

VASTPAKKEN en niet meer loslaten

Een onderzoek naar de werkwijze
en effectiviteit van zes Limburgse
veiligheidshuizen

P. Ph. Nelissen



Nelissen Onderzoek & Advies
Maastricht, juni 2010

mede gesubsidieerd door

provincie limburg



Justitie



Vastpakken en niet meer loslaten

Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen

Vastpakken en niet meer loslaten

Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen



Maastricht, juni 2010

Dr. P. Ph. Nelissen
Nelissen Onderzoek & Advies

Voorwoord

In dit eindrapport wordt de balans opgemaakt van de ontwikkeling van zes Limburgse veiligheidshuizen in de afgelopen vier jaar. Zoals ik al eerder bij de start van de Veiligheidshuizen in het voorwoord bij het Kompas voor de Veiligheidshuizen Limburg opmerkte, is het van de grond krijgen van veiligheidshuizen zeker geen geringe opgave. Het is een ontwikkeling die om een lange adem en grensverleggende activiteiten vraagt. De oprichting van veiligheidshuizen veronderstelt het vermogen om partijen die voorheen betrekkelijk geïsoleerd opereren of slechts zijdelings bij de vermindering van lokale of regionale veiligheidsproblematiek zijn betrokken, bijeen te brengen en voor wat betreft de aanpak van veiligheidsproblemen op één lijn te krijgen. Het betekent voor sommige partnerorganisaties ook dat men aan de slag gaat met doelgroepen waarmee men voorheen niet te maken had en die dus betrekkelijk nieuw en onbekend zijn. Het zijn ook zeker geen gemakkelijke doelgroepen waarmee de veiligheidshuizen en de partnerorganisaties te maken hebben. Resultaat boeken bij deze doelgroepen vergt van de professionals vasthoudendheid, flexibiliteit en vindingrijkheid bij het bedenken van oplossingen die effect sorteren bij de cliënt.

De titel van dit eindrapport geeft aan dat vasthoudendheid een belangrijk werkzaam bestanddeel is van de aanpak die door de Limburgse veiligheidshuizen wordt voorgestaan. Het onderzoek laat zien dat deze vasthoudendheid werkt. Het ‘vastpakken en niet meer loslaten’ werpt duidelijk zijn vruchten af. Het heeft daarbij niet alleen betrekking op de cliënten en de verbeterde slagvaardigheid waarmee men concrete veiligheidsproblemen aanpakt. De vasthoudendheid sorteert ook effect in termen van partners die elkaar in de afgelopen jaren onder coördinatie van het veiligheidshuis hebben weten te vinden, elkaar niet hebben losgelaten en steeds hechter en beter zijn gaan samenwerken.

Er is nog een ander tamelijk uniek aspect aan deze vasthoudendheid te onderkennen. Dit aspect verwijst naar het gezamenlijk optrekken van de Limburgse gemeenten bij de ontwikkeling van hun veiligheidshuizen. Niet ieder voor zich maar met onderlinge samenwerking, uitwisseling van ervaringen en met steun van de Provincie Limburg heeft men provinciebreed gekozen voor het gezamenlijk beproeven en evalueren van het programma voor de Limburgse veiligheidshuizen. Kortom, een mooi voorbeeld van netwerksamenwerking die zich ook uitstrekt over de veiligheidshuizen in deze provincie.

Het programma van de Limburgse veiligheidshuizen heeft zich van meet af aan gekenmerkt door een sterke nadruk op een oplossingsgerichte aanpak van veiligheidsproblemen. Samenwerken en het vastpakken en niet meer loslaten zijn hierbij geen doel maar een middel om de oorzaken van onveiligheid aan te pakken. Men kiest niet voor een aanpak die stevig oogt, maar voor een aanpak die uitgaat van een grondige diagnose en een plan van aanpak waar zowel de cliënt als de partnerorganisaties zich

achter scharen. Men beperkt zich niet alleen tot louter repressie en (extra) bestraffen van ongewenst gedrag. Steeds vraagt men ook een actieve inzet van de dader om via positieve doelen ten aanzien van de toekomst een leven zonder criminaliteit dichterbij te brengen. Het onderzoek laat een duidelijke meerwaarde van deze aanpak zien.

Meer in het algemeen ligt de meerwaarde van het veiligheidshuisprogramma in het onder de aandacht brengen en houden van cliënten die veel problemen hebben en daarom ook voor veel problemen zorgen. Het zijn juist die cliënten met wie partnerorganisaties geen raad weten en bij wie de reguliere aanpak niet werkt of niet volstaat. Juist door bij deze groepen cliënten meer samenhang in de uitvoering aan te brengen en daarbij als kern van operationele intelligentie op te treden, ontstaat een *emancipatie van de uitvoering*.

Het veiligheidshuis voegt daarmee een nieuwe dimensie toe aan de publieke dienstverlening. Het geeft deze een grotere slagkracht en vormt een welkome aanvulling op het beleid van de overheid. Die aanvulling staat vooral in het teken van een overheid en publieke dienstverlening die het er niet bij laten zitten maar die zich, zowel naar daders als naar burgers/slachtoffers, *betrokken* en slagvaardig opstellen. Aan deze grotere slagvaardigheid en betrokkenheid ontleent het veiligheidshuis uiteindelijk zijn legitimiteit en bestaansrecht.

Dat het veiligheidshuis iets toevoegt aan de publieke dienstverlening daar ben ik, als onderzoeker die in de afgelopen vier jaar de ontwikkeling van de veiligheidshuizen van nabij heeft gevolgd, van overtuigd geraakt. Die overtuiging baseer ik op het onderzoeksmateriaal dat vanuit diverse invalshoeken en methoden steeds wijst op een emancipatie van de uitvoering die leidt tot betere resultaten in de perceptie van bestuurders, professionals en cliënten.

Het evaluatieonderzoek naar de veiligheidshuizen heb ik bovendien ervaren als een buitengewoon leerzaam onderzoek. Met name de intensieve intake- en vervolgsprekken met een groot aantal cliënten en de gesprekken met professionals waren een belangrijke inspiratiebron voor het verder verdiepen van kennis en inzichten.

Mijn dank gaat uit naar de gemeenten, de kwartiermakers, de procesmanagers en de partnerorganisaties die mij de gelegenheid hebben geboden om dit onderzoek uit te voeren. De samenwerking en ondersteuning bij de uitvoering van het onderzoek verliep altijd voortreffelijk. Verder gaat mijn dank uit naar de vele cliënten die het geduld opbrachten om al mijn lastige vragen over het hoe en waarom van hun criminele gedrag te beantwoorden. Mijn dank gaat ook uit naar de leden van het Kernteam, in het bijzonder Peter Muijen en Jos Wauben die het manuscript van dit eindrapport van commentaar hebben voorzien.

Peter Nelissen, Maastricht, september 2010

Samenvatting

Voor u ligt de eindrapportage over de ontwikkeling en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen.

De belangrijkste conclusie is dat het veiligheidshuis werkt zoals bedoeld. Het ontwikkelingsverloop van het samenwerkingsverband met partnerorganisaties vertoont een gunstig verloop. Ook blijkt dat er een verband is tussen de inspanningen van het veiligheidshuis en de vermindering van de problematiek en de recidive van cliënten. De uitkomsten van het onderzoek wijzen op een betekenisvol recidiveverminderend effect van het veiligheidshuisprogramma. Zet men de maatschappelijke kosten van de criminaliteit die wordt voorkomen door het veiligheidshuis af tegen de investeringen in het veiligheidshuis, dan resulteert een positieve kosten-batenratio. Elke euro die wordt geïnvesteerd in de aanpak van zeer actieve veelplegers betaalt zich terug in een kostenbesparing voor de maatschappij van ruim 3 euro. Het is verder zeer aannemelijk dat deze kostenbesparing als gevolg van de inspanningen van het veiligheidshuis nog veel hoger uitvalt als de voorkómen criminaliteit wordt ingeschat op basis van het werkelijke aantal gepleegde delicten.

Onderzoeksopzet

De ontwikkeling van de zes veiligheidshuizen in Limburg werd via een langlopend evaluatietraject (eind 2006 tot medio 2010) gevolgd. Het evaluatietraject is gefaseerd uitgevoerd en bestaat uit een plan- proces en productevaluatie waarvan de resultaten ook tussentijds in deelrapporten werden gepresenteerd.

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre slaagt het veiligheidshuis erin om via betere samenwerking en meer coördinatie het ontstaan en continueren van criminele loopbanen bij bepaalde doelgroepen in positieve zin te beïnvloeden en daardoor de veiligheid in de regionale en landelijke samenleving te verhogen?

Uit deze probleemstelling werd een reeks onderzoeksvragen afgeleid die betrekking hebben op het veiligheidshuis, de cliënten, de uitvoering en de uitkomsten van het veiligheidshuisprogramma.

De Limburgse veiligheidshuizen

Het onderzoek heeft betrekking op zes Limburgse veiligheidshuizen in de steden Maastricht, Heerlen, Kerkrade, Sittard-Geleen, Roermond/Weert (Midden Limburg) en Venlo/Venray (Noord Limburg). De veiligheidshuizen in deze gemeenten werken bovendien samen met een aantal kleinere gemeenten in de directe omgeving.

Van meet af aan hebben deze veiligheidshuizen ook onderling, dus op provinciaal niveau, samengewerkt bij de opzet en verdere uitrol van het programma. De Provincie Limburg heeft hierbij steeds een actieve en ondersteunende rol gespeeld.

De Limburgse veiligheidshuizen richten zich op de aanpak van criminaliteit en overlast door bepaalde dadergroepen. De keuze van deze groepen is gebaseerd op hun aandeel in de ervaren overlast en criminaliteit. Het gaat om volwassen en jeugdige daders, alle jeugdige daders, notoire veroorzakers van overlast en plegers van huiselijk geweld.

Bij de aanpak van de criminaliteit en overlast van deze groepen streeft men naar de vermindering van de objectieve en subjectieve, door burgers ervaren onveiligheid.

Persoonsgerichte aanpak en netwerksamenwerking

Het verhogen van integrale veiligheid en de leefbaarheid en het welzijn in stedelijke omgevingen via effectieve interventies staat voorop.

Bij het verwezenlijken van dit doel volgen de veiligheidshuizen een aanpak die is gebaseerd op een reeks uitgangspunten. Een belangrijk uitgangspunt verwijst naar de persoonsgerichte aanpak. Deze is gericht op gedragsbeïnvloeding van daders door middel van interventies die (alle) oorzaken van crimineel gedrag aanpakken. Preventie en zorg spelen hierbij een belangrijke rol, naast repressie (dwang en drang) indien cliënten niet bereid zijn tot medewerking aan een veranderingstraject.

Verder is een belangrijk uitgangspunt dat samenwerken is vereist omdat de dadergroepen last hebben van een meervoudige complexe problematiek die niet eenvoudigweg is op te lossen door een enkele partij. Men kiest daarom voor samenwerking binnen een organisatie-netwerk, ook wel netwerksamenwerking.

Vastpakken en niet meer loslaten

De persoonsgerichte aanpak en netwerksamenwerking vormen de belangrijkste pijlers onder de aanpak van de Limburgse veiligheidshuizen.

Beide pijlers zijn uitgewerkt in een model voor netwerksamenwerking, verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, een werkproces en methodiek.

In het model voor netwerksamenwerking wordt het klassieke denken in seriële (keten)bemoeienis vervangen door parallelle bemoeienis. Dit betekent dat samenwerkende partnerorganisaties hun handelen in het teken zetten van *gelijktijdig* optreden rondom maatschappelijke (veiligheids)problemen. De gedachte hierachter is dat integrale netwerkverbindingen winst opleveren in de vorm van een innovatief collectief product dat meer is dan de som van afzonderlijke delen. De winst ligt besloten in een grotere mate van operationele coherentie en intelligentie die leidt tot een meer slagvaardige aanpak van maatschappelijke problemen. Op het niveau van cliënten betekent dit dat professionals van partnerorganisaties zich, op basis van een goede diagnose en consensus over een gezamenlijk plan van aanpak, als team formeren rondom de cliënt en zijn problematiek. Hierbij hanteert men het uitgangspunt van *vastpakken en niet meer loslaten* zolang de cliënt problemen heeft en voor problemen blijft zorgen.

