

Memo

Aan	College van Procureurs-generaal
Van	Ingrid Peters & Amy Groeneveld
Doorkiesnummer(s)	06-12495543
Datum	30 augustus 2011
Onderwerp	Eindnotitie leertuin interface

1 Inleiding

Deze notitie beschrijft de uitkomsten van de leertuin interface lokaal bestuur - strafrechtketen, kortweg: leertuin interface¹. Allereerst wordt beschreven wat de opdracht van de leertuin interface is geweest en op welke wijze daaraan invulling is gegeven. Vervolgens wordt per deelvraag besproken wat de bevindingen waren. Die bevindingen leiden tot de uiteindelijke aanbeveling van de leertuin interface: een referentiemodel voor de besturingsstructuur van de veiligheidshuizen.

2 Terugblik

De leertuin interface is een van de onderdelen (naast leertuin financiën, processen, professionele standaard en intervisie) van het Programma Doorontwikkeling veiligheidshuizen opgestart in 2009 vanuit het OM. Omdat deze thema's de veiligheidshuizen raken, draagvlak gewenst is en er veel kennis en expertise aanwezig is bij de veiligheidshuizen is gekozen voor een bottom-up aanpak. Hiervoor is een lerende omgeving gecreëerd in de vorm van leertuinen met deelnemers van voorbeeld- en adoptievestigheidshuizen die zich gecommitteerd hebben aan één van bovenstaande thema's.

3 Opdracht leertuin interface

Doelstelling

¹ De leertuin werd getrokken door voorbeeldveiligheidshuis Enschede (Judith Kollen en Marco van der Lee, later Judith Kollen, Erwin Meuldijk en Paul van Hooff). De werkgroep bestond uit verschillende deelnemers uit andere veiligheidshuizen en partnerorganisaties: Frank van der Streek, Piroscas van Bedaf, Elly van Eijk, Esther Jongeneel, Jolanda Schouten en Myrthe de Ranitz.

Het plan van aanpak van de leertuin interface is 2 juni 2010 besproken in en goedgekeurd door de stuurgroep veiligheidshuizen. De doelstelling van deze leertuin was daarin als volgt omschreven:

Het inventariseren van sturingsmodellen van veiligheidshuizen en adviseren over een sturingsmodel dat transparantie en eenduidigheid biedt over het besluitvormingsproces vanuit het openbaar bestuur en de strafrechtketen op strategisch en tactisch niveau.

Centrale onderzoeksvragen waren:

1. Wat zijn de huidige sturingsmodellen binnen de veiligheidshuizen in Nederland?
2. Welke knelpunten ontstaan in de aansturing van de veiligheidshuizen?
3. Wat zijn best practices van sturingsmodellen binnen de veiligheidshuizen?
4. Welke sturingsmodellen zijn het meest geschikt voor toepassing bij de veiligheidshuizen al dan niet na aanpassing?

4 Werkwijze

Ook de leertuin interface heeft door middel van de landelijke inventarisatie in 2010 informatie verzameld over besturing van veiligheidshuizen. Vervolgens zijn veiligheidshuizen geselecteerd op basis van:

- Aanwezigheid van een stuurgroep veiligheidshuis
- Het niet of juist aanzienlijk ervaren van knelpunten die zijn te herleiden naar de vorm van besturing

Daarbij zijn twee veiligheidshuizen geselecteerd die regionaal, en twee die lokaal georiënteerd waren. Leden van de leertuin hebben in duo's interviews gehouden bij deze veiligheidshuizen (Groningen, Den Haag, Rotterdam en Bergen op Zoom) om nadere informatie te verzamelen. Zowel de voorbereiding van die interviews vooraf, als de analyse achteraf vond plaats in de plenaire leertuin interface.

Aansluitend zijn, naar aanleiding van de uitkomsten van het intervisietraject, de besturingsstructuren van Enschede en Tilburg geanalyseerd, en zijn de reacties van het reviewpanel meegenomen.

