

ZORG VOOR HET VEILIGHEIDSHUIS

DE GEMEENTE AAN ZET

Verkenning naar de toekomst van de Veiligheidshuizen
Geschreven in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
door Frank Koen
Juni 2016

INHOUDSOPGAVE

I	INLEIDING	3
	Landelijk Kader Veiligheidshuizen	3
II	VERANDERING IN HET SPEELVELD VAN DE VEILIGHEIDSHUIZEN	6
III	GESPREKKEN EN WAARNEMINGEN	8
	De Veiligheidshuizen	8
	De gemeenten	9
	Veilig Thuis	10
	Complexe problematiek	10
	Functie, doelstelling en werkwijze van het Veiligheidshuis	11
IV	HET VEILIGHEIDSHUIS IN BREDER PERSPECTIEF	12
	Gedecentraliseerde eenheidsstaat	12
	Ook veiligheid steeds meer gedecentraliseerd	12
	Regierol gemeenten zeer relevant	13
	Het veiligheidsdomein is complex	13
V	OP WEG NAAR 2020: DE BESCHOUWING	15
VI	OP WEG NAAR 2020: DE AGENDA	18
	Het Veiligheidshuis	18
	De Gemeenten en de Zorg	20
	De Justitiepartners	21
	Imago	22

I INLEIDING

Vanaf het einde van de negentiger jaren zijn er in Nederland initiatieven om kennis over problematische zorgvragers en verdachten van strafrechtelijke overtredingen bij elkaar te brengen om zo te komen tot een betekenisvollere aanpak en afdoening. In eerste instantie ging het vooral om de samenwerking tussen justitiële partners (Justitie in de Buurt). Om meer effectiviteit te bereiken werd de samenwerking op een aantal plaatsen verbreed naar de gemeenten en de zorg- en hulpverlening. Zo ontstond het fenomeen Veiligheidshuis. De plek waar informatie uit verschillende domeinen wordt gedeeld om te komen tot een betekenisvolle afdoening en aanpak van complexe (persoons-, systeem- of gebiedsgebonden) problematiek.

Gedurende de afgelopen 15 jaar hebben de Veiligheidshuizen zich, naar lokale behoeften en inzichten, verder ontwikkeld. Op sommige plaatsen was gedurende de afgelopen jaren vooral de complexe zorgproblematiek de primaire prikkel terwijl op andere plaatsen de ervaren overlast van strafrechtelijke veelplegers als eerste om een betekenisvollere aanpak vroeg.

Tilburg is een sprekend voorbeeld van de eerste variant. Daar was het vooral de gemeente die het voortouw nam om complexe zorgproblematiek beter op te pakken door de betrokken partijen bij elkaar te brengen en kennis te delen. Zo ontstond daar reeds rond de eeuwwisseling het Zorg- en Veiligheidshuis.

In Amsterdam was de primaire invalshoek de zogenoemde Top-600-aanpak. Deze groep veelplegers en daardoor belangrijke overlastgevers in de stad werd door een gezamenlijke aanpak van de driehoek (burgemeester, Openbaar Ministerie en politie), samen met de justitiële partners en zorgpartijen scherper in beeld gebracht en stevig op de huid gezeten.

In Rotterdam is het Openbaar Ministerie met ZSM¹ voor het gehele parket bij het Rotterdamse Veiligheidshuis gevestigd en is er ook al bij de ZSM-afdoening, dus nog voordat een persoon wordt besproken aan de Veiligheidshuistafel, sprake van kennisverrijking door kennis van de verdachte bij de gemeente en (jeugd)zorg te betrekken bij de afdoening. Deze aanpak wordt ZSM+ genoemd.

Landelijk Kader Veiligheidshuizen

Vanwege de ingezette decentralisatiebeweging waarbij gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden krijgen in het zorg- en veiligheidsdomein en mede op verzoek van de belangrijke stakeholders van het Veiligheidshuis en van de Veiligheidshuismanagers heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie in januari 2013 het Landelijk Kader Veiligheidshuizen –vóór en dóór partners– uitgebracht. Het doel hiervan was om te komen tot een uniforme taakstelling en positionering en het vaststellen van een gedeelde doelstelling en basisvormgeving. Dit Landelijk Kader Veiligheidshuizen is een gezamenlijk product geworden van alle belangrijke partners in het Veiligheidshuis.

Ook de VNG heeft hieraan een bijdrage geleverd door, na een uitgebreide consultatie van het lokale bestuur, het Position Paper Toekomst Veiligheidshuizen in 2012 uit te brengen. In dit Position Paper heeft de VNG de volgende drie kernstandpunten geformuleerd:

Verkenning naar de toekomst van de Veiligheidshuizen

1. *Het Veiligheidshuis is een belangrijke afstemmingsgelegenheid tussen veiligheids-, zorg- en strafrechtpartners voor een persoonsgerichte aanpak. Afzonderlijke partners houden eigen verantwoordelijkheden, maar zoeken elkaar op omdat door samenwerking een beter resultaat geboekt kan worden voor de burger. Van Veiligheidshuizen wordt verwacht dat deze flexibel en capabel zijn om op deze dynamische en diverse vraag vanuit gemeenten in te springen en maatwerk mogelijk te maken.*
2. *Gemeenten dragen lokaal verantwoordelijkheid voor zorg en veiligheid. Iedere gemeente bepaalt voor zich wat zij hieronder verstaat en welke ambitie zij hierop hebben. Waar mogelijk en waar van toegevoegde waarde wordt in samenwerking gewerkt aan een passende aanpak. Problematiek is immers niet gebonden aan gemeentegrenzen.*
3. *Partners in het Veiligheidshuis zijn dáár aanwezig waar het probleem zich voordoet en committeren zich aan een gezamenlijke persoonsgerichte aanpak. Om die reden zal de omvang van het verzorgingsgebied per Veiligheidshuis kunnen verschillen. Er wordt een balans gezocht tussen organisaties die op uiteenlopende schalen zijn georganiseerd.*

Sinds 2013 is het Landelijk Kader het basisdocument waarop alle Veiligheidshuizen hun werkwijze ontwikkelen en uitvoeren. Dit Landelijk Kader geeft een kernachtige beschrijving van de beoogde doelstelling, de voorgestane werkwijze en de netwerkstructuur dat gevormd wordt door het Openbaar Ministerie, de politie, de gemeenten en de diverse justitie- en zorgpartners. Belangrijk hierbij is dat in dit Landelijk Kader is vastgelegd dat vanaf 2013 de gemeenten, in lijn met de genoemde decentralisatiebeweging, regievoerder zijn van de Veiligheidshuizen.

Als functie van het Veiligheidshuis is in dit Landelijk Kader in 2013 destijds geformuleerd:

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

Veiligheidshuizen leveren, aldus het Landelijk Kader, een bijdrage aan de integrale veiligheid van een regio. De opbrengsten van de Veiligheidshuizen zijn enerzijds het maatschappelijk effect en anderzijds de concrete resultaten die (het voor) de samenwerking oplevert (de opbrengsten van het casuoverleg, maar ook het effect op de samenwerking zelf).

Dit leidt in het Landelijk Kader tot de formulering van de volgende doelstelling, focus en samenwerkingsopbrengst:

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

In de Veiligheidshuizen werken partners samen om te komen tot een integrale, keten-overstijgende, aanpak van (potentieel) criminele of ernstig overlast veroorzakende personen of systemen, waarachter een complexe problematiek schuilgaat. Hiermee wordt voorkomen dat partnerorganisaties ieder slechts een gedeelte van de problematiek aanpakken en/of langs elkaar heen werken.

De samenwerking in de Veiligheidshuizen richt zich op het oplossen van vraagstukken met een complexe, meervoudige problematiek. Veiligheidshuizen beperken zich daarom tot juist die zaken waarin de verbinding tussen de zorg-, strafrechtketen en interventies vanuit de gemeente en haar partners voorwaarde is voor een succesvolle, duurzame aanpak van (potentieel) crimineel en overlast gevend gedrag.

