

QUICK SCAN VEILIGHEIDSHUIZEN

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
Mr. drs. R. Dammen
L.P. van der Varst, MSc
Dr. E. Bervoets
J. Dobbelaar, MSc
V.J. van Bolhuis, MSc
T. Luiten

Den Haag, 8 mei 2008 (herziene versie 11 juli 2008)
285/03.c

Managementsamenvatting Quick Scan Veiligheidshuizen

Aanleiding

In 1997 werden de eerste Justitie in de Buurt (Jib) kantoren opgericht. In 2002 werd in Tilburg het eerste Veiligheidshuis geopend. Na de evaluatie van Jib kwam in 2005 Jib 'Nieuwe Stijl'. In 2007 besluit het Kabinet dat er een landelijk dekkend systeem van Veiligheidshuizen komt. Dit was aanleiding voor de VNG om het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) te vragen een Quick Scan uit te voeren naar de organisatorische randvoorwaarden voor het goed functioneren van het Veiligheidshuis en de invulling van de regierol van de gemeente. Het is een verkennend onderzoek naar het concept Veiligheidshuis (organisatie, doelstellingen, taken, sturing, partners), dilemma's waarmee zij in praktijk te maken hebben en voorwaarden voor adequaat functioneren. Het is een kwalitatief onderzoek, waarin door middel van bureaustudie, interviews en werkbezoeken getracht is een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van het concept Veiligheidshuis.

De hoofdvraag van de Quick Scan luidt: *Wat zijn de organisatorische randvoorwaarden voor het goed functioneren van het Veiligheidshuis en op welke wijze kan de gemeente ten aanzien van het Veiligheidshuis invulling geven aan haar regierol?*

De onderzoekers hebben zichzelf, in afstemming met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de volgende doelstellingen gesteld:

- Een verkenning van het concept Veiligheidshuis, de verschillende varianten, de organisatiestructuur en de problematiek waartoe het instrument wordt ingezet;
- Het formuleren van voorwaarden voor adequaat functioneren van Veiligheidshuizen, knelpunten en best practices;
- Het verkennen van de vraag op welke wijze gemeenten –in en met het instrument Veiligheidshuis- invulling kunnen geven aan hun regierol op het gebied van de lokale veiligheidsproblematiek;
- Het opstellen van aanbevelingen voor het adequaat functioneren van Veiligheidshuizen.

Het Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis kan worden gedefinieerd als: *een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgeoriënteerde aanpak van criminaliteit en het bevorderen van de sociale veiligheid.* Veiligheidshuizen zijn er in verschillende soorten en maten. Ook is het Veiligheidshuis niet uniek. Verschillende initiatieven en samenwerkingsverbanden met andere namen kunnen onder de noemer 'Veiligheidshuis' worden geschaard. Niettemin hebben Veiligheidshuizen een aantal kenmerken gemeenschappelijk, namelijk: de drie kernthema's (veelplegers, huiselijk geweld, risicojeugd), probleemgeoriënteerde benaderingswijze, integrale aanpak en de deelnemende kernpartners. De belangrijkste verschillen worden gevormd door:

- *Partners: Partners:* De basis van het Veiligheidshuis bestaat uit het openbaar ministerie, de politie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en de gemeente. De bezetting van het Veiligheidshuis bestaat daarnaast uit een per Veiligheidshuis wisselend aantal organisaties en instanties.
- *Omvang (geografisch bereik):* voor sommige gemeenten is één Veiligheidshuis voldoende, voor andere is het beter om per wijk een Veiligheidshuis in te richten, in weer andere gevallen is een regionaal Veiligheidshuis de beste oplossing.
- *Thema's:* Veiligheidshuizen kunnen hun eigen doelstellingen bepalen, zoals de aanpak van veelplegers, huiselijk geweld en jeugd, afhankelijk van wat er in het gebied speelt.
- *Type samenwerkingsverband:* verschillende samenwerkingsverbanden zijn mogelijk. Sommige Veiligheidshuizen hebben een samenwerkingsconvenant. Eén Veiligheidshuis (Oss) is ondergebracht in een stichting, andere Veiligheidshuizen hebben de samenwerking niet formeel bekrachtigd. De keuze voor het type samenwerkingsverband is grotendeels afhankelijk van het geografische bereik van het Veiligheidshuis (wijk, gemeente, district, regionaal).
- *Ontwikkelingsstadium:* er is een grote variatie in de fase van ontwikkeling waarin Veiligheidshuizen verkeren. Sommige Veiligheidshuizen zijn al enkele jaren operationeel, andere zijn pas begonnen of nog in oprichting.

De problematiek en de oplossing

Voor welk probleem is het Veiligheidshuis eigenlijk een oplossing? Onderscheid kan worden gemaakt tussen een (maatschappelijk) veiligheid- en criminaliteitsprobleem en een organisatorisch probleem. Het maatschappelijke probleem is de structurele criminaliteit en overlast door jongeren en veelplegers. De daders hebben niet alleen een probleem met justitie maar hebben vaak te maken met diverse problemen zoals werkloosheid, verslaving, gebrek aan inkomen en huisvestingsprobleem. De problematiek is aldus complex en divers en vraagt daarmee om een multidisciplinaire, integrale aanpak.

Daarnaast is er een organisatorisch probleem. De aanpak vanuit afzonderlijke disciplines blijkt niet afdoende om de sociale veiligheid te verhogen. Daarenboven is er een wildgroei aan overleggrems waarin verschillende partijen participeren. Er wordt veel overlegd, maar aan de uitvoering wordt niet voldoende toegekomen. Ondanks de vele vergaderingen ontstaan informatiegaten omdat er geen uniform beleid is en geen uniforme werkwijze. Bovendien worden deze overleggrems gekenmerkt door een vrijblijvendheid voor de betrokken partners. Het Veiligheidshuis probeert structuur aan te brengen in de wildgroei aan overleggrems en kiest voor een integrale netwerkbenadering.

Het Veiligheidshuis moet voor deze problematiek een oplossing zijn. De meerwaarde van het Veiligheidshuis ligt hierin dat de partners op één locatie werken en een netwerkorganisatie vormen waarin de partners parallel en integraal aan een casus kunnen werken. De centrale gedachte binnen het Veiligheidshuis is dat veiligheidsproblematiek integraal aangepakt dient te worden omdat de problematiek meerdere componenten die niet los van elkaar kunnen worden gezien zoals huisvestings-, inkomens- en verslavingsproblematiek. Het verbinden van de justitie- en zorgketen en optimalisering van de onderlinge samenwerking tussen partners is vanuit deze gedachte essentieel. Enkele kernwoorden zijn: samenwerking, onderling delen van informatie, preventie en repressie, nazorg, daders en slachtoffers. Het Veiligheidshuis is

een informatieknoppunt voor alle partners en een centraal overheidsloket voor de cliënten.

Knelpunten

Bij de oprichting en het dagelijks functioneren worden de partners in het Veiligheidshuis geconfronteerd met verschillende knelpunten. De volgende knelpunten zijn tijdens het onderzoek (literatuurstudie, interviews en expertsessie) naar voren gekomen:

- *Weerstand*: Een Veiligheidshuis in oprichting kan geconfronteerd worden met weerstand, zowel top-down als bottom-up. Het is noodzakelijk dat politiek, bestuur en deelnemende veiligheidspartners zich committeren aan deelname aan het samenwerkingsverband.
- *Financiering*: De subsidieverstrekking vanuit het ministerie van Justitie is beëindigd. Er is onzekerheid over financiering in de toekomst.
- *Afdwingbaarheid (mandaat/doorzettingsmacht) en regie*: Binnen Veiligheidshuizen speelt de regievraag op meerdere niveaus: op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Een knelpunt in de regievoering bij het Veiligheidshuis vormt de afwezigheid van een hiërarchische relatie tussen partijen. In het Veiligheidshuis ligt de regie deels bij de gemeenten, deels bij het OM en soms ook voor een deel bij de ketenpartners. De meeste Veiligheidshuizen kennen een tweesporen-regie: het OM voert de regie op de strafrechtketen, de gemeente voert de regie op het hulpverleningstraject en op de ketensamenwerking. In de praktijk blijkt het gebrek aan formele doorzettingsmacht één van de grotere knelpunten bij het functioneren van het Veiligheidshuis te zijn.
- *Informatie-uitwisseling (privacy)*: Werk altijd op basis van een convenant voor samenwerking en voor privacy.
- *Effectiviteit*: Het Veiligheidshuis moet voorzien in een geoliede aanpak van lastige dossiers en niet in een 'nieuwe' bureaucratie. Om te beoordelen of het Veiligheidshuis meerwaarde heeft, is het van belang om vooraf helder doelstellingen te formuleren, zowel voor de interne organisatie en het proces als voor de verhoging van de sociale veiligheid.
- *Verhouding tot Centra Jeugd en Gezin*: Er is onduidelijkheid over de wijze waarop het Veiligheidshuis en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) zich tot elkaar verhouden. De organisaties zijn deels op het hetzelfde terrein operationeel. Overlap moet worden uitgesloten. Hiervoor zijn duidelijke afspraken nodig.

Aanbevelingen

Het onderzoek levert de volgende hoofdaanbevelingen op:

1. *Visie op Veiligheidshuis*: Het is van belang dat de betrokken departementen (Justitie, BZK en Jeugd en Gezin) zich uitspreken over het Veiligheidshuis. Op dit moment is er onzekerheid over de wijze waarop een landelijk dekkend systeem van Veiligheidshuizen vorm zal krijgen, welk(e) departement(en) daarvoor eindverantwoordelijk is (zijn) en of en hoe de financiering van het Veiligheidshuis wordt gegarandeerd.
2. *Regie en doorzettingsmacht*: Regie zonder doorzettingsmacht is vaak een lege huls. Geen van de betrokken partners heeft formele doorzettingsmacht ten opzichte van andere partijen. Voor het jeugdbeleid is bepaald dat de Wet op de Jeugdzorg een verplichting zal worden opgenomen waarbij gemeenten wederkerige afspraken zullen maken met ketenpartners over de coördinatie van

zorg en de totstandkoming van 'één gezin één plan'. Onderdeel van deze afspraken is een escalatiemodel. Uiteindelijk moet de burgemeester de bevoegdheid krijgen om instellingen te dwingen mee te werken aan een oplossing. Hiermee wordt de regierol van de gemeente versterkt. Dit wetsvoorstel zal in 2008 in de Tweede Kamer worden behandeld. Wellicht kan voor het regievraagstuk in het Veiligheidshuis worden aangesloten bij deze formulering.

3. *Lokaal maatwerk*: Behoud ruimte voor lokaal maatwerk. Een uniform, van bovenaf opgelegd concept voor Veiligheidshuizen is niet gewenst. Sluit aan bij de couleur locale.
4. *Kernprofiel*: Een Veiligheidshuis dient over een duidelijk profiel te beschikken: doel, doelgroep, partners, thema's, omvang gebied, activiteiten, toekomst. Het is goed om de discussie over het kernprofiel en de functie van het Veiligheidshuis, met name op langere termijn, te voeren.
5. *Ontsluiting kennis*: Veiligheidshuizen hebben behoefte aan het uitwisselen van goede ervaringen, ideeën, knelpunten en geleerde lessen. Op dit moment is er geen centraal informatiepunt voor Veiligheidshuizen. Het verdient aanbeveling ook de informatie uit andere Veiligheidshuizen te ontsluiten voor andere Veiligheidshuizen. Maak een 'menukaart' waarop bij organisatie de mogelijke interventies worden ingezet. Hierdoor wordt snel inzichtelijk welke organisatie welke specifieke expertise bezit. Stel een centraal informatiepunt (bijvoorbeeld een website) in te stellen voor Veiligheidshuizen.

Inhoudsopgave

1	INTRODUCTIE	7
2	ACHTERGROND.....	11
3	DEFINITIE VAN HET VEILIGHEIDSHUIS	14
4	BESCHRIJVING VAN HET VEILIGHEIDSHUIS	17
5	AANDACHTSGEBIEDEN	38
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	46
	BIJLAGE 1: BRONNEN.....	53
	BIJLAGE 2: RESPONDENTEN.....	56
	BIJLAGE 3: CRITERIA, VOORWAARDEN EN PROCEDURE JIB-NIEUWE STIJL	57
	BIJLAGE 4: REGIETYPEN.....	60
	BIJLAGE 5: BLAUWDRIK VEILIGHEIDSHUIZEN LIMBURG.....	61

1 Introductie

Inleiding

De overheid besteedt veel aandacht aan sociale (on-)veiligheid en maatschappelijke problematiek in steden (en wijken) in Nederland. Het in 1994 ingevoerde Grotestedenbeleid (GSB) legt een grote verantwoordelijkheid bij het lokale bestuur voor de aanpak van veiligheidsproblematiek.

In juni 2007 presenteert het vierde kabinet Balkenende haar Beleidsprogramma 2007-2011 ('Samen werken, samen leven'). In het Beleidsprogramma formuleert het kabinet onder de noemer 'effectieve organisatie van de veiligheidsketen' het volgende beleidsvoornemen:

"In de grotere steden komen Veiligheidshuizen waarin gemeenten, jeugd en zorginstellingen, politie en justitie samenwerken in de aanpak van criminaliteit en overlast. Preventie en repressie worden hierin effectief op elkaar afgestemd".

Dit beleidsvoornemen moet in 2009 resulteren in een landelijk dekkend netwerk van circa 35 Veiligheidshuizen.¹ Niettemin is er tot op heden weinig informatie beschikbaar over dit nieuwe fenomeen. Weliswaar zijn over Jib enkele publicaties verschenen, waaronder 'Met recht lokaal' (2002) van Terpstra en Bakker, doch de informatie over Veiligheidshuizen zelf beperkt zich tot informatiebrochures van de Veiligheidshuizen, position-papers, een afstudeerscriptie, interviews met ketenmanagers en bestuurders over samenwerking binnen het Veiligheidshuis in, bijvoorbeeld, een lokale veiligheidskrant. De behoefte bestond, zo bleek ook later in ons onderzoek, de beschikbare informatie te bundelen in een rapport.

Binnen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was deze behoefte ook aanwezig. De gemeente namelijk is, naast politie en justitie, een onontbeerlijke partner in veiligheid. Zogeheten 'overlastcriminaliteit' manifesteert zich bij uitstek op lokaal niveau. Overlast en criminaliteit tasten hiermee al snel de veiligheidsgevoelens van burgers aan. Het is voor gemeenten interessant inzicht te krijgen in de werking van het Veiligheidshuis: functioneren, organisatie, aansturing en problematiek waarvoor het Veiligheidshuis wordt ingezet. Mede gelet op een ander beleidsvoornemen (het wetsvoorstel waarin de gemeentelijke regierol op het gebied van het lokale veiligheidsbeleid wordt vastgelegd) is dit aanleiding voor de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) onderzoek uit te laten voeren naar Veiligheidshuizen.

De opdracht

In grotere steden komen Veiligheidshuizen waarin gemeenten, jeugd- en zorginstellingen, politie en justitie samenwerken in de aanpak van jeugdcriminaliteit

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

en -overlast. Preventie en repressie worden hierin effectief op elkaar afgestemd', aldus eens wens van het kabinet in het Beleidsprogramma 2007-2011.²

De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement verzocht een Quick Scan uit te voeren naar

- 1) de organisatorische randvoorwaarden voor het goed functioneren van het Veiligheidshuis (betrokken partners, werkafspraken, rol- en taakverdeling, juridische kaders) en
- 2) de opgedane inhoudelijke ervaringen (voor welke onderwerpen kan het Veiligheidshuis worden benut).

Het COT heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat zijn de organisatorische randvoorwaarden voor het goed functioneren van het Veiligheidshuis en op welke wijze kan de gemeente ten aanzien van het Veiligheidshuis invulling geven aan haar regierol?

De onderzoekers hebben zichzelf, in afstemming met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de volgende doelstellingen gesteld:

- Een verkenning van het concept Veiligheidshuis, de verschillende varianten, de organisatiestructuur en de problematiek waartoe het instrument wordt ingezet;
- Het formuleren van voorwaarden voor adequaat functioneren van Veiligheidshuizen, knelpunten en best practices;
- Het verkennen van de vraag op welke wijze gemeenten –in en met het instrument Veiligheidshuis- invulling kunnen geven aan hun regierol op het gebied van de lokale veiligheidsproblematiek;
- Het opstellen van aanbevelingen voor het adequaat functioneren van Veiligheidshuizen.

De Quick Scan is bedoeld voor organisaties die deel uit (gaan) maken van een Veiligheidshuis, voor Nederlandse gemeenten en als input voor beleidsontwikkeling op het terrein van de sociale veiligheid voor ministeries zoals het Ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Quick Scan wordt aangeboden in rapportvorm.

Afbakening

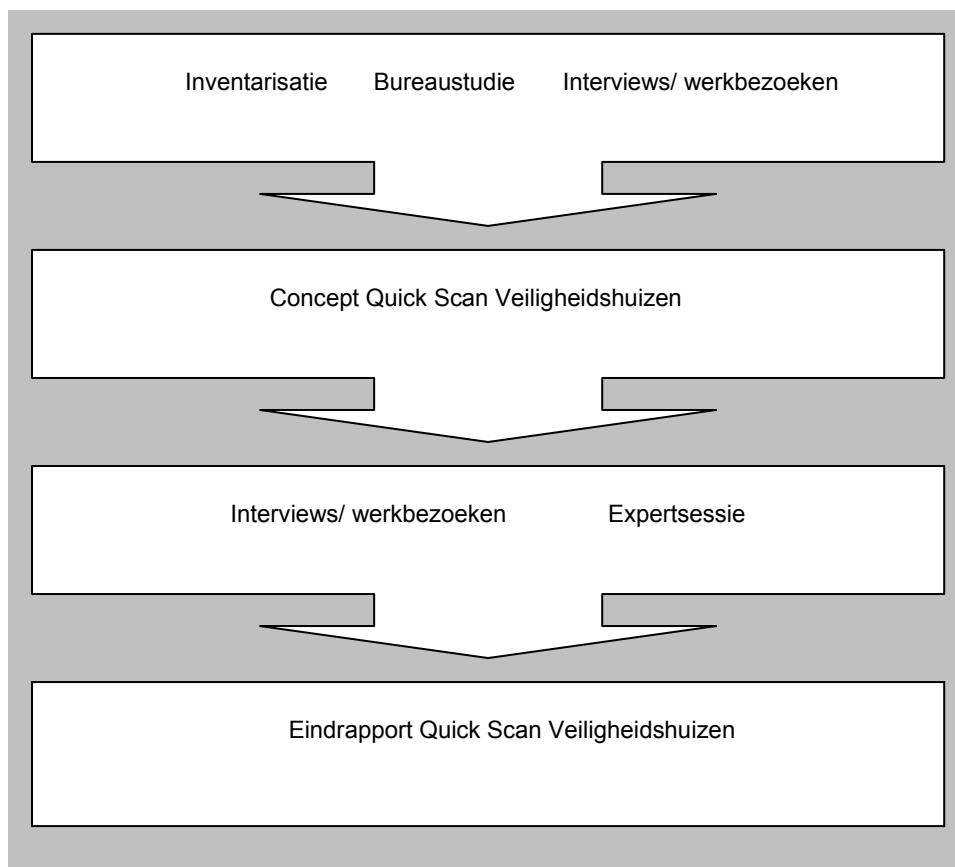
De 'Quick Scan Veiligheidshuizen' moet worden beschouwd als een verkennend onderzoek. Het onderzoek is niet uitputtend van aard. Het is een eerste verkenning die inzicht biedt in het concept, het functioneren van en de organisatie van Veiligheidshuizen. Het is hiermee niet representatief voor alle Veiligheidshuizen in Nederland. Wel is getracht een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de verschillende varianten Veiligheidshuizen. De varianten verschillen al naar gelang ontwikkelingsfase, thematiek, verhouding tussen centrum en perifere gemeente en organisatie. In Oss bijvoorbeeld, vindt vanuit een regionaal Veiligheidshuis samenwerking (en coördinatie) plaats tussen verschillende (kleinere) gemeenten.

² Beleidsprogramma 2007-2011, Kabinet Balkenende IV.

In Den Bosch vindt de samenwerking niet vanuit een fysieke locatie plaats, maar door gebruikmaking van een virtuele overlegvariant.

Onderzoeksmethoden

De onderzoeksmethode bestaat uit vier delen.



Inventarisatie: De inventarisatie heeft betrekking op de volgende informatie:

- aantal Veiligheidshuizen;
- kenmerken Veiligheidshuizen (locatie, grootte van de gemeente of regionaal Veiligheidshuis, gevestigd op één of meerdere locaties);
- partners;
- doelstellingen;
- thema's.