Bovenstaand traject heeft geleid tot een referentiebesturingsmodel voor de veiligheidshuizen. Deze resultaten zijn op de netwerkdag van 9 juni 2011 in workshops voorgelegd aan alle ketenmanagers van Nederland. Aanvullingen en opmerkingen gemaakt op die dag zijn reeds verwerkt in

het resultaat zoals geformuleerd in deze notitie (zie bijlage II voor een uitwerking hiervan).

5 Resultaten

5.1 Huidige sturingsmodellen

Inventarisatie 2010

Uit de schriftelijke inventarisatieronde in 2010 bleek dat een meerderheid van de veiligheidshuizen beschikt over een stuurgroep, die in meer dan de helft van de gevallen wordt voorgezeten door een burgemeester. Ketenmanagers leggen verantwoording af aan een stuurgroep, en/of een afdelingshoofd van de gemeente, en/of aan het OM. Besluitvorming over financiering vindt in veruit de meeste gevallen plaats in de stuurgroep, maar ook het AJB, het college van B&W, en de (regionale) driehoek worden genoemd, vaak ook in combinatie.

Inventarisatie door de leertuin

Tijdens de interviews is met een neutrale blik gekeken naar de aangetroffen vormen van besturing, er zijn bij voorbaat geen uitgebreide criteria benoemd. De aangetroffen varianten liepen erg uiteen, waarschijnlijk is de historische context van een veiligheidshuis van invloed op de vorm van en de mate waarin een gedegen besturingsvorm al dan niet is ingebed. Ook de wijze waarop de (co-) financiering is georganiseerd is terug te zien in de besturingsvorm- en samenstelling (een dominerende rol van respectievelijk OM of gemeente). Het omschrijven van al die verschillende vormen voert hier te ver, reden waarom gekozen is voor een korte schets op hoofdlijnen.

De veiligheidshuizen beschikten in alle gevallen over een bestuur in drie lagen: een strategisch -, tactisch - en operationeel bestuur.

Op strategisch niveau beschikken al deze veiligheidshuizen over een stuurgroep, die echter varieert qua voorzitterschap: aangetroffen werden een directeur veiligheid van de gemeente, een burgemeester, wethouder, of hoofdofficier van justitie.

Bijna alle deelnemers aan het veiligheidshuis zijn op stuurgroepniveau vertegenwoordigd; alleen zorgpartners ontbreken nog regelmatig. De stuurgroep stuurt bij de meeste veiligheidshuizen de ketenmanager aan. In één van de veiligheidshuizen speelt het AJB op strategisch niveau een beslissende rol, alleen met akkoord van het AJB is een onderwerp op de agenda van de stuurgroep te plaatsen.

Ook op tactisch niveau worden verschillende varianten aangetroffen, soms combinaties van onderstaande vormen, en meestal voorgezeten door de ketenmanager:

- Managementteam bestaande uit de ketenmanager, enkele functionarissen van het OM en een procesmanager;
- Managementteam met de ketenmanager, functionarissen van de gemeente, of een lid van de stuurgroep en AJB;
- Directeurenoverleg op tactisch niveau.

De taken die op tactisch niveau belegd worden zijn zeer divers en vaak ook weinig concreet omschreven.

De dagelijkse aansturing van het veiligheidshuis door de ketenmanager vormt de operationele bestuurslaag. Ook hier blijven de taakomschrijvingen en gemaakte werkafspraken zeer summier en weinig concreet.

5.2 Knelpunten in de aansturing van veiligheidshuizen

- Bij het ontbreken van een duidelijke bestuurlijke structuur wordt de voortgang belemmerd omdat niet duidelijk is wie nu waarover een beslissing neemt.
- Beslissingen moeten over te veel lagen en partijen, hetgeen de slagvaardigheid van het veiligheidshuis beperkt. Een voorbeeld hiervan is een veiligheidshuis waar voorstellen over financiën door alle 23 gemeenten goedgekeurd dienen te worden.
- Het komt voor dat één van de ketenpartners een erg dominante rol heeft en kan hebben omdat (door het ontbreken van goede afspraken) geen natuurlijke afstemming plaatsvindt. Het gevoel van aansturen van een netwerkorganisatie ontbreekt dan.
- Uitvloeisel van het niet duidelijk hebben wie waarover gaat is dat afspraken over mensen, middelen en prestatienormen wel als gewenst worden gemeld, maar niet geëffectueerd worden. Daardoor is er vaak een (te) grote afstand tussen de professionals in het veiligheidshuis en de bestuurders van de ketenpartners, die niet overbrugd wordt door het middelmanagement.
- Verticale aansturing (met soms productfinanciering) op horizontale processen wordt als knelpunt voor verdere doorontwikkeling van de veiligheidshuizen ervaren.

