

Reclassering Nederland



Ministerie van Veiligheid en Justitie



OPENBAAR MINISTERIE

Concept eindrapport

Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen



Gemeenten



Raad voor de Kinderbescherming
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Verslavingsreclassering

14 juli 2014

Versie 0.9

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
MANAGEMENT SAMENVATTING	4
VOORWOORD	8
1. INLEIDING	9
1.1. ACHTERGROND EN AANLEIDING	9
1.2. OPDRACHTFORMULERING VOOR PILOTS	9
1.3. LEESWIJZER	10
DEEL I	11
2. BESCHRIJVING BEVINDINGEN PER PILOTREGIO	12
3. PILOTREGIO MIDDEN-NEDERLAND	13
3.1. KENMERKEN VAN DE REGIO	13
3.2. BEVINDINGEN OP PROCESMODEL	15
3.3. GELEERDE LESSEN EN ADVIEZEN	18
4. PILOTREGIO OOST-NEDERLAND	19
4.1. KENMERKEN VAN DE REGIO	19
4.2. BEVINDINGEN OP PROCESMODEL	20
4.3. GELEERDE LESSEN EN ADVIEZEN	24
5. PILOTREGIO ZEELAND - WEST-BRABANT	25
5.1. KENMERKEN VAN DE REGIO	25
5.2. BEVINDINGEN OP PROCESMODEL	26
5.3. GELEERDE LESSEN EN ADVIEZEN	28
6. PILOTREGIO ROTTERDAM	31
6.1. KENMERKEN VAN DE REGIO	31
6.2. BEVINDINGEN OP PROCESMODEL	35
6.3. GELEERDE LESSEN EN ADVIEZEN	41
7. SAMENVATTING GELEERDE LESSEN UIT DE PILOTREGIO'S	42
DEEL II	44
8. GEZAMENLIJKE VISIE OP DE AANSLUITING TUSSEN ZSM EN VEILIGHEIDSHUIZEN	45
8.1. ZSM EN VEILIGHEIDSHUIZEN VERSTERKEN ELKAAR DOOR INTERVENTIES OP MAAT	46
8.2. FOCUS VAN VEILIGHEIDSHUIZEN OP COMPLEXE PROBLEMATIEK GEEFT MOGELIJKHEID OM VOOR DIE (KLEINERE) GROEP HET VERSCHIL TE MAKEN	47
8.3. GEZAMENLIJK COMMITMENT VAN ZSM EN VEILIGHEIDSHUIZEN DAT DE COMPLEXE CASUSSEN OOK DAADWERKELIJK AANGEPAKT WORDEN IN DE NETWERKOMGEVING VAN HET VEILIGHEIDSHUIS	47
8.4. ZSM IS SLECHTS ÉÉN VAN DE VINDPLAATSEN VAN COMPLEXE EN KETENOVERSTIJGENDE PROBLEMATIEK	48
8.5. WEDERKERIGHEID VAN INFORMATIE-UITWISSELING	48
8.6. AANDACHT VOOR VERANDERENDE CONTEXT VAN DECENTRALISATIES IN HET SOCIALE DOMEIN	48
9. GENERIEK PROCESMODEL VOOR DE AANSLUITING TUSSEN ZSM EN VEILIGHEIDSHUIZEN	49
9.1. HET GENERIEKE PROCESMODEL	49
9.2. UITWERKING VAN DE ACTIVITEITEN IN HET GENERIEKE PROCESMODEL	50
9.3. AANVULLENDE WIJZE VAN INFORMATIE VERZAMELEN BIJ GEPRIORITEERDE GROEPEN	57
9.4. VOORWAARDEN VOOR UITVOEREN GENERIEKE MODEL	58

10. AANBEVELINGEN	61
BIJLAGE 1 – BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN FYSIEKE AANSLUITING TUSSEN ZSM EN VEILIGHEIDSHUIZEN EN/OF VIDEOVERBINDING	64
BIJLAGE 2 – VERANTWOORDING ONDERZOEKSAANPAK.....	67

Management samenvatting

Inleiding

Sinds 2013 wordt in alle regio's gewerkt met de ZSM-werkwijze. ZSM staat voor Zo Snel Samen Slim Samenlevingsgericht en Selectief mogelijk. Binnen ZSM werken ketenpartners intensief samen om tot een interventie te komen die betekenisvol is voor verdachte, slachtoffer en samenleving. Binnen de veiligheidshuizen vindt intensieve samenwerking tussen ketenpartners plaats en wordt in multidisciplinaire overleggen een persoonlijke aanpak besproken vanuit de perspectieven straf, zorg en lokaal bestuur. Met het landelijk kader veiligheidshuizen van februari 2013 wordt gestreefd naar het behandelen van ketenoverstijgende en complexe problematiek in de veiligheidshuizen.

Het is belangrijk dat de informatie die over een persoon (of omgeving) bekend is bij het veiligheidshuis, indien nodig wordt betrokken op ZSM ten behoeve van het nemen van een afdoenings- of routeringsbeslissing. Tegelijkertijd is het belangrijk dat op ZSM wordt gesignaleerd dat er mogelijk sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek die vraagt om een ketenoverstijgende aanpak (met betrokkenen vanuit het straf-, zorg- en bestuurlijk domein) in het veiligheidshuis. Kortom: wederzijdse informatie-uitwisseling en tijdige signalering van complexe en ketenoverstijgende problematiek is voor zowel het realiseren van de doelstellingen van het veiligheidshuis als van ZSM van belang. Hiermee versterken ZSM en veiligheidshuizen elkaar.

Om zicht te krijgen op de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen is door het programmteam ZSM en het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: VenJ) opdracht gegeven aan de landelijke ontwikkelgroep 'ZSM en Veiligheidshuizen' om een landelijke uniforme werkwijze te ontwikkelen en te toetsen in de praktijk met hulp van pilots. De pilots zijn uitgevoerd in de periode september 2013 tot en met juni 2014 in de regio's Midden-Nederland, Oost-Nederland, Zeeland-Wets-Brabant en Rotterdam.

Gezamenlijke visie op de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen

Ondanks de verschillen tussen de pilotregio's is tijdens de pilots een aantal gemeenschappelijke kenmerken geconstateerd ten aanzien van informatie-uitwisseling en het signaleren van complexe problematiek. Deze overeenkomsten vormen de generieke basis die in ieder geval ingericht moet zijn om tot een goede aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen te komen. Deze 'basis aansluiting' kan vervolgens per regio als vliegwiel fungeren bij het bepalen van een gezamenlijk ambitieniveau voor de aanpak van complexe personen-, systeem en gebiedsbonden problematiek. Om die generieke basis in te richten, is een gezamenlijke visie op de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen van belang. Op basis van de resultaten van de pilots is een aantal noties geformuleerd die als bouwstenen voor die visie dienen:

- 1. ZSM en veiligheidshuizen kunnen elkaar daadwerkelijk versterken door snel strafrechtelijk optreden te combineren met de informatie van het veiligheidshuis die leidt tot een strafrechtelijke interventie op maat.*
Indien mogelijk wordt op ZSM de informatie die bij het veiligheidshuis bekend is over een verdachte, betrokken bij het nemen van een routerings- c.q. afdoeningsbeslissing. De genomen beslissing (inclusief een korte toelichting) wordt door ZSM teruggekoppeld aan het veiligheidshuis. Zowel de betrokkenen op ZSM als de betrokkenen bij de veiligheidshuizen in de pilots ervaren de meerwaarde van deze informatie-uitwisseling. Doordat op ZSM de informatie van het veiligheidshuis beschikbaar is, wordt men uitgedaagd om vanuit een ander perspectief (niet alleen strafrechtelijk, maar ook aandacht voor de combinatie van straf, zorg en bestuurlijke problematiek) de zaak te beoordelen en meer maatwerk te leveren. De niet-justitiële informatie van veiligheidshuizen vergroot de mogelijkheden voor afdoeningen op maat binnen ZSM. Denk hierbij aan het formuleren van gedragsaanwijzingen op maat bij een strafrechtelijke interventie, maar ook het afstemmen van een strafrechtelijke interventie met lopende zorgtrajecten. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om buiten strafrechtelijke interventies in te zetten omdat bijvoorbeeld een bestuurlijk instrument of een zorgtraject meer passend is.
- 2. Focus van veiligheidshuizen op complexe problematiek (conform landelijk kader) geeft de mogelijkheid aan ketenpartners binnen ZSM en veiligheidshuizen om voor die (kleinere) groep het verschil te maken.*
Wanneer veiligheidshuizen scherp kunnen definiëren welke type problematiek zonder twijfel voor bespreking in het veiligheidshuis in aanmerking komt, én de doelgroep waar het veiligheidshuis zich op richt selectief is afgebakend, is het beter mogelijk binnen de hectiek en tijdsdruk op ZSM deze zaken te herkennen en de samenwerking met het veiligheidshuis te realiseren.