Deze informatie is vergaard door het bevragen van contacten en het zoeken op Internet en in bibliotheken naar informatie. Deze inventarisatie maakt een goede spreiding en diversiteit van respondenten mogelijk.

Bureaustudie: De bureaustudie bestaat uit het bestuderen van documenten die betrekking hebben op het Veiligheidshuis. Voorbeelden van dergelijke documenten zijn:

- beleidsdocumenten;
- (interne) evaluaties;
- convenanten;
- wetenschappelijke literatuur.

Interviews/ werkbezoeken: Werkbezoeken bij verschillende Veiligheidshuizen zijn afgelegd en interviews zijn afgenomen met medewerkers van verschillende Veiligheidshuizen, de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vervolgens zijn telefonische interviews afgenomen en per e-mail betrokkenen van deelnemende organisaties benaderd.

Expertsessie: Een laatste stap vormde het toetsen van de opgedane ervaringen in een door het COT georganiseerde Expertsessie Jeugd en Veiligheid (20 februari 2008). Op basis van de verzamelde informatie uit deze bijeenkomst met professionals uit het veld is het rapport verder aangescherpt.

Leeswijzer

Een beknopte historische beschrijving van het ontstaan van het concept Veiligheidshuis treft u aan in hoofdstuk 2. Er wordt ingegaan op de historische voorloper: de 'Justitie-in-de-buurt' kantoren. Tevens worden enkele belangrijke beleidsontwikkelingen rondom de Jib en de lokale veiligheidsproblematiek beschreven.

In hoofdstuk 3 staat de definitie van het Veiligheidshuis centraal. De karakteristieke elementen van de definitie worden toegelicht.

Vervolgens besteden wij in hoofdstuk 4 aandacht aan de werking en organisatie van het Veiligheidshuis. Na een inventarisatie van het aantal Veiligheidshuizen, beschrijven wij het Veiligheidshuis. De beschrijving is onderverdeeld in de volgende thema's: organisatiestructuur, doel en doelgroep, taken en doorzettingsmacht, thema's, werkwijze en informatie-uitwisseling.

In hoofdstuk 5 bespreken we de knelpunten en aandachtsgebieden bij het dagelijks functioneren van het Veiligheidshuis.

Hoofdstuk 6 geeft de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 Achtergrond

Justitie in de buurt

De oorsprong van het Veiligheidshuis ligt bij de Justitie in de Buurt kantoren. In 1996 wordt in het kader van het Grote Steden Beleid (GSB) het zogenaamde Justitie-in-de-buurt (Jib) gepresenteerd. Doel van deze Jib's is het leveren van een effectieve bijdrage aan leefbaarheid en veiligheid(sgevoelens) in woonbuurten.³ In 1997 verschijnen bij wijze van experiment in ondermeer Amsterdam, Rotterdam en Maastricht de eerste Jib-kantoren.

De activiteiten van Jib richten zich op het bieden van ondersteuning aan partners in de veiligheidszorg, het versterken van de samenwerking tussen verschillende justitiële organisaties op buurtniveau en het zelfstandig aanbieden van alternatieve pregerechtelijke oplossingen voor (criminaliteits)problemen.⁴ Uitgangspunten van het Jib concept zijn: snel, doelgericht en in nauwe samenwerking met politie, gemeente en andere (justitie)organisaties interveniëren bij criminele en veiligheidsproblematiek.

Het ministerie van justitie stelt als randvoorwaarden dat de Jib kantoren gericht moeten zijn op een probleemgerichte aanpak en dat er sprake moet zijn van een integrale justitievoorziening.⁵ Voorkomen moet worden dat justitie op de stoel van de hulpverlening gaat zitten of de verantwoordelijkheid krijgt voor bestuurlijk beleid.⁶

Vanuit justitie is vanaf 1999 subsidie beschikbaar gesteld voor de voortzetting van bestaande Jib's en de opening van nieuwe Jib-vestigingen. In 2002 verschijnt de evaluatie van de Jib's uitgevoerd door het IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken. De onderzoekers benoemen verschillende belemmeringen in het functioneren van de Jib's. Gebrek aan draagvlak op de werkvloer, gebrekkige samenwerking als gevolg van verschillende visies, verschillende werkwijzen, gebrek aan capaciteit en persoonlijke conflicten zijn voorbeelden van belemmeringen. Ook een gebrek aan professionaliteit van het Jib wordt als knelpunt benoemd: werkmethoden zijn beperkt ontwikkeld en uitgewerkt.⁷

Ook wordt de meerwaarden benoemd⁸:

- 1) samenwerking met andere partners leidt ertoe dat organisaties hun eigen taken beter kunnen vervullen en
- 2) het Jib is gericht op de oplossing van concrete problemen en/ of de afhandeling van zaken.

³ Terpstra, J. en Bakker, I. (2002), Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente, Drukkerij Twente Hengelo BV, p. 2.

⁴ Idem.

⁵ Ministerie van Justitie, DG Rechtshandhaving, directie handhaving (2004), Factsheet JibVeiligheidshuizen, november 2004, F&A 4745.

⁶ Terpstra, J. en Bakker, I. (2002), Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente, Drukkerij Twente Hengelo BV, p. 2.

⁷ Idem, p. 169-170.

⁸ Idem, p. 172.

Justitie in de buurt nieuwe stijl

In 2005 gaat Jib-nieuwe stijl van start. Deze nieuwe beleidslijn verandert de financieringsregeling. Cofinanciering wordt een noodzakelijke voorwaarde voor het verkrijgen van subsidie. Jib-nieuwe stijl cofinanciert lokale en/ of regionale samenwerkingsverbanden waarin de Jib-bureaus oude stijl mogelijk een rol kunnen spelen.⁹ De nieuwe beleidslijn betekent dat het oude Jib-concept van een fysiek wijkbureau wordt verlaten. De Jib's nieuwe stijl kunnen ervoor kiezen zich te richten op een bepaald thema, zoals veelplegers of huiselijk geweld, in plaats van zich te richten op één wijk. De nieuwe beleidsregel moet bovendien de kosten drukken en ertoe bijdragen dat de Jib's flexibeler kunnen opereren.¹⁰

Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis kan worden gezien als een doorontwikkeling van de Jib-kantoren van en de vergelijkbare Frontoffices, die tot doel hadden de efficiëntie en effectiviteit van de strafrechtelijke interventies te vergroten door samenwerking tussen Openbaar Ministerie en de lokale veiligheidspartners. In Tilburg, dat geen Jib had maar wel een Frontoffice, wordt in 2002 het eerste Veiligheidshuis opgericht waarin de samenhang in de ketenaanpak, lokale aanpak en persoonsgerichte benadering centraal staan. Eind 2002 geeft de gemeenteraad van Tilburg een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. Fijnaut de opdracht om een analyse te maken van de sociale veiligheidsproblemen in de stad. In 2003 verschijnt het rapport van deze commissie. Het rapport besteedt aandacht aan het Veiligheidshuis en de manieren waarop de aanpak van veiligheidsproblematiek door middel van het Veiligheidshuis kon worden verbreed en verdiept. Daarnaast besteedt het rapport aandacht aan de sturing van het Veiligheidshuis. De commissie bepleit de vorming van een 'kleine veiligheidscommissie' waarin de burgemeester, de officier van justitie, de politiechef en, afhankelijk van de problematiek, hulpverleningsinstellingen zitting hebben. Een 'grote veiligheidscommissie' moet worden ingesteld, die bestaat uit organisaties die een rol (kunnen) spelen in de aanpak van sociale veiligheidsproblemen. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn scholen, jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg.¹¹ De commissie stelt¹²:

"het Veiligheidshuis moet uitgroeien tot het huis waar de volledige coördinatie plaats vindt van de aanpak van jongeren die met politie en justitie in aanraking komen; beleidsadvisering aan de kleine veiligheidscommissie is een belangrijke, maar afgeleide taak; met het oog hierop is het wél van belang dat de analysecapaciteit van het van het Veiligheidshuis wordt versterkt; het Veiligheidshuis moet via zijn analyses ook aansluiting zoeken bij het systeem van de buurtregie; de gegevens die worden vergaard over individuele jongeren moeten met de desbetreffende buurtregiegroepen worden gedeeld, en omgekeerd natuurlijk".

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005.

¹⁰ Ministerie van Justitie, DG Rechtshandhaving, directie handhaving (2004), Factsheet JibVeiligheidshuizen, november 2004, F&A 4745.

¹¹ C.Fijnaut en I. Zaat (red.) (2003), De sociale (on)veiligheid in Tilburg; een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak, Gemeente Tilburg.

¹² Idem, p. 22.

Beleidsprogramma Balkenende IV

Het Veiligheidshuis Tilburg is een voorbeeld geweest. Inmiddels zijn er door heel Nederland Veiligheidshuizen opgericht. In de brief 'Naar een veiliger samenleving' staat dat er een landelijk dekkend systeem van Veiligheidshuizen komt waarin gemeenten, jeugd- en zorginstellingen, politie en justitie samenwerken in de aanpak van criminaliteit en overlast.¹³ Preventie en repressie worden in deze Veiligheidshuizen effectief op elkaar afgestemd.¹⁴ In 2008/2009 zal een verdere uitbreiding plaatsvinden van de Veiligheidshuizen. Hoeveel Veiligheidshuizen er uiteindelijk nodig zijn om een landelijke dekking te realiseren en wat de te verwachten kosten hiervan zijn, is nog niet bekend.¹⁵ Wel benoemt Justitie twee uitgangspunten:

- Veiligheidshuizen in de grotere steden kunnen een regiofunctie krijgen, zodat ook omliggende gebieden daaronder vallen. In meerdere Veiligheidshuizen gebeurt dit overigens al (voorbeelden hiervan zijn het regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf, Veiligheidshuis Eindhoven en Helmond, Veiligheidshuizen in Zuid-Limburg, de ketenunits in Amsterdam).
- Veiligheidshuizen zijn een intensieve manier van samenwerken. Als ze teveel versnipperd worden, worden ze door hun omvang te kwetsbaar. Er moet voldoende werkaanbod zijn om een minimale personeelsbezetting van de Veiligheidshuizen te kunnen garanderen.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28684, nr. 119.

¹⁴ Beleidsprogramma Samen werken aan Nederland, hoofdstuk Veiligheid, stabiliteit en respect, 2007.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VI, nr. 14, p. 39.

3 Definitie van het Veiligheidshuis

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de karakteristieke kenmerken van het Veiligheidshuis. Paragraaf 3.2 geeft de definitie van het Veiligheidshuis. In de navolgende paragrafen (§ 3.3 -3.5) worden de kernelementen van de geformuleerde definitie toegelicht.

Het Veiligheidshuis

Sinds de term 'Veiligheidshuis' is opgenomen in de veiligheidsparagraaf van het kabinetsprogramma 'Samen werken, samen leven' worden in verschillende gemeenten in Nederland Veiligheidshuizen opgericht, of bestaande samenwerkingsverbanden (Jib) van een nieuwe titel voorzien.

Ton Wouters van de gemeente Helmond:

"Het Justitie in de Buurt (Jib) kantoor in Helmond hield op 1 november 2006 op te bestaan. Dat was beleid van het Ministerie van Justitie. Met de kernpartners die in het Jib kantoor vertegenwoordigd waren (het Openbaar Ministerie en de Regiopolitie Brabant Zuidoost) wilden we de samenwerking echter graag behouden, want we zijn tevreden over de resultaten van de samenwerking".¹⁶

Centrale gedachte binnen het Veiligheidshuis is dat veiligheidsproblematiek in zijn totaliteit aangepakt dient te worden. Sociale veiligheidsproblematiek kent meerdere componenten die niet los van elkaar kunnen worden gezien zoals huisvestings-, inkomens- en verslavingsproblematiek. Het verbinden van de justitie- en zorgketen en optimalisering van de onderlinge samenwerking tussen partners is vanuit deze gedachte essentieel. Om dit streven te realiseren werd besloten de verschillende partijen samen te brengen op één fysieke locatie: het Veiligheidshuis. De naam van de informatiebrochure van het Veiligheidshuis Tilburg heet niet voor niets 'Partners in veiligheid onder één dak'.¹⁷ Enkele kernwoorden zijn: samenwerking, onderling delen van informatie, preventie en repressie, nazorg, daders en slachtoffers.

Op basis van ons onderzoek hebben wij de volgende **definitie** van het Veiligheidshuis geformuleerd:

Het Veiligheidshuis is een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgeoriënteerde aanpak ter bevordering van de objectieve en subjectieve sociale veiligheid.

¹⁶ Praktijkboek Sociale Veiligheid. Voorbeelden van succesvolle veiligheidsprojecten in de Brabantse grote steden, Provincie Noord-Brabant, februari 2007, p.13.

¹⁷ Informatiebrochure Veiligheidshuis Tilburg, november 2004. Andere benamingen die als illustratie dienen: 'Korte metten met lange lijnen', of 'De keten onder een dak' (Informatiebrochure Veiligheidshuis Breda). Deze laatste benaming is ietwat misleidend. Waar het in het Veiligheidshuis namelijk om draait is niet zozeer een ketenbenadering, maar een gezamenlijke benadering.

De kernelementen van de definitie: sociale (on)veiligheid, lokaal of regionaal samenwerkingsverband, veiligheidspartners en de integrale, probleemgeoriënteerde aanpak worden in de hierna volgende paragrafen toegelicht.

Sociale (on)veiligheid

Onder sociale veiligheid verstaan wij de mate waarin mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door misdrijven, overtredingen en overlast door anderen.¹⁸ Onderscheid wordt gemaakt tussen objectieve sociale onveiligheid en subjectieve sociale onveiligheid. Objectieve sociale onveiligheid heeft betrekking op gepleegde strafbare feiten zoals vermogenscriminaliteit en geweldsmisdrijven: de 'harde' cijfers. Subjectieve sociale onveiligheid heeft betrekking op de zorgen over of de angst voor criminaliteit.¹⁹ Sociale veiligheid ziet ook op allerhande vormen van overlast (hangen, geluidsoverlast, verloedering, personen die er verwaarloosd uitzien, schelden). Overlast is hinderlijk gedrag dat niet altijd strafrechtelijk is te sanctioneren. Bovendien geldt dat wat de één ervaart als overlast, door een ander niet als zodanig wordt ervaren. Dit vergt een nieuwe benaderingswijze. Een benaderingswijze waarin zowel het strafrecht, het bestuursrecht en hulpverleningstrajecten worden ingezet om deze vormen van overlast te voorkomen en te bestrijden. In het Veiligheidshuis worden de verschillende interventies op elkaar afgestemd.

Lokale/ regionale problematiek

Het Veiligheidshuis wordt als instrument ingezet ter preventie en repressie van lokale dan wel regionale problematiek. Het betreft hardnekkige vormen van sociale onveiligheid die zijn verbonden aan de lokale leefomgeving van burgers. De eerder genoemde vormen van overlast en criminaliteit zijn hiervan voorbeelden. In de ene gemeente is het dominante probleem de overlast veroorzaakt door alcohol- en drugsverslaafden (de zogeheten 'drunkies'); in de andere gemeente illegale hennepcultuur. Naast deze locatiespecifieke problematiek bestaan er meer algemene vormen van overlast en criminaliteit (meer- en veelplegers, huiselijk geweld). Niettemin wordt gewerkt vanuit de lokale behoeften.

Veiligheidspartners

De basis van het Veiligheidshuis bestaat uit een kleine kring van vaste partners: het openbaar ministerie, de politie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en de gemeente. Deze traditionele veiligheidspartners zijn in elk Veiligheidshuis vertegenwoordigd.²⁰

De bezetting van het Veiligheidshuis bestaat, naast de traditionele veiligheidspartners, uit een aantal organisaties en instanties uit de zorgketen. Vanuit de moederorganisatie worden één of meerdere medewerkers aan het Veiligheidshuis geleverd. Elke partner neemt vanuit zijn eigen rol, taken en

¹⁸ Efficers, H. en W. de Jong (2004), Nee, ik voel me nooit onveilig, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Werkdocument 5, p. 11.

¹⁹ Bruinsma, G.J.N. en W. Bernasco (red.) (2004), De Stad en Sociale Onveiligheid. Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving en Universiteit Leiden, Afdeling Criminologie, p. 1.

²⁰ Zie ook paragraaf 4.9.

bevoegdheden positie in het Veiligheidshuis. Al naar gelang de aard en omvang van de lokale problematiek nemen partijen (structureel) deel aan het overleg binnen het Veiligheidshuis. Sommigen voeren hun dagelijkse werkzaamheden uit vanaf hun vaste werkplek in het Veiligheidshuis, anderen zijn een of meerdere dagen werkzaam (bijvoorbeeld op een flexplek), weer anderen nemen alleen deel aan het (voor hen relevante) casusoverleg. Dit is afhankelijk van de capaciteit van de huisvesting en/of de organisatie van het Veiligheidshuis zelf.

'Staatssecretaris Albayrak (Justitie): "Iemand van een andere instantie is geen "stem aan de telefoon", maar een echte collega. Die goede contacten en informatie uitwisseling zorgen dat je dingen die dreigen te gebeuren eerder kunt constateren – waardoor je ook sneller kunt ingrijpen." ²¹

Integrale aanpak

Het Veiligheidshuis richt zich zowel op daders als op slachtoffers. Getracht wordt cliënten door een combinatie van preventie, repressie en nazorg maatwerk te bieden. Aanleiding voor het traject is vaak een strafbaar feit doch de cliënten van het Veiligheidshuis kampen met problemen op meerdere terreinen, zoals huisvesting, verslaving, werk en inkomen. Het Veiligheidshuis richt zich op de aanpak van deze multi-problematiek, die vaak een structureel karakter heeft. De achterliggende gedachte is dat repressie slechts effect heeft op korte termijn, maar dat intensieve begeleiding door een op maat gesneden zorgtraject op langere termijn de beste resultaten oplevert.

"Veiliger (betekent) voor de medewerkers (..): werken op één locatie en voortdurend afstemmen van de strafrechtelijk en pedagogische interventies en zorg, gericht op een individu, zowel voor de verdachte als het slachtoffer. De gesloten keten van veiligheidspartners in één pand met open deuren."

(Informatiebrochure Veiligheidshuis Breda)

²¹ http://www.veiligheidbeginbijvoorkomen.nl/actueel/Archief_2008/korte-lijnen-snelle-aanpak.aspx?cp=62&cs=578.

4 Beschrijving van het Veiligheidshuis

Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij een inventarisatie van de Veiligheidshuizen. Vervolgens beschrijven wij de organisatie van het Veiligheidshuis: de organisatiestructuur, taken en verantwoordelijkheden, samenwerkingsvorm, doelstellingen en doelgroep.

Inventarisatie Veiligheidshuizen

Inmiddels zijn de meeste Jib-kantoren zijn omgevormd tot Veiligheidshuizen. Het blijkt lastig om het precieze aantal Veiligheidshuizen in Nederland te bepalen. Niet overal wordt de naam Veiligheidshuis gebruikt. Zo heeft Amsterdam vijf ketenunits. Volgens de het ministerie van Justitie (5 november 2007), zijn er 23 Veiligheidshuizen²²:

1. Den Helder	2. Arnhem	3. Oss
4. Enschede	5. Bergen op Zoom,	6. Heerlen
7. Amsterdam ketenunit	8. Breda	9. Maastricht
10. Amsterdam ketenunit	11. Den Bosch	12. Kerkrade
13. Amsterdam ketenunit	14. Eindhoven	15. Venlo
16. Amsterdam ketenunit	17. Tilburg	18. Roermond/Weert
19. Amsterdam ketenunit	20. Helmond	21. Sittard-Geleen
22. Amersfoort	23. Utrecht	

Deze lijst lijkt niet helemaal te kloppen. Het Veiligheidshuis Arnhem-Zuid, dat in 2004 haar deuren opende is in april 2007 gesloten (inmiddels werkt het OM aan een plan van aanpak om het Veiligheidshuis Arnhem weer op poten te zetten). Ook is de benaming van enkele Veiligheidshuizen niet helemaal juist.²³ Inmiddels is bovendien het Veiligheidshuis Friesland geopend en meldt het persbericht dat hiermee het 25^e Veiligheidshuis is geopend.²⁴

Het plan van aanpak Veiligheidshuizen vermeldt dat in Groningen, Den Haag, Rotterdam, Hengelo/ Almelo, Dordrecht, Almere en Zwolle gewerkt wordt aan de oprichting van een Veiligheidshuis.²⁵ In het arrondissement Assen wordt gewerkt

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VI, nr. 14, p. 39.