Coördinatie

Centraal hierbij staat een betere coördinatie die moet leiden tot een meer volledige, beter geïntegreerde en op samenwerking gerichte omgang met middelen, producten, cliënten en informatievoorziening.

Het veiligheidshuis hanteert hierbij een programmatheorie. Deze is in het kader van de planevaluatie gereconstrueerd. De belangrijkste causale redenering van deze programmatheorie veronderstelt het volgende verband: door een beter gecoördineerde aanpak komt het aanbod van partnerorganisaties sterker in het teken te staan van volledigheid, afstem-

ming (taakintegratie) en samenwerking. Hierdoor wordt ook winst geboekt bij cliënten in termen van een beter persoonlijke en maatschappelijk functioneren. Dit beter functioneren van cliënten leidt op zijn beurt weer in een verminderde kans op recidive.

Belangrijkste actoren

In het veiligheidshuis voeren procesmanagers de operationele regie en coördinatie over interventies volgens de persoonsgerichte aanpak. Zij werken samen met casemanagers van de partnerorganisaties. De dagelijkse operationele leiding van het veiligheidshuis is in handen van de kwartiermaker of manager van het veiligheidshuis. Deze ressorteert onder de gemeente die de regie voert over de (na)zorgketen en de integrale veiligheid. De gemeente zet bovendien middelen en producten in ten behoeve van de trajecten. Belangrijke overige partnerorganisaties zijn de politie, het Openbaar Ministerie, Bureau Jeugdzorg en de drie Reclasseringsorganisaties, de Dienst Justitiële Inrichtingen, instellingen voor GGZ en opvang en woningbouwcorporaties. Het OM voert de dagelijkse regie over de partners in de strafrechtketen.

De cliënten van het veiligheidshuis

Uit de beschrijving van hun kenmerken blijkt dat cliënten van de veiligheidshuizen veel problemen op veel leefgebieden hebben. Hun binding met de samenleving is veelal gebrekkig. Een opeenstapeling van problemen in de persoon en omgeving van cliënten bemoeilijkt het vinden van aansluiting bij de samenleving. De gemiddelde leeftijd van de onderzoeksgroepen is rond de dertig. Gemiddeld is men al ruim tien jaar crimineel actief en met name bij de veelplegers is sprake van frequent, dat wil zeggen, jaarlijks in aanraking komen met politie en justitie. Ondanks deze frequente criminele activiteit is stoppen met criminaliteit een onderwerp dat de meesten evenzeer bezighoudt.

De motieven voor het willen stoppen met criminaliteit die het vaakst door de populatie worden genoemd, verwijzen vooral naar de behoefte aan meer zingeving van het bestaan. De behoefte aan een zinvol leven en om nog iets te willen maken van het leven is blijkbaar breed aanwezig in de onderzoeksgroep. De aanwezigheid van die behoefte weerspiegelt zich ook in de motivatie om te veranderen. Motivatie wordt bij ruim de helft van de cliënten ingeschat als voldoende.

Bij een belangrijk deel van de cliënten van het veiligheidshuis is een behoefte aan een normaal leven met kwaliteit in termen van binding en zelfontplooiing aanwezig. Obstakels binnen de persoon of omgeving van de cliënt hebben het realiseren van deze gewenste kwaliteit van leven tot nog toe verhindert.

Tegelijkertijd worden cliënten gehinderd door weinig vertrouwen dat men succesvol en blijvend kan stoppen met criminaliteit. Het merendeel (76%) is hierover pessimistisch. Een minderheid heeft wat meer vertrouwen in een succesvolle afloop.

Gelet op de zwaarte van de problematiek en de frequente terugval in criminaliteit bij een deel van de onderzochte populatie, is het verder opmerkelijk dat de hulpverleningssituatie voorafgaand aan de interventie door het veiligheidshuis niet is toegesneden op de omvang en zwaarte van de problematiek. Ook al is men voor zoveelste keer weer terug bij justitie, toch is er zelden sprake van een grondige diagnose waarbij wordt uitgezocht hoe het komt dat een cliënt telkens blijft teruggrijpen op een deviant en crimineel gedragsrepertoire. Bovendien, als er op dat moment al sprake is van aanwezige hulpverlening, dan ontbreekt doorgaans een integrale en volledige aanpak van de problematiek. De problematiek van de

cliënten van veiligheidshuizen bestaat dus deels ook uit het ontbreken van adequate vormen van hulpverlening en zorg.

Cliënten van veiligheidshuizen vertonen dus meervoudige, complexe en hardnekkige problemen waartegen partnerorganisaties afzonderlijk niet zijn opgewassen. Veel problemen dienen bij voorkeur gelijktijdig te worden aangepakt en vragen derhalve om samenwerking en coördinatie.

Conclusie: de extra aandacht die door het veiligheidshuis voor de verschillende doelgroepen wordt geïnitieerd is, gelet op het delictgedrag en het meervoudige en ernstige karakter van de problematiek op leefgebieden (veel problemen op veel leefgebieden en zorgmijndend gedrag) gerechtvaardigd en hard nodig. Een meer volledige en resultaatgerichte aanpak van deze problematiek vraagt om gecoördineerde inspanningen van meerdere partijen. Gelet hierop is het veiligheidshuis een welkome uitvinding met een meerwaarde.

De uitvoering van het veiligheidshuisprogramma

Het veiligheidshuis is een vorm van netsamenwerking in de publieke dienstverlening die is gericht op programmatische samenwerking bij de aanpak van specifieke maatschappelijke opgaven of problemen. Het is een duurzaam samenwerkingsverband met een bepaald *ontwikkelingsverloop*. Uit de onderzoeksliteratuur blijkt dat dit ontwikkelingsverloop een belangrijke verklaring kan geven voor het al of niet optreden van resultaat. Het ontwikkelingsverloop kent vijf stadia met bepaalde resultaatcondities: lering trekken, doelen bepalen, praktisch samenwerken, structureren en verbreden en verdiepen van samenwerking. Meer resultaat halen uit samenwerkingsverbanden hangt onder meer samen met de aanwezigheid van *gedragsimpulsen* gericht op het creëren van consensus over concrete, te behalen resultaten en een groep of team professionals dat aan de slag gaat met een praktische taakopdracht.

Een succesvol en voorspoedig ontwikkelingsverloop

Leggen we de uitvoering van het programma van de Limburgse veiligheidshuizen langs het voorgaande model met de verschillende stadia dan kan men het volgende concluderen.

De beginfasen van lering trekken en doelen bepalen, werden in de periode rondom de start van de veiligheidshuizen in 2007 doorlopen. Sindsdien heeft zich de fase van *praktische samenwerken* verder ontwikkeld. Uit de deelstudies uit 2008, 2009 en 2010 die onder de procesmanagers van de veiligheidshuizen en casemanagers van de partnerorganisaties werden uitgevoerd, blijkt deze samenwerking duidelijk zijn vruchten af te werpen. Professionals weten de samenwerking praktische inhoud te geven. Hoewel er in formele zin geen sprake is van teamvorming zien we dat in casussen een samenspel ontstaat tussen professionals uit partnerorganisaties. Dit samenspel is gericht op het pionieren en nieuwe creatieve oplossingen bedenken in lastige en gecompliceerde casussen. De praktijk geeft voorbeelden te zien waaruit blijkt dat partijen steeds meer gaan samenwerken vanuit een sfeer van openheid en het vertrouwen dat afspraken worden nagekomen. Openheid en nabijheid van partijen groeit. Dit is nodig om uit *eigen beweging* elkaar op te zoeken en te communiceren. Opvallend is een groeiende bereidheid om de geijkte kaders van de moederorganisatie los te laten en te gaan denken vanuit een oplossings- en probleemgerichte attitude. Organisaties die ver van elkaar afstaan (justitiële instanties en zorginstellingen) komen

gemakkelijker tot elkaar en bedenken gezamenlijke oplossingen voor concrete problemen. In dit opzicht is sprake van een succesvolle en voorspoedige ontwikkeling.

Men verkeert in een fase waarin praktisch samenwerken ook steeds meer samen gaat met de fase van structureren. De fase van het structureren tekent zich duidelijk af. In het kader van een geaccordeerd plan van aanpak wordt immers een taakverdeling gemaakt, medewerkers van partnerorganisaties worden gemandateerd om naar eigen inzicht te handelen en buiten de reguliere protocollen te denken, er is sprake van een overlegstructuur waarin werkprocessen op elkaar worden afgestemd en het samenwerkingsverband kent een registrerende functie in de hoedanigheid van procesmanagers en coördinatoren/kwartiermakers. De wijze van uitvoering van het veiligheidshuisprogramma vertoont dus een verloop overeenkomstig de oorspronkelijke opzet, dat wil zeggen, netwerksamenwerking en het werken volgens het voorgenomen (persoonsgerichte) werkproces zijn vanaf 2007 op gang gekomen.

Prestaties in 2009: vele duizenden meldingen en even zoveel vervolgacties

Er valt ook een duidelijke groei te constateren qua *input* in termen van de behandelde casussen. In 2009, het jaar waarin voor het eerst een tamelijk volledig overzicht beschikbaar is van de omvang van de geleverde prestaties door de zes veiligheidshuizen, worden naar aanleiding van de vele duizenden meldingen inmiddels evenzoveel vervolgacties uitgezet.

In meer inhoudelijke zin kan ten aanzien van de *input* worden geconcludeerd dat in de meeste casussen het samenwerkingsproces op gang komt en partijen aan de slag gaan met een meer volledige, geïntegreerde en op samenwerking gerichte aanpak.

Conclusie: een samenspel tussen partijen volgens de oorspronkelijke opzet is op gang gekomen gedurende de pilotperiode en vindt vertaling in termen van de geleverde input en output. Er is sprake van een succesvol verloop van het samenwerkingsverband.

Maar, er zijn nog hiaten in de uitvoering die aandacht behoeven

Professionals (procesmanagers van de veiligheidshuizen en casemanagers van de partnerorganisaties) oordelen in het algemeen positief over de wijze waarop het veiligheidshuis zich in de pilotperiode heeft ontwikkeld. Zij leveren overtuigende voorbeelden van casussen waarin een meerwaarde ontstaat als resultaat van coördinatie en samenwerken. Professionals weten tal van aspecten van de aanpak te noemen waarover zij tevreden zijn en die voor hen het bewijs leveren dat het de moeite waard is om met het veiligheidshuis verder te gaan.

Tegelijkertijd signaleren zij een aantal onderwerpen of problemen waartegen men aanloopt en die aandacht behoeven.

Problemen op het gebied van *volledigheid* verwijzen vooral naar het missen van producten van partners die zijn toegesneden op de ernst en omvang van de problematiek bij een deel van de cliënten. Het instrumentarium van de partnerorganisaties schiet hier in de ogen van procesmanagers blijkbaar te kort.

Op het gebied van *taakintegratie* noemt men het ontbreken van een duidelijke taakverdeling voor betrokken partijen als gevolg van het ontbreken van een, door alle betrokken partijen, geaccordeerd plan van aanpak. In het verlengde hiervan ligt de ervaring van onduidelijkheid over wie van de betrokken partijen uiteindelijk *verantwoordelijkheid* neemt voor welke zaken.

Qua taakintegratie blijven prestaties onder de maat waar het de aanwezigheid van een sluitende aanpak betreft. In het merendeel van de casussen moesten cliënten wachten op de inzet van producten en middelen door partnerorganisaties.

Aan dit gebrek aan operationele coherentie zijn afbreukrisico's verbonden zoals een afnemende motivatie van cliënten en uitval. Voorts blijkt dat in een derde van de casussen sprake is van een wachttijstproblematiek.

Op het gebied van *informatie-uitwisseling* wordt de aanwezigheid van een geïntegreerd (cliënt)informatie-systeem node gemist.

Knelpunten in de *samenwerking* verwijzen overwegend naar partnerorganisaties die hun eigen koers blijven varen en niet of onvoldoende bereid zijn de processen van de moederorganisatie af te stemmen op een gezamenlijke aanpak die wordt gekenmerkt door meer flexibiliteit, vasthoudendheid en resultaatgerichtheid.

Knelpunten verwijzen niet alleen naar hiaten in de samenwerking met partnerorganisaties. Zij verwijzen ook naar de manier waarop de veiligheidshuizen hun coördineerde rol vervullen. Belangrijke aandachtspunten voor de toekomst zijn in dit verband het proces van selectie en prioritering, de communicatie naar partners en de samenleving, het voldoende betrokken blijven bij de casus, de manier van invullen van de functie van procesmanager, het gebruik van de methodiek en de aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak.