3. *Gezamenlijk commitment bij de partners van ZSM en van veiligheidshuizen dat de complexe casussen ook daadwerkelijk aangepakt worden in de netwerkgeving van het veiligheidshuis, is vereist.* Veiligheidshuizen moeten erop kunnen vertrouwen dat ZSM de beschikbare informatie van het veiligheidshuis betreft en waar relevant zorgt dat de zaak in de netwerkgeving van het veiligheidshuis wordt besproken. Dat betekent dat justitiële partners binnen de veiligheidshuizen aanwezig zijn waar nodig om deze complexe casussen te bespreken.
4. *ZSM is een vindplaats voor complexe problematiek, maar niet de enige. Een proactief voorveld (van gemeenten en zorg in afstemming met justitiële partners) kan tot tijdige aanmeldingen van complexe casussen leiden bij het veiligheidshuis.*
Gedurende de pilots is een aantal keer geconcludeerd dat de instroom bij het veiligheidshuis bij bepaalde doelgroepen opdroogt. De indruk bij ketenpartners bestaat dat er bepaalde casuïstiek die complexe en ketenoverstijgende problematiek betreft het veiligheidshuis niet bereikt. Conform het landelijk kader is echter de verwachting dat juist deze casuïstiek in ieder geval wordt geagendeerd bij het veiligheidshuis. Het feit dat deze zaken toch niet worden geagendeerd voor bespreking in het veiligheidshuis betekent dat agendering / doorverwijzen vanuit ZSM en/of door de individuele ketenpartners minder plaatsvindt dan mag worden verwacht. Ondanks deze bevinding is het noodzakelijk om te beseffen dat ZSM slechts één van de vele vindplaatsen voor complexe en ketenoverstijgende problematiek is, en zeker niet de enige vindplaats is. Een proactief voorveld (van zorg en gemeente) kan tot tijdige aanmeldingen leiden van complexe casussen bij het veiligheidshuisen.
5. *De relatie tussen ZSM en veiligheidshuizen dient wederkerig te zijn.*
Voor de versterking van ZSM en veiligheidshuizen is de wederkerigheid van informatie-uitwisseling van groot belang. Het moet van beide kanten zowel 'halen' als 'brengen' van informatie betreffen om het gezamenlijke doel ten aanzien van de inzet van betekenisvolle interventies te realiseren.
6. *De doorontwikkeling van veiligheidshuizen vindt plaats in een veranderende context van decentralisaties in het sociale domein en nieuwe verbindingen tussen veiligheidshuizen en het voorveld.*
Binnen de pilots is niet onderzocht hoe veiligheidshuizen en ZSM het beste kunnen aansluiten op deze ontwikkelingen. Deze veranderende context dient betrokken te worden bij doorontwikkeling van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

Generiek model voor aansluiting ZSM en veiligheidshuizen

Op basis van de bovenstaande noties die voortvloeien uit de opbrengsten van de pilots, is een generiek procesmodel ontwikkeld voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. Dit procesmodel beschrijft de stappen die aan de kant van ZSM en de veiligheidshuizen uitgevoerd dienen te worden om elkaar van de juiste informatie te voorzien. Deze stappen zijn als volgt:

0. Markeren van dat- en waarom-informatie. Het veiligheidshuis selecteert de groep personen waarvan zij van mening zijn dat op ZSM de bij hen beschikbare informatie bekend moet zijn en betrokken moet worden bij de te nemen afdoenings- c.q. routeringsbeslissing. Het veiligheidshuis markeert de groep personen in een registratiesysteem dat op ZSM raadpleegbaar is en neemt in dit systeem de beschikbare informatie inclusief een concreet (en kort en bondig geformuleerd) advies over de afdoening op (de waarom-informatie).
1. Intake en selectie op ZSM. In deze fase onderzoekt het OM op ZSM (via het registratiesysteem beschreven in stap 0) of de verdachte bekend is bij het veiligheidshuis. Het gaat hier dus om de 'dat'-informatie. Op ZSM kan na de Intake & Selectiefase worden besloten door het OM een zaak te seponeren of buitenstrafrechtelijk af te doen. In bepaalde gevallen (zie hoofdstuk 9) kan terugkoppeling van de beslissing tot sepot of buitenstrafrechtelijke afdoening worden gemeld aan het veiligheidshuis.
2. Verzamelen informatie op ZSM. In deze fase verzamelen de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) en reclassering informatie over de verdachte. Hierbij buigen zij zich tevens op de waarom-informatie van het veiligheidshuis (het advies over wat er met de verdachte moet gebeuren). Hierbij wordt niet opnieuw beoordeeld of sprake is van complexe problematiek. Indien nodig, wordt de informatie van het veiligheidshuis geactualiseerd.
3. Afstemmen en beoordelen op ZSM. Het advies vanuit het veiligheidshuis is, mits actueel en passend bij het feit, in principe leidend voor de afdoeningsbeslissing op ZSM. Beredeneerd afwijken, bijvoorbeeld vanwege een licht delict of vanwege een bepaalde LIJ score¹, is uiteraard te allen tijde mogelijk. De ZSM-officier van Justitie (hierna: OvJ) neemt de afdoeningsbeslissing.
Wanneer een verdachte niet als bekende van het veiligheidshuis staat aangemerkt kan er nog altijd sprake zijn van complexe ketenoverstijgende problematiek. De ketenpartners op ZSM kunnen individueel, of gezamenlijk tijdens het afstemmingsoverleg, beoordelen of hiervan sprake is en/of bespreking in de netwerkgeving van het veiligheidshuis wenselijk is.

¹ Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen.

4. Verwerken afdoening door ZSM. In deze fase informeert ZSM het veiligheidshuis, indien een beslissing is genomen over een bekende van het veiligheidshuis of wanneer het veiligheidshuis op verzoek van ZSM informatie heeft aangeleverd. Naast persoonsgegevens van de verdachte en de genomen afdoenings- of routeringsbeslissing, wordt in de terugkoppeling aangegeven waarom eventueel is afgeweken van het plan van aanpak of advies van het veiligheidshuis met een inhoudelijke motivering over redenen van afwijking. Bij een niet eerder bekende verdachte van het veiligheidshuis, maar waarbij wel mogelijk sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek, worden de persoonsgegevens teruggekoppeld aan het veiligheidshuis.
5. Verwerken beslissing binnen veiligheidshuis. Na ontvangst van de terugkoppeling van ZSM, wordt binnen de netwerk omgeving van het veiligheidshuis besproken of het nodig is om de casus te screenen of te agenderen voor casusbespreking.

Advies op aanvraag

Naast het ophalen van informatie uit het registratiesysteem, is het mogelijk dat ZSM na instroom van een verdachte op ZSM aan het veiligheidshuis vraagt om binnen een vooraf afgesproken termijn actuele informatie over de persoon en een advies voor de afdoening te leveren. Dit geldt alleen bij vooraf geprioriteerde doelgroepen die tussen ZSM en het veiligheidshuis gezamenlijk vastgesteld worden. (Bijvoorbeeld bij bepaalde gevallen van huiselijk geweld-zaken). Deze mogelijkheid voor 'advies op aanvraag' kent als aandachtspunt dat het niet geschikt is voor grote volumes van zaken en extra capaciteit vereist op ZSM en veiligheidshuizen om de zaak te blijven volgen en snel het gevraagde advies op aanvraag te leveren.

Randvoorwaarden voor het generieke model

Voor een goede aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen volgens het hiervoor beschreven procesmodel moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn:

- Periodieke afstemming tussen ZSM en de veiligheidshuizen op bestuurlijk, management en uitvoerend niveau. De aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen is gebaseerd op afspraken over het aansluiten van werkprocessen. De communicatie over en weer op het verschillende niveau is nodig om deze werkprocessen te voeden.
- Ontwikkeling kennis, competenties en 'attitudes' op ZSM en bij de betrokkenen op de veiligheidshuizen door bijvoorbeeld het organiseren van leergangen of werkbezoeken. Medewerkers binnen ZSM moeten snel kunnen oordelen, zich omgevingsgericht opstellen en op de hoogte zijn van de functies en mogelijkheden van het veiligheidshuis zodat zij beter in staat zijn in te schatten wanneer bespreking het veiligheidshuis meerwaarde heeft en hoe het gebruik van de informatie van het veiligheidshuis kan bijdragen aan een betekenisvolle afdoening op ZSM. Medewerkers van (de netwerk omgeving van) het veiligheidshuis moeten in staat zijn om in te spelen op de informatiebehoefte van ZSM. De snelheid van het proces op ZSM stelt hoge eisen aan de kant en klare bruikbaarheid van de waarom-informatie van het veiligheidshuis. Primair moeten medewerkers uit de netwerk omgeving van het veiligheidshuis hiervoor op de hoogte zijn van de werking en de mogelijkheden van ZSM.
- Beschikbaarheid ICT ter ondersteuning van de communicatie tussen ZSM en veiligheidshuizen. ZSM raadpleegt één systeem om te bezien of de verdachte een bekende is van het veiligheidshuis. Het is niet haalbaar binnen ZSM om hiervoor per veiligheidshuis een ander systeem te raadplegen.
- Privacyconvenant tussen de ketenpartners is nodig om de informatie-uitwisseling in te kaderen.