- Het reviewpanel stelt tevens vast dat in de drie niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) het tactische niveau vaak 'dwarsligger' is, al hoort daar wel een kanttekening bij. Het middelmanagement bevindt zich in een lastige positie, omdat zij gebonden is aan bestaande stramienen en productiekaders, maar zij zou zich wel sterker betrokken mogen tonen.

5.3 Best practices van sturingsmodellen

Door middel van de interviews en het bestuderen van de modellen is inzichtelijk geworden welke elementen er aan bijdragen dat de besturing van een veiligheidshuis goed werkt. Uit deze elementen zijn de volgende randvoorwaarden gedestilleerd:

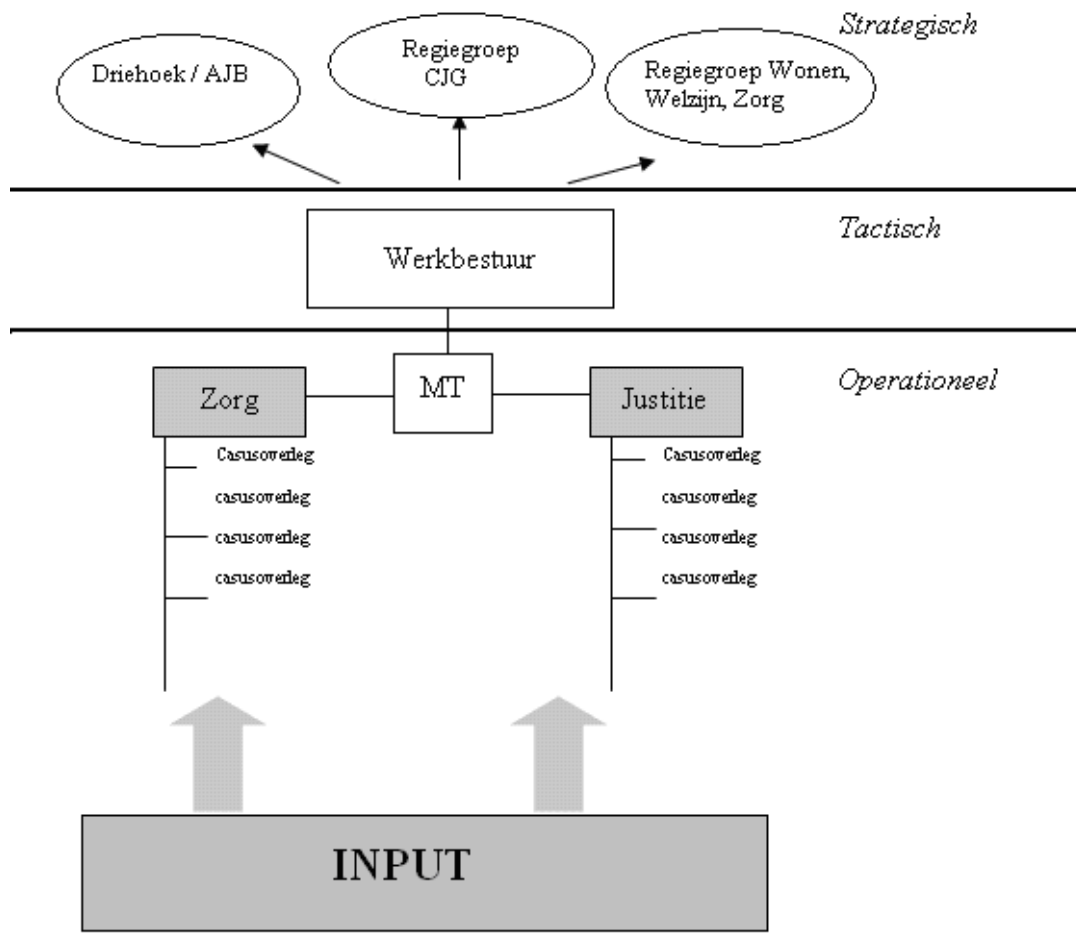
- Het bestuur moet in ieder geval bestaan uit een strategische, tactische en operationele laag. Ook het reviewpanel pleit hiervoor.
- Er dient commitment te zijn op alle niveaus; strategisch, tactisch en operationeel.
- De strategische laag zou moeten bestaan uit een stuurgroep veiligheidshuis.
- De verhouding tussen de stuurgroep, de (regionale) driehoek, het AJB en mogelijk andere bestuursorganen zoals de stuurgroep OGGZ, regiegroep zorg en dergelijke moet helder zijn.
- Zorgpartners dienen vertegenwoordigd te zijn in het bestuur van het veiligheidshuis.
- Overleg op tactisch niveau zou plaats moeten vinden met o.a. tactisch leidinggevenden van de participerende ketenpartners. Zo vindt afstemming plaats tussen enerzijds tactisch leidinggevenden van de professionals in het veiligheidshuis en stuurgroepleden, en anderzijds tactisch leidinggevenden en de professionals in het veiligheidshuis.
- Een overlegvorm met de ketenmanager als voorzitter verzorgt de dagelijkse leiding van het veiligheidshuis.
- Mandaat van functionarissen op zowel strategisch, tactisch en operationeel niveau is essentieel. Ook uit de intervisie en het reviewpanel blijkt dat mandatering door moederorganisaties cruciaal is en dat dit nu nog niet voldoende plaatsvindt.
- Er moeten duidelijke (schriftelijke) afspraken gemaakt worden over taken en verantwoordelijkheden van respectievelijk de strategische, tactische en operationele bestuurslaag.