De VNG onderstreepte en bevestigde in haar Position Paper de noodzaak van Veiligheidshuizen om met het netwerk van veiligheids- en zorgpartners –onder gemeentelijke regie– gezamenlijk te werken aan integrale, duurzame oplossingen voor complexe veiligheidsproblemen. Erkend en

Verkenning naar de toekomst van de Veiligheidshuizen

herkend werd dat de kracht van het Veiligheidshuis de unieke combinatie is van straf- en bestuursrecht en van zorg om zodoende te komen tot betekenisvolle interventies.

In de eerste maanden van 2016 is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie onderzocht in hoeverre het Landelijk Kader in de Veiligheidshuizen is doorgevoerd, wat de knelpunten zijn en hoe de praktijk wordt ervaren. Dit onderzoek is in het voorjaar van 2016 gepresenteerd.

¹ZSM staat voor Zo Slim, Simpel, Samen, Selectief en Samenlevingsgericht Mogelijk: selectie- en afdoeningstafel van het Openbaar Ministerie voor eenvoudige misdrijven; afdoening vindt plaats binnen 6 uur of binnen 3 dagen

II VERANDERINGEN IN HET SPEELVELD VAN DE VEILIGHEIDSHUIZEN

Sinds de eeuwwisseling is het speelveld van het bredere veiligheidsdomein en daarmee van de Veiligheidshuizen fors aan het veranderen.¹

- De gemeenten dragen vanaf 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en een deel van de AWBZ-zorg dat bij de gemeentelijke uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is gevoegd. Door deze decentralisatie hebben de gemeenten een grotere en verantwoordelijke taak gekregen in het zorgdomein.
- Binnen de gemeenten zijn, als gevolg van deze decentralisatie, in 2015 sociale wijkteams opgericht die als eerste-lijns-voorziening een breed scala van zorg- en hulpvragen in beeld brengen en oppakken.
- Het door de gemeenten, veelal in regionaal verband, inrichten van de nieuwe zorgtaken, inclusief de inkoop daarvan, is medio 2016 in de meeste gemeenten (nog) in de opbouwfase en vraagt, mede vanwege financiële onzekerheden in dit verband, veel denkkracht en organisatievermogen.
- De Advies- en Meldpunten Kindermishandeling en de Steunpunten Huiselijk Geweld zijn samengevoegd in een nieuwe organisatie: Veilig Thuis. Deze organisatie zal zich opnieuw moeten positioneren ten opzichte van haar partners in de justitieketen, de gemeenten en het (gemeentelijke) zorgdomein.
- Reclassering Nederland is zich (als één van de drie reclasseringsorganisaties) aan het (her)oriënteren op haar rol in de ontwikkelende samenwerking binnen de justitieketen maar ook in haar betekenis tot de gemeenten en de andere partners in het veiligheids- en zorgveld.
- De Nationale Politie is ontstaan uit 26 politiekorpsen en bevindt zich in een complex vormingsproces. Tegelijkertijd is de aandacht voor zware criminaliteit, voor terreurdreiging en radicaliseringsproblematiek en voor zgn. High Impact Crimes (inbraken, overvallen, straatroof) toegenomen. De politiek-bestuurlijke implicaties van nationaal beheer en lokaal gezag blijken in de praktijk complexer te zijn dan wellicht gedacht.
- Het Openbaar Ministerie maakt een transitie door en heeft te maken met grote werkdruk en krimpende middelen. Tegelijkertijd zijn er verschillende taak- en rolopvattingen waar te nemen. Enerzijds zijn er officieren die primair een zuiver juridische, zaakgerichte benadering en afdoening van verdachten voorstaan en anderzijds zijn er officieren die domein overstijgend willen kijken en handelen om te komen tot een betekenisvollere, persoonsgerichte afdoening voor de verdachte en de samenleving.
- Door de spanningen in, met name, de Islamitische wereld, de oorlog in Syrië, het opkomend Jihadisme, de aanslagen in Parijs en Brussel en de substantiële dreiging van terreuraanslagen ook in Nederland is de aandacht voor polarisatie en radicalisering internationaal, landelijk en ook in een aantal steden en regio's sterk toegenomen.

- De balans tussen privacy en veiligheid is in beweging. Privacybescherming zit steeds vaker in de weg van keten- en netwerksamenwerking. Professionals vragen indringend naar wet- en regelgeving die past op de actuele situatie waarin samenwerken en dus informatiedeling de norm is. Vele professionals beschouwen de huidige wetgeving als hinderpaal in de continue en geïntegreerde aanpak van de problematiek die ze willen aanpakken. Tegelijkertijd zijn burgers vaak kritisch op iedere overheid die toegang krijgt tot hun gegevens.
- De samenleving en (dus) de politiek accepteert steeds minder risico's. De tolerantie in de samenleving lijkt af te nemen. Het idee van een samenleving waarin 'niets mis mag gaan' leidt tot een hogere regeldruk en incidentenpolitiek. De sanctie-uitvoering ligt onder een vergrootglas. Incidenten leiden tot discussies over het stelsel en de eis om verantwoording van keuzes. Professionals hebben behoefte aan een nieuw evenwicht tussen professionele vrijheid en functionele regelgeving.
- De zorg wordt in toenemende mate ambulante. Mede door bezuinigingen, o.a. op de Geestelijke Gezondheidszorg, wordt zorg die voorheen in instellingen werd gegeven, nu meer en meer dicht bij de mensen en hun omgeving verleend. Minder intramurale bedden maar meer extramurale begeleiding in de GGZ bijvoorbeeld heeft het zorglandschap enorm veranderd. Niet alleen professionals maar ook woonwijken en burgers krijgen daardoor nieuwe verantwoordelijkheden. De problematiek die in toenemende mate ervaren wordt van (ernstig) verwarde personen is als gevolg van genoemde verandering stevig op de bestuurlijke agenda gekomen.
- In toenemende mate lopen, bij de aanpak van problematiek uit het brede veiligheidsveld, strafrecht, zorg en gemeentelijke interventies door elkaar heen, omdat domeinen beter samenwerken, omdat bevoegdheden zijn uitgebreid en door veranderde inzichten over reacties en delict gedrag. Dat domeinen verweven raken, betekent niet dat ze meteen integraal werken en dat ze gezamenlijk inspanningen plegen vanuit het perspectief van de persoon waarom het gaat. Verder lijkt het zo dat iedere organisatie en gemeente andere speerpunten en doelgroepen en interventies heeft. De pluriformiteit in aandacht en aanpak is heel groot.

¹ Koers en kansen voor de sanctie-uitvoering is een intern traject van het ministerie van Veiligheid en Justitie gericht op het formuleren van een referentiekader voor de nieuw in te richten organisatie van de sanctie-uitvoering aan de hand waarvan deze kan inspelen op relevante veranderingen in haar omgeving. Het geeft in een voorlopige inventarisatie en clustering van ontwikkelingen een uitvoeriger beschrijving van relevante ontwikkelingen met betrekking tot het brede veiligheidsdomein. Enkele van de bovengenoemde ontwikkelingen zijn aan dit document ontleend.

III GESPREKKEN EN WAARNEMINGEN

De Veiligheidshuizen

Op dit moment zijn er in Nederland 32 Veiligheidshuizen. In alle gesprekken met vertegenwoordigers van de partijen die participeren in het Veiligheidshuis wordt de visie die achter de domein overstijgende aanpak zit en de doelstelling van de Veiligheidshuizen onderstreept. Daarbij kan tegelijkertijd wel worden geconstateerd dat er de nodige verschillen zijn waar te nemen tussen de diverse Veiligheidshuizen. Er zijn variaties als het gaat om de partners die aan tafel zitten, de prioriteiten die gesteld worden, de mate van bestuurlijke betrokkenheid en de urgentie die gevoeld wordt, de schaal waarop gewerkt wordt, de huisvestingsvorm die gekozen is en soms ook de effectiviteit die ervaren wordt. In alle Veiligheidshuizen en bij alle partijen is sprake van een ontwikkelingsproces en een zoekproces naar verdere optimalisatie.

