidsbeleid ruimte voor financiering van Justitie in de Buurt. Ook andere aan het samenwerkingsverband deelnemende organisaties moesten gaan meebetalen aan Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Een mogelijkheid voor de JiB's oude stijl was om te kiezen voor een projectmatige aanpak op basis van cofinanciering waar het Ministerie van Justitie financieel aan bij zou dragen.

Qua financiering werd vanaf 2004 de bijdrage van justitie²⁷ gezien als een 'startsubsidie' voor hooguit drie jaar. Deze visie heeft in 2007 echter plaatsgemaakt voor de intentie van het Ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie tot structurele financiering van de justitieonderdelen van de veiligheidshuizen²⁸. De reden hiervoor is de behoefte om de binnen

²⁶ Dit was € 200.000 per veiligheidshuis.

²⁷ Dit is € 200.000 per veiligheidshuis ongeacht de grootte van de regio.

²⁸ Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/veiligheidshuizen. 26 juni 2007.

de veiligheidshuizen ontwikkelde methodieken voor langere tijd te borgen en minder afhankelijk te maken van tijdelijke subsidies. Vanwege deze voorgenomen wijziging kan de financiering van de veiligheidshuizen in dit onderzoek buiten beschouwing blijven. Het kabinet streeft inmiddels naar een landelijk dekkend netwerk van de veiligheidshuizen²⁹.

3.2 De theorie achter het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl

Voor de reconstructie is gebruik gemaakt van de beleidsdocumenten en de interviews. Daarin is gezocht naar relaties tussen de (eind)doelen van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl en de werkwijze. Op welke wijze werkt het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl aan de (eind)doelen? Daarbij is onderscheid gemaakt tussen einddoelen en de meer intermediaire of beleidsdoelen. Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl heeft zich in de loop van de jaren verder ontwikkeld en is gebaseerd op het beleid Justitie in de Buurt oude stijl. Voor een reconstructie van de theorie moest daarom teruggegrepen worden door ons op het beleid Justitie in de Buurt oude stijl. Over het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl zijn vijf beleidsdocumenten beschikbaar³⁰.

3.2.1 De inhoud

Voor welke (inhoudelijke) problemen biedt het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl een oplossing? Justitie in de Buurt nieuwe stijl staat voor de *wijkgerichte en/of probleemgerichte aanpak* van veiligheids- en criminaliteitsproblemen³¹.

Het gaat vooral om zogenoemde 'overlastcriminaliteit' schrijft het Ministerie van Justitie. Bij de analyse van de achtergronden schrijft het Ministerie van Justitie dat het veelal om jongeren gaat die zich in deze wijken schuldig maken aan antisociaal gedrag (overlast, dreigend rondhangen en delictgedrag). We constateren dat bij de opzet van Justitie in de Buurt in het beleid de doelgroep jongeren niet meer specifiek voorkomt. Wel komt de wijk of probleemgerichte aanpak als afbakening terug: "*een samenwerkingsverband kan ingezet worden voor een specifiek (probleem)gebied, maar richt zich niet noodzakelijkerwijs op één afgebakende wijk. Immers, zowel problemen als personen die de problemen veroorzaken hoeven zich niet aan de grenzen van één specifieke wijk te houden*"³².

²⁹ Beleidsprogramma Samen werken aan Nederland, hoofdstuk Veiligheid, stabiliteit en respect, 2007.

³⁰ Justitie in de Buurt. F&A 5745. Mei 2005; Ministerie van Justitie. 2003. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 19 december 2003. Vergaderjaar 2003-2004. TK 29 200 VI. Nr. 120; Ministerie van Justitie. 2004. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 29 oktober 2004. Vergaderjaar 2004-2005. TK 29 800 VI. Nr. 33; Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/veiligheidshuizen, 26 juni 2007; Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Stand van zaken justitie in de buurt. Brief aan de minister van Justitie, 27 maart 2007.

³¹ Justitie in de Buurt. F&A 5745. Mei 2005.

³² Justitie in de Buurt. F&A 5745. Mei 2005.

In een brief van het Ministerie van Justitie aan de Tweede Kamer wordt de probleemgerichte aanpak toegelicht: “*daarnaast kan de samenwerking ingezet worden op een specifieke probleemaanpak zoals de (jeugdige) veelplegers of huiselijk geweld*”³³. De wijk is een geografisch afgebakende eenheid die vooral een centraal element was bij het beleid Justitie in de Buurt oude stijl. De toenmalige JiB-vestigingen waren gelegen in een probleemwijk³⁴.

Een nadere uitwerking van begrippen als overlastcriminaliteit of veelplegers is in de documenten van het Ministerie van Justitie die gaan over het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl niet te vinden. We merken op dat globaal is gedefinieerd aan welke problemen specifiek gewerkt gaat worden. Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl richt zich op een probleem in één wijk of een specifieke aanpak gericht op veiligheids- en criminaliteitsproblemen.

3.2.2 *Het einddoel*

Het einddoel van Justitie in de buurt nieuwe stijl is terug te vinden in de vergaderstukken van de Tweede Kamer (2003-2004, 29 200 VI, nr. 120). De inzet zal zijn dat het beleid *effect* dient te hebben in een probleemwijk. Dit wordt in de beleidsdocumenten geoperationaliseerd als het aanpakken van hardnekkige vormen van overlast, lichtere vormen van criminaliteit en leefbaarheidproblematiek³⁵. In de interviews spreken de betrokkenen van ‘afname van de overlast of criminaliteit’³⁶.

De onderzoekers constateren dat de einddoelen van het beleid Justitie in de Buurt oude stijl niet expliciet zijn geschrappt. Zij zijn - ook al omdat Justitie in de Buurt nieuwe stijl een ombouw is van beleid Justitie in de Buurt oude stijl - nog steeds aanwezig. Het gaat om de volgende twee einddoelen:

- Het vergroten van de zichtbaarheid van justitie door deconcentratie en voor vertrouwensherstel³⁷. Justitie constateerde een afbrokkelend vertrouwen van de burgers in de effectiviteit van het Justitieapparaat. De decentralisering van de overheid en de noodzaak van vertrouwensherstel maakten dat Justitie zocht naar nieuwe operationele vormen. Justitie in de Buurt poogde een schakel te vormen tussen de horizontaal georganiseerde lokale samenleving en de verticale georganiseerde koker van Justitie³⁸.

³³ Ministerie van Justitie. 2003. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 19 december 2003. Vergaderjaar 2003-2004. TK 29 200 VI. Nr. 120.

³⁴ Ministerie van Justitie. 2003. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 19 december 2003. Vergaderjaar 2003-2004. TK 29 200 VI. Nr. 120.

³⁵ Persbericht ‘Nieuwe opzet Justitie in de Buurt, 15 januari 2004; Justitie in de Buurt, mei 2005, Feiten & Achtergronden.

³⁶ Interview.

³⁷ Justitie op maat aanwezig. De toekomst van Justitie in de Buurt, Ministerie van Justitie, 1999.

³⁸ Interview.

- Het vergroten van de gevoelens van veiligheid van de burger. Het starten met Justitie in de Buurt had direct te maken met de toename van de geregistreerde criminaliteit (geweldsmisdrijven) en de concentratie van veiligheidsproblemen in sommige stadsdelen en wijken van middelgrote steden³⁹.

Het loslaten van deze doelstelling komt niet expliciet aan de orde in de notities over de overgang van Justitie in de Buurt oude stijl naar Justitie in de Buurt nieuwe stijl⁴⁰. Wel is het aanpassen van de doelen door de geïnterviewden bevestigd. Daarnaast wordt de reikwijdte van Justitie in de Buurt, de zogenaamde ‘problematische woonwijken’, aangepast. De inzet zal zijn dat het beleid *effect* dient te hebben in een probleemwijk, niet dat de samenwerking specifiek gericht moet zijn op een afgebakende wijk. Dit betekende dat Justitie in de Buurt nieuwe stijl minder gericht is op het vergroten van de zichtbaarheid van justitie in de buurt.

Tabel 3.1: Einddoelen van Justitie in de buurt oude en nieuwe stijl

	Justitie in de buurt Oude stijl	Justitie in de buurt Nieuwe stijl
Expliciet	<ul style="list-style-type: none"> - Verbeteren veiligheidgevoelens van burgers - Vergroten van de zichtbaarheid van justitie - Verminderde overlastcriminaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Verminderde overlastcriminaliteit
Impliciet		<ul style="list-style-type: none"> - Verbeteren veiligheidgevoelens van burgers - Vergroten van de zichtbaarheid van justitie

3.2.3 De beleidsdoelen

Als beleidsdoel is kernachtig geformuleerd dat: ‘(...) door afstemming en taakverdeling op lokaal niveau slagvaardiger wordt gewerkt, de aanpak meer wordt toegespitst en daardoor snellere en betere resultaten worden bereikt⁴¹. Hoe de doelen geoperationaliseerd moeten worden, is bij de ombouw van het beleid Justitie in de Buurt in 2003 niet beschreven. Er is geen nieuwe beleidsnota geschreven⁴² waarin doelstellingen opnieuw geformuleerd zijn en de

³⁹ Justitie op maat aanwezig. De toekomst van Justitie in de Buurt, Ministerie van Justitie, 1999.

⁴⁰ Ministerie van Justitie. 2003. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 19 december 2003. Vergaderjaar 2003-2004. TK 29 200 VI. Nr. 120.

⁴¹ Ministerie van Justitie. 2003. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 19 december 2003. Vergaderjaar 2003-2004. TK 29 200 VI. Nr. 120.

⁴² Interview.

(impliciete) uitgangspunten staan beschreven. Wel komt een operationalisatie van deze doelen in een brief van het Ministerie van Justitie⁴³ uit 2007 aan de orde:

- De intensieve samenwerking maakt het mogelijk reacties af te stemmen op individuele omstandigheden.
- De hechte relaties tussen bij Justitie in de Buurt betrokken partners maakt het mogelijk directer en in veel opzichten sneller te reageren.
- De partijen zijn in staat problemen in de buurt te signaleren en kunnen daardoor in een vroegtijdiger stadium interveniëren.

De omschrijvingen van deze doelen blijven globaal. We geven op basis van het beleid Justitie in de Buurt oude stijl, de evaluatie van IPIT en de interviews een nadere uitwerking van de drie beleidsdoelen⁴⁴:

1. *Het komen tot een op de persoon afgestemde, integrale aanpak*⁴⁵. Dit wordt de *persoongerichte aanpak* genoemd. Het gaat daarbij om het maken van verbindingen tussen de partners in het strafrecht en de partners in de zorg. Bij de persoonsgerichte focus is er sprake van het omsingelen van het probleem van de cliënt door alle betrokkenen. Het is de krachten bundelen waarbij de kwaliteit van de interventie voorop staat⁴⁶. Het doel 'het komen tot eenpersoonsgerichte aanpak' komt minder voor in de beleidsdocumenten. Wel noemen de geïnterviewden dit expliciet als één van de doelen van Justitie in de Buurt nieuwe stijl.
2. *Het verbeteren van de doorlooptijden*. Het gaat hier vooral om de snelheid binnen de strafrechtsketen. Het justitiële casusoverleg speelt hierin een belangrijke rol. Het is een middel om de snelheid in de strafrechtsketen te bevorderen.
3. *Het vroegtijdig onderkennen van problemen*⁴⁷. Dit aspect wordt specifiek aan de veiligheidshuizen gerelateerd. Idealiter fungeert het veiligheidshuis als een 'uitkijkpost'⁴⁸. Zij hebben verbindingen met de wijken en weten welke problemen in welke wijken spelen. Dit maakt het mogelijk om adequaat te reageren.

De onderzoekers merken op dat de beleidsdoelen zich op verschillende niveaus bevinden binnen de effectketen van input, throughput, output, outcome en impact. Dit wordt verderop in het hoofdstuk uitgewerkt. Het tweede dat ons opvalt, is dat bij het vroegtijdig onderkennen van problemen vooral de wijk of de buurt bedoeld wordt. Het gaat hier niet om vroegtijdige interventies op individueel niveau.

⁴³ Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/veiligheidshuizen, 26 juni 2007.

⁴⁴ De termen persoonsgerichte aanpak (PGA), betere doorlooptijden zijn niet even expliciet in de beleidsdocumenten terug te vinden.

⁴⁵ Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/ veiligheidshuizen, 26 juni 2007.

⁴⁶ Interview.

⁴⁷ Terpstra & Bakker, Met recht lokaal, p. 129.

⁴⁸ Interview.

3.2.4 De werkwijze

Op welke wijze wordt er aan de doelen gewerkt? Waarom zou het beleid Justitie in de Buurt werkzaam - meer effectief - zijn dan de oude situatie waarin de (justitie)onderdelen elk vanuit hun eigen taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid hun werkzaamheden verrichten? De aanpak stond er van oudsher - Justitie in de Buurt oude stijl - al uit dat een aantal justitiële ketenpartners samenwerken aan de veiligheid in een wijk. Over deze samenwerking wordt in een brief van het Ministerie van Justitie geconcludeerd⁴⁹: "*Justitie in de Buurt ontleent haar betekenis vooral aan de hechte en intensieve samenwerking tussen uiteenlopende partijen rond concrete problemen*".

De hechte en intensieve samenwerking is het werkzame element van het beleid Justitie in de Buurt. Bij de ombouw van het beleid Justitie in de Buurt oude stijl naar Justitie in de Buurt nieuwe stijl in december 2003 geeft de minister van Justitie invulling aan deze vorm van samenwerking. De beleidswijzigingen waren, samengevat, gericht op:

1. Brede veiligheidssamenwerkingsverbanden op lokaal niveau; het gaat niet meer alleen om partners in de strafrechtsketen maar ook om zorgpartners. Naast een duidelijke afstemming in de strafrechtsketen is in toenemende mate een verbinding gemaakt met de bestuurlijke trajecten (preventie en nazorg) en de zorgtrajecten (vooral in verslavingszorg en de GGZ)⁵⁰.
2. Lokale aanwezigheid blijft nodig maar kan op meerdere manieren en dient flexibel te worden ingericht; er volgens het Ministerie van Justitie niet meer altijd een eigen gebouw nodig⁵¹.

Het eerste punt komt voort uit de behoefte om het criminaliteitsprobleem aan te pakken door een integrale persoonsgerichte of gebiedsgerichte aanpak⁵². Er is niet alleen meer sprake van afstemming tussen de partners in de strafrechtsketen⁵³.

Een eigen gebouw was niet altijd meer nodig. De constructie (Justitie in de Buurt oude stijl) met kleinere wijkbureaus werd als kwetsbaar beoordeeld vanwege de relatief hoge bureaunkosten en ontwikkeling tot institutionele voorzieningen⁵⁴. Dit laatste werd als ongewenst beoordeeld. Toch wordt het werken vanuit *één fysieke locatie* wel randvoorwaardelijk gezien voor een adequate samenwerking⁵⁵. Meer recent in 2007 vindt er een aanscherping plaats over het samenwerken

⁴⁹ Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/ veiligheidshuizen, 26 juni 2007.

⁵⁰ Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/ veiligheidshuizen, 26 juni 2007.

⁵¹ WODC, startnotitie 1578, 19 juli 2007.

⁵² Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/ veiligheidshuizen, 26 juni 2007.

⁵³ Politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau HALT, (jeugd)reclassering, aanbieders van alternatieve straffen zoals Leger des Heils.

⁵⁴ Ministerie van Justitie. 2003. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 19 december 2003. Vergaderjaar 2003-2004. TK 29 200 VI. Nr. 120.

⁵⁵ Ministerie van Justitie. 2003. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 19 december 2003. Vergaderjaar 2003-2004. TK 29 200 VI. Nr. 120.

op een fysieke locatie. Bij nieuwe initiatieven is het uitgangspunt dat er fysiek binnen een veiligheidshuis wordt samengewerkt⁵⁶.

We merken op dat de focus van een bureau in één wijk waarin een beperkt aantal (vooral justitie) partners samenwerken, verschuift naar grotere geografische gebieden of probleemgebieden en bredere samenwerking tussen zowel justitiepartners als zorgpartners. Het valt verder op dat in de notities over het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl niet meer expliciet gesproken wordt over aandacht voor slachtoffers of “*preventieve en voor- of buitengerechtelijke interventies*”⁵⁷. De geïnterviewden bevestigen dat dit meer op de achtergrond is geraakt en meer vervangen is door een integrale op de persoon gerichte aanpak. Daar kunnen elementen van preventie of een buitengerechtelijke interventie onderdeel van uitmaken.

Tabel 3.2: Werkwijze van Justitie in de buurt oude en nieuwe stijl

Justitie in de buurt oude stijl	Justitie in de buurt nieuwe stijl
<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking tussen alleen justitiële partners - Op één fysieke locatie zitten - Gericht op één wijk - Alternatief afdoen van strafzaken - Aandacht voor slachtoffers 	<ul style="list-style-type: none"> - Bredere samenwerking met straf- en zorgtrajecten - Wordt een randvoorwaarde (niet per se noodzakelijk) - Effect gericht op probleemwijk of specifiek probleem - Combineren van straf en zorg (persoonsgericht) - Minder expliciet aandacht voor slachtoffers

3.2.5 Over het samenwerken en de relatie met de doelen

Het samenwerken tussen justitie en zorgpartners is één van de centrale elementen. Maar hoe werkt dit? In de beleidsdocumenten wordt over het samenwerken tussen de partners een aantal veronderstellingen geuit⁵⁸:

- “De ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om “zaken” te doen rond een cliënt”.
- “Het onderlinge vertrouwen zal worden bevorderd doordat men elkaar beter leert kennen en elkaars organisatie beter leert kennen”.

⁵⁶ Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/ veiligheidshuizen, 26 juni 2007.

⁵⁷ Ministerie van Justitie. 2003. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 19 december 2003. Vergaderjaar 2003-2004. TK 29 200 VI. Nr. 120.

⁵⁸ Zie bijlage 3 voor een uitgebreide beschrijving.

- “Ketenpartners zullen in een fysieke omgeving eerder geneigd zijn elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen”.
- “Door de intensieve samenwerking raken partijen beter op de hoogte van elkaars mogelijkheden, beperkingen, opvattingen en deskundigheden”⁵⁹.
- “Dankzij de directe, intensieve relaties en vaak informele contacten, zijn de bij de Justitie in de Buurt betrokken partners beter in staat de beschikbare informatie te delen”⁶⁰.

We constateren dat de elementen in het beleid met elkaar interfereren. Want is het bij elkaar binnenlopen voorafgaand aan het met elkaar informatie delen of is de relatie andersom? Het laatste citaat suggereert dat samenwerken leidt tot delen van informatie maar eerdere citaten wijzen op beïnvloedende factoren als bij elkaar binnenlopen en vertrouwen.

We menen dat het beleid de volgende relatie veronderstelt. Door het samenwerken van de partners - op een fysieke locatie - lopen de partners bij elkaar binnen. Doordat zij bij elkaar binnenlopen kennen zij elkaar beter. Dit bevordert het onderlinge vertrouwen. Het bij elkaar binnenlopen en elkaar kennen zorgt ervoor dat de informatie over een cliënt gedeeld wordt. Het onderlinge vertrouwen zal dit proces bevorderen. Het onderlinge vertrouwen is een voorwaarde voor het elkaar durven aanspreken op gemaakte afspraken.

De vraag is of er in het beleid relaties gelegd zijn tussen de werkwijze en de verschillende doelen. Hoe werkt de intensieve, hechte samenwerking tussen de verschillende partners en waartoe leidt dit? In bijlage 3 staan deze relaties uitgebreid beschreven voor de verschillende doelen en op basis van beschikbare beleidsdocumenten. Een aantal kerncitaten, dat de relaties in het model illustreert, is:

- “De hechte relaties tussen de bij Justitie in de Buurt betrokken partners maakt het mogelijk directer en in veel opzichten sneller te reageren. De partijen zijn daardoor beter in staat problemen in de buurt te signaleren en kunnen daardoor in een vroeger stadium interveniëren”⁶¹.
- “Het fysiek bijeenkomen en het samenwerken zorgt ervoor dat er sneller, doelmatiger gehandeld kan worden. Dit met als doel problemen efficiënter te kunnen aanpakken”⁶².
- “Dankzij de samenwerking met andere partijen kan gekozen worden uit meer reactiemogelijkheden⁶³, Dit heeft dan weer te maken met een aanpak op maat
- (= persoonsgerichte aanpak)”.

De relatie tussen de beleidsdoelen en de einddoelen is minder expliciet te vinden. Zo komt de relatie tussen persoonsgerichte aanpak en het effect op het verminderen van de criminaliteit

⁵⁹ Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/ veiligheidshuizen, 26 juni 2007.

⁶⁰ Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/ veiligheidshuizen, 26 juni 2007.

⁶¹ Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/ veiligheidshuizen, 26 juni 2007.

⁶² Interview.

⁶³ Terpstra & Bakker, Met recht lokaal, p. 125.

niet expliciet in de argumentatie aan de orde. Er zijn wel impliciete aanwijzingen voor dit verband:

- “Het samenwerken zorgt ervoor dat er sneller, doelmatiger gehandeld kan worden. Dit met als doel problemen efficiënter te kunnen aanpakken”⁶⁴.

Of en hoe het verbeteren van de doorlooptijden bijdraagt aan het verminderen van de overlast en/of criminaliteit is minder duidelijk:

- “Nu is er de verbreding naar de zorg en ligt het accent minder op doorlooptijden en meer op het effect (de persoonsgerichte aanpak). Het element van snel, consequent is wel van belang voor een effectieve aanpak en is meer een factor die een rol speelt”⁶⁵.

De relaties tussen beleidsdoel en einddoel worden in het beleid minder duidelijk gelegd. We veronderstellen dat het met elkaar informatie delen de doorlooptijd - in ieder geval binnen de strafrechtsketen - verbetert. Immers; de processen worden door de verschillende partners meer gelijktijdig afgehandeld en niet na elkaar. Het informatie delen over een cliënt - en elkaars mogelijkheden kennen - zal leiden tot een meer integrale persoonsgerichte plan voor de cliënt. Het elkaar kennen en daardoor informatie uitwisselen over de buurt of de wijk zal vermoedelijk inhouden dat problemen in buurten of wijken eerder gesignaleerd worden. Op de relatie tussen beleidsdoelen en einddoelen gaan we in de volgende paragraaf in.

3.3 Een reconstructie van de beleidstheorie

De vraag is welke (impliciete) aannames achter het beleid Justitie in de Buurt zitten. In de beleidsdocumenten en de interviews is gezocht naar einddoel, beleidsdoelen, werkwijze en de onderlinge relaties. Een aantal zaken valt daarbij op:

1. Op welk probleem de veiligheidshuizen zich richten is minder expliciet uitgeschreven. Het moet gaan om verminderen van overlast en criminaliteit. Welke vormen van overlast of criminaliteit al dan niet tot het domein van de veiligheidshuizen behoren, is niet geoperationaliseerd.
2. Of de partners al dan niet op één fysieke locatie zouden moeten zitten, verschilt het beleid in de argumentatie. Bij de start van Justitie in de Buurt nieuwe stijl is het (slechts) een randvoorwaarde. In een notitie uit van 2007 wordt de fysieke locatie wel weer - bij nieuwe initiatieven - als voorwaarde gesteld. In de beschreven relaties blijkt de fysieke locatie wel van belang om het onderling samenwerken vorm te geven.
3. De doelen bevinden zich op verschillend niveau. Zo ligt het verbeteren van doorlooptijd en het uitvoeren van een persoonsgerichte aanpak meer op het niveau van de individuele casus. Het vroegtijdig onderkennen van problemen en interveniëren is in het beleid vooral bedoeld op het niveau van een wijk of buurt en gaat in het beleid niet over individuele cases.

⁶⁴ Interview.

⁶⁵ Interview.

4. In het beleid zijn vele relaties uitgeschreven. Relaties worden vooral gelegd tussen de werkwijze - de intensieve en hechte samenwerking tussen verschillende partners - en de beleidsdoelen. Dit moet effect hebben op het verminderen van overlast en criminaliteit in één wijk. Maar hoe de beleidsdoelen samenhangen met de einddoelen is niet expliciet uitgewerkt.
5. Daarbij missen we een schakel. De persoonsgerichte aanpak en het verbeteren van de doorlooptijd in een casus zou tot minder recidive kunnen leiden en dit zou dan een bijdrage leveren aan minder overlast of minder criminaliteit. Deze ontbrekende schakel van het verminderen van de recidive voegen we toe.
6. De twee doelen van Justitie in de Buurt oude stijl zijn in de reconstructie opgenomen. Omdat deze impliciet nog aanwezig zijn bij het beleid Justitie in de Buurt zijn deze grijs weergegeven in de grafische weergave van de beleidstheorie. Het opnemen van de doelen is ingegeven door de context. De programma's rondom integraal lokaal veiligheidsbeleid zullen de doelen van de veiligheidshuizen mogelijk beïnvloeden in de richting van het vergroten van de subjectieve veiligheid van de burger.

Voor de reconstructie van de beleidstheorie maken we vooral gebruik van wat in de beleidsdocumenten is vastgelegd en dat door de geïnterviewden is bevestigd. We scherpen de richting van de onderlinge relaties aan. En zij voegen een ontbrekende schakel toe: het verminderen van de recidive. Een grafische weergave van de reconstructie van de beleidstheorie is weergegeven in figuur 1. De figuur maakt onderscheid in het domein, de werkwijze, de beleidsdoelen en de einddoelen. De 'zekere' relaties tussen de elementen in de figuur zijn met een pijl weergegeven. De pijl geeft tevens een richting aan van de relatie. De relaties die minder expliciet aan de orde komen of door ons verondersteld worden, kenmerken zich door gestreepte pijlen.

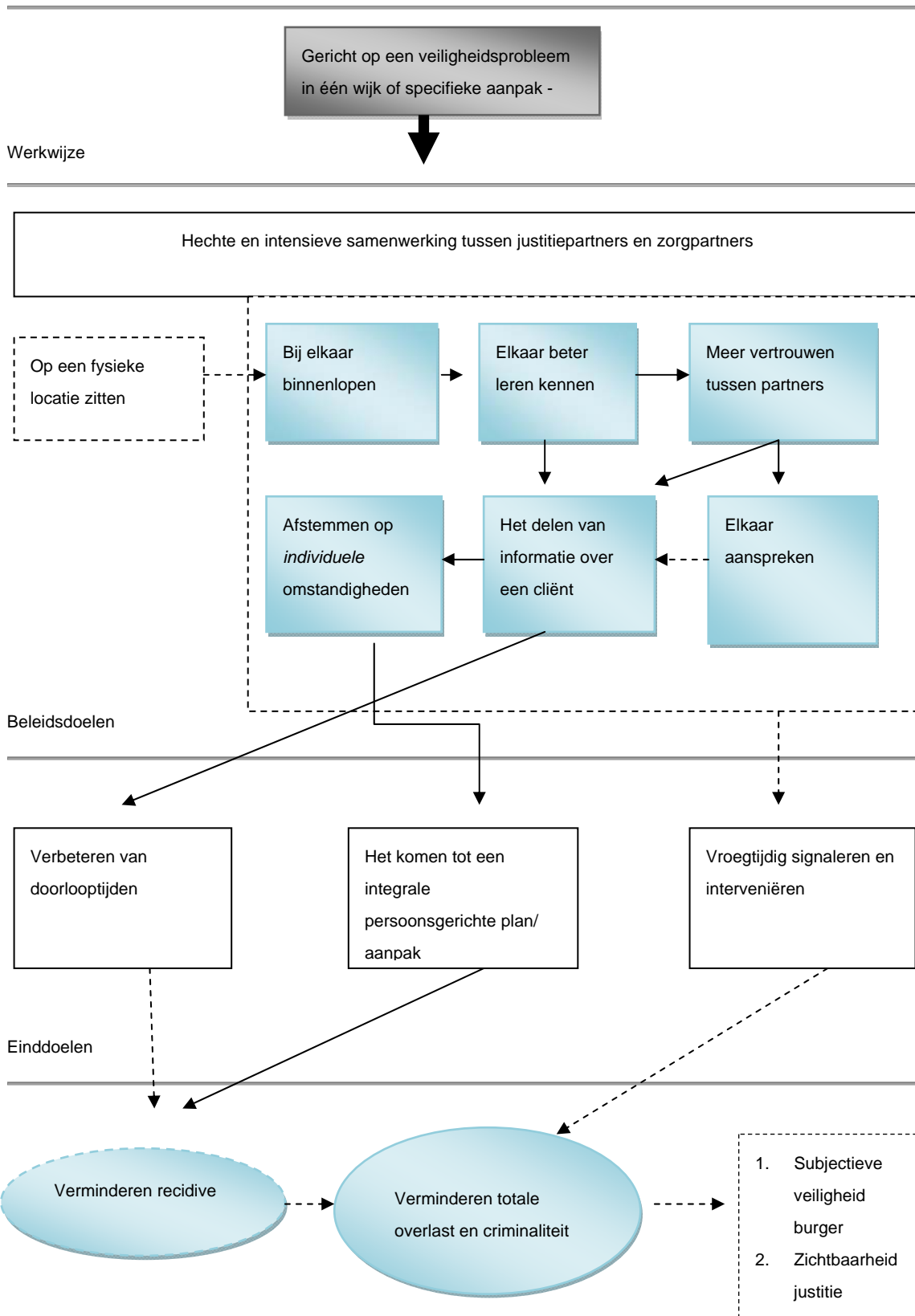
De veronderstelde relatie achter de beleidstheorie is, dat door een focus gericht op een probleem in één wijk of specifieke aanpak, de betrokken justitie en zorgpartners bij elkaar gaan zitten. Het onderling samenwerken is verder uit te werken. Het op een fysieke locatie bij elkaar zitten, zorgt ervoor dat de medewerkers van de justitie en zorgpartners gemakkelijker 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 gemakkelijker gedeeld wordt. Het delen van informatie zorgt er dan weer voor dat de reactie, integraal kan worden afgestemd op de individuele cliënt.

In algemene zin zal het samenwerken bijdragen aan het eerder signaleren van de problemen in de wijken of buurten. Er is niet één specifiek element aan te wijzen dat een directe relatie heeft met het beleidsdoel *eerder signaleren*, vinden we. Het delen van informatie zorgt ervoor dat

processen sneller verlopen en zou moeten bijdragen aan het verbeteren van doorlooptijden. Het afstemmen van reactie mogelijkheden op de individuele cliënt maakt het mogelijk om te komen tot een persoonsgerichte aanpak en het maken van afspraken over de interventie. 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 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).

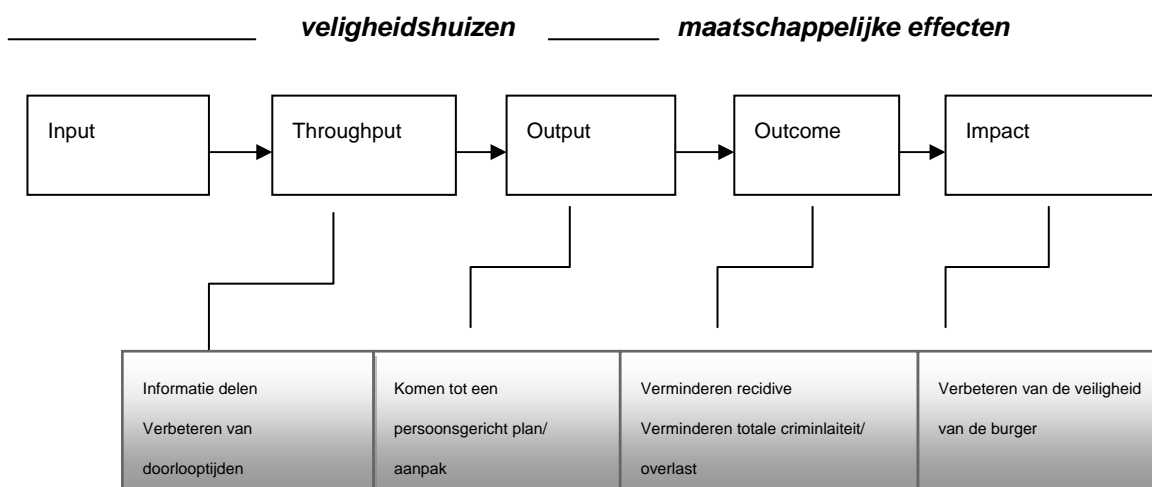
Figuur 3.1: Beleidsstheorie Justitie in de Buurt nieuwe stijl

Domein



De beleids- en einddoelen zijn nader uit te werken in een effectketen. De effectketen van de veiligheidshuizen bestaat uit:

Figuur 3.2: de effectketen



3.4 Veronderstellingen van het beleid Justitie in de Buurt

Een kritische succesfactor voor een succesvolle werkwijze is de samenwerking tussen de verschillende instellingen⁶⁶. De samenwerking leidt tot het verbeteren van doorlooptijden, het komen tot een persoonsgerichte aanpak en het vroegtijdig signaleren en interveniëren. De gereconstrueerde beleidstheorie kent een aantal centrale *veronderstellingen* die voor de procesevaluatie relevant zijn:

1. Het samen op een fysieke locatie zitten versterkt het uitwisselen van informatie over de cliënt.
2. Het samenwerken tussen justitiepartners en zorgpartners betekent dat zij elkaar zien. Dit stimuleert het onderlinge uitwisselen van informatie over een cliënt en zorgt ervoor dat zij elkaar aanspreken op gemaakte afspraken. Zij stemmen elkaars mogelijkheden af en dit leidt tot meer op de persoon gerichte integrale interventies.
3. De veronderstelling is, dat afstemmen tussen de justitie en de zorgpartners leidt tot een groter scala aan (interventie)mogelijkheden. De partners komen tot een integrale en bredere persoonsgerichte aanpak.
4. Het samenwerken zorgt voor een snelle reactie voor de cliënt. De doorlooptijden worden verbeterd door het onderling samenwerken.
5. De focus op één wijk of een doelgroep en het samenwerken tussen justitiepartners en zorgpartners aan de problemen zorgt voor het vroegtijdig signaleren van problemen en eerder kunnen ingrijpen.

⁶⁶ Adviescommissie Justitie in de Buurt nieuwe stijl.

6. Het verbeteren van de doorlooptijd en het komen tot een integrale persoonsgerichte aanpak leidt tot mindere recidive en dit leidt tot het verminderen van overlast en/of criminaliteit. De afname van overlast en/of criminaliteit kan ervoor zorgen dat de subjectieve veiligheid van de burger verbetert.

Op zich lijken de veronderstelde verbanden tussen de instrumenten, beleidsdoelen en einddoelen logisch en navolgbaar zijn. De verbanden zijn niet onderbouwd vanuit wetenschappelijke theorieën. Dat was niet de aard en opzet van deze reconstructie. De *veronderstellingen* vormen de kern van de hoofdstukken 5 en 6 over de uitkomsten. Maar voordat de resultaten van de procesevaluatie beschreven worden, komt in hoofdstuk 4 een algemene beschrijving van zeven veiligheidshuizen aan de orde. Dit om de lezer de werkwijze van de veiligheidshuizen te illustreren.

4 DE VEILIGHEIDSHUIZEN IN ZEVEN PORTRETTE

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de zeven veiligheidshuizen die zijn betrokken in de verdiepende fase. In de portretten beschrijven we de op de organisatie (de start, de reikwijdte); thema's en samenwerking (waaronder de fysieke locatie); doelen en resultaten; en de sterke en verbeterpunten die in de verdiepingsfase naar voren komen. De portretten zijn explorierend bedoeld en in de hoofdstukken 5 en 6 worden de voorbeelden ter illustratie gebruikt.

4.1 VH Enschede

Organisatie

Het VH Enschede is vanaf 1 januari 2007 operationeel. Het is een voortzetting van de Justitie in de Buurt projecten die door het Openbaar Ministerie met steun van de gemeente Enschede vanaf 2000 zijn opgezet⁶⁷. De gemeente Enschede wilde regisseur zijn voor de veiligheid. De gemeente faciliteert en voert de regie over alle thema's. Het werkgebied omvat de gemeente Enschede. Er zijn plannen om ook in andere gemeenten binnen de politieregio naar het voorbeeld van Enschede gemeentelijk georganiseerde veiligheidshuizen op te zetten. De gemeente heeft daarvoor een veiligheidsoverleg (VHO) dat direct valt onder de lokale driehoek. De afspraken met alle ketenpartners staan in het convenant Lokale Driehoek⁶⁸. In het convenant is een 'intensieve en integrale samenwerking' afgesproken op een aantal gemeenschappelijke speerpunten⁶⁹. Het Openbaar Ministerie is de coördinator van twee specifieke thema's: veelplegers en jeugdcriminaliteit.

Thema's en samenwerking

Het VH Enschede werkt voor een aantal thema's vanuit één fysieke locatie (veelplegers, huiselijk geweld en jeugdcriminaliteit). In het fysieke deel van het veiligheidshuis wordt gewerkt met persoonsasussen. Er wordt gewerkt met één computersysteem, dat ook voor zorgpartners toegankelijk is van buiten het veiligheidshuis. Niet alle zorgpartners zijn voor een volledige werkweek werkzaam voor het veiligheidshuis maar werken ook een deel van hun aanstelling op en voor de moederorganisatie. De justitiepartners hechten eraan om fysiek bij elkaar te zitten voor het overdragen van informatie. Voor alle andere thema's komen de sleutelfiguren regelmatig bijeen.

⁶⁷ Zie veiligheidshuis Enschede, factsheet versie februari 2007.

⁶⁸ Door burgmeester, de officier van justitie, de politie Zuid-Oost Twente en het College van Burgemeesters en Wethouders afgesloten voor de periode 2007-2009.

⁶⁹ Veelplegers, Huiselijk Geweld, Geweld op straat, Coffeeshopbeleid, Hennepteelt, Dealen Harddrugs, Jeugdcriminaliteit, Woonoverlast, Woninginbraken, Veilig uitgaan.

In het veiligheidsoverleg van VH Enschede is er een direct overleg tussen de gemeente, het Openbaar Ministerie en de politie. Voor elk van de speerpunten zijn er aparte overleggen. De samenwerking tussen de ketenpartners varieert per speerpunt en is afhankelijk van het onderwerp. In VH Enschede komen bij de meer 'klassieke thema's' als veelplegers en jeugd onder regie van het Openbaar Ministerie, de politie, de reclassering, de GGZ en de wijkzorgteams samen om over personen informatie uit te wisselen en trajecten af te stemmen. Als het gaat om handhaving van wet- en regelgeving ten aanzien van bijvoorbeeld smart- en growshops is er een brede samenwerking onder regie van de gemeente. Hierin werkt de gemeente samen met het Openbaar Ministerie, de politie, de belastingdienst, de douane, de arbeidsinspectie en de Voedsel en Warenautoriteit (VWA). Zij stemmen acties onderling af of nemen gezamenlijk deel aan een handhavingsactie.

Doelen en resultaten

VH Enschede formuleert doelen op verschillende niveaus: zowel (1) op het niveau van impact op de samenleving als (2) op het niveau van output. Op het eerste niveau gaat het om de volgende doelen:

- Het percentage inwoners dat zich wel eens onveilig voelt in het algemeen terugdringen naar 25%.
- Het percentage inwoners dat zich wel eens onveilig voelt in de eigen buurt terugdringen naar 15%.
- De objectieve onveiligheid (slachtofferschap) neemt af met 25%.

De eerste twee doelen (subjectieve veiligheid) zien we in figuur 3.1 terug als de doelen uit Justitie in de Buurt oude stijl. Over het behalen van doelen verschijnen zogenaamde WENS-rapportages waarin per wijk aangegeven wordt hoe de burger denkt over de veiligheid in de wijk. Daarnaast zijn in deze rapportages ook meer objectieve veiligheidsgegevens opgenomen, zoals politieregistraties van aantallen delicten per wijk. Met deze gegevens wordt systematisch de voortgang op de speerpunten gemonitord. Het gaat bijvoorbeeld om het volgen van aantallen woninginbraken (speerpunt woonoverlast) en aantallen delicten uitgaansgeweld (speerpunt veilig uitgaan).

Op het tweede niveau staan de doelen per speerpunt beschreven. Deze zijn concreet en hebben vooral betrekking op de output. Een voorbeeld van een doel op dit tweede niveau is een beoogde afname van 10 naar 9 coffeeshops.

Sterke en verbeterpunten

Een spanningsveld speelt zich af tussen de gemeente, de politie en justitie. Dit spanningsveld heeft betrekking op enerzijds de prioriteiten in de opsporing die voor politie en justitie landelijk worden aangegeven en anderzijds de lokale prioriteiten die de gemeente hierin wil stellen. De schaalgrootte van VH Enschede is een voordeel. Het feit dat het werkgebied de gehele gemeente betreft betekent aan de ene kant dat de schaal groot genoeg is. De stad is groot

genoeg om van kernpartners een substantiële inzet te krijgen. Anderzijds is het werkgebied ook niet te groot. De thema's zijn zo gekozen dat binnen deze onderwerpen slagvaardig kan worden samengewerkt en geen opsplitsing in geografische deelgebieden nodig is. Hierdoor kan een totaalaanpak ontwikkeld worden voor de hele gemeente. In VH Enschede is de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente belangrijk gesprekspartner. Mede hierdoor kan zowel snel horizontaal (tussen strafrecht en zorg) als verticaal (binnen de gemeente) worden geschakeld.

4.2 VH Utrecht

Organisatie

Het VH Utrecht is gestart in 2005. Het VH Utrecht omvat de stad Utrecht en de politiedistricten Lekstroom en Rijn en Venen. Samen met het VH Amersfoort, waarmee wordt samengewerkt, omvat dit bijna het gehele arrondissement Utrecht. De uitbreiding van VH Utrecht naar de andere regio's is in de laatste twee jaren geschied. Het Arrondissementeel Justitieel Beraad (AJB) van Utrecht stuurt direct de directeur van het VH Utrecht aan. De tactisch leidinggevenden van alle ketenpartners van het VH hebben een managementteam dat direct onder het AJB is gepositioneerd.

In het VH Utrecht werken de organisaties samen om preventie, repressie en nazorg op elkaar te laten aansluiten. Een aantal partners⁷⁰ neemt direct deel aan het overleg in het VH. Daarnaast wordt samengewerkt met lokale zorg- en welzijnspartners⁷¹. Zij nemen als gelijkwaardige partner deel aan de justitiële casusoverleggen waar individuele verdachten worden besproken. In de breedte is het veiligheidshuis uitontwikkeld, maar in de werkwijze wordt waar nodig en mogelijk geïnnoveerd. Zo is onlangs een nieuw casusoverleg gestart: gericht op multi-probleemgezinnen met veel justitiecontacten.