Verder verbeteren van de resultaten en verdiepen van samenwerking

De Limburgse veiligheidshuizen hebben een punt bereikt waarop het vijfde en laatste stadium binnen het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden aanbreekt. Dit is de fase van verdiepen, verstevigen en verbreden van samenwerking. Deze fase breekt aan wanneer uitvoerenden hebben leren samenwerken en werkprocessen min of meer zijn gestructureerd. De volgende stap voor alle betrokken partijen, inclusief het veiligheidshuis, is het aanpassen, herstructureren of verbeteren van de eigen organisatie, de eigen systemen, procedures en producten met het oog op een complete, afgestemde, gestroomlijnde en geïntegreerde samenwerking.

Conclusie: de professionals hebben in de afgelopen drie jaar laten zien dat effectief samenwerken mogelijk is. Dit resultaat moet worden vastgehouden, maar dat betekent wel dat bestuurders en managers van de veiligheidshuizen en partnerorganisaties nu weer aan zet zijn en aan de slag gaan met het bestendigen en verder verbeteren van de resultaten die op grond van hun 'gezamenlijk willen' en het 'gezamenlijk handelen' van de professionals zijn geboekt.

De uitkomsten van het veiligheidshuisprogramma

Ten behoeve van het onderzoek naar de uitkomsten van het veiligheidshuis werd een onderzoeksmodel ontworpen met onafhankelijke, interveniërende en afhankelijke variabelen. De onafhankelijke variabelen hebben betrekking op kenmerken van cliënten en van de gecoördineerde aanpak. Voor de selectie van cliëntkenmerken werd gebruik gemaakt van begrippen uit de (levensloop)criminologie. Voorts worden begrippen gehanteerd uit de systeemtheorie zoals *output*, *impact* en *outcome* van het programma.

Output en impact

De *output* van het veiligheidshuis laat, in vergelijking met de beginsituatie, een verbetering zien qua volledigheid, taakintegratie en samenwerking.

De veronderstelling van het veiligheidshuisprogramma dat men door het beter coördineren van inspanningen op het gebied van preventie, zorg en repressie de effectiviteit van de inspanningen in termen van meer objectieve veiligheid verhoogt, wordt door het onderzoek bevestigd.

Eerder werd deze conclusie, zij het met de nodige voorzichtigheid, getrokken naar aanleiding van de uitkomsten van het tussentijdse deelonderzoek uit 2009 naar de werking en werkzaamheid van de aanpak van het veiligheidshuis. Uit dit onderzoek bleek een samenhang tussen aspecten van de gecoördineerde aanpak, het boeken van vooruitgang bij de vermindering van de problematiek op leefgebieden en minder recidive. Bij dit onderzoek werd de *zgn. blackbox* van het veiligheidshuisprogramma geopend.

Hetzelfde werd nog een keer gedaan in 2010 onder een groter aantal cliënten en de conclusie ten aanzien van de *impact* en werkzame bestanddelen van het veiligheidshuis blijft onveranderlijk deze: er is een verband tussen bepaalde coördinatieaspecten, zoals de aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak en het verminderen van de problematiek door cliënten. Deze vooruitgang die cliënten boeken, hangt op zijn beurt weer samen met minder recidive.

Het verband tussen de aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak en meer resultaten van het samenwerkingsverband bevestigt uitkomsten van eerder onderzoek naar de effectiviteit van samenwerking in de publieke dienstverlening. Eerder onderzoek (van Delden, 2009) laat immers zien dat deze samenwerkingsverbanden bij *het verminderen van maatschappelijke problemen* meer resultaat boeken indien er consensus is over concrete te behalen resultaten en een team of groep professionals naar aanleiding hiervan aan de slag gaat met een praktische taakopdracht of plan van aanpak.

Niet alleen bij het verminderen van maatschappelijke problemen bevestigen de uitkomsten van dit onderzoek de eerdere bevindingen elders. Ook bij een ander type resultaat van samenwerking in organisaties, namelijk *verbeterde werkprocessen* en een *meer zorgvuldige behandeling van individuele cliënten* zijn de uitkomsten in overeenstemming met eerdere bevindingen (van Delden, 2009). Behalve een resultaat in termen van minder maatschappelijke problemen laat het voorliggende onderzoek immers ook resultaten zien in de vorm van het ontstaan van meer effectieve, gezamenlijke werkprocessen en een meer zorgvuldige behandeling van cliënten die normaal gesproken door de mazen van het sociale vangnet van deze samenleving dreigen te vallen.

Conclusie: er is dus sprake van impact van het veiligheidshuisprogramma in termen van het beter psychosociaal functioneren van cliënten en minder recidive en van verbeterde werkprocessen en een meer zorgvuldige behandeling van cliënten.

Outcome: het recidiveverminderend effect van het veiligheidshuisprogramma

Het openen van de *blackbox* van de interventie geeft in eerste instantie een bepaalde indicatie voor de werkzaamheid van het programma bij het verminderen van recidive.

Meer stevige en 'harde' aanwijzingen voor een recidiveverminderend effect van het veiligheidshuisprogramma kunnen worden ontleend aan de resultaten van het quasi-experimentele onderzoek onder zeer actieve veelplegers.

Op grond van de resultaten van het quasi-experimentele onderzoek kan de hypothese dat het veiligheidshuisprogramma een verwaarloosbaar, klein recidiveverminderend effect

heeft, worden verworpen. Het gevonden verschil tussen de onderzoeksgroepen duidt dus op een betekenisvol effect dat aan het veiligheidshuisprogramma kan worden toegeschreven. Van een opsluitingseffect of selectie-effect lijkt hier geen sprake, immers de onderzoeksgroepen uit het quasi-experimentele onderzoek verschillen niet significant op de achtergrondkenmerken die in dit verband van belang zijn. Het recidiveverminderend effect heeft betrekking op de afgenomen *recidivefrequentie* over een langere periode.

De afname van de recidivefrequentie bevestigt het veronderstelde *graduele* karakter van een proces van gedragsverandering. De definitie van succes verwijst in dit verband niet zo zeer naar *niet meer* in de oude fout vervallen maar naar *minder vaak* in de oude fout vervallen. De veronderstelling van een *gradueel* verloop lijkt ook meer plausibel dan de veronderstelling dat cliënten met een enkele justitiële ingreep binnen korte tijd, blijvend kunnen worden verlost van al hun problemen en van de bijbehorende ingesleten patronen van deviant en crimineel gedrag.

Economische analyse van dit effect laat een positieve kostenbaten-ratio zien.

In zijn geheel wijzen de uitkomsten qua *output, impact en outcome* eenduidig in de richting van de conclusie dat het veiligheidshuisprogramma werkt en dat een effect op minder recidive aannemelijk is.

Conclusie: een betekenisvol effect qua recidivevermindering is aannemelijk en het is eveneens aannemelijk dat dit is toe te schrijven aan de gecoördineerde inspanningen van het veiligheidshuis

Hoe is het effect van het veiligheidshuisprogramma te verklaren?

Het recidiveverminderend effect van het veiligheidshuis is te verklaren vanuit een *interactie* (of transactie) tussen de kenmerken van het gecoördineerde aanbod en cliëntkenmerken.

Extra aandacht van het veiligheidshuis voor de casus, het hanteren van het principe van 'vastpakken en niet meer loslaten' en het gebruik van een door alle partijen geaccordeerd plan van aanpak dat is gebaseerd op een grondige diagnose met een aanpak van alle problemen, zorgen voor een meer volledige, geïntegreerde en op samenwerking gerichte aanpak. Deze aanpak sorteert, in vergelijking met een reguliere aanpak, in meer effectiviteit in termen van een verbeterd psychosociaal functioneren van cliënten en indirect ook van een gereduceerde kans op recidive. Het effect wordt met name bereikt door een interactie tussen enerzijds de kenmerken van de gecoördineerde aanpak (partijen formeren rondom de cliënt, afstemmen via geaccordeerd plan van aanpak, de casus blijven volgen en cliënt en professionals betrokken zien te houden en te verleiden tot een oplossingsgerichte aanpak) en anderzijds de cliëntkenmerken. Bij dit laatste gaat het om de ontwikkelingsfase van de criminele carrière en specifieke achtergrondkenmerken die voor meer verandingspotentieel bij cliënten zorgen. Hierdoor beklijft het hulpverleningsaanbod beter. Een deel van de populatie doet meer met dit aanbod en boekt daarom meer vooruitgang bij het verminderen van de problematiek. Deze cliënten bevinden zich onder alle doelgroepen van het veiligheidshuis, de veelplegers niet uitgezonderd.

Conclusie: het effect is te verklaren vanuit bepaalde cliëntkenmerken en kenmerken van de gecoördineerde aanpak. De interactie of transactie tussen beide typen kenmerken vergemakkelijkt het op gang komen en in stand houden van een constructieve hulpverleningsrelatie of werkaliantie. Hoe beter dat lukt, des te meer resultaat wordt er geboekt bij het verminderen van problemen en des te geringer de kans op recidive. Met het principe van vastpakken en niet meer loslaten zolang cliënten veel problemen hebben en voor veel veiligheidsproblemen zorgen, krijgt en houdt men cliënten in bewe-

ging. Aldus ontstaat er continuïteit in een proces van gedragsverandering en neemt de kans op het boeken van meer resultaat toe.

Belangrijkste aanbevelingen

- 1.** De selectie en prioritering van cliënten behoeft verbetering in termen van transparantie. Het gebruik van eenduidige criteria en heldere criteria voor zowel de partnerorganisaties als de cliënt verdient aanbeveling.
- 2.** De communicatie over de doelen, werkwijze en rendement van de veiligheidshuizen richting cliënten, partnerorganisaties en samenleving is en blijft nog steeds een aandachtspunt. Het verdient aanbeveling hierbij *het principe van vastpakken en niet meer loslaten* zolang ouders problemen hebben en voor problemen zorgen als een leidend principe in de visie en ambitie op te nemen.
- 3.** De gemiddelde duur van vijf maanden tussen de diagnose en het uitvoeren van het plan van aanpak is met name bij veelplegers die in de vrije samenleving vertoeven, veel te lang. De kans op uitval neemt daardoor alleen maar toe, vooral als zij minder zelfredzaam zijn, bijvoorbeeld door verstandelijke handicaps. Hetzelfde geldt voor vertraging in trajecten als gevolg van wachtlijstproblematiek. Het bewerkstelligen van maatregelen die de tijd tussen diagnose en uitvoering van het plan van aanpak bekorten en een sluitende aanpak verdient aanbeveling.
- 4.** Trainingen op het gebied van probleeminzicht, motivatieontwikkeling, copingvaardigheden, sociale vaardigheden en doelstellend gedrag dienen standaard onderdeel te zijn van de begeleiding en hulpverlening aan de doelgroepen van het veiligheidshuis. Blijkens het voorliggende onderzoek en de onderzoeksliteratuur is er een samenhang tussen dergelijke vaardigheden en betere resultaten in de zin van minder uitval en recidive.
- 5.** Voor minder zelfredzame (jeugdige) cliënten met beperkte cognitieve/verstandelijke vermogens dient het aanbod van de partnerorganisaties beter te worden afgestemd op de problematiek van deze groep cliënten. Bijvoorbeeld in de vorm van laagdrempelige voorzieningen en specialistische, intensieve en langduriger (bemoei)zorg.
- 6.** Met name voor casussen met een zware en complexe problematiek dienen producten te worden ingezet die standaard voldoen aan de eis van een intensiteit van minimaal 100 uur begeleiding in 6 maanden. Procesmanagers ervaren het ontbreken van intensieve begeleiding bij dit type casussen immers als een probleem
- 7.** Reflectie op de rol van het grote aantal overlegorganen bij de afstemming, monitoring en besluitvorming in casussen, is vanuit het oogpunt van meer efficiënte en effectieve werkprocessen gewenst.
- 8.** In het kader van de vijfde ontwikkelingsfase van verdiepen en verstevigen van het samenwerkingsverband verdient het aanbeveling om met name bij doelgroepen met een complexe en zware problematiek te komen tot *nog* meer efficiënte en effectieve werkprocessen. Als belangrijkste aanbeveling geldt hierbij het per regio (Noord-en Zuid Limburg) formeren van een klein team van professionals/specialisten aan wie cliënten na prioritering

standaard worden toegewezen. Van belang is dat elke cliënt vanaf de intake tot de afronding van het nazorgtraject een vaste begeleider krijgt. Deze vaste begeleider, de cliënt, zijn sociale netwerk en professionals van overige benodigde partnerorganisaties vormen eveneens een team dat regelmatig bijeenkomt. De vaste begeleider is hoofd van het team en onderhoudt in het kader van afstemming de contacten met de professionals van de overige partners. Aldus ontstaat een werkwijze conform het eerder, bij de methodiek beschreven IAP-model of het Wraparound-model.