Aanbevelingen

Een deel van de aanbevelingen zijn van strategisch aard en een deel van de aanbevelingen hebben betrekking op tactische en operationele zaken.

Aanbevelingen op strategisch niveau

1. Zorg voor commitment op bestuurlijk niveau (landelijk en regionaal) van alle betrokken partijen binnen de netwerk omgevingen van ZSM en veiligheidshuizen. Dat betekent dat besluitvorming over de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen nodig is binnen de justitiële keten (stuurgroepen HSK en vervolgens VPS) en bij de bestuurlijke partners (de landelijke stuurgroep veiligheidshuizen).
2. Het generiek procesmodel voor de aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen is de basis in alle regio's, op grond waarvan de regionale ambitie nader uitgewerkt kan worden. Het programmateam ZSM wordt aanbevolen de uitgangspunten van het generieke model op te nemen in de landelijke ZSM-werkwijze 2.0. De aanbeveling aan de regionale stuurgroepen ZSM is vervolgens om het generieke model ('de basis') in ieder geval te implementeren.
3. Heb bij de doorontwikkeling van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen aandacht voor de decentralisaties in het sociale domein en doorontwikkeling van de veiligheidshuizen. Deze veranderende context zal immers van invloed zijn op de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

4. Betrek bij de doorontwikkeling van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen de kennis opgedaan in de ontwikkelgroep 'ZSM in verbinding met de lokale context'. Deze kennis komt voort uit experimenten gericht op lokaal verankerde interventies van ZSM en zichtbaarheid van de opbrengsten van ZSM op lokaal niveau. De regionale stuurgroepen ZSM en regionale stuurgroepen veiligheidshuizen kunnen met deze opbrengsten de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen in de eigen regio versterken.
5. Zorg voor regionale privacyconvenanten voor de informatie-uitwisseling tussen ZSM en veiligheidshuizen conform het generieke model. Deze convenanten dienen passend te zijn binnen de doorvoor geldende wet- en regelgeving. De regionale stuurgroepen ZSM en stuurgroepen veiligheidshuizen zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van deze convenanten.

Aanbevelingen op tactisch en operationeel niveau

1. Zorg voor de aanwezigheid van de benodigde competenties op ZSM en de veiligheidshuizen die randvoorwaardelijk zijn voor een goede aansluiting tussen en veiligheidshuizen. Het gaat hierbij in ieder geval om kennis over de werkwijze van ZSM bij professionals binnen veiligheidshuizen en vice versa.
2. Investeer in de doorontwikkeling van GCOS. Deze doorontwikkeling is noodzakelijk om de informatie-uitwisseling tussen ZSM en veiligheidshuizen te ondersteunen. Het gaat hierbij om een signaleringsfunctie (de dat-informatie), de mogelijkheid voor de invoer en raadpleging van het advies van het veiligheidshuis (de waarom-informatie) en ondersteuning van de terugkoppeling vanuit ZSM aan het veiligheidshuis.
3. Richt een vorm van monitoring in om managementinformatie op het koppelvlak ZSM – veiligheidshuizen te genereren. Om te leren van de samenwerking tussen ZSM en veiligheidshuis en de samenwerking te verbeteren is deze informatie noodzakelijk.
4. Zorg voor voldoende personele capaciteit op zowel ZSM als op het veiligheidshuis. Voor ZSM is capaciteit nodig voor het raadplegen van de dat-informatie en de terugkoppeling aan veiligheidshuizen, ondanks de hectiek van ZSM. Bij veiligheidshuizen is personele inzet van de ketenpartners noodzakelijk om complexe casussen te bespreken.
5. Blijf de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen monitoren en hieruit lessen trekken voor verbetering. De ZSM-werkwijze is nog relatief jong en ook de veiligheidshuizen zijn volop bezig met doorontwikkeling. Dat betekent dat het huidige generieke model voor de aansluiting voortdurend geëvalueerd moet worden om te bezien of de resultaten ervan nog steeds voldoen aan het ambitieniveau.

Voorwoord

"Gaan veiligheidshuizen en ZSM samen?" was de vraag die Jos Som (burgemeester van Kerkrade) en Kitty Nooy (plaatsvervangend hoofdofficier regio Den Haag) kregen voorgelegd in het filmpje dat gemaakt werd voor het landelijk congres veiligheidshuizen van 5 februari 2013. Tijdens dit congres bleek dat er onder de deelnemers veel zorgen waren en dat er nog een hele weg te gaan was. Ik ben dan ook blij dat de praktische ervaringen van de professionals in de vier pilotregio's 'aansluiting ZSM – veiligheidshuizen' na anderhalf jaar laten zien dat ZSM en veiligheidshuizen prima samengaan en elkaar kunnen versterken!

Er was een lange aanlooptijd nodig, om met elkaar inhoudelijk in gesprek te komen en om een route te vinden op weg naar het einddoel: een uniforme werkwijze voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen ontwikkelen zodat de beide netwerken elkaar daadwerkelijk kunnen versterken. Een ogenschijnlijk tegenstrijdige ambitie aangezien de vier geselecteerde pilotregio's wel erg verschillend waren qua omvang en type veiligheidsproblematiek. Hoe kom je dan tot een generiek model dat breed implementeerbaar is? Tel daarbij op dat de uitvoeringspraktijk van zowel ZSM als veiligheidshuizen ook nog eens volop in ontwikkeling was en veel verschillen liet zien. Al deze variëteit maakte het er niet gemakkelijker op. Toch, hebben we ons hierdoor niet uit het veld laten slaan. We zijn vooral op zoek gegaan naar hoe het (kan) werken in de praktijk en wat daar voor nodig is.

We zijn vertrokken vanuit de behoefte van de professionals binnen ZSM en veiligheidshuizen. We hebben aan hen de vraag gesteld: hoe zou de ideale situatie er uit moeten zien? Op basis hiervan hebben we samen met de betrokkenen een ideaaltypisch model voor de aansluiting ontwikkeld. Dit ideaaltype is vervolgens op vier (heel) verschillende plaatsen getest in de uitvoeringspraktijk. Daarnaast was er binnen iedere pilotregio ook ruimte voor eigen regionale accenten. Naast verschillen, en dat is niet vreemd als je kijkt naar de sterke regionale kenmerken en de specifieke context van iedere pilotregio, zijn we in alle vier de pilotregio's ook interessante overeenkomsten tegengekomen. Deze hebben de basis gevormd voor het generieke model zoals beschreven in voorliggend rapport.

Is de klus dan nu geklaard en komt het goed met ZSM en veiligheidshuizen? Ik heb niet de illusie dat het eindigt met een mooie rapportage. De uitvoeringspraktijk heeft een eigen dynamiek. Het is zeker niet zo dat iedereen wel even gaat doen wat we 'op basis van overeenkomsten in de vier pilotregio's' hebben gegoten in een generiek model. Het echte werk begint nu pas!

Het zal straks in elke situatie net weer even iets anders gaan. Dit vraagt om een adequate handelswijze in overeenstemming met wat de eigen regionale situatie vraagt. En dit betekent de komende tijd nogal wat voor de professionals bij ZSM en veiligheidshuizen die, door alle veranderingen, al enorm onder druk staan en het werk moeten doen. Het betekent ook iets voor de bestuurders en de leidinggevenden van de organisaties achter hen. Hoe organiseer je dit op het toch al hectische ZSM? Hoe zorg je als veiligheidshuis dat de juiste zaken op een overzichtelijke manier voor het voetlicht komen bij ZSM? Zij zullen knopen door moeten hakken en de juiste condities en randvoorwaarden moeten creëren, onder andere op het terrein van personeel, ICT en privacy. Dit rapport geeft – naar ik hoop met gevoel voor het relevante verschil – generieke bouwstenen voor de inrichting van de aansluiting ZSM – veiligheidshuizen, dat wil zeggen de basis die je in ieder geval moet inrichten om stap voor stap tot een effectieve samenwerking te komen. Dit biedt bij wijze van spreken een basisrecept. Voor bijzondere situaties zijn mogelijk ook bijzondere ingrediënten, aanvullend op dit recept, gewenst.

De vier pilotregio's laten zien dat de generieke basis werkbaar is. Ik hoop dat dit bericht zich als een lopend vuurtje verspreidt, zodat het ook de rest van het land kan helpen de verbinding tussen ZSM en veiligheidshuizen te versterken. Ik hoop ook dat het rapport zal worden gebruikt als interventie om kritisch te blijven nadenken over de huidige praktijk en het elkaar scherp houden. Dit is belangrijk, zeker omdat het speelveld waar straf en zorg samenkomen volop in ontwikkeling is.