Thema's en samenwerking

VH Utrecht werkt aan de thema's jeugd, huiselijk geweld en veelplegers. Zij werken ook aan gebiedsgerichte thema's. We zien naast het beleidsdoel uit de beleidstheorie 'persoonsgerichte aanpak' in Utrecht ook een *gebiedsgerichte* aanpak. Onder persoonsgericht valt de aanpak van individuele verdachten door ze daadwerkelijk te kennen. Dit kan leiden tot een behandelplan voor een gezin of een groep. Gebiedsgericht werken houdt in dat functionarissen van het VH Utrecht contact hebben met lokale partners over de situatie ter plekke. Als er signalen of problemen zijn, kan hier door het VH Utrecht snel op in worden gespeeld. Het gaat dan om de

⁷⁰ Het gaat dan om gemeente Utrecht (coördinator nazorg, coördinator Marokkaanse jeugd, vertegenwoordiger jeugdadviesteams en leerplichtambtenaren), politie Utrecht, OM, Raad voor de Kinderbescherming, Stichting Reclassering Nederland, Centrum Maliebaan (verslavingspsychiatrie), Leger des Heils jeugdzorg & reclassering, Slachtoffer Hulp Nederland, Bureau Jeugdzorg Utrecht, DJI/penitentiaire inrichting Utrecht. Rechtbank Utrecht niet bij overleg (toehoorder).

⁷¹ In Utrecht zijn dat bijvoorbeeld Altrecht (GGZ), justitiepartner De Waag (forensische psychiatrie) en ASHG (advies- en steunpunt huiselijk geweld).

aanpak van overlastgevende groepen in bepaalde buurten, de aanpak van uitgaansgeweld in de binnenstad of het terugdringen van het aantal autokraken in een bepaald deel van het werkgebied. Eén voorbeeld van *gebiedsgericht* werken vanuit de specifieke problemen waarmee de stad Utrecht te maken heeft, is het project 'Onze Toekomst'. Een coördinator Marokkaanse jeugd is aangesteld in het VH. De coördinator heeft tot taak het beter betrekken van de ouders bij het strafproces van hun kind. Een tweede taak is het betrekken van maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor deze groep en het versterken van de relatie tussen justitiële en preventieve aanpak.

Het belang van één fysieke locatie ter bevordering van samenwerking (beleidstheorie) zien we in VH Utrecht sterk terug. De beoogde meerwaarde van samenwerking op één fysieke werkplek is de sluitende aanpak van criminaliteit die hieruit voort moet komen; en de aanpak van achterliggende problemen bij de dader⁷². Achterliggende problemen worden aangepakt door middel van een hulpverleningstraject, soms ondersteund door dwang/drang middelen⁷³. Het VH Utrecht heeft een overzichtskaart opgesteld waarin het beschikbare instrumentarium ten aanzien van dwang en drang staat beschreven. De overzichtskaart bevat instrumenten die opgelegd kunnen worden en geeft aan in welke situatie, bij welke leeftijd een instrument van toepassing is. Het is bedoeld om creatieve oplossingen te verzinnen. Bij al deze activiteiten gaat het om het delen van informatie tussen en door de betrokken partners. VH Utrecht heeft dit vastgelegd in convenanten en daarin afgesproken hoe en op welke wijze binnen de huidige privacyregels informatie kan worden uitgewisseld.

De samenwerking vindt plaats in thematisch georganiseerde justitiële casusoverleggen. In het JCO bespreken de partners de individuele verdachten en als dit nodig is stellen ze een persoonsgericht plan van aanpak op. Dit gebeurt aan de hand van de informatie die de ketenpartners doorlopend moeten invoeren in COOs⁷⁴. In COOs heeft iedere persoon een digitale kaart waarin een plan van aanpak moet worden vastgelegd. Over de werkwijze in dit veiligheidshuis wordt verder aangegeven dat veel werk rondom cases direct na een regulier overleg gezamenlijk wordt opgepakt en uitgewerkt.

Doelen en resultaten

Het VH Utrecht streeft⁷⁵ ernaar "de criminaliteit en overlast te verminderen door het maken van *persoongerichte* aanpakken door de ketenpartners om zo de recidive van daders zoveel mogelijk te voorkomen en *gebieds- en delictgerichte* aanpakken". We zien hierin twee van de drie einddoelen van de beleidstheorie terug. Daarnaast streeft VH Utrecht naar efficiënter⁷⁶

⁷² Zie factsheet VH Utrecht, zonder datum.

⁷³ Bijvoorbeeld strafrecht, huurrecht en leerplicht.

⁷⁴ COOs: Casusoverleg ondersteunend system. Dit een specifiek voor dit doel ontworpen informatiesysteem.

⁷⁵ www.projectveiligegemeenten.nl/binaries/.../Nieuws/2007/3.../presentatie-integrale-ketenaanpak-in-veiligheidshu.ppt

⁷⁶ Genoemd worden het beter afstemmen, processen slimmer afspreken en in één keer goed, Alle partners bespreken 1 persoon tegelijkertijd en stemmen hun inzet op elkaar af.

werken en effectiever⁷⁷ werken. Het beleidsdoel 'versnellen van de doorlooptijden' wordt vooral gezien als procesdoel waar niet primair op wordt gestuurd. VH Utrecht richt zich met een persoonsgerichte aanpak vooral op de effecten. De output, aantallen afgehandelde cases, wordt halfjaarlijks gemeten. Omdat vooralsnog weinig inzicht bestaat in effecten door onvoldoende relevante informatie uit huidige registratiesystemen worden de beide veiligheidshuizen (Amersfoort en Utrecht) binnenkort uitgebreid met een Bureau Ketensamenwerking (BKS) dat naast de beide veiligheidshuizen als derde organisatieonderdeel wordt geplaatst. Dit BKS krijgt als taak het analyseren van registratiesystemen om zo effecten van de aanpak systematisch in kaart te kunnen brengen.

Sterke en verbeterpunten

Gevraagd naar succesfactoren in deze samenwerking worden diverse onderdelen van de beleidstheorie door het veiligheidshuis benoemd. Zo staan justitiepartners na vier jaar meer open voor elkaar en voor de inbreng en adviezen van de partners in de zorg. De ketenpartners hebben verder vertrouwen in elkaar en spreken beter elkaars taal. Als het gaat om de werkwijze kan in individuele cases sneller ingegrepen worden en is de dossieropbouw per klant verbeterd. Een knelpunt is dat een aantal ketenpartners output gefinancierd worden. Dit verhoudt zich soms slecht met de meer systeemgerichte werkwijze van het veiligheidshuis. Deelname aan het JCO levert voor de Raad voor de Kinderbescherming, het bureau jeugdzorg en de reclassering geen extra middelen op. Ze brengen echter wel expertise en informatie in die relevant is om een plan van aanpak te kunnen opstellen.

4.3 VH Bergen op Zoom

Organisatie

In 2006 is in Bergen op Zoom een veiligheidshuis opgezet. Dit veiligheidshuis valt op door de sterke groei en een brede opzet vanaf de start. Binnen korte tijd werd op initiatief van het Openbaar Ministerie en de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal vijftig werkplekken gerealiseerd onder één dak. In dit veiligheidshuis wordt sterk het belang van het aspect 'fysieke locatie' uit de beleidstheorie benadrukt. Nu hebben inmiddels tien organisaties⁷⁸ alle minimaal één volledige werkplek. Er wordt samengewerkt met in totaal 22 organisaties. Het werkgebied beslaat in totaal zes gemeenten. Er was bij de organisaties sterk de behoefte om samen te werken op een centrale locatie tussen de 'hoofdkantoorsteden' Breda en Middelburg. Ook op beleidsniveau is het veiligheidshuis in de regio sterk aanwezig: er vindt veel afstemming plaats

⁷⁷ Persoons- en probleemgericht, problemen en kansen samen signaleren en gezamenlijk aanpakken, keten verlengen, aandacht voor preventie en nazorg.

⁷⁸ Deze organisaties zijn werkzaam in het veiligheidshuis: HALT West-Brabant, Bureau Jeugdzorg, Novadic-Kentron, OM, Politie Midden-West Brabant, Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland, Stichting Reclassering Nederland, Stichting de Zuidwester JPP, GGZ West Noord-Brabant, en de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal.

op strategisch niveau⁷⁹. Aan het hoofd staat de ketenbeheerder, hij is de verbindende schakel tussen het veiligheidshuis en de stuurgroep waarin (sinds eind 2007) de direct leidinggevenden van de professionals samen met de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom zitting hebben. De stuurgroep probeert te voorzien in de behoefte aan meer mandaat binnen de eigen organisatie om sneller en effectiever te kunnen handelen in cases.

Thema's en samenwerking

De circa tien casusoverleggen⁸⁰ vormen het hart van het veiligheidshuis. Voorop staat het verbinden van straf en zorg. Nadruk ligt op de onderwerpen veelplegers, huiselijk geweld ('enorme vlucht genomen') en ook de TOM-zittingen worden belangrijk genoemd. Het primaat ligt bij de politie: deze levert vooral cases aan, waarbij in een beperkt deel van de casusoverleggen voor relatief een klein aantal cliënten scenario's worden ontwikkeld. Dat de nadruk bij het thema huiselijk geweld ligt op het screeningsoverleg is niet verwonderlijk gezien de grote en groeiende aantallen cases⁸¹.

Vanuit de visie dat het veiligheidshuis de bestaande organisaties horizontaal ontkokert, wordt bewust geïnvesteerd in transitie management⁸² van personeel. De professionals van verschillende organisaties voelen zich dan ook 'collega's'. Om te bereiken dat de gezamenlijke aanpak meer moet zijn dan de optelsom van afzonderlijke partners worden frequent zogenoemde 'informatiebijeenkomsten' gehouden. Tijdens deze bijeenkomsten presenteren organisaties zich aan elkaar zodat ze onderling bij elkaar 'in de keuken kunnen kijken'. Bij de start is een samenwerkings- en privacyconvenant opgesteld, hierin is ook de doelstelling vastgelegd. Meer aandacht voor nazorg en betrokkenheid van gemeenten (werk en inkomen) is wenselijk: in de helft van de casusoverleggen komt dit als aandachtspunt naar voren. Het veiligheidshuis valt op door de sterke positie van de GGZ. Deze positie is sterk in kwantitatief opzicht: uitgebreid van 3 fte naar 15 fte in pandig. Maar de GGZ is ook prominent aanwezig met verschillende therapieën die in het veiligheidshuis worden verzorgd. Hieronder vallen doorlopende groepen daderbehandeling. Daarnaast gaat het om relatietherapie aangeboden vanuit het project huiselijk geweld, wat redelijk uniek te noemen is. Maar de GGZ brengt ook expertise en aanbod in die op andere cliënten van het veiligheidshuis is gericht. Het veiligheidshuis heeft, net als binnen het beleid Justitie in de Buurt oude stijl, een

⁷⁹ AOV (ambtenaren integrale veiligheid (AOV)); driehoeksoverleg (6 gemeentelijke driehoeken); AJB (burgemeesters, OM, reclassering en ook GGZ) en de V7 (Brabantse Veiligheidshuizen plus provincie).

⁸⁰ HCO = Hulpverlenings Casusoverleg Jeugd; JCO = Justitieel Casusoverleg Jeugd; HKJ = Harde Kern Jongeren; COV = Casusoverleg Veelplegers; FPN = Forensisch Psychiatrisch Netwerk, SHG = Screeningsoverleg Huiselijk Geweld; TOM = Transactie Officiers Modelzittingen; OGJ = Overlastgevende Jeugd.

⁸¹ In het hulpverleningscasusoverleg jeugd zijn in 2007 circa 600 casussen behandeld; in het justitieel casusoverleg jeugd in 2007 bijna 1000 casussen. Bij huiselijk geweldzaken ligt het aantal gerealiseerde aangiften (290) zo'n 25% boven het beoogde aantal.

⁸² Met transitie management wordt bedoeld dat gestuurd is op het bereiken van een gezamenlijke cultuur binnen het veiligheidshuis. Wat betreft structuur: professionals worden formeel geen collega's, ze blijven in dienst van de eigen organisatie.

publieksfunctie: veel doelgroepen komen daadwerkelijk in het veiligheidshuis. Ook profileert het veiligheidshuis zich als laagdrempelige organisatie voor mensen met een probleem of vraag. Als ze aankloppen bij het veiligheidshuis worden ze direct geholpen: een wachtlijst bij de ene organisatie betekent direct hulp van een andere organisatie. Uitgangspunt van de samenwerking is dat je bij dingen die je niet alleen aankunt er meer schouders onder moet zetten.

Doelen en resultaten

De missie is om delicten te voorkomen, recidive terug te dringen en adequate zorg te bieden aan slachtoffers en zorgvragers. Het veiligheidshuis formuleert een groot deel van de input-, output- en procesdoelen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (SMART). Er worden financiële middelen gereserveerd om processen en samenwerking grondig kwantitatief en kwalitatief te evalueren, zowel intern⁸³ als extern⁸⁴. Ook met de resultaten van interne evaluaties, waarin duidelijk kritisch is gekeken, wordt actief en open naar buiten getreden in jaarplan en brochures. Deze leiden verder tot vastgelegde concrete afspraken tussen stuurgroep en voorzitters van de casusoverleggen. Vanuit het veiligheidshuis wordt aangegeven dat een werklasterverlaging is gerealiseerd waardoor meer zaken kunnen worden aangepakt. In de eerste paar jaar zijn duidelijke resultaten geboekt op versnelling van processen: diverse doorlooptijden in het justitiële traject (snelheid justitiële afhandeling) zijn aanzienlijk verbeterd. Dit veiligheidshuis valt op door ook nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit onderdeel van de beleidstheorie. Doublures in de aanpak komen nog steeds voor, hoewel minder dan voorheen door handmatige controle vanuit de administratieve ondersteuning.

Sterke en verbeterpunten

Sterk in de aanpak in Bergen op Zoom zijn de goed uitgewerkte SMART-doelen en de monitoring van processen, hoewel deze nog wel een vrij zwaar beroep doen op administratieve ondersteuning. Verder geeft de schaalgrootte en financieringswijze (volledige werkplekken) ruimte voor onder andere evaluaties. Veel professionals zijn fysiek in het veiligheidshuis en mede hierdoor is men sneller aan elkaar gewend. Het VH Bergen op Zoom profileert zich ook sterk op haar publieksfunctie. Veel verschillende categorieën cliënten komen daadwerkelijk in het veiligheidshuis, niet alleen voor bijvoorbeeld TOM-zittingen, maar ook voor therapiegroepen of informatie of voor overleg met een professional van één van de organisaties. Er schuilt een risico in de sterke groei. Het vraagt voortdurende doorontwikkeling om de werkwijzen beheersbaar te houden. Ook is de beperkte capaciteit bij de reclassering een belangrijk knelpunt.

⁸³ Met de Zelf KonfrontatieMethode: ZKM.

⁸⁴ Evaluatie casusoverleggen Veelplegers en Jeugd, IVA beleidsonderzoek en advies, januari 2008.

4.4 VH Breda

Organisatie

Het VH Breda is in 2006 opgezet naar het voorbeeld van de voorganger binnen het arrondissement: VH Tilburg. Het werkgebied bestaat uit de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Etten-Leur, Rucphen en Zundert. Het Openbaar Ministerie is leidend en er is beleidsmatig een sterke betrokkenheid van de gemeente Breda. Het Openbaar Ministerie levert de voorzitter van de stuurgroep en de ketenmanager. De stuurgroep verantwoordt zich op strategisch niveau aan het AJB (Arrondissementaal Justitiele Beraad). Er is een sterke wisselwerking: het gemeentelijk beleid is sturend, maar tegelijkertijd voedt het veiligheidshuis de gemeente met informatie. De ketenmanager is een procesmanager: hij zorgt voor de faciliteiten en stuurt op enthousiasme en vertrouwen. Wars van vaste structuren zorgt hij dat professionals steeds persoonsgericht blijven kijken en samen zoeken naar de meest effectieve aanpak.

Thema's en samenwerking

Cruciaal voor de samenwerking op casusniveau is het denken in termen van synergie. Deze is - zo vindt een respondent - alleen te behalen in één huis. In dat ene huis, zien mensen elkaar veel, ze leren elkaar kennen, ze bouwen vertrouwen op, zo is de ervaring in dit veiligheidshuis. De link tussen één fysieke locatie - elkaar zien - vertrouwen uit de beleidstheorie is sterk benadrukt in dit veiligheidshuis. Vanuit dat vertrouwen focussen de ketenpartners op het gezamenlijk belang.

De casusoverleggen zijn geformeerd rond zes thema's. De belangrijkste zijn: veelplegers, harde kern jongeren en jeugdige wetsovertreders. Vanuit bestaande gezagsverhoudingen is er voldoende draagvlak voor samenwerking. Door het onderhouden van korte lijnen tussen ketenbeheerder en de justitiële partners wordt uitvoering van de afspraken gestimuleerd; de gemeente is bepalend richting de lokale zorgpartners. Casusoverleg is de kern van deze samenwerking, maar een groot deel ervan vindt plaats tijdens informeel overleg. Het succes van de samenwerking drijft op onderling vertrouwen en de hieruit voortkomende focus op het gezamenlijk belang van professionals: het maken van een effectieve aanpak gericht op personen. Omdat de professionals vanuit de casusoverleggen taken binnen de eigen organisatie moeten uitzetten is informele macht nodig. Daarom worden voor de casusoverleggen 'taakvolwassen competente professionals' geselecteerd: ze dienen te voldoen aan een streng competentieprofiel. De werkzaamheden worden ondersteund door een convenant waarin partners zich hebben gecommitteerd. Doordat het veiligheidshuis in de meeste organisaties goed bekend staat, lukt het beter om collega's aan te sturen. In de samenwerking wordt benadrukt dat professionals een deel van hun tijd fysiek in het veiligheidshuis werken: zo drijven ze niet af van de eigen organisatie.

Doelen en resultaten

VH Breda heeft drie centrale doelen: voorkomen van eerste delicten, het terugdringen recidive en het bieden van passende zorg voor het slachtoffer. Op uitvoerend niveau wordt weliswaar veel informatie samengebracht en doorgegeven, maar weinig systematisch vastgelegd. Meten gebeurde tot nu toe alleen beperkt op outputniveau⁸⁵. Hierdoor ontbreekt vooralsnog het zicht op het bereiken van de doelen. Op casusniveau worden scenario's beschreven aan de hand van vier tot acht deelgebieden. Dit en het feit dat alle deelnemende organisaties hun werkzaamheden onlangs hebben geformuleerd in concrete producten maakt het beter mogelijk om cases systematisch te gaan evalueren. De nabije toekomst staat (onder meer) in het teken van het structureel in kaart gaan brengen en volgen van effecten.

Sterke en verbeterpunten

Het is de kracht van VH Breda om zich niet te laten hinderen door protocollen voor communicatie: deze hinderen de samenwerking. Door niet volgens protocollen te communiceren krijgen professionals meer ruimte voor initiatief en zodoende voor creativiteit en slagvaardigheid. Een sterk geprotocoliseerde werkwijze kan de blik van een professional richten en zelfs gaan dicteren, en dat is in de visie van dit veiligheidshuis niet in het belang van een persoonsgerichte effectieve aanpak.

Een aandachtspunt binnen VH Breda is de informatiepositie ten opzichte van ex-gedetineerden. Door gebrekkige informatie-uitwisseling tussen penitentiaire inrichtingen onderling ontbreekt een betrouwbaar zicht op ten uitvoer legging van gevangenisstraffen. Dit staat een goede nazorg in de weg. De ketenbeheerder is van mening dat het landelijk beleid voldoende noodzakelijke ruimte laat voor een lokale invulling zodat de expertise van de professional centraal kan blijven staan.

4.5 VH Maas & Leijgraaf

Organisatie

VH Maas en Leijgraaf telt dertien gemeenten binnen het werkgebied. De gekozen stichtingsvorm⁸⁶ zorgt voor voldoende slagkracht en geeft alle gemeenten en het Openbaar Ministerie nadrukkelijk een gelijkwaardige stem bij de aansturing, zonder onderscheid in 'klein' en 'groot'. De sturende persoon in het veiligheidshuis noemt zich directeurcoördinator en heeft kennis van het gemeentelijk krachtenveld. De coördinatietaak wordt benadrukt omdat het veiligheidshuis de processen van de afzonderlijke organisaties *ondersteunt*, het veiligheidshuis maakt geen *eigen* beleid. Die taak ligt bij de afzonderlijke samenwerkende organisaties. In de

⁸⁵ Zoals aantallen scenario's, aantal ISD maatregelen, aantal veelplegers op de lijst, aantal besproken jongeren.

⁸⁶ De gekozen stichtingsvorm maakt het bijvoorbeeld mogelijk zelfstandig (met één handtekening) een subsidieaanvraag bij de provincie te doen.

financiering betaalt elke gemeente naar rato van aantallen inwoners en besproken cases. Al in 2004 werd de intentie tot samenwerking uitgesproken.

Thema's en samenwerking

VH Maas & Leijgraaf richt zich op jeugd, veelplegers, huiselijk geweld en nazorg. Bij het thema jeugd is niet alleen de jeugdcriminaliteit het onderwerp maar ook schoolverzuim of overlastgevendende jeugdgroepen. De kern van het VH Maas & Leijgraaf bestaat uit vier casusoverleggen: jeugd, jeugdige veelplegers, veelplegers en huiselijk geweld.

De politie is met vier personen sterk vertegenwoordigd in het veiligheidshuis. Bij alle thema's worden de meeste cases ingebracht door de politie. Het is de bedoeling dat andere organisaties meer cases gaan inbrengen. Nazorg is een recent met subsidie van de provincie opgestart nieuw thema. Verder is er de komende tijd extra aandacht voor kinderen als getuige van huiselijk geweld en voor slachtoffers in het algemeen.

Het veiligheidshuis heeft in het gebouw van de GGD te Oss 24 werkplekken. Circa tien organisaties hebben fysiek een plek in het veiligheidshuis. Casusoverleg is het hart van het veiligheidshuis: er wordt hier creatief en steeds minder formeel samengewerkt. De persoonsgerichte aanpak als centraal element in beleidstheorie zien we in VH Maas & Leijgraaf ook in de praktijk terug. Als we de beleidstheorie naast dit veiligheidshuis plaatsen dan zien we dat centraal element de persoonsgerichte aanpak is. We zien dat in het casusoverleg efficiënt gewerkt kan worden doordat deelnemers zich goed voorbereiden. Het is vervolgens aan de professionaliteit van de deelnemers om afgesproken acties uit te voeren dan wel uitgevoerd te krijgen. Gemaakte afspraken komen niet in een volgens overleg terug tenzij het justitiële (proces)informatie betreft. Als een zorgtraject wordt ingezet is er doorgaans geen reden meer hierop in casusoverleg terug te komen (tenzij een persoon recidiveert).

Doelen en resultaten

Bij de doelen staat de verbinding van zorg aan repressie voorop, recidive moet verder worden voorkomen en informatie worden gedeeld. In de nabije toekomst stelt het veiligheidshuis zich voor de taak nog eerder te signaleren en in te grijpen: een beweging naar meer preventief werken dus.

Output van de casusoverleggen wordt systematisch in kaart gebracht: aantallen gemaakte afspraken ('hits'), het aantal casus en het aantal unieke personen worden per district gevolgd. Dit geeft bijvoorbeeld een zicht op hoe vaak personen binnen een jaar terugkeren op de agenda. Op deze manier ontstaat ook zicht op de mate van recidive. Het is nog te vroeg om effecten te kunnen laten zien. Een positief punt is dat doelen al deels SMART geformuleerd zijn. De doelen zijn op papier verbonden met concrete activiteiten van deelnemende organisaties. Verantwoordelijken zijn ook per doel benoemd. De belangrijkste bereikte resultaten zijn de toenemende (efficiëntie van de) samenwerking en inzet van afzonderlijke organisaties. We zien in jaarevaluaties een toename van aantallen besproken personen in de afgelopen jaren:

professionals zoeken vaker afstemming in hun werkzaamheden. Verder heeft dit veiligheidshuis (zij het vrij beperkt) aandacht voor het beleidsdoel 'versnellen doorlooptijd'. De zaken gaan sneller van de politie naar het Openbaar Ministerie. De indruk bestaat dat de aangiftebereidheid toeneemt (vooral bij geweld en bedreiging). Dit is mogelijk een verklaring voor het feit dat het aantal besproken personen is toegenomen.

Sterke en verbeterpunten

Een sterk punt in de samenwerking is de creatieve blik waarmee professionals samen opereren. In de activiteiten worden steeds de grenzen van wat kan en mag opgezocht vanuit het doel echt effect te bereiken. Een illustratieve casus die in één van de interviews in dit verband werd genoemd:

Door de administratie van een opgepakte XTC-dealer binnen de wettelijke mogelijkheden van politie naar burgemeester over te hevelen, kon deze als verantwoordelijke voor openbare orde en veiligheid ouders van de twintig minderjarigen met gewenst effect uitnodigen vrijwillig naar een informatie avond door onder meer de politie en de verslavingszorg te komen. Iedereen was present, de ouders zeer lovend en binnen twee weken kreeg elk gezin hulptraject aangeboden, onder meer vanuit het maatschappelijk werk.

Een ander sterk punt is dat de schaalgrootte goed blijkt te passen bij de organisaties binnen het werkgebied.

Enkele zaken vragen de komende tijd aanpassing of verbetering. Zo neemt de screening van zaken door de politie steeds meer tijd. De doorlooptijd van afdoeningen (binnen het Openbaar Ministerie) en ook bij de Raad voor de Kinderbescherming zijn nog lang. Momenteel wordt⁸⁷ gewerkt aan verbetering van de structuur en toepassing van het registratiesysteem Personenindex (PIX). Dit justitieel georiënteerde systeem zou in de toekomst ook voor alle zorgpartners toegankelijk moeten zijn. Momenteel wordt het vooral gebruikt om justitiële proces- en afdoeningsinformatie in vast te leggen. Outputgegevens moesten de afgelopen twee jaar daarom handmatig worden samengesteld. Een laatste verbeterpunt is dat de GGZ meer kan worden betrokken bij de casusoverleggen.

4.6 VH Den Helder

Organisatie

Vanuit de urgentie van problemen met een groep Antillianen in Den Helder ontstond al in 2004 het idee gezamenlijk op te trekken. In 2004 is gestart met het Openbaar Ministerie, de politie, het bureau jeugdzorg, de reclassering en de gemeente. Anno 2008 zijn er meer - vooral hulpverlenende - organisaties betrokken. Er is sprake van duaal management: een

⁸⁷ Samen met de overige Brabantse Veiligheidshuizen, V7.

ketenbeheerder van het Openbaar Ministerie (repressie) is gekoppeld aan een ketenbeheerder van de gemeente (zorg). Het is de bedoeling dat de gemeente die in het veiligheidshuis al sterk betrokken is, meer en meer de regie van het Openbaar Ministerie gaat overnemen. De stuurgroep komt drie maal per jaar bijeen. Ook in Den Helder deed zich het probleem voor van soms onvoldoende formeel mandaat binnen organisaties. Dit is aangepakt door een kaderoverleg tussen te voegen. Hierin zitten de direct leidinggevenden (teamleiders, operationeel lijnmanagement) van de in het veiligheidshuis betrokken organisaties. Hierin kunnen de verwachtingen ten aanzien van het prioriteren van actiepunten vanuit het veiligheidshuis direct worden afgestemd.

Thema's en samenwerking

Verreweg het belangrijkste thema is het project Riskant (aanpak Antillianen). Deze aanpak, in de praktijk gericht vooral op enkele tientallen criminele Antillianen, beslaat minimaal zo'n 60% van de inzet in het veiligheidshuis. Daarnaast is er nog aandacht voor jeugd, veelplegers, huiselijk geweld, multiprobleemgezinnen en hanggroepen. De visie in Den Helder is dat het veiligheidshuis nadrukkelijk *vanuit een probleem* wordt opgezet. De vraag wordt steeds gesteld wat samenwerking in het veiligheidshuis aan de oplossing van een specifiek probleem kan bijdragen. Er worden dus niet (andersom) overlegvormen naar het veiligheidshuis 'geëxporteerd'. Deze visie is terug te vinden in het feit dat in casuoverleg met een slagvaardige kleine groep wordt gewerkt in plaats van een groter aantal, dat alle informatie komt brengen. Het is mogelijk met een kleine groep professionals te werken omdat deze de doelgroep zeer goed kennen en zodoende al een sterke informatiepositie hebben. De doelgroep binnen Riskant is beperkt tot circa twintig Antillianen die criminele feiten plegen. De insteek van de casusgroepen is altijd een tweesporen traject. Of een reclasseringstraject, een zorgtraject aangeboden meest in de vroeghulp (soms met drang of dwang). Of sanctiegericht: een snelle afdoening zonder hulpverlening ter tijdelijke vermindering van overlast voor de maatschappij.

Doelen en resultaten

In het veiligheidshuis bemerkten de coördinatoren dat de vrij algemeen geformuleerde doelen zich moeilijk verhouden tot de sterke nadruk op casuïstiek. Verder is het lastig dat de organisaties vaak liefst snel resultaten zien waar bestendige resultaten in de aanpak van de Antillianen zich pas na een jaar of langer laten zien. De aanpak richt zich op de beleidsdoelen 'persoonsgerichte aanpak' en op de einddoelen 'verminderen recidive' en 'terugdringen overlast en criminaliteit'. Deze onderdelen uit de beleidstheorie zijn alle terug te vinden bij VH Den Helder. Deels wordt dit (incidenteel) ook gemeten. Een recente interne evaluatie laat een daling van het aantal processen verbaal binnen de doelgroep zien: de recidive daalt. Een afname van de overlast van hanggroepen is verder het (veronderstelde) gevolg van zorgvuldiger handelen van de politie en betere onderlinge communicatie. Doorlooptijden zijn wel versneld wat betreft de uitvoering van taakstraffen, maar in het geheel zijn doorlooptijden niet veranderd in

vergelijking met voor de start van het veiligheidshuis⁸⁸. De kwaliteit van interventies is over de breedte wel sterk verbeterd. En door Riskant zijn de verschillende organisaties (politie, reclassering en een veldwerker (vrijwilliger) er in geslaagd Antilliaanse professionals aan te stellen.

Sterke en verbeterpunten

De grootste succesfactor schuilt in de betrokkenheid en grote inzet van de professionals. De professionals van VH Den Helder denken in mogelijkheden en niet in problemen. Tegelijkertijd is de sterke rol van een beperkt aantal professionals een risicofactor. De afhankelijkheid van deze personen is relatief groot. Er wordt voortdurend gewerkt aan versterking van het draagvlak. Dit door bilateraal contact maar ook door het organiseren van bijvoorbeeld themadagen en met een nieuwsbrief. In dit veiligheidshuis is sprake van een sterke positie van de reclassering die zorg en begeleiding met drang uitvoert. Deze positie wordt binnenkort verder verstevigd als vanuit de gemeente Hoorn de reclassering de nazorg voor haar rekening gaat nemen.

Een risico schuilt in het feit dat bureau jeugdzorg zich meer op zijn kerntaken richt. Sterke preventieprojecten die ze momenteel uitvoeren lopen hierdoor gevaar niet gecontinueerd te worden.

Voor de gemeentelijke voorzieningen kunnen sterker worden ingezet. Het gaat dan onder meer om de crisisopvang, het begeleid wonen, het coachen, werk- en leervoorzieningen voor jeugd. Een laatste niet onbelangrijk verbeterpunt is dat de huidige capaciteit in het veiligheidshuis te beperkt is om alle (circa tachtig) Antillianen die een aanpak vragen daadwerkelijk te betrekken. Hierdoor worden veel risico-Antillianen niet met een concrete aanpak bereikt.

4.7 VH Heerlen

Organisatie

Het VH Heerlen is formeel gestart in 2006. Het is een voortzetting van de aanpak van Heerlense daders door de justitiepartners in Heerlen in het kader van de Operatie Hartslag. Voor 2006 is met deze aanpak tussen de justitiepartners al met succes gewerkt aan preventie, vroegsignalering en de strafrechtelijke afdoening van Heerlense zaken. Operatie Hartslag kwam voort uit de problemen die er in de gemeente Heerlen waren met aan drugs gerelateerde delicten. De gemeente heeft de regie over het VH, een netwerkorganisatie die van alle partners samen is. De manager is afkomstig van de gemeente. De bereidheid van het Openbaar Ministerie om te participeren kwam met name voort uit de grote werkbelasting die de veelplegers voor het Openbaar Ministerie veroorzaakten. Het Openbaar Ministerie en andere justitiepartners hadden al eerder met elkaar samengewerkt bij Operatie Hartslag. Bij het huidige veiligheidshuis spelen ook de niet-justitiële partners een belangrijke rol. Het streven is voor elke

⁸⁸ Onderzoek door COT.

veelpleger, pleger van huiselijk geweld of notoire overlastveroorzaker te komen tot een integraal en samenhangend hulpaanbod: een persoonsgerichte aanpak. Er worden maatwerktrajecten opgesteld waarin voor de zorgpartners een grote rol is weggelegd met als doel een structurele positieve gedragsverandering voor de langere termijn. De manager voert strategisch overleg met de directie van de deelnemende partners. In de provincie Limburg vindt er samenwerking plaats tussen de veiligheidshuizen die gezamenlijk provinciedekkend werken. Zij werken aan het zoveel mogelijk op uniforme wijze implementeren van het veiligheidsconcept⁸⁹.

Thema's en samenwerking

In VH Heerlen wordt gewerkt aan de thema's huiselijk geweld en minder- en meerderjarige veelplegers en notoire overlastveroorzakers. Bijzonder is de aansturing en coördinatie door zes thematisch gerichte procesmanagers. Wekelijks zijn er thematische casusoverleggen waar de operationele partners bij elkaar zitten. Deze overleggen zijn vooral gericht op het op maat maken van een persoonsgerichte aanpak. Het plan bevat de interventies die door partners moeten worden geleverd, de activiteiten en het gedrag wat van de cliënt wordt verwacht, en dwang- en drang componenten maar ook positieve prikkels kunnen deel uit maken van dit plan⁹⁰. Het plan is probleem gestuurd en gebaseerd op een diagnose op leefgebieden. De procesmanagers checken in bilaterale contacten of afspraken gemaakt door de partners worden nagekomen en roepen de partners bijeen in rondetafel gesprekken als dit voor voortgang en afstemming nodig is.

Het VH Heerlen heeft een fysiek gebouw. De gemeente Heerlen, het Openbaar Ministerie, het Leger des Heils (reclassering en opvang), Reclassering Nederland, justitiële verslavingszorg, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg Limburg, HALT en Bureau Slachtofferhulp zijn minimaal met één medewerker één dag per week fysiek aanwezig in het veiligheidshuis⁹¹. Het veiligheidshuis is een vindplaats van cliënten, (cliënt)informatie en ketenpartners. VH Heerlen heeft geïnvesteerd in de ICT infrastructuur. De meeste partners hebben vanaf het veiligheidshuis verbindingen met hun eigen informatiesystemen.

Doelen en resultaten

De gemeente streeft naar afname van recidive door positieve gedragsverandering. Voorop staat het doel om de veiligheidsbeleving van burgers te vergroten, een doel dat minder expliciet aanwezig is in het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl.. De veronderstelling is dat de veiligheidsbeleving verbeterd als de recidive door de cliënten van het veiligheidshuis afneemt. Een ander doel uit het beleid, het verbeteren van doorlooptijden, staat in VH Heerlen niet

⁸⁹ Zoals beschreven in Kompas voor de Veiligheidshuizen. Nelissen, P. Ph. 2007.

⁹⁰ Wanneer een traject succesvol is hoeft de cliënt een gekozen opleiding als onderdeel van het integrale plan bijvoorbeeld niet terug te betalen.

⁹¹ De gemeente Heerlen heeft 1 manager, 4 fulltime procesmanagers, 2 parttime procesmanagers en 3 administratieve medewerkers die 4-5 dagen per week fysiek aanwezig zijn in het VH. Ook alle gemeenten in het politiedistrict hebben inmiddels het convenant veiligheidshuis.

voorop volgens de respondenten. De ervaring leert dat een volhardende aanpak bij een weigerachtige cliënt uiteindelijk toch werkt. Daarom is het uitgangspunt van het veiligheidshuis 'vastpakken en niet meer loslaten totdat het gedrag in positieve zin is veranderd'. Gemiddeld is er één jaar nodig voordat een casus door het VH Heerlen afgesloten wordt⁹². De ontwikkeling van de veiligheidshuizen in Limburg wordt op wetenschappelijke wijze gemonitord⁹³.

Sterke en verbeterpunten

Het succes van het VH Heerlen is de bundeling van de informatie van de diverse ketenpartners. Dit genereert een totaalbeeld over het functioneren van de cliënt. Door de meer complete informatie over de cliënt kan er sneller en meer vroegtijdig geïntervenieerd worden. Er zijn meer preventieve mogelijkheden doordat de ketenpartners met elkaar samenwerken. Er is meer en een betere regie over de afspraken die met elkaar gemaakt worden.

Een praktisch knelpunt is verder dat het VH Heerlen geen rechtspersoon is en in voorkomende gevallen bij huiselijk geweld niet kan melden bij het AMK of een zorgmelding kan doen bij bureau jeugdzorg. Zij moeten zich daarvoor wenden tot één van de ketenpartners en dit is minder efficiënt. Bij het onderling uitwisselen van informatie delen niet alle ketenpartners zonder meer de informatie met elkaar. Er is een spanningsveld tussen de formele privacy regels en de behoefte om informatie uit te wisselen. Elke instelling heeft zijn eigen privacyprotocol. Toch is er een grijs gebied waar de vraag zich voordoet welke informatie wel en niet mag worden uitgewisseld.

⁹² Dit onder voorwaarde dat het in een casus minimaal gedurende een half jaar 'rustig is geweest'.

⁹³ Dit volgens een bepaalde methode: SPIDER. Volgens de methode worden er casus geselecteerd en deze doorgesproken met de procesmanagers. Zie: Nelissen, P. Ph., 2008. Tussentijdse Evaluatie Veiligheidshuisontwikkeling Limburg. Maastricht.

5 KENMERKEN VAN DE VEILIGHEIDSHUIZEN

5.1 Adoptie van het beleid Justitie in de buurt nieuwe stijl

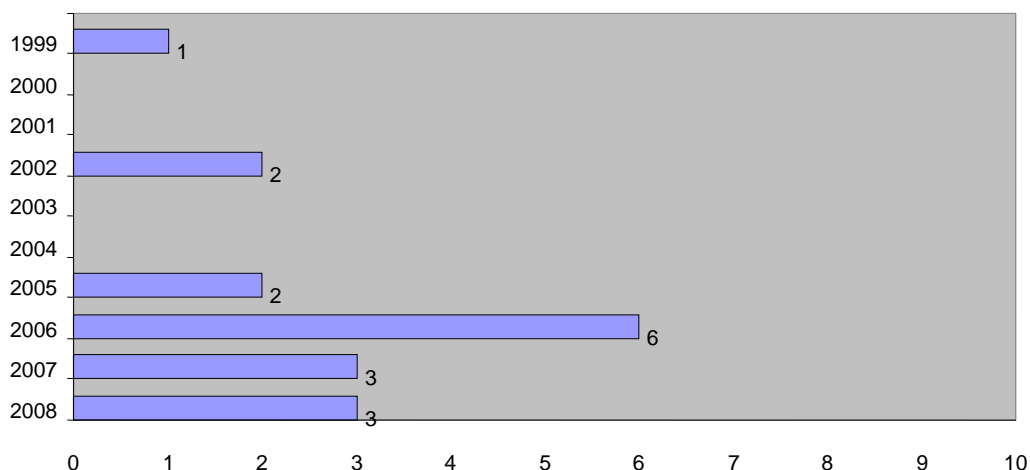
In december 2008 telt Nederland 29 veiligheidshuizen⁹⁴. Dertien van de 29 veiligheidshuizen bevinden zich in de twee provincies Noord Brabant en Limburg. De overige zestien veiligheidshuizen zijn regionaal verspreid over Nederland. Slechts één G4-stad (Den Haag) heeft geen veiligheidshuis.

Voor wat we 'veiligheidshuizen' noemen, bestaan in de praktijk verschillende benamingen. Zo zijn er in Amsterdam vier 'ketenunits' en gebruikt het Openbaar Ministerie te Dordrecht de term 'ketenkamer'. Tot voor kort waren er in Lelystad en Rotterdam JiB-vestigingen. Een vergelijking met de voorlopers van de veiligheidshuizen laat zien dat het aantal veiligheidshuizen eind 2008 bijna even groot is als het aantal JiB's in 2003⁹⁵. In bijlage 7 vindt de lezer een overzicht per veiligheidshuis van startjaar, thema's, reikwijdte, regie en financier.

5.1.1 Start

In figuur 5.1 wordt de verspreiding door de tijd zichtbaar. Dit op basis van de zeventien van de 23 veiligheidshuizen die de vragenlijst hebben teruggestuurd. Nu is de markering van de start als 'veiligheidshuis' niet altijd even duidelijk. Voor de veiligheidshuizen die ten tijde van het onderzoek nog de term JIB gebruiken gaan we uit van het startjaar als JIB. Voor de overige veiligheidshuizen geldt de start als 'veiligheidshuis', waarbij we aantekenen dat voor twee ervan (Tilburg en Eindhoven) dit een doorstart was vanuit een al bestaande Front Office.

Figuur 5.1: Gestarte veiligheidshuizen per jaar (n=17)



⁹⁴ De vijf ketenunits van Amsterdam zijn hierbij geteld als vijf veiligheidshuizen. Zij hebben echter voor alle vijf de ketenunits één vragenlijst ingevuld.

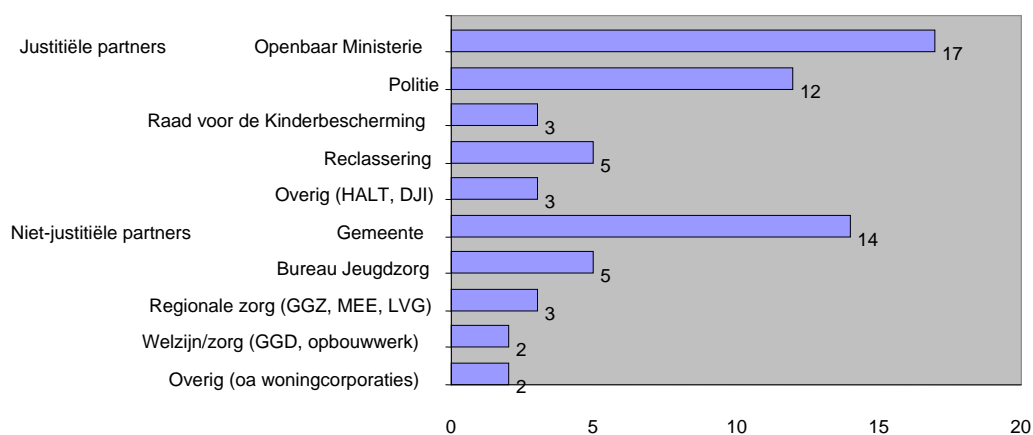
⁹⁵ Slump, GJ, 2003.