²³ Bloemzaad en Gardenier (2008), Veiligheidshuizen in Brabant. Een verkenning, Avans Hogeschool.

²⁴ Zie bijvoorbeeld:

http://www.nicis.nl/nicis/nieuwsopdatum/Veiligheid/Socialeveiligheid/Veiligheidshuis-Friesland-opent-deuren_1009.html

²⁵ Plan van aanpak Veiligheidshuizen 21-12-2007, p.7.

aan een regionaal Veiligheidshuis voor de gemeenten Assen, Hogeveen en Emmen.²⁶

Op de volgende pagina's vindt u een tabel waarin wij zo goed als mogelijk hebben getracht de Veiligheidshuizen en enkele relevante gegevens over de Veiligheidshuizen weer te geven. Het bleek niet altijd mogelijk om, gezien de opzet van de Quick Scan, de benodigde gegevens te verkrijgen. Zo is niet altijd helder wat de oorsprong van het Veiligheidshuis of wie het initiatief heeft genomen tot het oprichten van het Veiligheidshuis.

²⁶ Idem.

Inventarisatie Veiligheidshuizen in Nederland							
	Locatie	Naam	Sinds	Oorsprong Jib/ Frontoffice	Initiatief	Regie	Bijzonderheden
1	Almere	Veiligheidshuis	In oprichting	JIP Flevoland	Gemeente	Gemeente (ketencoördinator)	In oprichting
2	Amersfoort	Veiligheidshuis	2005	onbekend	Arrondissementaal Justitieel Beraad	OM	Richt zich op politiedistricten Eemland Noord, Eemland Zuid, Binnensticht en Heuvelrug
3	Amsterdam	Ketenunit Centrum	2005	Samenvoeging Jib, Jongeren Opvang Team en Justitieel Casus Overleg	Onbekend	OM	Indeling per politiedistrict. Richt zich op jeugdcriminaliteit en veelplegers. Insteek focust op strafrechtelijke keten. Nu discussie over andere richting.
4	Amsterdam	Ketenunit Noord	2005	Samenvoeging Jib, Jongeren Opvang Team en Justitieel Casus Overleg	Onbekend	OM	
5	Amsterdam	Ketenunit Zuid	2005	Samenvoeging Jib, Jongeren Opvang Team en Justitieel Casus Overleg	Onbekend	OM	
6	Amsterdam	Ketenunit West	2005	Samenvoeging Jib, Jongeren Opvang Team en Justitieel Casus Overleg	Onbekend	OM	

	Locatie	Naam	Sinds	Oorsprong	Initiatief	Regie	Bijzonderheden
7	Amsterdam	Ketenunit Oost	2005	Samenvoeging Jib, Jongerenopvang Team en Justitieel Casus Overleg	Onbekend	OM	
8	Arnhem	Veiligheidshuis	2004-2007	Zie bijzonderheden	Zie bijzonderheden	Zie bijzonderheden	Het Veiligheidshuis Arnhem-Zuid, dat in 2004 haar deuren opende is in april 2007 gesloten (inmiddels werkt het OM aan een plan van aanpak om het Veiligheidshuis Arnhem weer op poten te zetten).
9	Bergen op Zoom	Veiligheidshuis	2006	onbekend	OM (Parket Breda)	Ketenbeheerder valt onder verantwoordelijkheid arrondissementsparket	Richt zich op gehele politiedistrict.
10	Breda	Veiligheidshuis	2006	onbekend	onbekend	Ketenbeheerder valt onder verantwoordelijkheid arrondissementsparket	Richt zich op gehele politiedistrict.

	Locatie	Naam	Sinds	Oorsprong	Initiatief	Regie	Bijzonderheden
11	Den Bosch	Veiligheidshuis	2005	Frontoffice	gemeente 's-Hertogenbosch, politie Brabant Noord en het Openbaar Ministerie.	Gemeente	Stad Den Bosch, Gemeente grote rol bij start Veiligheidshuis
12	Den Helder	Veiligheidshuis	2007	Geen	Gemeente/ politie	Gemeente (ketenbeheerder)	
13	Eindhoven	Veiligheidshuis	2006	Frontoffice	Driehoek (OM, politie, gemeente)	Gemeente	Gemeente en Veiligheidshuis vormen één afdeling
14	Enschede	Veiligheidshuis	2007	Jib Nieuwe Stijl	Driehoek (OM, politie, gemeente)	Gemeente (beheer Veiligheidshuis)	2 Jib's geïntegreerd in Veiligheidshuis
15	Fryslân	Veiligheidshuis	2008	onbekend	Arrondissementaal Justitieel Beraad	OM	Richt zich op hele provincie.
16	Heerlen	Veiligheidshuis	2006	Jib	Arrondissementaal Justitieel Beraad	Gemeente (dagelijkse leiding)	Zie Blauwdruk Veiligheidshuizen Limburg in de bijlage.
17	Helmond	Veiligheidshuis	2006	Frontoffice	Gemeente	Gemeente	Frontoffice werd opgeheven en de partijen wilden de samenwerking graag behouden.

	Locatie	Naam	Sinds	Oorsprong	Initiatief	Regie	Bijzonderheden
18	Kerkrade	Veiligheidshuis	In oprichting?	Onbekend	Arrondissementaal Justitieel Beraad	Gemeente (dagelijkse leiding)	Zie Blauwdruk Veiligheidshuizen Limburg in de bijlage.
19	Maas en Leijfgraaf	Veiligheidshuis	2007	Jib Oss	Gemeente	Gemeenten	Regionaal Veiligheidshuis (13 gemeenten, 3 politiedistricten). Veiligheidshuis ondergebracht in een stichting.
20	Maastricht	Veiligheidshuis	In oprichting?	Jib	Arrondissementaal Justitieel Beraad	Gemeente (dagelijkse leiding)	Zie Blauwdruk Veiligheidshuizen Limburg in de bijlage.
21	Midden-Limburg (Roermond en Weert)	Veiligheidshuis	2006	onbekend	Gemeente/ OM/ Provincie	Gemeente (eindregie ketensamenwerking)	Veiligheidshuis op 2 locaties.
22	Noord-Limburg (Venlo en Venray)	Veiligheidshuis	2007	Jib	Arrondissementaal Justitieel Beraad	Gemeente	Nu 2 centrumgemeenten, later ook de omliggende gemeenten betrekken bij Veiligheidshuis.

	Locatie	Naam	Sinds	Oorsprong	Initiatief	Regie	Bijzonderheden
23	Tilburg	Veiligheidshuis	2002	Frontoffice	Gemeente	Gemeente	Richt zich op politiedistrict Tilburg.
24	Utrecht	Veiligheidshuis	2005	Jib	Arrondissementaal Justitieel Beraad	OM	
25	Westelijke Mijnstreek (Sittard-Geleen, Stein, Beek, Schinnen)	Veiligheidshuis	2007	onbekend	Gemeente/ OM/ Provincie	Gemeente	

Organogram

De organisatiestructuur verschilt per Veiligheidshuis. Het basisorganisatiemodel van het Veiligheidshuis bestaat uit verschillende niveaus: strategisch, tactisch, operationeel. De exacte invulling kan variëren, al naar gelang de omvang van het Veiligheidshuis of het geografische gebied dat het Veiligheidshuis bedient. In het onderstaande staat (op hoofdlijnen) beschreven hoe de organisatie is opgebouwd en op de verschillende niveaus aansturing plaatsvindt.

Strategisch niveau: de lokale/regionale driehoek

Op strategisch niveau vindt afstemming op hoofdlijnen plaats en wordt de lange termijnvisie bepaald: de strategische beleidsdoelstellingen. Het strategisch overleg wordt gevormd door de lokale/regionale driehoek (burgemeester, (hoofd)officier van justitie, korpschef/ districtchef). Het vertalen van de beleidsdoelstellingen naar een beleidsplan, beoogde resultaatgebieden en operationele werkprocessen is de verantwoordelijkheid van de stuurgroep.

Tactisch niveau: de stuurgroep

Op tactisch niveau (stuurgroep) hebben de direct leidinggevenden (directeuren, officier van justitie) van de deelnemende organisaties zitting. Ook de ketenmanager neemt aan dit overleg deel. In de stuurgroep wordt de vertaalslag gemaakt tussen strategische beleidsdoelstellingen en de werkwijze en resultaatgebieden binnen het samenwerkingsverband. De stuurgroep adviseert op reguliere basis aan de lokale/regionale driehoek.

In de stuurgroep wordt dus de aard van het samenwerkingsverband vastgesteld. Het is het platform waar de verschillende partijen zich aan de onderlinge samenwerking binnen het Veiligheidshuis compromitteren. De afspraken worden vaak, maar niet altijd, geformaliseerd in een samenwerkingsconvenant. In de stuurgroep compromitteren de partners zich aan deelname aan het Veiligheidshuis. Ook wordt in dit gremium vastgelegd welke capaciteit de verschillende partners beschikbaar stellen voor het Veiligheidshuis. Op basis van de (jaarlijkse) rapportage van de ketenmanager en de belangrijkste beleidsprioriteiten zoals vastgesteld in de lokale/regionale driehoek, vindt bijsturing van het werkprogramma plaats.

Operationeel niveau: het casusoverleg

De operationele uitvoeringsprocessen worden binnen het Veiligheidshuis op elkaar afgestemd, onder aansturing van de ketenmanager. Het centrale overlegplatform binnen het Veiligheidshuis is het zogeheten casusoverleg. In dit overleg wordt in onderlinge samenspraak tussen de partners een persoonsgerichte benadering overeengekomen. De ketenmanager of coördinator Veiligheidshuis stelt op reguliere tijden (jaarlijks) een voortgangsrapportage. Deze wordt voorgelegd aan de stuurgroep. Binnen het Veiligheidshuis zijn één of enkele medewerkers aangesteld ter ondersteuning van de partners (secretariaat, administratieve ondersteuning).

Hieronder volgen twee voorbeelden: 's Hertogenbosch en Enschede. Het Veiligheidshuis 's Hertogenbosch kent de volgende organisatiestructuur²⁷:



Het Klein Strategisch Beraad (KSB) stelt de grote lijnen van het beleid vast. Het KSB bestaat uit een voorzitter, het dagelijks bestuur en de negen kernpartners van het Veiligheidshuis.

Het dagelijks bestuur van het Veiligheidshuis wordt gevormd door de gemeentelijke veiligheidscoördinator, een officier van justitie en de stadsnetwerker. Het dagelijks bestuur zorgt vervolgens voor de 'vertaling' en de uitvoering van het beleid en stroomlijnt de samenwerking tussen alle partijen.

Dit gebeurt in de casusoverleggen, waarbij de betrokken partijen regelmatig bij elkaar komen. De samenwerking binnen het Veiligheidshuis is ondergebracht in zogenoemde casusoverleggen, waarbij de betrokken partijen regelmatig bij elkaar komen. Zij stellen samen een persoonsgebonden plan van aanpak op en zorgen dat die aanpak ook wordt uitgevoerd.

²⁷ Bron: http://www.samenvoorveilig.nl/content.cfm?contentid=D00D6FA0-8021-0F65-0F121919C29C4446&menu_id=546AEB1A-8021-0F65-0DBA93489AC3B5F7.

Het Veiligheidshuis Enschede beschrijft de organisatiestructuur als volgt²⁸:

Strategische aansturing

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het Veiligheidshuis ligt bij de lokale driehoek. De lokale driehoek legt verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders van Enschede en de hoofdofficier van justitie van het arrondissement Almelo.

Tactische aansturing

De manager Veiligheidshuis voert regie ten aanzien van de agenda, bewaking, monitoring, communicatie en de organisatie, dit is beheersingsgerichte regie. De manager Veiligheidshuis zorgt voor gemeenschappelijke probleemstellingen en doelen (convenant lokale driehoek). De coördinatie van het uitvoeren van acties en het borgen van de acties ligt ook bij hem. De manager Veiligheidshuis is eindverantwoordelijk voor de (kwantitatieve en kwalitatieve) output van het Veiligheidshuis, voor de doorontwikkeling van de werkwijze binnen het Veiligheidshuis, voor het betrokken houden van bestaande ketenpartners en het eventueel laten aansluiten van nieuwe partners.

De regie voor het uitvoeren van acties binnen een keten ligt bij de voor die keten verantwoordelijke regisseur. Binnen de zorgketen en de justitieketen zorgen respectievelijk de gemeente en justitie voor regie. De programmamanager Zorg & Welzijn zorgt voor de afstemming tussen het Veiligheidshuis en de wijkzorgteams en overige zorgoverleggen. Voor de uitvoering van taken binnen de justitieketen is primair de gebiedsofficier van Justitie verantwoordelijk. De politie voert de regie over haar taken binnen veiligheid. Hoe die regie vorm krijgt hangt af van de doorzettingsmacht bij partners in de keten en kan daarmee ook per onderwerp verschillen.

Operationele aansturing

De verantwoordelijkheid voor het dagelijks functioneren van medewerkers in de diverse overleggen ligt bij de partners zelf. De actoren gaan immers niet op in een nieuwe organisatie, maar gaan een samenwerkingsverband aan. Partners spreken elkaar aan op afspraken en acties.

Doelstellingen

Voor welk probleem is het Veiligheidshuis eigenlijk een oplossing? Onderscheid kan worden gemaakt tussen een maatschappelijk probleem en een organisatorisch probleem. Het maatschappelijke probleem is de structurele criminaliteit en overlast door jongeren en veelplegers. De daders hebben niet alleen een probleem met justitie maar hebben vaak te maken met diverse problemen zoals werkloosheid, verslaving, gebrek aan inkomen en huisvestingsprobleem. De problematiek is aldus complex en divers en vraagt daarmee om een multidisciplinaire, integrale aanpak.

Daarnaast is er een organisatorisch probleem. De aanpak vanuit afzonderlijke disciplines blijkt niet afdoende om de sociale veiligheid te verhogen. Daarenboven is er een wildgroei aan overleggrema's waarin verschillende partijen participeren. Er wordt veel overlegd, maar aan de uitvoering wordt niet voldoende toegekomen. Ondanks de vele vergaderingen ontstaan informatiegaten omdat er geen uniform

²⁸ Bron:

cms4.enschede.nl/politiekbestuur/Agendas2/Kennis/2007/12497_Veiligheidshuis.doc/ -

beleid is en geen uniforme werkwijze. Bovendien worden deze overleggrema gekenmerkt door een vrijblijvendheid voor de betrokken partners. Het Veiligheidshuis probeert structuur aan te brengen in de wildgroei aan overleggrema en kiest voor een integrale netwerkbenadering.

De doelstellingen die worden geformuleerd variëren per Veiligheidshuis. In algemene zin, is de hoofddoelstelling: *het leveren van een bijdrage aan het vergroten van de (objectieve en subjectieve) sociale veiligheid door een persoonsgerichte benadering van daders en slachtoffers*. De hoofddoelstelling kan worden uitgesplitst naar meer specifieke doelstellingen, zoals de preventie en repressie van recidive, de aanpak van huiselijk geweld en het bieden van nazorg aan slachtoffers van overlast en criminaliteit. Bovendien worden in sommige Veiligheidshuizen, zoals in Breda en Tilburg, specifieke doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de ketensamenwerking en de uitwisseling van informatie. Er is dus een verschil tussen zogezegd de strategische, lange termijn doelstellingen en meer operationele doelstellingen gericht op bepaalde resultaatgebieden.

Het in 2008 geopende Veiligheidshuis Fryslân formuleert naast doelstellingen ook een drietal pijlers:

Doelen

- voorkomen van strafbare feiten en het terugdringen van recidive;
- terugbrengen en voorkomen van overlast;
- verlenen van passende zorg aan het slachtoffer;
- zijn van een betrouwbaar informatieknoppunt voor partners in veiligheid;
- verlenen van nazorg;
- versterken van de ketenregie.

Pijlers

Het Veiligheidshuis Fryslân rust op 3 pijlers:

1. een persoonsgerichte aanpak van meerderjarige veelplegers, jeugd, daders van huiselijk geweld, criminele en overlastgevende Antillianen, ex-gedetineerden (nazorg), overlastgevende personen
2. een gebiedsgerichte aanpak (gericht op een specifieke wijk, bijvoorbeeld Heechterp-Schieringen, een specifiek gebied (uitgaansgebieden) stad of gemeente)
3. de ontwikkeling van een kennis- en expertisecentrum

Het Veiligheidshuis 's Hertogenbosch formuleert de volgende doelstellingen²⁹:

Het Veiligheidshuis heeft tot doel de onveiligheid c.q. criminaliteit te verminderen in 's Hertogenbosch door het maken van persoonsgerichte afspraken door ketenpartners om recidive van daders te voorkomen. Dat betekent dat de kerntaak ligt op de curatieve aanpak, dat wil zeggen het zorgen voor een gedragsverandering bij daders waardoor zij stoppen met hun criminele activiteiten.

²⁹ Bron: http://www.samenvoorveilig.nl/content.cfm?contentid=D00D6FA0-8021-0F65-0F121919C29C4446&menu_id=546AEB1A-8021-0F65-0DBA93489AC3B5F7.

Doelgroep

De doelgroepen van het Veiligheidshuis variëren al naar gelang de lokale omstandigheden. Niettemin kunnen twee hoofdcategorieën worden onderscheiden, namelijk: daders (recidivisten) en slachtoffers van criminaliteit. Binnen deze hoofdcategorieën wordt gedifferentieerd naar ondermeer leeftijd, aard en omvang antecedenten.

In het Veiligheidshuis Den Helder bijvoorbeeld, zijn de volgende doelgroepen en thema's gekozen:

- Antillianen die overlast veroorzaken of die een grote kans lopen om (opnieuw) in crimineel gedrag te vervallen,
- (probleem)jeugd,
- veelplegers,
- maatschappelijke opvang ex-gedetineerden en
- andere locale thema's.

Thema's

De kernthema's van de Veiligheidshuizen hebben betrekking op de sociale veiligheid. Deze thema's zijn een subsidievoorwaarde. In de Veiligheidshuizen staan de volgende thema's centraal:

1. meer- en veelplegers (recidivisten)
2. huiselijk geweld
3. (risico)jeugd

Afhankelijk van lokale omstandigheden wordt het aantal thema's uitgebreid. Een overzicht van mogelijke aanvullende thema's: de aanpak van hennepkwekerijen, drugsproblematiek (verslaving), criminele gezinnen, gezinsbegeleiding, voetbalgeweld, radicalisering, woonoverlast, dak- en thuislozen. Aansluiten bij dergelijke vormen van lokale problematiek is volgens respondenten essentieel. Zoals een respondent het formuleerde:

"Het Veiligheidshuis is bij uitstek een middel dat dient te worden ingezet voor sociale veiligheidsproblematiek die zich manifesteert op lokaal niveau. De lokale problematiek vormt het uitgangspunt; deze problematiek dient weerspiegeld te worden in de gestelde prioriteiten".

De thema's kenmerken zich door het feit dat het veelal (hardnekkige) multi-problematiek betreft, met een structureel karakter. Het zijn bij uitstek thema's die een benadering vanuit verschillende invalshoeken vereisen.

Financiering

Onder Jib- nieuwe stijl (vanaf 2005) is een nieuw financieringsstelsel door het ministerie van justitie ingevoerd, waarbij als eis wordt gesteld dat cofinanciering door andere deelnemende partijen plaatsvindt.³⁰ Justitie verstrekt, na toetsing, een gedeelte van de kosten voor maximaal een periode van drie jaar. Daarbij is vastgesteld dat ook de andere organisaties moeten bijdragen aan de kosten van het project. Voor de bestaande Jib-kantoren geldt dat deze worden gefinancierd

³⁰ Zie bijlage 4 voor de criteriavorwaarden en procedure Jib-nieuwe stijl.

voor de afgesproken periode van maximaal vier jaar. Deze wijze van financiering eindigt in 2007. Of er een nieuwe subsidieregeling komt en wie deze subsidie zal gaan verstrekken (Justitie of BZK) is nog niet bekend.