Bij de medewerkers en de partners die actief betrokken zijn bij de Veiligheidshuizen is sprake van een sterke, intrinsieke motivatie. In sommige Veiligheidshuizen worden de beoogde resultaten (minder recidive, minder zorgbehoefte) expliciet onderzocht en verantwoord. In de meeste Veiligheidshuizen zijn de (vaak zeer bevoegen en krachtige) managers van de Veiligheidshuizen van doorslaggevende betekenis als het gaat om het door ontwikkelen van, sturen op en regisseren van de werkprocessen.

Alle Veiligheidshuizen hebben een bestuur (stuurgroep). De meeste stuurgroepen worden voorgezeten door een burgemeester uit de regio waarvoor het Veiligheidshuis werkt. Een enkele stuurgroep wordt voorgezeten door een wethouder. Vaak zit in de stuurgroep ook een wethouder van één van de gemeenten belast met de Zorg-portefeuille. Verder zitten er vertegenwoordigers in van de justitie-keten en vanuit het zorgdomein. Van een sterke inhoudelijke sturing vanuit de stuurgroep is nog (lang) niet op alle plaatsen sprake. Een persoonlijke betrokkenheid en verbondenheid van de voorzitter en (of) van de leden van de stuurgroep met de aanpak die het Veiligheidshuis voorstaat bepaalt in de praktijk de mate van sturing (en regie). Daarnaast is er van meer bestuurlijke betrokkenheid en sturing sprake wanneer een specifiek en actueel maatschappelijk (veiligheids- of leefbaarheids-)probleem om een stevige multidisciplinaire aanpak vraagt. (In Haaglanden bijvoorbeeld is dit zichtbaar bij de aanpak van radicalisering en op meerdere plaatsen bij de zogenaamde Top-X-aanpak (meestal notoire, overlast gevende veelplegers) of de aanpak van verwarde personen).

De kwaliteit en het resultaat van de kennisdeling en het organiseren van een domein overstijgende, betekenisvolle aanpak wordt primair bepaald door de inzet van de manager en de medewerkers/partners in het Veiligheidshuis. Mensen maken het verschil. Belangrijk zijn professionele en adequate procesregisseurs (de voorzitters van de diverse 'tafels'). Kennis delen is meer dan met elkaar praten. Het maken van heldere afspraken, het expliciet toewijzen van casusregisseurs en het gestructureerd blijven volgen van de afspraken en de aanpak is cruciaal. In sommige Veiligheidshuizen wordt nadrukkelijk geïnvesteerd in opleidingen en trainingen voor procesregisseurs en andere medewerkers.

De fysieke aanwezigheid van vertegenwoordigers van de partners in het Veiligheidshuis of ten minste aan de tafels van het Veiligheidshuis wordt als een belangrijke toegevoegde waarde ervaren. Meer nog dan alleen digitaal toegankelijke informatie is het hebben van persoonlijk contact belangrijk om informatie ook echt te (willen) delen.

Op een aantal locaties in Nederland zijn Veiligheidshuizen gehuisvest in een verzamelgebouw (ketenkantoor) met Justitiepartners, gemeentelijke medewerkers, Jeugdzorg en soms ook de Veilig Thuis-organisatie. Het hebben en functioneren van zo'n verzamelgebouw wordt als zeer positief ervaren. Multidisciplinair samenwerken krijgt in deze huisvestingsvorm sneller vorm en inhoud.

Overall is sprake van een (zekere) worsteling met de werking en het gebruik van de diverse informatiesystemen. Van een volledig en adequaat functionerend informatie/registratiesysteem voor alle Veiligheidshuizen is nog geen sprake. De privacyregelgeving wordt in meer of mindere mate als beperkend en belemmerend ervaren. Op allerlei plaatsen wordt gewerkt met lokale privacy-convenanten en –afspraken. Breed leeft de behoefte aan een informatie/registratiesysteem dat door alle partijen gevoed en door alle partijen gedeeld kan worden en dat voldoet aan goede en in de praktijk bruikbare privacy-voorwaarden.

De gemeenten

De aansluiting van de gemeenten in het Veiligheidshuis is nog heel divers. De meeste grote gemeenten en een aantal middelgrote gemeenten hebben de verbinding vorm gegeven door medewerkers daarvoor vrij te maken en, namens de gemeentelijke organisatie, deel te nemen aan de tafels van het Veiligheidshuis. De overige gemeenten zijn incidenteel of nog helemaal niet aangesloten. Dit is deels verklaarbaar door het geringe aantal personen uit die gemeenten die besproken kunnen of moeten worden aan de tafel van het Veiligheidshuis. Ook bestaat de indruk dat er in veel kleinere gemeenten beperkte ambtelijke en bestuurlijke kennis is van het bestaan en het functioneren van de Veiligheidshuizen. Ca. 35 gemeenten in Nederland zijn (nog) niet aangesloten bij een Veiligheidshuis.

Een aantal gemeenten nemen verantwoordelijkheid voor bestuurlijke regie. De mate waarin gemeenten bij het Veiligheidshuis betrokken zijn loopt sterk uiteen. Een deel van de burgemeesters is betrokken, sommigen vooral op bestuurlijk niveau maar vaak willen burgemeesters ook (zowel burgemeesters van grote(re) als van kleine(re) gemeenten) regie voeren op casusniveau. In een toenemend aantal gemeenten zijn ook wethouders die het sociale domein in hun portefeuille hebben betrokken bij het Veiligheidshuis.

Het is voor vrijwel alle gemeenten een grote opgave om hun gemeentelijke directies/afdelingen zodanig te laten samenwerken dat er sprake is van een optimale inbreng vanuit de gemeentelijke informatiebronnen aan de Veiligheidstafel. Gemeentelijke vertegenwoordigers in het Veiligheidshuis moeten, om optimaal te kunnen functioneren in het Veiligheidshuis, over informatie kunnen beschikken uit tal van bronnen, systemen en afdelingen van gemeenten. (bijv. de directies/afdelingen veiligheid, zorg/welzijn, nazorg ex-gedetineerden, sociale zaken, schuldhulpverlening, onderwijs/leerplicht, burgerzaken, enz.).

De nieuwe sociale wijkteams, die na de decentralisatie van de zorg in gemeenten zijn/worden opgericht, zullen deels dezelfde gemeentelijke informatiestromen willen aanboren en de samenwerking zoeken met zorgpartijen in de wijk (huisartsen, welzijns- en maatschappelijk werk, jongerenwerk, wijkverpleging, wijkagenten, enz.). Het vraagt om extra inspanningen en aandacht om de inzet en werkwijze van deze nieuwe sociale wijkteams te verbinden met de tafels van de Veiligheidshuizen wanneer er sprake is van complexe problematiek die een brede (vaak ook justitiële) aanpak noodzakelijk maakt.

Veilig Thuis

De nieuwe organisatie Veilig Thuis zal in het geheel van het Veiligheidshuis-netwerk haar plaats (nog) moeten vinden. Problematiek rond huiselijk geweld en kindermishandeling is, haast per definitie, van multidisciplinaire aard. Onduidelijk is nog of Veilig Thuis zich ontwikkelt tot frontlijnorganisatie of meer tot tweedelijns organisatie. Het is belangrijk dat er goede verbindingen ontstaan tussen Veilig Thuis en de gemeentelijke sociale wijkteams maar ook met de Veiligheidshuizen. Op enkele plaatsen is Veilig Thuis inmiddels gehuisvest in het zelfde gebouw als het Veiligheidshuis.