De meeste veiligheidshuizen startten in de afgelopen vier jaar. In 2006 startten de meeste: zes. In 2005 startten twee veiligheidshuizen. Zowel in 2007 als in 2008 gingen drie veiligheidshuizen van start. Ook de drie voor 2003 gestarte JIB-vestigingen beschouwen we in dit onderzoek als 'veiligheidshuizen'. Eén ervan (Tilburg) is inmiddels veiligheidshuis (sinds 2002) en stond onder meer model voor de overgang van Justitie in de Buurt oude stijl naar Justitie in de Buurt nieuwe stijl. De andere twee: JIB Feyenoord/Charlois en JIB Rotterdam-West⁹⁶, beschouwen de onderzoekers in dit onderzoek als 'veiligheidshuis'. Deze JIB-vestigingen gaan in 2009 op in een veiligheidshuis. We concluderen dat drie van de zeventien huidige veiligheidshuizen zijn opgericht onder het beleid Justitie in de Buurt oude stijl. De overige veertien veiligheidshuizen zijn opgestart onder het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Zes van de zeventien veiligheidshuizen zijn de afgelopen anderhalf jaar gestart (2007 en eerste helft 2008).

5.1.2 Aanleiding

Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl gaat er vanuit dat de focus ligt op problemen in één wijk of een specifieke probleemaanpak. De onderzoekers hebben gevraagd of er een urgente aanleiding was te starten met een veiligheidshuis. De helft van de veiligheidshuizen geeft aan dat dit het geval is. Vier ervan geven aan dat de aanleiding gelegen lag in de ernst van de problemen in een bepaalde wijk of gebied. Twee geven aan dat er een einde kwam aan de financiering van Justitie in de Buurt oude stijl en hebben zich aangepast aan de eisen en criteria van het nieuwe beleid. Drie veiligheidshuizen geven als aanleiding op dat zij een bestaande samenwerking hebben voortgezet of doorontwikkeld. Verder geven acht veiligheidshuizen aan dat van een urgente aanleiding geen sprake was.

Figuur 5.2: Initiatiefnemers (n=17)



In de figuur zien we dat het Openbaar Ministerie bij het opzetten van veiligheidshuizen in alle gevallen (17) één van de initiatiefnemers is. Daarnaast zijn de politie (12) en de gemeente (14) vaak mede-initiatiefnemer naast het Openbaar Ministerie. In verreweg de meeste gevallen zijn

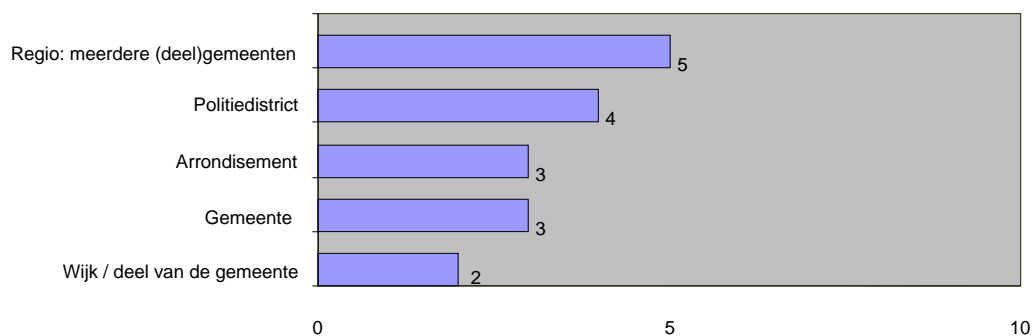
⁹⁶ JIB Rotterdam-West is gestart als JIB Delfshaven in 1997 en heeft vanaf 2002 haar werkwijze uitgebreid naar Rotterdam-West.

ook de niet-justitiële partners mede-initiatiefnemers (14x). Bij drie veiligheidshuizen was geen enkele justitiële partner bij de start van het initiatief betrokken.

5.1.3 Werkgebied

Hoe ziet het werkgebied van veiligheidshuizen eruit? In figuur 5.5 zijn de verschillende varianten weergegeven.

Figuur 5.3: Werkgebied van veiligheidshuizen (n=17)



Het werkgebied van veiligheidshuizen varieert sterk: zowel qua aard als grootte. Het vaakst (5x) is het werkgebied een regio, bestaande uit meer (deel)gemeenten. Maar andere varianten komen vrijwel even vaak voor. Vier veiligheidshuizen geven aan te werken in een politiedistrict, drie veiligheidshuizen richten zich op het arrondissement en eveneens drie veiligheidshuizen werken binnen de grenzen van één gemeente.⁹⁷ Drie veiligheidshuizen concentreren zich op de gemeente. De beleidstheorie benoemt een aanpak binnen een wijk of een specifieke aanpak van een veiligheidsprobleem als uitgangspunt. Uit de analyse blijkt dat slechts twee veiligheidshuizen zich in hun aanpak richten op één wijk (of een beperkt gebied binnen een gemeente). Het merendeel van de veiligheidshuizen werkt vanuit het uitgangspunt 'specifieke probleemaanpak'.

Bij een vergelijking tussen recent (2007 en 2008) gestarte veiligheidshuizen en langer operationeel zijnde veiligheidshuizen, valt op dat de 'meer recente' veiligheidshuizen zich vaker richten op een groter werkgebied (regio of arrondissement). Nadere inspectie van de gegevens biedt hiervoor geen eenduidige verklaring. Er blijkt namelijk geen samenhang te zijn met de hierna te behandelen kenmerken zoals aantal of aard van de thema's of de wie de regie voert over het veiligheidshuis.

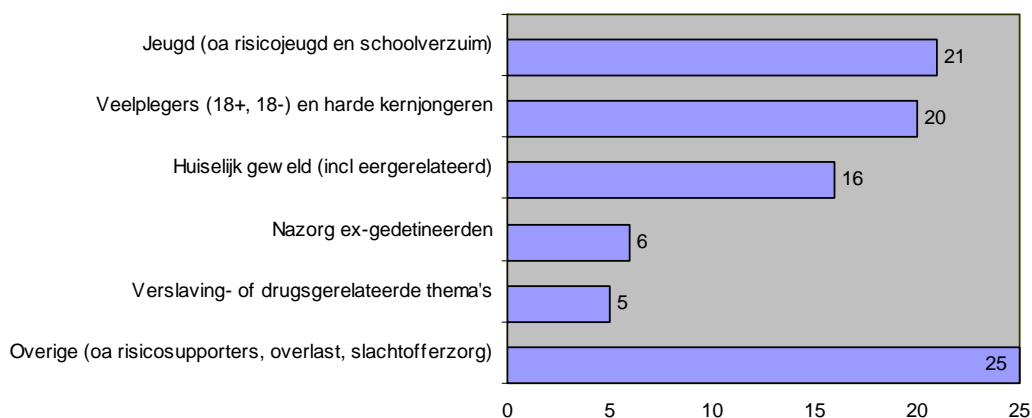
5.1.4 Thema's

In het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl gaat het om het verminderen van overlast of criminaliteit. Het is een open beleidskader. In de beleidstheorie is de enige afbakening van de thematiek gericht op één wijk of op een specifiek veiligheidsprobleem. De thema's vanuit het

⁹⁷ Voor de arrondissementen Groningen en Friesland geldt dat dit gebied gelijk staat aan de provincies Groningen en Friesland.

beleid kunnen dus velerlei zijn. De veronderstelde breedte is in de thema's terug te vinden in de praktijk. De veiligheidshuizen geven namelijk aan zich met veel en verschillende thema's bezig te houden. In totaal noemen de zeventien veiligheidshuizen 93 verschillende thema's. Dat is een gemiddelde van ruim vijf thema's per veiligheidshuis⁹⁸. De variatie in het aantal thema's is vrij groot: het aantal genoemde thema's loopt uiteen van twee (VH Dordrecht) of drie (VH Heerlen, Amsterdam) tot elf (VH Den Helder) of twaalf (VH Enschede). En niet alleen het aantal thema's varieert. De inhoud van de thema's is ook divers. Om een goed beeld te kunnen krijgen van de inhoud van de verschillende genoemde thema's hebben we ze ingedeeld in zes verschillende categorieën. In de figuur 5.3 zien we hoe deze thema's zijn verdeeld.

Figuur 5.4: Thema's binnen de veiligheidshuizen in categorieën en totaal aantal keer genoemd (n=93 onderwerpen)

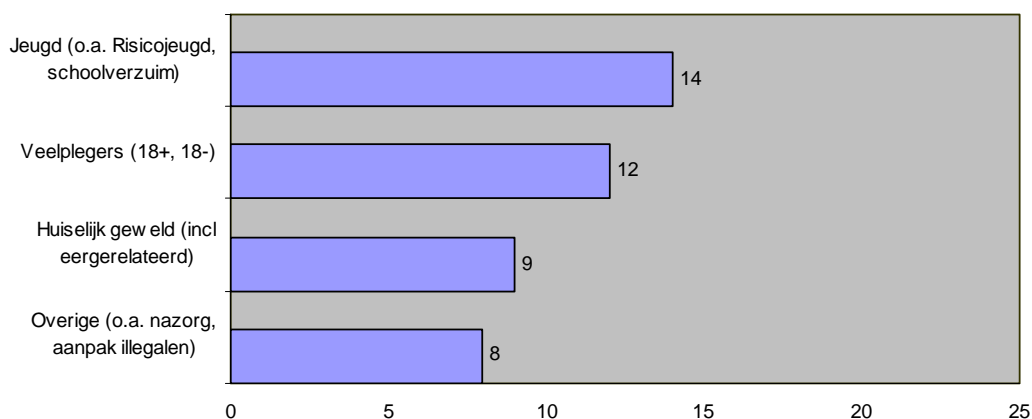


Het eerste dat opvalt is dat een groot deel onder de drie hoofdthema's (jeugd, veelplegers en huiselijk geweld) kan worden geschaard. Het vaakst worden thema's genoemd die onder 'jeugd' en 'veelplegers' vallen (21x en respectievelijk of 20x) en huiselijk geweld (16x) iets minder vaak. In totaal valt ruim 60% (57 van de 93 thema's) onder één van deze drie hoofdthema's. Dit betekent tegelijkertijd dat een aanzienlijk deel van de thema's niet onder deze drie hoofdthema's kan worden gevat. Van de andere thema's zijn slechts twee (nazorg ex-gedetineerden en verslaving/drugs) substantieel (5x) genoemd. In de categorie overig zijn nog eens 25 verschillende onderwerpen terug te vinden (zie bijlage 6).

Nu we hebben gezien dat de meeste onderwerpen onder de drie hoofdthema's vallen is het vervolgens de vraag in welke mate deze drie thema's zijn geadopteerd door de zeventien veiligheidshuizen.

⁹⁸ Niet meegeteld als afzonderlijk thema zijn overlegvormen die door enkele veiligheidshuizen bij deze vraag zijn genoemd. Dit zijn: TOM-zittingen, Justitieel Casus Overleg, briefing, kernteamoverleg. De overlegvormen zien we als middel om de doelen in een project te bereiken.

Figuur 5.5: Mate van adoptie van de hoofdthema's door de 17 veiligheidshuizen (N=17)



Het thema jeugd is bij veertien van de zeventien veiligheidshuizen één van de belangrijkste thema's. Bij twaalf van de zeventien veiligheidshuizen is de aanpak van veelplegers één van de belangrijkste thema's. Huiselijk geweld is bij negen veiligheidshuizen een thema. Alle veiligheidshuizen noemen minimaal één van deze drie thema's als speerpunt van beleid.

5.1.5 Financiering en regie

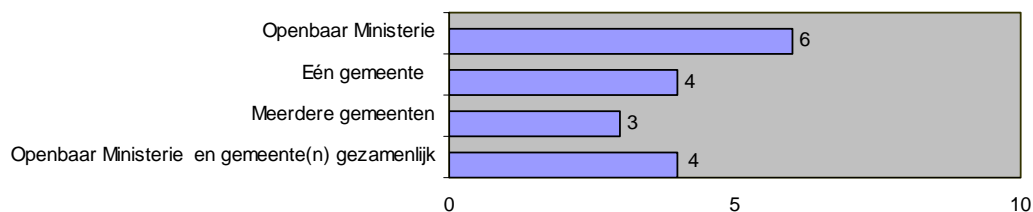
Gevraagd naar de instanties die het veiligheidshuis financieren is de gemeente de meest (bij 14 van de 15) genoemde financier⁹⁹. Minder vaak (bij 10 van de 15 veiligheidshuizen) wordt het Openbaar Ministerie (of Ministerie van Justitie) genoemd. Het is opvallend dat blijkbaar vijf veiligheidshuizen het Ministerie van Justitie niet als medefinancier beschouwen terwijl het Ministerie van Justitie jaarlijks financieel bijdraagt. Overigens is door sommige veiligheidshuizen het beschikbaar stellen van personeel niet altijd expliciet als financiering is opgenomen. Als we de verdeling van het budget beschouwen, is te zien dat ongeveer 45% tot 70% van het totale budget van het veiligheidshuis met gemeentelijk financiële middelen wordt gefinancierd. Wie betalen er nog meer mee? Bij ruim de helft van de veiligheidshuizen nemen de ketenpartners een deel van de financiering voor hun rekening. Ter illustratie geven we hier weer welke partners door twee veiligheidshuizen hierbij zijn genoemd (de andere zeven veiligheidshuizen specificeren niet om welke partners het gaat). VH Helmond noemt Bureau Jeugdzorg, HALT, de reclassering, maatschappelijke dienstverlening, HIT, Novadic-Kentron, slachtofferhulp en de Raad voor de Kinderbescherming als medefinanciers. Deze fysiek aanwezige partners betalen mee in de exploitatiekosten van het veiligheidshuis. Voor de ketenunits van Amsterdam gelden de Raad voor de Kinderbescherming en HALT als medefinanciers. Soms leveren overige partners alleen personeel, soms dragen ze ook financieel bij. De provincie levert bij drie veiligheidshuizen een financiële bijdrage door middel van een startsubsidie. Zij zijn bij de financiering van de veiligheidshuizen overigens geen structurele partner.

⁹⁹ Twee veiligheidshuizen hebben deze vraag niet ingevuld.

Wie voert de regie over het veiligheidshuis? Er kan onderscheid worden gemaakt tussen beleidsmatige regie (over welke thema's gaat het veiligheidshuis) en uitvoerende regie (op welke wijze wordt aan deze thema's gewerkt). Het gaat in dit onderzoek vooral over wie de uitvoerende regie heeft over het veiligheidshuis.

Uit de analyse van de documenten blijkt dat de beleidsmatige regie vooral ligt bij het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB) of de gemeentelijke driehoek bestaande uit de burgemeester, hoofdofficier van justitie en de politie. Voor de uitvoerende regie over het veiligheidshuis is de veronderstelling van ons dat de gemeente vaker deelneemt als partner in de uitvoerende regie. Dit omdat het beleid streeft naar het meer samenwerken met niet justitiële partners. In de figuur 5.6 is te zien hoe de regie is verdeeld bij de zeventien in het onderzoek betrokken veiligheidshuizen.

Figuur 5.6: Regie over het veiligheidshuis? (n=17)



Het komt ongeveer even vaak voor dat het Openbaar Ministerie de regie heeft (6x) als dat deze bij gemeente(n) ligt (7x). Bij gemeentelijke regie gaat het in vier gevallen om één gemeente en bij drie andere veiligheidshuizen voeren meerdere gemeenten gezamenlijk de regie. Vier veiligheidshuizen delen de regie (Openbaar Ministerie en gemeente).

Gevraagd naar de inhoud van gemeentelijke regie geven de meeste veiligheidshuizen aan dat het hierbij gaat om regie over de zorgketen dan wel specifiek met betrekking tot nazorg. Het Openbaar Ministerie is bij alle veiligheidshuizen verantwoordelijk voor de strafrechtsketen. Als de gemeente zonder het Openbaar Ministerie regie voert wordt deze regiefunctie op uiteenlopende wijze toegelicht. Regie is dan in het ene geval gericht op coördinatie ('een conditionerings, coördinatie- faciliterings en aanjaagfunctie'), of uitvoerend gericht ('dagelijkse aansturing') of beleidsvoorbereidend ('signaleren, agenderen, coördineren en besluitvorming voorbereiden').

Overigens laat nadere inspectie van de gegevens geen verband zien tussen het startjaar van het veiligheidshuis en degene die regie voert. Met andere woorden: het is niet zo dat recentelijk opgestarte veiligheidshuizen vaker onder gemeentelijke regie zijn opgezet. Wel valt op dat bij de meer recent gestarte veiligheidshuizen de regie vaker gedeeld wordt tussen Openbaar Ministerie (ketenverantwoordelijk voor de strafrechtelijke aanpak) en de gemeente (ketenverantwoordelijk voor de zorgaanpak).

In bijlage 7 staat een samenvattende tabel weergegeven over het jaar van starten van de veiligheidshuizen, het werkgebied, wie de regie voert over de dagelijkse uitvoering, de

belangrijkste thema's in het veiligheidshuis en de belangrijkste financiers. Het valt daarbij op dat de hoofdthema's bijna altijd aan bod komen in de veiligheidshuizen die of door het Openbaar Ministerie of in gezamenlijkheid met de gemeente worden aangestuurd. Wanneer een gemeente of meerdere gemeenten het veiligheidshuis aansturen, ontbreekt vaker één van de drie hoofdthema's. Wanneer de gemeente of meerdere gemeenten de regie hebben, werken de veiligheidshuizen vaker aan lokale thema's.

5.2 De mechanismen van de het beleid volgens de veiligheidshuizen

In hoofdstuk 3 is de reconstructie van de beleidstheorie gemaakt. De informatie van de veiligheidshuizen uit de vragenlijst koppelen we aan een aantal veronderstellingen van het beleid (zie schema 3.1). Om te toetsen in hoeverre de gereconstrueerde beleidstheorie van Justitie in de Buurt in de praktijk geldt, hebben we de verschillende onderdelen van deze theorie in de vorm van stellingen voorgelegd aan de veiligheidshuizen. Aan de respondenten is gevraagd om op een vijfpunt schaal aan te geven in hoeverre de verschillende onderdelen van de theorie van toepassing zijn op het eigen veiligheidshuis.

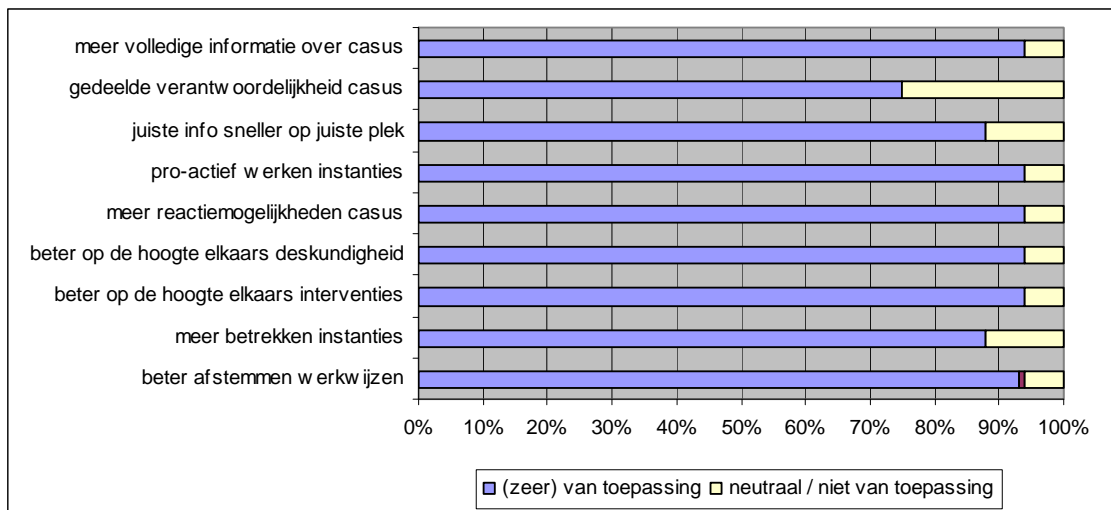
5.2.1 Samenwerken tussen justitie en zorg

Hoe en met wie de veiligheidshuizen samenwerken is onderwerp van analyse in hoofdstuk 6, waarin dit per thema aan de orde komt. Op het niveau van de veiligheidshuizen is alleen in de verdiepingsfase gevraagd of er samengewerkt wordt met justitie- en zorgpartners. Uit de verdiepingsfase blijkt dat alle zeven veiligheidshuizen brede samenwerkingsverbanden kennen. Het gaat daarbij om zorgpartners uit de GGZ, jeugdzorg en lokale zorg (bijvoorbeeld maatschappelijk werk, jongerenwerk, of gemeentelijke diensten zoals werk en inkomen). Een opvallende samenwerking heeft VH Bergen op Zoom. De GGZ participeert sinds kort met 15fte in het VH Bergen op Zoom en verzorgt onder andere therapieën in het veiligheidshuis.

In de vragenlijst is aan de coördinatoren gevraagd in hoeverre het samenwerken bijdraagt aan de in de beleidstheorie beschreven werkzame mechanismen. Onderstaande figuur 5.7 geeft de resultaten weer van stellingen over de samenwerking in het veiligheidshuis. We zien dat de verschillende instrumenten die in de beleidstheorie zijn onderscheiden alle sterk van toepassing worden geacht. Er bestaat grote overeenstemming over het feit, dat samenwerken tussen organisaties in het veiligheidshuis daadwerkelijk leidt tot zowel meer volledige informatie als tot informatie die sneller op de juiste plek is. Ook is de mening breed gedeeld dat er hierdoor meer reactiemogelijkheden zijn in een casus. Met de stelling dat hierdoor gedeelde verantwoordelijkheid in cases ontstaat is ook een ruime meerderheid het eens. We plaatsen hier de kanttekening dat dit volgens circa een kwart van de veiligheidshuizen minder of niet van toepassing is. Proactiever werken en kennis van elkaars interventies en deskundigheid scoort ook hoog (>90%) onder de veiligheidshuizen. Tenslotte zijn meer instanties betrokken en worden werkwijzen beter afgestemd vinden de veiligheidshuizen. Over de gehele breedte worden de veronderstelde mechanismen uit de beleidstheorie dus ondersteund door de

resultaten in de procesevaluatie. Welke resultaten springen er uit als we de verschillende stellingen vergelijken? Op twee stellingen scoren de respondenten zeer hoog op de antwoordcategorie 'zeer van toepassing'. Dit zijn de stelling dat samenwerken leidt tot meer volledige informatie: zeer van toepassing volgens 81% van de veiligheidshuizen. Dat hierdoor sprake is van meer reactiemogelijkheden is volgens 63% van de veiligheidshuizen zeer van toepassing.

Figuur 5.7: Stellingen met betrekking tot de werkwijze van de veiligheidshuizen (n=16)



In de vragenlijst is door middel van enkele open vragen ingezoomd op enkele aspecten van de samenwerking: samenwerking in het algemeen, informatie-uitwisseling en coördinatie en regie. verloopt. Op de vraag naar het verloop van de samenwerking in het algemeen oordeelt men uitgesproken positief, wat niet verwonderlijk is gezien de resultaten van de stellingen. Volgens veertien van de vijftien veiligheidshuizen verloopt de samenwerking (meer dan) goed. Slechts één veiligheidshuis is iets minder positief en beschrijft de samenwerking als 'redelijk'. Twee veiligheidshuizen hebben deze vraag niet ingevuld omdat ze kort geleden zijn gestart. Overigens plaatsen zes veiligheidshuizen die tevreden zijn over de onderlinge samenwerking hierbij nuanceringen. Zij omschrijven de samenwerking onder meer als een proces dat in ontwikkeling is en waarin er voortdurend mogelijkheden voor verbeteringen zijn: 'Het is een constante zoektocht om met begrip voor elkaars verantwoordelijkheden de juiste koers te kiezen'.

Met een open vraag is nagegaan wat de respondenten vinden van het onderling informatie uitwisselen. Dertien van de zeventien veiligheidshuizen geven aan (meer dan) tevreden zijn over de manier waarop de informatie-uitwisseling tussen de instanties verloopt. Zij benoemen het bestaan van korte lijnen en het elkaar kennen waardoor informatie makkelijker wordt uitgewisseld. Twee van deze dertien veiligheidshuizen wijzen specifiek op het bestaan van privacy convenanten waarin de wijze waarop de informatie onderling wordt uitgewisseld is geregeld. Enkele kanttekeningen die door individuele veiligheidshuizen worden genoemd bij de

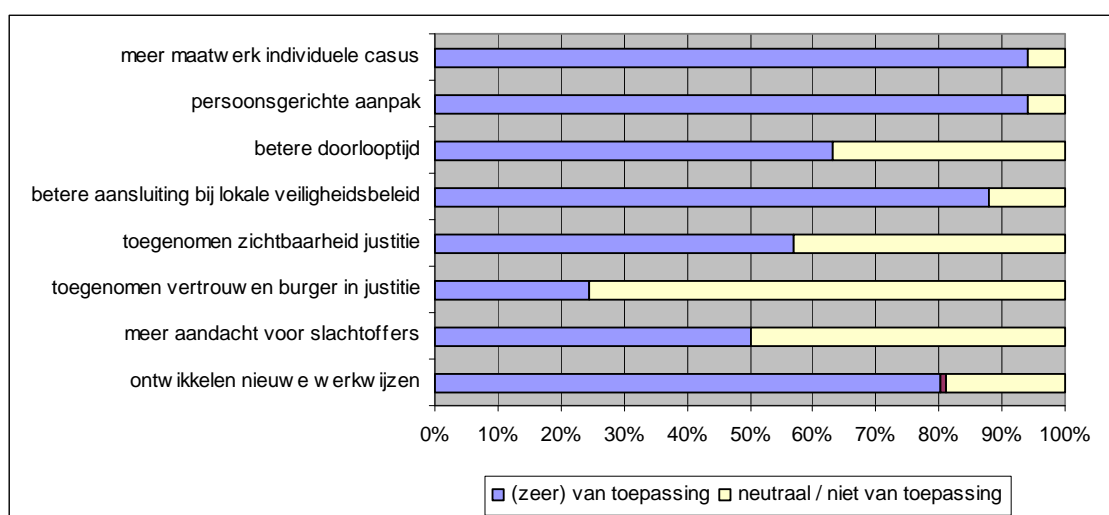
informatie-uitwisseling zijn de efficiencyslag die met het registratiesysteem nog gemaakt moet worden, het feit dat organisaties zich soms nog verschuilen achter de privacyregeling en problematische gegevensuitwisseling bij onder toezichtstellingen (OTS).

Hoe verloopt de coördinatie en regie? Tweederde (tien van de vijftien veiligheidshuizen) geeft op de open vraag expliciet aan hierover tevreden te zijn. Het feit dat het invullen van de rollen coördinatie en regie niet gemakkelijk te duiden is, wordt door eveneens tweederde van de veiligheidshuizen aangegeven. Deze noemen dan dat de regierol in ontwikkeling is of het feit dat coördinatie en regie verschillen naar gelang het thema. Verwijzend naar deze ontwikkeling geeft eenderde van de veiligheidshuizen aan dat hier nog verbetering mogelijk is.

5.2.2 Samenwerken leidt tot

In de reconstructie van de beleidstheorie is een centrale veronderstelling dat het verbeteren van de doorlooptijden, het zorgen voor een integrale persoonsgerichte aanpak en het eerder signaleren van problemen in een wijk leidt tot minder recidive en daardoor ook tot minder tot overlast en criminaliteit. Dit kan vervolgens een effect hebben op het veiligheidsgevoel van de burger en de ervaren zichtbaarheid van justitie door de burger. In de stellingen zijn deze elementen bevraagd. Daarnaast is in de vragenlijst specifiek gevraagd naar het verbeteren van de doorlooptijden en het eerder signaleren van problemen in een wijk als beleidsdoel. Figuur 5.8 geeft de uitkomsten op deze stellingen weer.

Figuur 5.8: Stellingen met betrekking tot doelen (n=14-16)¹⁰⁰



Het verbeteren van de doorlooptijden

¹⁰⁰ Niet alle veiligheidshuizen hebben alle stellingen beantwoord. Elke stelling is minimaal door veertien veiligheidshuizen beantwoord en maximaal zestien veiligheidshuizen. Vanwege de overzichtelijkheid is dit niet apart in de figuur weergegeven.

Het valt op dat het beleidsdoel 'betere doorlooptijd' volgens ruim de helft van de veiligheidshuizen wordt bereikt. Maar de meningen zijn sterk verdeeld, want tegelijkertijd is ongeveer eenderde (31%) van mening dat betere doorlooptijden zeker worden bereikt ('zeer sterk van toepassing'). Gevraagd naar doelstellingen geeft de andere helft (negen van de zeventien veiligheidshuizen) aan dat dit *geen* doelstelling is. Dit is opvallend omdat het verbeteren van de doorlooptijd één van de pijlers is van het beleid Justitie in de Buurt. Negen veiligheidshuizen geven aan dat het verbeteren van de doorlooptijd *wel* één van de doelstellingen is. Een minderheid van hen, slechts drie van deze negen veiligheidshuizen, geeft aan dat doorlooptijden daadwerkelijk verbeterd zijn. Deze veiligheidshuizen hebben rapportages meegestuurd waaruit ook blijkt dat de doorlooptijd, tenminste op onderdelen, verbeterd is. De overige zes veiligheidshuizen die het verbeteren van de doorlooptijd *wel* nastreven geven aan dat zij niet weten of dit ook daadwerkelijk is gelukt.

In de verdiepingfase geven twee veiligheidshuizen gemotiveerd aan dat het verbeteren van doorlooptijden niet een primair doel is. VH Den Helder argumenteert dat het verbeteren van doorlooptijd zich moeilijk verhoudt tot het type casuïstiek in het VH. Voor resultaten is bij de gekozen aanpak een 'lange adem' nodig. VH Heerlen geeft aan dat de ervaring leert dat een volhardende aanpak bij weigerachtige cliënten toch kan werken en er daarom minder focus is op het verbeteren van doorlooptijden. Opvallend is dat deze beide veiligheidshuizen zich kenmerken door een sterke inbreng vanuit de gemeente.

Het komen tot een integrale persoonsgerichte aanpak

Meer dan 90% is van mening dat er meer maatwerk geleverd wordt en dat samenwerken leidt tot een *meer persoonsgerichte aanpak*. In de vragenlijst is hier niet expliciet naar gevraagd. Wel komt de persoonsgerichte aanpak in de verdiepingfase bij alle geïnterviewde veiligheidshuizen terug. VH Utrecht streeft ernaar "de criminaliteit en overlast te verminderen door het komen tot een *persoonsgerichte aanpakken* door de ketenpartners". Het is opvallend dat de persoonsgerichte aanpak het meest herkenbaar is binnen de veiligheidshuizen waarbij het Openbaar Ministerie de regie voert.

Eerder signaleren van problemen

Naar dit onderwerp is bij de stellingen niet gevraagd. Er is wel een aparte vraag in de vragenlijst over opgenomen. Over het feit dat samenwerking tussen de instanties het mogelijk maakt om problemen in buurten en wijken eerder te signaleren zijn de veiligheidshuizen unaniem. Maar liefst veertien van de zeventien veiligheidshuizen geeft beargumenteerd aan dat dit resultaat wordt bereikt. De overige drie veiligheidshuizen hebben deze vraag niet ingevuld omdat zij pas sinds kort operationeel zijn. Voor het eerder kunnen signaleren van problemen in de wijk geven veiligheidshuizen de volgende verklaringen:

- Het delen van informatie versterkt de kennispositie over wijken en buurten aanzienlijk. Vijf veiligheidshuizen geven aan dat door de onderlinge samenwerking informatie beter wordt gedeeld.
- De overige veiligheidshuizen zijn van mening dat door de intensieve samenwerking en door de verschillende overlegvormen korte lijnen ontstaan. 'Men weet elkaar te vinden'. Dit draagt bij aan een eerdere en betere signalering van problemen.

In de verdiepingsfase is dit doel alleen genoemd door VH Maas & Leijgraaf. Bij de doelen van VH Maas & Leijgraaf staat de verbinding van zorg aan repressie voorop, recidive moet verder worden voorkomen en informatie worden gedeeld. In de nabije toekomst staat het VH Maas & Leijgraaf voor de taak nog eerder te signaleren en in te grijpen: een beweging naar meer preventief werken.

In verband met eerder kunnen signaleren van problemen noemen de respondenten wel het zijn van een informatieknooppunt, maar zij koppelen dit vooral aan de casuïstiek (het komen tot een persoonsgerichte aanpak) en niet aan de mogelijkheid eerder te kunnen signaleren en interveniëren. Het is opmerkelijk te zien dat hier een discrepantie bestaat tussen de resultaten van de vragenlijst en de bevindingen in de verdiepingsfase. In deze fase is dit doel veel minder expliciet genoemd. Wellicht kan dit verklaard uit het feit dat dit doel zich lastig laat operationaliseren. Want hoe is dit doel meetbaar te maken? Wellicht is dit doel meer uitgewerkt op het niveau van de thema's.

Andere beleidsdoelen

Op de open vraag of er andere doelen zijn waarin binnen het veiligheidshuis gewerkt wordt, antwoorden veertien van zeventien veiligheidshuizen bevestigend. Drie veiligheidshuizen hebben deze vraag niet ingevuld omdat zij sinds kort operationeel zijn. Andere doelen die worden genoemd lopen uiteen. In onderstaande tabel zijn ze opgesomd, onderverdeeld in kwalitatieve en kwantitatieve resultaten. De genoemde doelen worden alle steeds door slechts één tot maximaal drie veiligheidshuizen genoemd.

Tabel 5.1: Genoemde doelen

Kwalitatieve doelen	Kwantitatieve doelen
<ul style="list-style-type: none"> - Betere zorg verlenen; - Betere afstemming op casusniveau; - Betere uitwisseling van informatie; - Partijen die gewezen worden op de eigen verantwoordelijkheid en - Het computersysteem waarmee gewerkt wordt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Groeiend aantal meldingen huiselijk geweld; - Het besproken aantal cases per gemeente; - Het aantal zorgbeslissingen; - Aantal TOM-zittingen per jaar; - Twee van de vier Kalsbeek-normen (=normen mbt doorlooptijden) halen; - Een recidivepercentage beneden de 50%.

De helft van de veiligheidshuizen noemt uitsluitend kwalitatieve doelen terwijl de andere helft alleen kwantitatieve doelen benoemt. Slechts één veiligheidshuis noemt zowel kwalitatieve als

kwantitatieve doelen. De kwalitatieve doelen hebben vooral betrekking op het proces. De kwantitatieve doelen kenmerken zich door de verschillende niveaus waarop ze betrekking hebben. Het valt hierbij op dat de meeste doelen gaan over de output van een veiligheidshuis (groeiend aantal meldingen, aantal besproken cases, twee van de vier betreft normen halen op het verbeteren van de doorlooptijd). De genoemde doelen door de veiligheidshuizen zien we op vrijwel alle onderdelen terug in de beleidstheorie.

5.2.3 Samenwerken aan de einddoelen

In figuur 3.2 (hoofdstuk 3) zijn de einddoelen geformuleerd als het verminderen van recidive en het verminderen van de overlast en criminaliteit. Dit zijn doelen op het niveau van de outcome. Daarnaast zijn minder expliciet in het beleid Justitie in de Buurt de doelen op impact niveau aanwezig: het verbeteren van de veiligheidsgevoelens van de burger en het verbeteren van de zichtbaarheid van justitie in de buurt.

Of en hoe het samenwerken tussen justitiepartners en zorgpartners leidt tot einddoelen (outcome en impact) is onderwerp geweest van zowel de vragenlijst als de verdiepingsfase. In figuur 5.8 representeren de onderste vier stellingen de meer impliciete uitgangspunten van Justitie in de Buurt nieuwe stijl. In de stellingen en de vragenlijst is niet gevraagd naar het verminderen van recidive en verminderen van overlast en criminaliteit.

De door ons geformuleerde einddoelen worden minder vaak van toepassing geacht. Ongeveer de helft van de respondenten is in de vragenlijst van mening dat het doel de zichtbaarheid van justitie van toepassing is op de veiligheidshuizen. Een kwart vindt dat meer aandacht voor slachtoffers en een toegenomen vertrouwen van de burger in justitie als einddoelen van toepassing zijn.

In de verdiepingsfase komen de einddoelen verminderen van recidive of verminderen van de overlast en criminaliteit terug. Het VH Utrecht streeft¹⁰¹ ernaar "de criminaliteit en overlast te verminderen. VH Bergen op Zoom streeft om op 1 januari 2009 een zichtbare daling te hebben van de geregistreerde criminaliteit gepleegd door de volwassen veelplegers met 25%. Het VH Bergen op Zoom formuleert en meet verschillende doelen op de verschillende niveaus. Er worden binnen dit VH financiële middelen gereserveerd om processen en samenwerking grondig kwantitatief en kwalitatief te evalueren, zowel intern als extern.

Twee andere (impliciete) einddoelen van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl zijn het verbeteren van de subjectieve veiligheid van de burger en het vergroten van de zichtbaarheid van justitie in de wijk. De evaluatie van IPIT (2002) laat zien dat de relatie tussen objectieve en subjectieve veiligheid voor Justitie in de Buurt complex van aard is¹⁰². De ervaren zichtbaarheid van justitie door de burger is in geen enkel veiligheidshuis – in de verdiepingsfase- meer een doel. Het is opvallend dat het einddoel 'een veiliger samenleving' toch terug komt in het beleid

¹⁰¹ www.projectveiligegemeenten.nl/binaries/.../Nieuws/2007/3.../presentatie-integrale-ketenaanpak-in-veiligheidshu.ppt

¹⁰² Er was geen duidelijk verschil tussen wijken met Justitie in de Buurt en de referentiegebieden. Er was ook geen verband tussen de subjectieve en objectieve veiligheidscriteria (Terpstra & Bakker, 2002, p. 164).

van een tweetal veiligheidshuizen. De ambitie van VH Enschede is bijvoorbeeld het percentage inwoners dat zich weleens onveilig voelt in de stad Enschede terug te dringen. VH Enschede brengt WENS rapportages uit waarin per wijk wordt weergegeven hoe de burger denkt over de veiligheid in de eigen wijk. VH Heerlen noemt dat de veiligheid en het veiligheidsgevoel van de Heerlense burger gediend is bij de werkwijze van het VH. Bij beide veiligheidshuizen ligt de regie over het veiligheidshuis bij de gemeente. De veiligheidshuizen die vooral door het Openbaar Ministerie worden aangestuurd stellen dergelijke doelen niet.

Klaarblijkelijk is binnen de door het Openbaar Ministerie aangestuurde veiligheidshuizen het doel van de ervaren zichtbaarheid van justitie voor de burger als het vergroten van de subjectieve veiligheid van de burger niet meer aan de orde. De door deze veiligheidshuizen genoemde doelen liggen vooral op het niveau van maatschappelijke effecten (outcome) in de effectketen. Zij formuleren geen einddoelen op het niveau van de impact op de samenleving (burger). Doelen op het niveau van de impact komen wel terug in de twee veiligheidshuizen die worden aangestuurd door de gemeente. Het zijn daar expliciete doelen die in het lokaal (gemeentelijk) veiligheidsbeleid en dus binnen het veiligheidshuis een prominente plaats innemen.

Uit de analyse van aangeleverde documentatie blijkt dat de (eind)doelen niet altijd *specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (SMART)* zijn geformuleerd. Zij niet altijd meetbaar en er ontbreken dus rapportages over het behalen van de doelen. Er worden door de veiligheidshuizen ambities geformuleerd maar het monitoren van de gestelde ambities heeft voorsnog minder prioriteit of dit is binnen de huidige organisatie van veiligheidshuizen door het ontbreken van de juiste registratiesystemen niet mogelijk. Het is wenselijk doelen te formuleren op het niveau van de outcome en deze te bewaken. Er zijn in het onderzoek slechts drie veiligheidshuizen die zichtbaar sturen op resultaat.

5.3 Variatie in de veiligheidshuizen

Op basis van de algemene kenmerken (focus van beleid, werkgebied, thema's en regie) van de veiligheidshuizen en de wijze waarop zij invulling geven aan de beleidstheorie kan een eerste indeling in verschillende varianten van de veiligheidshuizen gecreëerd worden. Voor de focus van het beleid van de veiligheidshuizen verschilt. In de eerste variant is het beleid van het veiligheidshuis gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen de partners in de justieteketen. Het gaat hier bijna allemaal om de JiB-vestigingen, die voortomen uit het beleid Justitie in de Buurt oude stijl. De veiligheidshuizen in de tweede variant focussen in hun beleid meer op een bredere samenwerking tussen justitie- en zorgpartners. Er ontstaan verbindingen tussen strafrecht en zorg. VH Breda of VH Bergen op Zoom of VH Tilburg zijn voorbeelden van deze tweede variant. In de derde variant is de focus van het beleid gericht op het voeren van integraal, lokaal veiligheidsbeleid. Strafrecht, zorg, toezicht en bestuurlijke handhaving worden

in dit veiligheidshuis met elkaar verbonden. VH Eindhoven of VH Enschede zijn voorbeelden van deze derde variant.

Er zijn slechts twee veiligheidshuizen, die behoren tot de eerste variant. De meeste veiligheidshuizen (11) behoren tot de tweede variant. De derde variant komt vier keer voor. De varianten vertonen overeenkomsten met de drie ontwikkelperspectieven van het Openbaar Ministerie¹⁰³. Deze eerste indeling kan verder aangevuld worden op basis van werkgebied, de thema's en de instantie die de regie voert.

Thema's

Een eerste dichotomie kan gemaakt worden (zie ook bijlage 7) op basis van de bij de veiligheidshuizen ondergebrachte thema's. Er zijn veiligheidshuizen, die vooral werken met de hoofdthema's en er zijn veiligheidshuizen die naast de hoofdthema's meer en vooral lokale thema's onderbrengen in het veiligheidshuis. Daarbij valt op dat er bij de eerste variant de drie hoofdthema's vooral worden aangevuld met op een gebiedgerichte, lokale thema's. Deze gaan specifiek over overlast of een veiligheidsprobleem in een wijk zoals de veiligheid op een tramlijn of de aanpak van illegale huisjesmelkerij. In de tweede variant zijn alle drie de hoofdthema's in het veiligheidshuis ondergebracht. In de derde variant komen naast de hoofdthema's meer de lokale veiligheidsproblemen van een gemeente in het veiligheidshuis aan bod. De thema's zijn breder van aard: toezicht en bestuurlijke handhaving op bijvoorbeeld coffeeshops maken onderdeel uit.