- Het veiligheidshuis moet beschikken over een escalatiemodel indien men er op beslispunten of andere vraagstukken gezamenlijk niet uitkomt. De stuurgroep is het hoogste niveau van escalatie².

5.4 Sturingsmodellen geschikt voor toepassing bij veiligheidshuizen

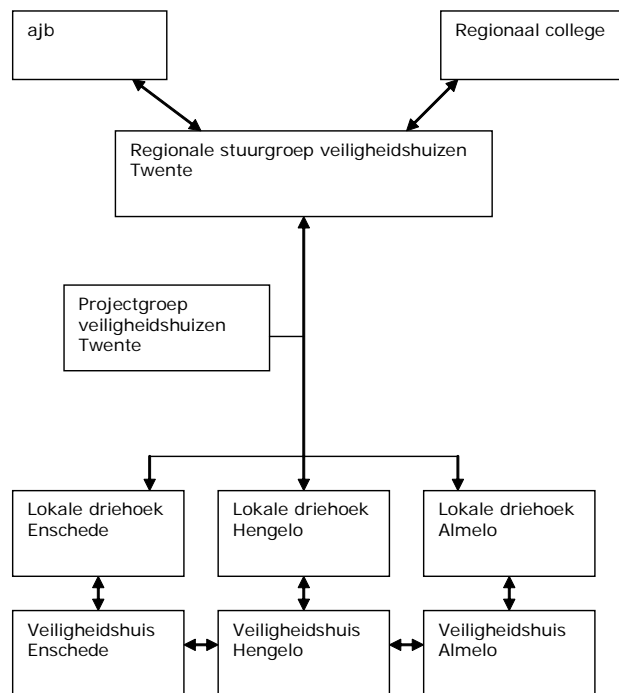
Op basis van de randvoorwaarden zijn een tweetal sturingsmodellen, mede door het intervisietraject, in beeld gekomen. Het model van Zorg- en Veiligheidshuis Tilburg biedt goede aanknopingspunten om te komen tot een referentiemodel, al is het zonder aanpassingen niet geschikt voor alle veiligheidshuizen omdat het gericht is op de besturing van een zorg- en veiligheidshuis (voor een toelichting van dit model zie bijlage I). Het model is opgenomen in figuur 1.