Complexe problematiek

Alle Veiligheidshuizen focussen vooral op complexe problematiek om te komen tot een persoons-, systeem- of gebiedsgerichte aanpak. De definitie van complexe problematiek is echter wisselend. Naast complexiteit wordt in sommige Veiligheidshuizen ook de actualiteit van de problematiek betrokken bij de keuze van onderwerpen. Veel Veiligheidshuizen kennen een Top-X-aanpak. Hoewel ook daar verschillen in te ontdekken zijn, gaat het hier vooral om de aanpak van personen die (met grote regelmaat) delicten plegen met een grote impact op de samenleving, zogenaamde High Impact Crimes. De bestuurlijke betrokkenheid (burgemeester, (Hoofd)Officier van Justitie, politiechef) bij de Top-X-lijst is vaak groot, vooral vanwege het maatschappelijk effect van de delicten zelf én van de aanpak daarvan. Bij de Top-X-aanpak is overigens niet altijd sprake van zeer complexe (in de zin van domein overstijgende) problematiek. Een pakket van strafrechtelijke maatregelen in combinatie met een bestuursrechtelijke aanpak is in een aantal situaties zinvol gebleken. In deze gevallen bepaalt niet zozeer de complexiteit maar veeleer het maatschappelijk (en/of politiek-bestuurlijk) belang de agendering in het Veiligheidshuis. In Amsterdam is de succesvolle Top-600-aanpak ook lange tijd parallel aan het Veiligheidshuis georganiseerd.

Het meest effectief is de domein overstijgende ketenaanpak binnen de kaders van het Veiligheidshuis wanneer er sprake is van complexe zorgproblematiek waarbij strafrechtelijke componenten weliswaar een rol spelen maar niet de meest dominante factor zijn. Wanneer complexe problematiek primair verbonden is met het plegen van zeer ernstige strafrechtelijke feiten zal het Veiligheidshuis, mede door haar lichte institutionele vorm, minder betekenis kunnen hebben. In dit licht is de discussie die binnen het Openbaar Ministerie plaats vindt met betrekking tot zaakgericht- en persoonsgericht werken van grote betekenis. Vastgesteld moet worden dat het persoonlijke én maatschappelijke (positieve) effect van de strafafdoening bij zware criminele feiten in veel gevallen (behoudens genoegdoening en isolatie van de samenleving) gering is. Evenwel moet worden geconstateerd dat er binnen de kaders van het (huidige) Veiligheidshuis weinig perspectief gevonden zal kunnen worden in een meer betekenisvolle aanpak. De balans in de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de Veiligheidshuizen zal in de komende tijd verder moeten uit kristalliseren.

In het WODC-rapport over de werking van het Landelijk Kader Veiligheidshuizen wordt met een voorzichtige inschatting aangegeven dat ca. de helft van de complexe casuïstiek in Nederland de tafels van de Veiligheidshuizen bereikt. Onbekendheid met het Veiligheidshuis bij gemeenten zou hiervoor een belangrijke reden zijn.

Verder zal in de (door-)ontwikkeling van de sociale wijkteams de escalatiemogelijkheid bij complexe (zorg-)problematiek richting het Veiligheidshuis in veel gemeenten scherper in beeld moeten komen.

Nieuw in een (beperkt) aantal Veiligheidshuizen is het thema radicalisering, Syrië-gangers en – terugkeerders. De voortvarende aanpak hiervan heeft in die plaatsen de waardering voor en bestuurlijke aandacht en betrokkenheid bij het Veiligheidshuis in positieve zin versterkt.

De aanpak van casuïstiek met betrekking tot verwarde personen is, mede door de ingrijpende bezuiniging op de GGZ-instellingen, sterk toegenomen. De noodzaak van goede verbinding van de sociale wijkteams en de GGZ-instellingen met het Veiligheidshuis over deze problematiek is evident, maar zal de komende tijd nog de nodige aandacht vragen.

Functie, doelstelling en werkwijze van het Veiligheidshuis

Als de belangrijkste drie functies van de Veiligheidshuizen worden genoemd:

1. Het faciliteren en regisseren van veiligheidshuistafels waar complexe casuïstiek wordt besproken
2. Het functioneren als expertisecentrum voor multidisciplinaire (veiligheids-)problematiek
3. Het zijn van een relevant informatieknoppunt

Niet in alle Veiligheidshuizen is de aanwezigheid van de noodzakelijke/gewenste partners gegarandeerd. Prioriteiten binnen de partnerorganisaties en te weinig casussen worden als oorzaak genoemd. Een aantal Veiligheidshuizen in het land hebben een te klein werkgebied om voldoende efficiënt en effectief te kunnen functioneren. Veiligheidshuizen balanceren wat betreft omvang en bestuurlijk draagvlak tussen de schaal van de 390 gemeenten (en het daarin functionerende sociale domein) en de schaal van de 10 politieregio's/arrondissementen (en de daarin opererende justitiële keten). Vanwege bestuurlijke samenwerkingsverbanden rond het thema veiligheid en vanwege kwantitatieve en kwalitatieve mogelijkheden en beperkingen lijkt de spreiding van 1 Veiligheidshuis per Veiligheidsregio een zeker optimum. In een aantal delen van het land is dit al zo, in enkele Veiligheidsregio's zijn er nu 2 of 3 Veiligheidshuizen.

De afgesproken afdoening en aanpak aan de tafel van het Veiligheidshuis vraagt ook om uitvoering en control. Dit is niet alleen een taak van de procesregisseur van het Veiligheidshuis en de deelnemers aan het overleg maar ook van de partijen die de deelnemers vertegenwoordigen. De uitvoering van de afspraken in het Veiligheidshuis kunnen niet zonder middelen en werkafspraken binnen de diverse domeinen. Het gaat bijvoorbeeld om de inkoop van plaatsen voor begeleid wonen, huisvesting, scholing, maatschappelijke begeleiding, uitkeringen, schuldsanering, (jeugd-)zorg, enz. Nadere afspraken met betrekking tot financiering en organisatie zijn noodzakelijk om dit te bereiken.

Geconstateerd moet worden dat de doelstelling van de Veiligheidshuizen, zoals ook vastgelegd in het Landelijk Kader, namelijk het komen tot een betekenisvolle afdoening en aanpak van complexe problematiek door middel van domein overstijgende kennisdeling en samenwerking, zich nogal eens moeilijk lijkt te verhouden tot de opvattingen en uitingen bij een deel van het parlement met betrekking tot de harde, repressieve aanpak van overlastgevers en criminelen.

IV HET VEILIGHEIDSHUIS IN BREDER PERSPECTIEF

Gedecentraliseerde eenheidsstaat ¹

Nederland is sinds 1848 een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat betekent dat zaken in beginsel door een zo dicht mogelijk bij de burger staand bestuursorgaan worden uitgevoerd. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw streeft het rijk naar het zoveel mogelijk decentraliseren van beleid en uitvoering naar provincies en gemeenten. Sinds 1990 behoort het tot de taken van de Minister van Binnenlandse Zaken om de decentralisatie ten behoeve van gemeenten te bevorderen (art. 117, gemeentewet).

De inrichting van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat kan worden gekarakteriseerd door de begrippentrijs: eenheid – spreiding – samenwerking.

De eenheid wordt verbeeld door onze centrale (nationale) rechtsgemeenschap, nl. het Rijk. Het toezicht dat vanuit het Rijk kan worden uitgeoefend, vormt een waarborg voor het in stand blijven van de eenheidsstaat.

Spreiding laat zich zien in het bestaan van decentrale rechtsgemeenschappen (provincies, gemeenten, waterschappen) die een zekere mate van autonomie kennen. Hierdoor krijgt de decentralisatie gestalte.

Samenwerking komt tot uitdrukking in het opvangen van de maatschappelijke dynamiek en complexiteit.

Eenzijds wordt onderkend in onze rechtsstaat dat de centrale overheid niet vanuit 'Den Haag' sturing en uitvoering kan geven aan alle politiek-bestuurlijke processen. Anderzijds zijn de decentrale overheden onvoldoende toegerust om in hun eentje aan menig maatschappelijk probleem het hoofd te bieden. Een en ander noopt tot samenwerking tussen de gemeenten (en provincies) onderling en tussen deze besturen en het Rijk.