Regie

Verschillen de drie varianten op welke instantie de regie voert over het veiligheidshuis? Een aantal gemeenten voert de regie over het veiligheidshuis. Deze hebben niet alleen de hoofdthema's ondergebracht bij het veiligheidshuis maar hebben daarnaast (veel) lokale thema's, zoals woonoverlast, zorgwekkende zorgmijders, coffeeshopbeleid. Het VH Enschede of VH Eindhoven is hier een voorbeeld van die naast de drie hoofdthema's, integraal alle (fysieke) veiligheidsthema's ondergebracht hebben in het overzicht. Dat de gemeente de regie voert, past bij de derde variant. Daarnaast zijn er veiligheidshuizen die hoofd- en lokale thema's ondergebracht hebben en waarvan de regie ligt bij het Openbaar Ministerie. Nadere analyse laat zien dat het hier vooral gaat om in de variant twee van de veiligheidshuizen, die vooral werken op basis van de hoofdthema's, komen alle vormen van regie voor door alleen het Openbaar Ministerie, alleen de gemeente of door het Openbaar Ministerie en de gemeente(n) gezamenlijk. Bij de eerste variant voert alleen het Openbaar Ministerie de regie over het veiligheidshuis.

Werkgebied en doelen

¹⁰³ Zie 'De veiligheidshuizen: een visie op de doorontwikkeling'. Afdeling Handhavingsbeleid. Parket-Generaal. September 2008.

Het blijkt dat ook op de kenmerken van geografische reikwijdte en doelen er enig verschil is in de drie varianten. In de *eerste* variant is de reikwijdte vaker een deelgebied binnen een gemeente. De doelen zijn vooral gericht op het verbeteren van de doorlooptijden in de strafrechtsketen. Het gaat hier vooral om een meer *klassieke* variant: de samenwerkingsverbanden die onder deze variant vallen, zijn onder het beleid Justitie in de Buurt oude stijl tot stand gekomen. In de *tweede* variant zijn de kenmerken minder eenduidig. Welke instelling dominant is in de regio, verschilt. Maar ook het werkgebied verschilt van een gemeente tot aan een arrondissement. De veiligheidshuizen in deze variant richten zich vooral op het verminderen van de recidive en doen dit door een persoongerichte aanpak. De *derde* variant richt zich vooral op de gemeente als werkgebied of op een regio waarbij kleinere gemeenten samen met een grotere gemeente één regio vormen. De veiligheidshuizen, die vallen onder deze variant streven alle naar het verbeteren van de veiligheidsgevoelens van de burgers in de gemeente.

In tabel 5.2 vatten we de kenmerken van de verschillende varianten en hun dominante kenmerken samen.

Tabel 5.2: de varianten van de veiligheidshuizen

	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Focus van beleid	Gericht op de justitieketen: verbeteren van de samenwerking in de strafrechtsketen	Gericht op het verbreden van de samenwerking met partner in de zorg; er ontstaan verbindingen tussen straf en zorg.	Integraal, lokaal veiligheidsbeleid is onderdeel van het veiligheidshuis. Strafrecht, zorg, toezicht en bestuurlijke handhaving worden verbonden.
Thema's	De drie hoofdthema's aangevuld met lokale gebiedsgerichte thema's.	Dominant zijn de drie hoofdthema's aangevuld met het thema nazorg.	Integraal veiligheidsbeleid waar naast de hoofdthema's aandacht is voor vernieuwende lokale thema's.
Regie	Openbaar Ministerie.	Dominant is gezamenlijke regie door Openbaar Ministerie en gemeente.	Gemeente.
Geografische reikwijdte	Deelgebied binnen een gemeenten.	Varieert van gemeente tot arrondissement.	Gemeente (eventueel met omliggende gemeenten).
Doelen	Gericht op het verbeteren van de doorlooptijden in de strafrechtsketen.	Gericht op het verminderen van recidive.	Gericht op het verbeteren van de veiligheidsgevoelens van de burgers in de gemeente.

De vraag is of deze varianten op basis van het onderzoek naar de thema's in de veiligheidshuizen nader aangevuld kunnen worden. Het gaat dan vooral over aantal en type van de partners in de samenwerking.

5.4 De beleidstheorie in de praktijk

Op het niveau van de veiligheidshuizen komt de beleidstheorie grotendeels in de praktijk terug. Enkele elementen uit de beleidstheorie zijn echter duidelijk veel minder aan de orde in de praktijk. Deze noemen we eerst.

Het werkgebied verandert. Er zijn in dit onderzoek maar twee van de zeventien veiligheidshuizen die aangeven zich te richten op problemen in de wijk. Dit zijn de Justitie in de Buurt vestigingen die al langer bestaan. Alle nieuwere veiligheidshuizen richten zich op minimaal de geografische eenheid de gemeente¹⁰⁴. We constateren dat de geografische grenzen veranderen en dat de veiligheidshuizen vooral werken met thema's.

Dat het samenwerken tussen de justitiepartners en de zorgpartners leidt tot *eerder signaleren en vroegtijdige* interventies in de wijk antwoorden bijna alle veiligheidshuizen bevestigend. In de verdiepingfase is het in de interviews als doel nauwelijks genoemd door de geïnterviewden. Klaarblijkelijk speelt het doel wel als er expliciet naar gevraagd wordt maar is het in de praktijk van de veiligheidshuizen een lastig te operationaliseren doel.

Het *verbeteren van de doorlooptijden* is als doel minder zichtbaar in de veiligheidshuizen. Het komt niet bij alle veiligheidshuizen expliciet aan de orde. Er zijn twee veiligheidshuizen die vraagtekens hebben bij het streven naar snellere doorlooptijden en meer de nadruk leggen op een vasthoudende aanpak. Het is de vraag of dit wellicht per thema verschilt¹⁰⁵.

Het einddoel ervaren *zichtbaarheid van justitie* door de burger acht de helft van de veiligheidshuizen (zeer) van toepassing, de andere helft echter niet. Omdat zichtbaarheid in de verdiepingfase alleen in Bergen op Zoom een doel is, is het volgens ons daarmee minder relevant voor Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Dat geldt feitelijk ook voor het einddoel *vergroten van de subjectieve veiligheid* van de burger. Dit wordt alleen expliciet genoemd door de veiligheidshuizen waarbij de gemeente de regie heeft. Voor deze veiligheidshuizen ligt een koppeling met het lokale veiligheidsbeleid voor de hand. In lokale monitors over leefbaarheid en veiligheid komt dit gevoel van veiligheid aan de orde en is dit per wijk te differentiëren.

Het is echter de vraag of het veiligheidshuis op zichzelf als factor alleen bijdraagt aan de veiligheidsbeleving. De causale relatie is lastig te onderzoeken. Het veiligheidshuis is slechts één van de factoren die de veiligheidsbeleving van burgers kan beïnvloeden. Ze is lastig te

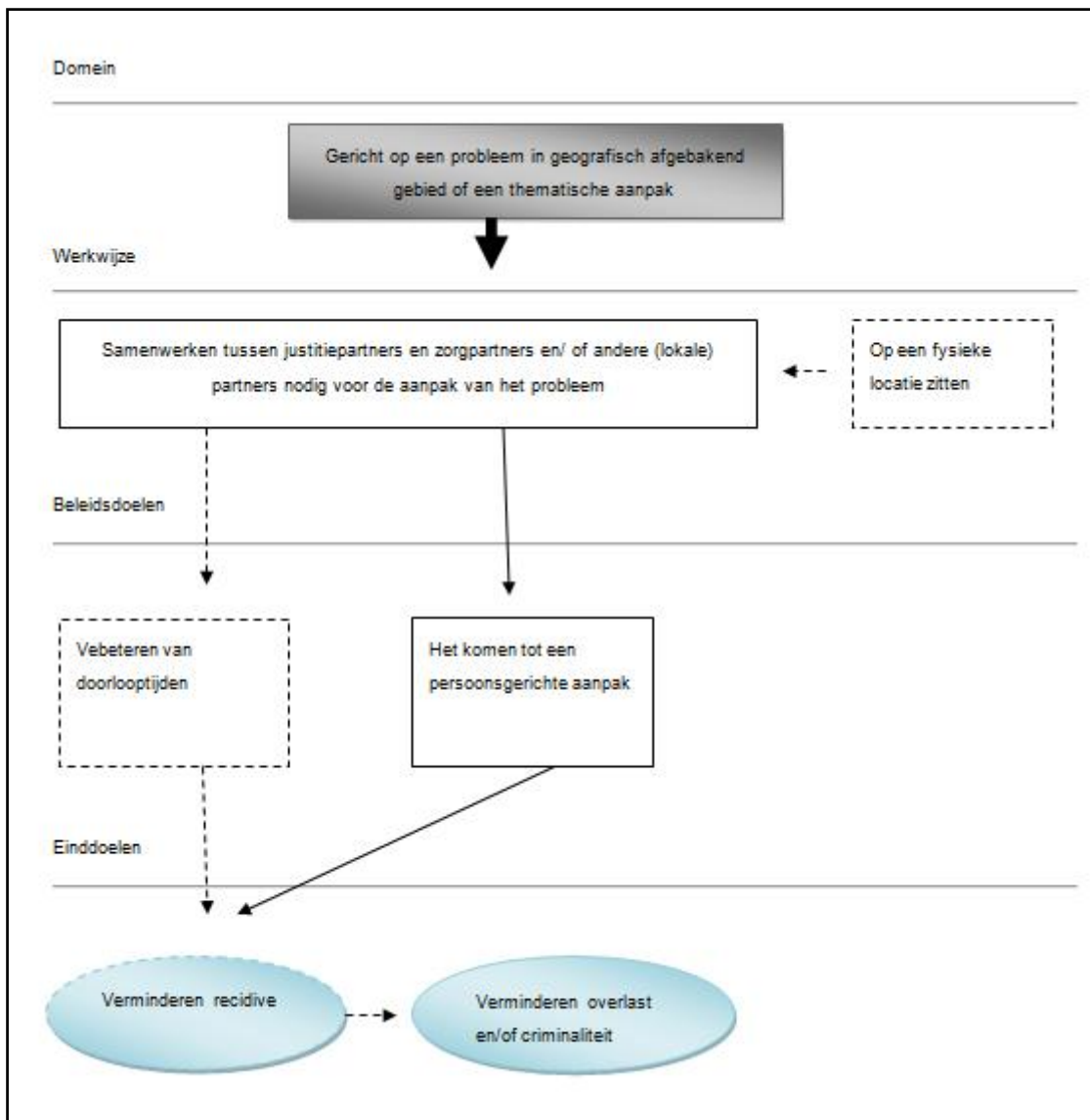
¹⁰⁴ In Amsterdam zijn er 5 gemeentelijk dekkende ketenunits. Zij richten zich op een stadsdeel maar hanteren wel dezelfde processen.

¹⁰⁵ Zie het volgende hoofdstuk.

isoleren van andere factoren. Ook worden mogelijke maatschappelijke effecten (impact) doorgaans pas na (soms vele) jaren zichtbaar. De veronderstelling van een (causale) relatie tussen het veiligheidshuis als concept en hun bijdrage aan het veiligheidsgevoel van burgers is niet te onderzoeken en te bewijzen.

De andere mechanismen van de beleidstheorie komen zowel in de resultaten van vragenlijst als in de verdiepende fase prominent aan de orde. De mechanismen worden door verschillende veiligheidshuizen duidelijk omschreven. Figuur 5.9 schetst de beleidstheorie op basis van de praktijk op het niveau van de veiligheidshuizen. De elementen of verbanden die onvoldoende terug te zien zijn in de praktijk stellen we ter discussie en zijn daarom weggelaten. De figuur illustreert in de kern alleen de werkzame mechanismen die algemeen onderkend worden. Dit komt terug bij de thema's in het volgende hoofdstuk.

Figuur 5.9: Praktijkmodel op het niveau van de veiligheidshuizen



5.5 Succes- en faalfactoren van de veiligheidshuizen

In de vragenlijst en ook in de verdiepingsfase is gevraagd naar succes- en de faalfactoren. In de vragenlijst is dit vertaald als sterke en verbeterpunten. Op de vraag welke sterke punten kunnen worden onderscheiden, noemen zestien veiligheidshuizen in totaal 39 verschillende punten. We hebben deze sterke punten onderverdeeld in de verschillende onderdelen van de gereconstrueerde beleidstheorie. In de tabel 5.4 zijn de punten geordend van meest naar minst vaak genoemd. Hierbij hebben we de formuleringen die de veiligheidshuizen zelf gebruiken toegevoegd om de beleidstheorie hiermee nog verder te kunnen nuanceren en illustreren.

Tabel 5.3: Sterke punten van hoog naar laag in aantallen (n=16)

Categorie	Gebruikte formuleringen	Aantal keer genoemd
Integrale persoonsgerichte	Betere zorg; Aansluiting straf en zorg	9

aanpak		
Elkaar zien en kennen	Aanwezigheid; Gemakkelijk benaderbaar; Elkaars (on)mogelijkheden kennen	7
Eén gebouw	Onafhankelijkheid door gebruik huisvesting partner	5
Informatie delen	Korte lijnen; Informatie doorsluizen	5
Vertrouwen en transparantie	Open cultuur; Minder privacyproblemen	4
Goede samenwerking		4
Betrokkenheid en motivatie		2
Meer reactiemogelijkheden	Multidisciplinair; Samen kijken naar cliënt	2
Doorlooptijd	Sneller afdoen	2
Draagvlak		1
Vroeg signaleren		1
Regionalisering		1
Afspraken maken		0
Overig	Gericht op bepaalde doelgroep	2

Ook in de verdiepingsfase noemen alle zeven veiligheidshuizen succesfactoren voor hun eigen veiligheidshuizen. Deze zijn uniek voor hun veiligheidshuis maar geven tevens de punten aan waarop de veiligheidshuizen van elkaar kunnen leren. Deze succesfactoren van veiligheidshuizen zijn:

- In VH Heerlen zijn er (gemeentelijke) procesmanagers. Zij voeren de regie over de individuele cliënt en zijn de spin in het web. De regie bestaat hieruit dat zij ervoor waken dat de partners de afgesproken acties voor de cliënt nakomen. Zij verlenen zelf geen hulp maar bewaken de afspraken.
- VH Den Helder vindt het succes gelegen in het werken met een kleine slagvaardige groep van partners gericht op de problemen van de groep Riscanters. Zij redeneren vanuit de oplossing van het probleem en zoeken daar de juiste professionals bij. Dit zijn personen die de doelgroep kennen.
- VH Maas & Leijgraaf werkt voor dertien gemeenten in drie regio's. De gekozen stichtingsvorm¹⁰⁶ zorgt voor voldoende slagkracht en geeft alle gemeenten nadrukkelijk een gelijkwaardige stem bij de aansturing, zonder onderscheid in 'klein' en 'groot'. In de financiering betaalt elke gemeente naar rato van aantallen inwoners en besproken cases. De organisatie (VH onderbrengen in een stichting) is daarmee aangepast op de grootte van de regio.
- VH Breda werkt vooral aan de horizontale ontkokering tussen de partners door de professionals regelruimte¹⁰⁷ te geven. Het succes van de samenwerking drijft voor een

¹⁰⁶ De gekozen stichtingsvorm maakt het bijvoorbeeld mogelijk zelfstandig (met 1 handtekening) een subsidieaanvraag bij de provincie te doen.

¹⁰⁷ De visie van VH Breda wordt ondersteund door het recente RMO-advies. 2008. De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte.

groot deel op onderling vertrouwen en de hieruit voortkomende focus op het gezamenlijk belang: het maken van een effectieve aanpak gericht op personen.

- VH Bergen op Zoom heeft de doelen SMART geformuleerd op de verschillende thema's. De effectketen is uitermate gedegen geoperationaliseerd. De GGZ brengt in VH Breda veel capaciteit in, daardoor is er meer nadruk op de zorg. Daarnaast vervult het veiligheidshuis een publieksfunctie. Cliënten komen daadwerkelijk in het veiligheidshuis.
- VH Utrecht beschikt over een overzichtskaart waarin alle dwang- en drangtrajecten in beeld zijn gebracht. Deze vormen worden bewust ingezet.
- In Enschede is het (lokale) veiligheidsbeleid integraal ondergebracht bij het VH. Het voordeel is dat er een totaalaanpak ontwikkeld kan worden voor de hele gemeente.

De respondenten formuleren bij de succesfactoren van de veiligheidshuizen minimaal één element van de beleidstheorie waarvan zij vinden dat deze bijdraagt aan het succes van de veiligheidshuizen. In de verdiepende fase zijn meer succesvolle werkwijzen per veiligheidshuis aan de orde geweest. Deze sterke punten hebben vooral een lokale inkleuring. Een voor dat veiligheidshuis specifiek element draagt voor dat specifieke veiligheidshuis bij aan het succes. Op verschillende niveaus worden succesfactoren benoemd. Ondanks de verschillende niveaus zijn er enkele punten te noemen die in algemene zin bijdragen aan het succes van de veiligheidshuizen:

1. Een goede samenwerking tussen justitiepartners en zorgpartners is de kritische succesfactor¹⁰⁸. De samenwerking en waartoe deze kan leiden, staat ook in bovenstaande tabel 5.4 centraal. Het succes van de samenwerking vertaalt zich in het elkaar zien en kennen, korte lijnen en informatiedelen, vertrouwen en het komen tot een integrale persoonsgerichte aanpak (het verbinden van straf en zorg).
2. Het maken van afspraken op het niveau van de casus. De meeste veiligheidshuizen hebben overlegvormen waarin informatie wordt uitgewisseld. Daarin worden afspraken gemaakt tussen de samenwerkende partners. Het is opvallend dat slechts enkele veiligheidshuizen specifiek nagaan of gemaakte afspraken daadwerkelijk worden nagekomen of na verloop van tijd de casus opnieuw bespreken.
3. De professional werkzaam in het veiligheidshuis. Eén van de succesvolle elementen is het vertrouwen tussen professionals van verschillende organisaties. Zij moeten samenwerken en dit vraagt soms om het buiten hun grenzen (van de moederorganisatie) oplossingen bedenken. Dit vraagt - zo vinden enkele veiligheidshuizen - om creatieve, enthousiaste, over de grenzen van de eigen organisatie heen kijkende professionals.
4. De lokale insteek. We zien dat de problemen lokaal worden aangepakt. Daartoe worden de geschikte (lokale) partners bij elkaar gezet. Daardoor verschilt de inzet van de (lokale) partners per veiligheidshuis. We kunnen op basis van de interviews veronderstellen, dat

¹⁰⁸ Dit is niet alleen genoemd door de veiligheidshuizen zelf maar ook door de adviescommissie Justitie in de Buurt van het Ministerie van Justitie.

deze manier van werken het mogelijk maakt om gericht lokale criminaliteitsproblemen en overlastproblemen succesvol aan te pakken.

En dan de verbeterpunten. We geven eerst een overzicht van alle genoemde verbeterpunten ingedeeld in categorieën.

Tabel 5.4: Verbeterpunten van hoog naar laag in aantallen (n=16)

Categorie	Gebruikte formuleringen	Aantal keer genoemd
Werkwijze	Kwalitatieve verbetering, multidisciplinair dagelijks casusoverleg, werkprocessen, meer vraaggericht	7
Informatie delen	Privacy (2), automatisering (4), registratiesysteem is nu niet ondersteunend	6
Organisatie	Besturingsconcept onvoldoende uitgewerkt, coördinatie, onvoldoende capaciteit/middelen bij OM	3
Fysieke locatie	Fysieke deelname, fysieke aanwezigheid, geen ruimte voor decentrale locaties	3
Samenwerking	Schotten nog meer verwijderen, samen problemen aan durven pakken	2
Zicht op effectiviteit	Managementinformatie afgestemd op doelen en verwachtingen	2
Financiering	Wijzigen productfinanciering individuele organisaties, structurele financiering	2
Bekendheid van het veiligheidshuis	Nog niet alle externe partners op de hoogte van werkzaamheden, inhoudelijke bekendheid binnen het parket	2
Kennis en inzicht in problemen		1
Koppeling justitie en zorg		1

Verbeterpunten die betrekking hebben op de werkwijze worden het meest genoemd (7x). De respondenten doelen dan op de verdere kwalitatieve ontwikkeling van de werkwijze. Een tweede knelpunt dat veel wordt genoemd, heeft betrekking op het delen van informatie (6x). Deels gaat het hier om het beter regelen van privacy, maar voornamelijk betreft het de inrichting van de geautomatiseerde administratie van gegevens. Op een gedeelde derde plaats (beide 3x genoemd) staat een gewenste verbetering van de organisatie: het besturingsconcept dient beter te worden doordacht en de ontoereikende capaciteit (middelen). Ook is het werken vanuit één locatie in twee veiligheidshuizen een knelpunt en is er bij een ander veiligheidshuis behoefte aan meer (decentrale) fysieke locaties van waaruit de samenwerking vormgegeven kan worden. Hiervoor noemden we al twee knelpunten (informatie delen en werkwijzen) die indirect op de samenwerking betrekking hebben. De samenwerking wordt twee keer als knelpunt ervaren, waar het gaat om samen schotten te verwijderen en problemen durven aanpakken. Problemen met financiering en onvoldoende bekendheid van het veiligheidshuis wordt twee keer genoemd.

Deze informatie zetten we af tegen de resultaten uit de verdiepingsfase. Eerst noemen we per individueel veiligheidshuis het meest pregnante knelpunt.

- In VH Enschede is er een spanningsveld tussen de regionaal georganiseerde politie en de lokale invalshoek van de gemeente bij het aanpakken van criminaliteitsproblemen en/of overlastproblemen.
- In VH Utrecht wordt de outputfinanciering van een aantal deelnemers als knelpunt genoemd.
- VH Bergen op Zoom zou graag de nazorg meer in de aanpak betrokken zien. Ook vraagt hier de sterke groei om organisatorische aanpassingen.
- VH Maas en Leijgraaf zou de GGZ meer willen betrekken.
- VH Den Helder zou meer gemeentelijke voorzieningen willen inzetten.
- VH Heerlen ondervindt spanning tussen formele privacyregels en behoefte om informatie uit te wisselen.

Uit het voorgaande benoemen we een aantal centrale faalfactoren:

1. Het afstemmen van de werkwijzen. Het afstemmen van werkwijzen tussen de verschillende deelnemende partners is een verbeterpunt. Het gaat er hierbij onder meer om hoe de partners omgaan met de privacy. Verder werkt elke partner aan de hand van primaire processen ontwikkeld voor de moederorganisatie. Deze zijn niet altijd afgestemd op de vraag of behoefte van het veiligheidshuis. Hier ligt een spanningsveld. Verder lopen bevoegdheden uiteen tussen verschillende partners.
2. Medewerking van de partners. Dit punt speelt op verschillende manieren. Allereerst zien we dat de samenwerking verder verbeterd kan worden. Versterking van de samenwerking richt zich primair op het betrekken van gemeentelijke voorzieningen (vooral nazorg na detentie) en de GGZ. Dit aanbod en deze organisaties zijn nog onvoldoende in een aantal veiligheidshuizen vertegenwoordigd. Daarnaast speelt bij een aantal deelnemende partners een gebrek aan capaciteit en als achterliggende oorzaak wordt genoemd dat deze partners output gefinancierd zijn (en dus niet voor het overleg in het veiligheidshuis betaald worden). Veiligheidshuizen geven ook aan dat niet alle partners fysiek vanuit het veiligheidshuis (kunnen) werken, terwijl dit wel als essentiële voorwaarde voor het ontschotten van de bestaande praktijk wordt gezien.
3. Het informatiesysteem. De veiligheidshuizen gebruiken verschillende informatiesystemen. Meestal zijn deze enkel en alleen gericht op het afstemmen van acties tussen organisaties over een cliënt. In een meer uitgebreide variant wordt in het systeem informatie vastgelegd over de verschillende leefgebieden van de cliënt, meest nog in een voorlopig format en nog niet in hierop afgestemde programmatuur. De professionals in de veiligheidshuizen hebben voor hun eigen primaire processen binnen hun moederorganisatie weer eigen informatiesystemen. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van informatiesystemen afgestemd op bredere dossiervorming binnen het veiligheidshuis. Het gevaar bestaat dat

informatie over één en dezelfde cliënt meerdere keren moet worden vastgelegd, waarmee administratieve lasten voor professionals zouden worden vergroot. Overigens komt uit de verdiepingsfase naar voren de veiligheidshuizen zich van dit gevaar bewust zijn.

4. Niet meten van behaalde resultaten. De veiligheidshuizen richten zich op (lokale) criminaliteitsproblemen en/of overlastproblemen. Hun succes wordt bepaald door de mate waarin zij dit efficiënt en effectief weten aan te pakken. Er zijn slechts enkele veiligheidshuizen die meetbare doelen formuleren over de meerdere onderdelen van de effectketen en zich verantwoorden over de behaalde resultaten.

6 THEMA'S BINNEN DE VEILIGHEIDSHUIZEN

In dit hoofdstuk is het niveau van de thema's eenheid van analyse. De basis van deze analyse bestaat uit 45 vragenlijsten (van vijftien veiligheidshuizen) over de aanpak binnen één van de belangrijkste thema's binnen de veiligheidshuizen. De veiligheidshuizen zijn georganiseerd rond de drie hoofdthema's: jeugd, veelplegers en huiselijk geweld (zie figuur 5.4). Van de 45 teruggestuurde vragenlijsten hebben er 36 betrekking op één van deze drie hoofdthema's binnen de veiligheidshuizen. Overige, door negen veiligheidshuizen ingevulde vragenlijsten, hebben betrekking op één van de zes vernieuwende thema's. Deze worden besproken in paragraaf 6.3. De resultaten van deze thematische vragenlijsten zijn in de analyse in dit hoofdstuk gecombineerd met de resultaten van de verdiepingsfase bij zeven veiligheidshuizen.

6.1 De drie hoofdthema's

6.1.1 Reikwijdte

In bijlage 9 is een verantwoording opgenomen waarin te zien is welke thema's onder 'jeugd' of 'veelplegers' zijn geschaard en welke niet. Dit omdat er in de praktijk verschillende indelingen gehanteerd worden. Zo scharen sommige veiligheidshuizen de aanpak van harde kern jongeren onder 'veelplegers'. Andere delen de aanpak van harde kern jongeren in onder het thema 'jeugd'. In hoofdstuk 5 is al geconcludeerd, dat de reikwijdte bij jeugd en veelplegers, dus bij twee van de drie hoofdthema's, vrij groot is.

- Zo zijn er veiligheidshuizen die onderwerpen als schoolverzuim, veilig naar school gaan, alcohol- en drugsgebruik jeugd, overlastgevende jeugd onder het thema 'jeugd' scharen. Ook de aanpak van specifieke subgroepen (zoals meisjescriminaliteit en aanpak 12-minners) zien we terug onder dit thema. Kortom: er is veel diversiteit in de onderwerpen van dit thema.
- Binnen het thema 'veelplegers' is in de vragenlijst ook enige diversiteit terug te vinden. Vaak wordt gedifferentieerd in meerdere categorieën naar ernst van de problematiek. In de verdiepingsfase zien we in diverse veiligheidshuizen dat de aanpak van veelplegers wat betreft volwassen daders wordt gedifferentieerd in: meerplegers, veelplegers, actieve veelplegers en zeer actieve veelplegers/ISD (Intensieve Aanpak Stelselmatige Daders).

Binnen het thema jeugd is in VH Enschede informatie verzameld over het onderwerp overlastgevende jeugdgroepen en bij VH Maas & Leijgraaf stond de aanpak van jeugdcriminaliteit centraal.

In de verdiepingsfase is door de geïnterviewden het volgende probleem opgemerkt: jeugdige veelplegers komen, nadat ze achttien jaar zijn geworden in een grijs gebied terecht. Soms raken ze uit zicht omdat het enige tijd duurt voor ze weer binnen de criteria van volwassen meer- of veelpleger vallen. Om deze reden is (VH Utrecht) een overleg toegevoegd voor deze groep 18-24 jarigen.

De variatie binnen het thema huiselijk geweld is vrij beperkt. Specifieke onderwerpen die zijn aangetroffen betreffen de aanpak van loverboys en genitale verminking.

6.1.2 Aanleiding

Bestond de aanpak binnen een thema al voordat het veiligheidshuis van start ging? En welke reden was er om juist binnen een veiligheidshuis de aanpak te gaan vormgeven? Als we de drie thema's vergelijken, zien we bij de thema's jeugd en veelplegers dat in tweederde van de gevallen een bestaande aanpak is voortgezet in het veiligheidshuis. Anderzijds is bij het thema huiselijk geweld in tweederde van de gevallen sprake van de start van een aanpak vanwege en in het veiligheidshuis. Redenen om juist binnen een veiligheidshuis het thema te gaan aanpakken, zijn in grote lijnen hetzelfde voor de drie hoofdthema's. De redenen die veiligheidshuizen hiervoor noemen, hebben vrijwel alle betrekking op één of meer *mechanismen* van de gereconstrueerde beleidstheorie. Daarnaast zijn enkele redenen genoemd, die gaan over de beleidsdoelen en einddoelen:

- Meerwaarde van fysieke samenwerking.
- Verbeterde mogelijkheid om informatie te delen.
- Mogelijkheid tot verkrijgen completer beeld van een persoon.
- Mogelijkheid tot verkrijgen completer beeld van een bepaald probleem.
- Verbetering van samenwerking.
- Betere afstemmingsmogelijkheden.

Minder genoemd zijn redenen met betrekking tot *beleids- en einddoelen* van de beleidstheorie:

- Optimalisering van de persoongerichte aanpak;
- Meer mogelijkheden voor preventie, dus vroegtijdiger aanpak;
- Het betrekken van het einde van de keten: meer nazorg.

Er is niet vaak een specifieke aanleiding (bijvoorbeeld een incident) voor de start van een veiligheidshuis.

Is een probleemanalyse onderdeel van de start geweest? In tweederde van de gevallen (jeugd en veelplegers) is bij de start van de aanpak binnen een thema een probleemanalyse uitgevoerd. Bij het thema huiselijk geweld is in een kwart van de gevallen een analyse uitgevoerd van het probleem. In enkele gevallen (drie bij jeugd en twee bij veelplegers) werd deze analyse uitgevoerd door een onderzoeksbureau of -instituut.

Wat houden deze analyses in? We noemen enkele voorbeelden. VH Enschede heeft een onderzoek laten verrichten naar de overlastgevende jeugd. In 2008 waren er in de gemeente Enschede negentien groepen jongeren. Daarvan werden er twee als hinderlijk getypeerd. De andere zeventien groepen manifesteren zich vooralsnog niet als overlastgevend. Een analyse van de risicojongeren naar aanleiding van de brand in de Bedir school leverde een lijst op van honderd jongeren binnen de regio Maas & Leijgraaf. Verder noemt één veiligheidshuis de

periodieke analyse op regionaal niveau uitgevoerd door de gemeente, de politie en welzijnsorganisatie en een ander veiligheidshuis noemt het Openbaar Ministerie als de instantie die een analyse uitvoert. Ook wordt de criminaliteitsbeleidanalyses genoemd, uitgevoerd door het Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit. We zien dat uiteenlopende manieren worden gebruikt voor de probleemanalyse bij de start.

6.1.3 *Werkwijzen*

Welke werkwijzen of methodieken zetten de veiligheidshuizen in om binnen de drie hoofdthema's hun doelen te bereiken? We gaan eerst uitgebreid in op het justitieel casusoverleg als werkwijze en vervolgens nog kort op twee specifieke soorten instrumenten binnen deze aanpak: de inzet van preventieve en van buitengerechtelijke instrumenten.

Het justitieel casusoverleg

De veiligheidshuizen noemen bij alle drie thema's dat een vorm van casusoverleg de centrale methodiek is om resultaten te bereiken. Dit casusoverleg betreft meestal een JCO (justitieel casusoverleg): voor zowel de thema's jeugd als veelplegers noemt circa driekwart deze vorm als belangrijkste werkwijze. Binnen het thema huiselijk geweld zien we in de resultaten van de vragenlijst dat een JCO door een minderheid van de veiligheidshuizen wordt ingezet als werkwijze. Er wordt in de helft van de gevallen wekelijks vergaderd. In de andere helft gaat het meest om tweewekelijks overleg.

We noemen ter illustratie één of twee voorbeelden van de werkwijze in casusoverleg per thema. Bij de thema's jeugd en veelplegers wordt de werkwijze binnen het justitieel casusoverleg beschreven. Voor het thema huiselijk geweld beschrijven we de werkwijze in meer zorggericht screenings- en casusoverleg. Naar aanleiding van de analyse van vragenlijsten en verdiepingsonderzoek gecombineerd met documentanalyse kunnen we stellen dat de hierna volgende voorbeelden in grote lijnen typerend zijn voor de werkwijze binnen de thema's.

Jeugd

Het justitieel casusoverleg is één van de kenmerkende werkwijzen binnen het thema jeugd in een VH. In VH Maas & Leijgraaf worden per jaar circa 500 jongeren besproken in het JCO. Vrijwel alle nieuwe cases worden aangeleverd door de politie. In principe kunnen andere deelnemers als de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg of het Openbaar Ministerie een casus inbrengen. Dit gebeurt echter nog weinig. Bij lopende zaken ligt het initiatief voor de bespreking bij het Openbaar Ministerie. Het gaat dan om het informeren van deelnemende partners over de voortgang van de justitiële afdoening. De werkwijze is als volgt: bij het vaststellen van de agenda wordt een lijst met namen van de jeugdigen rondgestuurd. De jeugdigen op deze lijst hebben een strafbaar feit gepleegd of er zijn zorgmeldingen vanuit de

politie. Alle deelnemers aan het JCO checken in hun eigen informatiesystemen welke informatie zij over de jongere hebben. Zij brengen nieuwe informatie in tijdens het overleg. Een medewerker van het VH voert aanvullingen direct in het registratiesysteem (PIX) in. Het gaat dan vooral om te ondernemen acties. In het systeem vindt geen dossiervorming plaats over de jeugdige. Deelnemende partners brengen tijdens het overleg de eigen informatie mondeling in. De politie kan tijdens het overleg direct gegevens uit het BPS (bedrijfsprocessensysteem) raadplegen en in het overleg inbrengen. Het is de bedoeling om in het JCO te komen tot één verantwoordelijke per casus¹⁰⁹, maar in de huidige situatie maken de ketenpartners onderling afspraken en zijn zij nog zelf verantwoordelijk voor de afgesproken eigen acties. De partners zetten eigen methoden in. Er zijn in VH Maas & Leijgraaf geen specifieke of nieuwe methoden ontwikkeld voor de jeugd.

Veelplegers

De werkwijze in VH Breda en VH Utrecht verloopt als volgt. Op basis van veelplegercriteria wordt een dynamische veelplegerslijst opgesteld met alle personen binnen het werkgebied met meer dan tien processen verbaal in de afgelopen vijf jaar en minimaal één in het lopende jaar. Per brief wordt aan alle veelplegers meegedeeld dat ze op de 'veelplegerslijst' staan. In het politiesysteem zijn de veelplegers gekenmerkt, zodat de aanhoudende agent weet dat deze altijd in verzekering gesteld moet worden. Dit om de mogelijkheid voor de reclassering om vroeghulp te verlenen te vergroten. De capaciteit van reclassering is niet voldoende om deze vroeghulp altijd te verlenen. Van aangehouden veelplegers wordt de beschikbare informatie rondgemaild voorafgaand aan het overleg. Per veelpleger wordt in het veiligheidshuis centraal een dossier ('ketendossier' in wordformat in Breda, 'klantenkaart' in COOs in Utrecht) bijgehouden waarvoor alle partners gegevens aanleveren. Informatie in het dossier is geordend naar diverse onderwerpen ('levensgebieden'). In Breda zijn dit: gedrag, dagbesteding, opleiding, financiën, woonsituatie, relaties, geestelijke/lichamelijke gesteldheid, justitiële informatie (inclusief maatregelen). Per veelpleger is veel informatie beschikbaar, maar het overzicht is niet altijd optimaal vooral als de hoeveelheid informatie te groot is. Het ontbreken van samenvattende informatie (in het veld 'conclusie') is hier debet aan.

De werkwijze in VH Utrecht is beschreven (volgens de OMP: OrdeningsMethodiek Processen) en verloopt als volgt. Eerst wordt de lijst van veelplegers gestuurd naar de volgende partners: de politie, de gemeente, DJI, het Leger des Heils, de reclassering, de GGD en de GGZ. De agenda wordt bepaald door het OM en hierop staan: nieuwe veelplegers; veelplegers van wie de omstandigheden zijn gewijzigd (verzoek vanuit één van de partners); en veelplegers die geen nazorg willen. Op basis van de door de partners bijgewerkte informatie in COOs (het centrale registratiesysteem van het VH Utrecht) wordt een actieplan opgesteld. Hierbij staat de persoon centraal: doel is de handelwijze van de desbetreffende persoon te beïnvloeden. Niet de

¹⁰⁹ Visiedocument Maas & Leijgraaf, 2006, p. 10.

strafrechtsketen staat centraal. In Breda wordt gewerkt met een veelplegerslijst. De personen op deze lijst die in een betreffende week zijn aangehouden worden besproken.

De verdere aanpak is weer vergelijkbaar. In zowel VH Utrecht als VH Breda wordt het dossier van de veelpleger tijdens het overleg op de muur geprojecteerd. Er wordt altijd ingezet op zowel een justitieel als zorgtraject. Hierbij wordt gekeken hoe kan worden aangegepen op de relevante probleemgebieden van de veelpleger. Na het maken van een plan van aanpak en als een zorgtraject loopt, blijft de veelpleger op de lijst staan, maar komt in principe alleen terug in het overleg als hij recidiveert. In principe wordt niet teruggekomen op het verloop van een ingezet zorgtraject. De periode die het plan van aanpak beslaat, wordt niet tevoren vastgelegd. In VH Utrecht wordt benadrukt, dat een plan van aanpak soms niet tijdens het overleg maar direct erna in het veiligheidshuis door alleen de direct betrokken organisaties wordt uitgewerkt.

Huiselijk geweld

In VH Heerlen staat het 'casusoverleg' centraal in de werkwijze terwijl in VH Bergen op Zoom een 'screeningsoverleg' wordt gehouden. In beide overleggen staat het afspreken van een aanpak voor de toeleiding naar de juiste zorg centraal, niet de strafrechtelijke aanpak van de pleger. Repressie en zorg zijn organisatorisch gescheiden bij het thema huiselijk geweld. In beide gevallen neemt de officier van justitie niet deel aan het overleg. De voorzitter fungeert als linking pin met het justitiële traject. Deze brengt ook de justitiële procesinformatie in het screeningsoverleg.

In beide veiligheidshuizen worden alle politiemutaties nagelopen om gevallen van huiselijk geweld te detecteren. Hiervoor kan niet worden volstaan met slechts de selectie van de incidenten die met de code 'huiselijk geweld' zijn aangemerkt. Dit is volgens de betrokken politiemedewerkers slechts een beperkt deel van alle relevante cases. Verschil in de doelstelling tussen de werkwijzen in beide veiligheidshuizen is, dat VH Bergen op Zoom primair is gericht op het toeleiden naar hulpverlening terwijl in VH Heerlen juist het doel is een plan van aanpak of scenario uit te werken.

De methode voorafgaand aan het overleg is wel in overeenstemming met. Eerst wordt alle informatie bekend bij partners samengebracht tijdens het overleg. Tevoren hebben deelnemers hiervoor het eigen registratiesysteem en dossiers geraadpleegd. Er volgt vaak actie als de situatie dreigend is en kinderen zijn slachtoffer of getuige van het geweld. Er wordt in beide veiligheidshuizen op deze manier vroegtijdig gesignaleerd en sneller dan voorheen actie ondernomen. In VH Bergen op Zoom wordt alleen in complexe gevallen buiten het overleg om een scenario gemaakt. In veel gevallen van huiselijk geweld wordt hier geoordeeld dat er geen scenario nodig is en wordt actie van één of enkele partners afgesproken. Reden voor deze werkwijze is deels de gekozen aard van het overleg deels ook de onverwacht grote aantallen meldingen (tweewekelijks enkele tientallen) die bij elke bespreking worden afgehandeld en toebedeeld. Zo nodig wordt gezocht naar creatieve outreachende tot onorthodoxe manieren om een slachtoffer te bereiken. Basis is steeds een snelle risicotaxatie voor de benaderingswijze

van een slachtoffer op basis van een vaak vrij compleet beeld door de bijeengebrachte informatie.

Verder valt in VH Bergen op Zoom op dat het starten van een zorgtraject soms lang moet wachten indien sprake is van vervolging van een pleger. Zowel de voorlichtingsrapportage van de reclassering als de beslissing van het Openbaar Ministerie of de rechter moet dan volgens het eigen protocol worden afgewacht. Pas dan kan een motiveringsgesprek met de pleger worden gevoerd. Dat de aanpak hier nog in ontwikkeling is, blijkt uit het feit dat sommige deelnemers van mening zijn dat een eerder zorgaanbod ook mogelijk moet zijn nog tijdens zo'n lopende strafzaak.

Het tijdig doen van zorgmeldingen bij bureau jeugdzorg als onderlegger voor te ondernemen actie is een belangrijk onderdeel van de werkwijze. Het aantal zorgmeldingen is stijgend mede door het feit dat vanwege een nieuwe richtlijn van het AMK sinds kort kinderen als getuige (en niet fysiek slachtoffer) van huiselijk geweld steeds vaker een zorgmelding aan bureau jeugdzorg tot gevolg hebben. Zowel in VH Bergen op Zoom als VH Heerlen doet zich het probleem voor dat zo'n melding de politie telkens enkele uren kost om dit administratief af te handelen. Daarnaast is het feit dat deze nieuwe richtlijn nog niet is ingebakken in de politiecultuur eveneens problematisch. In VH Bergen op Zoom is dit probleem opgelost door het ASHG (Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld) de meldingen aan het Bureau Jeugdzorg te laten verzorgen, op basis van door de politie volledig aangeleverde informatie over meldingen en mutaties.