Boven dit team staat de procesmanager van de veiligheidshuizen die zich conform de aanbevolen methodiek voor de veiligheidshuizen bezig houdt met *master casemanagement*. De procesmanager superviseert het gehele traject en bewaakt de voortgang, programma-integriteit, randvoorwaarden en het geïntegreerde karakter van het werkproces. Deze faciliteert en zorgt voor opschaling en het gebruik van doorzettingsmacht indien nodig.

Deze taakverdeling zal waarschijnlijk ook een einde maken aan de onduidelijkheid over de rol van de procesmanager. In de praktijk zien we namelijk procesmanagers die hun rol op een nogal hybride manier invullen, dat wil zeggen, deels als case-manager voor de cliënt, deels als netwerkregisseur. Verder is het met deze taakverdeling mogelijk de caseload van de procesmanager te vergroten. Immers, taken waar procesmanagers nu druk mee bezig zijn, zoals het bijeenbrengen, contact houden en overleggen met deelnemende partnerorganisaties wordt voor een belangrijk deel verlegd naar het niveau van casemanagement.

Werken volgens het hiervoor geschetste model levert op tal van punten besparingen op. Men hoeft minder tijd, energie en geld te besteden aan het vinden van een casemanager. Afbreukrisico's zoals demotivatie en uitval bij cliënten die het gevolg zijn van het moeten wachten op de inzet van zorg en hulp- en dienstverlening worden beperkt. Een vaste begeleider voorkomt tal van overdrachts- en overlegmomenten die in de huidige praktijk worden veroorzaakt door het gefragmenteerde en gescheiden karakter van werkprocessen van deelnemende organisaties.

9. Werkzaamheden van procesmanagers, casemanagers en ondersteunde diensten zouden veel lichter en minder tijdrovend gemaakt kunnen worden door het gebruik van gekoppelde (cliënt)informatiesystemen.

10. Bij gegevensuitwisseling komt een beroep op privacybescherming nogal eens als een hindernis om de hoek kijken. Uitwisseling van gegevens is echter mogelijk zonder toestemming van de cliënt indien er sprake is van een ernstig gezondheidsbelang van de cliënt al dan niet in combinatie met ernstige overlast en gevaar voor anderen. Indien men zich beperkt tot de meest noodzakelijke en relevante gegevens en er geen ander minder ingrijpend middel aanwezig is om het beoogde doel te bereiken, is uitwisseling zonder nadrukkelijke toestemming van de cliënt mogelijk. Een belangrijke morele richtlijn is verder: de reden voor uitwisseling zonder toestemming moet altijd uit te leggen zijn aan de cliënt. Door gaans begrijpen en respecteren cliënten dit.

11. Het verdient aanbeveling het fundament en het bestaansrecht van de veiligheidshuizen te verbreden met aanvullende normatieve, ethische en praktische argumenten.

[1] Conclusies en aanbevelingen

Zo kunnen samenwerkingsverbanden kernen van operationele intelligentie worden , die als ‘tegenpartij’ gaan optreden voor beleidsmakers en besluitvormers en vanuit de uitvoering een samenhang aanbrengen waar dat de overheid niet lukt. In het verschiet ligt een emancipatie van de uitvoering waar samenwerkende professionals door de dagelijkse confrontatie met pluriforme problemen tot plannen en prioriteiten komen die het beleid van de overheid aanvullen of zelfs sturen. Gevoed door deze ideeën en energie krijgt de publieke dienstverlening dan een grotere slagkracht en een eigen gezicht naar burgers. (van Delden, p. 214)

1.1 Conclusies

Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek worden de volgende conclusies getrokken.

1.1.1 Cliënten van het veiligheidshuis

Uit de beschrijving van hun kenmerken blijkt dat cliënten van de veiligheidshuizen veel problemen op veel leefgebieden hebben. Hun binding met de samenleving is veelal gebrekkig. Een opeenstapeling van problemen in de persoon en omgeving van cliënten bemoeilijken het vinden van aansluiting bij de samenleving. De gemiddelde leeftijd van de onderzoeksgroepen is rond de dertig. Gemiddeld is men al ruim tien jaar crimineel actief en met name bij de veelplegers is sprake van frequent, dat wil zeggen, jaarlijks in aanraking komen met politie en justitie. Ondanks deze frequente criminele activiteit is stoppen met criminaliteit een onderwerp dat de meesten evenzeer bezighoudt.

De motieven voor het willen stoppen met criminaliteit die het vaakst door de populatie worden genoemd, verwijzen vooral naar de behoefte aan meer zingeving van het bestaan. De behoefte aan een zinvol leven en om nog iets te willen maken van het leven is blijkbaar breed aanwezig in de onderzoeksgroep. De aanwezigheid van die behoefte weerspiegelt zich ook in de motivatie om te veranderen. Motivatie wordt bij ruim de helft van de cliënten ingeschat als voldoende.

Bij een belangrijk deel van de cliënten van het veiligheidshuis is dus een behoefte aan een normaal leven met kwaliteit in termen van binding en zelfontplooiing aanwezig. Obstakels binnen de persoon of omgeving van de cliënt hebben het realiseren van deze gewenste kwaliteit van leven tot nog toe verhinderd.

Tegelijkertijd worden cliënten gehinderd door weinig vertrouwen dat men succesvol en blijvend kan stoppen met criminaliteit. Het merendeel (76%) is hierover pessimistisch. Een minderheid heeft wat meer vertrouwen in een succesvolle afloop.

Gelet op de zwaarte van de problematiek en de frequente terugval in criminaliteit bij een deel van de onderzochte populatie, is het verder opmerkelijk dat de hulpverleningssituatie voorafgaand aan de interventie door het veiligheidshuis niet is toegesneden op de ernst van de situatie. Ook al is men voor zoveelste keer weer terug bij justitie, toch is er zelden

sprake van een grondige diagnose waarbij wordt uitgezocht hoe het komt dat een cliënt telkens blijft terugrijpen op een deviant en crimineel gedragsrepertoire. Bovendien, als er op dat moment al sprake is van aanwezige hulpverlening, dan ontbreekt doorgaans een integrale en volledige aanpak van de problematiek. De problematiek van de cliënten van veiligheidshuizen bestaat dus deels ook uit het ontbreken van adequate vormen van hulpverlening en zorg.

Cliënten van veiligheidshuizen vertonen meervoudige, complexe en hardnekkige problemen waartegen partnerorganisaties afzonderlijk niet zijn opgewassen. Veel problemen dienen bij voorkeur gelijktijdig te worden aangepakt en vragen derhalve om samenwerking en coördinatie.

Conclusie: de extra aandacht die door het veiligheidshuis voor de verschillende doelgroepen wordt geïnitieerd is, gelet op het delictgedrag en het meervoudige en ernstige karakter van de problematiek op leefgebieden (veel problemen op veel leefgebieden en zorgmijndend gedrag) gerechtvaardigd en hard nodig. Een meer volledige en resultaatgerichte aanpak van deze problematiek vraagt met andere woorden om gecoördineerde inspanningen van meerdere partijen. Gelet hierop is het veiligheidshuis een welkome uitvinding met een meerwaarde.

1.1.2 Uitvoering van het veiligheidshuisprogramma

Selectie en prioritering

Het veiligheidshuis selecteert in samenwerking met de partnerorganisaties bepaalde burgers die voor problemen in de vorm van criminaliteit en overlast zorgen. Deze burgers worden vervolgens geprioriteerd voor een integrale aanpak. Het besluitvormingsproces dat hieraan voorafgaat en de hierbij gebruikte criteria blijken op het niveau van concrete casussen niet altijd even transparant te zijn.

De route die voorafgaat aan prioritering vertoont verschillen qua initiatiefnemers. Het initiatief kan van meerdere partijen in een overlegorgaan uitgaan, het kan ook een enkele partij zijn die een bepaalde justitiabele voordraagt als potentiële cliënt voor het veiligheidshuis. De besluitvorming die uiteindelijk resulteert in de prioritering van cliënten is niet uniform en evenmin altijd even helder. Veiligheidshuizen en procesmanagers gaan hier op een verschillende manier te werk. Een bijkomend probleem dat hierbij speelt is dat de casushistories in het algemeen weinig of geen informatie geven over de vraag door *wie, waarom en hoe* uiteindelijk iemand tot cliënt van het veiligheidshuis wordt benoemd. Dit is een onderwerp voor vervolgonderzoek, immers een meer uitgebreid onderzoek naar de besluitvormingsprocessen valt buiten het bestek van de huidige onderzoeksopzet die vooral gericht is op het volgen van een samenwerkingsconcept in ontwikkeling.

Een belangrijk houvast bij de selectiecriteria is de indeling in doelgroepen van het veiligheidshuis, dat wil zeggen, meerderjarige/minderjarige veelplegers, minderjarige daders, plegers van overlast en huiselijk geweld. Tegelijkertijd zien we ook hier dat bij de instroom van cliënten dit onderscheid wordt losgelaten. De op een na grootste subgroep uit onderzoeksgroep 1 valt immers onder de categorie overig. Dit is een categorie waarin voorafgaand aan het implementatieproces niet was voorzien. Het zijn cliënten die niet onder de doelgroepen van het veiligheidshuis kunnen worden geschaard, maar bij wie er toch dringende redenen zijn om in te grijpen en een integrale aanpak toe te passen. Blijkbaar is hier niet het onderscheid in de doelgroepen maar iets anders doorslaggevend geweest voor de

prioritering. Doorslaggevende argumenten op casusniveau verwijzen vooral naar preventie en het complexe en meervoudige karakter van de problematiek. Los van het officiële onderscheid in doelgroepen, spelen dus signalen over (dreigende) escalatie van zorgwekkende situaties bij de prioritering een rol.

In deze ontstane praktijk liggen aanknopingspunten voor een meer uniforme, transparante en onderbouwde wijze van selectie en prioritering. Het gaat immers bij een beperkte capaciteit van de veiligheidshuizen immers om selectie van *de meest zorgwekkende* kandidaten uit een bonte en omvangrijke verzameling van potentiële kandidaten uit doelgroepen met een hoog recidiverisico en veel (veiligheids)problemen. Meest zorgwekkende kandidaten zijn daders bij wie op grond van de meervoudige problematiek op leefgebieden en de frequentie en ernst van herhaald delictgedrag de schadelijke *impact* van criminaliteit op de naaste of omringende (maatschappelijke) omgeving van de cliënt het grootst is en die, naar verwachting, veel gevaar en overlast zullen blijven opleveren indien ingrijpen achterwege blijft. Aangescherpte selectiecriteria zullen zich dus op deze categorie moeten oriënteren. In de praktijk van de veiligheidshuizen zien we inmiddels een beweging in deze richting.

Conclusie: het onderzoek laat met betrekking tot de selectie van cliënten een samenwerkingsverband zien met vrij globale inclusiecriteria die in de praktijk vervolgens op een verschillende manier worden geïnterpreteerd. De vraag wie, waarom en op welke wijze dient te worden geselecteerd voor veiligheidshuisbemoening is vooraf niet op een eenduidige manier beantwoord. Gevolg hiervan is het ontstaan van een diverse en een minder transparante praktijk van selectie en prioritering van cliënten.

De gehanteerde inclusiecriteria op basis van een onderscheid in doelgroepen dienen daarom te worden aangevuld met meer specifieke, aangescherpte criteria op basis van het zorgwekkende karakter en de (verwachten) impact van het delictgedrag op de omringende (lokale en persoonlijke) omgeving van de cliënt.