Ook veiligheid steeds meer gedecentraliseerd

Sinds het einde van de vorige eeuw is ook de verantwoordelijkheid voor het brede veiligheidsdomein in toenemende mate gedecentraliseerd. Burgemeesters hebben bijvoorbeeld meerdere bestuursrechtelijke bevoegdheden gekregen om, naast de toepassing van het strafrecht, preventief en/of corrigerend in te grijpen in de persoonlijke levenssfeer van inwoners uit zijn gemeente. Onderliggend is het besef gegroeid dat het brede veiligheidsdomein een groot aantal deeldomeinen beslaat. Naast de politie-justitie-keten en hun justitiële partners en de organisaties die zorg dragen voor de fysieke veiligheid (brandweer, rampenbestrijding), zijn ook de partijen uit de domeinen jeugdzorg, verslavingszorg, (geestelijke) gezondheidszorg, onderwijs, sociale zaken, welzijnswerk en maatschappelijk werk sterker in beeld gekomen omdat ook zij, vaak in multidisciplinaire zin, bijdragen aan en invloed hebben op de veiligheid en leefbaarheid van een stad of dorp.

Door de decentralisatie van de Jeugdwet, de AWBZ/WMO en de Participatiewet per 1 januari 2015 is de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de brede veiligheidsportefeuille nog verder versterkt en verdiept. De burgemeester ontleent primair zijn rol hierin door zijn wettelijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde, samen met de bestuursrechtelijke mogelijkheden die hij daarbij heeft.

Het College van Burgemeester en Wethouders is gezamenlijk verantwoordelijk voor de 'aanpalende' bovengenoemde domeinen waarbij de Gemeenteraad de kaders van het (brede) veiligheidsbeleid vastlegt en op uitvoering toetst.

Regierol gemeenten zeer relevant

In lijn met de in betekenis toenemende verantwoordelijkheid van gemeenten voor de brede veiligheidsportefeuille en in lijn met het groeiende besef dat het zorgdragen voor veiligheid en het bestrijden van onveiligheid in veel gevallen niet alleen kan worden bereikt door toepassing van het strafrecht, dragen de gemeenten vanaf 1 januari 2013 de regierol over de Veiligheidshuizen.

Uiteraard zal een zware crimineel die zich bijvoorbeeld bezig houdt met grootscheepse drugshandel en niet terugdeinst voor afrekeningen in het criminele circuit primair via het strafrecht worden aangepakt. Een ernstig verward persoon, met een lange geschiedenis in de geestelijke gezondheidszorg, die regelmatig een winkeldiefstal pleegt en zijn woonomgeving tot last is, zal echter door een strafrechtelijke aanpak alleen niet geholpen zijn.

Juist bij de aanpak van complexe problematiek, waarbij, naast (in veel gevallen) strafrechtelijke feiten een rol spelen, ook (meerdere vormen van) zorgproblematiek aan de orde is, is de regisserende rol van de gemeente zeer relevant.

Dit vraagt veel van gemeenten. En zoals hiervoor is beschreven hebben nog (lang) niet alle gemeenten deze verantwoordelijkheid scherp in beeld en vervolgens opgepakt en organisatorisch vorm gegeven. Gemeenten zullen, om hun centrale, coördinerende rol te kunnen waarmaken in het brede (zorg- en) veiligheidsdomein, nieuwe verbindingen binnen hun eigen organisatie (en tussen portefeuillehouders in het College van Burgemeester en Wethouders) moeten leggen. In de praktijk is in veel gemeenten te constateren dat de directies/afdelingen die zich binnen een gemeente met openbare orde en veiligheid bezig houden en de directies/afdelingen die verantwoordelijk zijn voor (jeugd)zorg, onderwijs, sociale zaken, WMO, etc. elkaar nog niet gemakkelijk vinden.

Het veiligheidsdomein is complex

De nieuwe, versterkte rol van gemeenten is ook van invloed op de partners in het justitiële domein. Binnen het Openbaar Ministerie vraagt de noodzakelijke samenwerking en kennisdeling met niet-justitie partners om een omslag in denken en handelen. Dit proces is op dit moment nog volop gaande en geeft de nodige stof tot discussie.

De vorming van de Nationale politie, met alle reorganisatieperikelen, lijkt contrair te lopen met de toegenomen gemeentelijke verantwoordelijkheid binnen het brede veiligheidsdomein. Formeel draagt de Minister van Veiligheid en Justitie c.q. de korpsleiding van de Nationale Politie verantwoordelijkheid voor het beheer van de politieorganisatie. Het gezag over de politie is bij de burgemeester gebleven en de gemeenteraad draagt verantwoordelijkheid voor het lokale veiligheidsbeleid. De werkelijkheid is in de praktijk in meerdere opzichten complexer. De politieke partijen in het Parlement voelen zich met enige regelmaat geroepen de Minister te bevragen over (ernstige) lokale incidenten. Daar komt bij dat grote incidenten, zoals terreuraanslagen en de dreiging daarvan, van (inter-)nationale betekenis zijn en grote invloed hebben op het veiligheidsgevoel van burgers. Nationaal veiligheidsbeleid en internationale samenwerking in de veiligheidsketen is dan ook, naast lokaal veiligheidsbeleid, zondermeer noodzakelijk en vereist. Gemeentegrenzen en ook landsgrenzen spelen bij veel veiligheidskwesties immers niet of nauwelijks een rol. Ook is het belang en de invloed van de (sociale) media bij veiligheidsvraagstukken groot. En deze invloed laat zich geografisch nauwelijks beperken.

Het dagelijks sturen op veiligheid is in belangrijke(re) mate een lokale verantwoordelijkheid. Het voeren van regie op de aanpak van complexe veiligheidsvraagstukken en –casussen is een logisch gevolg daarvan. Tegelijkertijd is veiligheid zo complex dat samenwerking tussen de diverse domeinen in een aantal zaken niet alleen op lokale (of regionale) schaal kan plaatsvinden.

Veiligheidshuizen faciliteren het samenbrengen van kennis vanuit diverse domeinen. De betekenis en adequate aanpak van complexe problematiek vanuit het brede veiligheidsveld staat daarbij centraal. Gemeenten zijn daarbij regievoerder, stimulator en coördinator. Zeker wanneer concrete problematiek zich lokaal of regionaal voordoet en samenwerking tussen de diverse veiligheidspartijen evident noodzakelijk is (bijvoorbeeld bij de aanpak van radicalisering of bij het indringende vraagstuk rond verwarde personen) wordt de regierol vanuit gemeenten stevig opgepakt. In de komende tijd zal de verantwoordelijkheid en de rolinvulling van de gemeenten zich verder moeten internaliseren.

¹ Deze paragraaf is ontleend aan het Compendium voor Politiek en Samenleving en aan Th. Holterman, Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, Hoofdstuk 7

V OP WEG NAAR 2020: DE BESCHOUWING

De Veiligheidshuizen zijn gestoeld op de overtuiging dat voor de aanpak c.q. afdoening van complexe (veiligheids-)problematiek het delen van informatie uit verschillende domeinen die geneigd lijken gescheiden van elkaar te functioneren, meerwaarde heeft. Door de justitieketen te verbinden met (de bestuursrechtelijke mogelijkheden van) het lokale bestuur en met het brede domein van zorg en welzijn kan complexe problematiek in veel gevallen –persoonlijk en maatschappelijk– betekenisvoller worden opgepakt. De lichte organisatorische vorm die het Veiligheidshuis voor deze verbinding biedt ontleent primair zijn kracht aan de inzet en motivatie van de mensen die deze netwerksamenwerking tot stand brengen. Het is niet wenselijk om het Veiligheidshuis verder te institutionaliseren. Immers, het Veiligheidshuis functioneert weliswaar primair op grond van het Landelijk Kader maar de concrete invulling vindt plaats op basis van de door de partners gezamenlijk gemaakte (bestuurlijke) keuzes in het werkgebied van het Veiligheidshuis. De zaken die door het Veiligheidshuis worden opgepakt moet eerst en vooral aansluiten op de (acute) complexe problematiek die zich in het werkgebied voordoet.