² Escalatie is een onderdeel dat bij de voortzetting van het thema besturing bij het V&J programma doorontwikkeling veiligheidshuizen uitgewerkt wordt.



Figuur 1 Sturingsmodel Zorg- en Veiligheidshuis Tilburg

Ook de wijze waarop de gezamenlijke Twentse veiligheidshuizen (Almelo, Enschede en Hengelo) worden bestuurd biedt aanknopingspunten voor ontwikkeling van een referentiemodel. Aan de stuurgroep is hier (tijdelijk) een projectgroep gekoppeld die aan het uitwerken is hoe de regionale sturing het best ingevuld kan worden. In figuur 2 is weergegeven hoe nu invulling wordt gegeven aan een regionale besturingsstructuur.

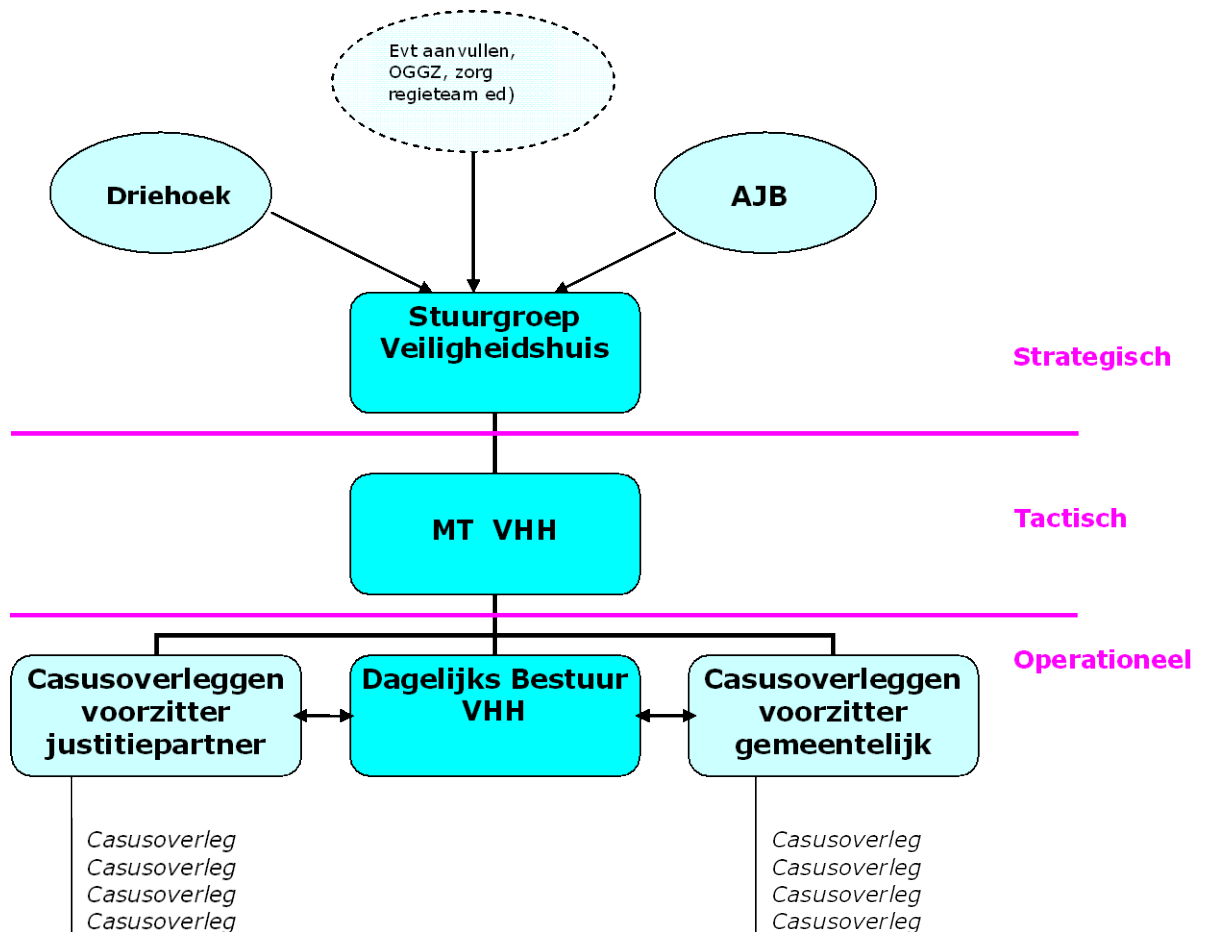


Figuur 2 Situatie doorontwikkeling besturingsmodel Twente

6 Referentiemodel

Als product van de leertuin interface is in dit hoofdstuk een referentiemodel weergegeven waarin een structuur en samenstelling benoemd wordt die wel omschrijft wat minimaal geregeld moet zijn (en voldoet aan de hiervoor vastgestelde randvoorwaarden) maar ruimte laat voor lokale/regionale invulling al naar gelang de context van het veiligheidshuis. Het als blauwdruk voorschrijven van hét besturingsmodel voor veiligheidshuizen doet geen recht aan het veiligheidshuis als netwerkorganisatie en zou vanuit haar karakter op voorhand minder effectief zijn.

Het referentiemodel wordt in de volgende paragrafen per niveau toegelicht, en ziet er schematisch als volgt uit:



Figuur 3 Referentiemodel

6.1 Toelichting strategisch niveau

Het centrale orgaan op strategisch niveau is de stuurgroep veiligheidshuis. Hierin hebben zitting de bestuurders van de participerende partners. De samenstelling van deze stuurgroep bestaat daarmee in ieder geval uit één of meerdere burgemeesters, de (regio)hoofdofficier, en de (regio)korpsschef, aangevuld met directieleden of voorzitters van de raad van bestuur van andere participerende organisaties. Ook de manager van het veiligheidshuis heeft zitting in de stuurgroep.