Wat valt verder op? In het verdiepingsonderzoek zien we bij alle drie thema's dat de politie een groot tot zeer groot aandeel heeft in het aanleveren van cases. Hiervoor wordt zowel binnen het thema jeugd als het thema huiselijk geweld grotendeels, maar niet uitsluitend uitgegaan van zaken waarbij sprake is van een strafbaar feit plus de aangifte van een slachtoffer. In enkele veiligheidshuizen zijn agenten voor een groot deel vrijgemaakt voor het veiligheidshuis, waardoor ze tijd hebben dagelijks of wekelijks mutaties te screenen op cases die in casusoverleg aan de orde moeten komen. Criteria hiervoor zijn soms bewust niet geprotocolliseerd: er wordt gekozen om uit te gaan van de professionaliteit van de agent die de screening verricht. Bij de screening worden bijvoorbeeld (thema jeugd) alle zaken geselecteerd, waarbij sprake is van een aanhouding, een zorgmelding van of andere zaken die zorg oproepen ('niet pluis gevoel'). Bij de werkwijze valt in VH Bergen op Zoom op dat veel van de meldingen betrekking hebben op slachtoffers die al in hulpverlening zitten. Informatie over incident(en) huiselijk geweld worden dan aan de behandelaar ter beschikking gesteld zodat hij hieraan in de lopende therapie aandacht kan geven. Hij krijgt het volledige dossier tot zijn beschikking.

Als we de werkwijze in de casusoverleggen onderling vergelijken valt op dat diverse omstandigheden in een zaak vaak beter worden meegewogen waardoor een meer afgewogen

strafmaat wordt geadviseerd. Hierin hebben de deelnemende partners invloed op de beslissing die de officier neemt. Ze kunnen bijvoorbeeld aanvullende informatie over het verloop van een eerdere taakstraf direct aanwenden voor het formuleren van een advies aan de officier. In andere gevallen wordt binnen een casusoverleg een advies geformuleerd dat al dan niet kan worden overgenomen. Verder blijkt zowel uit de interviews als de bijgewoonde casusoverleggen dat in veel gevallen snel veel informatie bij elkaar wordt gebracht. De gezamenlijke informatie biedt een veel genuanceerder beeld van een casus. Meermaals viel op dat aanvullende informatie van een deelnemende partner een casus in nieuw daglicht plaatst: dit leidt niet zelden tot aanpassing van de gekozen aanpak. Er wordt veel gebruik gemaakt van de expertise van verschillende disciplines. De uitwisseling van informatie verloopt door de aanwezigheid van een gedragen privacyconvenant en onderling vertrouwen veelal zonder barrières.

Andere werkwijzen

Naast het casusoverleg als werkwijze komen in het vragenlijstonderzoek in beperkte mate andere werkwijzen naar voren. Deze andere genoemde werkwijzen hangen meestal weer op één of andere manier samen met het casusoverleg. Bij het thema jeugd wordt de 'methode Intensive Aftercare' genoemd: een project voor jongeren in detentie en voor ex-gedetineerden. Het 'toepassen van de persoongerichte aanpak' wordt genoemd en tenslotte 'het 100% monitoren van politieregistraties' zoals hiervoor toegelicht.

Bij het thema veelplegers komen in het vragenlijstonderzoek verder naar voren: het vastleggen van informatie in 'digitale ketenkaarten', het inzetten van de combinatie dwang en drang (2x) en het bewaken van voortgang en continuïteit (2x). Verder wordt ook de samenwerking met zorginstellingen en penitentiaire inrichtingen genoemd.

Binnen het thema huiselijk geweld tenslotte worden naast het JCO als werkwijzen genoemd: zorgoverleg, multidisciplinair screeningsoverleg en intensief casemanagement. We kunnen stellen dat de werkwijzen die naast het casusoverleg in dit onderzoek worden genoemd, slechts beperkt inzicht geven op de aanpak binnen de thema's. Casuïstiek overleg is duidelijk de centrale werkwijze binnen de veiligheidshuizen. De beschrijving die veiligheidshuizen in dit onderzoek geven, biedt echter maar in beperkte mate zicht op de concrete maatregelen die worden ingezet. Het is duidelijk lastig om deze aanpak in individuele gevallen in meer algemene termen te benoemen. We veronderstellen dat mogelijk juist de brede differentiatie in de persoongerichte aanpak en het ontbreken van protocollen voor deze aanpak hieraan debet is. In het verdiepingsonderzoek hebben we inderdaad aangetroffen dat de concrete aanpak die voortkomt uit casusoverleg zeer uiteenlopend is en niet volgens een bepaald protocol tot stand komt en ook niet kan komen. Ter illustratie noemen we twee voorbeelden.

Case 1:

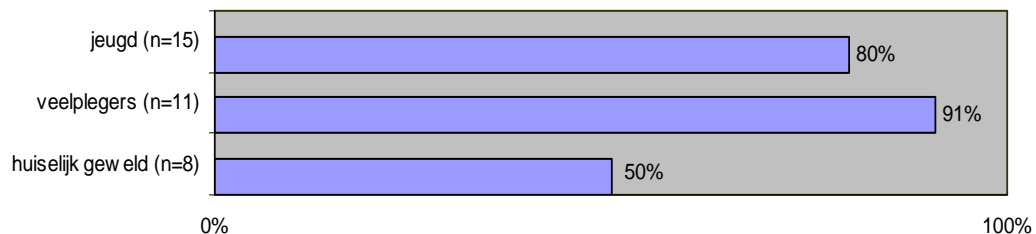
Een 21-jarige is door de politie aangehouden voor mishandeling van zijn ouders. In het casuoverleg wordt ingevoerd door de reclassering dat hij al agressietraining heeft gehad. Dus wat nu te doen? Door de professional van de GGZ wordt gemeld dat het een training in vrijwillig kader was. Er blijkt onbekend te zijn of hij de training heeft afgemaakt. De slachtoffers (ouders) hebben bij eerdere incidenten aangegeven bezwaar te hebben tegen slachtofferhulp. Er wordt besloten de ouders toch te benaderen en de officier wordt geadviseerd de voorgestelde afdoening TOM in te trekken en een zitting te overwegen.

Case 2:

Een vrouw blijkt geïsoleerd te zijn en door haar inwonende schoonmoeder psychisch te worden mishandeld en in haar bewegingsvrijheid te worden beperkt. Haar echtgenoot is verstandelijk gehandicapt. De situatie wordt op basis van informatie van politie, maatschappelijk werk, GGZ en reclassering als urgent beoordeeld in het screeningsoverleg huiselijk geweld. De enige mogelijkheid de vrouw actief te kunnen benaderen en hulp te bieden is bij het naar school brengen van haar kind. Dit is het enige moment dat ze nog buiten mag komen van haar schoonmoeder. Besloten wordt dat de professional van maatschappelijk werk haar collega (schoolmaatschappelijk werker) zal instrueren om de vrouw te benaderen op school onder het voorwendsel van een gesprek over haar kind met wie het op school ogenschijnlijk overigens erg goed gaat.

In de vragenlijst is gevraagd aan te geven in hoeverre preventieve werkwijzen binnen een thema worden ingezet. In de figuur zien we in welke mate dit gebeurt volgens de veiligheidshuizen.

Figuur 6.1: Mate waarin preventieve werkwijzen worden ingezet binnen een thema



We zien dat het voorkomen van delicten juist binnen het thema waar de meeste delicten aan de orde zijn (veelplegers) het meest aan de orde is: in 91% van de gevallen. Binnen het thema jeugd worden in veel (80%) van de thema's preventieve werkwijzen ingezet. En binnen het thema huiselijk geweld geeft slechts de helft aan dat preventieve werkwijzen worden ingezet. Om welke preventieve werkwijzen gaat het hier? Ze lopen zeer uiteen als we de thema's onderling vergelijken. Daarom presenteren we ze hier eerst afzonderlijk per thema. Voor jeugd gaat om het naast het om de volgende uiteenlopende werkwijzen:

- Gezamenlijk bespreken van cases.
- Preventief gebruik shortlist groepsriminaliteit.
- Aanpak op groepsniveau (aanbieden van activiteiten, ontspanning).
- Aanpak op individueel niveau (aanbieden van scholing, sluiten van FF-Kappe contracten).
- Aanpak op domeinniveau (aanbrengen van verlichting et cetera).

- Aanpak van schoolverzuim.
- Bieden van een begeleidingstraject¹¹⁰.
- Uitvoeren van trendanalyses en deze omzetten in activiteiten en accommodatie.
- Benaderen ouders, organiseren ouderavonden, jongeren betrekken bij oplossingen.
- Hulpverleningsgericht casusoverleg: aandacht voor zorg en voorkomen van criminaliteit.

Alle bovengenoemde werkwijzen worden incidenteel genoemd, met uitzondering van de aanpak op groepsniveau. Maar liefst in de helft van de gevallen wordt binnen het thema jeugd de toepassing van instrumenten gericht op groepsriminaliteit genoemd. Deze hebben alle direct betrekking op de shortlist van Beke of zijn hierop gebaseerd. We gaan daarom nader in op deze methodiek. We werken dit verderop uit. Eerst bespreken we de preventieve werkwijzen die binnen de beide andere thema's worden ingezet.

Bij veelplegers worden vrijwel altijd (91%) ook preventieve werkwijzen ingezet. In een kwart van de gevallen gaat het dan om het aanbieden van onderdak, dagbesteding en zorg. Actieve inzet van wijkagenten wordt verder genoemd. Het uitreiken van een veelplegerbrief en een exitbrief zijn andere preventieve werkwijzen. Verder gaat het om het formuleren van een preventieve maatregel in elk individueel scenario, het houden van een preventief casusoverleg over een jeugdige veelpleger zonder dat sprake is een delict als aanleiding voor de bespreking.

Binnen het thema huiselijk geweld komen uit het vragenlijstonderzoek de volgende preventieve werkwijzen naar voren:

- De persoonsgerichte aanpak en de pro actieve aanpak.
- Het betrekken van het AMK in de aanpak.
- Het werken met scenario's.
- Het geven van voorlichting over huiselijk geweld.

Zoals gezegd wordt binnen het thema jeugd de groepsaanpak in meer dan de helft van de gevallen specifiek genoemd. We gaan er hier verder op in. De aanpak is volgens de shortlistmethodiek van Beke (of een hiervan afgeleide methodiek) gericht op overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Exemplarisch voor deze werkwijze is een voorbeeld uit VH Enschede. Hier werd de overlast van twee van de negentien in kaart gebrachte jeugdgroepen aangepakt. Klachten van buurtbewoners over de groep kwamen binnen bij het stadsdeel. De wijkagent en jongerenwerker hadden de groepen eerder gesignaleerd. Met behulp van de shortlist werd van alle jongeren geïnventariseerd of en welke contacten zij hebben (gehad) met politie en hulpverlenende instellingen. Door het jongerenwerk en het stadsdeel is met de groep jongeren gesproken over hun wensen. Vervolgens is naar aanleiding hiervan in een gezamenlijk overleg van gemeente, jongerenwerk en politie een plan van aanpak opgesteld

¹¹⁰ Het is onduidelijk is of dit op groepsniveau of op individueel niveau is gebeurd.

voor deze groep jongeren. Zo'n plan van aanpak kan inhouden dat een buurthuis langer opengaat of dat begroeiing op specifieke locaties gesnoeid gaat worden. Jongerenwerk gaat vervolgens aan de slag met de groep en organiseert activiteiten en eventueel hulpverlening voor een aantal jongeren. Deze verbreding van de persoongerichte naar systeemgerichte analyse van jeugdproblematiek is mogelijk doordat veel informatie in het overleg kan worden samengebracht.

Afsluitend noemen we nog enkele specifieke (niet-preventieve) interventies die in het vragenlijstonderzoek naar voren komen voor het thema jeugd:

- De dagelijkse briefing en het wekelijkse pre-afdoeningsoverleg¹¹¹.
- Het organiseren van ouderavonden en specifieke bijeenkomsten voor jeugd.
- FF-Kappe: overlastgevend of licht crimineel jongeren krijgen een contract, een gedragsbevel van de burgemeester of een gedragsaanwijzing in een justitiële procedure. Ontoelaatbaar gedrag wordt concreet benoemd en altijd wordt een hulpverleningstraject aangeboden.
- CrossRoads, een traject voor jongeren tussen 8.00u en 20.00u, zes dagen per week, het hele jaar door.

6.2 De drie hoofdthema's gekoppeld aan de beleidstheorie

In hoofdstuk drie is de reconstructie van de beleidstheorie gemaakt. Het is vervolgens de vraag in hoeverre we de veronderstellingen van het beleid (zie schema 3.1) terugzien in de verschillende thema's in veiligheidshuizen.

6.2.1 Samenwerken tussen justitie en zorg

Volgens de beleidstheorie is sprake van verbreding van samenwerking tussen justitie- en zorgpartners. In hoeverre zien we dit terug in de thema's? En met welke partners wordt binnen een thema samengewerkt? In de specifieke vragenlijst is deze vraag voorgelegd. We benadrukken dat de vraagstelling algemeen, dus vrij breed was. Het gaat hier dus om samenwerkingspartners in het algemeen zonder dat specifiek is gevraagd naar de deelnemers aan casusoverleg binnen het thema.

In het algemeen zien we (zie ook in onderstaande tabel) dat er veel partners betrokken zijn bij de aanpak binnen een thema. Er doet zich nog wel een redelijke mate van variatie voor in het aantal betrokken partners. Bij jeugd varieert dit van drie tot tien partners; bij veelplegers van zes tot tien en in de aanpak van huiselijk geweld zien we samenwerkingsverbanden tussen vijf en twaalf partners. Een groter aantal partners (meer dan zes) komt vaker voor dan een beperkte groep.

We presenteren in de tabel per thema hoe vaak bepaalde partners door veiligheidshuizen als partner worden genoemd.

¹¹¹ De ketenunits te Amsterdam.

Tabel 6.1a Percentage van veiligheidshuizen dat een organisatie noemt als samenwerkingspartner.
Donkergrijs (>75%); lichtgrijs (50%-75%) en wit (<50%)

N=17	Thema jeugd	Thema veelplegers	Thema huiselijk geweld
- Politie	87%	100%	88%
- Openbaar Ministerie	87%	100%	75%
- Gemeente	73%	91%	38%
- Slachtofferhulp	0%	0%	88%
- Jeugdzorg (Bjz of zorgaanbieder)	73%	0%	50%
- Reclassering / jeugdreclassering	20%	91%	63%
- Verslavingszorg	0%	45%	0%
- Raad voor de Kinderbescherming	80%	27%	25%
- HALT	60%	0%	0%
- Lokale voorzieningen (maatschappelijk werk, jongerenwerk, GGD)	27%	27%	0%
- GGZ-instellingen	0%	55%	25%
- Leger des Heils	0%	45%	13%
- DJI / PI / JJI	0%	36%	0%
- ASHG (Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld)	0%	0%	25%
- Overig	Nvt	Nvt	50%

We kunnen de partners die door meer dan driekwart van de veiligheidshuizen zijn genoemd beschouwen als kernpartners; de partners die door 50% tot 75% zijn genoemd als veelvoorkomende partners en de partners die minder vaak zijn genoemd als overige partners. In tabel 6.1b zien we een samenvatting van aantallen partners per thema.

Tabel 6.1b Samenvatting aantal partners per thema

Thema jeugd	Thema veelplegers	Thema huiselijk geweld
3 kernpartners	4 kernpartners	3 kernpartners
3 veelvoorkomende partners	1 veelvoorkomende partner	3 veelvoorkomende partners
1 overige partner	5 overige partners	4 overige partners
totaal: 7 partners	totaal 10 partners	totaal: 10 partners

In het algemeen zien we dat Politie en Openbaar Ministerie vrijwel altijd deelnemen: dit geldt voor elk thema. In een kleine minderheid van de veiligheidshuizen wordt binnen het thema jeugd (13%, dit is twee keer) en huiselijk geweld (25%, dit is ook in twee veiligheidshuizen) samengewerkt zonder deelname van Openbaar Ministerie en/of politie. Dit zijn casusoverleggen gericht op hulpverlening. Wat zien we per thema?

– Jeugd

De politie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming nemen vrijwel altijd deel.

Veelvoorkomende partners (in minimaal de helft van de gevallen) zijn de gemeente, het Bureau Jeugdzorg en HALT. Verder valt op dat in een kleine minderheid wordt samengewerkt met lokale voorzieningen.

– Veelplegers

We zien hier dat naast de reclassering vrijwel altijd (91%) de gemeente in de samenwerking is betrokken. Naast de politie en het Openbaar Ministerie zijn bij de aanpak van veelplegers vaak GGZ-instellingen betrokken. In minder dan de helft van de gevallen is hier de verslavingszorg betrokken. Andere minder voorkomende partners zijn: de lokale voorzieningen, het Leger des Heils, de Raad voor de Kinderbescherming en de penitentiaire - of jeugdinrichtingen.

– Huiselijk geweld

Bij huiselijk geweld zit slachtofferhulp of maatschappelijk werk vrijwel altijd (88%) aan tafel. De aandacht voor jeugd binnen de huiselijk geweldaanpak zien we terug in het feit dat in de helft van de gevallen het Bureau Jeugdzorg is betrokken, dan wel de Raad voor de Kinderbescherming (25%). Opmerkelijk is het om te zien dat de gemeente, verantwoordelijk voor de aanpak van huiselijk geweld, slechts in ruim een derde (38%) van de gevallen als samenwerkingspartner wordt genoemd. Ook de Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld nemen lang niet altijd deel aan de samenwerking (slechts 25%). Even vaak zijn GGZ-instellingen betrokken (ook 25%).

Wat weten we verder uit de verdiepingsfase over deze samenwerking en over de rol van de partners. In de verdiepingsfase is het beeld van brede samenwerking tussen justitiepartners en zorgpartners bevestigd. Deze zien we in alle thema's terug. De samenwerking krijgt vooral invulling doordat de partners samen deelnemen aan een (justitieel) casusoverleg. De casusoverleggen zijn breed samengesteld en de opkomst is goed te noemen. De samenstelling verschilt wel. Zo is in het thema jeugd bijvoorbeeld in Maas- en Leijgraaf het jeugdpreventiewerk, het Bureau Jeugdzorg, HALT en de Raad voor de Kinderbescherming betrokken, terwijl in VH Enschede het jongerenwerk en de stadsdelen aan tafel zitten en het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming juist niet deelnemen. De aard van het casusoverleg varieert hier wel. Bij VH Maas en Leijgraaf ging het om de aanpak van jeugdcriminaliteit terwijl het bij VH Enschede ging om de aanpak van overlastgevende groepen. Zowel bij de aanpak van veelplegers in VH Breda als die in VH Utrecht zijn drie medewerkers van reclasseringsorganisaties betrokken: deze hebben hier een belangrijke rol. In VH Utrecht zit verder ook de GGZ en het Huis van Bewaring aan tafel terwijl in VH Breda de maatschappelijke opvang (SMO) deelneemt. Daarnaast zijn in beide veiligheidshuizen de politie, het Openbaar Ministerie en de gemeente betrokken. Ook bij het thema huiselijk geweld zien we brede samenwerkingsverbanden.

In de verdiepingfase zien we bij veel veiligheidshuizen dat de brede samenstelling mogelijkheden biedt om op effectieve wijze samen te werken. We illustreren dit aan de hand van een voorbeeld. In VH Bergen op Zoom zien we een breed scala aan mogelijkheden zowel in de informatievergaring als voor de benadering van betrokkenen en het beschikbare hulpaanbod. Er wordt afgestemd vooral tussen maatschappelijk werk, GGZ en Bureau Jeugdzorg.

De GGZ heeft doorlopende groepen daderbehandeling en relatietherapie, soms in combinatie ingezet. Het Bureau Jeugdzorg Noord Brabant gebruikt het maatschappelijk werk en de GGZ als vooruitgeschoven post. Hier wordt efficiencywinst behaald. De redelijk zware interventie door Bureau Jeugdzorg Noord Brabant hoeft niet (meteen) ingezet als maatschappelijk werk eerst bij een gezin gaat proberen binnen te komen, of als er al een ingang is in lopende therapie contacten via schoolmaatschappelijk werk. Ook als bij de GGZ relatietherapie loopt, wacht het Bureau Jeugdzorg Noord Brabant af of de therapie aanslaat. Er wordt op gewezen dat als het Bureau Jeugdzorg Noord Brabant een brief stuurt naar het gezin de impact erg groot kan zijn. Dit kan (bijvoorbeeld bij de pas gestarte therapie) contraproductief zijn en de situatie doen verslechteren. Doordat de deelnemers goed op de hoogte zijn van elkaars mogelijkheden en elkaar kennen kan Bureau Jeugdzorg Noord Brabant dan later (billateraal, buiten het overleg om) worden ingeschakeld. Het maatschappelijk werk en de GGZ werken op een soortgelijke manier onderling samen. Een casus die voor maatschappelijk werk geschikt lijkt, kan als maatschappelijk werk eenmaal 'binnen' is, bij meer complexe problematiek snel worden doorgezet naar de GGZ. Zowel bij het maatschappelijk werk (outreaching) als de politie (passen in verzekeringstelling veelvuldig toe) leidt een cultuuromslag tot concrete actie.

Kortom: de samenwerking is conform de beleidstheorie breed van aard. In de verdiepende fase zien we dat dit leidt tot het verbinden tussen instellingen. Er vindt onderlinge afstemming plaats en dit leidt tot het met elkaar samenwerken aan oplossingen voor de cliënten.

6.2.2 Op één fysieke locatie zitten

Wat is het belang van samenwerking op één fysiek locatie? Is dit voordelig voor een adequate samenwerking? Vrijwel alle veiligheidshuizen vinden dat dit het geval is. Op slechts enkele veiligheidshuizen na (VH Enschede en JiB Rotterdam) wordt de samenwerking vanaf één fysieke locatie in de vragenlijst onontbeerlijk genoemd. Er wordt wel aangetekend dat niet alle deelnemende partners hier (hoeven te) zijn gehuisvest met een vaste werkplek. VH Enschede licht dit als volgt toe: de politie overlegt met het jongerenwerk en het stadsdeel gemiddeld één keer per zes weken over de overlastgevende groepen jongeren. Naast dit structurele overleg kan dit wijkjongerenteam op ad hoc basis bijeenkomen, als er problemen zijn met een overlastgevende groep. Dit overleg vindt niet plaats in het fysieke veiligheidshuis van VH Enschede maar op het stadsdeeltkantoor. Voor de aanpak van de jeugdcriminaliteit

werken de ketenpartners van VH Enschede wel vanaf één fysieke locatie samen. JiB Rotterdam West is van mening dat één fysieke locatie niet nodig is mits het structureel casuïstiekoverleg is gewaarborgd.

Waarom is samenwerken vanuit één fysieke locatie volgens vrijwel alle veiligheidshuizen noodzakelijk? De geïnterviewden zijn van mening dat dit nodig is voor het efficiënt delen van informatie, om daarna de aanpak goed op elkaar af te kunnen stemmen. Maar belangrijker wordt gevonden dat de professionals elkaar op deze manier beter leren kennen en ze elkaar daardoor sneller opzoeken. Zo wordt committent gekweekt. Het gaat dus meer om elkaar te leren kennen dan om het daadwerkelijk werken vanuit één locatie. Dit beeld wordt bevestigd in de verdiepingsfase. De geïnterviewden geven aan dat onderling vertrouwen op deze manier wordt opgebouwd, wat de informatie-uitwisseling versnelt en vergemakkelijkt. Over het algemeen wordt aangegeven dat medewerkers elkaar durven aan te spreken, omdat er onderling vertrouwen is. Omdat men elkaar kent, weten de professionals ook hoe ze elkaar het best kunnen aanspreken. Het gaat hier vooral om het aanspreken van elkaar, over te ondernemen acties ten opzichte van personen in een casus. Omdat maar beperkt (het effect van) de ondernomen acties achteraf worden besproken is hiervan minder sprake. Verder wordt benadrukt dat het personeelsverloop binnen het casuoverleg minimaal is. Terwijl dit toch bij hulpverleningsorganisaties vaak een probleem is. De vrij intensieve samenwerking bevordert het werkplezier. Hierbij hanteert VH Breda expliciet de visie dat geen van de medewerkers alleen in het veiligheidshuis werkzaam mag zijn om zo niet '...af te drijven van de eigen organisatie...'. Hier wordt verder benadrukt dat het nodig is dat medewerkers zich voldoende in de eigen organisatie laten zien zodat ze voldoende (informeel) mandaat hebben om dingen voor elkaar te krijgen van collega's. Alleen dan kunnen opdrachten effectief worden uitgezet binnen de eigen organisatie.

De beleidstheorie veronderstelt, dat het fysiek op een locatie zitten van de samenwerkende partners positief bijdraagt aan het delen van informatie over de cliënt en het afstemmen van de aanpak op de individuele omstandigheden. In het verdiepingsonderzoek wordt dit onderdeel van de beleidstheorie bevestigd. Er wordt voor de drie hoofdthema's vooral met de kernpartners vanaf één fysieke locatie samengewerkt waar het gaat om de aanpak van criminaliteit (jeugd en veelplegers) en huiselijk geweld. Niet alle partners in het veiligheidshuis zitten alle dagen van de week fysiek in het veiligheidshuis. Over welke partners en hoe vaak deze fysiek aanwezig zouden moeten zijn voor efficiënte samenwerking richt dit onderzoek zich niet.

6.2.3 Samenwerken leidt tot

Op zowel de vraag naar 'doelen' als de vraag om bereikte 'resultaten' te benoemen, zijn in de vragenlijsten veel antwoorden gegeven die ingaan op waartoe de samenwerking zou moeten leiden, ofwel op de mechanismen in de beleidstheorie.

We zien dat zowel doelen als resultaten voor het grootste deel betrekking hebben op het bereiken van een *persoonsgerichte aanpak*. In de vragenlijst werd deze aanpak het vaakst (totaal 10x) als doel genoemd. Hoe wordt aan deze aanpak in de praktijk invulling gegeven? We zien dat de aantallen gerealiseerde scenario's door een minderheid van de veiligheidshuizen als resultaat wordt genoemd in de vragenlijst. We zien in de verdiepingsfase, dat het in de praktijk meer gaat om het verbinden van straf en zorg in cases en de keuze voor de beste aanpak op korte termijn op basis van volledige informatie. Meestal zonder dat dit in een langere termijn scenario wordt vastgelegd.

Het *verbeteren van de doorlooptijden* wordt weinig genoemd (totaal 3x) als doel en komt alleen voor binnen het thema jeugd. Deze doelen hebben meest betrekking op de Kalsbeek-normen met betrekking tot afhandeling van jeugdzaken binnen de strafrechtsketen. In de verdiepingsfase zien we dat vooral binnen het thema huiselijk geweld dit doel meer op de achtergrond staat. Dit wordt veroorzaakt door de focus in de casusoverleggen op het slachtoffer. Ook als we kijken naar de resultaten die veiligheidshuizen aangeven te hebben bereikt komt versnelling van doorlooptijden daarin vrijwel niet voor.

Het beleidsdoel *'vroegtijdig signaleren'* wordt weinig (totaal 4x) door de veiligheidshuizen genoemd als doel. Ook bereikte resultaten worden vrijwel niet in deze termen geformuleerd.

6.2.4 *Samenwerken aan de einddoelen*

Dit thema is vooral aan de orde geweest op het niveau van de veiligheidshuizen (hoofdstuk 5). In de vragenlijsten per thema is hier een open vraag over gesteld. Het vaakst wordt in de vragenlijst het einddoel 'verminderen recidive' genoemd (12x). Ook het doel 'tegengaan van criminaliteit en overlast' (9x) wordt veel als doel genoemd. In de verdiepingsfase geven de geïnterviewden steeds aan dat het verminderen van recidive voorop staat in de aanpak.

6.3 **Lokale, vernieuwende thema's**

Het beleid Justitie in de Buurt biedt ruimte voor een aanpak gericht op een probleem, op een wijk of een specifieke aanpak. Justitiepartners en zorgpartners werken daarbij samen. Dat houdt in dat er ruimte is voor vernieuwende ontwikkelingen of vernieuwende thema's. Deze zijn niet onder te brengen onder de 'klassieke' drie thema's jeugd, veelplegers en huiselijk geweld. Het gaat om lokale veiligheidsthema's. Deze zijn voor een gemeente of regio vaak niet nieuw als thema. Het vernieuwende is dat de lokale oriëntatie op dit veiligheidsprobleem wordt ondergebracht bij het veiligheidshuis.

6.3.1 Kenmerken van de lokale, vernieuwende thema's

De zeventien veiligheidshuizen die de vragenlijst teruggestuurd hebben, noemen in totaal 36 thema's (ruim éénderde van het totaal aantal thema's) die niet tot de klassieke drie thema's behoren.

Van deze 36 lokale, vernieuwende thema's komen er twee vaker voor. Er zijn zes veiligheidshuizen, die het thema nazorg ex-gedetineerden geadopteerd hebben of aan het uitwerken zijn. Binnen vijf veiligheidshuizen werken de ketenpartners samen aan het aanpakken van overlast door verslaving of drugs.

Er resteren 25 overige thema's. Daarvan zijn er vijf thema's niet in deze analyse meegenomen omdat:

- Twee keer gaat het om een werkwijze van het veiligheidshuis. De veiligheidshuizen noemen dan briefing, of het hebben van een front office voor verschillende instellingen.
- Drie keer gaat het om bereikbaarheid van hulpverleners, werkbegeleiding door bureau slachtofferhulp en meerderjarigen. Bij deze drie onderwerpen is het onduidelijk wat er precies mee bedoeld wordt en daarom zijn ze weggelaten.

De twintig resterende thema's staan in onderstaand overzicht gegroepeerd. Elk thema is ingedeeld op basis van het feit of ze betrekking op een doelgroep of op een afgebakend probleemgebied. Ook is in het overzicht te zien welke thema's meer gericht zijn op preventie en welke op repressie. Dit is gedaan door te kijken of de focus in het onderwerp ligt op een strafrechtelijke aanpak of op het bieden van zorg of het voorkomen van delicten.

Tabel 6.2: Vernieuwende thema's verdeeld

	Gericht op een gebied	Gericht op een probleem
(Meer) gericht op preventie	<ul style="list-style-type: none"> - Gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid - Helmond Interventieteam - Woninginbraken - Geweld op straat (2) - Veilige leefomgeving - Tramlijn 2 - Overlastplegers in de Vogelaarwijken 	<ul style="list-style-type: none"> - Integrale aanpak malafide infrastructuur illegalen - Overlastgevende personen (2) - Risicosupporters - Woonoverlast - Veilig ondernemen - Antilliaanse risicjongeren en risico-Antillianen - Aanpak alcohol & drugs
(Meer) gericht op repressie	<ul style="list-style-type: none"> - Afhandeling alle commune strafbare feiten in werkgebied - Drugsoverlast PZG courage 	<ul style="list-style-type: none"> - Strafrechtelijke aanpak en nazorg koppelen - Criminele en overlastgevende Antilianen - Slachtofferzorg en schadebemiddeling

Het merendeel van de thema's is gericht op preventie waarbij de thema's bijna even vaak zijn gericht op een specifiek gebied als een specifiek probleem.

6.3.2 Een illustratie van de lokale, vernieuwende thema's

Vijf korte beschrijvingen van de lokale, vernieuwende thema's ontstaan onder het beleid Justitie in de buurt nieuwe stijl zijn:

1. *Integrale aanpak malafide infrastructuur illegalen.* JiB Rotterdam West rapporteert in de vragenlijst over de Alijda-Voivoda Delfshaven. Het gaat hier om een pandenprobleem in de deelgemeente Delfshaven. De deelgemeente Delfshaven had een probleem dat om justitiële oplossing vroeg. Doelen van het project zijn onder andere inzicht verkrijgen in de malafide infrastructuur rondom illegalen, het verminderen van de overlast dat door deze malafide infrastructuur ontstaat en het beter samenwerken tussen de verschillende projectpartners. In dit project wordt door de justitiepartners samengewerkt met de deelgemeente, woningtoezicht, sociale zaken en werkgelegenheid en de belastingdienst samengewerkt.
2. *Veiligheid reizigers op tramlijn 2.* JiB Feijenoord-Charlois heeft een project lopen waarbij de veiligheid van reizigers op tramlijn 2 centraal staat. Het doel is reizigers die geweld gebruiken of zich misdragen te weren uit het openbaar vervoer. Daarvoor is een specifiek protocol ontwikkeld voor het aanzeggen en opleggen van een reis- en verblijfsverbod. Het is een project dat door de stadsmarinier samen met de RET getrokken wordt. Politiemensen zetten extra agenten in. Ook de inzet van extra materieel op piekmomenten zal overwogen worden. Er vindt geen casusoverleg plaats. Er zijn rapportages beschikbaar over het aantal incidenten in de tramlijn 2.
3. *Nazorg voor ex-gedetineerden.* Het thema nazorg is binnen VH Maas & Leijgraaf begin 2008 van start gegaan. Het casusoverleg nazorg komt elke twee weken bijeen. De betrokken ketenpartners zijn de politie, reclassering, woningbouwcoöperaties, de penitentiaire inrichtingen in de regio¹¹², maatschappelijke opvang, verslavingszorg, crisisopvang en de GGZ. Relevante andere overlegpartners als woonbegeleiders, schuldhulpverlening, MEE (zorg voor verstandelijk beperkten), slachtofferhulp en de medewerkers maatschappelijke dienstverlening van de PI's kunnen op afroep aanschuiven bij het casusoverleg. Zij werken niet op één fysieke locatie samen. Het gaat dan om samenwerken en het afstemmen van trajecten. De medewerkers maatschappelijke dienstverlening van de penitentiaire inrichtingen doen een screening van de gedetineerde voor zijn of haar invrijheidstelling. Dit kan inhouden dat de maatschappelijke opvang al ingezet wordt tijdens de detentie. De ex-gedetineerde - als hij niet meer over een woning beschikt, - kan daardoor tijdelijk in de maatschappelijke opvang verblijven. De overgang tussen detentie en woning wordt geleidelijker. De woningbouwcoöperaties werken goed mee. Zo maken ze afspraken bij terugkeer van een zedendelinquent door bijvoorbeeld aan de zedendelinquent uit het bestand van de andere corporatie een woning aan te bieden ('ruilen').

¹¹² Vught en Grave.

4. *Aanpak drugs.* In het VH Enschede is voor het sluiten van een coffeeshop in het zogenoemde driehoekslab¹¹³ het strafrechtelijk en het bestuursrechtelijk proces¹¹⁴ aan elkaar gekoppeld. Naast de inhoudelijke koppeling is gekeken naar de timing: te nemen stappen worden onderling op elkaar afgestemd tussen de politie, het Openbaar Ministerie en de gemeente. In deze casus - maar ook breder bij de aanpak van hennepkwekerijen, smartshops - gaat het erom creatief elkaars bevoegdheden in te zetten. Legitimiteit is de basis, er moet een aanleiding voor zijn. Is er legitimiteit dan zijn er verschillende partners beschikbaar zoals de douane, de belastingdienst, de voedsel- en warenautoriteit, de arbeidsinspectie. Alle hebben verschillende bevoegdheden. Door het inzetten van elkaars bevoegdheden kan de gemeente bij diverse ondernemers op meerdere manieren binnenkomen. Het succes in de samenwerking ligt in de link tussen strafrecht en bestuursrecht. Daardoor kan een gemeente onderbouwde besluiten nemen.
5. *Antilliaanse risicjongeren.* VH Den Helder heeft een specifieke aanpak voor de doelgroep Antilianen. Het VH Den Helder werkt met het thema Riskant voor Antilianen boven de 18 jaar. Het project is in 2005 gestart. Dit is een casuïstiek overleg gericht op risicovolle Antilianen. De politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente Den Helder, de Breiderstichting (verslavingszorg) en de reclassering zijn de samenwerkende partners. Bij het bepalen van de aanpak worden er twee personen op de 'riskanter' gezet. Eén daarvan is een medewerker van de reclassering van Antilliaanse afkomst. Hij kan goed communiceren met de doelgroep, signaleert in de wijk en kan hierop adequaat reageren. De kracht van de aanpak is dat geredeneerd wordt vanuit de problemen van de 'riskanter'. De werkwijze kent een sterk opvoedend aspect. De samenwerking leidt ertoe dat in concrete casus bedreigd kan worden met een 'stok achter de deur'. De 'riskanter' heeft zelf de verantwoordelijkheid om dan te kiezen tussen politie (afdoening) of het toeleiden naar zorg.

Van deze vijf voorbeelden zijn er in de verdiepende fase drie thema's onderwerp van onderzoek geweest. Het gaat om nazorg aan ex-gedetineerden (VH Maas & Leijgraaf), de aanpak van drugs (VH Enschede) en de aanpak van Antilliaanse risicjongeren (VH Den Helder). Deze thema's staan uitgebreider beschreven in bijlage 8.

6.3.3 *Koppeling aan de beleidstheorie*

Hoe verhoudt de beleidstheorie zich tot de praktijk die we binnen de thema's aantreffen in de procesevaluatie? De drie thema's zijn voorbeelden van een specifieke aanpak van een probleem. Deze thema's zijn niet gericht op problemen in één wijk maar overstijgen deze. Voor twee van de drie thema's geldt dat zij specifiek gericht zijn op één gemeente namelijk Den

¹¹³ Gekoppeld aan het veiligheidshuisoverleg.

¹¹⁴ Wet BIBOB en het Damocles-beleid maken bestuursrechtelijke interventies mogelijk en dus legitiem.

Helder en Enschede. Het valt ons op dat het beleid voor de coffeeshops behoort tot het lokale veiligheidsbeleid. In Enschede is dit direct ondergebracht onder het VH Enschede.

Samenwerken tussen justitie en zorg

Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl is gericht op brede samenwerkingsverbanden tussen justitiepartners en zorgpartners. Bij zowel het thema nazorg als het thema Antilliaanse risicojongeren werken justitiepartners samen met zorgpartners als de verslavingszorg, de MEE, de GGZ en de gemeente (lokaal welzijn). Voor het thema nazorg is de gemeente ook betrokken voor het krijgen van werk en inkomen voor de (ex)gedetineerde. De woningbouwcoöperaties schuiven aan voor het verzorgen van onderdak. Daarmee verbreedt de samenwerking zich naar partners gericht op werk, inkomen en verblijf.

Bij de aanpak van het coffeeshopbeleid zien we geen zorgpartners betrokken worden. Daarmee voldoet dit thema niet aan één van de uitgangspunten van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Dit thema illustreert meer de samenwerking op beleidsniveau tussen strafrecht en bestuursrecht. Bij handhavingsacties kunnen weer andere toezichthoudende instanties betrokken zijn.

Het blijkt dat bij deze vernieuwende thema's nieuwe samenwerkingspartners betrokken worden. Klaarblijkelijk heeft het succesvol samenwerken tussen justitiepartners en zorgpartners een uitstraling naar andere problemen. De samenwerking lijkt verder verbreed te worden naar gemeente (werk en inkomen), woningbouwcoöperaties (opvang) en toezichthoudende instanties bij handhavingsacties.

Al dan niet op een fysieke locatie zitten

Bij twee van de drie vernieuwende thema's zitten de partners niet op een fysieke locatie samen (VH Enschede en VH Maas & Leijgraaf). Alleen bij VH Den Helder werken de partners vanaf één fysieke locatie. De twee veiligheidshuizen waar dit niet het geval is, geven verschillende redenen. Voor VH Maas & Leijgraaf heeft dit te maken met de frequentie (eenmaal per twee weken) en het feit dat andere relevante partners (gemeente, medewerkers maatschappelijke dienstverlening van de penitentiaire inrichtingen, woningbouwcoöperaties) meer op afroep aanschuiven indien dit relevant is. Een aantal kernpartners voor de nazorg werken wel vanaf één fysieke locatie. Voor VH Enschede is het meer een eenmalige actie geweest waar de kernpartners af en toe met elkaar afstemden. Het werken vanaf één fysieke locatie is voor het uitwisselen van informatie geen noodzakelijke voorwaarde.

Het al dan niet op een fysieke locatie met elkaar samenwerken, lijkt verband te houden met de grootte van een samenwerkingsverband bij een aantal thema's. De samenwerking wordt weliswaar verbreed maar dat impliceert direct dat een aantal partners in de samenwerking niet bij elk overleg aanwezig hoeven te zijn. Bij nazorg voor een ex-gedetineerde is bijvoorbeeld de aanwezigheid van de gemeente A nodig waar hij of zij gaat verblijven maar niet van de

gemeente B. Dat maakt dat elke keer zorgvuldig bedacht moet worden of het samenwerken op de fysieke locatie een noodzakelijke voorwaarde is en voor wie.

Samenwerken leidt tot

In hoeverre komen in de vernieuwende thema's de doelen verbeteren van de doorlooptijd, een persoonsgerichte aanpak en vroegtijdig signaleren en interveniëren terug? Voor het coffeeshopbeleid van VH Enschede zijn deze vragen niet te beantwoorden. Het gaat niet om een op de persoon gerichte casuïstiek.

Bij de nazorg voor ex-gedetineerden gaat het vooral om samenwerken tussen bij de ex-gedetineerde betrokken instanties en het onderling afstemmen van acties. Dit is te zien als een persoonsgerichte aanpak. De woorden 'verbeteren van de doorlooptijden' komen niet in de documenten of in de interviews voor. Dat komt ook doordat verbeteren van doorlooptijd vooral gericht is op afstemmen in de strafrechtsketen. Bij de nazorg gaat het meer om adequate overdracht van de gedetineerde van de penitentiaire inrichting naar de gemeente (huisvesting of maatschappelijke opvang).

In VH Den Helder is de aanpak van 'Riskanter' persoonsgericht gecombineerd met een situationele aanpak. Het resultaat dat in een bepaalde periode bereikt is met één persoon, is belangrijker dan het behalen van de doorlooptijden. Een individueel traject kan maximaal twee jaar duren.

De beleidsdoelen van Justitie in de Buurt nieuwe stijl komen maar in beperkte mate terug bij deze vernieuwende thema's. Deels komt dit omdat de beleidsdoelen niet passen bij of niet van toepassing zijn op de gekozen vernieuwende aanpak. Bij andere vernieuwende thema's staat wel het komen tot een persoonsgerichte aanpak centraal.

VH Enschede formuleert algemeen het vergroten van het gevoel van veiligheid van de burger als einddoel. VH Maas & Leijgraaf formuleert voor de nazorg het doel als 'terugbrengen van overlastgevend gedrag door het effectief aanpakken van recidive en het zorgen voor een betere re-integratie van de ex-gedetineerde in de samenleving'. VH Den Helder streeft vooral mindere recidive na. VH Den Helder heeft een evaluatie gehouden onder de personen die eerder als 'Riskanter' begeleid zijn. Daarbij is de periode voor en na Riskant met elkaar vergeleken. Uit deze evaluatie bleek er een positief effect: het aantal processen verbaal daalde.

De vernieuwende thema's laten weinig verschil zien op het stellen van de einddoelen met de beoogde einddoelen van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Alle einddoelen komen bij de thema's terug. Het ene veiligheidshuis benoemt de relaties gerichter dan het andere veiligheidshuis.