Brigitte de Zwaan, programmaleider aansluiting ZSM en Veiligheidshuizen

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

Sinds 2013 wordt in alle regio's gewerkt met de ZSM-werkwijze, ZSM staat voor Zo Snel Samen Slim Samenlevingsgericht en Selectief mogelijk. ZSM is in 2011 gestart als initiatief van politie en Openbaar Ministerie (hierna: OM) en is onderdeel van het programma Versterking prestaties in de strafrechtketen (hierna: VPS). De ZSM-werkwijze is gericht op het meer betekenisvol en waar mogelijk sneller afdoen van strafzaken². Het is de bedoeling dat met de komst van ZSM het opsporings- en vervolgingsproces naadloos op elkaar aansluiten. Door intensieve samenwerking tussen verschillende organisaties wordt informatie over het delict en de verdachte uitgewisseld. Op basis van deze informatie wordt door het OM een afdoenings- of routeringsbeslissing genomen.

Binnen de veiligheidshuizen vindt intensieve samenwerking tussen ketenpartners plaats en wordt in multidisciplinaire overleggen een persoonlijke aanpak besproken vanuit de perspectieven straf, zorg en lokaal bestuur. Met het landelijk kader veiligheidshuizen van februari 2013 wordt gestreefd naar het behandelen van ketenoverstijgende en complexe problematiek in de veiligheidshuizen.

Het is belangrijk dat de informatie die over een persoon (of omgeving) bekend is bij het veiligheidshuis, indien nodig wordt betrokken op ZSM ten behoeve van het nemen van een afdoenings- of routeringsbeslissing. Tegelijkertijd is het belangrijk dat op ZSM wordt gesignaleerd dat er mogelijk sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek die vraagt om een ketenoverstijgende aanpak (met betrokkenen vanuit het straf-, zorg- en bestuurlijk domein). Kortom: wederzijdse informatie-uitwisseling en tijdige signalering van complexe en ketenoverstijgende problematiek is voor zowel het realiseren van de doelstellingen van het veiligheidshuis als van ZSM van belang. Hiermee versterken ZSM en veiligheidshuizen elkaar.

1.2. Opdrachtformulering voor pilots

Om zicht te krijgen op de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen is door het programmteam ZSM en het ministerie van VenJ opdracht gegeven aan de landelijke ontwikkelgroep 'ZSM en Veiligheidshuizen'³ om:

- een landelijke uniforme werkwijze te ontwikkelen en te toetsen in de praktijk waarin de doelstellingen van zowel het veiligheidshuis als de ZSM-werkwijze elkaar versterken én de werkprocessen op elkaar aansluiten;
- de consequenties van deze werkwijze inzichtelijk te maken.

De uitwerking van deze opdracht vindt plaats met behulp van pilots die zijn voorbereid in de periode april tot en met augustus 2013. In deze periode is een werkwijze ontwikkeld voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen (hierna procesmodel). Daarnaast hebben de pilotregio's in deze periode een regionaal pilotteam gevormd en de voorbereidingen getroffen voor het toepassen van het concept procesmodel. De pilots zijn gestart in september 2013. De beoogde einddatum was december 2013, maar de bestuurlijke begeleidingscommissie van de pilots heeft in november 2013 besloten om deze einddatum te verplaatsen naar juni 2014. Dit om de pilotregio's de gelegenheid te bieden nog meer ervaring op te doen met de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen en verdiepende onderzoeksvragen te beantwoorden.

In januari 2014 is de tweede tussenrapportage over deze pilots gepubliceerd. Hierin werden de tussentijdse bevindingen ten aanzien van de pilots ZSM – veiligheidshuizen over de periode september – december 2013 beschreven.

² Hierbij dient opgemerkt te worden dat ook voor de invoering van de ZSM-werkwijze binnen de strafrechtelijke ketens én zorgketens werd gestreefd naar betekenisvolle interventies.

³ De landelijke ontwikkelgroep ZSM en veiligheidshuizen bestaat uit vertegenwoordigers namens het OM, politie, RvdK, reclassering, gemeenten en ketenmanagers veiligheidshuizen. De ontwikkelgroep wordt voorgezeten door het OM en is in opdracht van het programmteam ZSM en het ministerie van VenJ samengesteld.

In navolging van de tussenrapportage en het vervolg van de pilotevaluatie zijn er expertbijeenkomsten en regionale workshops georganiseerd. De twee expertbijeenkomsten 'ZSM & Veiligheidshuizen', met betrekking tot minder- en meerderjarigen, hadden tot doel het beantwoorden van openstaande vragen rondom het procesmodel voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. Het doel van de regionale workshops was het evalueren van elke pilotregio en het ophalen van de regionale lessen. De resultaten hiervan zijn opgenomen in onderliggend eindrapport.

De pilotregio's zijn: Midden-Nederland, Oost-Nederland, Rotterdam-Rijnmond en Zeeland - West-Brabant. De pilots worden uitgevoerd onder leiding van het OM, met ondersteuning van PwC en Significant.

1.3. Leeswijzer

Deze eindrapportage bestaat uit twee delen. Deel I bevat de bevindingen met betrekking tot de pilots per regio en Deel II bevat de gezamenlijke visie op de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen en het procesmodel voor de aansluiting ZSM - veiligheidshuis. In het onderstaande 'zandloper' figuur is de opbouw van het eindrapport weergegeven.

Deel I

- Op basis van interviews, interviews, expertsessies, kwantitatieve metingen en regionale workshops zijn de regionale pilots onderzocht. In hoofdstuk 2 tot en met 6 wordt voor elke pilotregio aangegeven wat de algemene kenmerken zijn, wat de bevindingen op de werkwijze conform het procesmodel zijn en welke lessen en adviezen er volgens deze regio volgen uit de pilot.
- De geleerde lessen en adviezen uit de bevindingen per pilotregio worden vervolgens samengevat in hoofdstuk 7.

Deel II

- Op basis van de resultaten van de pilots beschreven in Deel I is een aantal noties geformuleerd voor de uitwerking van de relatie tussen ZSM en veiligheidshuizen en de wijze waarop ze elkaar kunnen versterken. In hoofdstuk 8 zijn deze noties gecombineerd tot een gezamenlijke visie op de aansluiting ZSM - veiligheidshuizen.
- Op basis van de evaluatie van de vier pilotmodellen is het generieke model voor de aansluiting ZSM - veiligheidshuizen ontwikkeld. In hoofdstuk 9 wordt dit generieke model beschreven.
- Tot slot bevat hoofdstuk 10 een aantal aanbevelingen voor zowel het programmteam als de niet-pilotregio's, gericht op het landelijk (verder) vormgeven van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.



De lezer die geïnteresseerd is in de regionale bevindingen van iedere pilotregio, adviseren wij te starten met het lezen van deel I. De lezer die benieuwd is naar het procesmodel gericht op de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen, wordt geadviseerd om te starten met lezen in deel II.

Bijlage 1 bevat de bevindingen ten aanzien van een fysieke aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. In bijlage 2 is een onderzoeksverantwoording opgenomen.

Deel I



2. Beschrijving bevindingen per pilotregio

De ontwikkelgroep ZSM – veiligheidshuizen⁴ heeft in april 2013 een concept procesmodel ontwikkeld om de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen vorm te geven. Dit procesmodel was gebaseerd op de uitgangspunten die voortvloeien uit het Landelijk Kader veiligheidshuizen van februari 2013 en het ontwerp ZSM 1.1 van december 2012 (later ZSM 2.0 van december 2013). De doelstellingen van dit procesmodel voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen waren als volgt:

1. Optimaliseren van de wederkerige informatie-uitwisseling tussen ZSM en de ketenpartners van het veiligheidshuis. Denk hierbij aan informatie-uitwisseling over verdachten die instromen op ZSM en een bekende klant zijn van het veiligheidshuis.
2. Signaleren van complexe en ketenoverstijgende problematiek op ZSM zodat tijdige agendering voor bespreking in het veiligheidshuis plaats kan vinden ('toeleidingskader'): dit geldt met name voor verdachten die nog niet bekend zijn bij het veiligheidshuis, maar waarbij mogelijk sprake is van achterliggende complexe en ketenoverstijgende problematiek.

In vier pilotregio's (Midden-Nederland, Oost-Nederland, Rotterdam en Zeeland – West-Brabant) is dit procesmodel of varianten⁵ hierop getest. Daarnaast heeft elke pilotregio regionale accenten benoemd die zij in de pilots wilden testen. In de volgende hoofdstukken zijn de bevindingen per pilotregio beschreven.

De beschrijving van de bevindingen is voor elke pilotregio onderverdeeld in drie delen:

1. Algemene kenmerken van de pilotregio. Een beschrijving van de algemene kenmerken en de regionale accenten van de pilotregio. Tevens wordt een algemeen beeld van het verloop van de pilot geschetst.
2. De bevindingen op de werkwijze conform het procesmodel. De bevindingen zijn beschreven met behulp van de volgende vragen:
 - o Hoe is de informatie-uitwisseling tussen ZSM en veiligheidshuizen georganiseerd en wat is de ervaring hiermee?
 - o Wat zijn de ervaringen met het signaleren van complexe ketenoverschrijdende problematiek?
 - o Wat zijn de gevolgen van deze wijze van informatie-uitwisseling en samenwerking voor de administratieve lasten binnen zowel ZSM als de veiligheidshuizen?
 - o Wat voor invloed heeft deze wijze van informatie-uitwisseling en samenwerking op de doorlooptijden binnen ZSM?
 - o Hoe wordt de terugkoppeling vanuit ZSM aan het veiligheidshuis ervaren?
 - o Wat zijn de effecten van deze wijze van informatie-uitwisseling en samenwerking tussen ZSM en veiligheidshuizen op het realiseren van betekenisvolle interventies?
3. De geleerde lessen en adviezen geformuleerd door de pilotregio, gericht aan andere regio's die de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen nog gaan vormgeven.