De subsidieprocedure verloopt als volgt³¹:

<i>Door wie?</i>	de hoofdofficier kan bij het Ministerie een aanvraag indienen voor een concreet initiatief. Vooraf dient op lokaal/regionaal niveau over de aanvraag overeenstemming te zijn bereikt met de lokale driehoek en het AJB (=Arrondissementaal Justitieel Beraad).
<i>Hoe?</i>	De aanvraag wordt schriftelijk ingediend bij de DG Rh. Een afschrift van de aanvraag wordt door de hoofdofficier naar het Parket-Generaal gezonden.
<i>Wat?</i>	De aanvraag bestaat uit een plan van aanpak voor het betreffende initiatief en een ingevuld format waarin een set algemene vragen is beantwoord.
<i>Wanneer?</i>	Twee keer per jaar zal in een vastgestelde periode besloten worden over ingediende aanvragen. Gedurende het gehele kalenderjaar kunnen er aanvragen ingediend worden; de maanden oktober (voorafgaande jaar) en april (lopende jaar) worden echter vastgesteld als beoordelingsmaanden. (het principe 'wie het eerst komt, ...' wordt hierbij niet gehanteerd). Hierbij wordt opgemerkt dat de voorjaarsronde alleen dan wordt gehanteerd indien de najaarsronde (daaraan voorafgaand) nog budgettaire ruimte overlaat.
<i>Besluit op aanvraag?</i>	De Jib-adviescommissie beoordeelt één keer per half jaar de ontvangen aanvragen aan de hand van de vastgestelde criteria, de onderbouwing en de veelbelovendheid. Indien het totaal aan ingediende aanvragen en daarvoor te honoreren middelen het beschikbare budget overschrijdt zal de commissie een volgorde in de te honoreren aanvragen aanbrengen. De commissie adviseert vervolgens de minister. De minister beslist op de aanvragen.
<i>Geld naar wie?</i>	Een toegewezen financiële bijdrage wordt toegekend aan de betrokken samenwerkende Justitieorganisaties, maar wordt in beheer gebracht bij de hoofdofficier. De bijdrage kan ten goede komen van de Justitieketen-partners gezamenlijk, dan wel in onderling overleg worden verdeeld tussen de deelnemende Justitieketen-partners.
<i>Geld waarvoor?</i>	De financiële bijdrage kan worden besteed aan een maximaal drie jaar durend initiatief dan wel aan een initiatief dat een langere looptijd heeft. Aangezien de subsidie voor maximaal 3 jaar kan worden toegekend dient in het laatste geval aangegeven te worden op welke wijze in voortzetting van de financiering wordt voorzien.
<i>Verantwoording?</i>	Aan de hoofdofficier zal gevraagd worden om een jaarlijkse financiële en inhoudelijke rapportage, welke is afgestemd in het AJB.

³¹ Zie ook bijlage 4.

Hieronder vindt u vier voorbeelden van de wijze van financiering van het Veiligheidshuis. Een stichting beheert en exploiteert het Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf. In Breda is gekozen voor een 50/50 constructie waarbij het OM de ene helft en de gemeente de andere helft van de kosten op zich neemt. Dit is ook het geval in Tilburg.³² Het Veiligheidshuis Fryslân wordt gefinancierd door het ministerie van Justitie (startsubsidie plus jaarlijkse bijdrage) en de gemeente Leeuwarden (jaarlijkse bijdrage). In Amersfoort worden de kosten verdeeld onder gemeente, provincie en het ministerie van Justitie. De provincie is op grond van de Wet op de jeugdzorg wettelijk verantwoordelijk voor de regie, planning en financiering van de jeugdzorg (Bureau Jeugdzorg, jeugdreclassering, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling) en is daarmee een belangrijke partner in verschillende Veiligheidshuizen.

De kosten van het Veiligheidshuis bestaan voor een groot deel uit:

- kosten voor het gebouw (huur, onderhoud, en dergelijke);
- salaris ketencoördinator en (secretariële) ondersteuning;
- overheadkosten.

De personeelskosten van het Veiligheidshuis blijven beperkt doordat de ketenpartners eigen personeel leveren en bekostigen.

Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf, financiering 2008³³

De dertien gemeenten leveren een vaste bijdrage aan het Veiligheidshuis op basis van het aantal inwoners (€0,10 per inwoner) en op het aantal casus dat vanuit de gemeente wordt aangedragen. De ketenpartners financieren hun eigen werkplekken in het Veiligheidshuis. Voor het jaar 2008 bedraagt de huur van een werkplek € 3600. Daarnaast betalen de ketenpartners het salaris van de eigen werknemers.

Veiligheidshuis Amersfoort Financiering, financiering 2004/2005³⁴

Gemeente Amersfoort 117.000 euro

Provincie Utrecht 100.000 euro

Ministerie van Justitie 130.000 euro* (* budget JiB nieuwe stijl)

³² Bloemzaad en Gardenier (2007), Veiligheidshuizen in Brabant. Een verkenning, Avans Hogeschool.

³³ Bloemzaad en Gardenier (2008), Veiligheidshuizen in Brabant. Een verkenning, Avans Hogeschool.

³⁴ Factsheet Veiligheidshuis Amersfoort, bron: <http://www.vvd-amersfoort.nl/docs/050214a-bijlage.pdf>

Veiligheidshuis Breda, financiering 2006 - 2008³⁵

De ketenpartners worden geacht zelf voor de financiering van de inzet van de medewerkers zorg te dragen. De kosten voor de verbinding van de automatisering blijven ook voor de individuele organisaties.

Het Veiligheidshuis is gevestigd in het gebouw van het Arrondissementsparket Breda. Kosten voor huisvesting (met uitzondering van de huur) in het Veiligheidshuis worden naar rato door het openbaar ministerie aan de deelnemende partners in rekening gebracht. Daarbij valt te denken aan kantoorbehoeften, telefoon en faxkosten, kopieerkosten, vrachtkosten, representatiekosten, drukwerk, vakliteratuur, boeken en tijdschriften, catering, portiekosten, schoonmaakkosten en onderhoud automatiseringsapparatuur.

Gedurende 2006, 2007 en 2008 zullen de kosten voor personeel ter ondersteuning van de bedrijfsvoering, de regie en de analyse (de ketenbeheerder, de informatie-analist en de administratieve ondersteuning) worden betaald door de **gemeente(n) en het OM (50/50-constructie)**. Het is de bedoeling dat na deze periode alle ketenpartners in principe de kosten voor deelname naar verantwoordelijkheid structureel op zich nemen. Jaarlijks wordt door de stuurgroep een begroting vastgesteld.

Er is subsidie beschikbaar gesteld door het Ministerie bestaande uit maximaal 200.000 euro voor 2006, 200.000 euro voor 2007 en 200.000 euro voor 2008. De gemeente heeft de provinciale middelen "sociale veiligheid" ter beschikking gesteld, bestaande uit 200.000 euro voor 2006, 200.000 euro voor 2007 en 200.000 euro voor 2008.

Veiligheidshuis Fryslân, financiering 2007- 2010³⁶

Het ministerie van Justitie heeft voor 2007 een startsubsidie verleend en zal jaarlijks structureel geldelijk bijdragen.

Daarnaast heeft de gemeenteraad van Leeuwarden op 5 november 2007 besloten om de komende drie jaar € 100.00 per jaar aan het Veiligheidshuis bij te dragen.

Taken

Alle partijen participeren in het Veiligheidshuis op basis van hun eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo blijft Bureau Jeugdzorg wettelijk verantwoordelijk voor onder andere de uitvoering van de taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en de Jeugdreclassering. De politie is belast met de opsporing van strafbare feiten en de handhaving van de rechtorde.

Het Veiligheidshuis Breda heeft de taken en verantwoordelijkheden als volgt belegd in het convenant Veiligheidshuis Breda³⁷:

³⁵ Convenant Veiligheidshuis Breda, 13 februari 2007, via:
http://www.om.nl/parket/arrondissementsparket_breda/informatie/Veiligheidshuis_breda/31083/

³⁶ Bron: http://www.om.nl/parket/arrondissementsparket_leeuwarden/_nieuws/32833/

Stuurgroep: direct leidinggevend van medewerkers Veiligheidshuis

Verantwoordelijkheid: formuleert (meerjaren)beleidsplan, resultaatgebieden en operationele doelstellingen aan de hand van de strategische doelstellingen van de Driehoek. De afzonderlijke leden zijn verantwoordelijk voor het inrichten van het Veiligheidshuis.

Ketenbeheerder: staat onder gezag van Unithoofd Lokale Zoeg arrondissementsparket

Verantwoordelijkheid: zorgt voor het verrichten van bedrijfsprocessen, coördineert werkzaamheden in het Veiligheidshuis en stuurt deze aan, heeft de bevoegdheid tot het verstrekken van opdrachten aan binnen het Veiligheidshuis werkzame medewerkers van de ketenpartners in het kader van de gemaakte afspraken in de stuurgroep. rapporteert aan stuurgroep.

Ketenpartners: Gemeente, OM, politie, Bureau Halt, Bureau Jeugdzorg, Novadic-Kentron, Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland, Stichting Reclassering Nederland, Stichting Vertizontaal

Verantwoordelijkheid: De ketenpartners leveren gekwalificeerde personele inzet aan het Veiligheidshuis. blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van een bepaald bedrijfsproces en de inrichting daarvan. Tegelijkertijd maken de ketenpartners deel uit van de organisatie Veiligheidshuis en committeren zich aan de gezamenlijke doelstellingen van het Veiligheidshuis. De ketenpartner garandeert een ongestoorde inzet van de medewerkers.

Werkwijze

Zoals uit onderstaande opsomming van deelnemende organisaties blijkt, is het aantal justitiepartijen het grootst. Het aantal en de specifieke aard van zorgpartners is afhankelijk van locatiespecifieke problematiek. Ter illustratie een (niet uitputtende) opsomming van de partijen betrokken in Veiligheidshuizen.

<i>Justitie-ketenpartners:</i>	<i>Overige partners/deelnemers:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Politie • Parket Openbaar Ministerie • Raad voor de Kinderbescherming • Reclassering Nederland • Verslavingsreclassering • Reclassering Leger des Heils • Dienst Justitiële Inrichtingen/ Penitentiaire Inrichting (PI) • Bureau Jeugdzorg • Slachtofferhulp Nederland • Bureau Halt 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente (afdeling Openbare Orde en Veiligheid, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, GGD, leerplichtambtenaren) • GGZ-partners • Raad voor de Kinderbescherming • Diverse zorginstellingen

³⁷ Bron:

http://www.om.nl/parket/arrondissementsparket_breda/informatie/Veiligheidshuis_breda/31083/

Het Veiligheidshuis richt zich zowel op daders als op slachtoffers. Getracht wordt cliënten een combinatie van preventie, repressie en nazorg maatwerk te bieden. De achterliggende gedachte is dat repressie slechts effect heeft op korte termijn, maar dat intensieve begeleiding door een op maat gesneden zorgtraject op langere termijn de beste resultaten oplevert.

Het casusoverleg vormt de kern van het Veiligheidshuis. Meerdere partijen voeren op reguliere basis met elkaar overleg over een specifieke casus. Meestal bestaat een afzonderlijk casusoverleg per beleidsspeerpunt. Bijvoorbeeld het casusoverleg 'huiselijk geweld', het casusoverleg 'jeugd' of het casusoverleg 'veelplegers'. Het niveau waarop het casusoverleg wordt gevoerd kan verschillen. Zo is er in 's Hertogenbosch een overleg op lokaal, districtelijk en regionaal niveau. Per type casusoverleg of overlegniveau kan het aantal deelnemende partijen variëren. Het overleg wordt voorgezeten door de ketenmanager, dan wel door een gedelegeerde partner.

Veiligheidshuis Helmond kent de volgende overleggen:³⁸

- Politie netwerk ambtenaren, wekelijks overleg
- Partneroverleg, 1x per kwartaal
- Kernteamoverleg, 2-wekelijks
- Politie overleg met burgemeester, 1x per 5 weken

- Casus Resocialisatie, 1x per maand
- Woonoverlast Oost, 1x per maand
- Jeugd Casus overleg, wekelijks
- Jeugd Preventie Team, 2-wekelijks
- School Verzuim Team, 2- wekelijks
- Huiselijk geweld, 2-wekelijks
- Veelplegersoverleg, 2-wekelijks

Welke casus voor bespreking in het Veiligheidshuis in aanmerking komen is afhankelijk van de gehanteerde selectiecriteria. Veelal wordt gewerkt met actuele en historische persoonsgegevens vanuit een of meerdere databases. De meest voorkomende:

- Bruto/nettolijst van recidivisten (registratiesysteem OM: het Compas)
- Registraties in BPS (bedrijfsprocessensysteem van de politie)
- Signalen vanuit het professionele werkveld
- Overdracht vanuit DJI (aanstaande ex-delinquenten)

Voldoet het dossier aan bepaalde eisen (bijvoorbeeld bekendheid van de cliënt bij meerdere instellingen) dan is het dossier 'rijp' voor bespreking in het casusoverleg. Het persoonlijk dossier bevat informatie over ondermeer het criminele verleden, verslavingsproblematiek, schulden (bijstandsuitkering, schuldsanering), de gezins- en woonsituatie, scholing en het zorgverleden van de cliënt. Deze informatievergaring kan vóór behandeling in het casusoverleg, dan wel na behandeling plaatsvinden. In het laatste geval is het casusoverleg het startpunt voor het in kaart brengen van het persoonlijk dossier.

³⁸ Overzicht reguliere overleggen Veiligheidshuis regio Helmond, september 2007.

Bij het casusoverleg brengt elke deelnemende organisatie haar expertise in. Elke partner brengt de beschikbare informatie vanuit de eigen organisatie in en gezamenlijk wordt een analyse gemaakt van het probleem. Vervolgens wordt geïnventariseerd welke partners een rol (dienen te) vervullen in deze casus. Gezamenlijk bepalen de partners welke doelen/ resultaten gewenst zijn. Vervolgens maken partijen concrete afspraken over de interventies en de termijn waarbinnen de interventies gepleegd moeten worden. Na het verstrijken van deze termijn wordt de casus opnieuw besproken in het casusoverleg. De benadering is probleemgeoriënteerd: persoonsgebonden of gebiedsgebonden.

Het Veiligheidshuis **Bergen op Zoom** beschrijft het Veelplegersaanpak als volgt¹:

In de persoonsgebonden aanpak worden de schakels van de strafrechtsketen (opsporing, vervolging, berechting en executie) voorafgegaan door de schakel preventie en afgesloten met de schakel nazorg. Aan het eind van de hier verbeelde keten is naast nazorg weer de schakel preventie gevoegd. Immers, goede nazorg helpt te voorkomen dat het probleem zich herhaalt. Belangrijk is dat de verbindingen tussen de verschillende onderdelen van de keten sluitend zijn. De ketenweergave suggereert overigens dat de verschillende partijen de aanpak van elkaar volgtijdelijk overnemen. Door het casusoverleg starten de ketenpartners echter op hetzelfde moment met de intake (samenstelling van de veelplegerslijsten) en ontwikkeling van een persoongericht maatwerkplan van aanpak en wordt de voortgang van de uitvoering gemonitord. Een persoongericht maatwerkplan van aanpak bestaat uit een RISc en een mix van ontwikkelde scenario's, waarin de acties binnen alle schakels van de keten zijn geïncorporeerd. Dit plan dient tevens als onderbouwing voor het advies aan de officier van justitie in zijn vervolgingstaak.

In het casusoverleg vindt afstemming plaats tussen de partners: welke partner(s) onderne(e)m(t)en welke acties en waarom. Afspraken worden vastgelegd in een (elektronisch) persoonlijk dossier³⁹, zodat snel inzichtelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Startpunt is het in kaart brengen van het probleem. In Den Bosch heeft men hiertoe een analyse-tool ontwikkeld waarmee aan de hand van zes kernvragen de probleemverkenning wordt uitgevoerd. Vervolgens maken de partners afspraken over de beoogde streefdoelen (wanneer zijn we tevreden?) en wordt een inventarisatie gemaakt van de benodigde interventies en looptijden. Het vastleggen van deze afspraken in een persoonlijk dossier draagt bij aan het monitoren van de voortgang van het ingezette traject.

Nadat partners in het casusoverleg een persoonsgerichte aanpak zijn overeengekomen worden deze afspraken door een of meerdere partners (gelijktijdig) uitgevoerd: de interventies. De liaisons in het Veiligheidshuis zetten de uitvoeringsafspraken uit binnen de eigen moederorganisatie. De moederorganisatie is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering. De voortgang van gepleegde interventies wordt teruggekoppeld aan hun liaisons, die de voortgang (en ondernomen acties) in het volgende casusoverleg inbrengen. Deze voortgang wordt vastgelegd in een persoonlijk dossier. De liaisons vormen zo de

³⁹ In het VMU (Utrecht) de zogeheten 'criminele klantenkaart'. In Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf (Oss) de 'Personenindex'.

schakelfunctie tussen moederorganisatie en de samenwerkingspartners in het Veiligheidshuis. Een voorbeeld van een interventie⁴⁰:

TOM-zitting: supporters Katwijkse Quick Boys kunnen kiezen voor taakstraffen en geldboetes

Van een onzer redacteuren © Het Juridisch Dagblad

vrijdag, 9 februari 2007

Openlijke geweldpleging en belediging

De supporters van de Katwijkse Quick Boys, die ervan verdacht worden zich vorig weekend schuldig te hebben gemaakt aan openlijk geweld in het sportcomplex van de voetbalclubs IJsselmeervogels en Spakenburg, hebben vandaag in het Veiligheidshuis Amersfoort tijdens een TOM-zitting taakstraffen en geldboetes aangeboden gekregen. Dit laat het Openbaar Ministerie in Utrecht zojuist weten.

De omvang en aard van de veiligheidsproblematiek verschilt per gemeente. Niet voor elk probleem is de oprichting van een Veiligheidshuis vereist. Voor sommige gemeenten is één Veiligheidshuis voldoende, voor andere is het beter om per wijk een Veiligheidshuis in te richten, in weer andere gevallen is een regionaal Veiligheidshuis de beste oplossing.

In het Regionale Veiligheidshuis **Maas en Leijgraaf** (RVML) bijvoorbeeld, nemen dertien gemeenten deel.⁴¹ Per 1 januari 2007 is het RVML onder de regie gekomen van 13 gemeenten in Noordoost-Brabant, te weten de gemeenten: Bernheze, Boekel, Boxmeer, Cuijk, Grave, Landerd, Lith, Maasdonk, Mill en Sint Hubert, Oss, Sint Anthonis, Uden en Veghel.

Informatie en privacy

Het casuoverleg staat centraal in het Veiligheidshuis. Tijdens dit overleg wisselen partijen informatie met elkaar uit over personen. Op dit moment is er geen uniform informatieregistratie-systeem voor Veiligheidshuizen. Dat betekent dat Veiligheidshuizen op verschillende manieren informatie registreren. Het ene Veiligheidshuis gebruikt daarvoor een eenvoudig 'excel-bestand', andere huizen, bijvoorbeeld in Noord-Brabant, maken gebruik van een speciaal voor het Veiligheidshuis ontwikkelde personenindex (PIX-systeem), het Veiligheidshuis Utrecht maakt gebruik van COOs (het Casuïstiek Overleg ondersteunend systeem). Een werkgroep onderzoekt op dit moment de mogelijkheid om te komen tot een uniform registratiesysteem voor alle Veiligheidshuizen.⁴²

Privacy en veiligheid kunnen op gespannen voet staan. Het multidisciplinaire karakter van de Veiligheidshuizen uit zich in de verscheidenheid aan actoren die participeren in projecten om criminaliteit en overlast tegen te gaan en herhaling te voorkomen. Alle betrokken partijen hebben toegang tot persoonlijke informatie en dienen hier zorgvuldig mee om te gaan.

⁴⁰ Bron: <http://juridischdagblad.nl/content/view/4576/53/>

⁴¹ Nieuwsbrief Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf, 20 april 2007.

⁴² Respondent

In de meeste gevallen heeft het Veiligheidshuis een privacyprotocol opgesteld, waarin partijen afspreken op welke wijze informatie over cliënten wordt uitgewisseld en geregistreerd. Alle betrokken partijen dienen het protocol te ondertekenen. In het beste geval is dit protocol getoetst door het College Bescherming Persoonsgegevens. Niet alle Veiligheidshuizen beschikken over een privacyprotocol. Door sommigen werd dit niet als een probleem ervaren: *“de informatie die wordt uitgewisseld is niet bijzonder gedetailleerd, waardoor een informatie-uitwisseling op hoofdlijnen volstaat. Een privacyprotocol is gewenst, maar niet noodzakelijk”*.⁴³ Dat doet de vraag rijzen of deze Veiligheidshuizen voldoen aan de wettelijke eisen voor het verzamelen en registreren van persoonlijke informatie.

Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) mogen persoonsgegevens alleen worden verzameld als daarvoor een doel is. Dit doel moet

- duidelijk bepaald zijn;
- uitdrukkelijk zijn omschreven;
- gerechtvaardigd zijn.

De verantwoordelijke (in dit geval het Veiligheidshuis) moet:

- de gegevensverwerking beveiligen;
- informatie verstrekken aan de betrokkene;
- de gegevens corrigeren.(op verzoek van de betrokkene);
- geheimhouding betrachten.