6.4 De varianten van de veiligheidshuizen aangevuld

In paragraaf 5.3 is een eerste onderscheid gemaakt in mogelijke varianten van de veiligheidshuizen. Op basis van het aantal en type partners kunnen de varianten worden

aangevuld. Wel hangt het aantal en type partners waarmee samengewerkt wordt, sterk af van het aantal thema's dat een veiligheidshuis heeft. Bij de *eerste* variant zijn vooral de justitiepartners betrokken. Als er een zorgpartner betrokken is, dan is dit de reclassering of andere die vooral behoren tot de justitieketen. Het aantal partners, waarmee wordt samengewerkt varieert van drie tot maximaal zeven. In de situatie dat er met zeven verschillende partners wordt samengewerkt, betreft dit vooral partners in lokale veiligheidsketen zoals de stadsmariniers. In de *tweede* variant zijn er zowel justitiepartners als zorgpartners betrokken bij de thema's. Bij sommige veiligheidshuizen zijn meer lokale zorg (zoals AMW, GGD) of andere partners (zoals woningbouwcoöperaties, dienst Werk en Inkomen) betrokken. Het betrokken zijn van andere partners hangt vooral samen met of het veiligheidshuis werkt met vernieuwende thema's. Het aantal betrokken partners waarmee wordt samengewerkt, varieert van zeven tot maximaal 22 verschillende partners. Nadere analyse leidt ertoe dat binnen deze variant een tweedeling is te maken. Een groep van veiligheidshuizen werkt in de *basis* samen met een beperkt aantal justitie- en zorgpartners. Het aantal partners varieert van zeven tot tien. Bij dit type wordt minder vaak met lokale zorgpartners samengewerkt of met niet zorgpartners zoals de woningbouwcoöperaties. Een tweede type kenmerkt zich door meer inbreng van lokale (zorg)partners en meer samenwerking met andere lokale partners. Er nemen veel partners deel aan het justitieel casusoverleg namelijk: minimaal dertien tot 22 verschillende partners. Dit is een tweede variant *plus*. We zien dit niet als een aparte variant maar meer als twee types binnen de tweede variant. In de derde variant is er vooral inbreng van lokale zorgpartners naast de justitiepartners. Het aantal betrokken partners varieert van acht tot twaalf.

We kiezen het type partners in de verschillende varianten om deze nader te benoemen:

1. De eerste variant noemen we een *sectoraal* veiligheidshuis. De focus van het beleid van dit type veiligheidshuis is gericht op het verbeteren van de samenwerking in de strafrechtsketen. Er nemen vooral partners uit de justitieketen deel aan dit veiligheidshuis.
2. De tweede variant noemen we een *intersectoraal* veiligheidshuis. De focus van het beleid is gericht op het verbinden van het strafrecht en de zorg. De samenwerking in deze veiligheidshuizen is verbreed naar justitie- én zorgpartners. Nader onderscheid is te maken tussen een *basis* en *plus* variant. In de plus variant zijn er meer lokale zorgpartners en andere lokale partners betrokken bij de aanpak. De veiligheidshuizen in de *plus* variant bestaan langer en zijn begonnen als basis variant met in de kern een kleiner aantal samenwerkende partners. Het lijkt erop dat de ontwikkeling in de tijd van een veiligheidshuis ervoor zorgt dat er meer lokale zorgpartners bij de aanpak betrokken worden.
3. De derde variant noemen we een *integraal* veiligheidshuis. Dit benadrukt vooral één van de centrale kenmerken. Deze veiligheidshuizen trachten op gemeentelijke niveau alle veiligheidsthema's integraal bij een veiligheidshuis onder te brengen. Het strafrecht, zorg, toezicht en de bestuurlijke handhaving worden met elkaar verbonden in het veiligheidshuis.

Er nemen daarom meer en meer lokale zorgpartners en andere lokale partners deel aan de overleggen in het veiligheidshuis. Het valt op dat in deze veiligheidshuizen meer lokale, vernieuwende thema's zijn ondergebracht, vooral gericht op lokale veiligheidsproblemen.

Tabel 6.3: de varianten van de veiligheidshuizen

	Variant 1 Veiligheidshuis 'oude stijl'	Variant 2 Veiligheidshuis 'intersectoraal'		Variant 3 Veiligheidshuis 'integraal'
		Basis	Plus	
Thema's	De drie hoofdthema's aangevuld met lokale gebiedsgerichte thema's.	Dominant zijn de drie hoofdthema's aangevuld met het thema nazorg.		Integraal veiligheidsbeleid waar naast de hoofdthema's aandacht voor vernieuwende lokale thema's.
Regie	Openbaar Ministerie.	Dominant is gezamenlijke regie door Openbaar Ministerie en gemeente.		Gemeente.
Geografische reikwijdte	Vooraf gericht op deelgebied binnen een gemeente	Varieert van stadsdeel tot aan arrondissement	Minimaal gemeente en maximaal een politiedistrict	De gemeente of regio.
Type partners	Vooraf justitiepartners zijn vertegenwoordigd,	Vooraf de justitiepartners en een aantal kernpartijen betrokken bij de zorg,	Vooraf inbreng van lokale (zorg)partners naast de justitiepartners,	Vooraf inbreng van lokale (zorg)partners naast de justitiepartners,
Aantal partners	Het aantal varieert van 3-7	Het aantal partners varieert van 7 -10	Er nemen veel partners deel aan het VH namelijk 13-22	Er nemen veel partners deel aan het VH namelijk 8-12

6.5 De effectketen in beeld

In de vragenlijsten, de interviews, de analyse van de documenten is niet alleen geïnventariseerd welke doelen de veiligheidshuizen per thema stellen. Er is tevens gekeken in welke mate de doelen SMART geformuleerd zijn en of er studies zijn gedaan naar het behalen van de gestelde doelen, eventueel vastgelegd in rapportages.

6.5.1 Het formuleren van doelen

We zien over het algemeen dat doelen meestal niet voldoen aan de SMART criteria. Een nadere inspectie van de doelen (zie bijlage 10) gecombineerd met de analyse van documentatie laat zien dat de doelen niet specifiek zijn geformuleerd. De meeste veiligheidshuizen formuleren doelen op zodanige wijze dat niet kan worden nagegaan in

hoeverre de doelen worden gehaald. In het verdiepingsonderzoek komt naar voren dat twee van de zeven veiligheidshuizen op themaniveau (deels Smartgeformuleerde) doelen vastleggen in een jaarplan.

VH Maas & Leijgraaf stelt de volgende meer expliciete doelen met betrekking tot het thema jeugd:

- Voor jeugd moet de recidive met vijf procent afnemen.
- 80% van de jeugdigen voldoet aan de doorlooptijden van de Kalsbeek-norm.
- Vijfhonderd van de 12-18-jarigen zijn besproken in het JCO¹¹⁵.

Het uiteindelijke doel van VH Maas & Leijgraaf is een veiliger samenleving. We zien in dit voorbeeld doelen zowel op het niveau van de samenwerking (aantal te bespreken jongeren), doorlooptijden, recidive en tenslotte een doel op impactniveau (veiliger samenleving). Een doel met betrekking tot vroegtijdig signaleren ontbreekt. Een doel gericht op een persoonsgerichte aanpak is ook alleen impliciet aanwezig: bespreking in het JCO veronderstelt deze aanpak, de persoonsgerichte aanpak wordt echter niet expliciet gemaakt als doel.

VH Bergen op Zoom heeft voor elk thema diverse subdoelen geformuleerd. Deze zijn voor 2007 ook gekoppeld aan gemeten resultaten. Voor 2008 zijn dit de volgende doelstellingen:

- Doelstelling aanhouding veelplegers: Per jaar wordt 50% van de vastgestelde lijst zeer actieve veelplegers opgespoord, aangehouden en afgedaan en 25% van de vastgestelde lijst veelplegers en meerplegers.
- Doelstelling standaard interventieprotocol: (1) Geautomatiseerde aanlevering van het scenario voor strafzitting; (2) Versnelde procedure vaststellen veelplegerslijst; (3) Verder afstemmen van onderlinge samenwerking tussen de betrokken partners; (4) Verdere verbetering procedures en nazorgcoördinatie.
- Doelstelling persoonsgebonden nazorgtrajecten: Door de gemeente wordt aan 100% van de volwassen veelplegers een nazorg- en/of resocialisatietraject aangeboden, waarvan 50% succesvol afgerond worden.
- Doelstelling geregistreerde criminaliteit: Daling van de geregistreerde criminaliteit door veelplegers met 25%.
- Doelstelling effectmeting: Vanuit de huidige intensieve samenwerking zal steekproefsgewijs gekeken worden naar de behaalde resultaten en de mogelijke effecten van de inzet. Geautomatiseerd opslaan van de gekozen scenario's zal hierbij uitkomst en ondersteuning bieden (...).

Allereerst valt op dat er in de doelen met betrekking tot veelplegers een koppeling is gemaakt met nazorg voor gedetineerden. Daarnaast zien we SMART geformuleerde doelen met betrekking tot de mate van samenwerking binnen de justitiële en de zorgketen. Ook hier (vergelijk Maas- en Leijgraaf) wordt de persoonsgebonden aanpak niet expliciet gemaakt.

¹¹⁵ Binnen VH Maas & Leijgraaf heet dit RCJ (Regionaal Casusoverleg Jeugd).

Verder zien we niet-specifieke doelen over de kwaliteit en wijze van de samenwerking evenals een niet-specifiek doel over doorlooptijden. Er is één einddoel uit de beleidstheorie (verminderen criminaliteit) opgenomen en specifiek geformuleerd. Met betrekking tot het meten van effecten is feitelijk alleen vastgelegd dat deze gemeten gaan worden, maar nog niet hoe. Binnen het thema huiselijk geweld zien we in VH Bergen op Zoom een voorbeeld van doelen geformuleerd op het niveau van de mate van samenwerking. In 2008 moet een output van 220 opgevolgde meldingen worden gehaald. Dit doel is - halverwege dit jaar - inmiddels in zicht. Het aantal meldingen is hier sterk gestegen door de aanpak in het veiligheidshuis. Inmiddels worden tweewekelijks tientallen meldingen besproken en toebedeeld.

6.5.2 Meten van resultaten

Enkele veiligheidshuizen hebben de resultaten kwantitatief onderbouwd anders dan het turven van aantallen besproken cases. Voor zover dit direct in het onderzoek naar voren komt noemen we de betreffende veiligheidshuizen. VH Bergen op Zoom voor alle thema's. De ketenunits Amsterdam houden doorlooptijden systematisch bij. En VH Tilburg houdt onder meer informatie bij over de instroom van het aantal jongeren, de doorlooptijden en de mate waarin jongeren recidiveren¹¹⁶ VH Maas & Leijgraaf registreert momenteel de output op alle thema's in termen van hits (concrete afspraken per persoon) of op persoonsniveau (besproken personen). Binnen het thema jeugd wordt in de verdiepingsfase benoemd dat het verbeteren van de doorlooptijden niet een doel is van het VH Maas en Leijgraaf. Wel blijkt de doorlooptijd tussen de politie en het Openbaar Ministerie versneld te zijn, terwijl bij de Raad voor de Kinderbescherming geen sprake lijkt te zijn van het verbeteren van de doorlooptijden.

Met betrekking tot het thema veelplegers komt in de verdiepingsfase naar voren dat het lastig is om resultaten te kunnen aantonen. De doelstellingen geformuleerd in aantallen aanhoudingen en het aandeel waarvoor een plan van aanpak wordt opgesteld, worden vaak bereikt. Maar of sprake is van minder criminaliteit en vermindering van recidive is veelal niet (goed) gemeten. In VH Breda wordt genoemd, dat incidenteel aan bijvoorbeeld de 'degradatie' van een veelpleger naar de meerplegerlijst kan worden gezien dat er sprake is van minder recidive. Er zijn wel initiatieven voor het beter gaan volgen van resultaten. Hiertoe wordt in VH Utrecht elke drie maanden besproken met welke veelplegers het goed/beter gaat. In VH Breda is sinds enige tijd besloten om elk half jaar de voortgang te bespreken van veelplegers waarvoor een aanpak is afgesproken. Ook werken zowel VH Breda als VH Utrecht door het verbeteren van de administratieve organisatie eraan om in de toekomst ook maatschappelijke effecten in kaart te kunnen gaan brengen.

¹¹⁶ Dit gefaseerd naar jaar van instroom en percentage jongeren dat recidiveert na verloop van tijd (2,3,4 en 5 jaar).

Samenvattend kunnen we over het meten van resultaten stellen, dat de meeste veiligheidshuizen niet systematisch bijhouden in hoeverre gestelde doelen worden behaald. Dit hangt samen met de constatering dat veel doelen niet SMART zijn geformuleerd op het niveau van het thema binnen het veiligheidshuis. Een minderheid besteedt wel aandacht aan het meten van resultaten, de gemeten resultaten hebben dan vrijwel altijd betrekking op het niveau van throughput, of in termen van de beleidstheorie op de instrumenten. Veelal gaat het dan om doelen in termen van aantallen cases die per jaar afgehandeld dienen te worden (mate van samenwerking) dan wel het deel van de afgehandelde cases waarin een persoongerichte aanpak is afgesproken. Hierbij wordt vaak verwezen naar een op stellen ‘scenario’, ‘plan van aanpak’, of naar het gebruik van een ‘interventieprotocol’. Vaak is niet duidelijk uitgewerkt wat hieronder wordt verstaan.

6.6 Succes -en faalfactoren op het niveau van de thema's

Om zicht te krijgen op succesfactoren beschrijven we hier de sterke punten die door veiligheidshuizen in de interviews naar voren zijn gebracht. Eerst presenteren we de top-drie. Deze werken we vervolgens uit per thema op basis van zowel vragenlijst als verdiepingsfase.

Tabel 6.4: Overzicht sterke punten van aanpak binnen de thema's: de top 3

	Thema jeugd	Thema veelplegers	Thema huiselijk geweld
Multidisciplinaire aanpak: persoonsgericht	X	X	X
Delen van informatie	X	X	X
Afstemming en samenwerking	X	X	X

Bij de drie hoofdthema's spelen dezelfde succesfactoren een rol. Zowel het vormgeven van een multidisciplinaire aanpak waarbij sprake is van een combinatie van preventief, curatief en repressief wordt in alle thema's door de geïnterviewden genoemd. Het inzetten van het juiste instrument op het juiste moment. Dit heeft betrekking op de persoonsgerichte aanpak, hoewel deze in de vragenlijsten minder expliciet wordt genoemd. Ook het delen van informatie is een succesfactor. De snelheid waarmee dit binnen een veiligheidshuis kan gebeuren, is hierbij belangrijk. In de verdiepingsfase benadrukken de geïnterviewden dat onderling vertrouwen en respect hierbij van belang zijn. Afstemming en samenwerking is een derde. Binnen de thema's zien we welke uitwerking deze succesfactoren kunnen hebben. Zo zien we in VH Enschede dat de korte lijnen tussen de ketenpartners cruciaal zijn. De ketenpartners hebben kennis van de wijk en weten daarnaar actief te handelen. De partners betrokken in de jeugdaanpak in VH Maas & Leijgraaf wijzen op de korte lijnen. Informatie wordt door het veiligheidshuis sneller uitgewisseld, waardoor sneller een completer beeld van de jongere ontstaat. Een specifieke succesfactor die in VH Utrecht voor de veelplegersaanpak wordt genoemd is de systematische

beschrijving van werkprocessen. In de aanpak van huiselijk geweld zien we in beide veiligheidshuizen (VH Bergen op Zoom en VH Heerlen) in de verdiepingsfase dat de systeemgerichte aanpak hier een belangrijke succesfactor is. Voorbeeld van samenwerking als succesfactor is verder de gedreven wijze waarop professionals in VH Bergen op Zoom samenwerken. Aanvullend wordt door VH Bergen op Zoom genoemd dat professionals op de hoogte zijn van elkaars (on)mogelijkheden waardoor snel en efficiënt tot actie kan worden overgegaan.

Uit de genoemde verbeterpunten op de thema's is de volgende kritische succesfactor af te leiden. De *afstemming en samenwerking* tussen de deelnemende partners is cruciaal. Daardoor delen de partners onderling de informatie over een cliënt en daardoor ontstaat een persoonsgerichte aanpak.

En dan de verbeterpunten. Welke faalfactoren kunnen we afleiden uit de verbeterpunten die binnen de thema's een rol spelen?

Tabel 6.5: Overzicht verbeterpunten van aanpak binnen de thema's: de top 2

	Thema jeugd	Thema veelplegers	Thema huiselijk geweld
Beter geautomatiseerd informatiesysteem	X	X	X
Samenwerking	X	X	X

We zien dat uit de verbeterpunten per thema slechts twee centrale verbeterpunten kunnen gedestilleerd. Overige punten zijn te zeer uiteenlopend en hier niet opgenomen. Het eerste verbeterpunt, de ontwikkeling van een beter geautomatiseerd informatiesysteem zien we in alle thema's nadrukkelijk terug. Het gaat hier bijvoorbeeld erom dat organisaties zelf direct inzicht kunnen krijgen in het proces. Dat ontbreekt nu. Ook is dit belangrijk om overlap tussen casusoverleggen te voorkomen. Verbetering van werkwijzen zien we opmerkelijk genoeg vrij weinig expliciet terug als verbeterpunt (vergelijk vorige hoofdstuk). Een tweede verbeterpunt betreft de samenwerking. We zien in de antwoorden van veiligheidshuizen dat dit punt betrekking heeft op ontschotting en het nemen van verantwoordelijkheid voor de aanpak. Het wordt overigens minder vaak genoemd dan het eerste verbeterpunt. We gaan verder hieronder nog in op verbeterpunten die in de verdiepingsfase van het onderzoek naar voren komen. We zien in de casusoverleggen jeugd van VH Maas & Leijgraaf dat na het maken van afspraken een persoon vaak uit het beeld van het overleg verdwijnt. Hij of zij komt namelijk niet terug op de agenda om te zien wat het verloop en effect is geweest van de zorg. Hierdoor ontbreekt zicht op de effecten. Hoewel dit niet expliciet als verbeterpunt is aangegeven zien we deze faalfactor bij meer veiligheidshuizen terug. In de aanpak veelplegers zien we de volgende verbeterpunten: er zou meer samengewerkt kunnen worden met de justitiële jeugdinrichtingen,

inrichten van de 2^e fase aanpak veelplegers is nodig en het aantal ISD plaatsen zou moeten worden uitgebreid.

De kwaliteit van scenario's kan beter en ontwikkeling van een vast format voor een actieplan of scenario met vaste onderdelen is ook in meerdere veiligheidshuizen aan de orde. Zicht krijgen op effecten door investeringen in de administratieve organisatie (en registratiesysteem, zie hiervoor) is ook vaak aan de orde. Enkele punten binnen het thema huiselijk geweld zijn: risicotaxatie is te intensief, verbeteren van kennis over huiselijk geweld en het feit dat politie nog moeite heeft meer preventief te werken op dit thema.

Uit de verbeterpunten zijn door ons de volgende faalfactoren te herleiden. Het informatiesysteem kan een falende factor worden (zie ook hoofdstuk 5). De samenwerking is vooral als faalfactor te benoemen als de gemaakte afspraken over de cliënt niet nagekomen worden en het ontbreekt aan een duidelijke verantwoordelijkheid wie daarop moet toezien.

6.7 De beleidstheorie in de praktijk

De centrale vraag is of en hoe de beleidstheorie in de praktijk werkt op het niveau van de drie hoofdthema's en de vernieuwende thema's. De drie hoofdthema's: jeugd(criminaliteit), veelplegers en huiselijk geweld komen bijna bij alle veiligheidshuizen terug. Twee van de drie lokale, vernieuwende thema's vallen inhoudelijk onder het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl: nazorg voor ex-gedetineerden en Antilliaanse risicojongeren. Dat het thema coffeeshopbeleid terugkomt in één van de veiligheidshuizen is aan de ene kant opvallend. Het gaat immers meer om het afstemmen van beleid en te nemen maatregelen. Dit komt doordat de gemeente Enschede de regie voert over het VH Enschede en alle veiligheidsthema's van de gemeente ondergebracht heeft in het VH Enschede. Daarmee brengen zij het lokaal veiligheidsbeleid onder het VH Enschede. De andere kant is dat het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl zo open is geformuleerd dat ook dit thema kan vallen onder de gestelde criteria van Justitie in de Buurt nieuwe stijl.

De meeste thema's zijn gericht op een criminaliteits- of overlastprobleem. Alleen binnen de vernieuwende thema's zijn enkele aanpakken terug te vinden die zich richten op een specifieke wijk of gebied. De meeste thema's richten zich op grotere geografische gebieden dan alleen een wijk.

Voor alle thema's zien we een brede samenwerking tussen justitiepartners en zorgpartners. 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 andere sectoren als werk en inkomen of woningbouwcoöperaties. De partners werken bijna altijd voor de drie hoofdthema's vanaf één fysieke locatie met elkaar samen. Bij de lokale, vernieuwende thema's gebeurt dit niet altijd vanaf één fysieke locatie. Er ontstaat meer een gelaagdheid naar de kernpartners en andere partners die op afroep beschikbaar moeten zijn. Een brede samenwerking zien de benaderde veiligheidshuizen als succes voor het behalen van resultaten.

Op het niveau van de werkwijze zien we dat intensief wordt samengewerkt. Informatie delen, vindt grotendeels plaats *tijdens* casusoverleg. Er wordt per casus vaak door meerdere en soms door de meeste deelnemers een bijdrage geleverd in termen van zowel informatieverstrekking als potentiële interventies. Dossiers worden doorgaans centraal opgebouwd bij veelplegers, maar niet bij jeugdigen en huiselijk geweld. Dan de beleidsdoelen. De aanpak is veelal persoonsgericht maar zonder er voor elke cliënt bij elk veiligheidshuis een scenario of plan van aanpak wordt uitgewerkt. In vrij hoog tempo wordt afgesproken wie welke actie onderneemt. Het valt ons op dat de aanpak verder evolueert van 'persoongericht' naar meer 'systeemgericht'. Bij huiselijk geweld betekent dit dat steeds meer standaard ook gekeken wordt naar (andere) betrokken kinderen (niet alleen als slachtoffer maar ook als getuige van huiselijk geweld). Bij veelplegers betekent het dat systeemgericht naar alle levensgebieden van de veelpleger worden betrokken in de analyse en aanpak. En bij jeugdigen wordt het sociaal systeem in de analyse betrokken, de jeugdgroep wordt vaak hiervoor in kaart gebracht. Vroegtijdig signaleren is als beleidsdoel niet primair aan de orde, deels veroorzaakt doordat criterium voor bespreking in de meeste casusoverleggen het plegen van een strafbaar feit is. Hoewel dit niet aan de hand van beschikbare evaluaties is onderbouwd, lijkt het er op dat er bij meer zaken sneller de voor dat moment best mogelijke aanpak wordt ingezet. Dit geldt ook voor twee van de drie vernieuwende thema's waarin casuïstiek centraal staat (nazorg voor ex-gedetineerden en aanpak risico-Antillianen). De frequentie van het overleg is wel minder.

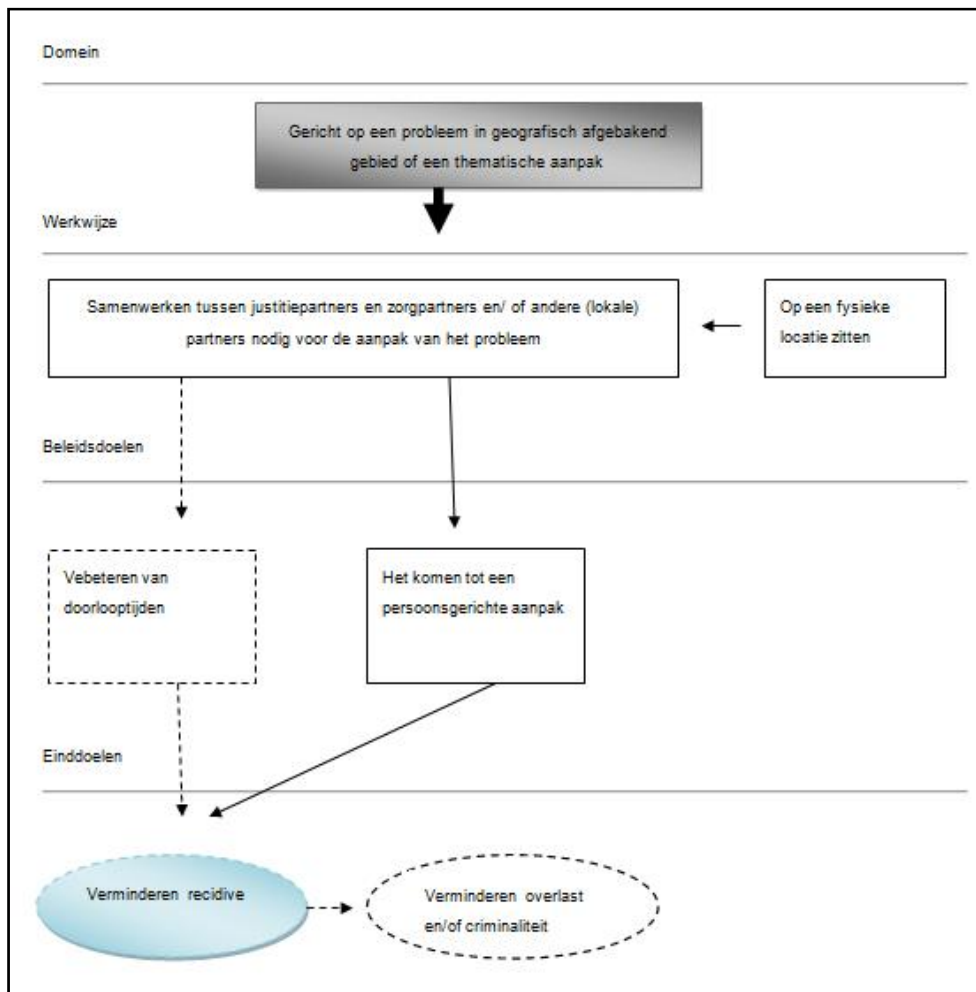
Anders, wat stellen de drie hoofdthema's als einddoel? Op het niveau van einddoelen kunnen we geen conclusies trekken. Deze worden niet op het niveau van de thema's genoemd. Ook op individueel niveau ontbreekt een systematisch beeld van mogelijke effectiviteit van de aanpak. Doordat cases (voor zover in dit onderzoek naar voren komt) nergens structureel na enige tijd worden geëvalueerd ontbreekt hierop vooralsnog enig zicht.

In alle drie de lokale, vernieuwde thema's komen wel de einddoelen terug zoals deze benoemd zijn in het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Wanneer de gemeente de regie heeft over het veiligheidshuis - de *integrale* variant - gaat het einddoel over de impact van het veiligheidshuis op de veiligheid van de burger. Bij de andere twee lokale, vernieuwde thema's komen het verminderen van de recidive of het verminderen van criminaliteit en/of overlast terug. Hoe het einddoel bereikt moet worden, is in twee van de drie thema's vooral uitgewerkt door het komen tot een persoonsgerichte aanpak. Het beleidsdoel verbeteren van doorlooptijden wordt minder relevant geacht. Het vroegtijdig signaleren en interveniëren is bij de thema's als beleidsdoel niet genoemd.

In figuur 6.2 reconstrueren we de beleidstheorie op basis van de thema's. In vergelijking met de figuur op het niveau van de veiligheidshuizen zien we dat de fysieke locatie vooral voor de dominante thema's meer randvoorwaardelijk is voor een efficiënte en effectieve samenwerking

tussen de partners. De relatie tussen samenwerken en dat dit leidt tot verbeteren van doorlooptijden is minder prominent door de geïnterviewden genoemd. Ook wordt in de thema's minder een relatie gelegd tussen het verminderen van recidive en het verminderen van criminaliteit of overlast.

Figuur 6.2: reconstructie van de beleidstheorie op het niveau van de thema's



7 CONCLUSIE

Er bestaan in Nederland op 1 december 2008 29 veiligheidshuizen. De komende tijd zullen nog eens dertien veiligheidshuizen geopend worden. Het streven van het kabinet is om in 2009 een landelijk dekkend netwerk te hebben van veiligheidshuizen. Bij het trekken van conclusies uit deze procesevaluatie van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl houden we in het oog dat de veiligheidshuizen sterk in ontwikkeling zijn.

De vierledige centrale probleemstelling in de procesevaluatie is:

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 het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl?
4. Welke succes- en faalfactoren hebben bijgedragen aan de resultaten van de veiligheidshuizen?

Deze vragen worden in de komende paragrafen beantwoord.

De veiligheidshuizen voeren het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl (JiB) uit. Dit beleid is afkomstig uit 2003 en bouwt voort op het beleid Justitie in de Buurt oude stijl dat sinds 1997 is ingevoerd. Bij de ombouw van het beleid Justitie in de Buurt oude stijl naar Justitie in de Buurt nieuwe stijl is er een aantal veranderingen doorgevoerd. De belangrijkste zijn:

- Meer aansluiten bij veiligheidsbeleid of veiligheidsthema's binnen een gemeente;
- Uitbreiden van de samenwerking naar een groter aantal partners vooral binnen de zorg;
- De focus op het hebben van een fysiek bureau – aan een wijk gebonden - werd losgelaten.

De beleidstheorie van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl is in dit onderzoek gereconstrueerd. In figuur 3.1 staat deze reconstructie schematisch weergegeven.

Een eerste vraag is hoe de veronderstelde uitgangspunten van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl in de praktijk werken?

Inhoudelijk doelen

Eén van de voorwaarden van het beleid is dat de aanpak van het veiligheidshuis gericht moet zijn op een probleem in één wijk of een specifieke aanpak van een probleem (zoals huiselijk geweld, jeugdcriminaliteit, veelplegers). Over welk inhoudelijk probleem het moet gaan, is niet nader omschreven in het beleid. Het gaat om problemen met betrekking tot vormen van overlast of criminaliteit. Driekwart van alle in het onderzoek genoemde thema's (zie § 5.1.4) heeft betrekking op een probleemgerichte werkwijze zoals de aanpak van problemen rond jeugdcriminaliteit, veelplegers en/of huiselijk geweld. Daarbij valt op dat er bijna geen lokale thema's gericht op één specifieke wijk meer bij de veiligheidshuizen zijn ondergebracht. De wijk

als invalshoek komt verder nog maar bij twee van de zeventien veiligheidshuizen terug. Wel zijn diverse lokale, gemeentelijke veiligheidsthema's (woonoverlast, coffeeshopbeleid, zorgwekkende zorgmijders) een onderdeel van het veiligheidshuis. Op basis van de onderzoeksgegevens kan het doel van de veiligheidshuizen binnen de beleidstheorie bijgesteld worden tot "*gericht op een veiligheidsprobleem in een geografisch afgebakend gebied of een thematische aanpak*". Hiermee wordt zowel recht gedaan aan de lokale verankering als de sterke en brede themagerichte inkleuring van het uitgevoerde beleid.

Brede samenwerking tussen justitie en zorg

Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl richt zich op brede samenwerkingsverbanden tussen justitie- en zorgpartners. Ook is de gemeente - als bestuurlijke partner- betrokken bij de samenwerking in de veiligheidshuizen. In de praktijk vinden we die samenwerking tussen de partners vooral terug op uitvoeringsniveau in de thematisch georganiseerde (justitiële) casusoverleggen. De breedte van de samenwerking blijkt uit het feit dat in bijna alle veiligheidshuizen zowel justitiepartners als zorgpartners vertegenwoordigd zijn. Vooral bij de lokale, vernieuwende veiligheidsthema's vindt er een nog verdere verbreding plaats naar (lokale) partners als de woningbouwcoöperatie en gemeentelijke diensten zoals de dienst Werk en Inkomen.

De tevredenheid over zowel de samenwerking en de integrale persoongerichte aanpak in het bijzonder is in de veiligheidshuizen groot. Deze tevredenheid heeft vooral betrekking op het proces van samenwerking.

Op één (fysieke) locatie zitten

De ketenpartners werken vooral binnen de hoofdthema's jeugd, veelplegers en huiselijk geweld vanuit één fysieke locatie. De medewerkers van de ketenpartners werken overigens niet alle dagen vanuit deze fysieke locatie. Vooral voor de zorgpartners geldt dat de medewerkers deels vanuit het veiligheidshuis werken maar ook deels voor de moederorganisatie werken vanaf een andere locatie. De justitiepartners zoals Openbaar Ministerie, politie en reclassering werken bij de meeste veiligheidshuizen wel meerdere dagen vanuit de fysieke locatie van het veiligheidshuis.

Voor een aantal onderwerpen binnen de veiligheidshuizen vindt de samenwerking juist niet plaats vanuit één fysieke locatie. Het gaat dan om onderwerpen die minder gericht zijn op individuele personen maar meer op groepen of lokale thema's. Deze zijn vooral terug te vinden bij de variant van de *integrale* veiligheidshuizen.

Bij de start van het beleid Justitie in Buurt nieuwe stijl is het aanwezig zijn van alle samenwerkende organisaties op één fysieke locatie slechts een randvoorwaarde. In 2007 is deze voorwaarde weer aangescherpt. Voor nieuwe initiatieven is het uitgangspunt dat er wel één fysieke samenwerkingslocatie is. Vanuit de onderzoeksgegevens kan worden gesteld dat deze keuze verstandig is. De respondenten uit de veiligheidshuizen geven aan dat elkaar zien

en elkaar kennen en daardoor informatie uitwisselen vooral werkt omdat de verschillende partners op één fysieke locatie samenwerken. Het justitieel casusoverleg geeft de mogelijkheid om zaken rondom één casus efficiënt onderling af te stemmen.

7.1 De varianten in organisatievorm en werkwijze

Het concept veiligheidshuizen is eind 2008 geadopteerd door diverse regio's en gemeenten. Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl is relatief jong: twaalf van de zeventien in dit onderzoek betrokken veiligheidshuizen zijn na 2006 van start gegaan. Daarbij zijn er verschillende varianten ontstaan in organisatie en werkwijze van de veiligheidshuizen. Opvallend is dat in de meer recent (sinds 2006) gestarte veiligheidshuizen de *regie* over het veiligheidshuis vaker dan voorheen bij het Openbaar Ministerie samen met de lokale overheid ligt. Het Openbaar Ministerie is in het geval van gedeelde regie verantwoordelijk voor de strafrechtsketen en de gemeente zorgt in dat geval voor het afstemmen van de (lokale) zorgketen. Gedeelde regie betekent in dat geval ook gedeelde verantwoordelijkheid voor de aanpak van lokale problemen.

Uit de inventarisatie blijkt dat de veiligheidshuizen zich vooral op drie hoofdthema's richten. Dit zijn:

- Jeugdcriminaliteit;
- veelplegers, en
- huiselijk geweld.

Het valt op dat de hoofdthema's bijna altijd aan bod komen in de veiligheidshuizen die of door het Openbaar Ministerie alleen of samen met de gemeente worden aangestuurd. Wanneer de lokale overheid het veiligheidshuis aanstuurt, en niet het Openbaar Ministerie, ontbreekt vaker één van de drie hoofdthema's. Wanneer de gemeente of meerdere gemeenten de regie hebben, werken de veiligheidshuizen vaker aan meer lokale veiligheidsthema's zoals de aanpak van drugsoverlast in het kader van coffeeshopbeleid of de integrale aanpak van de malafide infrastructuur (pandenproblematiek) rond illegalen.

De veiligheidshuizen bestaan uit een samenwerkingsverband van justitie-, bestuurlijke en zorgpartners. Er wordt met elkaar samengewerkt aan (lokale) criminaliteit- of overlastproblemen. Dat gebeurt bij bijna alle veiligheidshuizen vanuit één fysieke locatie. Bij twee van de zeventien in het onderzoek betrokken veiligheidshuizen heeft deze permanente locatie ook nadrukkelijk een 'publieksfunctie'. Leerstraffen, behandelingen en therapieën worden uitgevoerd in het veiligheidshuis. Het justitieel casusoverleg is de kern van het overleg tussen de deelnemende partners van het veiligheidshuis. Hierin wordt informatie over de cliënt tussen justitie- en zorgpartners uitgewisseld. De werkwijze van de veiligheidshuizen verschilt hier. De meeste veiligheidshuizen maken in het justitieel casusoverleg onderling afspraken over de gekozen persoonsgerichte aanpak. Een beperkt aantal gaat daadwerkelijk na óf de

gemaakte afspraken tussen de partners worden nagekomen en óf de gekozen persoonsgerichte aanpak effectief is.

Op basis van dit onderzoek zijn er drie varianten te onderscheiden in de wijze waarop de veiligheidshuizen georganiseerd zijn. De varianten vertonen overeenkomsten met de drie ontwikkelperspectieven van het Openbaar Ministerie. Er zijn slechts twee veiligheidshuizen, die behoren tot de eerste variant. De meeste veiligheidshuizen (11) behoren tot de tweede variant. De derde variant komt vier keer voor.

De drie varianten zijn:

1. *Een sectoraal veiligheidshuis.* In deze variant is de focus van het beleid vooral gericht op de partners in de strafrechtsketen. Daardoor wordt er in deze veiligheidshuizen vooral samengewerkt met partners uit de justitieketen. Het type zorgpartners betrokken bij deze veiligheidshuizen is vooral de reclassering: één van de kernpartners in de justitieketen. Er wordt in het sectorale veiligheidshuis vooral gewerkt aan de drie hoofdthema's, aangevuld met lokale thema's gericht op het verminderen van overlast. De aanpak kenmerkt zich doordat deze meer gericht is op repressie. Een ander kenmerk van deze variant is dat het veiligheidshuis zich vooral richt op een deelgebied binnen een gemeente. De regie over de veiligheidshuizen ligt in deze variant uitsluitend bij het Openbaar Ministerie. De doelen zijn vooral het verbeteren van de doorlooptijden. Het gaat hier bijna uitsluitend om de JiB's die onder het beleid Justitie in Buurt oude stijl opgezet zijn en als zodanig verder zijn gegaan onder het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Deze variant van de veiligheidshuizen komt per 1 januari 2009 niet meer voor. Deze veiligheidshuizen zijn opgegaan in een nieuw veiligheidshuis die behoort tot de volgende variant.
2. *Een intersectoraal veiligheidshuis.* De focus van het beleid van het veiligheidshuis is vooral het samenwerken tussen justitie- en zorgpartners. De zorgpartners komen niet alleen uit de justitieketen maar deze veiligheidshuizen richten zich op lokale en regionale zorgpartners zoals het maatschappelijk werk en de geestelijke gezondheidszorg. Deze variant kenmerkt zich, doordat er vooral vanuit de drie hoofdthema's (jeugdcriminaliteit, veelplegers en huiselijk geweld) gewerkt wordt. Het justitieel casusoverleg is dé werkwijze waarbij zowel de justitiepartners als de zorgpartners betrokken zijn. Zij werken samen om te komen tot een persoonsgerichte aanpak. Meestal is er sprake van gedeelde regie: het Openbaar Ministerie voert regie over de strafrechtsketen en de gemeente over de lokale zorgketen. Maar bij deze variant komt het ook voor dat de gemeente of het Openbaar Ministerie alleen de regie heeft over het veiligheidshuis. Kenmerkend is dat de geografische reikwijdte varieert van minimaal een gemeente tot aan een arrondissement. De veiligheidshuizen in deze variant formuleren de doelen vooral op het niveau van het verminderen van de recidive. Binnen deze variant van een intersectoraal veiligheidshuis zijn er twee subvarianten te onderscheiden. Dit hangt vooral samen met het aantal betrokken (lokale) zorgpartners. Er is een subvariant die we '*intersectoraal basis*' noemen: deze kenmerkt zich

doordat met circa zeven tot tien verschillende partners wordt samengewerkt. Dit zijn naast de partners in de justitieketen vooral de kernpartners in de zorg (onder andere bureau jeugdzorg, gemeente). In de andere subvariant '*intersectoraal plus*' zijn naast de partners in de justitieketen beduidend meer verschillende partners betrokken namelijk dertien tot 22 verschillende partners. In deze subvariant zijn er meer lokale (zorg)partners betrokken zoals de GGZ, GGD, de gemeentelijke dienst Werk en Inkomen en de woningbouwcoöperaties. Dat komt onder andere doordat het thema nazorg vaker door deze veiligheidshuizen geadopteerd is. Bij het thema nazorg zijn meer lokale zorgpartners en andere lokale partners betrokken.

3. *Een integraal veiligheidshuis*. In het beleid van het veiligheidshuis ligt de focus op het maken van verbindingen tussen strafrecht, zorg, toezicht en bestuurlijke handhaving. De veiligheidshuizen streven naar een integraal, lokaal veiligheidsbeleid. Deze variant kenmerkt zich doordat de gemeente de regie heeft over het veiligheidshuis. Het Openbaar Ministerie behoudt de regie over de strafrechtsketen, maar dit is slechts een onderdeel van de integrale aanpak van het veiligheidsbeleid in deze veiligheidshuizen. Er komen bij deze variant veel lokale veiligheidsthema's voor van woonoverlast, zorgwekkende zorgmijders, coffeeshopbeleid tot aan de leefbaarheid in de Vogelaarwijken. Voor de drie hoofdthema's is er een justitieel casusoverleg. Naast een persoongerichte aanpak voor deze drie hoofdthema's is er ook sprake van een gebiedsgerichte aanpak. Voor de andere lokale veiligheidsthema's is er een casusoverleg tussen partners. Justitiepartners nemen niet per definitie deel aan dit casusoverleg. Dat hangt af van de aard van het lokale thema. In de beleidsplannen van de gemeenten wordt het veiligheidshuis gerelateerd aan het verbeteren van de veiligheid van de burger.

Het lijkt erop dat de overgang van de ene variant naar de andere variant te maken heeft met de ontwikkeling die de veiligheidshuizen doormaken. Bijna alle veiligheidshuizen startten met de basisvariant, maar in de loop van de tijd gaan zij samenwerken met andere zorgpartners en adopteren zij nieuwe, lokale veiligheidsthema's. Het aantal (zorg)partners waarmee zij gaan samenwerken, neemt vervolgens toe. In eerste instantie blijft het justitieel casusoverleg de kern, maar vindt er wel meer differentiatie plaats in verschillende doelgroepen (meerplegers, actieve veelplegers, zeer actieve veelplegers) die bijvoorbeeld vallen onder het thema veelplegers. Een laatste fase in de ontwikkeling van de veiligheidshuizen is het maken van verbinden tussen strafrecht zorg, toezicht en bestuurlijke handhaving. Er ontstaat integraal en lokaal veiligheidsbeleid. In ons onderzoek hebben de gemeenten bij dit integrale type veiligheidshuis, altijd de regie over het veiligheidshuis. De vraag is of alle veiligheidshuizen zich kunnen ontwikkelen tot dit integrale type. Een aantal veiligheidshuizen heeft als werkgebied een arrondissement en worden aangestuurd door het Openbaar Ministerie. En dit maakt dat gemeenten in deze veiligheidshuizen minder invloed hebben om lokale, gemeentelijke

veiligheidsthema's in te brengen dan wanneer de gemeente de regie de heeft over het veiligheidshuis.