In principe is elke organisatie vertegenwoordigd. Levert dat een te grote stuurgroep op, dan kan worden afgesproken wie namens meerdere partijen zitting neemt. Daarbij is essentieel dat die vertegenwoordiger een volledig mandaat heeft. Voorzitterschap door de regioburgemeester ligt het meest voor de hand omdat de regie van de veiligheidshuizen bij de gemeente ligt en de stuurgroep veiligheidshuizen zich uitgesproken heeft over de regionalisering (dd. 30 mei 2011).

Een stuurgroep stuurt op hoofdlijnen, en schept de randvoorwaarden noodzakelijk voor het optimaal functioneren van het veiligheidshuis. Dat betekent dat zij beslist over de missie en visie van het veiligheidshuis,

financiën en bedrijfsvoering (waaronder huisvesting). Tevens is de stuurgroep verantwoordelijk voor het werken conform privacywetgeving. In de stuurgroep worden resultaatafspraken gemaakt, die worden vastgelegd in het (meerjaren of) jaarplan en het bedrijfsvoeringplan, en worden verantwoord in het jaarverslag³.

De stuurgroep is opdrachtgever van de ketenmanager, die op zijn/haar beurt weer verantwoording aflegt aan de stuurgroep.

De stuurgroep wordt via de lijnen van respectievelijk de (regio)burgemeester en de (regio)hoofdofficier rechtstreeks gevoed door de driehoek en het AJB. Zij kunnen in overleg met de voorzitter onderwerpen agenderen voor de stuurgroep. Indien lokaal/regionaal van toepassing geldt hetzelfde voor de voorzitters van bijvoorbeeld een regiegroep zorg, stuurgroep OGGZ en dergelijke. Ook met hen kunnen hierover afspraken worden gemaakt.