De betrokkene heeft recht op:

- inzage
- correctie
- het vragen van informatie over de verwerking van zijn of haar persoonsgegevens.

Verschillende modelconvenanten zijn ontwikkeld om partijen te ondersteunen:

<p>Modelconvenant gegevensuitwisseling persoonsgerichte aanpak meerderjarige veelplegers⁴⁴: Om de samenleving te beschermen moet de vicieuze cirkel van opsluiten-vrijlaten-veroordelen-opsluiten worden doorbroken. Om deze criminaliteit en overlast te beperken wordt overgegaan tot een persoonsgerichte aanpak waarbij het totale criminele verleden van de veelpleger in beeld wordt gebracht en waarbij niet alleen afzonderlijke delicten worden berecht maar de historie van de veelpleger wordt meegewogen in de bepaling van de strafmaat.</p>
<p>Modelconvenant gegevensuitwisseling Justitieel CasusOverleg-jeugd⁴⁵: Het JCO heeft tot doel een kwalitatieve verbetering van de afdoeningsbeslissing te realiseren doordat de voornaamste ketenpartners hun informatie over de jongere bijeenbrengen op grond waarvan de officier een afdoeningsbeslissing kan nemen. Hierbij speelt gegevensuitwisseling een grote rol. Daarnaast heeft het Justitieel CasusOverleg-jeugd tot doel om de doorlooptijden (in het bijzonder in het traject politie-OM) te verkorten en dit</p>

⁴³ Respondent

⁴⁴ http://www.justitie.nl/images/Modelconvenant_1.0_def_tcm34-18144.pdf.

⁴⁵ Bron: http://www.justitie.nl/images/Modelconvenant_JCO_1.0_tcm34-18151.pdf.

<p>proces te bewaken. Dankzij deze werkwijze en de hoge frequentie van het overleg kan de jongere sneller worden gestraft en kan hij de ondersteuning krijgen die hij nodig heeft. Voor de ketenpartners heeft de nauwe samenwerking in het casusoverleg als voordeel dat er een betere dialoog en meer inzicht in elkaars aanpak en overwegingen ontstaat.</p>
<p>Modelconvenant gegevensuitwisseling aanpak huiselijk geweld⁴⁶: Bij huiselijk geweld zijn diverse personen betrokken; er is altijd sprake van een slachtoffer en een dader en soms zijn er ook nog kinderen aanwezig die ofwel zelf betrokken zijn bij danwel getuige zijn van het huiselijk geweld. De samenwerking binnen de huiselijk geweldketen en de integrale aanpak van huiselijk geweld beoogt het geweld te signaleren, te stoppen, herhaling te voorkomen en hulp te bieden aan slachtoffers. Naast opsporing en vervolging van de dader is daarbij goede hulpverlening aan plegers cq. daders van huiselijk geweld van groot belang. Tijdig ingrijpen kan verdere mishandeling voorkomen. Sommige kinderen zien regelmatig dat hun ouders ruzie hebben en elkaar mishandelen. Ze komen in een loyaliteitsconflict en voelen zich niet veilig. Om deze reden is het noodzakelijk dat diverse instanties uit de justitiële en hulpverleningsketen betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld.</p>
<p>Modelconvenant over de gegevensuitwisseling tussen partijen betrokken bij het criminaliteitspreventiebeleid in gemeenten⁴⁷: Het Modelconvenant en de Handreiking zijn ontwikkeld in het kader van het Preventiebeleid 2001-2004. Het Preventiebeleid 2001-2004, dat is gestoeld op het beleid inzake Criminaliteit in Relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden (CRIEM), is er op gericht om te voorkomen dat (jeugdigen uit) etnische minderheidsgroepen marginaliseren en afglijden naar de criminaliteit. Basis voor het criminaliteitspreventiebeleid is de zogenoemde ketenbenadering. De ketenbenadering betekent dat er naar wordt gestreefd de werkzaamheden van de bij criminaliteitspreventiebeleid betrokken organisaties in een gemeente beter op elkaar aan te laten sluiten. In de praktijk is gebleken dat voor een betere aansluiting het nodig of gewenst is onderling gegevens uit te wisselen. De Nederlandse gemeenten hebben in het Preventiebeleid 2001-2004 de regierol gekregen.</p>
<p>Overdracht gegevens jeugdige veelplegers van 18- naar 18+⁴⁸: Bijlage bij het Modelconvenant gegevensuitwisseling Justitieel Casusoverleg Jeugd en het Modelconvenant gegevensuitwisseling meerderjarige Veelplegers</p>

⁴⁶ Bron: http://www.justitie.nl/images/Modelconvenant_huiselijkgeweld_1.0_tcm34-75299.pdf.

⁴⁷ http://www.justitie.nl/images/modelconvenant_criminaliteitspreventie_tcm34-18149.pdf.

⁴⁸ http://www.justitie.nl/images/vplk%20Bijlage%20Modelconvenanten%20veelplegers_tcm34-97398.doc.

5 Aandachtsgebieden

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal aandachtsgebieden geformuleerd die van belang zijn bij het nadenken over en inrichten van Veiligheidshuizen. Respondenten gaven aan de verwachtingen ten aanzien van het Veiligheidshuis hooggespannen zijn.

Draagvlak

Veiligheidshuizen kunnen ontstaan op initiatief van het veld of op initiatief van het bestuur. Veiligheidshuis Den Helder is bijvoorbeeld vanuit de behoeften uit het veld aan samenwerking en afstemming (bottom-up) ontstaan. Het Veiligheidshuis Almere is een voorbeeld van een Veiligheidshuis dat is opgericht op initiatief van het bestuur (top-down).

Bestuurlijk draagvlak en gewicht vormen een belangrijke voorwaarde voor zowel het opstarten van het Veiligheidshuis als bij het functioneren van het Veiligheidshuis op lange termijn. Draagvlak bij de lokale/regionale driehoek (burgemeester, politie, openbaar ministerie) is onontbeerlijk voor het succes van het Veiligheidshuis. Maar ook draagvlak op operationeel niveau is een noodzakelijke voorwaarde. Het moet voor de uitvoerders duidelijk zijn voor welk probleem het Veiligheidshuis een oplossing biedt.

Het Veiligheidshuis in oprichting kan in de praktijk worden geconfronteerd met weerstand, zowel vanuit het veld als vanuit het bestuur. Het kost tijd en overtuigingskracht om de meerwaarde van het Veiligheidshuis kenbaar te maken. Het Veiligheidshuis wordt bijvoorbeeld beschouwd als (weer een) nieuwe, extra partij en betekent weer nieuwe overlegvormen. Onduidelijk is gebleven in hoeverre het Veiligheidshuis bestaande overlegvormen vervangt. Of blijven deze overleggen naast het casusoverleg in het Veiligheidshuis bestaan? Het is niet wenselijk dat het Veiligheidshuis een extra casusoverleg oplevert. Zoals een respondent het formuleerde: *“Er moet natuurlijk wel iets verdwijnen, anders verdwijnt meteen één van de meerwaarden van het Veiligheidshuis”*. Daarnaast is de idee van samenwerken om tot een beter resultaat te komen niet uniek. Binnen reeds bestaande samenwerkingsverbanden zoals het Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam (SPAR), staat de persoonsgerichte aanpak vanuit verschillende benaderingswijzen centraal. Het Veiligheidshuis is niet exclusief in zijn aanpak. Vallen de andere samenwerkingsverbanden ook onder de noemer Veiligheidshuis en waarom (niet)?

Effectiviteit

De problematiek die wordt behandeld in het Veiligheidshuis betreft vaak hardnekkige, complexe problematiek waarvoor niet meteen een pasklare oplossing voorhanden is. Een traject zal in veel gevallen een langere periode in beslag nemen. Hierdoor is het lastig duidelijk zichtbare resultaten te boeken. Dit raakt direct de vaak gestelde vraag naar oplossingspercentages –ter onderbouwing van effectiviteit en meerwaarde van de nieuwe aanpak. Bovendien is het lastig om effecten toe te schrijven aan het Veiligheidshuis en andere factoren uit te sluiten.

Immers, het Veiligheidshuis helpt organisaties bij het verbeteren van de eigen werkprocessen.

Regie en doorzettingsmacht

Een algemene trend is dat regie rondom het lokale veiligheidsbeleid door de gemeente wordt ingevuld. De toewijzing van deze rol kent zijn oorsprong in het begin van de jaren '90, toen veiligheid als concept, maar ook in de praktijk, werd verbreed: integrale veiligheid. Waren daarvoor voornamelijk de gemeente samen met de politie en justitie actief, nu werd veiligheidszorg ook meer proactief en preventief. Dit betekent dat welzijnsorganisaties, scholen, sociale dienstverlening, etc., hier ook bij betrokken werden.⁴⁹ Ook vervult de gemeente een belangrijke rol in de coördinatie van de verschillende hulp/zorgtrajecten; zo is zij bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de nazorg van gedetineerden. Daarnaast zijn er nog meer redenen aan te wijzen om de gemeente de rol van regisseur op zich te laten nemen, zoals de bestaande gezagsrelaties met bijvoorbeeld de politie, als ook de financiële relatie die tussen gemeente en sommige welzijnsorganisaties bestaat.

Er worden vier regietypen onderscheiden: beheersingsgerichte regie, uitvoeringsgerichte regie, visionaire regie en faciliterende regie.⁵⁰ Welk type regie past het beste bij het Veiligheidshuis? Het Veiligheidshuis combineert de strafrechtelijke en de zorgketen. Dat betekent dat geen van de betrokken partners formele doorzettingsmacht heeft ten opzichte van andere partijen. Zo zijn er gemeentelijk, regionaal en provinciaal georganiseerde instanties, die allemaal hun eigen landelijke, maar ook gebiedsgebonden taken en verantwoordelijkheden, beleid en prioriteiten hebben. Er ontbreekt een gezagsrelatie en partijen moeten elkaar ervan proberen te overtuigen dat hun voorgestelde aanpak het beste is. Daarom is het van belang dat het Rijk duidelijk aangeeft wat de kaders en de grenzen van de beleidsruimte zijn.⁵¹ De verschillende betrokken departementen bij het Veiligheidshuis (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Jeugd en Gezin) hebben nog geen visie ontwikkeld op de gemeentelijke regierol en het Veiligheidshuis. Respondenten geven aan hier wel behoefte aan te hebben.

Binnen Veiligheidshuizen speelt de regievraag op meerdere niveaus: op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Een knelpunt in de regievoering bij het Veiligheidshuis vormt de afwezigheid van een hiërarchische relatie tussen partijen. Bureau Jeugdzorg en het OM bijvoorbeeld hebben eigen wettelijke bevoegdheden. Formeel is de rol van regisseur niet aan de gemeente toebedeeld, maar er is wetgeving in de maak die de gemeente als sturingsinstantie voor integrale veiligheidszorg aanwijst. De gemeenten worden gestimuleerd om zowel binnen als buiten de Veiligheidshuizen hun regisserende rol op te pakken. Ze dienen daarbij ook verbanden te leggen met andere gemeentelijke taken zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en zorginstellingen om zo versnippering te voorkomen.⁵²

In het Veiligheidshuis ligt de regie deels bij de gemeenten, deels bij het OM en soms ook voor een deel bij de ketenpartners. De meeste Veiligheidshuizen kennen

⁴⁹ Ulrich, R, M. Lubbe en E. Mantz (2005), Gemeentelijke regierol bij integrale veiligheid, AEF.

⁵⁰ Zie bijlage 3.

⁵¹ Ministerie van BZK, De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren.

⁵² Actieplan Overlast en Verloedering, p. 34.

een tweesporen-regie: het OM voert de regie op de strafrechtketen, de gemeente voert de regie op het hulpverleningstraject en op de ketensamenwerking. De ketenmanager vervult een belangrijke rol in het Veiligheidshuis. Hij laveert tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau. De ketenmanager beschikt niet over formele bevoegdheden ten aanzien van de liaisons in het Veiligheidshuis en hun moederorganisaties. Bij gebrek aan formele doorzettingsmacht dient de ketenmanager te beschikken over een behoorlijke dosis doorzettingskracht. De tekst uit het convenant van Veiligheidshuis Breda maakt duidelijk dat het hebben van regie niet automatisch betekent dat er ook doorzettingsmacht is. Doordat partijen autonome bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben, is er geen sprake van een hiërarchische relatie. Conflicten zullen via bemiddeling moeten worden opgelost.⁵³

Bij meningsverschillen of conflicten die de werkrelatie(s) in het Veiligheidshuis (kunnen) verstoren of bemoeilijken zal de ketenbeheerder in overleg met de ketenpartner zoeken naar een oplossing.

Het is mogelijk dat de samenwerking leidt tot problemen in de uitvoering van de (wettelijke) taken. Het is daarom van belang dat de verwachtingen van partijen ten opzichte van elkaar realistisch zijn. Partijen dienen daartoe (binnen de stuurgroep) onderlinge afspraken te maken over de rol die zij vervullen in het Veiligheidshuis. Vaak worden deze afspraken vastgelegd in een samenwerkingsconvenant, dat door alle betrokken partijen wordt ondertekend. Nog niet alle Veiligheidshuizen hebben een dergelijk convenant opgesteld. Het convenant Persoonsgerichte aanpak districtelijk Veiligheidshuis Heerlen stelt⁵⁴:

De convenantpartners behouden ieder hun eigen (wettelijke) verantwoordelijkheid, maar verklaren zich bereid tot een intensieve samenwerking onder de totaalregie van de gemeente Heerlen op het brede veiligheidssamenwerkingsverband.

Binnen dit samenwerkingsverband behoudt en voert het Openbaar Ministerie haar primaire regieverantwoordelijkheid betreffende de strafrechtketen.

De Raad voor de Kinderbescherming behoudt en voert zijn regiefunctie in de jeugdstrafrechtketen (casusregie).

De gemeente zal de regie voeren over zowel de (na)zorgketen – daar waar deze van toepassing is en niet binnen de wettelijk bepaalde verantwoordelijkheid van een andere organisatie valt - als de preventie, én voert de algemene regie op de integrale veiligheid.

De regievraag is verweven met de vraag wie over doorzettingsmacht beschikt. Dit wil zeggen: welke partij beschikt over de formele bevoegdheden naleving van afspraken af te dwingen en op welke wijze vindt –in crisisterminologie- opschaling plaats? Onder professionals is een terugkerende vraag welke instantie of persoon de regie voert en welke doorzettingsmacht daar bij hoort. Op basis van de kenmerken kan worden gesteld dat een visionaire regie het beste bij het

⁵³ Bron:

http://www.om.nl/parket/arrondissementsparket_breda/informatie/Veiligheidshuis_breda/31083/.

⁵⁴ Convenant Persoonsgerichte aanpak districtelijk Veiligheidshuis Heerlen, 7 september 2006.

Veiligheidshuis past. Alleen, zo stellen betrokkenen, 'wat heb ik aan visionaire regie als er knopen doorgehakt moeten worden?'

Voor het jeugdbeleid is bepaald dat de Wet op de Jeugdzorg een verplichting zal worden opgenomen waarbij gemeenten wederkerige afspraken zullen maken met ketenpartners over de coördinatie van zorg en de totstandkoming van 'één gezin één plan'. Onderdeel van deze afspraken is een escalatiemodel. Uiteindelijk moet de burgemeester de bevoegdheid krijgen om instellingen te dwingen mee te werken aan een oplossing. Hiermee wordt de regierol van de gemeente versterkt.⁵⁵ Dit wetsvoorstel zal in 2008 in de Tweede Kamer worden behandeld. Wellicht kan voor het regievraagstuk in het Veiligheidshuis worden aangesloten bij deze formulering. De regierol van gemeenten op het gebied van het gemeentelijk veiligheidsbeleid wordt in 2008 wettelijk verankerd. Voorgesteld wordt dat tenminste één maal in de vier jaar de gemeente een veiligheidsbeleidsplan moet opstellen op grond van een analyse van de lokale veiligheidssituatie en de te verwachten ontwikkelingen in de eerstvolgende vier jaar. Door analyse en planvorming zal de overlast en verloedering beter kunnen worden bestreden. Een hiertoe strekkend wetsvoorstel zal rond de zomer van 2008 naar de Tweede Kamer worden gezonden. Inwerkingtreding is voorzien in 2009.⁵⁶

Interne organisatie

De integrale aanpak van de veiligheidsproblematiek, die het Veiligheidshuis kenmerkt, vereist aanpassing van de gemeentelijke organisatie. De aanpak van de problematiek vraagt om inzet van diverse afdelingen binnen de gemeente (zoals de afdelingen OOV, Welzijn, Jeugd en Werk en Inkomen). Wil de gemeente invulling geven aan haar regierol, dan verdient het aanbeveling de regierol vanuit één punt binnen de ambtelijke organisatie te organiseren. Zodoende kunnen maatregelen gecoördineerd worden uitgevoerd.

Ook voor ketenpartners is het van belang de interne organisatie aan te passen aan het Veiligheidshuis. Binnen het Veiligheidshuis werken de vertegenwoordigers of liaisons van de deelnemende partners met elkaar samen. Zij vormen zogezegd de 'binnenring' van het Veiligheidshuis. Er is tevens een 'buitenring': de autonoom handelende moederorganisaties. Zij zijn verantwoordelijk voor de implementatie van in het Veiligheidshuis overeengekomen afspraken. Weliswaar kan de samenwerking tussen partijen *binnen* het Veiligheidshuis verbeteren doordat zij fysiek bij elkaar zitten. Dit hoeft daarmee niet automatisch het geval zijn voor de samenwerking tussen de instanties die *buiten* het Veiligheidshuis opereren. De koppeling tussen de binnen- en de buitenring is essentieel voor het adequaat functioneren. De liaisons vervullen hierbij een belangrijke, maar complexe functie. De liaisons zijn verantwoordelijk voor de implementatie van gemaakte afspraken binnen hun eigen organisaties. Een respondent merkte in dit kader op: *"Het is noodzakelijk dat de liaisons over voldoende doorzettingsmacht binnen de eigen organisatie beschikken. Zij moeten ervoor zorgen dat de beoogde interventies worden gepleegd. De liaisons zitten wat dat betreft in een complexe positie: enerzijds dienen zij opdrachten uit te zetten binnen de moederorganisatie, anderzijds zijn zij binnen het Veiligheidshuis verantwoordelijk voor de uitvoering.*

⁵⁵ Ministers van BZK, Wonen, wijken en integratie, Justitie, Jeugd en Gezin (2008), *Actieplan Overlast en Verloedering. Maatregelen ter intensivering van de lokale aanpak*, p. 13.

⁵⁶ Actieplan Overlast en Verloedering, p. 34.

Een uitvoering waarop zij weinig invloed kunnen uitoefenen, maar waarvoor zich wel dienen te verantwoorden”.

Financiering

De financiële kosten van een Veiligheidshuis zitten vooral in de huisvesting- en overheadkosten en het salaris van de Veiligheidshuiscoördinator en het ondersteunend personeel. De deelnemende organisaties zijn verantwoordelijk voor de eigen personeelskosten.

Met de overgang van Justitie in de buurt (Jib) naar het Veiligheidshuis verandert – zeker op langere termijn- de financiering. Voor de Jib's was het Ministerie van Justitie de subsidieverstrekker. Bij de Jib's Nieuwe Stijl stelde Justitie als voorwaarde dat de helft van het bedrag gecofinancierd moest worden; ook andere partijen (gemeente, provincie, zorginstellingen) dienden te investeren in het samenwerkingsverband. Onduidelijk is wie op korte en langere termijn de (investerings)kosten zal betalen. Blijft subsidie mogelijk en bij wie kan de subsidie worden aangevraagd? Op dit moment bekijken de betrokken departementen (BZK, Justitie en Jeugd en Gezin) op welke wijze het financieringsvraagstuk zal worden opgelost. Ook over de verdeling van de kosten bestaan veel vragen. Dragen de meest draagkrachtige partijen de zwaarste lasten, heeft ieder een gelijk aandeel of worden de kosten op basis van andere criteria verdeeld? Met de financiering speelt direct de vraag naar zeggenschap op.

Kernprofiel en functie

Voordat gestart wordt met het Veiligheidshuis zal de vraag beantwoord moeten worden wat de (sociale) veiligheidsproblematiek is waarvoor het Veiligheidshuis een geschikt instrument is. Welke thema's lenen zich voor behandeling in het Veiligheidshuis en waarom? Welke partners moeten permanent deel uit maken van het Veiligheidshuis en welke partners participeren functioneel vanuit de buitenring? Als het Veiligheidshuis eenmaal draait is het zaak regelmatig (jaarlijks) te bezien of de juiste thema's worden behandeld. Waar nodig vallen thema's af of worden thema's toegevoegd. Het Veiligheidshuis moet een dynamische organisatie zijn, die flexibel genoeg is om in te spelen op actuele ontwikkelingen. En moet bovendien kritisch genoeg zijn op haar eigen functioneren. De verleiding is groot het aantal thema's uit te breiden maar de vraag is of dat gewenst is.