Het helder omschrijven van relevante signalen en hun verband met criminaliteit en overlast is dus van belang. Helder voor ogen hebben welke gevallen of situaties de inzet rechtvaardigen van een beter gecoördineerde en gezamenlijke aanpak betekent dat men betrekkelijk vage begrippen als risico, gevaar en overlast nader zal moeten definiëren. De vraag is kortom waar, voor wie, op welke manier en in welke mate vormt het criminele gedrag van stelselmatige daders een bedreiging die om een gecoördineerd ingrijpen vraagt.

Het verloop van de uitrol van het veiligheidshuisprogramma

De beginfasen van lering trekken en doelen bepalen, werden in de periode rondom de start van de veiligheidshuizen in 2007 doorlopen. Sindsdien heeft zich de fase van *praktisch samenwerken* verder ontwikkeld. Uit de deelstudies uit 2008, 2009 en 2010 die onder de procesmanagers van de veiligheidshuizen en casemanagers van de partnerorganisaties werden uitgevoerd, blijkt deze samenwerking duidelijk zijn vruchten af te werpen. Professionals weten de samenwerking praktische inhoud te geven. Hoewel er in formele zin geen sprake is van teamvorming zien we dat in casussen een samenspel ontstaat tussen professionals uit partnerorganisaties. Dit samenspel is gericht op het pionieren en nieuwe creatieve oplossingen bedenken in lastige en gecompliceerde casussen. De praktijk geeft voorbeelden te zien waaruit blijkt dat partijen steeds meer gaan samenwerken vanuit een sfeer van openheid en het vertrouwen dat afspraken worden nagekomen. Openheid en nabijheid van partijen groeit. Dit is nodig om uit *eigen beweging* elkaar op te zoeken en te communiceren. Opvallend is een groeiende bereidheid om de geijkte kaders van de moederorganisa-

tie los te laten en te gaan denken vanuit een oplossings- en probleemgerichte attitude. Organisaties die ver van elkaar afstaan (justitiële instanties en zorginstellingen) komen gemakkelijker tot elkaar en bedenken gezamenlijke oplossingen voor concrete problemen. In dit opzicht is sprake van een succesvolle en voorspoedige ontwikkeling.

Men verkeert in een fase waarin praktisch samenwerken ook steeds meer samen gaat met de fase van *structureren*. De fase van het structureren tekent zich duidelijk af. In het kader van een geaccordeerd plan van aanpak wordt immers een taakverdeling gemaakt, medewerkers van partnerorganisaties worden gemandateerd om naar eigen inzicht te handelen en buiten de reguliere protocollen te denken, er is sprake van een overlegstructuur waarin werkprocessen op elkaar worden afgestemd en het samenwerkingsverband kent een registrerende functie in de hoedanigheid van procesmanagers en coördinatoren/kwartiermakers. De veiligheidshuizen hebben de verschillende fase van het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden succesvol doorlopen. De fasen van praktische samenwerking en structureren krijgen steeds beter vorm en inhoud. Procesmanagers van de veiligheidshuizen en casemanagers van de partnerorganisaties zijn in het algemeen tevreden over de samenwerking. Zij constateren een duidelijke meerwaarde.

De wijze van uitvoering van het veiligheidshuisprogramma vertoont dus een verloop overeenkomstig de oorspronkelijke opzet, dat wil zeggen, netwerksamenwerking en het werken volgens het voorgenomen werkproces zijn vanaf 2007 op gang gekomen. Daarbij valt ook een duidelijke groei te constateren van de *input* qua volume van de behandelde casussen. In 2009, het jaar waarin voor het eerst een tamelijk volledig overzicht beschikbaar is van de omvang van de geleverde prestaties, worden naar aanleiding van de vele duizenden meldingen inmiddels evenzoveel vervolgacties uitgezet.

In meer inhoudelijke zin kan ten aanzien van de *input* worden geconcludeerd dat in de meeste casussen het samenwerkingsproces op gang komt en partijen aan de slag gaan met een meer volledige, geïntegreerde en op samenwerking gerichte aanpak.

De *output* van het veiligheidshuis laat, in vergelijking met de beginsituatie, vervolgens ook een verbetering zien qua volledigheid, taakintegratie en samenwerking.

Conclusie: een samenspel tussen partijen volgens de oorspronkelijke opzet is op gang gekomen gedurende de pilotperiode en vindt vertaling in termen van de geleverde input en output. Er is sprake van een succesvol verloop van het samenwerkingsverband.

Hiaten in de uitvoering

Professionals (procesmanagers van de veiligheidshuizen en casemanagers van de partnerorganisaties) oordelen in het algemeen positief over de wijze waarop het veiligheidshuis zich in de pilotperiode heeft ontwikkeld. Zij leveren overtuigende voorbeelden van casussen waarin een meerwaarde ontstaat als resultaat van coördinatie en samenwerken. Professionals weten tal van aspecten van de aanpak te noemen waarover zij tevreden zijn en die voor hen het bewijs leveren dat het de moeite waard is om met het veiligheidshuis verder te gaan.

Tegelijkertijd signaleren zij een aantal onderwerpen of problemen waartegen men aanloopt en die aandacht behoeven.

Procesmanagers spreken van te weinig kracht van de hulpverlening, te weinig intensieve begeleiding, gebrek aan aandacht voor motivatieontwikkeling tijdens de begeleiding en het ontbreken van een dagbesteding.

Deze problemen op het gebied van *volledigheid* verwijzen vooral naar het missen van producten van partners die zijn toegesneden op de ernst en omvang van de problematiek bij een deel van de cliënten. Het instrumentarium van de partnerorganisaties schiet hier in de ogen van procesmanagers blijkbaar te kort.

Heel duidelijk komt dit bijvoorbeeld naar voren bij de cognitieve problemen van cliënten. Vrijwel alle cliënten vertonen hier vaardigheidstekorten terwijl, blijkens de casushistories, in vrijwel geen enkele casus producten worden ingezet die deze problemen op een doelgerichte en gestructureerde manier aanpakken.

Niet alleen uit de ervaringen van de professionals blijken hiaten of knelpunten. Zij blijken ook uit het kwantitatieve onderzoek van de casushistories. Bepaalde volledigheidaspecten blijven achter bij het gestelde criterium van twee derde realisering van (programma)doelen in de behandelde casussen. Het gaat hier om de aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak, het realiseren van structuur in de vorm van bezigheden waardoor de binding met de samenleving wordt versterkt, volledigheid van de aanpak ten opzichte van de gesig-naleerde problematiek en aanwezigheid van intensieve begeleiding.

Uit de kwantitatieve analyses blijkt de belangrijke rol van de *aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak*. Het is de belangrijkste predictor voor de mate waarin vooruitgang wordt geboekt bij het verminderen van de problematiek van cliënten. Uitkomsten van andere studies laten zien dat de aanwezigheid van een team professionals dat gezamenlijk aan de slag gaat op basis van afspraken en een taakverdeling, een cruciale voorwaarde is voor het boeken van meer resultaat in samenwerkingsverbanden. Het feit dat in ruim de helft van de casussen een geaccordeerd plan van aanpak ontbreekt vraagt dan ook om aandacht.

Voor een deel, zo blijkt uit de casushistories, is afwezigheid van een geaccordeerd plan toe te schrijven aan de omstandigheden van de casus en de opstelling van cliënten die verhinderen dat een dergelijk plan wordt gerealiseerd. Voor een ander deel heeft dit vermoedelijk ook te maken met de werkstijl van procesmanagers en de lokale organisatiecultuur van het veiligheidshuis.

Om deze laatste veronderstelling nader te onderzoeken zijn de zes Limburgse veiligheidshuizen ten behoeve van de conclusies vergeleken op het percentage aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak. Het hoogste percentage gerealiseerde en geaccordeerde plannen van aanpak (64%) wordt behaald door het veiligheidshuis Sittard Geleen en het laagste (13%) door het veiligheidshuis Noord-Limburg. Het lijkt onwaarschijnlijk dat dit grote verschil puur en alleen is toe te schrijven aan de omstandigheden van de casus. Het voldoende doordrongen zijn van procesmanagers van het belang en de effectiviteit van de aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak spelen vermoedelijk ook een rol.

Dit is dus een hiaat dat verwijst naar de manier waarop veiligheidshuizen hun coördinerende rol vervullen. Er zijn, zo blijkt uit het onderzoek meer van dit soort hiaten, bijvoorbeeld op het gebied van het voldoende blijven monitoren van casussen en de communicatie met partnerorganisaties.

Andere gebleken hiaten in de uitvoering hebben betrekking op *taakintegratie*. Men noemt hier het ontbreken een duidelijke taakverdeling voor betrokken partijen als gevolg van het ontbreken van een, door alle betrokken partijen, geaccordeerd plan van aanpak. In het verlengde hiervan ligt de ervaring van onduidelijkheid over wie van de betrokken partijen uiteindelijk *verantwoordelijkheid* neemt voor welke zaken.

Qua taakintegratie blijven prestaties onder de maat waar het de aanwezigheid van een sluitende aanpak betreft. In het merendeel van de casussen moesten cliënten wachten op de inzet van producten en middelen door partnerorganisaties. Aan dit gebrek aan operationele coherentie zijn afbreukrisico's verbonden zoals een afnemende motivatie van cliënten en uitval. Voorts blijkt dat in een derde van de casussen sprake is van een wachtlijstproblematiek.

Op het gebied van *informatie-uitwisseling* wordt de aanwezigheid van een geïntegreerd (cliënt)informatie-systeem node gemist.

Knelpunten in de *samenwerking* verwijzen overwegend naar partnerorganisaties die hun eigen koers blijven varen en niet of onvoldoende bereid zijn de processen van de moederorganisatie af te stemmen op een gezamenlijke aanpak die wordt gekenmerkt door meer flexibiliteit, vasthoudendheid en resultaatgerichtheid.

Ten behoeve van de samenwerking maken de Limburgse veiligheidshuizen gebruik van een tental overlegorganen. Onderzoek naar het functioneren van dit soort overlegorganen in de veiligheidshuisontwikkeling (Bruinsma et al., 2008) laat zien dat kritische reflectie op het (kostenefficiënt) functioneren van deze organen gewenst is. Een dergelijke reflectie op de rol van deze organen bij de afstemming, monitoring en besluitvorming in casussen, is gelet op het grote aantal overlegorganen in Limburg, eveneens gewenst.

Conclusie: Er zijn hiaten in de uitvoering die zowel uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyses blijken. Professionals constateren dat, ondanks de werkprocessen die steeds beter en meer gestructureerd verlopen en het gegroeide wederzijds begrip, niet in alle gevallen de beoogde doelen en resultaten worden gehaald. Teleurstelling wordt uitgesproken over het feit dat moederorganisaties in een deel van de casussen blijven kiezen voor hun eigen cultuur. De samenwerking gaat daardoor niet ver of diep genoeg en bepaalde coöperatieve wensen blijven onvervuld. Men ervaart een bepaalde spanning tussen de huidige situatie en de potentiële rijkdom aan resultaten van een geïntensiverde samenwerking.

Hiaten in de uitvoering verwijzen niet alleen naar haperingen in de samenwerking met en inbreng van partnerorganisaties. Er zijn ook hiaten die verwijzen naar oorspronkelijke opzet van het veiligheidshuisprogramma (selectie en prioritering) en de invulling van de coördinerende rol door het veiligheidshuis bijvoorbeeld op het punt van de aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak, het monitoren van casussen en de communicatie met partnerorganisaties.

Het ontwikkelingsverloop van het samenwerkingsverband: welke fase is bereikt en hoe verder te gaan?

De hiervoor beschreven ervaringen van proces- en casemanagers duiden tegelijkertijd op een eerder beschreven vorm van *stagnatie* in het ontwikkelingsproces. Het betreft een vorm van stagnatie die eerder duidt op het verschijnsel van *eilandsamenwerking* dan van schijnsamenwerking. Het stadium van schijnsamenwerking lijkt men te zijn gepasseerd, de samenwerking is immers in praktische zin op gang gekomen en men hoeft niet meer te onderhandelen over de inzet van bijvoorbeeld menskracht.