De veiligheidshuizen kunnen worden beschouwd als netwerken waar uitvoerende partijen dicht bij elkaar zitten. In de meeste gevallen is er sprake van cofinanciering door de lokale overheid, veelal in het kader van het lokale veiligheidsbeleid en grotestedenbeleid.

Groot verschil met de Justitie in de Buurt kantoren (Justitie in de Buurt oude stijl) is dat de lokale overheid een grotere en prominente rol is gaan spelen in de regievoering van de veiligheidshuizen.

7.2 Uitwerking van beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl

De tweede vraag is of de verschillende varianten een *consistente uitwerking zijn van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl*. De eerste variant - een sectoraal veiligheidshuis - is geen consistente uitwerking van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Dit omdat in de casusoverleggen vooral de justitiepartners dominant zijn en niet breed wordt samengewerkt met lokale zorgpartners. Deze variant komt per 1 januari 2009 niet meer voor.

De twee andere varianten - het intersectorale en integrale veiligheidshuis - zijn beide meer consistente uitwerkingen van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. In beide varianten is er sprake van een brede samenwerking met verschillende lokale zorgpartners. En voor meer specifieke thema's als nazorg voor ex-gedetineerde geldt, dat het aantal en type partners zich verbreedt naar andere sectoren. Wel zijn er tussen deze twee varianten enkele verschillen in de mate waarin het beleid Justitie in de Buurt consistent is uitgewerkt. De *intersectorale* veiligheidshuizen richten zich op het verminderen van recidive. De persoonsgerichte aanpak zien zij als middel om de recidive te verminderen. De persoonsgerichte aanpak komt bij alle hoofdthema's terug. Dit is consistent met de beleidstheorie. Bij deze variant komt het minder voor dat het veiligheidshuis zich aansluit bij gemeentelijk veiligheidsbeleid of lokale problemen van een gemeente. De werkwijze van de intersectorale veiligheidshuizen is meer geconcentreerd rondom de drie hoofdthema's. Dit is minder consistent met het streven van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl om aan te sluiten bij de lokale veiligheidsthema's. Minder consistent wil niet zeggen dat er geen aandacht is van de intersectorale veiligheidshuizen voor de lokale veiligheidsthema's. Er zijn intersectorale veiligheidshuizen waar wel aandacht is voor de lokale veiligheidsthema's binnen één gemeente of één regio. Overigens kan de persoonsgerichte aanpak wel aansluiten op het gemeentelijke veiligheidsbeleid of lokale problemen. Het gaat dan vooral om de persoonsgerichte aanpak van de doelgroepen, die de gemeenten in haar beleid ook noemen (veelplegers, huiselijk geweld, jeugd). Er wordt minder de verbinding gelegd met toezicht en bestuurlijke handhaving dan bij de derde variant: de *integrale* veiligheidshuizen. Lokale veiligheidsthema's maken binnen deze derde variant wel integraal onderdeel uit van de veiligheidshuizen. Zij werken verschillende beleidsprogramma's zoals het Grote Steden Beleid en het Lokaal Veiligheidsbeleid integraal. Er worden

verbindingen gemaakt tussen strafrecht, zorg, toezicht en bestuurlijke handhaving op meer lokale veiligheidsthema's. Dit is een consistente uitwerking van één van de uitgangspunten van het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Deze variant is echter minder consistent met de beleidstheorie Justitie in de buurt nieuwe stijl als het gaat om het verbeteren van veiligheidsgevoelens van burgers. Twee van de drie varianten van de veiligheidshuizen zijn een consistente uitwerking van de beleidstheorie en hebben elk hun accenten.

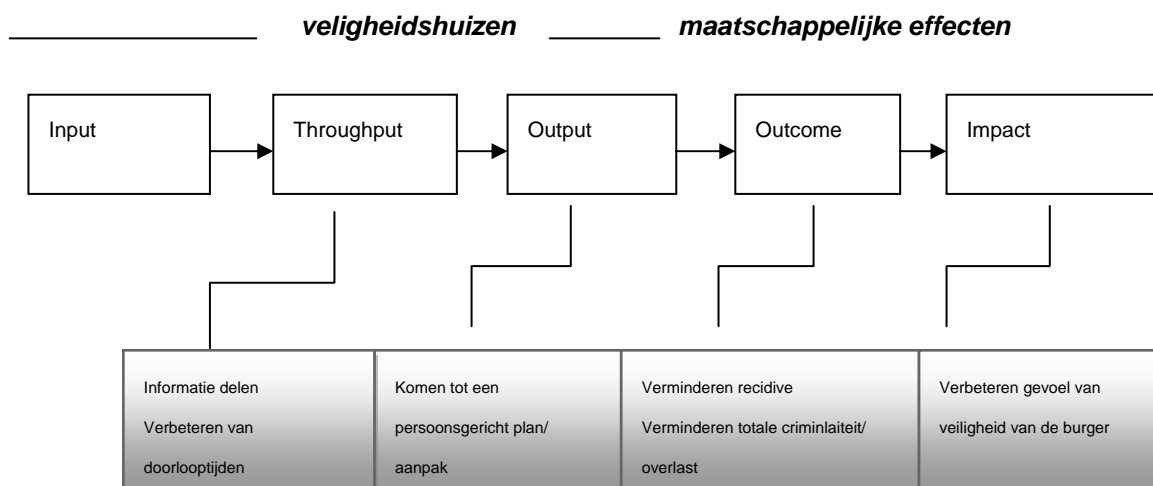
Op basis van de bestaande praktijk kan binnen de oorspronkelijke beleidstheorie (zie figuur 3.1) een accentuering plaatsvinden. Deze accentuering van de beleidstheorie past beter bij de huidige stand van zaken. De fysieke locatie wordt opnieuw een uitgangspunt en eigenlijk zelfs een voorwaarde. Bij de variant van het integrale veiligheidshuis ligt het accent van het einddoel op het verbeteren van de veiligheidsgevoelens van de burger. 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 goed te onderzoeken en te onderbouwen is. In de beleidstheorie, die in de huidige praktijk wordt aangetroffen, stellen we voor dit einddoel om die reden dan ook niet op te nemen.

Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl laat zich kenmerken als een open beleidskader. Het beleid schrijft weinig voor, het bakent de inhoud slechts in beperkte mate af en stelt slechts een aantal voorwaarden. 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 criminaliteit en overlast 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 justitiepartners samen met lokale zorgpartners (en soms aangevuld vanuit de sectoren werken en wonen), meestal persoonsgericht aan de aanpak van veiligheidsproblemen werken.

7.3 De bijdrage van de resultaten aan de doelstelling van het beleid

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. Het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl veronderstelt dat de veiligheidshuizen bijdragen aan het verminderen van criminaliteit en/of overlast. Dit doordat de samenwerking tussen justitiepartners en zorgpartners een persoonsgerichte aanpak mogelijk maakt. Zij vormen samen een netwerk waarbij processen als *informatie verzamelen over de cliënt* door de betrokken partners gelijktijdig plaatsvindt in plaats van na elkaar. Dit maakt het proces efficiënter en mogelijk ook effectiever.

Voor een oordeel over de vraag of het veiligheidshuis daadwerkelijk bijdraagt aan het einddoel is het nog te vroeg. De veiligheidshuizen zijn in ontwikkeling en effecten worden nog nauwelijks gemeten. Daarnaast valt de vraag naar effectiviteit buiten het bestek van deze procesevaluatie. De vraag die wel in deze procesevaluatie aan de orde komt, is of er zichtbare aanwijzingen zijn voor de bijdrage van de veiligheidshuizen aan de doelstellingen van het beleid. Om deze vraag te beantwoorden beschrijven we eerst de effectketen van de veiligheidshuizen. Deze ziet er als volgt uit:



In hoeverre zien we deze effectketen terug in de praktijk? Over het beleidsdoel *verbeteren van de doorlooptijden* zijn de veiligheidshuizen verdeeld. De helft geeft aan dat dit niet direct een doel is van het veiligheidshuis. De andere helft onderschrijft dit beleidsdoel wel. Dit beleidsdoel wordt vooral genoemd door de veiligheidshuizen die behoren tot de sectorale variant. In de twee andere varianten staat het verbeteren van de doorlooptijden minder centraal. Het *komen tot een persoonsgerichte aanpak* - met als einddoel het *vermindere van de recidive en/of verminderen van criminaliteit en overlast* – is vooral het beleidsdoel van de intersectorale veiligheidshuizen. De integrale veiligheidshuizen (de derde variant) streven ook naar koppelen dit doel vooral aan het uiteindelijk verbeteren van de gevoelens van veiligheid van burgers in de gemeente. Dit einddoel wordt expliciet genoemd door veiligheidshuizen waarbij de gemeente de regie heeft. Hier zien we de invloed van het lokaal veiligheidsbeleid terug.

In de verschillende varianten staan dus andere beleidsdoelen op de voorgrond. Dit speelt ook op het niveau van de thema's. Op het niveau van de thema's wordt het doel *verbeteren van de doorlooptijd* vooral bij het thema jeugd(criminaliteit) genoemd en (h)erkend. In de veiligheidshuizen speelt het verbeteren van de doorlooptijden bij het thema veelplegers minder een rol en dit doel krijgt niet of nauwelijks aandacht binnen het thema huiselijk geweld. Het gaat bij deze thema's volgens geïnterviewden vooral om een meer vasthoudende aanpak en niet

zozeer om het behalen van snellere doorlooptijden. De doelen *persoongerichte aanpak* en *vermindere van de recidive* spelen bij alle hoofdthema's een rol.

Opvallend is dat in de beleidstheorie het beleidsdoel *eerder signaleren en vroegtijdige aanpak* voorkomt. In de praktijk van de veiligheidshuizen blijkt dit een lastig te operationaliseren doel. Dit geldt voor alle varianten van de veiligheidshuizen. Het komt in de huidige praktijk nauwelijks aan de orde en is daarom in de effectketen niet opgenomen.

De veiligheidshuizen zijn minder concreet over de wijze waarop zij de doelen bereiken. Er zijn slechts enkele veiligheidshuizen die op het niveau van de thema's de effectketen in meetbare doelen hebben geformuleerd. De meeste veiligheidshuizen formuleren doelen op één deel van de effectketen en dan vooral voor de te behalen output. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aantal besproken cases en aantallen afspraken in cases. Doelen op het niveau van de outcome, dus bijvoorbeeld om na te gaan wat het effect is van de afgesproken acties in cases, worden nauwelijks geformuleerd. Als dit wel gebeurt, zijn ze niet specifiek, niet meetbaar, niet acceptabel, niet realistisch en niet tijdsgebonden geformuleerd. Daarnaast worden de te behalen doelen in de praktijk nauwelijks gemeten. Dit heeft verschillende redenen:

- Veiligheidshuizen stellen geen meetbare doelen;
- De meeste veiligheidshuizen zijn recent gestart en hebben nog geen rapportages beschikbaar;
- Het ontbreken van bruikbare registratiesystemen waarin het doelbereik is opgenomen;
- Terughoudendheid in de ontwikkeling van een centraal registratiesysteem, gezien de administratieve registratielast van professionals bij de eigen moederorganisatie.

Vier van zeventien veiligheidshuizen beschikken over meetbare doelen en rapporteren daarover. Over welke doelen gerapporteerd wordt, verschilt per veiligheidshuis. Het dan onder andere over het behalen van de doorlooptijden in de strafrechtketen voor jeugdigen (de zogenaamde Kalsbeek-normen) of de recidive van de groep veelplegers sinds de oprichting van het veiligheidshuis of het meten van de veiligheidsgevoelens van de burgers in de gemeente.

Of en in welke mate de resultaten bijdragen aan de doelstellingen van het beleid Justitie in de Buurt is moeilijk te beantwoorden voor alle veiligheidshuizen. Meer dan de helft van de veiligheidshuizen heeft de effectketen niet geoperationaliseerd voor de drie hoofdthema's. Daarnaast rapporteren zij daarover niet. De veiligheidshuizen geven aan dat de registratiesystemen vaak niet de gewenste gegevens bevatten en zij kunnen daardoor niet gegenereerd worden. Het is voor ons niet te beoordelen of de veiligheidshuizen een bijdrage leveren aan het verminderen van criminaliteit en/of overlast. Dit omdat de doelen te vaak niet meetbaar geformuleerd zijn. Dit geldt zowel op het niveau van de thema's als op het niveau van de veiligheidshuizen. Wel formuleren de veiligheidshuizen, die behoren tot de intersectorale variant, die doelstellingen die het beste passen bij de beleidstheorie.

7.4 Succes- en risicofactoren van de veiligheidshuizen

Uit het onderzoek komen tal van sterke punten én verbeterpunten naar voren. Dit zijn niet altijd een succes- of faalfactor voor het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl. De volgende succesfactoren dragen bij aan de veiligheidshuizen:

- Een *goede samenwerking* tussen justitiepartners en zorgpartners is dé kritische succesfactor. In de interviews wordt de samenwerking tussen de partners unaniem als dé succesfactor genoemd. Het wordt breed bevestigd dat elkaar zien en elkaar kennen leidt tot meer vertrouwen. Daardoor wordt er makkelijker informatie over een cliënt gedeeld. Dit leidt dan weer tot het beter afstemmen van (mogelijke) reacties op de individuele omstandigheden van de cliënt. Uit de interviews komt naar voren dat vooral vertrouwen in elkaar en het werken met enthousiaste professionals van de deelnemende partners dit proces mogelijk maakt. 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, informatie over een cliënt direct gedeeld wordt en men elkaar makkelijker kan aanspreken op de gemaakte afspraken. Het succes van de samenwerking tussen justitie en zorgpartners is terug te zien in de overal ingezette persoongerichte aanpak (het verbinden van straf en zorg).
- De *professionals werkzaam* in het veiligheidshuis. Eén van de succesvolle elementen is het vertrouwen en respect tussen professionals van verschillende organisaties. Zij moeten samenwerken en dit vraagt soms om het buiten de grenzen van de moederorganisatie bedenken van oplossingen. Dit vraagt - zo vinden enkele veiligheidshuizen - om een creatieve, enthousiaste professional. Met succes slagen veiligheidshuizen erin die creatieve professionals te contracteren, die zoeken naar oplossingen voor concrete problemen in cases en daarbij denken vanuit de gewenste effecten, in plaats van vanuit regels van de eigen organisatie. Binnen de veiligheidshuizen is daardoor op de operationele werkvloer daadwerkelijk sprake van het doorbreken van de horizontale schotten tussen organisaties. Om daarbij succesvol te zijn is voldoende mandaat voor de professionals van belang.
- Het *justitieel casusoverleg*. Alle veiligheidshuizen werken voor de hoofdthema's met een justitieel casusoverleg. Dit is het bindmiddel tussen de professionals. Hierin wordt informatie over de cliënt uitgewisseld. Er worden afspraken gemaakt tussen de samenwerkende partners. Overigens gaan slechts enkele veiligheidshuizen specifiek na, of de gemaakte afspraken daadwerkelijk worden nagekomen of dat na verloop van tijd de casus terugkomt.
- De *oriëntatie op lokale veiligheidsproblemen*. Hoewel dit niet expliciet uit de enquêtes en de interviews naar voren komt, kan op basis van de analyse van onderzoeksgegevens wel impliciet worden geconcludeerd, dat dit één van de succesfactoren is. De problemen worden lokaal en gericht aangepakt. Op basis daarvan worden geschikte (lokale) partners bij elkaar gezet. Daardoor verschilt de inzet van de (lokale) partners per veiligheidshuis. Deze flexibele aanpak en inzet maken het voor de veiligheidshuizen mogelijk de

criminaliteitsproblemen en/of overlastproblemen lokaal aan te pakken en successen te boeken.

Tot slot zijn er 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 zaak om dit eerst 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. Daarbij speelt dat de meeste veiligheidshuizen pas de laatste jaren zijn opgericht. Er zijn slechts enkele veiligheidshuizen die een goede analyse hebben verricht en de effectketen voldoende uitgewerkt hebben in meetbare doelen. Het ontbreekt de veiligheidshuizen (ook op het niveau van de thema's) aan inzicht in de bijdrage van het veiligheidshuis aan de gestelde doelen.
- *Ontbreken van de juiste registratiesystemen.* Door gebruik te maken van registratiesystemen kunnen interventies en resultaten gemonitord worden. De meeste respondenten geven aan, dat de registratiesystemen (nog) niet toegerust zijn om managementinformatie te kunnen uitdraaien. De meeste veiligheidshuizen hebben een registratiesysteem maar het ontbreekt aan inzicht in de vraag welke informatie in het systeem terecht moet komen en vooral wat de professional of manager uit het systeem wil halen. Moet het een systeem zijn met informatie over alle leefgebieden van de cliënt? Of moeten in het systeem alleen acties en afspraken worden vastgelegd van de betrokken partners bij een casus? Hier speelt ook een rol, dat de meeste uitvoerende partners binnen hun moederorganisatie andere registratiesystemen hebben en het risico bestaat dat gegevens over een cliënt door de medewerkers in diverse systemen moeten worden vastgelegd.
- *Medewerking van de partners.* Dit risico speelt op verschillende manieren. Allereerst zien we dat de samenwerking verder verbeterd kan worden. In de enquête en de interviews wordt de regie over de lokale (zorg)partners als aandachtspunt genoemd. Het gaat er dan om dat de samenwerkende partners aangesproken kunnen worden op de gemaakte afspraken over de individuele casus. Ten tweede speelt het versterken van de samenwerking door het betrekken van gemeentelijke voorzieningen (vooral de diensten betrokken bij nazorg na detentie) en de tweedelijns hulpverlening (GGZ). Dit aanbod en deze organisaties zijn nog onvoldoende in de veiligheidshuizen vertegenwoordigd. Ten derde speelt bij een aantal deelnemende partners ook een gebrek aan capaciteit. De achterliggende oorzaak is dat deze partners output gefinancierd zijn (en dus niet voor het overleg in het veiligheidshuis betaald worden). Een vierde punt is dat niet alle partners fysiek vanuit het veiligheidshuis (kunnen) werken, terwijl dit wel een essentiële voorwaarde voor het ontschotten van de bestaande praktijk is.

- *Afhankelijkheid van personen.* Deze risicofactor is de tegenhanger van de grootste succesfactor. Betrokken professionals zetten zich volgens de enquêtes en interviews binnen de veiligheidshuizen voor 200% in en denken vooral in mogelijkheden en niet in problemen. Omdat niet alle medewerkers van de samenwerkende organisaties deze kenmerken en vaardigheden bezitten, is de keerzijde dat het succes van het veiligheidshuis sterk afhankelijk is van deze personen.

7.5

Slotwoord

In recente onderzoeken is er aandacht voor de vraag naar de regie over de veiligheidshuizen (COT en RMO). Ook in ons onderzoek komt de regie over lokale zorgpartners soms als knelpunt naar voren. Het gaat er dan vooral om, wie de daadwerkelijke regie over de casus heeft en onder meer controleert of een partner de afspraken nakomt. De veronderstelling is dat wanneer één partner de regie zou hebben dit beter geregeld is.

In het verlengde van de regievraag kan op basis van onze onderzoeksresultaten anderzijds ook worden geconstateerd, dat in de samenwerkingspraktijk van alledag de regievraag tussen de horizontale kokers vaak nauwelijks een rol speelt. De professionals spreken elkaar dan aan op de gemaakte afspraken. Het is opvallend dat alle ketenmanagers aangeven dat er op operationeel niveau goed samengewerkt wordt. Natuurlijk is dat een proces in ontwikkeling, waarbij partijen steeds meer oog moeten en zullen krijgen voor elkaars verantwoordelijkheden, om samen de koers te bepalen en de eigen verantwoordelijkheid binnen het veiligheidshuis op basis van wederzijds vertrouwen te nemen.

Deze constatering sluiten aan bij het betoog van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in 'De ontkokering voorbij' (2008) waarin gepleit wordt voor meer ruimte voor professionals om verantwoordelijkheid te nemen voor maatschappelijke problemen en daarbij te kiezen voor een benadering gericht op het appelleren aan het lerend vermogen op operationeel en uitvoerend niveau zodat de noodzaak tot overmatige verticale afstemming vermindert. Een veiligheidshuis lijkt bij uitstek een omgeving om dit in de praktijk te brengen.

Het veiligheidshuis is ook bij uitstek een omgeving waarin de efficiëntie en de effectiviteit van de persoongerichte aanpak onderzocht kan worden. Interessante onderzoeksvragen daarbij zijn of en in hoeverre de snelheid van handelen (de doorlooptijd) van de samenwerkende partners in de justitieketen van invloed is op een verminderde recidive. Of is het juist de vasthoudende aanpak van de zorgpartners die zorgt voor het verminderen van de recidive? Of is het een combinatie van beide: snel en consequent handelen in de strafrechtsketen gecombineerd met een aanpak gericht op de zorg (de integrale en persoonsgerichte aanpak), die zorgt voor een hogere bijdrage aan het verminderen van de recidive?

SUMMARY

Introduction

Since 1997 several experiments have been started in more locally organized and oriented offices of justice, in which there is a close contact between the public prosecutor and the police on one side and the rehabilitation workers on the other hand. Based upon these experiments, a policy was formulated in 2004, called 'Justitie in de Buurt - nieuwe stijl' (Justice in the Neighborhood - new style, hereafter referred to as JiB-new style). Between 2004 and 2007 this JiB-new style policy resulted in the establishment of several so-called "veiligheidshuizen". The Dutch government intends to create an nationwide network of about 35 veiligheidshuizen. In 2008 the scientific research department of the Dutch Ministry of Justice asked Adviesbureau Van Montfoort to conduct a reconstruction of the policy theory and a process evaluation of the Veiligheidshuizen.

Research goals and methods

The following research questions are leading for this study:

- How are the 'veiligheidshuizen' organized and what methods do they practice?
- To what extend are the varying ways of organization and methods consistent with the reconstructed policy theory?
- To what extend do the results contribute to the policy goals of JiB-new style?
- Which factors of success and failure have contributed to the results of the 'veiligheidshuizen'?

Several methods are used in this study. *First* of all a reconstruction of the policy theory is made, based upon a study of relevant documents (memo's, internal and external policy papers, discussion papers of the House of Parlement, et cetera) and interviews with policymakers. This reconstruction is not based upon scientific models, it aims to give a comprehensive understanding of aims and methods. The interrelations in the model should be logical and explicable. *Secondly*, a two-step process evaluation was conducted. In the first step of this evaluation the response of a representative proportion of seventeen 'veiligheidshuizen' to a general and specific questionnaire (response rates 74% and 65%) was analyzed. The second step focused on a selection of seven 'veiligheidshuizen', each participating in three interviews. These interviews gave a more in-depth-picture of the working practice of the cooperating partners of the 'veiligheidshuizen'. Among the three interviews were two individual interviews (with the managing director or coordinator and with the project leader of one selected project) and one group interview with all the workers of the participating organizations on the executive level of the selected project. A last research method consisted of the analyses of all relevant documents of the 'veiligheidshuizen'.

Reconstruction of the policy theory

The policy behind the 'veiligheidshuizen' that are in operation in 2008 has not been made explicit in concrete policy documents. The policy is a result of a political process that is founded in JiB-Old Style (before 2003) and in JiB-New Style (after 2003). The reconstruction shows that in the past decade the policy developed in new goals and resulted in cooperation of justice and non-justice partners. The reconstruction of the policy of the 'veiligheidshuizen' results in a model that enhances the implicit policy goals and all instruments used to reach these goals and its underlying processes. Figure 3.1 shows the resulting policy model. In the chapters 5 and 6 two counter figures are presented from the conclusions of this study.

In the policy model the implicit policy goals are a personalized approach and a shorter period for the results to emerge. This second goal is divided into shorter throughput time and earlier problem recognition in neighborhoods'. The implicit final goal to be reached is the improvement of results. This fairly global formulation is in the model specified as the reduction of recidivism as the final goal. In the policy of JiB-Old Style two other goals had a central position. The first goal was increasing the visibility of justice (i.c. the prosecutors) by deconcentration and restoration of faith in justice and police. The second goal was to reduce the feelings of insecurity among the public. The main instrument to reach these goals lies in the cooperation of professionals within the same building: frequent contact between these professionals promotes mutual trust and this results in more information exchange. Eventually resulting in more easily intelligence sharing. This also provides the choice between more diverse reaction opportunities (i.c. interventions), enabling to react more specific to individual problems in specific cases. The fact that several justice organizations work closely together with care institutions on the executive level furthermore provides the opportunity to combine justice- with care-instruments in these personalized interventions.

Conclusions

In January 2008 the Netherlands counts 29 veiligheidshuizen. There is a variety in types of organization of these 'veiligheidshuizen'. The control over the policy of these 'veiligheidshuizen' can be in hands of both the local municipalities, the public prosecutor's office or a combination of both. More recently started 'veiligheidshuizen' are mainly managed by local authorities (most of the times in close cooperation with justice). Three variants of organization can be distinguished. The first, the sectoral variant which is mainly 'justice-driven' is not consistent with the policy theory and since January 2009 no longer exists. The second, the intersectoral 'veiligheidshuizen' are consistent with the theory. Both sectors (justice and care) work closely together. The third is the integral variant. Here the local authorities are leading and local new themes are added. This variant is also mostly consistent with the reconstructed policy theory. In both the second and third variant, the control can be in hands of justice but also shared control (justice and local authorities) is applied.

The 'veiligheidshuizen' work primarily on the three main themes: youth, recidivists and domestic violence. But the scope is broader than that: a total of 93 subjects is mentioned by the 'veiligheidshuizen'. The number of partners that participate in a single theme, varies between four to twelve. Especially mental health institutions are in some 'veiligheidshuizen' a crucial partner and in other they are needed but not yet a member of the network.

The central method is the use of inter disciplinary teams for screening and action. The research shows that, as was expected, the use of a shared building where representatives of the participating organisations have their own working place is crucial to make the cooperation work. All the hypotheses in respect with the mechanisms of cooperation mentioned in the reconstructed policy theory are confirmed. Coordinating actions are found to be crucial. And because all the relevant intelligence is shared and weighed by experts that look from a different point of view a really focussed approach of problems in individual cases is possible.

One of the crucial factors in 'veiligheidshuizen' are the professionals that work here. We can conclude that the domain of the 'veiligheidshuizen' are no longer the neighbourhood, a broader regional scope is chosen in 'veiligheidshuizen'.

The policy goal of achieving shorter throughput time, is not seen in the practice of most 'veiligheidshuizen' although some (the more justice driven) are likely to give more importance to this goal and measure progress of this goal as well. Earlier problem recognition is an important goal in theory but in practice few 'veiligheidshuizen' mention this goal explicitly. It seems that this goal is not so easily brought to practice. The most important aspect of the method is clearly that the cooperation brings about more personalized interventions. We can't investigate if final goals are achieved yet as few 'veiligheidshuizen' use explicitly formulated SMART-goals and there is a lack of insight in clear and measured achievements. Nevertheless there is important interdisciplinary cooperation between justice- and care-institutions on the executive level. This shows that 'veiligheidshuizen' are important network organizations where effective responses to criminality on the level of individual cases can be developed.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Arrondissementsparket Amsterdam; Procesboek Ketenunit jeugdcriminaliteit en veelplegers;
Amsterdam, 5 april 2006.

Barlingen, M. van, N. Hilhorst; Eindevaluatie twee jaar Ketenunit Amsterdam; DSP-groep;
Amsterdam, 23 april 2007.

Beek, S. van , 2005, 'Versnipperde veiligheid'; in: Binnenlands bestuur (2005, 33-34), pp. 28-32.

Beemer, F, et al.; Gemeentelijke regie in de jeugdketen; Berenschot; Utrecht, 1 april 2006.

Beemer, F, M.A.R. van Roost; ruimte voor regie; Handreiking voor ketenregie in het openbaar
bestuur; Ministerie van BZK, Den Haag, oktober 2003.

Bruinsma, M., Haaf, J., Pranger R., 2008. Evaluatie casusoverleggen veelplegers en jeugd.
IVA. Tilburg.

Boutellier, J.C.J, 2007, Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving.

Dammen R. ea. 2008. QUICK SCAN VEILIGHEIDSHUIZEN. COT Instituut voor Veiligheids- en
Crisismanagement. Den Haag.

Egten, C. van en J. van Gaalen (red.): Kernbeleid veiligheid; een handreiking voor gemeenten,
VNG, Den Haag, 2006.

Haan, W.J.M. de; 'Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid; Een verkennende studie in Amsterdam
en Rotterdam'; SCP, 1 augustus 1997.

Korteland, E.H., V.J.J.M. Bekkers en M.E. Simon: 'Diffusie en adoptie van innovaties in de
publieke sector' (hoofdstuk 5: 'Veiligheidshuis'); Center for Public Innovation;
Rotterdam: Erasmus Universiteit, november 2006.

Leeuw, F. 2003, Reconstructing Program Theories: Methods available and problems to solve.
In: American Journal of Evaluation, Vol. 24, No. 1, pp 5-20.

- Luykx, F., M. Grapendaal: 'Justitie in de buurt: een evaluatie van vier experimenten';
Onderzoeksnotities 1999/1; Den Haag: WODC 1999(over JIB experimenten in
Amsterdam, Arnhem, Maastricht en Rotterdam).
- Meer, J. van . 2008.De zucht naar samenhang. Verkokering en ontkokering in het jeugdbeleid
en het grotestedenbeleid. In: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. 2008. De
ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. SWP. Amsterdam.
- Ministerie van Justitie. 1999. Justitie op maat aanwezig. De toekomst van Justitie in de Buurt,
Ministerie van Justitie. Den Haag.
- Ministerie van Justitie. 2000. Justitie op maat aanwezig. De toekomst van Justitie in de Buurt.
Addendum op de beleidsnota 'Justitie op maat aanwezig'. Ministerie van Justitie. Den
Haag.
- Ministerie van Justitie. 2003. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 19 december
2003. Vergaderjaar 2003-2004. TK 29 200 VI. Nr. 120.
- Ministerie van Justitie. 2004. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd 29 oktober 2004.
Vergaderjaar 2004-2005. TK 29 800 VI. Nr. 33.
- Ministerie van Justitie. 2004. Persbericht. Nieuwe opzet Justitie in de Buurt, 15 januari 2004;
- Ministerie van Justitie. 2005. Justitie in de Buurt, mei 2005, Feiten & Achtergronden 5745
- Ministerie van Justitie. 2007. Interne notitie. Toekomst Justitie in de Buurt/ veiligheidshuizen, 26
juni 2007.
- Ministerie van Justitie.2007. Interne notitie. Stand van zaken justitie in de buurt. Brief aan de
minister van Justitie, 27 maart 2007.
- Ministerie van Justitie. Ongedateerd. Format, criteria, voorwaarden en procedure Jib-nieuwe
stijl.
- Nelissen, Ph. P. 2008. Tussentijdse evaluatie veiligheidshuisontwikkeling Limburg. Nelissen
Onderzoek & Advies. Maastricht.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. 2008. De ontkokering voorbij. Slim organiseren
voor meer regelruimte. SWP. Amsterdam.

- Schillemans, T. 2008. Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering. In: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. 2008. De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. SWP. Amsterdam.
- Slump, G.J., 2003, Bemiddelingsmodaliteiten bij Justitie in de Buurt. DSP-groep; Amsterdam.
- Snippe, J., R. van der Stoep, M. van Zwieten en B. Bieleman: 'Lokale aanpak zeer actieve veelplegers; nazorgtraject'; Groningen: IntraVal, december 2006.
- Snippe, J., C. Ogier en B. Bieleman: 'Lokale aanpak zeer actieve veelplegers; justitieel traject'; Groningen: IntraVal, mei 2006.
- Swanborn, P.G., 2007, Evalueren, Boom: Meppel.
- Terpstra, Jan en Inge Bakker: 'Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt'; Enschede: IPIT 2002.
- Terpstra, J. 2001. *Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid*
In: Beleidswetenschap: kwartaaltijdschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk, Vol 15, 2001, p. 141-168.
- Tweede Kamer: Grotestedenbeleid, brief van de Minister voor Grote Steden- en integratiebeleid, TK 2001-2002, 21062, nr. 104.
- Tweede Kamer: Vaststelling begrotingsstaat Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004; TK 2003-2004, 29200 VI nr. 120.
- Tweede Kamer: Aanpak lokaal veiligheidsbeleid, nr. 2: rapport Algemene Rekenkamer, TK 2004-2005, 30085, nr. 2.
- Tweede Kamer: Aanpak lokaal veiligheidsbeleid, nr. 4: terugblik 2007 Algemene Rekenkamer, TK 2006-2007, 30085, nr. 4.
- Verhagen, G. en H. Ferwerda: 'Justitie in de buurt gevolgd: effectmeting onder de inwoners in Veldhuizen A in Ede'; Advies- en Onderzoeksgroep Beke 2004.
- Veiligheidshuis Tilburg; brochure, november 2004.
- WODC, Justitie in de Buurt nieuwe stijl ('veiligheidshuizen'), startnotitie 19 juli 2007.

WODC, Planevaluatie. Interne notitie, ongedateerd, niet gepubliceerd.

Website Grotestedenbeleid, www.grotestedenbeleid.nl

BIJLAGE 1: leden van de begeleidingscommissie

Voorzitter:

De heer drs. J.A. van Dijken
NICIS Institute

Leden:

Mevrouw drs. G.D. Bakker
Universiteit Twente

Mevrouw B.C. de Zwaan
Openbaar Ministerie
Parket Generaal

Mevrouw dr. H. R. Boeije
Universiteit Utrecht

De heer mr. J.W. Boersma
Ministerie van Justitie
Directie Rechtsbestel

De heer dr. F. W. Beijaard
Ministerie van Justitie
WODC/EWB

BIJLAGE 2: Geïnterviewde personen

Voor de reconstructie van de beleidstheorie:

De heer prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut
Universiteit Tilburg

De heer prof. dr. J.C.J. Boutellier
Verwey-Jonker Instituut

De heer mr. J.W. Boersma
Ministerie van Justitie

Mevrouw mr. A. van Erp
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

De heer dr. J. Terpstra
Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. A. van der Aa
Stichting Ketennetwerk

Adviescommissie Justitie in de Buurt nieuwe stijl

Voor de interviews in de verdiepende fase:

VH Enschede:

De heer H. Meuleman

De heer van Boxum

Mevrouw C. Slim

Casusgroep overlastgevende jeugd

VH Bergen op Zoom:

De heer B. Dückers

Mevrouw J. Nuyten

Casusgroep Thema Huiselijk Geweld

VH Breda:

De heer R. Kartodirdjo

Casusgroep Thema Veelplegers

VH Den Helder:

De heer J.A. Reekers

Mevrouw A. Groot-Bas

Casusgroep Thema Aanpak Antillianen

VH Heerlen:

Mevrouw J. Koenen

De heer R. Kraaij

Casusgroep Thema Huiselijk Geweld

VH Maas en Leijgraaf:

Mevrouw A. de Winter

Mevrouw M. van Esch

Mevrouw J. Blom

Casusgroep Thema Jeugd

VH Utrecht:

Mevrouw E. Jongeneel

BIJLAGE 3: citaten en argumentatie voor de reconstructie van de beleidstheorie

Het einddoel van Justitie in de Buurt nieuwe stijl is gedefinieerd als een afname van de overlast en criminaliteit¹¹⁷. Een instrumentarium dat in de notities en interviews vaak terug te vinden is, is de wijze waarop de samenwerking tussen de organisaties werkt. Voor de samenwerking tussen de organisaties is bij Justitie in de Buurt nieuwe stijl meer focus gekomen om zowel de justitiële als de zorgpartners bij het aanpakken van problemen te betrekken. Het samenwerken tussen de organisaties veronderstelt dat medewerkers elkaar zien, de informatie delen en eerder en met betere oplossingen komen. Dit is terug te vinden in de volgende citaten:

- “fysieke veiligheidshuizen¹¹⁸ (..) ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om “zaken” te doen rond een cliënt¹¹⁹.”
- ‘door de intensieve samenwerking raken partijen beter op de hoogte van elkaars mogelijkheden, beperkingen, opvattingen en deskundigheden¹²⁰.’
- ‘dankzij de directe, intensieve relaties, vaak informele contacten zijn de bij de Justitie in de Buurt betrokken partners beter in staat de beschikbare informatie te delen¹²¹.’
- ‘dankzij de directe, intensieve relaties, vaak informele contacten zijn de bij de Justitie in de Buurt betrokken partners beter in staat de beschikbare informatie te delen¹²².’

Daarbij is de veronderstelling dat het op één fysieke locatie bij elkaar zitten een positief effect had op het handelen.

- ‘een voorwaarde was dat ketenpartners fysiek bij elkaar zaten. Dit bevorderde de snelheid waarmee informatie onderling werd uitgewisseld¹²³.’
- ‘het fysiek bijeenkomen en het samenwerken zorgt ervoor dat er sneller, doelmatiger gehandeld kan worden. Dit met als doel problemen efficiënter te kunnen aanpakken¹²⁴.’

Kenmerkend van de aanpak is dat deze gericht moet zijn op een wijk of moet gaan om een specifiek probleem. Het samenwerken tussen organisaties leidt dan tot vroegtijdig kunnen signaleren van problemen in een wijk:

- ‘de hechte relaties tussen de bij Justitie in de Buurt betrokken partners maakt het mogelijk directer en in veel opzichten sneller te reageren, de partijen zijn daardoor beter in staat

¹¹⁷ Persbericht ‘Nieuwe opzet Justitie in de Buurt, 15 januari 2004; Justitie in de Buurt, mei 2005, Feiten & Achtergronden.

¹¹⁸ Daarmee wordt bedoeld op de veiligheidshuizen waarbij sprake is van een fysieke locatie waarin de partners vanuit het veiligheidshuis hun werkzaamheden verrichten.

¹¹⁹ Notitie Toekomst Justitie in de Buurt/ veiligheidshuizen, 26 juni 2007, Ministerie van Justitie.

¹²⁰ Brief aan de minister van Justitie, 27 maart 2007, Stand van zaken justitie in de buurt.

¹²¹ Brief aan de minister van Justitie, 27 maart 2007, Stand van zaken justitie in de buurt.

¹²² Brief aan de minister van Justitie, 27 maart 2007, Stand van zaken justitie in de buurt.

¹²³ Interview.

¹²⁴ Interview.

problemen in de buurt te signaleren en kunnen daardoor in een vroeger stadium interveniëren¹²⁵.

- ‘door het bundelen van beschikbare informatie vanuit de wijken, aangeleverd door de wijkagenten/buurtregisseurs. De gevoelde sociale onveiligheid wordt hierdoor aan objectieve feiten gekoppeld. Op basis van deze gegevens worden de krachten van elke ketenpartner gebundeld, waardoor er helder en inzichtelijk aan het probleem wordt gewerkt door betrokkenen¹²⁶.

Het samenwerken en met elkaar de informatie delen (*instrumentarium*) gericht op een wijk of specifiek probleemaanpak leidt dat tot het vroegtijdiger kunnen signaleren van problemen (*beleidsdoel*). In de bovenstaande citaten is ook een relatie te vinden tussen het vroegtijdiger signaleren van problemen en het kunnen interveniëren. De relatie tussen vroegtijdig signaleren van problemen en het verminderen van de overlast (*einddoel*) komt niet expliciet terug. Wel wordt de aanpak van overlastcriminaliteit gekoppeld aan de focus op het probleem en/of de wijk:

- ‘door probleemgericht- en wijkgericht werken wil Justitie hardnekkige vormen van overlast, lichtere vormen van criminaliteit en leefbaarheidsproblematiek gezamenlijk met haar partners - politie en gemeentelijke diensten - aanpakken. (...) het gaat om zogenaamde overlastcriminaliteit waarbij een meer actieve probleemgerichte benadering door Justitie het meest effectief is¹²⁷.

Het samenwerken leidt tot een meer persoonsgerichte aanpak (*beleidsdoel*):

- fysieke veiligheidshuizen¹²⁸ (...) ketenpartners kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om “zaken” te doen rond een cliënt¹²⁹.
- “dankzij de samenwerking met andere partijen kan gekozen worden uit meer reactiemogelijkheden¹³⁰. Dit heeft dan weer te maken met een aanpak op maat (= persoonsgerichte aanpak).
- ‘de integraliteit en daarmee de kwaliteit van de persoonsgebonden aanpak wordt verhoogd omdat de partners beter bekend zijn met elkaars interventies¹³¹”.
- ‘de intensieve samenwerking maakt het mogelijk reacties af te stemmen op individuele omstandigheden¹³².

¹²⁵ Brief aan de minister van Justitie, 27 maart 2007, Stand van zaken justitie in de buurt.

¹²⁶ Interview.

¹²⁷ Persbericht ‘Nieuwe opzet Justitie in de Buurt, 15 januari 2004; Justitie in de Buurt, mei 2005, Feiten & Achtergronden.

¹²⁸ Daarmee wordt bedoeld op de veiligheidshuizen waarbij sprake is van een fysieke locatie waarin de partners vanuit het veiligheidshuis hun werkzaamheden verrichten.

¹²⁹ Notitie Toekomst Justitie in de Buurt/veiligheidshuizen, 26 juni 2007, Ministerie van Justitie.

¹³⁰ Terpstra & Bakker, Met recht lokaal, p. 125.

¹³¹ Notitie Toekomst Justitie in de Buurt/veiligheidshuizen, 26 juni 2007, Ministerie van Justitie.

¹³² Brief aan de minister van Justitie, 27 maart 2007, Stand van zaken justitie in de buurt.

Kortom: de samenwerking is een centraal element voor een meer effectieve en persoonsgerichte aanpak. Het gaat erom krachten te bundelen waarbij de kwaliteit van de interventie voorop staat. Door deze persoonsgerichte focus wordt als het ware het probleem omsingeld door alle betrokkenen¹³³.

De stap van persoonsgerichte aanpak naar een effect op het verminderen van de criminaliteit komt niet expliciet in de argumentatie aan de orde. Er zijn wel impliciete aanwijzingen voor dit verband:

- ‘de aanpak meer wordt toegespitst en daardoor snellere en betere resultaten worden bereikt (..)'¹³⁴.
- ‘het samenwerken zorgt ervoor dat er sneller, doelmatiger gehandeld kan worden. Dit met als doel problemen efficiënter te kunnen aanpakken'¹³⁵.