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden respectievelijk de bevindingen voor de pilotregio Midden-Nederland, Oost-Nederland, Rotterdam en Zeeland - West-Brabant weergegeven. Dit zijn de beschrijvingen en bevindingen, zoals deze afgestemd zijn met de pilotregio's. In hoofdstuk 7 zijn de lessen en adviezen die de pilotregio's hebben geformuleerd, samengevat.

⁴ De landelijke ontwikkelgroep ZSM en veiligheidshuizen bestaat uit vertegenwoordigers namens het OM, politie, RvdK, reclassering, gemeenten en ketenmanagers veiligheidshuizen. De ontwikkelgroep wordt voorgezeten door het OM en is in opdracht van het programmateam ZSM en het ministerie van VenJ samengesteld.

⁵ Het procesmodel is per pilotregio geoperationaliseerd rekening houdend met de lokale setting van de betreffende pilotregio. Hiervoor zijn per pilotregio andere accenten op het generieke procesmodel getest.



3. Pilotregio Midden-Nederland

3.1. Kenmerken van de regio

Algemene Kenmerken

- De pilotregio omvat de politie / OM regio Midden-Nederland. In deze regio zijn drie veiligheidshuizen operationeel: Veiligheidshuis Almere, Veiligheidshuis Gooi & Vechtstreek en Veiligheidshuis Regio Utrecht.
- De pilot is gestart met twee onderdelen:
 1. Informatie-uitwisseling: Hoe zorgen we dat de informatie over verdachten die bij de veiligheidshuizen bekend zijn op een inzichtelijke en informatieve manier bij ZSM bekend worden zodat deze informatie betrokken kan worden bij het nemen van een afdoenings- of routeringsbeslissing en hoe kan de afdoenings- of routeringsbeslissing worden teruggekoppeld naar het betreffende Veiligheidshuis?
 2. Signaleren van complexe en ketenoverstijgende problematiek: Hoe kan ZSM op een goede manier vaststellen of het om een complexe casus gaat die in het veiligheidshuis thuishoort en welke (gemeentelijke) contextinformatie is daarvoor nodig?
- Bij aanvang van de pilots had ieder veiligheidshuis zijn eigen focus ten aanzien van problematiek en doelgroep. In verloop van de pilots is bij alle veiligheidshuizen de nadruk op Top X gaan liggen. Dit is geen effect van de pilots, maar een ontwikkeling die al gaande was.
 - Veiligheidshuis Almere heeft zich vanaf 1 mei 2013 gericht op de Top X aanpak. Daarnaast zijn huiselijk geweld en Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (hierna: BIJ) belangrijke aandachtsgebieden in Almere. Met de Top X aanpak laat het Veiligheidshuis Almere de traditionele doelgroepen grotendeels los en richt zich expliciet op een Top X lijst.
 - Veiligheidshuis Gooi & Vechtstreek werkte bij aanvang van de pilots nog met bepaalde doelgroepen (huiselijk geweld, veelplegers, jeugd), maar is vanaf 1 april 2014 overgestapt naar een Top X / casus op maat aanpak.
 - Veiligheidshuis Regio Utrecht (hierna: VHRU) werkte gedurende de pilot voornamelijk met doelgroepen (Zeer Actieve Veelplegers, negatieve kopstukken van overlastgevende en criminele jeugdgroepen, plegers van huiselijk geweld, risicojeugd met delictgedrag en complexe problematiek). Ook bij VHRU wordt per 2014 de doelgroepen aanpak omgevormd naar een regiobrede Top X aanpak.
- Bij de start van de pilot lag de nadruk op het organiseren van de informatie-uitwisseling. Over de verkenning welke (gemeentelijke) contextinformatie nodig is op ZSM, is vier keer een breed samengestelde regionale projectgroep bij elkaar geweest en zijn enkele experimenten uitgevoerd die in dit hoofdstuk worden toegelicht. Na de verkenning is geconstateerd dat het onderwerp breed en complex is en de scope van de pilot overstijgt. Het gaat hierbij niet primair om de samenwerking veiligheidshuis en ZSM maar om de – overigens niet minder belangrijke – samenwerking tussen gemeenten en ZSM. Besloten is om dit thema te beleggen bij de Werkgroep ZSM & Contextinformatie. De nadruk in de samenwerking tussen veiligheidshuizen en ZSM heeft dan ook met name gelegen op het versterken, verbeteren en structureel inbedden van de informatie-uitwisseling tussen veiligheidshuis en ZSM.
- De informatie-uitwisseling vindt in Midden-Nederland plaats via een digitale aansluiting: ontsluiting van informatie vanuit het veiligheidshuis via het registratiesysteem GCOS (Geïntegreerde Casusoverleg Ondersteunend Systeem dat in alle drie de veiligheidshuizen wordt gebruikt), terugkoppeling vanuit ZSM naar het Veiligheidshuis per e-mail en indien nodig telefonisch contact tussen ZSM en veiligheidshuis.



Kwantitatieve bevindingen

In de periode september 2013 tot en met april 2014 zijn 9.396 verdachten ingestroomd op ZSM. Daarvan waren er op het moment van instromen 1.013 (11%) bekend bij het veiligheidshuis. Onderstaande tabel geeft een uitsplitsing per veiligheidshuis. Zoals aangegeven hanteren Veiligheidshuis Almere en Veiligheidshuis Gooi & Vechtstreek een Top X benadering en zij zijn daarmee selectiever in hun klantbenadering. Bij het interpreteren van deze tabel dient echter in acht genomen te worden dat Regio Utrecht het grootste volume aan zaken afhandelt en de percentages bekenden niet direct iets zeggen over de selectiviteit. In Regio Utrecht is het aandeel bekenden van de totaalinstroom ook ongeveer 10%.

September 2013 t/m april 2014	Meerderjarig		Minderjarig		Totaal	
Ingestroomd op ZSM	9.396	81%	2.184	19%	11.580	100%
Eerder bekend bij het veiligheidshuis	1.013	11%	1.60	7%	1.173	10%
Verdeling per veiligheidshuis:						
VHH regio Utrecht, locatie Utrecht	555	55%	111	69%	666	57%
VHH regio Utrecht, locatie Amersfoort	275	27%	31	19%	306	26%
Veiligheidshuis Almere	98	10%	9	6%	107	9%
Veiligheidshuis Gooi- en Vechtstreek	85	8%	9	6%	94	8%

Regionale accenten

- In de pilotregio Midden-Nederland zijn drie veiligheidshuizen met ieder een eigen focus aangesloten op één ZSM-locatie. Gedurende de pilots is uniformering ontstaan in het gebruik van hetzelfde systeem (GCOS) bij de drie veiligheidshuizen om adviezen / afspraken die het veiligheidshuis maakt, op een eenduidige manier voor ZSM kenbaar te maken.
- Informatie van het veiligheidshuis wordt via een informatiesysteem ontsloten naar de ZSM-locatie. De veiligheidshuizen zorgen dat de informatie over de bij hen bekende personen in dit systeem actueel onderbouwd en beknopt is opgenomen. Op ZSM is de afspraak gemaakt voor iedere verdachte te bekijken in het systeem (GCOS) of de persoon reeds bekend is bij het veiligheidshuis en zo ja, welke informatie bekend is. Na het nemen van een afdoenings- of routeringsbeslissing wordt deze beslissing inclusief een toelichting – als wordt afgeweken van het advies – per e-mail gecommuniceerd aan het veiligheidshuis.
- Voor het herkennen van complexe en ketenoverstijgende problematiek op ZSM is in de pilots geëxperimenteerd met het toepassen van criteria voor huiselijk geweld en jeugdigen (met behulp van de Routekaart Jeugd en de Routekaart Huiselijk Geweld). Gedurende de pilot is een beperkt experiment uitgevoerd (alleen voor Utrecht stad, gedurende vijf weken) met het ontsluiten van leerplichtinformatie voor ZSM.

Algemeen beeld bij het verloop van de pilot

De betrokken organisaties (gemeenten, OM, Politie, RvdK, Reclassering, veiligheidshuizen) zijn enthousiast over de pilot Midden-Nederland. Voor de betrokkenen namens het OM en de veiligheidshuizen geldt dat door de pilot wederzijds begrip en inzicht in elkaars processen is ontstaan. Het 'kijken in elkaars keuken' en het leren kennen van elkaars werkwijze wordt als positief ervaren. Door de pilot is geregeld dat er structureel uitwisseling (digitaal) plaatsvindt tussen ZSM en Veiligheidshuizen.