Uit de gesprekken met respondenten komt naar voren dat de vraag 'wat willen we als Veiligheidshuis zijn en worden?' niet altijd expliciet wordt beantwoord. Deels ligt de oorzaak in de fase van ontwikkeling. De 'oudere' Veiligheidshuizen zijn zich meer bewust van het eigen profiel, kerncompetenties en ontwikkelcapaciteit. Veiligheidshuizen in oprichting zijn juist zoekende naar doelgroep, werkwijze en eigen profiel. Niet altijd worden bewust en expliciet bepaalde keuzes gemaakt. Voor sommige respondenten is het belangrijk dat een Veiligheidshuis laagdrempelig is voor burgers en organisaties. Burgers moeten voor vragen en hulp van allerlei aard, die niet direct betrekking heeft op de kernwerkzaamheden van de betrokken partners (bijvoorbeeld voor het invullen van formulieren) terecht kunnen bij het Veiligheidshuis. Voor deze respondenten is het belangrijk dat burgers het Veiligheidshuis kennen zodat zij het Veiligheidshuis ook benaderen bij een relevant probleem. Toch berust deze 'inloopfunctie' vaak niet op een bewuste keuze; de situatie is zo gegroeid.

Privacy

Niet alle Veiligheidshuizen hebben een privacyconvenant opgesteld. Een respondent stelde: *“Juist bij de start van het Veiligheidshuis is het van belang een privacyconvenant te hebben. Partijen zitten toch in een verkenningfase, waarin de partijen elkaar moeten leren kennen en waarin het onderlinge vertrouwen tussen instanties vaak nog beperkt is. Om dit gebrek aan vertrouwen te compenseren is het essentieel gevoelige onderwerpen, zoals de uitwisseling van informatie, formeel te organiseren”*.⁵⁷ Met andere woorden: worden afspraken vanaf het allereerste begin formeel vastgelegd dan komt dit de samenwerking, juist in die belangrijke eerste fase, ten goede.

Daarnaast is het vastleggen van afspraken over gegevensuitwisseling ook wettelijk vereist. De Wbp schrift voor persoonsgegevens alleen worden verzameld als daarvoor een gerechtvaardigd en duidelijk doel is dat uitdrukkelijk is omschreven.⁵⁸

Uit de literatuur, maar ook uit eigen onderzoekservaring, komt naar voren dat personen en organisaties het idee leeft dat de privacywetgeving dermate streng is dat de uitwisseling van informatie wettelijk niet is toegestaan of het organiseren daarvan bijzonder complex. Vaak zijn barrières eerder het resultaat van culturele en/of organisatorische problemen dan van het tekortschieten van de privacywetgeving. Niet privacy is het probleem maar de gebrekkige organisatie en samenwerking van een tussen de betrokken partners.⁵⁹

Veiligheidshuis en Centra voor Jeugd en Gezin

De ministers voor Jeugd en Gezin, van Justitie, van BZK en van OCW bevorderen dat er een goede aansluiting is tussen de nieuw op te richten Centra voor Jeugd en Gezin, De Veiligheidshuizen en de Zorg- en Adviesteams zodat ook preventief kan worden opgetreden.

Het OM is procesverantwoordelijke voor de gang van zaken in de (jeugd)strafrechtsketen. De gemeenten worden gestimuleerd om zowel binnen als buiten de Veiligheidshuizen hun regisserende rol op te pakken. Ze dienen daarbij ook verbindingen te leggen met andere gemeentelijke taken zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en zorginstellingen om zo versnippering te voorkomen.

Versnippering tussen veiligheidsbeleid en het jeugdbeleid dient immers voorkomen te worden.

Naast een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen worden de komende kabinetperiode in alle gemeenten Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) opgericht. Het CJG is een plaats waar zoveel mogelijk medische, sociale en educatieve ondersteuning voor ouders en hun kinderen wordt aangeboden (consultatiebureau, opvoedingsondersteuning en gezinscoaching) en moet een herkenbaar en laagdrempelig punt in de buurt zijn waar ouders en kinderen terecht kunnen met vragen over opvoeden en opgroeien. De regie over deze centra ligt bij de gemeenten. De regierol van de gemeente ten aanzien van de jeugdketen wordt

⁵⁷ Respondent

⁵⁸ Zie ook hoofdstuk 4.

⁵⁹ Muller, E.R. e.a., *Veiligheid en privacy: een zoektocht naar een nieuwe balans*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2007, p. 44.

wettelijk verankerd in de Wet op de jeugdzorg. De minister van Jeugd en Gezin verstaat het volgende onder de regierol van de gemeente:

- 1) het tot stand brengen van 'één gezin, één plan';
- 2) het realiseren van sluitende afspraken tussen partijen uit de jeugdketen.

De DSP –groep onderzocht in opdracht van het ministerie voor Jeugd en Gezin praktijkervaringen bij zeven gemeenten die deelnemen aan het programma 'Opvoeden in de buurt'. Uit hun onderzoek bleek dat gemeenten voldoende tijd en ruimte willen voor de invulling van Centra voor Jeugd en Gezin. Een basismodel met minimale vereisten is goed voor de herkenbaarheid van de centra voor ouders en kinderen. De organisatorische vormgeving is aan het lokale bestuur⁶⁰.

Volgens de minister van Jeugd en Gezin is de samenwerking tussen beiden van essentieel belang maar bestaat er niet automatisch een relatie tussen de CJG's en de Veiligheidshuizen.⁶¹ Toch lijkt het aannemelijk dat de werkzaamheden van de beide partijen elkaar zullen overlappen en aanvullen. De integrale aanpak van het Veiligheidshuis betekent immers dat ook de zorgcomponent aandacht krijgt. Zo heeft bijvoorbeeld het Veiligheidshuis Den Bosch vier casusoverleggen Jeugd: Casusoverleg Risicojeugd strafoverleg, Casusoverleg Risicojeugd zorgoverleg, Casusoverleg Overlastgevende Risicojeugd en het Casusoverleg Veelplegers Minderjarigen.⁶²

Speech minister Rouvoet, Jeugd en Gezin bij de Startconferentie Centra Jeugd en Gezin op 19 maart 2008⁶³

Het Centrum voor Jeugd en Gezin moet dan ook goede verbindingen hebben met andere instellingen. Het moet een spin in het web zijn met goede contacten. Dan denk ik behalve aan de jeugdgezondheidszorg, pedagogen, thuiszorg en Bureau Jeugdzorg, vooral ook aan de scholen en de Zorg- en Adviesteams. Maar ook aan bijvoorbeeld de huisarts, de kinderopvang, de kraamzorg, de Veiligheidshuizen, het welzijnswerk en ga zo maar door.

Eigen belangen opzij. Goede sluitende afspraken maken, daar staat de gemeenten voor aan de lat, daarvoor heeft zij de regie. En daarbij is het essentieel dat informatie zo goed mogelijk worden gedeeld.

In Utrecht participeert het Centrum voor Jeugd en Gezin (daar onder een andere naam) in het Veiligheidshuis. Ook het Centrum voor Jeugd en Gezin in Eindhoven noemt het Veiligheidshuis als een partner.⁶⁴ Toch is er nog onduidelijkheid over de wijze waarop het Veiligheidshuis en de CJG's zich tot elkaar zullen en moeten verhouden en hoe de samenwerking vorm zal krijgen. Beide organisaties zijn nog in ontwikkeling en zijn nog op zoek naar hun eigen rol- en taakinfilling. Wanneer

⁶⁰ DSP Groep (2007), *Ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin*, via: <http://www.jeugdengazin.nl>.

⁶¹ Brief van 24 januari 2008, van de minister van Jeugd en Gezin aan de Colleges van burgemeester en wethouders van de Nederlandse gemeenten i.a.a. de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁶² Bron: <http://www.samenvoorveilig.nl/content.cfm?contentid=D00B8C59-8021-0F65-0A5F984C5D782090#risicojeugdstrafoverleg>.

⁶³ Bron: <http://www.jeugdengazin.nl/toespraken/2008/startconferentie-cjg-te-apeldoorn.asp>.

⁶⁴ Bron: <http://www.eindhoven.nl/web/show/id=552464>.

de CJG's en de Veiligheidshuizen samenwerken, moeten zij informatie kunnen uitwisselen en moeten zij afspraken maken.

Eindhoven is één van de landelijke pilotgemeenten als het gaat om de opzet en ontwikkeling van het Centrum Jeugd en Gezin. De pilotgemeenten zullen hopelijk vragen over de samenwerking tussen CJG en het Veiligheidshuis kunnen beantwoorden en zullen knelpunten aan het licht brengen over de samenwerking.⁶⁵

⁶⁵ Respondent

6 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het COT heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat zijn de organisatorische randvoorwaarden voor het goed functioneren van het Veiligheidshuis en op welke wijze kan de gemeente ten aanzien van het Veiligheidshuis invulling geven aan haar regierol?

De onderzoekers hebben zichzelf, in afstemming met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de volgende doelstellingen gesteld:

- Een verkenning van het concept Veiligheidshuis, de verschillende varianten, de organisatiestructuur en de problematiek waartoe het instrument wordt ingezet;
- Het formuleren van voorwaarden voor adequaat functioneren van Veiligheidshuizen, knelpunten en best practices;
- Het verkennen van de vraag op welke wijze gemeenten –in en met het instrument Veiligheidshuis- invulling kunnen geven aan hun regierol op het gebied van de lokale veiligheidsproblematiek;
- Het opstellen van aanbevelingen voor het adequaat functioneren van Veiligheidshuizen.

De volgende paragrafen gaan in op deze doelstellingen.

Een verkenning van het concept Veiligheidshuis, de verschillende varianten, de organisatiestructuur en de problematiek waartoe het instrument wordt ingezet

De hoofdstukken 2, 3 en 4 geven inzicht in de achtergrond van het Veiligheidshuis, de definitie van het Veiligheidshuis en de beschrijving van het Veiligheidshuis in de praktijk. Hoofdbevindingen ten aanzien van de verkenning zijn:

Hét Veiligheidshuis bestaat niet

Veiligheidshuizen zijn er in verschillende soorten en maten. Ook is het Veiligheidshuis niet uniek. Verschillende initiatieven en samenwerkingsverbanden met andere namen kunnen onder de noemer 'Veiligheidshuis' worden geschaard. Niettemin hebben Veiligheidshuizen een aantal kenmerken gemeenschappelijk, namelijk: de drie kernthema's (veelplegers, huiselijk geweld, risicojeugd), probleemgeoriënteerde benaderingswijze, integrale aanpak en de deelnemende kernpartners. De belangrijkste verschillen worden gevormd door:

- *Partners*: De basis van het Veiligheidshuis bestaat uit het openbaar ministerie, de politie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en de gemeente. De bezetting van het Veiligheidshuis bestaat daarnaast uit een per Veiligheidshuis wisselend aantal organisaties en instanties.

- *Omvang (geografisch bereik):* voor sommige gemeenten is één Veiligheidshuis voldoende, voor andere is het beter om per wijk een Veiligheidshuis in te richten, in weer andere gevallen is een regionaal Veiligheidshuis de beste oplossing.
- *Thema's:* Veiligheidshuizen kunnen hun eigen doelstellingen bepalen, zoals de aanpak van veelplegers, huiselijk geweld en jeugd, afhankelijk van wat er in het gebied speelt.
- *Type samenwerkingsverband:* verschillende samenwerkingsverbanden zijn mogelijk. Sommige Veiligheidshuizen hebben een samenwerkingsconvenant. Eén Veiligheidshuis (Oss) is ondergebracht in een stichting, andere Veiligheidshuizen hebben de samenwerking niet formeel bekrachtigd. De keuze voor het type samenwerkingsverband is grotendeels afhankelijk van het geografische bereik van het Veiligheidshuis (wijk, gemeente, district, regionaal).
- *Ontwikkelingsstadium:* er is een grote variatie in de fase van ontwikkeling waarin Veiligheidshuizen verkeren. Sommige Veiligheidshuizen zijn al enkele jaren operationeel, andere zijn pas begonnen of nog in oprichting.

Het Veiligheidshuis is een instrument in de aanpak van sociale onveiligheid, en geen doel op zichzelf

Het Veiligheidshuis is geen doel op zichzelf en moet dit ook niet worden. Niet altijd wordt gewerkt vanuit een daadwerkelijk probleem waartoe het Veiligheidshuis een mogelijke oplossing is. Soms is sprake van een wens tot oprichting van een Veiligheidshuis 'van bovenaf'. Dit is niet de juiste volgorde: start bij het probleem en werk van daaruit toe naar een oplossing.

Het Veiligheidshuis is geen panacee voor alle sociale veiligheidsproblemen en moet ook niet zo worden beschouwd

Niet alle sociale veiligheidsproblematiek zal door de komst van een Veiligheidshuis worden opgelost. Ook zal de samenwerking tussen de verschillende instanties niet direct verbeteren. Het zal zeker tijd kosten voordat het Veiligheidshuis zijn eigen meerwaarde aantoonst, zowel organisatorisch als wat betreft de aanpak van de complexe maatschappelijke problematiek. Temper daarom de verwachtingen en geef het samenwerkingsverband de tijd zichzelf te versterken.

Centraal overheidsloket

In het verleden werden kwetsbare groepen die behandeling behoeften van 'het kastje naar de muur' gestuurd. Door de vele instanties en instellingen met elk een eigen, specifieke deeltaak zagen cliënten 'door de bomen het bos niet meer'. Het Veiligheidshuis voldoet als centraal loket (één adres, één ontvangstbalie, één aanspreekpunt) aan de gevoelde behoefte aan eenvoud. Die eenvoud herbergt niettemin het hele palet aan justitie- en zorginstanties. De kwaliteit van de gepleegde interventie wordt hierdoor vergroot.

Het Veiligheidshuis als informatieknooppunt

Het Veiligheidshuis is een informatieknooppunt. In het Veiligheidshuis wordt per dader en slachtoffer een dossier aangelegd. Hiervoor wordt informatie vanuit verschillende partners gebundeld in een persoonlijk dossier. In plaats van tientallen

afzonderlijke (deel)dossiers wordt de informatie vanuit de verschillende moederorganisaties bij elkaar gebracht en –waar wettelijk toegestaan en noodzakelijk- onderling gedeeld. De fragmentatie van informatie, het niet op de hoogte zijn van lopende en/of beëindigde zorg- en justitiële behandeltrajecten en beperkt inzicht in het ‘casusverleden’ wordt op deze manier voorkomen.

“Je kunt iemand beter helpen omdat je alle aspecten die van belang zijn kunt laten meespelen bij het werken aan een oplossing”.⁶⁶

Niet alleen op individueel niveau maar ook op wijkniveau, gemeentelijk niveau en/of regionaal niveau kan de informatie uit het Veiligheidshuis worden benut. Het Veiligheidshuis biedt de mogelijkheid te komen tot een structurele aanpak van veiligheidsproblemen. Door de bundeling van informatie en de analyse daarvan kan het Veiligheidshuis een waardevol kenniscentrum worden op het gebied van (sociale) veiligheid. De aanpak van deze problemen wordt vervolgens gemonitord en regelmatig geëvalueerd. Zo ontstaat een kenniscentrum dat inzicht heeft in langere termijnontwikkelingen en succes- en faalfactoren van bepaalde persoons-, delict- en wijkgerichte gerichte aanpakken.

Het formuleren van voorwaarden voor adequaat functioneren van Veiligheidshuizen en de knelpunten

Hoofdstuk 5 gaat in op de aandachtsgebieden en knelpunten van het Veiligheidshuis. De belangrijkste knelpunten zijn:

- Draagvlak;
- Effectiviteit;
- Regie en doorzettingsmacht
- Interne organisatie
- Financiering;
- Kernprofiel en functie
- De verhouding tot de Centra voor Jeugd en Gezin.

De voorwaarden voor het adequaat functioneren van het Veiligheidshuis zijn:

Flexibiliteit is noodzakelijk, maar binnen een vast kader

De flexibiliteit en de mogelijkheid om de organisatiestructuur aan te passen aan de lokale behoeften (‘couleur locale’) wordt door respondenten een belangrijke succesfactor genoemd. Tegelijkertijd benadrukken respondenten dat enige mate van opgelegde structuur wenselijk is. Binnen de door BZK aangegeven kaders moet het mogelijk blijven de organisatie in te richten naar lokale wensen. Centraal staat de vraag waar de balans ligt tussen structuur en flexibiliteit.

Besef van wederzijdse afhankelijkheid

Respondenten geven aan dat het besef van wederzijdse afhankelijkheid een belangrijke voorwaarde is voor het succes van het Veiligheidshuis. Partijen werken

⁶⁶ Veiligheidshuis van start. Meer aandacht voor daders en slachtoffers, Veiligheidskrant, 's-Hertogenbosch, Jaargang 3, november 2005, p.1.

samen om hun eigen organisatiedoelen te verwezenlijken. Eigen werkprocessen worden zodoende versterkt en het resultaat van deze samenwerking is hoger dan het resultaat van elke individuele organisatie.

Noodzaak mandaat en wederzijds committent

Een voorwaarde voor daadkrachtig management vormt het mandaat van de deelnemende moederorganisaties. Dit mandaat, deze goedkeuring om zich te committeren aan samenwerking binnen het Veiligheidshuis, vormt de 'stok achter de deur'. Doen zich bijvoorbeeld problemen voor op uitvoerend niveau (functioneren medewerkers, weerstand etc.) dan kan in het uiterste geval worden teruggevallen op dit mandaat. Het is vervolgens de verantwoordelijke binnen de moederorganisatie (directeur) om via de lijn het probleem op te lossen.

Fysiek op een locatie als noodzakelijke voorwaarde voor optimalisering samenwerking

Het is een samenwerkingsverband van partijen die van nature niet altijd met elkaar samenwerken. Het fysiek op een locatie bij elkaar zitten wordt dan ook als groot voordeel gezien. De samenwerking is ook dan niet per definitie optimaal, maar het is een belangrijke stap in de goede richting.

Respondenten zijn eensgezind over de meerwaarde van het fysiek bij elkaar zitten van vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij (sociale) veiligheidsproblematiek. Ook de respondent van het Veiligheidshuis 's Hertogenbosch, dat niet op één fysieke locatie is gevestigd, ziet hier de meerwaarde van in. De betrokkenheid van de partners bij het Veiligheidshuis 's Hertogenbosch is nu niet optimaal, zo blijkt uit een interne evaluatie.⁶⁷ De fysieke afstand is te groot wanneer partijen elkaar alleen bij het casusoverleg zien.

Wanneer de betrokken partijen gehuisvest zijn op één locatie vindt die coördinatie plaats, wordt de onderlinge informatiepositie van de partners is versterkt en verbetert de samenwerking. Er wordt samen aan een dossier gewerkt. Partners zijn hierdoor op de hoogte van het volledige dossier en weten welke partners op welk moment welke acties ondernemen en in het verleden hebben ondernomen. Tevens zijn de onderlinge communicatielijnen korter. Hierdoor kan efficiënter worden gewerkt.

Het verkennen van de vraag op welke wijze gemeenten –in en met het instrument Veiligheidshuis- invulling kunnen geven aan hun regierol op het gebied van de lokale veiligheidsproblematiek

De regierol van de gemeente is als knelpunt benoemd in hoofdstuk 5. Het Veiligheidshuis combineert de strafrechtelijke en de zorgketen. Dat betekent dat geen van de betrokken partners formele doorzettingsmacht heeft ten opzichte van andere partijen. Er ontbreekt aldus een gezagsrelatie en regievoering vindt op verschillende niveaus plaats. Zo zijn er gemeentelijk, regionaal en provinciaal georganiseerde instanties. Deze hebben allemaal weer hun eigen landelijke, maar ook gebiedsgebonden taken en verantwoordelijkheden, beleid en prioriteiten. Om te zorgen dat lokaal goed wordt samengewerkt en dat uitvoering en beleid op dit

⁶⁷ Respondent

niveau voorrang krijgen moet er mandaat zijn vanuit het hogere organisatieniveau.⁶⁸ Deze doorzettingsmacht ontbreekt vaak.