Bij eilandsamenwerking is er een goed functionerend geheel van professionals dat resultaat boekt, echter er zijn nog steeds casussen waarin de inbreng van partnerorganisaties in het samenwerkingsverband een *marginale* aangelegenheid blijft. Het adjectief *marginaal* verwijst in dit verband naar casussen waarin partnerorganisaties hun eigen organisatiebelang laten prevaleren boven dat van het samenwerkingsverband en daarbij hun interne proces-

sen niet of onvoldoende afstemmen op het gemeenschappelijk belang van oplossings- en resultaatgericht handelen. Daardoor krijgt men in deze casussen niet wat men nodig heeft, beslissingen blijven uit en processen lopen spaak. Het doel van de volledige behandeling van een probleem of cliënt wordt niet gehaald.

Eilandsamenwerking is een vorm van stagnatie die bij uitstek optreedt aan het einde van de fasen van praktisch samenwerken en structureren.

De fasen van praktisch samenwerken en structureren hebben in de Limburgse veiligheidshuizen vorm en inhoud gekregen. Praktisch samenwerken en structureren gaan samen. De fase van het structureren tekent zich steeds beter af in termen van een geaccordeerd plan van aanpak met afspraken over de taakverdeling, medewerkers van partnerorganisaties worden gemandateerd om naar eigen inzicht te handelen en desnoods af te wijken van de protocollen om meer resultaat te bereiken. Er is een overlegstructuur op het niveau van de overlegorganen en op het niveau van de dagelijkse interacties tussen procesmanagers en casemanagers. Een regiefunctie in het samenwerkingsverband is ingebouwd.

Men heeft kortom het punt bereikt waarop het vijfde en laatste stadium binnen het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden aanbreekt. Dit is de fase van verdiepen, verstevigen en verbreden van samenwerking.

Over het aanbreken van de fase van verbreden en verdiepen merkt van Delden (2009) op: "Wanneer lering is getrokken uit bestaande relaties, doelen zijn gesteld voor een nieuwe of vernieuwde samenwerking, uitvoerenden hebben leren samenwerken en werkprocessen zijn gestructureerd, dan nog is het resultaat doorgaans beperkt. De voordelen zijn vooral praktisch en intern en minder strategisch en extern. Bij herhaling wordt de wens uitgesproken om de samenwerking meer stevigheid te geven. De direct betrokkenen hebben het gevoel nog teveel in de marge te opereren."

Dit verstevigen en verdiepen van de samenwerking komt neer op het streven naar uitgesproken en duurzaam verbindend gedrag tussen alle partijen die relevant zijn voor samenhangende dienstverlening of behandeling. Verbindend betekent dat partijen elkaar opzoeken in plaats van afwachten en dat consequent wordt gedacht en gehandeld vanuit een gezamenlijke aanpak in plaats vanuit afzonderlijk optreden en eigen oplossingen.

Verbreden en verdiepen is een lastige en problematische fase in de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden. Het vraagt immers van bestuurders en managers durf en moed om met het oog op een complete samenwerking de eigen procedures en (informatie)systemen aan te passen en te herstructureren. Het gebruik van *doorzettingsmacht* is in dit verband cruciaal en het gebruik hiervan moet worden geregeld voor zover dit nog niet is gedaan.

Verdiepen en verstevigen van de samenwerking is een cruciale fase voor de duurzaamheid van het samenwerkingsverband en veronderstelt een sterke *verbindende impuls* door bestuurders en managers. Op grond van deze impuls dienen condities te worden gecreëerd voor een *geïntegreerd proces* waarin selectie, diagnose, behandelplannen, (cliënt-) informatiesystemen, behandelcapaciteit, managementinformatie op elkaar worden afgestemd en uiteindelijk met elkaar vervlochten raken. Als belangrijk aangrijpingspunt ligt hier de aanbevolen methodiek voor de veiligheidshuizen die, veel sterker dan nu het geval is, als een *gedeeld* referentiekader dient te worden gebruikt bij de ontwikkeling en inzet van meer effectieve, volledige producten en beter afgestemde en sluitende werkprocessen.

Dit vraagt voor de Limburgse veiligheidshuizen om hernieuwde, actieve betrokkenheid van bestuurders, de backoffices en het middenkader. Zonder die betrokkenheid waarbij knopen

worden doorgehakt, belangen(conflicten) duurzaam worden geregeld en domeingedrag wordt ingedamd, blijft het samenwerkingsverband een marginale, tijdelijke en kwetsbare aangelegenheid.

De huidige situatie is verder als volgt te typeren.

Het veiligheidshuis heeft ambities op het gebied van het samenwerken ten behoeve van het verminderen van de zwaardere (veiligheids)problematiek van moeilijke doelgroepen. Het boekt resultaat op grond van die ambities. Het is daarbij in hoge mate afhankelijk van de aanwezige kwaliteit, flexibiliteit en intensiteit van het instrumentarium van de partners en van de bereidheid van partners om waar nodig dit instrumentarium aan te passen en te transformeren ten behoeve van een slagvaardiger uitvoering. Die bereidheid wordt bij een deel van de casussen nog steeds als onvoldoende ervaren. Daarnaast is de regie van de gemeente over de zorgkolom niet van dien aard dat men de inzet van meer volledige producten of flexibele procedures bij partnerorganisaties of in de eigen gemeentelijke organisatie gemakkelijk kan afdwingen.

Verdere ontwikkeling van de veiligheidshuizen veronderstelt dat men voor deze problematiek en de hiaten die als gevolg hiervan ontstaan, een structurele oplossing vindt. Het is voor procesmanagers immers geen aantrekkelijk perspectief om in de toekomst nog jaar in jaar uit met bepaalde casussen of partnerorganisaties aan de slag te gaan waarin al bij voorbaat vaststaat dat de ontwikkeling en inzet van een geïntegreerd en slagvaardig instrumentarium met voldoende *operationele intelligentie* zal stagneren.

Conclusie: de professionals hebben in de afgelopen drie jaar laten zien dat effectief samenwerken mogelijk is. Dit resultaat moet worden vastgehouden, maar dat betekent wel dat bestuurders en managers van de veiligheidshuizen en partnerorganisaties nu weer aan zet zijn en aan de slag gaan met het bestendigen en verder verbeteren van de resultaten die op grond van hun 'gezamenlijk willen' en het 'gezamenlijk handelen' van de professionals zijn geboekt.

1.1.3 Effecten van het veiligheidshuisprogramma

De veronderstelling van het veiligheidshuisprogramma dat men door het beter coördineren van inspanningen op het gebied van preventie, zorg en repressie de effectiviteit van de inspanningen in termen van meer objectieve veiligheid verhoogt, wordt door het onderzoek bevestigd.

Eerder werd deze conclusie, zij het met de nodige voorzichtigheid, getrokken naar aanleiding van de uitkomsten van het tussentijdse deelonderzoek uit 2009 naar de werking en werkzaamheid van de aanpak van het veiligheidshuis. Uit dit onderzoek bleek een samenhang tussen aspecten van de gecoördineerde aanpak, het boeken van vooruitgang bij de vermindering van de problematiek op leefgebieden en minder recidive. Bij dit onderzoek werd de zgn. *blackbox* van het veiligheidshuisprogramma geopend.

Hetzelfde werd nog een keer gedaan in 2010 onder een groter aantal cliënten en de conclusie ten aanzien van de *impact* en werkzame bestanddelen van het veiligheidshuis blijft onveranderlijk deze: er is een verband tussen bepaalde coördinatieaspecten, zoals de aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak en het verminderen van de problematiek door cliënten. Deze vooruitgang die cliënten boeken hangt op zijn beurt weer samen met minder recidive.

Het verband tussen de aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak en meer resultaten van het samenwerkingsverband bevestigt uitkomsten van eerder onderzoek naar de effectiviteit van samenwerking in de publieke dienstverlening. Eerder onderzoek (van Del-

den, 2009) laat immers zien dat deze samenwerkingsverbanden bij *het verminderen van maatschappelijke problemen* meer resultaat boeken indien er consensus is over concrete te behalen resultaten en een team of groep professionals naar aanleiding hiervan aan de slag gaat met een praktische taakopdracht of plan van aanpak.

Niet alleen bij het verminderen van maatschappelijke problemen bevestigen de uitkomsten van dit onderzoek eerdere bevindingen elders. Ook bij een ander type resultaat van samenwerking in organisaties, namelijk *verbeterde werkprocessen* en een *meer zorgvuldige behandeling van individuele cliënten* zijn de uitkomsten in overeenstemming met eerdere bevindingen (van Delden, 2009). Behalve een resultaat in termen van minder maatschappelijke problemen laat deze evaluatie immers ook resultaten zien in de vorm van het ontstaan van meer effectieve, gezamenlijke werkprocessen en een meer zorgvuldige behandeling van cliënten die normaal gesproken door de mazen van het sociale vangnet van deze samenleving dreigen te vallen.

Conclusie: er is dus sprake van impact van het veiligheidshuisprogramma in termen van het beter psychosociaal functioneren van cliënten en minder recidive en van verbeterde werkprocessen en een meer zorgvuldige behandeling van cliënten.

Het openen van de *blackbox* van het veiligheidshuisprogramma geeft in eerste instantie een bepaalde indicatie voor de werkzaamheid van het programma bij het verminderen van recidive.

Meer stevige en ‘harde’ aanwijzingen voor een recidiveverminderend effect van het veiligheidshuisprogramma kunnen worden ontleend aan de resultaten van het quasi-experimentele onderzoek onder zeer actieve veelplegers.

Op grond van de resultaten van het quasi-experimentele onderzoek kan de hypothese dat het veiligheidshuisprogramma een verwaarloosbaar, klein recidiveverminderend effect worden verworpen. Het gevonden verschil tussen de onderzoeksgroepen duidt dus op een betekenisvol effect dat aan het veiligheidshuisprogramma kan worden toegeschreven. Van een opsluitingseffect of selectie-effect lijkt hier geen sprake, immers de onderzoeksgroepen uit het quasi-experimentele onderzoek verschillen niet significant op de achtergrondkenmerken die in dit verband van belang zijn.

Conclusie: een betekenisvol effect qua recidivevermindering is aanwezig en het is aanmerkelijk dat dit is toe te schrijven aan de gecoördineerde inspanningen van het veiligheidshuis

Het recidiveverminderend effect heeft betrekking op de afgenomen *recidivefrequentie* over een langere periode.

De afname van de recidivefrequentie bevestigt het, elders in dit rapport besproken, *graduele* karakter van een proces van gedragsverandering. De definitie van succes verwijst in dit verband niet zo zeer naar *niet meer* in de oude fout vervallen maar naar *minder vaak* in de oude fout vervallen. De veronderstelling van een *gradueel* verloop lijkt ook meer plausibel dan de veronderstelling dat cliënten met een enkele justitiële ingreep binnen korte tijd, blijvend kunnen worden verlost van al hun problemen en van de bijbehorende ingesleten patronen van deviant en crimineel gedrag. Blijvende gedragsverandering in de vorm van langdurig stoppen met criminaliteit is, zo blijkt ook elders uit de onderzoeksliteratuur, veeleer het eindpunt van een geleidelijk en moeizaam proces van vallen en opstaan. Bij die delinquenten die gerichte pogingen ondernemen om hun leven op orde te krijgen en het delictgedrag achterwege te laten, kan terugval in criminaliteit een onderdeel zijn van een proces van geleidelijke afbouw van de criminele loopbaan.

Conclusie: het succes van het veiligheidshuis in termen van minder recidive verwijst niet zo zeer naar niet meer in de oude fout vervallen maar naar minder vaak in de oude fout vervallen.

Het onderzoek naar de uitkomsten van het veiligheidshuis werd afgerond met een economische analyse van het recidiveverminderend effect. Deze analyse resulteert in een positieve kostenbaten-ratio.

Conclusie: elke euro die wordt geïnvesteerd in het veiligheidshuisprogramma levert een veelvoud aan bespaarde maatschappelijke kosten op. Er is sprake van een positieve kostenbatenratio .

Deze conclusie is niet onbelangrijk in het licht van de onlangs door Vollaard (Bron: NRC-Handelsblad, 17-07-2010) geuite veronderstelling dat behandeling/zorg voor zeer actieve veelplegers vanuit het oogpunt van recidivevermindering 'gerommel in de marge' is vergeleken bij het veel grotere recidiveverminderend effect van *selectieve onschadelijkmaking* van veelplegers. Via deze louter repressieve strategie van *incapacitatie* van daders door 'kale' opsluiting ontnemt men hen de gelegenheid om delicten te plegen en bespaart men volgens Vollaard de samenleving veel meer delicten dan bij een justitiebeleid dat, in de woorden van deze onderzoeker, " in gijzeling wordt gehouden door de zgn. handelmafia".