In de pilot heeft er monitoring plaatsgevonden op het aantal verdachten dat instroomt bij ZSM en 'bekend' is bij het veiligheidshuis en hoe de terugkoppeling van informatie van ZSM aan de veiligheidshuizen in deze casussen plaatsvond. De ervaring van Midden-Nederland is dat het ophalen van betrouwbare (kwantitatieve) informatie tijdrovend en lastig is. Handmatige registratie is noodzakelijk om goed zicht te krijgen op deze data. De regio heeft geleerd dat het verkrijgen van data ten behoeve van managementinformatie over de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen, complex is.



3.2. Bevindingen op procesmodel

Informatie-uitwisseling tussen ZSM en de veiligheidshuizen

De informatie-uitwisseling in Midden-Nederland vindt plaats via een digitale aansluiting. Een 'bekende klant' is voor de veiligheidshuizen iemand die minimaal één keer besproken is in een casusoverleg en waarvan de gegevens inclusief de afspraak wat te doen bij een nieuw strafbaar feit zijn vastgelegd in GCOS. Over alle zaken waarbij de verdachte in GCOS bekend is, koppelt ZSM (handmatig, per e-mail) aan het veiligheidshuis terug over de afdoeningsbeslissing.

ZSM en de veiligheidshuizen hebben met elkaar afgestemd over de wijze waarop de veiligheidshuizen informatie in GCOS opnemen. Met ZSM is de afspraak gemaakt dat de ketenprocescoördinator bij iedere ingestroomde verdachte bekijkt of de persoon 'bekend' is bij het veiligheidshuis door GCOS te raadplegen. Wanneer er ook een recent plan van aanpak is, wordt dit opgehaald en geprint door de ketenprocescoördinator. De print met informatie wordt meegenomen in het afstemmingoverleg (waarbij politie, OM, Slachtofferhulp Nederland (hierna: SHN), reclassering en/of RvdK aanwezig zijn). Indien het veiligheidshuis een concreet advies heeft opgenomen in GCOS wordt dat advies in principe gevolgd op ZSM door de ZSM-officier, tenzij er goede redenen zijn om af te wijken van het geformuleerde advies. Na het nemen van een afdoeningsbeslissing koppelt ZSM van alle verdachten die bekend zijn in GCOS het afdoeningsbesluit of routeringsbesluit dat bij ZSM wordt genomen via een vast format per e-mail terug aan een algemeen e-mailadres van het betreffende veiligheidshuis.

Deze werkwijze voor informatie-uitwisseling is scherp gemonitord gedurende de pilotperiode en regelmatig aangescherpt. Deze werkwijze loopt nu over het algemeen goed en is gangbare praktijk geworden. GCOS wordt goed geraadpleegd op ZSM en de terugkoppeling van ZSM naar het veiligheidshuis vindt plaats. Sturing en monitoring blijft echter van belang.

In de pilots is gebleken dat het belangrijk is hoe de veiligheidshuizen de informatie in GCOS vastleggen. De informatie moet helder, onderbouwd en op een afgesproken plaats in GCOS geplaatst worden. Tevens is het belangrijk dat de informatie actueel is. Adviezen ouder dan een half jaar worden minder serieus gewogen op ZSM. De veiligheidshuizen streven ernaar om zo actueel mogelijke informatie in GCOS op te nemen. Het lukt de veiligheidshuizen (nog) niet om iedere casus binnen zes maanden te actualiseren. Indien een advies niet recent is geactualiseerd, weegt de informatie voor het OM minder zwaar bij het nemen van een afdoeningsbeslissing. In de gevallen waarbij de informatie in GCOS niet actueel is, bestaat de mogelijkheid dat ZSM contact opneemt met het veiligheidshuis om informatie te actualiseren (eventueel via een in te richten piketdienst). Hierbij dient opgemerkt te worden dat in geval van telefonisch contact tussen ZSM en veiligheidshuis, het veiligheidshuis *direct* de informatie moet kunnen actualiseren. De mogelijkheid voor telefonisch contact om *direct* informatie te laten actualiseren zou nadere uitwerking behoeven, onder meer op de vraag welke functionaris binnen ZSM contact zoekt met het veiligheidshuis.

Gedurende de pilots is afstemming geweest tussen ZSM en veiligheidshuizen over de wijze en plaats van de informatieverstrekking tussen ZSM en de veiligheidshuizen. Naar aanleiding van dit overleg is afgesproken dat meer scherpere vereist was in de informatie die het veiligheidshuis in GCOS opnam. De voorzitters van de casusoverleggen hebben de taak te bewaken dat de informatie voor ZSM actueel, goed onderbouwd, en op de juiste plaats opgeslagen wordt. De interventiespecialisten van het OM die namens het OM aan de casusoverleggen van het veiligheidshuis deelnemen, kunnen helpen om er voor te zorgen dat de adviezen ook juridisch adequaat zijn onderbouwd.

Aanvullend op de informatie uit GCOS, is voor zaken gericht op huiselijk geweld de afspraak gemaakt dat de reclassering vanuit ZSM belt met het Steunpunt Huiselijk Geweld (hierna: SHG) om de bij hen bekende informatie op te halen. Reclassering geeft aan dat de ervaring van het SHG in de regio is versnipperd. Een ervaren knelpunt is de bereikbaarheid van het steunpunt buiten kantooruren. De reclassering geeft aan dat hierdoor bij reclasseringswerkers minder de behoefte wordt gevoeld om tijdens kantooruren het steunpunt te bellen. Daarnaast vraagt de reclassering zich af of ZSM niet te vroeg in het proces zit om op voorhand al contact te leggen met het SHG. Ten aanzien van jeugd geldt dat de RvdK bij aangehouden jeugdigen voor aanvullende informatie kan bellen met een vast nummer bij Bureau Jeugdzorg. In de pilot is bij het Veiligheidshuis Utrecht bijgehouden hoeveel huiselijk geweld-zaken vanuit ZSM werden aangemeld bij het veiligheidshuis. In de periode september 2013 tot en met februari 2014 zijn er 189 verdachten inzake huiselijk geweld aangemeld bij het Veiligheidshuis Utrecht. Dit is 3% van het aantal ingestroomde zaken uit het district Utrecht op ZSM (5.584).



Bestuurlijke informatie (zoals gebiedsverbod, huisverbod) is bij de politie bekend. Indien een verdachte op ZSM wordt besproken vanwege het overtreden van de bestuurlijke maatregelen is uiteraard bekend bij ZSM dat de verdachte een dergelijke maatregel opgelegd had gekregen. Op het moment dat een verdachte voor een andere overtreding of feit op ZSM wordt besproken, wordt de informatie ten aanzien van bestuurlijke maatregelen niet altijd door politie ingebracht. Het OM geeft aan deze informatie graag te willen weten ten behoeve van het nemen van een afdoeningsbeslissing. Het verdient dan ook aanbeveling dat deze informatie door politie wel ontsloten wordt op ZSM.

Signaleren complexe ketenoverstijgende problematiek

Gedurende de pilots is aangegeven dat de pilot zich naast informatie-uitwisseling zou richten op de vraag welke gemeentelijke / context- informatie van belang is om beschikbaar te hebben bij ZSM teneinde tot een meer afgewogen afdoening te komen. Er zijn in Midden-Nederland enkele experimenten uitgevoerd gericht op de vraag ten aanzien van het beschikbaar stellen van informatie vanuit gemeenten aan ZSM.

- Het eerste experiment richt zich op leerplicht. De afdeling leerplicht van de gemeente Utrecht heeft gedurende vijf weken (waarvan drie weken ook buiten kantooruren) op het moment dat een jongere instroomt bij ZSM, binnen twee uur per e-mail leerplichtinformatie aan ZSM aangeleverd aan de ketenproces coördinator en een cc aan de Raad. In totaal zijn 40 zaken tijdens het experiment behandeld. In vrijwel alle 40 gevallen is het gelukt om informatie binnen twee uur terug te koppelen. De Raad checkte ook in het eigen bronsysteem welke informatie bekend was, en heeft na het experiment gekeken in hoeveel zaken de leerplichtambtenaar aanvullende informatie had ten opzichte van hetgeen in de systemen van de Raad bekend was. Dit was bij drie zaken het geval. De aanvullende informatie van de afdeling leerplicht die ook beschikbaar was bij de RvdK, heeft niet geleid tot een andere afdoeningsbeslissing, wel tot een andere routing. De meerwaarde werd met name ervaren wanneer bij de leerplichtambtenaar bekend was dat snel een PV Leerplicht opgemaakt zou worden terwijl dat nog niet bekend was bij de Raad. In deze gevallen kon er op ZSM gestuurd worden op een combinatiezitting van het leerplichtfeit en de zaak waarvoor de jongere was aangehouden. Leerplichtambtenaren zagen de meerwaarde in ZSM en vonden het goed om betrokken te zijn. De ervaringen in de pilot zijn positief. Soms leidde een vraag van ZSM tot een dilemma bij de leerplichtambtenaren. Door de informatie van ZSM waren ze op de hoogte dat een leerling was aangehouden van een strafbaar feit, maar konden en mochten zij die informatie zelf niet gebruiken in een lopende zaak en in het contact met de jongere, ouders en de school. De betrekkelijk korte periode van het experiment en de daarmee samenhangende geringe aantallen leiden ertoe dat op basis van het experiment nog geen verregaande conclusies kunnen worden getrokken.
- Vanuit de regio Gooi & Vechtstreek zijn tien jeugdcasussen geselecteerd. Voor deze zaken had Gooi & Vechtstreek aanvullende informatie vanuit politie / jeugdzorg en leerplicht opgehaald. De vraag aan het OM was om retrospectief te onderzoeken of in deze casussen op basis van de extra zorg- en contextinformatie een andere afdoeningsmodaliteit zou zijn gekozen. Conclusie op basis van de tien zaken is dat bij twee zaken een andere afdoening was gekozen. Ook hier moet worden vastgesteld dat het aantal van deze steekproef dermate beperkt is dat geen sluitende conclusies kunnen worden getrokken.