Samenwerken tussen de organisaties veronderstelt dat er sneller gereageerd gaat worden in zaken of op problemen (*beleidsdoel*). Het gaat hier om het verbeteren van de doorlooptijden in de casuïstiek:

- ‘vanuit de optiek van de keten (...) worden zaken in de betrokken organisaties sneller en adequater aangepakt en afgewikkeld'¹³⁶.
- ‘om tot een snelle afhandeling van zaken te komen, is het belangrijk in verschillende fasen van de strafrechtelijke keten directe relaties te hebben tussen de betrokken partijen, de juiste informatie in korte tijd op de noodzakelijke plek te krijgen en tot goede afstemming te komen tussen de verschillende stappen zodat beslissingen zo snel mogelijk kunnen worden genomen'¹³⁷.

Of de snelheid bijdraagt aan het verminderen van de overlast en/of criminaliteit is minder duidelijk:

- ‘het fysiek bijeenkomen en het samenwerken zorgt ervoor dat er sneller, doelmatiger gehandeld kan worden. Dit met als doel problemen efficiënter te kunnen aanpakken'¹³⁸.
- ‘nu is er de verbreding naar de zorg en ligt het accent minder op doorlooptijden en meer op het effect (de persoonsgerichte aanpak). Het element van snel, consequent is wel van belang voor een effectieve aanpak; meer een factor die een rol speelt'¹³⁹.

¹³³ Interview.

¹³⁴ WODC, startnotitie 1578, 19 juli 2007.

¹³⁵ Interview.

¹³⁶ Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 19 december 2003.

¹³⁷ Terpstra & Bakker, Met recht lokaal, p. 130.

¹³⁸ Interview.

¹³⁹ Interview.

In de citaten komen andere mogelijke relaties aan de orde. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- ‘aanwezigheid van Justitie in de Buurt heeft een symbolische werking, (...) burgers hebben meer het gevoel dat aan justitiële taken wordt gedaan¹⁴⁰.
- ‘door het versterken van informatie (..) extra aandacht voor slachtoffers van criminaliteit¹⁴¹.
- ‘alternatieven werkwijzen blijken vaak slechts effectief (..) tegen de achtergrond van dreiging met dwang¹⁴².

Deze elementen hebben we niet expliciet opgenomen bij de reconstructie van de beleidstheorie voor Justitie in de buurt nieuwe stijl. Zij stonden meer centraal bij Justitie in de Buurt oude stijl.

¹⁴⁰ Brief aan de Minister van Justitie, 27 maart 2007, Stand van zaken justitie in de buurt.

¹⁴¹ Boutellier, in: Terpstra & Bakker, Met recht lokaal, p. 127.

¹⁴² Terpstra & Bakker, Met recht lokaal, p. 127.

BIJLAGE 4: Overzicht van veiligheidshuizen en al dan niet betrokken in onderzoek

Veiligheidshuizen	Algemene vragenlijst ingevuld?	Vragenlijsten per thema ingevuld?	Betrokken in verdieping?	Welke thema's in verdieping
Ketenunits (5) Amsterdam	ja	ja	nee	nvt
VH Den Helder	ja	ja	ja	nvt
VH Fryslan	ja (deels)	ja (deels)	nee	nvt
VH Groningen	ja (deels)	ja (deels)	nee	nvt
VH Enschede	ja	ja	ja	aanpak drugs en alcohol
JiB Lelystad	nee	nee	nee	nvt
VH Amersfoort	nee	nee	nee	nvt
VH Utrecht	nee	nee	ja	veelplegers
Ketenkamer Dordrecht	ja	ja	nee	nvt
JiB Rotterdam West	ja	ja	nee	nvt
JiB Charlois/Feijenoord	ja	ja	nee	nvt
VH Breda	ja	ja	ja	veelplegers
VH Eindhoven	ja	ja	nee	nvt
VH Den Bosch	nee	nee	nee	nvt
VH Helmond	ja	ja	nee	nvt
VH Tilburg	ja	ja	nee	nvt
VH Bergen op Zoom	ja	ja	ja	huiselijk geweld
VH Maas & Leijgraaf	ja	ja	ja	jeugd en nazorg
VH Maastricht	nee	nee	nee	nvt
VH Heerlen	ja	ja	ja	huiselijk geweld
VH Sittard Geleen	nee	nee	nee	nvt
VH Venlo (+ Venray)	ja (deels)	ja (deels)	nee	nvt
VH Roermond (+ Weert)	ja	ja	nee	nvt

BIJLAGE 5: vragen interviews verdiepende deel

Interviewvragen

Coördinator

Visie en opzet:

Wanneer en hoe is veiligheidshuis/JiB hier begonnen? Wie nam het initiatief? Waarom in de gemeente/regio? Wordt gewerkt vanuit één fysieke locatie?

Was het een voortzetting van JiB (oude stijl)? Zo ja, is het project uitgebreid naar justitie en zorgpartners? Zo ja, welke partners zitten nu in het veiligheidshuis?

Hoe is het draagvlak binnen justitie en de andere zorgpartners? Wat was de motivatie van andere partners om te gaan samenwerken met JiB?

Is het project (bedoeld wordt het gekozen project of probleemaanpak) direct vanaf de start ondergebracht bij het veiligheidshuis? Waarom wel of niet? Zo nee, sinds wanneer dan wel en waarom?

Hoe is de regie en sturing geregeld? Wie coördineert? Hoe is inbreng van andere partners geregeld?

Doel en werkwijze:

Wat is doelstelling van het veiligheidshuis? In welk opzicht verschillen de werkzaamheden van het veiligheidshuis van het parket?

Welke problemen spelen er in de regio? Is er een link met het lokaal veiligheidsbeleid van de gemeente of regio? Zo ja, welke? Leidt dit tot een dominante aanpak bij alle partners?

Wat is doelstelling van project? Is dit één van de urgente problemen (vraag 7)? Zo nee, waarom niet?

Hoe past gekozen project binnen de doelstelling?

Wie verricht welke activiteiten? Heeft veiligheidshuis voldoende werk? Is er voldoende capaciteit? Brengen partners specifieke activiteiten/werkwijzen in? Welke?

Hoe worden casus aangeleverd? Hoe vindt selectie plaats? Wie of hoe bepaalt welke partners geraadpleegd worden? Welke soorten van overleg vinden er plaats? Is er overleg met externe partners - dus niet primair betrokken binnen het project over een casus?

Output en resultaten:

Wat zijn output en resultaten van de veiligheidshuis (project)? Wat zijn primaire beoogde uitkomsten/resultaten?

Zorgt de samenwerking voor het verbeteren van de doorlooptijden? Leidt de samenwerking tot een meer persoonsgerichte samenwerking? Hoe wordt dit zichtbaar? Zijn er al effecten/resultaten/uitkomsten zichtbaar in het werkgebied (de wijk). Zo ja, welke zijn dit? Zijn deze

aantoonbaar, vastgelegd? Vindt u dat de aanpak binnen het veiligheidshuis leidt tot positieve resultaten (in termen van de uitvoering van het werk/ in termen van effecten)?

Wat zijn gewenste neveneffecten? Wat zijn ongewenste neveneffecten?

Samenwerking:

Met welke organisaties wordt in het project samengewerkt?

Hoe verloopt de samenwerking per partner op de volgende punten:

Communicatie

Overdracht van informatie

Versnellen van doorlooptijden

Maken van een persoonsgerichte aanpak

Nakomen van afspraken per casus

Algemeen:

Wat vindt u van de huidige opzet van beleid JiB nieuwe stijl? Visie, doelen, organisatie, inkadering, financiering.

Hoe oordeelt u over het landelijk beleid? Wat zijn de sterke punten van het veiligheidshuis (algemeen)? Wat zijn de sterke punten van het project?

Wat zou er verbeterd kunnen worden (algemeen)? Wat zijn eventuele negatieve kanten van het beleid veiligheidshuis?

Wat zou er verbeterd kunnen worden (project)?

Van de gesprekken worden verslagen gemaakt. Deze worden ter controle voorgelegd aan de gesprekspartners. De gesprekken binnen één veiligheidshuis leiden tot één integraal verslag van dit veiligheidshuis.

Interviewvragen

Samenwerkende projectleider

Doel en werkwijze:

Welke problemen spelen er in de regio? Leidt dit tot een dominante aanpak bij de partners?

Welke activiteiten verricht uw organisatie voor het veiligheidshuis? Gaat het hier om een bijdrage aan individuele zaken (casusoverleg, begeleiding van daders, praten met ouders, indiceren) of een meer algemene bijdrage (voorlichting, overleg)?

Wat is de capaciteit van de inbreng? Wie financiert de inbreng door uw organisatie? Heeft uw organisatie binnen het veiligheidshuis voldoende werk? Is er voldoende capaciteit?

Zijn er ontwikkelingen in de tijd aan te geven in aard en tijdsbesteding van uw werkzaamheden voor het veiligheidshuis?

Hoe worden casus aangeleverd? Hoe vindt selectie plaats? Wie of hoe bepaalt welke partners geraadpleegd worden? Aan welke soorten van overleg neemt u deel?

In hoeverre en op welke manier, beïnvloedt het werk voor het veiligheidshuis de uitvoering van het werk voor uzelf en van uw organisatie? Heeft dit gevolgen voor in te zetten instrumentaria vanuit uw organisatie?

Output en resultaten:

Zorgt de samenwerking voor het verbeteren van de doorlooptijden? Leidt de samenwerking tot een meer persoonsgerichte samenwerking? Hoe wordt dit zichtbaar? Zijn er al effecten/ resultaten/ uitkomsten zichtbaar in het werkgebied (de wijk). Zo ja, welke zijn dit? Zijn deze aantoonbaar, vastgelegd? Vindt u dat de aanpak binnen het veiligheidshuis leidt tot positieve resultaten (in termen van de uitvoering van het werk/in termen van effecten)?
Wat zijn gewenste neveneffecten? Wat zijn ongewenste neveneffecten?

Samenwerking:

Hoe vaak wordt u betrokken bij activiteiten van het veiligheidshuis? Bij welk soort zaken en thema's? Van wie gaat het initiatief uit?

Neemt u altijd deel aan overleg over casuïstiek? Zo ja, waarom? Wat vind u uw toegevoegde waarde? Zo nee, waarom niet? Is deelname structureel of ad hoc?

Levert het overleg meestal op waarvoor het is bedoeld? Doen zich weleens problemen voor?

Hoe verloopt de samenwerking per partner op de volgende punten:

Communicatie

Overdracht van informatie

Versnellen van doorlooptijden

Maken van een persoonsgerichte aanpak

Nakomen van afspraken per casus

Algemeen:

Vindt u dat de aanpak in dit veiligheidshuis leidt tot positieve resultaten? Voorbeelden?

Wat zou er verbeterd kunnen worden (algemeen)? Wat zijn eventuele negatieve kanten van het beleid veiligheidshuis?

Wat zou er verbeterd kunnen worden (project)?

Topics groepsinterview

Kennismaken

Doel interview

Toelichten casus 1

Wat gaat goed in deze casus? Wat kan beter? Hoe verliep de onderlinge samenwerking? Zijn er bijzonderheden in deze casus?

In de groepsdiscussie komen op basis van de cases de onderlinge samenwerking¹⁴³, de meer persoonsgerichte en integrale aanpak aan de orde. Het gaat erom de meningen scherp te krijgen.

Toelichten casus 2

Wat gaat goed in deze casus? Wat kan beter? Hoe verliep de onderlinge samenwerking? Zijn er bijzonderheden in deze casus?

In de groepsdiscussie komen op basis van de cases de onderlinge samenwerking¹⁴⁴, de meer persoonsgerichte en integrale aanpak aan de orde. Het gaat erom de meningen scherp te krijgen.

Algemeen

Wat zijn praktische knelpunten in de praktijk van alledag? Wat gaat juist heel goed?

Zien de ketenpartners meer samenwerking dan voorheen? Hoe komt dit? Waaruit blijkt dat?

Wat is er anders geworden? Wat is er niet anders geworden? En waar leidt dit toe?

Kernwoorden:

Elkaar zien? Informatie-uitwisseling? Uitstraling naar een wijk? Snelheid van signaleren?

Consequent handelen? Preventief signaleren? Alternatieven genereren? Aandacht voor slachtoffers? Taakverdeling? Coördinatie? Afstemming?

¹⁴³ Wat gaat goed in deze casus, wat kan beter en hoe speelt dit in andere casus?

¹⁴⁴ Wat gaat goed in deze casus, wat kan beter en hoe speelt dit in andere casus?

BIJLAGE 6: thema's in de categorie overig

- 1- Front-office functie van diverse partners: TOM-zittingen, cliëntgesprekken door HALT, Bureau Slachtofferhulp, AMW, RvdK, Novadic-Kentron, Reclassering.
- 2- Meerderjarigen.
- 3- Integrale aanpak malafide infrastructuur illegalen (Alijda-Voivoda huisjesmelkersaanpak).
- 4- Slachtofferzorg en schadebemiddeling.
- 5- Overlastveroorzakende personen (zorgwekkende zorgmijders).
- 6- Afhandeling alle commune strafbare feiten in het werkgebied.
- 7- Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid.
- 8- Risicosupporters.
- 9- Woonoverlast.
- 10- Helmond Interventieteam.
- 11- Werkbegeleiding bureau Slachtofferhulp.
- 12- Woninginbraken.
- 13- Geweld op straat.
- 14- Veilig uitgaan.
- 15- Veilige leefomgeving.
- 16- Veilig ondernemen.
- 17- Bereikbaarheid hulpverleners.
- 18- Koppeling strafrechtelijke aanpak aan nazorg m.b.v. de Raad voor de Kinderbescherming.
- 19- Contacten met de stadsmariniers (en in het verlengde daarvan andere ketenpartners) binnen het gebied betreffende de gebieden binnen de deelgemeente die extra aandacht behoeven, zoals WC Zuidplein e.o., Tarwewijk, Oud-Charlois, Dordtselaan, Katendrecht, Bloemhof, tramlijn 2.
- 20- Overlastplegers in de Vogelaarwijken.
- 21- Antilliaanse risicjongeren en risico-Antillianen.
- 22- Drugsoverlast PGZ courage.
- 23- Criminele en overlastgevende Antillianen.
- 24- Overlastgevende personen.
- 25- Briefing.

BIJLAGE 7: overzicht van regie, start reikwijdte per veiligheidshuis

Schema 1: Kenmerken per veiligheidshuis

	Heerlen	Eindhoven	Enschede	Helmond	M&L	Venlo/ Venray	Roermond/ Weert	Tilburg	BoZ	Leeuwarden	Den Helder
• werkgebied	Politiedistrict	Regio	Driehoek ¹⁴⁵	Regio	Politiedistrict	Regio ¹⁴⁶	Regio	Gemeente	Regio	Arrondissement (= provincie)	Gemeente
• regie	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Gemeente	13 gemeenten + OM (stichting)	Gemeente	Gemeente	OM + Gemeente	OM + Gemeente	OM + Gemeente	OM + Gemeente
• thema's	Klassieke	Klassieke	Zowel klassieke als vernieuwend, meer integrale aanpak	Zowel de klassieke als vernieuwend, meer integrale aanpak	Klassieke ¹⁴⁷	Klassieke	Klassieke	Klassieke	Klassieke	Klassieke	Zowel de klassieke als vernieuwend, meer integrale aanpak
• aantal thema's	3	4	7	6	4	4	3	4	4	3	7
• type partners	Nadruk op justitiepartners	Meer en verschillende lokale zorgpartners	Meer en verschillende lokale zorgpartners	Nadruk op justitiepartners	Meer en verschillende lokale zorgpartners	Meer en verschillen de lokale zorgpartners	Justitie en zorg	Justitie en zorg	Meer en verschillende lokale zorgpartners	Justitie en zorg	Justitie en zorg
• aantal partners	7	18	> 12	12	>9	> 9	8	13	22	>10	>8
• opvallend	HG heeft apart casusoverleg voor zorg		Alle stedelijke thema's veiligheid onder VH	Vernieuwend thema is de aanpak van woonoverlast	Aangestuurd door Stichting waar de 13 gemeenten + OM het bestuur van vormen				Sterke inbreng GGZ (zowel kwalitatief als kwantitatief)		

¹⁴⁵ De gemeente, OM en politie.

¹⁴⁶ In 2008 is er een overgangssituatie waarbij andere gemeente rondom Venlo en district Venlo zich hebben aangesloten bij het VH Noord Limburg.

¹⁴⁷ Binnen thema jeugd wel aandacht voor schoolverzuim dus binnen dit thema's worden wel vernieuwende onderwerpen ondergebracht.

	R'dam West	Feijenoord/Charlois	Dordrecht	A'dam	Groningen
• werkgebied	deelgemeenten	deelgemeenten	arrondissement	Gemeente (5 regio's)	Arrondissement
• regie	OM	OM	OM	OM	OM
• thema's	Klassieke en gericht op overlast		Klassieke	Klassieke	Klassieke en vernieuwende thema's
• aantal thema's	8	5	2	2	5
• type partners	Vooral justitie, minder gericht op zorg	Vooral justitie, minder gericht op zorg	Justitie en zorgpartners	Justitie en zorgpartners	Justitie en zorgpartners
• aantal partners	3	> 5	9	7	<i>onbekend</i>
• opvallend					

Schema 2. Thema's per veiligheidshuis

Regie over het VH Thema's	Gemeente				Meerdere gemeenten			Openbaar Ministerie en Gemeenten gezamenlijk				Alleen Openbaar Ministerie					
	Heerlen	Eindhoven	Enschede	Helmond	M&L	Venlo/ Venray	Roermond/ Weert	Tilburg	BoZ	Leeuwarden	Den Helder	R'dam West	Breda	Dordrecht	A'dam	Feijenoord/ Charlois	Groningen
Jeugd	X	X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Veelplegers		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Huiselijk geweld	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
Nazorg ex-gedetineerden		X			X	X	X			X	X						
Verslaving gerelateerd		X	X						X		X						
Lokale thema's		X	X													X	X
Overig	X		X	X	X			X		X	X	X	X			X	X

X betekent aanwezig

Schema 3: Samenwerkende partners per veiligheidshuis

Regie over het VH Partners	Gemeente				Meerdere gemeenten			Openbaar Ministerie en Gemeenten gezamenlijk				Alleen Openbaar Ministerie					
	Heerlen	Eindhoven	Enschede	Helmond	M&L	Venlo/ Venray	Roermond/ Weert	Tilburg	BoZ	Leeuwarden	Den Helder	R'dam West	Breda	Dordrecht	A'dam	Feijenoord/ Charlois	Groningen ¹⁴⁸
Veiligheidshuizen																	
Justitiepartners:																	
Openbaar Ministerie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Politie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
RvdK		X	X	X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	
Reclassering	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	
Overig (HALT, DJI)	X	X	X		X	X		X	X				X	X	X	x	
Zorgpartners;																	
Gemeente (lokaal welzijn)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X		
Bureau Jeugdzorg	X	X	X	x	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		
GGZ, LVG, MEE		X	X		X	X	X		X	X			X				
Lokaal (GGD, AMW)		X	X			X			X	X	X					X	
Overige partners		X	X		X	X	X		X	X							

¹⁴⁸ Onvolledig ingevuld.

Nazorg voor ex-gedetineerden

Het thema nazorg is binnen VH Maas & Leijgraaf in ontwikkeling. Vanaf januari 2008 is met dit thema gestart. Alle 13 gemeenten hebben elk 1 contactpersoon aangewezen. De doelgroep is vooraf in beeld gebracht. Per district is de uitstroom bekend van het aantal gedetineerden. Een analyse van de informatiestroom is gemaakt¹⁴⁹. Het ontbreekt de gemeenten vaak aan actuele of tijdig verstrekte informatie over gedetineerden die vrij komen. De opvang van en nazorg aan een ex-gedetineerde is wel de verantwoordelijkheid van de gemeente.

De nazorg aan ex-gedetineerden is inzichtelijk gemaakt door middel van een stroomschema. De verantwoordelijkheden van de betrokken ketenpartners staan benoemd. Het casusoverleg nazorg komt elke 2 weken bijeen. De betrokken ketenpartners zijn de politie, reclassering, woningbouwcoöperaties, de penitentiaire inrichtingen in de regio¹⁵⁰, maatschappelijke opvang, verslavingszorg, crisisopvang en de GGZ. Relevante andere overlegpartners als woonbegeleiders, schuldhulpverlening, MEE, slachtofferhulp en de medewerkers maatschappelijke dienstverlening van de PI's kunnen op afroep aanschuiven bij het casusoverleg. Zij werken niet op 1 fysieke locatie samen.

Het gaat dan om samenwerken en het afstemmen van trajecten. De medewerkers maatschappelijke dienstverlening van de penitentiaire inrichtingen doen een screening van de gedetineerde voor zijn of haar in vrijheid stelling. Dit kan inhouden dat de maatschappelijke opvang al ingezet wordt tijdens de detentie. De ex-gedetineerde - als hij niet meer over een woning beschikt - kan daardoor tijdelijk in de maatschappelijke opvang verblijven. De overgang tussen detentie en woning wordt geleidelijker. Er blijft toezicht en begeleiding voor de gedetineerde.

De betrokkenheid van de woningbouwcoöperaties is nuttig. De woningbouwcoöperaties werken erg mee. Het kan dan voorkomen dat bij terugkeer van een zedendelinquent er 'geruild' wordt tussen de woningbouwcoöperatie.

Op het moment van het interview waren er voor dit thema geen doelen geformuleerd. Wel zijn op basis van een analyse van bestaande knelpunten verschillende actiepunten geformuleerd. Het thema heeft meerwaarde voor de kleine gemeenten waar het sporadisch voorkomt, dat iemand terugkeert in de samenleving na detentie. Nu hoeven de gemeenten niet elk het wiel afzonderlijk uit te vinden. De activiteiten voor wonen, werk en inkomen worden gecoördineerd.

¹⁴⁹ Werkdocument Nazorg Ex-gedetineerden. Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf.

¹⁵⁰ Vught en Grave.

Een knelpunt is dat reclassering geen onbetaalde trajecten kan doen. Zij worden output gefinancierd en dat wreekt zich soms met de aan hen gevraagde inzet.

Ter illustratie een vergelijking met de aanpak in 1 van de G4-steden: VH Utrecht (bron: Evaluatie werkprocessen veelplegers door Twynstra Gudde, augustus 2008). Uit de documentanalyse blijkt dat hier nazorg is gekoppeld aan de veelplegersaanpak. Nazorg is in eerste instantie beschikbaar voor (1) veelplegers met psychiatrische problematiek (oggz-veelplegers); (2) veelplegers die meer dan 4 maanden in detentie hebben gezeten en gemotiveerd zijn voor het zorgtraject; en voor (3) veelplegers die ISD opgelegd hebben gekregen. Veelplegers die nazorg weigeren krijgen in principe bij een volgend delict ISD opgelegd. Er wordt gewerkt met een nazorgplan. In het nazorgoverleg hebben verschillende zorgpartners zitting zoals, drie reclasseringsorganisaties, PI's, Altrecht, Stichting Begeleid Wonen, Sociale Zaken en de casemanager. In de interne evaluatie door Twynstra Gudde wordt gesteld dat het 'belangrijk is dat de verbinding wordt gelegd tussen de nazorg de activiteiten die worden verricht ter voorbereiding van het actieplan. Het kan immers voorkomen dat een veelpleger in een nazorgtraject zit, maar tegelijkertijd wel criminele feiten pleegt. Die verbinding is belangrijk om niet los van elkaar met een veelpleger bezig te zijn...'

Aanpak drugs

Voor dit thema is een casus als voorbeeld gebruikt waarin één van de 11 coffeeshops in Enschede is gesloten. In een periode van vier jaar tijd hebben OM, gemeente en politie diverse keren informatie met elkaar uitgewisseld en acties op elkaar afgestemd. Dit leidde uiteindelijk in 2007 tot sluiting van de coffeeshop.

Het beleid van de gemeente Enschede is dat coffeeshop gedoogd worden mits zij voldoen aan het beleid dat is gesteld voor coffeeshops. Het veiligheidsbeleid is gericht op het tegengaan van overlast en de bescherming van jeugdigen. Dat houdt in dat coffeeshops verdwijnen uit de woonwijken (30-kilometer zones) en verspreid worden over de gemeente.

Het Damocles beleid¹⁵¹ en de wet BIBOB¹⁵² zijn twee beleidsinstrumenten die de gemeente Enschede kan hanteren. In het Damocles beleid was bepaald dat Enschede 9 coffeeshops kan hebben. In het driehoekslab¹⁵³ is het strafrechtelijk en het bestuursrechtelijk proces aan elkaar gekoppeld. Naast de inhoudelijke koppeling is gekeken naar de timing: te nemen stappen zijn onderling op elkaar afgestemd tussen politie, OM en de gemeente. In deze casus is onderzocht of er op strafrechtelijke gronden een nieuwe vergunning aan de eigenaar van de coffeeshop

¹⁵¹ Beleid ten aanzien van drugshandel in openbare gelegenheden.

¹⁵² De Wet BIBOB maakt het mogelijk voor bestuursorganen de integriteit van aanvragers van vergunningen en subsidies te toetsen.

¹⁵³ Gekoppeld aan VHO.

geweigerd kon worden. Een coffeeshop mag volgens de wet BIBOB een aantal strafrechtelijke veroordelingen in een aantal jaren hebben. Bij vermoedens van overtreden van de regels zou een extra bezoek aan de coffeeshop gehouden kunnen worden.

In deze casus - maar ook breder bij de aanpak van hennepkwekerijen, smartshops - gaat het erom creatief elkaars bevoegdheden in te zetten. Legitimiteit is de basis, er moet een aanleiding voor zijn. Is er legitimiteit dan zijn er verschillende partners beschikbaar zoals de douane, de belastingdienst, de voedsel- en warenautoriteit, de arbeidsinspectie. Alle hebben verschillende bevoegdheden. Door het inzetten van elkaars bevoegdheden kan de gemeente bij diverse ondernemers op meerdere manieren binnenkomen.

Naast het sluiten van de coffeeshop zijn er verbeteringen in de wijken zichtbaar. Zo is er minder overlast, minder rotzooi op straat en zijn er minder parkeerproblemen rondom een aantal coffeeshops.

Dit is het uitgangspunt bij handhavingacties. De gemeente Enschede maakt vooraf aan een handhavingactie een draaiboek integrale handhaving. Daarin staat de afstemming tussen de deelnemende partners uitgewerkt. Bij zo'n handhavingactie delen de partners de informatie. Er hoeven daardoor niet alleen minder personen in een pand naar binnen. Voor een ondernemer zijn er meer partners gelijktijdig aanwezig en aanspreekbaar.

Het succes in de samenwerking ligt in de link tussen strafrecht en bestuursrecht. Daardoor kan een gemeente gedegen besluiten nemen. Een minpunt is dat de informatie over de strafrechtelijke stappen (bijvoorbeeld in bovenstaande casus) laat bij de gemeente bekend zijn. Een optimale afstemming is dan niet altijd meer mogelijk.

Antilliaanse risicjongeren

VH Den Helder heeft een specifieke aanpak voor de doelgroep Antilianen. Ruim 60 procent van de capaciteit van VH Den Helder wordt op het project Riskant ingezet. De aanleiding daarvoor is dat de criminaliteit onder de Antilliaanse bevolking in Den Helder relatief hoger is dan bij andere bevolkingsgroepen. Dit komt doordat Antilianen uit de mindere wijken van Willemstad naar Den Helder emigreren. Een probleem bij het contactleggen bij deze doelgroep is dat de Nederlandse manier van de hulpverlenende instellingen niet werkt. De Antilianen proberen hun problemen te verbergen uit schaamte. Ze komen vaak niet door een intakefase bij de hulpverlening omdat het lastig is überhaupt een zorgvraag te formuleren.

Het VH Den Helder werkt met het thema Riskant voor Antilianen boven de 18 jaar. Het project is in 2005 gestart. Dit is een casuïstiek overleg gericht op risicovolle Antilianen. De politie, OM, gemeente Den Helder, de Breiderstichting (verslavingszorg) en de reclassering vormen de ketenpartners. Er is een lijst waarop maximaal 25 namen staan van risicovolle Antilianen die criminele feiten plegen. Er komen zeker 80 personen in aanmerking voor deze lijst maar voor alle personen is er onvoldoende capaciteit. De lijst wordt gevoed vanuit de lijst over veelplegers. Voor Antilianen op de lijst van veelplegers wordt in de groep Riskant een aparte aanpak

afgesproken. Bij het bepalen van de aanpak worden er twee personen op de 'riskanter' gezet. Eén daarvan is een medewerker van de reclassering van Antilliaanse afkomst. Hij kan goed communiceren met de doelgroep, signaleert in de wijk en kan hierop adequaat reageren. De kracht van de aanpak is dat geredeneerd wordt vanuit de problemen van de 'riskanter'. De werkwijze kent een sterk opvoedend aspect.

De samenwerking leidt ertoe dat in concrete casus bedreigd kan worden met een 'stok achter de deur'. De 'riskanter' heeft zelf de verantwoordelijkheid om dan te kiezen tussen politie (afdoening) of het toeleiden naar zorg. Welke keuze de 'riskanter' maakt, hij blijft gesteund worden door zijn begeleiders. De persoonsgerichte aanpak wordt gecombineerd met een situationele aanpak. Tijdens het interview werd bijvoorbeeld een casus besproken waarin een 'riskanter' een openstaande boete op dit moment niet kan betalen en hij net werk heeft aanvaard. Dan wordt gewacht totdat zijn salaris binnen is om te zorgen dat hij niet direct de nieuwe baan weer kwijtraakt. In eerste instantie proberen reclassering en politie de 'riskanter' aan te pakken. Is dit niet effectief dan wordt er opgeschaald. Meerdere instanties worden dan betrokken bij de aanpak van de problemen.

De informatie in het casusoverleg is afkomstig uit het BPS (politie). Het probleem is dat alle instanties een eigen registratie hebben. Mondelinge informatie komt in het casusoverleg bij elkaar, maar wordt niet systematisch bijgehouden.

Het resultaat dat in een bepaalde periode bereikt is met één persoon, is belangrijker dan het behalen van de doorlooptijden. Een individueel traject kan maximaal 2 jaar duren. Er is een evaluatie gehouden onder de personen die eerder als 'riskanter' begeleid zijn. Daarbij is de periode voor en na Riskant met elkaar vergeleken, Uit deze evaluatie bleek er een positief effect: het aantal processen verbaal daalde. Het is van belang te beseffen dat trajecten van meerdere jaren nodig zijn om structurele gedragsveranderingen te bewerkstelligen.

Het succes van de aanpak Riskant is het voortdurend aandacht houden en krijgen voor de problemen van deze doelgroep. In het VH werken vooral personen die kunnen aanjagen. Gedreven professionals die denken in mogelijkheden en niet in beperkingen. Een knelpunt is dat zorgpartners in de praktijk vaak langs elkaar heen werken. Het VH lost deze problemen voor een deel op. Werk, zorg en inkomen worden meer op elkaar afgestemd. Daarnaast zijn er meer lokale voorzieningen nodig zoals begeleid wonen of coachen van jonge gezinnen. Bij de gemeente Den Helder is er hiervoor wel draagvlak maar ontbreekt het vooralsnog aan financiële middelen.

BIJLAGE 9: Verantwoording van welke thema's jeugd en veelplegers onder welk thema vallen

In onderstaande tabel hebben we alle thema's die enigszins gericht zijn op jeugd, ondergebracht. Het betreft in totaal 19 thema's met wisselende reikwijdtes. Op basis van de vragenlijsten en de bijlagen hebben we een keuze gemaakt tot welk thema het project behoort. 15 thema's hebben we ingedeeld bij het thema 'jeugd'. Twee thema's bespreken we bij het thema 'nazorg'. Eén project behoort tot het thema 'veelplegers'. Eén project behoort tot de categorie 'overig'.

Tabel Jeugd

Veiligheidshuis	Naam project	inhoud ¹⁵⁴	opmerkingen
Maas en Leijgraaf	Jeugd	Noodzaak om risicojongeren in beeld te krijgen, afstemming zorg en repressie.	-
Rotterdam West	Groepsaanpak Beke in Delfshaven en Overschie	Groepen analyseren en plan van aanpak ontwikkelen.	-
Tilburg	Jeugd	Verminderen first offenders, in beeld brengen risicogroepen	-
Eindhoven	Risicojeugd	Proactieve aanpak, groepsaanpak	-
Helmond	Jeugd	Meer gericht op preventie	-
Dordrecht	Jeugd	Voorkomen van delicten, signaleren van overlastgevende groepen	-
Enschede	Jeugd en veiligheid	Verminderen criminaliteit, recidive, preventie en vroegsignalering	-
Groningen	Jeugdcriminaliteit	Meer accent op preventie en nazorg	Groningen bevindt zich nog in de opstartfase (januari 2008).
	Schoolverzuim	-	-
Den Helder	Risicojongeren	Gericht op preventie	-
	Risico-Antillianen en Antilliaanse risicojongeren	Gericht op de Antilliaanse doelgroep.	Dit is geen project specifiek voor jeugd. Dit project behoort tot de categorie 'overig'.
Friesland	Jeugd	Terugdringen meisjescriminaliteit, sluitend netwerk 12-minners, alcoholgebruik terugdringen, sluitende aanpak minderjarige veelplegers.	Onder de noemer 'jeugd' wordt veel geschaard, ook de aanpak van minderjarige veelplegers. Er is een apart project 'veelplegers'.
Amsterdam	Jeugd	Screening first offenders, afname van HKJ, zorgbeslissing in alle zaken	Hiertoe behoren ook HKJ.
Breda	JCO	Gericht op alle jeugdige verdachten	-
	Harde Kern	Gericht op harde kern jongeren	Dit project bespreken we bij het

¹⁵⁴ Afgeleid van de doelstellingen en doelen

	Jongeren		thema 'veelplegers'.
Venlo	Nazorg volwassenen en risicjongeren	Recidive verminderen	Dit project bespreken we bij het thema 'nazorg'.
Rotterdam Feijenoord en Charlois	Koppeling strafrechtelijke aanpak aan nazorg	Afstemmen strafrechtelijke, hulpverlenings- en begeleidingsaanpakken	Dit project bespreken we bij het thema 'nazorg'.
Heerlen	minderjarigen	-	Het specifieke deel is niet ingevuld. Indien mogelijk is de informatie uit de bijlagen gehaald. Er is geen verdere toelichting waar het project minderjarigen zich op richt.
Bergen op Zoom	(Risico) jeugd	Realiseren integrale aanpak, vroegtijdig signaleren en een criminele carrière vermijden of doorbreken. HKJ, JCO, handhaving leerplicht ¹⁵⁵	Het specifieke deel is niet speciaal ingevuld voor jeugd maar het deel van de vragenlijst dat is ingevuld, gaat over alle thema's. Indien mogelijk is de informatie uit de bijlagen gehaald. Onder dit project worden ook de Harde Kern jongeren geschaard.

¹⁵⁵ Verantwoording 2006

Er zijn 13 thema's (12 Veiligheidshuizen) die zich richten op voornamelijk volwassenen veelplegers.

Hiervan zijn twee thema's gericht op minderjarigen en meerderjarigen.

Eén project richt zich apart op Harde Kern Jongeren.

Twee veiligheidshuizen Maas en Leijgraaf en Bergen op Zoom hebben de specifieke delen voor 'veelplegers' niet ingevuld. Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf geeft aan dat de algemene werkwijze geldt ten aanzien van de aanpak 'veelplegers'. Deze is reeds beschreven bij het project 'jeugd'.

Veiligheidshuis Bergen op Zoom heeft de vragen van het specifieke deel tegelijkertijd ingevuld voor drie specifieke thema's.

Het veiligheidshuis Groningen bevindt zich in de opstartfase en heeft het specifieke deel voor 'veelplegers' niet kunnen invullen.

Tabel veelplegers

Veiligheidshuis	Naam project	inhoud¹⁵⁶	opmerkingen
Maas en Leijgraaf	veelplegers	Minderjarigen en volwassenen.	Algemene deel is ingevuld, specifieke deel is niet ingevuld (specifieke deel jeugd is wel ingevuld). Wel is aangegeven dat de werkwijze overal hetzelfde is.
Roermond/ Weert	Aanpak veelplegers	Wegnemen criminogene factoren, bestemd voor minderjarige en meerderjarige veelplegers.	Voor de doelstelling voor 2008 worden onder veelplegers ook de harde kern jongeren tot 25 jaar meegenomen.
Tilburg	Veelplegers	Aantal veelplegers monitoren en verminderen, zijn van informatieknooppunt	Het is onbekend of deze aanpak zich ook richt op minderjarige veelplegers. We vermoeden gezien de samenwerkingspartners dat het project zich alleen richt op volwassenen.
Eindhoven	Veelplegers	Planmatig in traject brengen, uitbreiden met nazorg voor alle gedetineerden, specifiekere zorgtrajecten voor vrouwen.	In de vragenlijst staat niet expliciet aangegeven of deze aanpak zich tevens richt op minderjarige veelplegers. We vermoeden gezien de samenwerkingspartners dat het project zich alleen richt op volwassenen.
Helmond	Veelplegers	Vroegtijdige signalering veelplegers, behouden effectieve aanpak.	In de vragenlijst staat niet expliciet aangegeven of deze aanpak zich tevens richt op minderjarige veelplegers. We vermoeden gezien de samenwerkingspartners dat het project zich alleen richt op volwassenen.
Dordrecht	Veelplegers	Optimaliseren persoonsgerichte aanpak, verbeteren nazorg, aanpak overlast en criminaliteit. Er is een casusoverleg voor	-

¹⁵⁶ Afgeleid van de doelstellingen en doelen. Algemene doelen zoals terugdringen recidive, afstemmen zorg en aanpak hebben we niet genoemd. Deze spreken voor zich.

		18+ en 18-	
Enschede	Zeer actieve veelplegers	Verminderen criminaliteit, persoonsgerichte aanpak	In de vragenlijst staat niet expliciet aangegeven of deze aanpak zich tevens richt op minderjarige veelplegers. We vermoeden gezien de samenwerkingspartners en een genoemde werkwijze (ISD) dat het project zich alleen richt op volwassenen.
Groningen	veelplegers	-	Groningen bevindt zich nog in de opstartfase (januari 2008). Het specifieke deel is niet ingevuld.
Friesland	Veelplegers	Gericht op volwassenen veelplegers	Uit de vragenlijst maken we op dat het volwassen veelplegers betreft gezien de samenwerkende partners. Daarnaast is er een apart project jeugd waar minderjarige veelplegers toe behoren.
Amsterdam	Veelplegers	Knelpunten onderkennen in de aanpak	Uit de vragenlijst maken we op dat het volwassen veelplegers betreft gezien de samenwerkende partners. Daarnaast vallen de HKJ onder de geprioriteerde doelgroepen en worden HKJ ook bij het project 'jeugd' genoemd.
Breda	Veelplegers	Gericht op volwassen veelplegers	-
	HKJ	Gericht op minderjarige veelplegers	-
Bergen op Zoom	Veelplegers	Aanpak veelplegers volgens de landelijke norm. Richt zich alleen op volwassen veelplegers, de HKJ behoren tot het project (risico)jeugd.	Het specifieke deel is niet speciaal ingevuld voor veelplegers maar het deel van de vragenlijst dat is ingevuld, gaat over alle thema's. Indien mogelijk is de informatie uit de bijlagen gehaald.

BIJLAGE 10: doelen en resultaten per thema

Welke beoogde doelen zijn vastgelegd (voor een thema)? (ingedeeld in categorieën)

	Jeugd (n=12)	Veelplegers (n=10)	Huiselijk geweld (n=6)	Totaal (n=28)
<i>Werkwijze</i>				
Elkaar zien, informeel contact	0	0	0	0
Meer en betere mogelijkheden	3	1	1	5
Informatie uitwisselen	0	1	0	1
Afspraken maken	0	0	0	0
Samenwerken, afstemmen aanpak	0	1	2	3
Problemen in kaart brengen	0	0	4	4
<i>Beleidsdoelen</i>				
Persoonsgerichte aanpak	3	6	1	10
Doorlooptijden versnellen	3	0	0	3
Vroeg signaleren	1	3	0	4
<i>Einddoelen</i>				
Recidive verminderen	3	8	1	12
Criminaliteit en overlast tegengaan	2	6	1	9
Verminderen onveiligheidsgevoelens	0	2	0	2
Effectieve aanpak/ gedragsverandering	2	0	1	3
Totaal per thema	18	28	11	57

NB: het totaal per kolom telt op tot een aantal groter dan N omdat per vragenlijst meerdere doelen zijn ingevuld

In de vragenlijst ingevulde resultaten (weergegeven per veiligheidshuis, per thema)

Jeugd:

- Een gerichte aanpak van groepen en deelpopulatie (VH Eindhoven). Dit resultaat wordt niet verder uitgewerkt of onderbouwd.
- Een evaluatie van de onderlinge samenwerking door middel van interviews (Ketenkamer Dordrecht).
- Het aantal hits en het aantal unieke besproken personen (VH Maas & Leijgraaf).
- Het maken en uitvoeren van 1700 afdoeningsscenario's voor jongeren en opvallend is de daling van het aantal jeugdige wetsovertreders (VH Breda).
- Het opsporen en vervolgen van door groepsleden gepleegde strafbare feiten, verminderen van de overlast door jeugdgroepen, het aantal uitgereikte FF-Kappe contracten/ bevelen en het aantal jongeren dat zich in trajecten van

scholing of werk bevindt (JiB Rotterdam-West).

- De score op de veiligheidsindex van de gemeente Rotterdam (JiB Feijenoord-Charlois).
- Het terugdringen van overlast van hanggroepen en individuele trajecten van enkele tientallen jongeren (VH Den Helder).

Veelplegers:

- In 2007 100 aanhoudingen veelplegers en 66 aanhoudingen zeer actieve veelplegers (VH Breda).
- In 2007 voor Harde Kern Jongeren 59 scenario's gemaakt en uitgevoerd (VH Breda).
- Evaluatie geeft aan: meer zicht op de veelplegers, het overleg veelplegers gaat goed en er is een afname van de criminaliteit (VH Tilburg, Ketenkamer Dordrecht, VH Roermond/ Weert).
- Vermindering van recidive: minder dan 50% (VH Eindhoven).
- Sterke daling van het aantal delicten (2004) (VH Enschede).
- Doorlooptijden verbeterd in 2006 (Kalsbeeknormen) (VH Bergen op Zoom).

Huiselijk geweld:

- VH Maas & Leijgraaf geeft het aantal besproken personen aan met betrekking tot huiselijk geweld.
- VH Bergen op Zoom noemt als resultaat het aantal aangiftes van huiselijk geweld in een jaar.
- VH Venlo cijfers over het aantal politiemeldingen en het aantal opgelegde huisverboden.