Vollaard ziet echter bij dit pleidooi voor langer opsluiten in plaats van behandelen een aantal zaken over het hoofd.

In de eerste plaats vergeet hij dat veelplegers als burgers van een rechtsstaat eenvoudigweg recht hebben op behandeling van hun psychosociale problematiek. De rechtsstaat kent bovendien een resocialisatiebeginsel dat de bestraffende overheid de opdracht geeft de vrijheidsbenemende straf of maatregel tevens dienstbaar te maken aan de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving. Dit veronderstelt aandacht voor het verminderen van psychosociale problematiek. Behandeling van justitiabelen en aandacht voor hun noden en behoeften heeft in de rechtsstaat derhalve het karakter van een verplichting: *omdat wordt gestraft moet er ruimte zijn voor resocialisatie en behandeling*. Dit vereiste staat los van het mogelijke recidiveverminderende effect van behandeling. Dus behandeling van justitiabelen kan men op grond van louter instrumentele argumenten en een verondersteld gebrek aan effectiviteit niet zo maar terzijde schuiven.

In de tweede plaats vergeet Vollaard dat het voorkomen van recidive door louter onschadelijkmaking of incapacitatie niet alleen maar is voorbehouden aan het langdurig detineren van daders. Een (langdurig) verblijf in een kliniek of een (intensief) beschermde woonvorm dat bijvoorbeeld is opgelegd binnen het kader van bijzondere voorwaarden bij een sanctie ontnemt aan de dader evenzeer de gelegenheid tot het plegen van delicten. Voorts ziet Vollaard over het hoofd dat het leveren van passende huisvesting, een dagbesteding en adequate zorg in de vrije samenleving in het algemeen goedkoper is dan langdurig opsluiten. De kosten op jaarbasis van een Intensief Beschermde Woonvorm (IBW) bijvoorbeeld, zijn bijna 20.000 euro lager dan die van opsluiting in een standaardregime van een penitentiaire inrichting (Donkerlo, 2010). Het ligt daarom veel meer voor de hand om bij de strafrechtelijke aanpak van stelselmatige daders zo veel mogelijk gebruik te maken van gedwongen kaders waarbij instroom in instellingen voor zorg en behandeling in de vrije samenleving voorop staat.

Conclusie: de aanpak die vanuit zowel vanuit een ethisch normatief perspectief als vanuit een instrumenteel perspectief van (kosten) effectiviteit het meest aantrekkelijk is,

betreft een aanpak waarin repressie (dwang en drang) wordt gecombineerd met elementen van behandeling/zorg en preventie. Het meest (kosten)effectief voor veelplegers is, mede gelet op de uitkomsten van de evaluatie van de SOV een kortdurende detentie met intensieve voorbereiding op een, door de rechter opgelegd, traject van behandeling en begeleiding in een kliniek of in intensief beschermde woonvormen. Dit laatste is niet alleen goedkoper dan langdurige opsluiting in een gevangenis, het resulteert evenals langdurige opsluiting ook in incapacitatie en een daling van criminaliteit. De samenleving, de rechtsstaat, de dader en uiteindelijk de belastingbetaler zijn met deze oplossing uiteindelijk het meest gediend.

Hoe is het effect van het veiligheidshuis te verklaren?

Het recidiveverminderend effect van het veiligheidshuis is te verklaren vanuit een *interactie* (of transactie) tussen de kenmerken van het gecoördineerde aanbod en cliëntkenmerken.

Extra aandacht van het veiligheidshuis voor de casus, het hanteren van het principe van 'vastpakken en niet meer loslaten' en het gebruik van een door alle partijen geaccordeerd plan van aanpak dat is gebaseerd op een grondige diagnose en dat streeft naar de aanpak van *alle* problemen, zorgen voor een meer volledige, geïntegreerde en op samenwerking gerichte benadering. Deze aanpak sorteert, in vergelijking met een reguliere aanpak, in meer effectiviteit in termen van een verbeterd psychosociaal functioneren van cliënten en indirect ook van een gereduceerde kans op recidive. Het effect wordt met name bereikt door een interactie tussen enerzijds de kenmerken van de gecoördineerde aanpak (partijen formeren rondom de cliënt, afstemmen via geaccordeerd plan van aanpak, de casus blijven volgen en cliënt en professionals betrokken zien te houden en te verleiden tot een oplossingsgerichte aanpak) en anderzijds de cliëntkenmerken.

Bij dit laatste gaat het om de ontwikkelingsfase van de criminele carrière en specifieke achtergrondkenmerken die voor meer veranderingspotentieel bij cliënten zorgen. Hierdoor beklijft het hulpverleningsaanbod beter. Een deel van de populatie doet meer met dit aanbod en boekt daarom meer vooruitgang bij het verminderen van de problematiek. Deze cliënten bevinden zich onder alle doelgroepen van het veiligheidshuis, de veelplegers niet uitgezonderd.

Conclusie: het effect is te verklaren vanuit bepaalde cliëntkenmerken en kenmerken van de gecoördineerde aanpak. De interactie of transactie tussen beide typen kenmerken vergemakkelijkt het op gang komen en in stand houden van een constructieve hulpverleningsrelatie of werkalliantie. Hoe beter dat lukt, des te meer resultaat wordt er geboekt bij het verminderen van problemen en des te geringer de kans op recidive. Met het principe van vastpakken en niet meer loslaten zolang cliënten veel problemen hebben en voor veel veiligheidsproblemen zorgen, krijgt en houdt men cliënten in beweging. Aldus ontstaat er continuïteit in een proces van gedragsverandering en neemt de kans op het boeken van meer resultaat toe.

Voor wie onder welke omstandigheden werkt het gecoördineerde aanbod het best?

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt in dit verband de bruikbaarheid van het onderscheid tussen *desisters* en *persisters* onder de cliënten. *Desisters* zijn cliënten die aangeven dat hun delictgedrag over de afgelopen jaren is afgenomen en die voorafgaand aan de voormeting geen, een of enkele delicten pleegden. *Persisters* zijn cliënten die aangeven dat hun delictgedrag over de afgelopen jaren hetzelfde is gebleven of toegenomen en die vooraf-

gaand aan de voormeting een of meerdere delicten dan wel dagelijks of wekelijks delicten pleegden.

Desisters hebben in vergelijking met *persisters* op het gebied van de kwaliteit van bindingen, *strain*-factoren en cognities minder obstakels. Bovendien beschikken zij over betere vaardigheden die bij uitstek bevorderlijk zijn voor het stoppen met criminaliteit zoals het vermogen tot reflectie, doelstellend gedrag en actieve copingvaardigheden. Dankzij zij dit samenstel van kenmerken stellen zij zich significant coöperatiever op tijdens het hulpverleningsproces en vervolgens beklijft deze hulpverlening beter. *Desisters* boeken in vergelijking met *persisters* significant meer vooruitgang bij het verminderen van de problematiek. Zij hebben ook significant vaker een geaccordeerd plan van aanpak. Ook als men de verschillen in ogenschouw neemt tussen recidivisten en niet-recidivisten dan blijkt de laatste groep meer te doen met het hulpverleningsaanbod en ook over significant meer vaardigheden te beschikken die bevorderlijk zijn voor het stoppen met criminaliteit, i.c. actieve copingvaardigheden. Ook zij hebben significant vaker een geaccordeerd plan van aanpak. Een en ander betekent overigens niet dat bij de *persisters* de hulpverleningsrelaties niet op gang komen. Ook bij deze groep zien we hulpverleningsrelaties ontstaan, echter het verloop is over het algemeen problematischer. Dit heeft niet alleen maar te maken met een verschil in motivatie of een 'niet willen'. Het heeft ook te maken met een 'niet kunnen' vanwege een overmaat aan interne en externe condities die het stoppen met criminaliteit en het beklijven van een constructieve hulpverleningsrelatie bemoeilijken.

Conclusie: de gecoördineerde aanpak van de veiligheidshuizen slaat het best aan bij cliënten die op grond van hun kenmerken kunnen worden aangemerkt als desisters.

Bij het onderzoek naar de werkzame bestanddelen van het veiligheidshuisprogramma werd de *blackbox* geopend aan de hand van een onderzoeksmodel. Dit model werd ontworpen op basis van de theoretische en empirische onderzoeksliteratuur over de oorzaken en het proces van beginnen, doorgaan en stoppen met criminaliteit. De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat dit model bruikbaar is.

Conclusie: theoretische begrippen uit het onderzoeksmodel blijken ook bij de populatie van de veiligheidshuizen in empirische zin relevant te zijn. De kwaliteit van bindingen, strain als gevolg van ingrijpende, psychisch belastende gebeurtenissen, specifieke cognitieve vaardigheden blijken een rol te spelen bij het stoppen of doorgaan met criminaliteit. Deze uitkomsten bieden aanknopingspunten voor de ontwikkeling en verbetering van interventies bij de verschillende doelgroepen van het veiligheidshuis.

Kenmerken van meer of minder succesvol verlopen trajecten

Met name via kwalitatief onderzoek werd materiaal verzameld over het verloop van meer of minder succesvol verlopen trajecten. Belangrijk hierbij is het ontstaan van een *match* of een bepaalde wisselwerking en samenwerking tussen de hulpverlener en cliënt. Het onderzoek laat verschillende patronen zien in het ontstaan en het verdere verloop van de samenwerking tussen cliënt en hulpverlener. De kwalitatieve analyse resulteert in patronen en werkzame factoren die ook uit de kwantitatieve analyses blijken.

Conclusie: het onderzoek laat zien dat minder succesvol verlopen trajecten gepaard gaan met een specifieke problematiek in de persoon en omgeving van de cliënt. Begeleiding en hulpverlening dienen te worden afgestemd op deze problematiek. Dit vraagt van professionals om producten op maat te leveren in plaats van standaardproducten. Dit vereist tegelijkertijd om creativiteit en een bepaald soort operationele intelligentie.

Ontwikkeling van operationele intelligentie of expertise in moeilijke en complexe casussen veronderstelt de aanwezigheid van gunstige randvoorwaarden. Die voorwaarden verwijzen naar een professionele ruimte die mogelijkheden schept voor meer intensieve begeleiding die is gericht op het wegnemen van weerstanden bij de cliënt, het aansluitend opbouwen van een constructieve werkalliantie en het aanwezig zijn en blijven tijdens het transformatieproces van de cliënt en de onvermijdelijke tegenslagen die zich hierbij voordoen. Voor de moeilijke casussen met zorgmijdende cliënten ligt bemoeizorg, dat wil zeggen zorg voor mensen die hulp nodig hebben maar die hulp niet accepteren, het meest voor de hand.

Zo concreet mogelijk gesteld ligt de sleutel voor het behalen van succes in moeilijke casussen in het volgen van een aantal stappen.

De eerste stap is het zo snel mogelijk bieden van structuur in de vorm van huisvesting en een inkomen. Daardoor ontstaat rust en stabiliteit. Dit baant de weg voor de volgende stappen die in het teken staan van cliënten die wat wijzer worden door hun relatie met een hulpverlener. Reflecteren en leren door intensieve begeleiding op het gebied van motivatieontwikkeling, probleemoplossende en doelstellende vaardigheden (zingeving) zijn cruciale voorbereidende stappen. Zij leggen het fundament voor verdere inspanningen die zijn gericht op het (zo snel mogelijk) succes ervaren bij de aanpak van problemen op het gebied van een zinvolle dagbesteding, herstel van bindingen met belangrijke anderen, middelengebruik en psycho-emotionele problematiek. Het leren is belangrijk om uiteindelijk zo veel mogelijk zelfstandig te kunnen functioneren en om niet voor alles afhankelijk te moeten zijn van hulpverlenende instanties.

Conclusie: het ombuigen van criminele carrières betekent 'hard werken' voor zowel de cliënt als voor de professional. Voor de cliënt staat dit harde werken ten dienste van zijn persoonlijke emancipatie, voor de professional in het veiligheidshuis staat hard werken mede in het teken van de emancipatie van de uitvoering.