In de pilots is voor een aantal doelgroepen (huiselijk geweld en jeugd) gewerkt met criterialijsten die behulpzaam kunnen zijn bij het signaleren van complexe, ketenoverstijgende problematiek bij personen die op het moment dat ze instromen bij ZSM nog niet bekend zijn bij het veiligheidshuis.

- Bij huiselijk geweld zijn op basis van de criterialijst een aantal zaken doorgezet naar het veiligheidshuis. De ketenproces coördinator checkt de criterialijst voor huiselijk geweld. Een aandachtspunt is strakkere sturing op het proces dat geen enkele zaak binnen ZSM wordt afgedaan zonder een check op de criterialijst.
- Bij jeugd is geen enkele zaak op basis van de criterialijst⁶ doorgezet naar het veiligheidshuis. De criterialijst voor jeugd is opgenomen op de routekaart ZSM Jeugd d.d. 14 mei 2012. Daarnaast wordt er gebruikgemaakt van de criteria gebaseerd op het landelijk kader veiligheidshuizen. Alle ketenpartners die aanwezig zijn bij het afstemmingsoverleg op ZSM hebben de verantwoordelijkheid om af te wegen of de zaak voor aanvullende bespreking bij het veiligheidshuis geagendeerd zou moeten worden. De RvdK zet de zaken door naar het veiligheidshuis. Uit de praktijk blijkt dat het aanbeveling verdient in het ZSM-dossier een item op te nemen waarop wordt aangegeven dat de afgesproken criteria zijn meegenomen in de afweging om al dan niet aan te melden bij het veiligheidshuis en dat er geen zaak wordt afgedaan zonder deze check. De criteria op de routekaart worden herzien.

⁶ Dit betekent uiteraard niet dat er helemaal geen jeugdzaken vanuit de strafrechtketen worden geagendeerd. De mogelijkheid bestaat dat via Halt of het raadsonderzoek is geagendeerd.



Een belangrijke bevinding van de pilot is dat voor het signaleren van complexe en ketenoverstijgende problematiek met name vakmanschap en professionaliteit van de ketenpartners nodig is. Het gaat hierbij om attent zijn op mogelijke signalen van achterliggende problematiek rondom een persoon. Daarnaast is informatie over een verdachte belangrijk. Daarom moeten de ketenpartners op ZSM (OM, politie, reclassering, RvdK en SHN) toegang hebben tot al hun bronsystemen, zodat ze op ZSM alle relevante en actuele informatie over een persoon kunnen ophalen en inbrengen op het afstemmingsoverleg op ZSM.

Gedurende de pilots is vastgesteld dat de wens om gemeentelijke informatie te ontsluiten die gericht is op het signaleren van complexe en ketenoverstijgende problematiek, lastig te operationaliseren is. De oorzaken hiervoor zijn een veelheid aan gemeenten (41 gemeenten in regio Midden-Nederland), de grote diversiteit aan gemeentelijke informatie en de snelheid bij ZSM als bepalend gegeven van de werkwijze ZSM.

Bovendien wordt het belang van selectie bij ZSM wat minder urgent met een gerichte keuze voor een Top X aanpak waarbij gemeenten in samenwerking met politie vooraf aangeven wat de meest complexe casussen zijn, ongeacht of die net wel of niet bij ZSM binnenkomen. Tevens geldt door de ontwikkelingen gericht op onder meer transitie jeugdzorg dat andere vindplaatsen voor complexe en ketenoverstijgende problematiek dan ZSM ook belangrijker worden.

De projectgroep van de pilot Midden-Nederland draagt hun bevindingen ten aanzien van gemeentelijke informatie over aan de werkgroep 'ZSM & Contextinformatie'.

Administratieve lasten

Wanneer de informatie die in GCOS wordt vastgelegd oftewel het advies van het veiligheidshuis, juridisch haalbaar is en duidelijk en onderbouwd is, wordt dit in principe altijd gevolgd door de ZSM-OvJ. De werkwijze ten aanzien van informatie-uitwisseling levert voor met name het OM op ZSM extra werklust op. De ketenproces coördinator krijgt een extra taak om te bekijken of een persoon bekend is bij het veiligheidshuis en indien dit het geval is, de informatie uit GCOS op te halen. De terugkoppeling van ZSM naar het veiligheidshuis over de genomen afdoeningsbeslissing vindt handmatig plaats, hetgeen ook een verzwarende van de werklust bij ZSM betreft. Naar schatting kost deze werkwijze van informatie-uitwisseling bij het OM 10% meer tijd.

Voor de veiligheidshuizen geldt dat het formuleren van het advies in GCOS meer tijd kost doordat zorgvuldiger en beter onderbouwd de afspraak moet worden geformuleerd tijdens het casusoverleg. Ten slotte wordt opgemerkt door de betrokkenen dat monitoring van zaken (heeft veiligheidshuis van ZSM een terugkoppeling ontvangen?) veelal handmatig wordt uitgevoerd en tijdrovend is.

Doorlooptijden

De werkwijze rond informatie-uitwisseling, zoals deze in Midden-Nederland is vormgegeven, heeft niet gezorgd voor langere doorlooptijden op ZSM ten aanzien van het nemen van een afdoeningsbeslissing. Dit heeft te maken met de afgesproken werkwijze, dat direct de informatie van het veiligheidshuis op ZSM bekend is.

Betekenisvolle interventies

De indruk van betrokkenen (ketenmanagers veiligheidshuizen, ZSM OvJ) is dat door de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen ZSM en veiligheidshuizen het vaker is gelukt om maatwerk te leveren. De informatie die uit GCOS bekend is op ZSM draagt bij aan het voeren van een scherpere discussie tijdens het afstemmingsoverleg over te nemen afdoeningsbeslissing. De informatie maakt de aanwezige ketenpartners op ZSM scherper.

Het beantwoorden van de vraag of informatie van het veiligheidshuis op ZSM daadwerkelijk bijdraagt aan het meer betekenisvol afdoen van zaken is lastig en zou diepgaand dossieronderzoek vereisen.

Terugkoppeling van informatie van ZSM aan veiligheidshuis

Aanvankelijk ontving het veiligheidshuis weinig terugkoppelingen van ZSM. In het verloop van de pilotperiode is deze terugkoppeling verbeterd, mede door strakke sturing op dit onderdeel bij ZSM. In de veiligheidshuizen moeten nadere afspraken worden gemaakt over wat te doen met de informatie van de terugkoppeling van ZSM. In diverse gevallen heeft dit ook geleid tot het opnieuw agenderen in het casusoverleg op het veiligheidshuis. Indien het plan dat door het veiligheidshuis was geadviseerd niet wordt gevolgd op ZSM, zou het veiligheidshuis vaker dan nu het geval is de reden ontvangen voor afwijking.



In de maand september is begonnen met het terugkoppelen van afdoeningsbesluiten ten aanzien van verdachten die al bekend zijn in de veiligheidshuizen. In september werd 28,6% van de afdoeningen terug gemeld naar Almere / Flevoland, 27,3% werd terug gemeld naar Gooi & Vechtstreek en slechts 5,5% werd teruggemeld naar de regio Utrecht. Voor de regio Utrecht is dit percentage gestegen naar 22% in oktober, 46% in november en 55% in december. Bij nader onderzoek bleken deze percentages niet geheel eenduidig overeen te stemmen met de werkelijkheid. De percentages liggen waarschijnlijk hoger maar van 100% terugmelding is zeker nog geen sprake. De overige twee veiligheidshuizen hebben na september geen administratie van de terugmeldingen meer bijgehouden. Over 2014 zijn nog geen cijfers beschikbaar. In de pilots gebeurde het terugkoppelen van afdoeningsbesluiten handmatig, waardoor de werkdruk bij de ketenprocescoördinatoren hoog was.