6.2 Toelichting tactisch niveau

Het centrale orgaan op dit niveau is het tactisch overleg leidinggevend. Deelnemers zijn de tactisch leidinggevend van de organisaties die ook in de stuurgroep vertegenwoordigd zijn. Vanuit de gemeente is dit het hoofd Openbare Orde en Veiligheid, vanuit de justitieketen de accountmanager AJB en de betrokken gebiedsofficier van justitie. Voorzitter van het tactisch overleg is de ketenmanager.

Het tactisch overleg is de schakel tussen de plannen op hoofdlijnen van de stuurgroep en de vertaling naar de daadwerkelijke uitvoering hiervan in het veiligheidshuis. Daarbij ligt het accent op een optimale aansluiting van de backoffices van de ketenpartners op het veiligheidshuis. Hier worden werkafspraken over gemaakt. Gesproken wordt over:

- De wijze waarop het beschikbaar gestelde personeel wordt ingezet;
- Hoe benoemde doelgroepen geoperationaliseerd worden;
- Hoe invulling wordt gegeven aan het door de stuurgroep verleende mandaat;
- Op welke wijze (wie, wat, wanneer) informatie tussen partijen wordt uitgewisseld, zodat gewerkt wordt binnen de kaders van de privacywetgeving.

Het tactisch overleg zorgt ook voor een continue procesverbetering door het monitoren van de casusoverleggen en het doen van voorstellen voor

³ Rapportage intervisie en review traject veiligheidshuizen 2010, pagina 2

verbetering van de aanpak (Plan-Do-Check-Act), om zo te blijven leren van ervaringen. De agenda voor de stuurgroep wordt in afstemming met de voorzitter van de stuurgroep voorbereid.

Het tactisch overleg komt met een frequentie van eens per twee weken bijeen.

6.3 Toelichting operationeel niveau

Het operationele niveau is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken in het veiligheidshuis. In het operationeel overleg hebben zitting de procesmanagers en de voorzitters van de diverse casusoverleggen. Dat betekent dat de samenstelling sterk afhankelijk is van de lokale of regionale problematiek. De ketenmanager is voorzitter van dit overleg.

Zij komen wekelijks bijeen, of vaker indien de omstandigheden daarom vragen.

Bijlage I - Toelichting besturingsmodel Zorg- en Veiligheidshuis Tilburg

Taakomschrijving

Hieronder is per onderdeel nog kort beschreven wat de taak c.q. rol is van achtereenvolgens de casusoverleggen, het managementteam, het werkbestuur en de regiegroepen.

Casusoverleggen

Hierin zitten medewerkers van de samenwerkende partners. Zij bespreken aangedragen personen en stellen een behandelscenario op. Zij worden hiertoe gefaciliteerd door hun eigen organisatie.

Managementteam

De gemeente, in casu de directeur veiligheid, is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de zorg- en jeugdketen binnen het Zorg- en veiligheidshuis en voor de uitvoering van de openbare orde- en bestuurlijke interventies. Het OM, in casu de gebiedsofficier, is verantwoordelijk voor het functioneren van de strafrechtketen. De procesmanager van de gemeente is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de zorg- en jeugdketen in het huis. De ketenmanager is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering (PIOFA) in het Zorg en Veiligheidshuis en stuurt op de samenwerking en verbinding tussen de verschillende ketens. De accountmanager van justitie voor aansturing van de justitieketen. Het managementteam bestaat uit de directeur veiligheid, de gebiedsofficier van justitie, de ketenmanager, de accountmanager van justitie en de procesmanager van de gemeente. Het managementteam borgt intern de samenwerking en bespreekt gezamenlijke vraagstukken van het Zorg en Veiligheidshuis en verzorgt als het ware de dagelijkse leiding.

Werkbestuur

Het werkbestuur is opdrachtnemer voor de betrokken instellingen en organisaties in het Zorg- en veiligheidshuis. Zij zorgt mede voor het goed functioneren van Zorg- en veiligheidshuis en het optimaal faciliteren van hun medewerkers. De taken van het werkbestuur zijn:

- Het optimaal faciliteren van de eigen medewerkers zodat zij optimaal kunnen functioneren binnen het Zorg en Veiligheidshuis
- Collectieve verantwoordelijkheid voor de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van het zorg- en veiligheidshuis
- Toezicht op naleving van wet- en regelgeving

De deelnemers van het werkbestuur zijn vertegenwoordigers van de betrokken instellingen op tactisch niveau.