1.2 Aanbevelingen

- 1.** De prioritering van cliënten behoeft verbetering in termen van transparantie. Het gebruik van eenduidige criteria en heldere criteria voor zowel de partnerorganisaties als de cliënt verdient aanbeveling.
- 2.** De communicatie over de doelen, werkwijze en rendement van de veiligheidshuizen richting cliënten, partnerorganisaties en samenleving is en blijft nog steeds een aandachtspunt. Het verdient aanbeveling hierbij *het principe van vastpakken en niet meer loslaten* zolang daders problemen hebben en voor problemen zorgen als een leidend principe in de visie en ambitie op te nemen.
- 3.** De gemiddelde duur van vijf maanden tussen de diagnose en het uitvoeren van het plan van aanpak is met name bij veelplegers die in de vrije samenleving vertoeven, veel te lang. De kans op uitval neemt daardoor alleen maar toe, vooral als zij minder zelfredzaam zijn, bijvoorbeeld door verstandelijke handicaps. Hetzelfde geldt voor vertraging in trajecten als gevolg van wachtlijstproblematiek. Het bewerkstelligen van maatregelen die de tijd tussen diagnose en de uitvoering van het plan van aanpak zo veel mogelijk bekorten en een sluitende aanpak bevorderen, verdient aanbeveling.

4. Trainingen op het gebied van probleeminzicht, motivatieontwikkeling, copingvaardigheden, sociale vaardigheden en doelstellend gedrag dienen standaard onderdeel te zijn van de begeleiding en hulpverlening aan de doelgroepen van het veiligheidshuis. Blijkens het voorliggende onderzoek en de onderzoeksliteratuur is er een samenhang tussen dergelijke vaardigheden en betere resultaten in de zin van minder uitval en recidive.

5. Voor minder zelfredzame (jeugdige) cliënten met beperkte cognitieve/verstandelijke vermogens dient het aanbod van de partnerorganisaties beter te worden afgestemd op de problematiek van deze groep cliënten. Bijvoorbeeld in de vorm van laagdrempelige voorzieningen en specialistische, intensieve en langduriger (bemoei)zorg.

6. Met name voor casussen met een complexe en zware problematiek dienen producten te worden ingezet die standaard voldoen aan de eis van een intensiteit van minimaal 100 uur begeleiding in 6 maanden. Procesmanagers ervaren het ontbreken van intensieve begeleiding bij dit type casussen immers als een probleem.

7. Reflectie op de rol van het grote aantal overlegorganen bij de afstemming, monitoring en besluitvorming in casussen, is vanuit het oogpunt van meer efficiënte en effectieve werkprocessen gewenst.

8. In het kader van de vijfde ontwikkelingsfase van verdiepen en verstevigen van het samenwerkingsverband verdient het aanbeveling om met name bij doelgroepen met een complexe en zware problematiek te komen tot *nog* meer efficiënte en effectieve werkprocessen. Als belangrijkste aanbeveling geldt hierbij het per regio formeren van een klein team van professionals/specialisten aan wie cliënten na prioritering standaard worden toegewezen. Van belang is dat elke cliënt vanaf de intake tot de afronding van het nazorgtraject een vaste begeleider krijgt. Deze vaste begeleider, de cliënt, zijn sociale netwerk en professionals van overige benodigde partnerorganisaties vormen eveneens een team dat regelmatig bijeenkomt. De vaste begeleider is hoofd van het team en onderhoudt in het kader van afstemming de contacten met de professionals van de overige partners. Aldus ontstaat een werkwijze conform het eerder, bij de methodiek beschreven IAP-model of het Wraparound-model.

Boven dit team staat de procesmanager van de veiligheidshuizen die zich conform de aanbevolen methodiek voor de veiligheidshuizen bezig houdt met *master casemanagement*. De procesmanager superviseert het gehele traject en bewaakt de voortgang, programma-integriteit, randvoorwaarden en het geïntegreerde karakter van het werkproces. Deze faciliteert en zorgt voor opschaling en het gebruik van doorzettingsmacht, indien nodig.

Deze taakverdeling zal waarschijnlijk ook een einde maken aan de onduidelijkheid over de rol van de procesmanager. In de praktijk zien we namelijk procesmanagers die hun rol op een nogal hybride manier invullen, dat wil zeggen, deels als casemanager voor de cliënt, deels als netwerkregisseur. Verder is het met deze taakverdeling mogelijk de caseload van de procesmanager te vergroten. Immers, taken waar procesmanagers nu druk mee bezig zijn zoals het bijeenbrengen, contact houden en overleggen met deelnemende partnerorganisaties wordt voor een belangrijk deel verlegd naar het niveau van casemanagement.

Werken volgens het hiervoor geschetste model levert op tal van punten besparingen op. Men hoeft minder tijd, energie en geld te besteden aan het vinden van een casemanager. Het wachten van de cliënt op de inzet van zorg, hulp-en dienstverlening en de bijbehorende

afbreukrisico's voor de motivatie van de cliënt en voor het traject worden voorkomen. Een vaste begeleider voorkomt bovendien tal van overdrachts- en overlegmomenten die in de huidige praktijk worden veroorzaakt door het gefragmenteerde en gescheiden karakter van werkprocessen van deelnemende organisaties.

9. Werkzaamheden van procesmanagers, casemanagers en ondersteunde diensten zouden veel lichter en minder tijdrovend gemaakt kunnen worden door het gebruik van gekoppelde (client)informatiesystemen.

10. Bij gegevensuitwisseling komt een beroep op privacybescherming nogal eens als een hindernis om de hoek kijken. Uitwisseling van gegevens is echter mogelijk zonder toestemming van de cliënt indien er sprake is van een ernstig gezondheidsbelang van de cliënt al dan niet in combinatie met ernstige overlast en gevaar voor anderen. Indien men zich beperkt tot de meest noodzakelijke en relevante gegevens en er geen ander minder ingrijpend middel aanwezig is om het beoogde doel te bereiken, is uitwisseling zonder nadrukkelijke toestemming van de cliënt mogelijk. Een belangrijke morele richtlijn is verder: de reden voor uitwisseling zonder toestemming moet altijd uit te leggen zijn aan de cliënt. Doorgaans begrijpen en respecteren cliënten dit.

11. Veiligheidshuizen zijn een product van het beveiligingsdenken in publieke diensten. Hierbij worden investeringen in veiligheid altijd gerechtvaardigd met pragmatische en utilitaire argumenten. Het gaat om datgene wat de burger er voor terugkrijgt in termen van meer objectieve en subjectieve veiligheid.

Zo werkt het ook met de Limburgse veiligheidshuizen en met dit onderzoek. Iedereen, de bestuurders, de managers en de onderzoeker zijn dan ook gefixeerd op de *outcome* in termen van minder recidive en de uitkomsten van het kostenbaten-plaatje.

Maar stel dat het recidiveverminderend effect van de Limburgse een verwaarloosbaar klein effect zou zijn geweest en dat het uiteindelijk meer kost dan het oplevert? Wat zou het veiligheidshuis dan nog verder kunnen rechtvaardigen. Het antwoord is: *niets*. Officieel, dat wil zeggen volgens de oorspronkelijke blauwdruk heeft het veiligheidshuis geen andere rechtvaardigingsgrond dan die van het rendement in termen van meer veiligheid en dat is een uiterst wankel en kwetsbare basis.

Het verdient daarom aanbeveling het fundament en het bestaansrecht van de veiligheidshuizen te verbreden met aanvullende normatieve, ethische en praktische argumenten.

Het veiligheidshuis brengt en houdt burgers onder de aandacht die veel problemen hebben en zorg behoeven. Het zijn bovendien cliënten die voor veel problemen en schade in de samenleving zorgen. Vaak zijn het cliënten waarmee partnerorganisaties geen raad weten, bij wie de reguliere aanpak niet werkt en inefficiëntie en verspilling van gemeenschapsgeld, onder meer door het 'zorgshoppen', de boventoon voeren. Het zijn uiteindelijk cliënten die door de mazen van het sociale vangnet van de neo-liberale samenleving vallen.

In elke sociale rechtsstaat is het niet meer dan een vorm van beschaving dat de overheid zich betrokken toont met burgers die buiten de boot of tussen de wal en het schip vallen. In het verlengde van die betrokkenheid ligt ook de betrokkenheid met de burger die last en schade heeft van het gedrag van deze gemarginaliseerde groepen. Het onder de aandacht brengen en houden van deze gemarginaliseerde groepen met het oog op hun welzijn en dat van anderen is niet meer dan een daad van sociale rechtvaardigheid of sociale verantwoordelijkheid.

Het veiligheidshuis en zijn gecoördineerde en geïntegreerde aanpak ontleent dus zijn legitimiteit uiteindelijk aan het feit dat de overheid zich daadwerkelijk *betrokken en slagvaardig* toont naar daders, slachtoffers en burgers en resultaatgericht aan de slag gaat met hun noden en problemen.

Deze redenering biedt een normatieve en ethische rechtvaardiging van het veiligheidshuis. Een aanvullende praktisch argument voor het veiligheidshuis is dat samenwerking leidt tot meer efficiënte en effectieve werkprocessen en daardoor een meer verantwoorde besteding van gemeenschapsgeld bevordert.

Samengevat kan men het bestaan van het veiligheidshuis als volgt rechtvaardigen.

De inspanningen van het veiligheidshuis vertegenwoordigen een vorm van publieke dienstverlening gericht op het verminderen van problemen van zowel daders als burgers. De rechtsstaat en noties van sociale rechtvaardigheid *veronderstellen* simpelweg de aanwezigheid van deze vorm van publieke dienstverlening. Bij het streven naar sociale rechtvaardigheid is een belangrijk vereiste dat de dienstverlening streeft naar legitimiteit en operationele intelligentie in de vorm van een zo zorgvuldig, efficiënt en effectief mogelijke gezamenlijke aanpak van problemen van daders en burgers. Een meer veilige samenleving is vanuit dit ethisch normatieve perspectief geen ultiem doel maar een gunstig en welkom neveneffect van samenwerking in de publieke dienstverlening.

Publieke dienstverlening door veiligheidshuizen ontleent dus zijn bestaansrecht in essentie aan de rechtsstaat en het hierin verankerde maatschappelijke belang van het bevorderen van *welzijn* door een *betrokken en slagvaardige* overheid waarin burgers zich kunnen herkennen.

In die zin is samenwerking in publieke dienstverlening zoals dat in de veiligheidshuizen plaatsvindt een veelbelovend concept dat de voorwaarden schept voor een samenleving waarin men niet onverschillig tegenover elkaar staat, maar waarin maatschappelijke problemen worden aangepakt vanuit het besef van eenheid en dat we op elkaar zijn aangewezen. Wederzijds vertrouwen is hier het sleutelbegrip. Landen waar burgers het meest gelukkig zijn, zo blijkt uit onderzoek, zijn niet de rijkste landen. De meest gelukkige burgers vindt men in landen waar het meeste vertrouwen onder burgers heerst. Het vertrouwen van burgers in de overheid is daarbij een belangrijk aspect.

Voor u ligt de eindrapportage over de ontwikkeling en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen. De belangrijkste conclusie is dat het veiligheidshuis werkt zoals bedoeld. Het ontwikkelingsverloop van het samenwerkingsverband met partnerorganisaties vertoont een gunstig verloop. Ook blijkt dat er een verband is tussen de coördinerende inspanningen van het veiligheidshuis en resultaten in termen van de vermindering van de problematiek van cliënten en minder recidive. De uitkomsten van het onderzoek wijzen op een betekenisvol recidiveverminderend effect.

De ontwikkeling van de zes veiligheidshuizen werd via een langlopend evaluatietraject (eind 2006 tot medio 2010) gevolgd. Het evaluatietraject werd gefaseerd uitgevoerd en bestaat uit een planevaluatie, proces en productevaluatie.

Het onderzoek laat zien dat het veiligheidshuis als vorm van samenwerking in de publieke dienstverlening een duidelijke meerwaarde heeft. Het geeft de publieke dienstverlening via de emancipatie van de uitvoering een grotere mate van betrokkenheid en slagkracht bij de aanpak van problemen van justitiabelen en burgers. Dit betekent een welkome aanvulling op het (veiligheids) beleid van de overheid. In het verschiet ligt de verdere ontwikkeling van centraal en decentraal beleid met een eigen en overtuigend gezicht naar burgers bij de aanpak van maatschappelijke problemen.

Het onderzoek werd uitgevoerd door Nelissen Onderzoek & Advies, Maastricht.

www.nelissenresearch.com