De hiervoor genoemde visie die ten grondslag ligt aan het ontstaan van de Veiligheidshuizen is, ondanks de dynamiek van alle veranderingen waaraan (ook) de Veiligheidshuizen onderhevig zijn, nog steeds de stip aan de horizon. Bij de verdere doorontwikkeling van de gewenste netwerksamenwerking waarbij het blijft gaan om het –onder gemeentelijke regie– komen tot een persoonlijke en maatschappelijk relevante aanpak van complexe problematiek is het van belang de volgende zaken in ogenschouw te nemen.

- Er is sinds enkele jaren sprake van een belangrijke en ingrijpende decentralisatie van het sociaaljuridische domein. Gemeenten hebben de taken en het budget op het gebied van (jeugd)zorg, werk, inkomen en maatschappelijke ondersteuning gekregen. De burgemeester heeft vanwege zijn verantwoordelijkheid voor lokale, integrale veiligheid ook zeggenschap (gezag) over de taakuitvoering van de politie. De burgemeester wordt (of is ?) daarmee dé bestuurder en de gemeente hét bestuurlijk middelpunt van de samenleving, ook als het om veiligheid gaat. De kunst die daarbij geleerd en opgepakt moet worden is gelegen in de regievoering. Gezien de regionale en landelijke organisatie van de sanctie-uitvoering is inbedding van de sanctie in gemeentelijke dienstverlening en de rol van de burgemeester daarbij nog niet vanzelfsprekend.¹
- De toegevoegde waarde van een domein overstijgende aanpak bij complexe problematiek wordt door alle partijen die betrokken zijn bij het zorg- en veiligheidsdomein zeer breed gedeeld. Tegelijkertijd is de werkelijkheid weerbarstig. Belemmeringen zijn onder meer de zoektocht naar een goede balans tussen zaakgericht- en persoonsgericht werken, de werkdruk bij verschillende partners, onbekendheid met de structuur die in en om het Veiligheidshuis aanwezig is en een grote interngerichte houding vanwege de ingrijpende veranderingen in de eigen organisatie en taakveld.
- Er vindt een verschuiving plaats van autonome instituties naar samenwerking in ketens en van ketens naar netwerken. Organisaties betrokken bij het brede veiligheidsveld verlaten (soms schoorvoetend) hun eigen stellingen. Samenwerken wordt steeds meer als norm beleeden. Het zogenoemde ‘keten- of proces denken’ waarin samenwerken gelijk is aan ‘goed op elkaar aansluiten’, maakt steeds meer plaats voor netwerk-denken, waarin samenwerken bestaat uit met zijn allen een aanpak voor het individu of gezin bepalen.

De communicatie (andere 'talen', infrastructuur en informatie-uitwisseling) blijkt dan vaak een probleem. En ook de financiële en juridische werkelijkheid staat de netwerk-samenwerking nog in de weg.²

- Het beeld van veiligheid en criminaliteit verandert. Er is sprake van een daling van de criminaliteit, zowel geregistreerd als in slachtofferenquêtes. Tegelijkertijd is er een toename van mensen met complexe problematiek. In de strafketen zien we een groter aandeel psychiatrische patiënten en meer licht verstandelijke beperkten. Hierbij moet worden aangetekend dat niet altijd duidelijk is of die toename 'slechts' het gevolg is van meer aandacht voor die problematiek. Verschillende verklaringen voor de criminaliteitsdaling passeren de revue, maar een gevalideerde ontbreekt nog. Gelet op historische schommelingen is een toename echter niet uit te sluiten. Dan kan het ook echter wel gaan om nieuwe verschijningsvormen, soms een hype, of nieuwe criminaliteit zoals cybercrime.³
- De brede maatschappelijke ontwikkeling zoals hierboven is aangegeven heeft er toe geleid om in netwerkverbanden te gaan samen werken. De huidige juridische, financiële, organisatorische en inhoudelijke structuren vormen echter (nog) een grote belemmering om de ingeslagen weg verder te optimaliseren. Dat geldt ook voor de huidige privacyregelgeving en de tegengestelde (juridische en maatschappelijke) opvattingen daarover.
- Waar de domein overstijgende netwerk-samenwerking vooral decentraal moet plaatsvinden is het een nationale verantwoordelijkheid om de hierboven genoemde belemmeringen weg te nemen. De rijksoverheid lijkt zich vooralsnog onvoldoende bewust van de noodzaak om deze verantwoordelijkheid adequaat op te pakken.
- Het is in dit verband noodzakelijk dat er een landelijke aanpak komt van de privacyregelgeving met betrekking tot de domein overstijgende aanpak in het Veiligheidshuis. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie zou dit moeten oppakken en in goed overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Openbaar Ministerie en de vereniging van managers van de Veiligheidshuizen moeten komen tot wet- en regelgeving die past op de actuele situatie waarin samenwerken en dus informatiedeling de norm is. De doorontwikkeling en implementatie van een goed werkend informatie/registratiesysteem is daaraan onlosmakelijk verbonden.
- Een groot aantal gemeenten lijkt zich nog maar beperkt bewust van hun centrale regierol met betrekking tot het integrale veld van zorg en veiligheid. Gemeentelijke organisaties zullen moeten investeren in de noodzakelijke dwarsverbanden binnen hun organisatie en in de verbinding met externe partijen om hun noodzakelijke, maar ook vaak intern versnipperde kennis in te kunnen brengen bij de aanpak van complexe problematiek.
- Ook binnen de Colleges van Burgemeester en Wethouders is het beleggen van de regierol een punt van noodzakelijke aandacht. In veel gemeenten is de burgemeester dé verantwoordelijke voor het brede veiligheidsdomein terwijl in andere gemeenten de verschillende aspecten binnen dit domein zijn verdeeld over diverse portefeuillehouders. Niet alleen de burgemeesters maar juist ook de wethouders belast met (jeugd)zorg, de uitvoering van de WMO, onderwijs en sociale zaken moeten goed zijn aangehaakt bij de aanpak van complexe problematiek op het overlappende terrein van zorg en veiligheid.

- Het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten kunnen (wellicht in samenwerking met het Genootschap van Burgemeesters en de Wethoudersvereniging) een belangrijke rol vervullen bij het informeren over en trainen van gemeentebestuurders en -ambtenaren met betrekking tot hun verantwoordelijkheid als regievoerder in het brede zorg- en veiligheidsveld.
- Een doorgaande inzet op scholing en verdere professionalisering van de proces- en casusregisseurs in de Veiligheidshuizen is van groot belang. Het risico ligt op de loer dat er vooral veel wordt gepraat tussen partijen maar weinig wordt gestuurd op het effectief en efficiënt bereiken van een betekenisvolle aanpak en het gestructureerd monitoren daarvan.
- De belangrijke en voor de samenleving betekenisvolle inzet van de (partners in de) Veiligheidshuizen zal de komende tijd beter voor het voetlicht moeten komen. Enerzijds door het meten en publiceren van resultaten en anderzijds door te investeren in het verbinden van het openbaar bestuur (landelijk en lokaal) met de dringend noodzakelijke, domein overstijgende, aanpak van complexe vraagstukken en problemen.
- Veiligheidshuizen hebben een minimale grootte nodig om effectief en efficiënt te kunnen werken en om in voldoende mate de noodzakelijke partners aan zich te kunnen binden. Tegelijkertijd moet de geografische schaal ook niet zo groot worden dat de afstand tot de gemeenten in het werkgebied te groot wordt. In de praktijk zou aansluiten bij de schaal en dus het aantal van de Veiligheidsregio's in ons land voor de hand liggen.