Regiegroepen

De regiegroepen formuleren vanuit hun respectievelijke inhoudelijke invalshoek beleids-doelstellingen en -ambities op de terreinen van jeugd, veiligheid en zorg als input voor het speelveld waarbinnen de casusregie binnen het Zorg- en Veiligheidshuis gestalte krijgt.

Zij bespreken tevens de problemen die zich voordoen op hun terrein en reiken oplossingen aan met de bedoeling hun medewerkers optimaal te faciliteren. Met betrekking tot de Regiegroep Veiligheid is nog van belang dat er een relatie ligt met het Arrondissementaal Justitieel Beraad. Daarin worden afspraken gemaakt tussen het openbaar Ministerie en verschillende partners in de Justitiële keten. Deze afspraken gelden eveneens voor het Zorg en Veiligheidshuis in Tilburg. Voor het beleidsveld jeugd functioneert de Stuurgroep Centrum voor Jeugd en Gezin als regiegroep. Hierbij zij aangetekend dat de scope van deze stuurgroep veel breder is; zij adviseert het college bij de brede ontwikkeling op het gebied van zorg en jeugd, dat onder het koepelbegrip Centrum voor Jeugd en Gezin is gevat. Dit geldt eveneens voor de regiegroep Wonen Welzijn en Zorg.

Met de verdere vormgeving en versterking van de drie regiegroepen is het zorgnetwerk voor bemoeizorg in Tilburg, zoals dit door Symfonie werd ingevuld, gewaarborgd. Met de instelling van het werkbestuur en de diverse regiegroepen kunnen de werkzaamheden van de huidige stuurgroep van het Veiligheidshuis en de (tijdelijke) stuurgroep van het Zorghuis worden beëindigd.

Samengevat zijn de regiegroepen vooral bezig op strategisch niveau, het werkbestuur op tactisch niveau en de casusoverleggen op operationeel niveau.

Bijlage II – Samenvatting reacties Workshop Netwerkdag 9 juni 2011

Tijdens de netwerkdag van 9 juni 2011 zijn de resultaten van de leertuinen voorgelegd aan de genodigden. Onderstaand zijn wat reacties weergegeven.

De meningen waren wat verdeeld over wie moeten participeren in de Stuurgroep. Een reactie was dat de stuurgroep alleen bestuurlijk zou moeten zijn, terwijl andere genodigden vonden dat juist ook alle zorgpartners betrokken zouden moeten zijn. Een aanvulling op het model van de Stuurgroep is de aanwezigheid van een wethouder jeugd en een wethouder welzijn vanwege de binding met de praktijk.

Om de koppeling tussen strategisch en tactisch te maken zouden in de stuurgroep en in het tactisch overleg dezelfde partners moeten participeren.

De stuurgroep zou de prioriteiten moeten bepalen waar een veiligheidshuis zich op gaat richten. Kanttekening van twee deelnemers was dat men ervoor moet waken niet overal over te willen beslissen.

Het organiseren van een overleg op tactisch niveau wordt door de deelnemers als belangrijk ervaren. Echter, moet er wel een brug zijn tussen de stuurgroep en het tactische overleg. De deelnemers zijn het er over eens dat lijnchefs in het tactisch overleg zouden moeten participeren. Beleidsmedewerkers zouden niet de gewenste functionarissen zijn in een tactisch overleg.

Een taak van het gremium op tactisch niveau is het maken van afspraken met de ketenpartners en zorgen voor financiering.

Het beschrijven van competenties is niet alleen van belang bij de medewerkers in een veiligheidshuis zoals al plaatsgevonden heeft voor de leertuin Professionele Standaard, ook voor de deelnemers aan een tactisch dan wel strategisch overleg (stuurgroep) zou helder moeten zijn welke competenties gewenst zijn.

5 augustus 2011