Vervolgens dient de gemeentelijke organisatie worden aangepast aan de regierol bij integrale veiligheid. De interne regie en huishouding moeten aangepast worden. Veiligheidszorg is binnen gemeenten nooit in één lijnverantwoordelijkheid belegd. Taken als veiligheid, welzijn en onderwijs vallen onder verschillende afdelingen, die ten aanzien van de integrale veiligheid wel samen moeten werken. Op dit moment is binnen een gemeente zelden een functionaris (programmamanager) aangesteld of een afdeling ingericht die het overzicht heeft over integrale veiligheid. Het is wenselijk de activiteiten van de preventie, repressie en nazorg ten aanzien van de veiligheidszorg onder te brengen binnen één verantwoordelijke afdeling, dan wel persoon. Hierdoor kan extern de sturing ook effectief worden ingericht. De persoon of personen die deze sturing op zich neemt/ nemen, dient/ dienen te beschikken over de competentie om de verschillende belangen, uitgangspunten, taken en verantwoordelijkheden in het oog te houden.

Het opstellen van aanbevelingen voor het adequaat functioneren van Veiligheidshuizen

Het COT heeft op 20 februari een expertsessie Jeugd en Veiligheid georganiseerd waarin experts op dit gebied met elkaar over de organisatie, knelpunten en aandachtspunten van het Veiligheidshuis hebben gesproken. In de discussie over de Veiligheidshuizen werden de volgende 10 punten aandachtspunten benoemd.⁶⁹

1. **Lokaal maatwerk:** Behoud ruimte voor lokaal maatwerk. Een uniform, van bovenaf opgelegd concept voor Veiligheidshuizen is niet gewenst.
2. **Vastleggen afspraken:** Werk altijd op basis van een convenant voor samenwerking en voor privacy.
3. **Profiel:** Een Veiligheidshuis dient over een duidelijk profiel te beschikken: doel, doelgroep, partners, thema's, omvang gebied, activiteiten, toekomst.
4. **Draagvlak:** Het is noodzakelijk dat politiek, bestuur en deelnemende veiligheidspartners zich committeren aan deelname aan het samenwerkingsverband. Maar vergeet de street-level bureaucrats niet. Zonder hun commitment geen Veiligheidshuis!
5. **Interne organisatie:** De 'moederorganisatie' dient te worden aangepast op een deelname aan een Veiligheidshuis. Dat bevordert het nakomen en de uitvoering van gemaakte afspraken in het Veiligheidshuis.
6. **Integrale aanpak:** Het Veiligheidshuis moet voorzien in een geoliede aanpak van lastige dossiers en niet in een 'nieuwe' bureaucratie: een conglomeraat van overlegstructuren en ingewikkelde coördinatiemechanismen.
7. **Regie en doorzettingsmacht:** Regie zonder doorzettingsmacht is vaak een lege huls. Stel iemand aan die afspraken desnoods kan afdwingen, kan opschalen en met name de aanpak van de 'hoofdpijncasussen' bewaakt.
8. **Afstemming:** Veiligheidshuis en Centrum Jeugd en Gezin (CJG) functioneren complementair aan elkaar. Het zijn geen concurrenten.

⁶⁸ Ulrich, R, M. Lubbe en E. Mantz (2005), Gemeentelijke regierol bij integrale veiligheid, AEF.

⁶⁹ Zie bijlage 5 voor het verslag van deze expertsessie.

-
- Overlap moet worden uitgesloten. Hiervoor zijn duidelijke afspraken nodig.
9. **Selectiecriteria:** Niet elke casus is geschikt voor behandeling in het Veiligheidshuis. Stel selectiecriteria op om 'verstopping' van de vormen van casusoverleg in het Veiligheidshuis te voorkomen.
 10. **Interventie:** Maak een 'menukaart' met daarop welke organisaties voor een bepaalde interventie kunnen worden ingezet. Hierdoor wordt snel inzichtelijk welke organisatie welke specifieke expertise bezit.
-

Enkele van deze aandachtspunten worden hieronder uitgewerkt. Daarnaast wordt deze lijst aangevuld met enkele aanbevelingen, die uit de Quick Scan naar voren zijn gekomen.

Visie op Veiligheidshuis

Formuleer een duidelijke visie op de te behalen resultaten. Het is van belang dat de betrokken departementen (Justitie, BZK en Jeugd en Gezin) zich uitspreken over het Veiligheidshuis. Deze visie is niet bedoeld om de organisatiestructuur en werkwijze van het Veiligheidshuis dicht te timmeren. Duidelijkheid dient te komen over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de departementen zelf ten opzichte van het Veiligheidshuis. Daarnaast moet er duidelijkheid komen over de wijze van financiering en visie op regie van de betrokken departementen. De betrokken departementen dienen antwoord te geven op de vraag op welke wijze het landelijk dekkend systeem van Veiligheidshuizen tot stand dient te komen. Welke rol vervult het Veiligheidshuis, welke resultaten dienen behaald te worden, hoe verhouden gemeente, Justitie en CJG voor zich tot elkaar?

Regie en doorzettingsmacht

Uiteindelijk is er geen pasklaar recept voor regievoering te geven. Voor de gemeente ligt er een taak in het zorgen voor afstemming tussen de belangen van de verschillende partijen. De rol van de gemeente is mede afhankelijk van de actoren. Door te onderscheiden in regietypen⁷⁰ kan een gemeente voor zichzelf inzichtelijk maken welke bevoegdheden zij heeft en welke tactiek noodzakelijk is om de medewerking van de verschillende partijen te verkrijgen.⁷¹ Juist omdat van gezagsverhouding geen sprake is en het besef van wederzijdse afhankelijkheid een belangrijke succesfactor is voor het Veiligheidshuis is het van belang gezamenlijke doelstellingen te formuleren. Maak duidelijke en concrete afspraken en leg deze vast (in een convenant).

Lokaal maatwerk

Sluit aan bij de couleur locale. Het is van belang dat de betrokken partijen het Veiligheidshuis kunnen inrichten op een wijze die past bij de lokale problematiek. Iedere gemeente heeft te maken met zijn eigen, specifieke problematiek. Naast variatie in omvang en ernst van lokale problematiek, bestaat er ook grote variatie in de omvang van gemeenten. Het is zaak een passend model te ontwikkelen dat nauw aansluit bij lokale behoeften, problematiek en ambtelijke middelen. Een landelijke blauwdruk is niet gewenst. Het is essentieel maatwerk te leveren.

⁷⁰ Zie bijlage 3.

⁷¹ Ministerie van BZK, De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren, p. 14.

Kernprofiel

Een Veiligheidshuis dient over een duidelijk profiel te beschikken: doel, doelgroep, partners, thema's, omvang gebied, activiteiten, toekomst. De vraag 'wat willen we als Veiligheidshuis zijn en worden?' wordt niet altijd expliciet beantwoord. Kiest het Veiligheidshuis voor verbreding of voor verdieping? Niet elke casus is geschikt voor behandeling in het Veiligheidshuis. Stel selectiecriteria op om 'verstopping' van de vormen van casusoverleg in het Veiligheidshuis te voorkomen. Het is goed om de discussie over het kernprofiel en de functie van het Veiligheidshuis, met name op langere termijn, alsnog te voeren. Hetzelfde geldt voor de keuze om partners te betrekken bij het Veiligheidshuis. Welke partners participeren standaard in het Veiligheidshuis, welke op projectbasis en welke horen niet thuis in het Veiligheidshuis?

Ontsluiting kennis

Veiligheidshuizen hebben behoefte aan het uitwisselen van goede ervaringen, ideeën, knelpunten en geleerde lessen. Op dit moment is er geen centraal informatiepunt voor Veiligheidshuizen. Wel overleggen de Veiligheidshuizen in Noord-Brabant op regelmatige basis. Veiligheidshuizen in oprichting gaan vaak te rade bij reeds bestaande Veiligheidshuizen. Het Veiligheidshuis Tilburg dient voor veel Veiligheidshuizen als voorbeeld. Bijna wekelijks krijgt dit Veiligheidshuis bezoek van collega's uit het land, die het voorbeeld van Tilburg willen navolgen. Telkens worden opgedane ervaringen één-op-één gedeeld. Er bestaat behoefte aan het uitwisselen van kennis en ervaringen in een breder verband. Het Veiligheidshuis Utrecht heeft in samenwerking met de ministeries van BZK en Justitie het initiatief genomen om haar informatie te ontsluiten via de website www.Veiligheidshuisutrecht.nl. In het tweede kwartaal van 2008 zal op deze website informatie te vinden als standaard methoden, overzicht van bevoegdheden/ interventies, standaard convenanten, et cetera.

Het verdient aanbeveling ook de informatie uit andere Veiligheidshuizen te ontsluiten voor andere Veiligheidshuizen. Het COT beveelt daarom aan een centraal informatiepunt (bijvoorbeeld een website) in te stellen voor Veiligheidshuizen. Partners in bestaande Veiligheidshuizen en Veiligheidshuizen in oprichting kunnen hier onder andere terecht voor praktische informatie, modelconvenanten voor samenwerking en privacy, best practices, nieuwe initiatieven en methoden om veiligheidsproblemen te signaleren en effecten te meten.

Bijlage 1: Bronnen

Literatuur

- Brabants Dagblad, 26 maart 2008.
- Bloemzaad en Gardenier (2008), Veiligheidshuizen in Brabant. Een verkenning, Avans Hogeschool.
- Bruinsma, G.J.N. en W. Bernasco (red.) (2004), *De Stad en Sociale Onveiligheid. Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland*, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving en Universiteit Leiden, Afdeling Criminologie
- Elffers, H. en W. de Jong (2004), Nee, ik voel me nooit onveilig, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Werkdocument 5, p. 11.
- Fijnaut, C. en I. Zaat (red.) (2003), *De sociale (on)veiligheid in Tilburg; een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak*, Gemeente Tilburg.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren* (november 2006)
- Muller, E.R. e.a., *Veiligheid en privacy: een zoektocht naar een nieuwe balans*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2007.
- Terpstra, J. en Bakker, I. (2002), *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt*, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente, Drukkerij Twente Hengelo BV.
- DSP Groep (2007), *Ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin*, via: <http://www.jeugdengazin.nl>.
- Ulrich, R, M. Lubbe en E. Mantz (2005), Gemeentelijke regierol bij integrale veiligheid, AEF,

Geraadpleegde documenten

- Beleidsprogramma Samen werken aan Nederland, hoofdstuk Veiligheid, stabiliteit en respect, 2007.
- Convenant Veiligheidshuis Breda, Convenant Veiligheidshuis Breda, 13 februari 2007, via: http://www.om.nl/parket/arrondissementsparket_breda/informatie/Veiligheidshuis_breda/31083/.
- Convenant Persoonsgerichte aanpak districtelijk Veiligheidshuis Heerlen, 7 september 2006.

- Informatiebrochure Veiligheidshuis Tilburg, november 2004.
- Ministeries van BZK, Wonen, wijken en integratie, Justitie, Jeugd en Gezin (2008), *Actieplan Overlast en Verloedering. Maatregelen ter intensivering van de lokale aanpak.*
- Ministerie jeugd en gezin, Brief van 24 januari 2008, aan Colleges van burgemeester en wethouders van de Nederlandse gemeenten i.a.a. de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Ministerie van Justitie, DG Rechtshandhaving, directie handhaving (2004), *Factsheet JibVeiligheidshuizen*, november 2004, F&A 4745.
- Ministerie van Justitie, Criteriavooraarden en procedure Jib-nieuwe stijl.
- Nieuwsbrief Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf, 20 april 2007.
- Praktijkboek Sociale Veiligheid. Voorbeelden van succesvolle veiligheidsprojecten in de Brabantse grote steden, Provincie Noord-Brabant, februari 2007.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VI, nr. 14, p. 39.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28684, nr. 119.
- Veiligheidshuis Amersfoort, *Factsheet Veiligheidshuis Amersfoort*, via: <http://www.vvd-amersfoort.nl/docs/050214a-bijlage.pdf>
- Veiligheidshuis regio Helmond (2007), *Overzicht reguliere overleggen Veiligheidshuis regio Helmond*, september 2007.
- Veiligheidshuis Tilburg, informatiebrochure, november 2004.
- Veiligheidskrant (2005), *Veiligheidshuis van start. Meer aandacht voor daders en slachtoffers*, 's-Hertogenbosch, Jaargang 3 (november).

Internet

- cms4.enschede.nl/politiekbestuur/Agendas2/Kennis/2007/12497_Veiligheidshuis.doc/ -
- <http://www.eindhoven.nl/web/show/id=552464>.
- <http://www.jeugdengezin.nl/toespraken/2008/startconferentie-cjg-te-apeldoorn.asp>.
- <http://juridischdagblad.nl/content/view/4576/53/>
- http://www.justitie.nl/images/vplk%20Bijlage%20Modelconvenanten%20veelplegers_tcm34-97398.doc.

- http://www.justitie.nl/images/Modelconvenant_1.0_def_tcm34-18144.pdf.
- http://www.justitie.nl/images/Modelconvenant_JCO_1.0_tcm34-18151.pdf.
- http://www.justitie.nl/images/Modelconvenant_huiselijkgeweld_1.0_tcm34-75299.pdf.
- http://www.justitie.nl/images/modelconvenant_criminaliteitspreventie_tcm34-18149.pdf.
- http://www.nicis.nl/nicis/nieuwsopdatum/Veiligheid/Socialeveiligheid/Veiligheidshuis-Friesland-opent-deuren_1009.html
- http://www.om.nl/parket/arrondissementsparket_breda/informatie/Veiligheidshuis_breda/31083/.
- http://www.om.nl/parket/arrondissementsparket_leeuwarden/_nieuws/32833/
- <http://www.projectveiligegemeenten.nl/binaries/websiteveiligegemeenten/samenwerking/Veiligheidshuizen-limburg.doc>.
- <http://www.samenvoorveilig.nl/content.cfm?contentid=D00B8C59-8021-0F65-0A5F984C5D782090#risicojeugdstrafoverleg>.
- http://www.samenvoorveilig.nl/content.cfm?contentid=D00D6FA0-8021-0F65-0F121919C29C4446&menu_id=546AEB1A-8021-0F65-0DBA93489AC3B5F7.
- http://www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl/actueel/Archief_2008/korte-lijnen-snelle-aanpak.aspx?cp=62&cs=578.
-
- http://www.veiligdenhelder.nl/index.html?menu_id=172&nieuws_id=90, geraadpleegd op 17 februari 2008.
- <http://www.Veiligheidshuis.org/site/?page=2&id=32>, geraadpleegd op 17 februari 2008.

Bijlage 2: Respondenten

Mw. van Beek	Bureau Halt Oost Brabant
Mw. R. Bevers	Directeur Halt Oost Brabant
Dhr. J.W. Boersma	Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Rechtsbestel
Dhr. C.J.C.F. Fijnaut	Hoogleraar Politie en Kansspelen, Universiteit van Tilburg
Mw. S. Grinsven	Directoraat Integraal Veiligheidsbeleid Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. J. Heerlien	Coördinator, Veiligheidshuis Den Helder
Dhr. P. van der Heul	Ketenmanager Veiligheidshuis Midden- Limburg (VML)
Mw. A. Jachouch	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. P. Jellema	Afdeling OO&V, Gemeente Leeuwarden
Mw. E. Jongeneel	Ketenmanager, Veiligheidshuis Utrecht
Mw. S. Klarenbeek	Hoofd afdeling OOV's-Hertogenbosch
Dhr. R. Kraaij	Manager districtelijk Veiligheidshuis Heerlen
Dhr. M.J. Koolen	Beleidscoördinator, Veiligheidshuis Helmond
Mw. S. Laaper	Projectleider Veiligheid Gemeente Tilburg
Mw. J. Landman	Coördinator Veiligheidshuis Amersfoort
Dhr. R. van Leempt	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. P de Ponti	Jeugdzorg Noord-Brabant
Dhr. B. Schouws	Beleid, Jongerensteunpunt Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Geuzeveld- Slotermeer, afdeling Beleidsimplementatie
Mw. C. Slim	Beleidsadviseur veiligheid Gemeente Enschede
Mw. C. de Vries	Coördinator SPAR Samenwerkingsverband persoonsgerichte aanpak Volwassen Rotterdam
Dhr. J.F. Wauben	Ketenbeheerder, Veiligheidshuis Tilburg
Dhr. A. van der Weiden	Bureau slachtofferhulp
Mw. A. de Winter	Directeur/coördinator Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf (Oss)
Mw. B.C. de Zwaan	Plv. directeur Handhavingsbeleid, Parket-Generaal, Openbaar Ministerie

Tevens zijn de onderzoekers alle deelnemers aan de Expertsessie Jeugd en Veiligheid dankbaar voor de geleverde input en kritisch commentaar op de tussentijdse onderzoeksbevindingen van de 'Quick Scan Veiligheidshuizen'.

Bijlage 3: Criteria, voorwaarden en procedure Jib-nieuwe stijl

Voor het aanvragen van een subsidie voor het oprichten van een Jib-Nieuwe Stijl of een Veiligheidshuis, heeft het Ministerie van Justitie de volgende criteria, voorwaarden en procedures opgesteld.⁷²

Criteria voor Jib-nieuwe stijl

1. Een bijdrage uit de Jib-nieuwe stijl middelen kan aangevraagd worden ten behoeve van de deelname van Justitie aan de wijkgerichte en/of probleemgerichte aanpak van veiligheids- en criminaliteitsproblemen door een *breed samengesteld veiligheids-samenwerkingsverband*. Hiermee worden samenwerkingsverbanden bedoeld waarin Justitieorganisaties⁷³, met lokaal bestuur, politie en hulpverleningsorganisaties, gezamenlijk een bepaalde onveiligheids- en criminaliteitsproblematiek aanpakken.
2. De aanpak *kan zich richten op een specifiek (probleem)gebied of op een specifiek probleem*. De inzet moet zijn dat het beleid *effect* dient te hebben in een nader genoemde probleemwijk (= wijk met grote veiligheidsproblemen). (de samenwerking hoeft dus niet specifiek gericht te zijn op een afgebakende wijk).
3. De Jib-partners in het samenwerkingsverband reageren herkenbaar op criminele feiten en situaties van onveiligheid door *probleemgerichte en integrale interventies en acties op maat* te bieden. Men richt zich daarbij op individuele zaken waarbij een integrale omgevingsgerichte aanpak wordt nagestreefd of criminaliteitsproblemen waarbij een stok achter de deur wenselijk is. Een feitelijke zaaksbehandeling binnen Jib is dus noodzakelijk; het mag zich daartoe echter nadrukkelijk niet beperken. De Jib-methode wordt gekenmerkt door zowel een preventieve inzet van maatregelen, voor- of buitengerechtelijke oplossingen als het bieden van de 'stok achter de deur'.
4. De Justitiepartners die participeren zijn, naast het OM, in ieder geval de raad voor de kindbescherming (noodzakelijk als ingezet wordt op jeugd), de reclassering en slachtofferhulp. Bij voorkeur is sprake van casus- of casuïstiek overleg; de politie is deelnemer aan dit casusoverleg. De werkzaamheden vinden plaats vanuit de kerntaken van de deelnemende organisaties. De Jib-partners in het samenwerkingsverband zijn *gezamenlijk verantwoordelijk voor de gekozen Jib-aanpak*.
5. *Het gezamenlijke initiatief staat beschreven in een plan van aanpak*, waarin de veiligheidsproblematiek grondig is geanalyseerd (demografische en/of criminele kaarten), doelstellingen en te hanteren methodieken zijn geformuleerd, speciale aandachtspunten met beoogde resultaten worden benoemd en de samenwerkingsrelaties zijn geregeld. Onderdeel van het plan van aanpak vormt een evaluatievoorstel.
6. *De activiteiten van de Jib-partners sluiten aan bij het lokaal veiligheidsbeleid (GSB-beleid) van de betreffende gemeente*. De gemeente heeft de regierol in het integraal veiligheidsbeleid; Jib verzorgt de aansluiting met het justitiële systeem. Jib kan als katalysator fungeren door onveiligheid te signaleren en actie te stimuleren.

⁷² Ministerie van Justitie, Criteriavorwaarden en procedure Jib-nieuwe stijl.

⁷³ Onder Justitieorganisaties wordt in dit verband verstaan: organisaties die door het Ministerie van Justitie worden gefinancierd, dit betreffen het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, de Reclassering, de Jeugdreclassering, het Bureau slachtofferhulp, Halt en de gezinsvoogdij.