¹ Koers en kansen voor de sanctie-uitvoering

² Koers en kansen voor de sanctie-uitvoering

³ Koers en kansen voor de sanctie-uitvoering

VI OP WEG NAAR 2020: DE AGENDA

De Veiligheidshuizen zijn anno 2016 overal nog volop in ontwikkeling. Waar nut en noodzaak van domein overstijgende samenwerking en kennisdeling om te komen tot een betekenisvolle afdoening en aanpak van complexe problematiek zeer breed wordt gedeeld en ervaren, is en blijft het noodzakelijk de komende jaren inzet te plegen op een aantal zaken. In dit laatste hoofdstuk wordt een concrete opsomming gegeven van onderwerpen die de komende tijd op de agenda van de Veiligheidshuizen moeten staan of die geagendeerd moeten worden bij de partners die betrokken zijn bij het Veiligheidshuis.

Het Veiligheidshuis

- De afgelopen jaren waren het, in een deel van de Veiligheidshuizen, vooral de Politie en het Openbaar Ministerie/Justitieketen die zaken ter tafel van het Veiligheidshuis hebben gebracht. In het andere deel van de Veiligheidshuizen waren dat juist meer de gemeenten en de zorgpartners. Deze beide toegangslijnen zullen de komende jaren blijven bestaan. De verwachting is echter dat de 'ingang' van de gemeenten (versterkt door de opkomst van de sociale wijkteams en met inbegrip van Jeugdzorg en andere gemeentelijke diensten en partners) in omvang en betekenis zal toenemen.
- Veilig Thuis zal een nieuwe toegangslijn worden. Om dat goed en concreet vorm te geven moet in een aantal Veiligheidshuis-regio's nog het nodige gedaan worden. Huiselijk geweld en kindermishandeling (of dreiging daarvan) vragen om een adequate en brede aanpak. Schokkende voorvallen in het verleden hebben aangetoond dat vele partijen kennis hadden van de situatie maar onvoldoende in staat waren gebleken deze kennis in voldoende mate te delen en op basis daarvan tot een gezamenlijke aanpak te komen. Als Meldpunt is Veilig Thuis een eerstelijns organisatie. Tegelijkertijd ligt de kracht van Veilig Thuis in het delen van informatie met de (gemeentelijke) zorgpartners en met de justitiepartners in het Veiligheidshuis. Ook kan omgekeerd informatie over huiselijk geweld en kindermishandeling via deze (gemeentelijke en justitiële) partners met Veilig Thuis worden gedeeld. De rol en positie van Veilig Thuis moet in het bredere veiligheids- en zorgverband scherper worden geformuleerd.
- De vierde toegangslijn wordt gevormd door de GGZ-instellingen. In het werkgebied van ieder Veiligheidshuis moeten concrete en heldere afspraken gemaakt worden tussen het Veiligheidshuis, de GGZ-instellingen en de gemeenten om deze 'ingang' goed te borgen. De noodzakelijke en politiek-bestuurlijk wenselijke aanpak van verwarde personen en verslaafden (die voor overlast zorgen in de woonomgeving) vraagt om heldere, bindende afspraken om te komen tot een domein overstijgende en zo goed mogelijke aanpak.
- De Veiligheidshuizen moeten (blijven) investeren in professionalisering door het ontwikkelen en geven van trainingen aan procesregisseurs, casusregisseurs en de participanten vanuit de diverse domeinen. Casusbesprekingen en –monitoring moeten zo efficiënt en effectief mogelijk verlopen en leiden tot voor iedereen heldere conclusies: wie is casushouder, wie doet wat, wanneer wordt de voortgang besproken, wat is het beoogde resultaat, enz. Een

'klant' van het Veiligheidshuis is vooral geholpen bij een multidisciplinair opgestelde aanpak én bij een consequente en accurate uitvoering daarvan. Niet in alle Veiligheidshuizen wordt gewerkt met casusregisseurs. Echter, welke benaming ook gebruikt wordt of hoe het ook georganiseerd wordt, na het vaststellen van de aanpak moet er iemand zijn die eindverantwoordelijk is voor de uitvoering.

- In samenspraak met de stuurgroep/het bestuur van het Veiligheidshuis moet voldoende focus worden aangebracht met betrekking tot de casussen die besproken worden. Beter minder casussen goed aanpakken dan verdrinken in teveel problematiek! Overigens wordt de term 'complex' verschillend gedefinieerd. Ook maatschappelijke, urgente problematiek, waar politiek-bestuurlijk grote aandacht voor is, kan besproken worden in het Veiligheidshuis. Het aanbrengen van focus in de veelheid van problematiek die op het Veiligheidshuis af kan komen heeft, naast het toepassen van het complexiteit-criterium, dus ook een politiek-bestuurlijke component. Het is de taak van de stuurgroep/het bestuur om hier (mede) keuzes in te maken. De combinatie van complexe problematiek, zoals vastgelegd in het Landelijk Kader, en lokaal/regionaal ervaren maatschappelijke, urgente problematiek op de agenda van het Veiligheidshuis sluit aan bij de visie die zich ontwikkelt binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- In het kader van de hiervoor genoemde maatschappelijke, urgente problematiek kiezen sommige stuurgroepen van Veiligheidshuizen (bijv. Haaglanden en Arnhem) er voor zich intensief bezig te houden met radicalisering en polarisatie. Het gaat hierbij vooral om het versterken van de informatiepositie door het verzamelen en verbinden van informatie en het delen van informatie tussen Veiligheidshuizen onderling en met de politie/justitie/inlichtingendiensten.
- Wet- en regelgeving met betrekking tot privacy is onmisbaar. Het is noodzakelijk dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie start met het project "Privacy en het Veiligheidshuis" om op zo kort mogelijke termijn te komen tot heldere en werkbare privacyregels. Belangrijk is dat de doelstelling van domein overstijgend overleg en kennisdeling tussen de partijen in het Veiligheidshuis wordt gediend door deze privacyregels. Het Ministerie trekt dit project waarbij intensief overleg met (in ieder geval) het Openbaar Ministerie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de managers van de Veiligheidshuizen plaats vindt.
- Ook is het noodzakelijk om op zo kort mogelijke termijn een goed functionerend uniform informatie en registratiesysteem voor alle Veiligheidshuizen (en dus voor al hun partners) in te voeren.
- De Veiligheidshuizen ontwikkelen (verder) objectieve en onafhankelijke resultaatmetingen van de domein overstijgende aanpak. Niet alleen voor de medewerkers en de direct betrokken bestuurders is dit nodig maar ook voor de bredere (politiek-bestuurlijke en maatschappelijke) context van de Veiligheidshuizen.
- Het is van belang een juiste balans te vinden tussen enerzijds de gewenste participatie van alle partijen in het Veiligheidshuis en anderzijds de noodzakelijke betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid van alle gemeenten voor het Veiligheidshuis. Eén Veiligheidshuis per Veiligheidsregio lijkt daartoe voor de hand te liggen.

- De stuurgroepen van de Veiligheidshuizen kunnen zich ontwikkelen tot een meer reguliere bestuursvorm met een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. Belangrijk is dat zowel de landelijk georganiseerde partners als de gemeenten met hun lokale en regionale partners in voldoende mate zijn vertegenwoordigd in zowel het AB als het DB. Daarnaast is het van belang dat de leden van het AB en DB zich intensief verbonden voelen met de doelstelling van het Veiligheidshuis.
- Het maken van een regionaal (of lokaal) escalatiemodel, waarbij voor alle partijen duidelijk is wie wat wanneer doet wanneer een complex probleem zich voordoet kan heel goed bruikbaar zijn. In enkele Veiligheidshuisregio's (bijv. Friesland) wordt daar reeds mee gewerkt. Het opstellen en gebruiken van een escalatiemodel kan zeer behulpzaam zijn bij de professionalisering van de betrokken medewerkers van de partners van het Veiligheidshuis. (sociale wijkteams, beleidsmedewerkers veiligheid, stadsmariniers, officieren van justitie, medewerkers van Veilig Thuis, reclasseringsswerkers, enz.)
- De managers van de Veiligheidshuizen verstaan zich zeer goed met de politiek-bestuurlijke werkelijkheid in hun werkgebied en met de belangen en omstandigheden die bij de participanten spelen. De verbinding met het in ontwikkeling zijnde sociale domein (en uiteraard met het veiligheidsdomein) binnen alle gemeenten in het werkgebied vraagt de komende tijd veel aandacht.
- De Veiligheidshuizen ontwikkelen zich tot hét informatieknoppunt en kenniscentrum voor de aanpak van complexe veiligheids- en zorgproblematiek. Ze zijn deskundig, professioneel, flexibel en goed aanspreekbaar voor alle partners. Ze ondersteunen, waar nodig, gemeenten bij het vormgeven van de regierol over de aanpak van complexe problematiek.

De Gemeenten en de Zorg

- In een aantal gemeenten is er (reeds) een goede dwarsverbinding tussen de directie/afdeling veiligheid en de directies/afdelingen waarbinnen het sociale domein en de sociale wijkteams ressorteren. In een fors aantal gemeenten blijkt deze samenwerking om tal van redenen echter nog onvoldoende tot stand te komen. Om als gemeenten, vanuit het brede scala van portefeuilles en medewerkers, goed aangesloten te kunnen zijn bij, en de relevante en beschikbare kennis in te kunnen brengen aan de tafels van, de Veiligheidshuizen, is het tot stand brengen (en monitoren) van deze interne, ambtelijke samenwerking van groot en wezenlijk belang.
- De gemeenten zijn regievoerder van het Veiligheidshuis. Dit vraagt om heldere afspraken (bijv. rol/positie centrumgemeente, samenstelling bestuur Veiligheidshuis, betrokkenheid van wethouders zorg, aanbrengen van focus met betrekking tot de te bespreken problematiek) in de het bestuur van het Veiligheidshuis (in delen van het land mogelijk ook in het Regionale en/of Districtelijke Veiligheidsoverleg/Politiebestuur dan wel in het bestuur van de Veiligheidsregio). Alle Colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten die deelnemen in een Veiligheidshuis moeten betrokken zijn bij het maken van deze afspraken.

- Binnen de Colleges van Burgemeester en Wethouders moeten heldere afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheids- en rolverdeling met betrekking tot de aanpak van complexe casussen binnen de gemeente en de aanpak daarvan in de eigen organisatie en (of) in het Veiligheidshuis tussen de (betrokken) portefeuillehouders. Bij sommige complexe casussen is het noodzakelijk dat er voldoende doorzettingsmacht (intern én extern) is geregeld. In veel kleinere gemeenten zal de burgemeester deze rol vervullen. In grotere gemeenten zal dat vaak in eerste instantie ambtelijk belegd worden.
- Het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, kunnen (zo mogelijk en desgewenst in samenwerking met het Genootschap van Burgemeesters en de Wethoudersvereniging) ondersteuning bieden aan de gemeenten om hun regierol bij de aanpak van complexe problematiek en de samenwerking in de Veiligheidshuizen goed in te kunnen vullen.
- De sociale wijkteams zullen in de praktijk tegen tal van zorgelijke situaties aanlopen. Het is een onderdeel van de noodzakelijke professionaliteit van de medewerkers in deze teams om op het juiste moment kennis te delen en op te halen bij partners die niet tot het wijkteam behoren. Gemeenten moeten zorgdragen voor die professionaliteit binnen de wijkteams. Naast uitstekende, binnengemeentelijke, verbindingen is een open en goede verbinding met het Veiligheidshuis daarvoor noodzakelijk.
- Er zijn in allerlei gemeenten en regio's in het land interessante en leerzame wijzen van aanpak te ontdekken. Zo wordt er in een aantal gemeenten gewerkt met lokale tafels waar complexe zaken worden besproken als niveau tussen de lokale professionals in de sociale wijkteams en het Veiligheidshuis. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten kan een goede rol vervullen door 'best practices' van gemeenten in het veiligheids- en zorgdomein meer bekendheid te geven.
- Veel van de complexe problematiek die in Veiligheidshuizen besproken wordt heeft een relatie met schulden, opleiding en huisvesting. Goede contacten en afspraken met relevante partijen in dit verband (Sociale Diensten, Regionale Opleidingscentra, Woningcorporaties) zijn noodzakelijk om tot een effectieve aanpak te komen.
- 'One size fits all' bestaat niet in gemeenteland en ook niet in de Veiligheidshuizen. Er is diversiteit en er moet maatwerk geleverd worden. Wat nodig is in Amsterdam zal in Drenthe anders liggen. Naast regionale verschillen in problematiek, in aanpak en cultuur zijn het uiteindelijk de mensen in de gemeenten en in de Veiligheidshuizen en bij alle betrokken partijen die het verschil maken.

De Justitiepartners

- Het is wenselijk om met het Openbaar Ministerie het gesprek aan te gaan over de mogelijkheid om te komen tot een zekere verdeling van de (criminele) zaken die primair een juridische, zaakgerichte afdoening vereisen en de zaken die (soms slechts een beperkt) onderdeel blijken te zijn van een bredere, complexe, persoonlijke problematiek en derhalve om een persoonsgerichte, domein overstijgende benadering vragen.

- Om te komen tot een (voor de persoon én voor de samenleving) betekenisvollere aanpak van personen die zware criminele feiten plegen lijkt het Veiligheidshuis, mede door haar lichte institutionele vorm, in de meeste gevallen onvoldoende geëquipeerd zijn. Tegelijkertijd is het wenselijk dat er door en samen met het Openbaar Ministerie en de wetgever nagedacht wordt over betekenisvollere interventies na het plegen van ernstige criminele feiten. Of het Veiligheidshuis in de toekomst hierin meer betekenis kan krijgen kan bij die overwegingen betrokken worden.
- De Politie combineert opsporing en vervolging van criminaliteit en het handhaven van de openbare orde met de inzet van, met name, wijkagenten die betrokken zijn op de bredere leefbaarheidsproblematiek van zijn of haar wijk. Met betrekking tot de domein overstijgende aanpak in de Veiligheidshuizen is juist deze laatste politietaak van groot belang. De aansturing van de politie in het licht van capaciteit en prioriteit, met de mogelijke spanning tussen nationaal beheer en lokaal gezag zoals eerder genoemd, zal de komende tijd de nodige aandacht vragen.
- De overige justitiepartners zullen, in de context van vele veranderingen, hun plek opnieuw moeten vinden en waarmaken. Met name de inzet van de Reclasseringspartijen met betrekking tot de nazorg aan ex-gedetineerden vraagt, in samenspraak en afstemming met de gemeenten, om heroverweging en een nadere invulling.

Imago

- De goede en noodzakelijke informatiedeling en netwerksamenwerking in de aanpak van complexe problematiek die in de samenleving op tal van plaatsen merkbaar en zichtbaar is heeft helaas soms het imago van veel praten en weinig doen. Gelukkig is de werkelijkheid geheel anders. De Veiligheidshuizen hebben laten zien dat hun aanpak en werkwijze ontegenzeggelijk persoonlijke en maatschappelijke meerwaarde oplevert. Het objectief meten van de afname van recidive en van de zorgbehoefte en het publiceren van deze resultaten is noodzakelijk om het belang van de waardevolle aanpak te onderstrepen.
- Op verschillende niveaus is het van belang om breder te communiceren over de inzet en betekenis van de Veiligheidshuizen. Mede in het licht van de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer is het belangrijk om de toegevoegde waarde en maatschappelijke betekenis van de betekenisvolle aanpak van complexe veiligheidsproblemen door de partners in het Veiligheidshuis beter voor het voetlicht te krijgen.