Voorwaarden

1. De financiering zal beschikbaar worden gesteld voor (een gedeelte van) het justitiedeel van het samenwerkingsverband. Er dient derhalve sprake te zijn van cofinanciering door niet-Justitieorganisaties. Dit dient in de aanvraag en begroting tot uitdrukking te komen.
2. Bij de aanvraag wordt een gespecificeerde begroting gevoegd waaruit in ieder geval blijkt: wat de totale kosten van het initiatief op jaarbasis zullen zijn, welke organisaties voor welk deel daarin bijdragen en hoe groot het bedrag van de aanvraag is.
3. De departementale bijdrage ziet op de *extra, ten behoeve van Jib*, te investeren kosten, niet zijnde reguliere kosten die via de p & c cyclus aan de Justitieorganisaties worden betaald.
4. De departementale bijdrage (in 2005 eenmalig maximaal € 130.000,- per jaar en vanaf 2006 maximaal € 200.000,- per jaar, en ten hoogste de helft van de totale projectkosten) is van tijdelijke aard (3 jaar); mocht de problematiek een langduriger aanpak vergen dan dienen partijen aan te geven hoe zij na afloop van de periode waarvoor de bijdrage wordt gegeven, zelf in de financiering van de voortzetting zullen voorzien.
5. Aanvragen die aan de criteria voldoen en die zien op, of resulteren in een deelname in, een nieuwe fysieke lokale vestiging dienen door het parket vooraf ter afstemming voorgelegd te worden aan het Parket-Generaal.
6. De subsidie dient besteed te worden aan de inzet en bijdrage van de betrokken Justitieorganisaties⁷⁴ in de gezamenlijke aanpak. (Het kan derhalve niet zo zijn dat het geld besteed wordt aan de inzet van een niet-justitieorganisatie).
7. Gedurende de subsidieperiode zal jaarlijks, per kalenderjaar, een financiële en inhoudelijke rapportage worden opgesteld en vóór 1 maart van het opvolgende jaar aan DG Rh worden gezonden, met afschrift aan PaG.
8. In de aanvraag dient aangegeven te worden welke concrete meetbare resultaten men na de subsidieperiode bereikt wil hebben, en op welke wijze men dat gaat meten. De resultaten worden opgenomen in de eind-rapportage.

Procedure

<i>Door wie?</i>	De hoofdofficier kan bij het Ministerie een aanvraag indienen voor een concreet initiatief. Vooraf dient op lokaal/regionaal niveau over de aanvraag overeenstemming te zijn bereikt met de lokale driehoek en het AJB (=Arrondissementaal Justitieel Beraad).
<i>Hoe?</i>	De aanvraag wordt schriftelijk ingediend bij de DG Rh. Een afschrift van de aanvraag wordt door de hoofdofficier naar het Parket-Generaal gezonden.
<i>Wat?</i>	De aanvraag bestaat uit een plan van aanpak voor het betreffende initiatief en een ingevuld format ⁷⁵ waarin een set algemene vragen is beantwoord.
<i>Wanneer?</i>	Twee keer per jaar zal in een vastgestelde periode besloten worden over ingediende aanvragen. Gedurende het gehele kalenderjaar kunnen er aanvragen ingediend worden; de maanden oktober (voorafgaande jaar) en april (lopende jaar) worden echter vastgesteld als beoordelingsmaanden. (het principe 'wie het eerst

⁷⁴ Zie noot 73

⁷⁵ Dit format in digitale vorm is op te vragen bij de departementaal projectleider Jib.

komt, ...' wordt hierbij niet gehanteerd). Hierbij wordt opgemerkt dat de voorjaarsronde alleen dan wordt gehanteerd indien de najaarsronde (daaraan voorafgaand) nog budgettaire ruimte overlaat.

- Besluit op aanvraag?* De Jib-adviescommissie beoordeelt één keer per half jaar de ontvangen aanvragen aan de hand van de vastgestelde criteria, de onderbouwing en de veelbelovendheid. Indien het totaal aan ingediende aanvragen en daarvoor te honoreren middelen het beschikbare budget overschrijdt zal de commissie een volgorde in de te honoreren aanvragen aanbrenge. De commissie adviseert vervolgens de minister. De minister beslist op de aanvragen.
- Geld naar wie?* Een toegewezen financiële bijdrage wordt toegekend aan de betrokken samenwerkende Justitieorganisaties, maar wordt in beheer gebracht bij de hoofdofficier. De bijdrage kan ten goede komen van de Justitieketen-partners gezamenlijk, dan wel in onderling overleg worden verdeeld tussen de deelnemende Justitieketen-partners.
- Geld waarvoor?* De financiële bijdrage kan worden besteed aan een maximaal drie jaar durend initiatief dan wel aan een initiatief dat een langere looptijd heeft. Aangezien de subsidie voor maximaal 3 jaar kan worden toegekend dient in het laatste geval aangegeven te worden op welke wijze in voortzetting van de financiering wordt voorzien.
- Verantwoording?* Aan de hoofdofficier zal gevraagd worden om een jaarlijkse financiële en inhoudelijke rapportage, welke is afgestemd in het AJB.

Bijlage 4: Regietypen

De gemeente kan zijn regisseursrol op verschillende manieren invullen. Vier Het ministerie van BZK onderscheidt vier hoofdtypen. Afhankelijk van de invloed die de gemeente heeft op het beleid en de doorzettingsmacht waarover de gemeente beschikt, kan een regietype worden gekozen.

1. *beheersingsgerichte regisseur*

In dit type rol heeft de gemeente doorzettingsmacht en bepaalt ze het beleidskader. De overheid moet dan ook de ruimte geven om deze rol uit te voeren en geen beperkingen opleggen in het gebruik van instrumenten en/of bevoegdheden. Ook moeten er hulpbronnen zijn, zodat voldoende doorzettingsmacht kan worden gecreëerd. Daarnaast moet de onafhankelijke opstelling van andere partijen beperkt worden, zodat zij vatbaar blijven voor de regie van de gemeente.⁷⁶

2. *uitvoeringsgerichte regie*

In deze situatie wordt het beleid door het Rijk bepaald en voeren de gemeenten dit uit. De gemeente handelt naar het script van het rijk, maar zij heeft wel doorzettingsmacht richting andere partijen – met als kanttekening dat zij uiteraard wel dient te beschikken over voldoende doorzettingsmacht. Het Rijk moet een urgentie rond het beleid creëren die motiverend werkt op de gemeenten. Bovendien moet het beleid inhoudelijk in lijn zijn met rijksbeleid op aanpalende terreinen, zodat er geen conflict met ander beleid ontstaat.⁷⁷

3. *visionaire regisseur*

In dit type rol heeft de gemeente een eigen script, maar geen doorzettingsmacht ten opzichte van de andere partijen. De gemeente zal moeten proberen de andere partijen door middel van een aansprekende visie te overtuigen en zal haar eigen hulpbronnen optimaal moeten benutten. Het Rijk kan hierbij een ondersteunende rol vervullen. Daarnaast moet het Rijk aangeven wat de kaders en de grenzen van de beleidsruimte zijn.⁷⁸

4. *faciliterende regisseur*

In deze situatie heeft de gemeente geen eigen script en geen doorzettingsmacht. De gemeente is ondersteunend aan andere lokale partners en richt zich op de samenwerking tussen de andere partijen. De andere partijen hebben de ruimte om hun eigen doelen te stellen of ze volgen het script van het door het Rijk opgelegde beleid. Het Rijk hoeft hierbij weinig voorwaarden op te leggen, maar moet wel zorgvuldig afwegen of dit het juiste regietype is voor de maatschappelijke opgave omdat de gemeente tamelijk machteloos is.⁷⁹

⁷⁶ Ministerie van BZK, De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren, p. 19, 28.

⁷⁷ Idem, p. 20, 27.

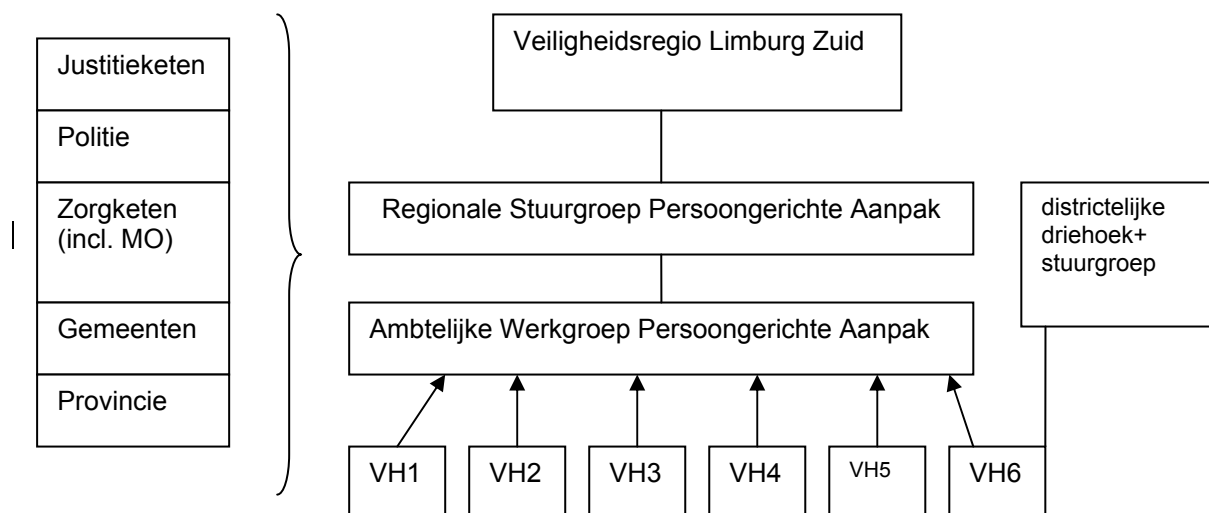
⁷⁸ Idem, p. 20, 29.

⁷⁹ Idem, p. 19, 29.

Bijlage 5: Blauwdruk Veiligheidshuizen Limburg

Binnen de provincie Limburg wordt op politiedistrictelijk niveau het concept Veiligheidshuis geïmplementeerd.⁸⁰ Het gaat om een provinciebreed te implementeren model onder de noemer 'Blauwdruk Veiligheidshuizen', dat districtelijk invulling krijgt. In Heerlen en in Venlo is hier een concrete start mee gemaakt. Hierbij gaat het om samenwerking tussen gemeenten, politie, justitie- en zorgpartners gericht op de persoongerichte aanpak van meer- en minderjarige (veel)plegergroepen (inclusief aandacht voor de slachtoffers), en huiselijk geweld. Het format is voor het Districtelijk Veiligheidshuis Heerlen uitgewerkt.

Organogram



<u>Kenmerken</u>	
Geografische omvang van de samenwerking	Provincie Limburg. Het gaat om de realisatie van 6 Veiligheidshuizen in geheel Limburg: Maastricht, Sittard-Geleen, Kerkrade, Heerlen, Venlo/Venray, Roermond/Weert. Het gaat om (politie)districtelijke voorzieningen.
Inhoudelijke onderwerpen/veiligheidsthema's	<p>Het Veiligheidshuis staat model voor een brede samenwerking t. b.v. een persoongerichte aanpak van jeugdige en volwassen veelplegers, zgn. harde kernjongeren, notoire overlastveroorzakers, huiselijk geweldplegers en het projectmatig aanpakken van lokale criminaliteit en overlast waar de aandacht voor slachtoffers vast onderdeel van is.</p> <p>Het omvat een gesloten lokale of districtelijke veiligheidsketen in termen van preventie, curatie en repressie. Doelen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vermindering en/of voorkoming van criminaliteit en overlast - vermindering van onveiligheidsgevoelens onder burgers - door: terugdringen van recidive door het aanbieden van nazorg

⁸⁰ Bron:

<http://www.projectveiligegemeenten.nl/binaries/websiteveiligegemeenten/samenwerking/Veiligheidshuizen-limburg.doc>.

	<p>en/of resocialisatietrajecten (incl. dwang en drang).</p> <p>Het Veiligheidshuis is dan vind- en brengplaats van veiligheidsrelevante informatie (maar ook vindplaats van ketenpartners).</p>
Participerende partijen en rollen	<p>Het gaat om een gesloten ketenaanpak gekenmerkt door de inzet van een diversiteit aan partijen. Kernpartners zijn Politie, Justitiepartners (OM, Reclassering (SRN, LdH, JVZ), HALT, Raad voor Kinderbescherming, DJI, Jeugdinstelling, Jeugdreclassering, Gemeenten (diverse afdelingen), Zorgpartners (GGZ, GGD, Bureau Jeugdzorg, Slachtofferhulp Nederland) en maatschappelijke organisaties (Leger des Heils, CWZW, Stichting Huiselijk Geweld, Tracee). De gemeente heeft de totaalregie (daarbinnen blijft het OM regie over de justitieketen voeren en voert de gemeente de regie over de (na)zorgketen). De provincie speelt bovendien een faciliterende rol, waarbij het gaat om (financiële) ondersteuning van gemeenten. Daarnaast heeft de provincie een verantwoordelijkheid als het gaat om jeugdzorg.</p> <p>Deelnemende partijen behouden hun eigen verantwoordelijkheden.</p> <p>Een aantal partijen zal fysiek aanwezig zijn, terwijl anderen op een andere wijze verbonden zijn aan het Veiligheidshuis.</p>
Invulling van de regierol	<p>De gemeente voert de regie over de (na)zorgketen en (lokale) preventie alsmede de algemene regie op de integrale veiligheid. Het OM voert haar regierol betreffende de strafrechtketen voor volwassenen. De raad voor de Kinderbescherming voert de regie in de jeugdstrafrechtketen (casusregie).</p> <p>De operationele regie over de persoongebonden aanpak wordt gevoerd door zgn. interventie managers, die aangestuurd worden door de manager van het Veiligheidshuis.</p>
Overlegstructuur	<p>Binnen het Veiligheidshuis worden de lijnen uitgezet in het stafoverleg (SO) en vindt bilaterale en groepsgewijze aansturing plaats waar nodig. Manager Veiligheidshuis legt verantwoording af aan hoofd afdeling OOV Heerlen, en via de lijn naar B&W en de Raad. Tevens legt hij verantwoording af aan de te vormen Districtelijke Stuurgroep Veiligheidshuis dat bestaat uit een aangevulde Districtelijke Driehoek (vertegenwoordiging zorgpartners en wethouder zorg erbij)</p> <p>(de Veiligheidshuizen in midden en noord Limburg zijn niet aangesloten bij de structuur die in Zuid bestaat. Dus sluiten ook niet aan bij de regionale stuurgroep PGA etc.)</p>
Taken en bevoegdheden van het samenwerkingsverband	<p>Binnen Veiligheidsregio Zuid Limburg heeft de Regionale Stuurgroep PGA de opdracht gekregen om de PGA op te zetten. Samen met de ketenpartners is een blauwdruk ontwikkeld, met</p>

	<p>daarin de gezamenlijke doelen en een schets van de werkwijze op hoofdlijnen. Voor een korte periode heeft een apart Kernteam Veiligheidshuizen parallel aan de Stuurgroep bestaan. Doel daarvan was om tot versnelling van de fysieke Veiligheidshuizen te komen. Deze is na enige maanden weer opgegaan in de Regionale Stuurgroep PGA. De verdere uitwerking van de blauwdruk en de uitvoering van de PGA vindt plaats in de districten (binnen de uitvoeringsorganisaties: de Veiligheidshuizen).</p> <p>Binnen deze lokale/regionale samenwerking ligt het accent op (combinatie) van curatie en repressie. De partners bepalen samen wie in aanmerking komt voor een intensieve persoongerichte aanpak. Vervolgens worden er cliëntgebonden maatwerktrajecten gemaakt, waaraan alle partners hun actieve medewerking verlenen. Deelnemende partijen behouden dus hun eigen taken en verantwoordelijkheden.</p>
Samenwerkingsniveau (bestuurlijk, ambtelijk)	<p>Bestuurlijke en ambtelijke samenwerking. Op locatieniveau is de dagelijkse leiding van het Veiligheidshuis in handen van de manager Veiligheidshuis. Deze legt twee maal p/j verantwoording af aan de Districtelijke Stuurgroep Veiligheidshuis (districtelijke driehoek+ wethouders zorg/welzijn, bestuurders van zorgpartners en de provincie).</p> <p>De Regionale Stuurgroep Persoongerichte Aanpak en daaronder de Ambtelijke Werkgroep Persoonsgerichte Aanpak stimuleren en monitoren de regionale ontwikkeling van de districtelijke Veiligheidshuizen en adviseren deze gevraagd en ongevraagd . Tevens adviseren zij aan het DB van de Veiligheidsregio.</p>
Financiële samenwerking	<p>Het gros van de capaciteit binnen het Veiligheidshuis wordt bekostigd via de reguliere taakopdracht van participanten. Er ontstaat geen extra werk, maar een andere organisatie en (efficiëntere) inrichting van het werk. Wel is er extra capaciteit in de vorm van een tijdelijke kwartiermaker op lokaal/regionaal niveau (2006) en structureel in de vorm van een manager van het desbetreffende Veiligheidshuis (vanaf 2007). Gedurende drie jaar zijn er extra middelen beschikbaar vanuit het ministerie van Justitie, en de (co)financiering van gemeenten, provincie en de zorgketen. De provincie stelt startkapitaal beschikbaar van in totaal 1 miljoen euro.</p>
Relatie met gemeentelijke veiligheidsbeleid	<p>Aanpak verplegers is een actueel thema binnen het lokale integrale veiligheidsbeleid, en heeft een belangrijke bovenlokale dimensie (waterbedeffect).</p>
Verhouding tot de veiligheidsregio	<p>De veiligheidsregio Limburg Zuid is formele opdrachtgever. De regio Noord heeft aansluiting gezocht, maar hier is nog geen sprake van bestuurlijke regionaal overleg.</p>

Afwegingspunten

Begin 2005 is door justitie onderzoek gedaan naar succesfactoren binnen ketensamenwerking in Limburg. De resultaten hiervan zijn besproken in een tweetal expertmeetings met (beleidsmatig) betrokkenen op lokaal niveau. Op basis hiervan is in het Arrondissementaal Justitieel Beraad besloten tot het provinciaal uitwerken van het concept Veiligheidshuis. Hiermee kan effectiever en efficiënter worden gewerkt, en wordt in heel Limburg een eenduidige aanpak gerealiseerd met ruimte voor lokale invulling. De provincie is hierbij betrokken vanuit haar provinciaal veiligheidsbeleid, dat naast de fysieke veiligheid, een duidelijke sociale veiligheidspoot heeft met een stimuleringsfonds.

Succes- en faalfactoren

+/+ de mogelijkheid van een eenduidige aanpak, met ruimte voor lokale invulling. Maatwerk blijft mogelijk en er wordt geen aanpak opgedrongen.

+/+ stimulering van een provinciedekkende aanpak.

-/- realisatietempo is nog laag, slechts 1 district heeft een concreet uitvoeringsplan opgesteld en ingediend (per maart 2007 loopt de indieningstermijn, vanwege het feit dat het onzeker is of het provinciale stimuleringsbudget na de provinciale statenverkiezingen wordt gecontinueerd).

-/- bezuinigingen bij ketenpartners of effecten van wijzigingen op aanpalende beleidsterreinen vormen een risico voor (bijvoorbeeld de WMO en/of de uitwerking van het nieuwe zorgstelsel) de deelname van ketenpartners.

! na drie jaar vervallen de extra gelden, waardoor partijen zelf - vanuit de reguliere budgetten – de voorzieningen moeten financieren.

! het is cruciaal dat alle partners hun bijdrage leveren bij implementatie van de maatwerktrajecten. Doet 1 van de partners dat niet, dan wordt het risico gelopen dat het doel van recidivevermindering niet wordt behaald.

! de vraag of partners ook fysiek aanwezig zullen zijn in het Veiligheidshuis.

! er heerst nog een afwachtende houding t.a.v. deelname onder kleine gemeenten binnen de districten.

Ontwikkelingen

Het inrichten van een districtelijk Veiligheidshuis is een groeimodel. Het concept wordt vanaf 2006 lokaal (Venlo) of districtelijk uitgewerkt en geïmplementeerd, waarbij de centrumgemeenten beginnen (met Heerlen en Venlo als koploper). Andere gemeenten binnen het district kunnen vervolgens aanhaken. Dat betekent dat werkenderwijs ervaring wordt opgedaan en stapsgewijs wordt toegewerkt naar de realisatie van een volwaardig Veiligheidshuis. Doel is in 2009 een volledige, provinciedekkende voorziening te hebben (geborgd), waarmee effectief, efficiënt en duurzaam de problematiek wordt aangepakt.

Op 7 september 2006 is in Heerlen het startsein gegeven voor de oprichting door de ondertekening van het samenwerkingsconvenant. Ook op districtsniveau is sprake van een groeimodel, doordat ook andere thema's die een persoongerichte aanpak vergen eventueel worden ondergebracht binnen het Veiligheidshuis en kan het aantal ketenpartners worden uitgebreid op termijn.