3.3. Geleerde lessen en adviezen

Tijdens de regionale workshop zijn er door de professionals van Midden-Nederland geleerde lessen en adviezen geformuleerd. Deze lessen en adviezen zijn gericht aan andere regio's die aan de slag gaan met het vormgeven van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

- Zorg minimaal voor digitale aansluiting tussen veiligheidshuizen en ZSM en zorg dat wijze van informatie-uitwisseling zo simpel mogelijk wordt vormgegeven zodat het in de drukke dagelijkse praktijk bij ZSM goed uitvoerbaar en inpasbaar is.
- Zorg dat de informatie uit de veiligheidshuizen op een bruikbare en overzichtelijke manier en op een gemakkelijk raadpleegbare plek in het digitale systeem staat dat bij ZSM wordt geraadpleegd. Besteed als veiligheidshuis aandacht aan de actualiteit van de informatie die in het systeem wordt geplaatst.
- Gebruik bij meerdere veiligheidshuizen en één ZSM-locatie één digitaal systeem.
- Koppel afdoeningsbesluiten bij ZSM over bekenden van de veiligheidshuizen terug naar het desbetreffende veiligheidshuis. Indien het plan dat door het veiligheidshuis was geadviseerd niet wordt gevolgd, geef dan de reden voor afwijking van het plan aan.
- Zorg dat de ketenpartners die aanwezig zijn op ZSM (OM, politie, RvdK, reclassering en SHN) toegang hebben tot al hun bronssystemen en de afgesproken informatie inbrengen op ZSM. (Bijvoorbeeld: informatie over bestuurlijke maatregelen dient ingebracht te worden door politie).
- Voor huiselijk geweld-zaken is het van belang ad hoc informatie van het SHG te kunnen verkrijgen. Voor jeugdzaken moet de Raad contact kunnen opnemen met Bureau Jeugdzorg om waar gewenst informatie over vrijwillige jeugdzorg op te halen.
- Organiseer met enige regelmaat uitwisselingsbezoeken tussen medewerkers ZSM-veiligheidshuis, gezamenlijke werkconferenties of themabijeenkomsten.
- Bespreek met enige regelmaat casuïstiek tussen betrokkenen bij het veiligheidshuis en ZSM met als doel het leren van belangrijke aspecten voor de samenwerking.
- Organiseer overleg op bestuurlijk niveau tussen ZSM en veiligheidshuizen en organiseer jaarlijks een strategische conferentie over de wijze van samenwerking.



4. Pilotregio Oost-Nederland

4.1. Kenmerken van de regio

Algemene kenmerken

- De pilotregio Oost-Nederland kent vijf veiligheidshuizen met verschillende inrichtingen en focus (variërend van een zeer selectieve Top X aanpak geïntegreerd in één overleg, tot de traditionele doelgroepen met afzonderlijke casusoverleggen per doelgroep en tussenvarianten):
 1. IJsselland: focus op persoonsgebonden aanpak van complexe casussen volgens het landelijk kader. Casussen die op basis van complexiteit zijn geselecteerd worden vervolgens in doelgroepen besproken, namelijk: (risico)jongeren, veelplegers, huiselijk geweld, overlastgevende groepen, woninginbrekers en ex-gedetineerden.
 2. Noord Oost Gelderland (hierna: NOG): dit is een virtueel veiligheidshuis met vier veiligheidskamers (Achterhoek, Apeldoorn, Epe en Heerde, Noord-West Veluwe en IJsselstreek. De volgende doelgroepen / thema's waarbij sprake is van complexe problematiek, worden gehanteerd: nazorg ex-gedetineerden, huiselijk geweld, jeugd, overlast, veelplegers en overige thema's.
 3. Twente: dit veiligheidshuis heeft een jeugdoverleg, een veelplegersoverleg, een ketencasusoverleg, een code rood overleg (ernstige huiselijk geweld problematiek) en een justitieel overleg risicojeugd (hierna: Jor). Deze overleggen zijn gescheiden, maar er wordt geclusterd waar dat nodig is. De overleggen vinden namelijk allen op één dag plaats. In het ketencasusoverleg worden casussen met complexe en ketenoverstijgende problematiek besproken. De selectie van complexe casussen gaat volgens het landelijk kader, maar wel op basis van de doelgroepen.
 4. Gelderland-Midden: dit veiligheidshuis kent twee locaties, namelijk Arnhem en Ede (West-Veluwe Vallei). Arnhem richt zich op risicojeugd, zeer actieve veelplegers (inclusief overlastaanpak), slachtoffers en daders van huiselijk geweld en ex-gedetineerden (nazorg). Ede richt zich op vier doelgroepen, namelijk veelplegers, ex-gedetineerden, risicojeugd en daders en slachtoffers van huiselijk geweld. De beide veiligheidshuizen hebben plannen ontwikkeld om volgens een Top X werkwijze te gaan werken.
 5. Gelderland-Zuid: dit veiligheidshuis kent twee locaties, namelijk Tiel en Nijmegen. Nijmegen werkt sinds 1 oktober 2013 met een maximale caseload van 150 complexe casussen (Top X lijst). Tiel werkt vanaf 1 januari 2014 met een Top X lijst?
- Wijze van informatie-uitwisseling: in Oost-Nederland was bij aanvang van de pilot sprake van een virtuele aansluiting. De veiligheidshuizen van Oost-Nederland hebben in toenemende mate in Amazone de bekende verdachten gemarkeerd. De dat- en wat-informatie is zo beknopt mogelijk weergegeven in een zogenaamde slagzin. Daarnaast heeft het themateam (de parketsecretarissen veiligheidshuizen) een telefonische bereikbaarheidsdienst en een e-mailbox voor vragen vanuit ZSM én zaken die vanuit ZSM worden overgedragen.

Kwantitatieve bevindingen

In de pilotperiode september 2013 tot en met februari 2014 was 4% van de totaalinstroom aan verdachten op ZSM (11.098 verdachten) al bekend bij het veiligheidshuis. Hierbij dient wel in acht genomen te worden dat twee belangrijke doelgroepen van de veiligheidshuizen, High Impact Crime en zaken met betrekking tot criminele jeugdgroepen, niet via ZSM binnenkomen (namelijk respectievelijk via de Centrale Front Office (hierna: CFO) en rechtstreeks bij de zaaksofficier en secretaris) en dus niet in dit aandeel bekenden meegenomen worden. Dit geldt echter niet voor (huiselijk) geweld: dat wordt wel in ZSM afgedaan. Als dat in Amazone als besluit van het veiligheidshuis is vermeld, kunnen ook leden van criminele jeugdgroepen via ZSM afgedaan worden.

In dezelfde periode zijn enkele tientallen zaken vanuit ZSM bij een van de veiligheidshuizen geagendeerd.



Regionale accenten

Bij aanvang van de pilot zijn de volgende regionale accenten benoemd:

- Professionalisering medewerkers met als doel het verschil kunnen en durven maken op basis van professionele kwaliteit en maatschappelijke betrokkenheid.
- Ontwikkelen van een werkwijze waardoor lokale contextinformatie beschikbaar is voor ZSM.
- Op 13 november 2013 is het congres 'Veiligheidshuis nieuwe stijl' georganiseerd voor alle professionals die in de regio Oost werkzaam zijn in (het netwerk van) een veiligheidshuis én ZSM. Doel hiervan was kennis uit te wisselen en een impuls te geven aan de maatschappelijke oriëntatie bij ZSM en de doorontwikkeling van de veiligheidshuizen.

Gedurende de pilot zijn de volgende regionale accenten toegevoegd:

- Aanvullende informatieverrijking voor huiselijk geweld-zaken via het veiligheidshuis; dit betreft een project binnen de pilot waarbij voor 'zwaardere' huiselijk geweld-zaken in Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid informatieverrijking plaatsvindt in het veiligheidshuis. Dit gebeurt binnen vijf kalenderdagen zodat de uiteindelijke beslissing binnen ZSM binnen zeven kalenderdagen kan worden genomen, waarbij rekening gehouden kan worden met de contextinformatie.
- In de vervolgfase van de pilot wordt geëxperimenteerd met een 'linking pin' functionaris tussen de veiligheidshuizen en ZSM. Veiligheidshuis NOG levert gedurende enkele weken een procesmanager die op de ZSM-locatie zal onderzoeken op welke wijze hij / zij informatie kan verrijken en input kan leveren aan het afstemmingsoverleg van ZSM. Verder wordt onderzocht in hoeverre diezelfde functionaris als intermediair kan fungeren tussen ZSM en de andere veiligheidshuizen. Dit experiment is recent gestart.
- Ad hoc meekijken op de verdachtenmonitor: De Veiligheidshuizen IJsselland en Gelderland-Zuid volgen de verdachtenmonitor van ZSM (via BVH of BOSZ) op bepaalde, willekeurige, momenten en zijn dan direct op de hoogte van de verdachten die bekende klanten zijn van hen en instromen op ZSM.
- Het uitwisselen van NAW-gegevens van jeugdige verdachten met de burgemeester (oftewel een VHH-ambtenaar gemandateerd door de burgemeester) om te onderzoeken of er complexe problematiek is, waarbij een slimme combinatie van straf- en zorg-interventies nodig is om recidive te voorkomen door concrete afspraken te maken in een plan van aanpak in het veiligheidshuis.

Algemeen beeld bij het verloop van de pilot

Tijdens de regionale workshop is het algemene beeld ten aanzien van het verloop van de pilot in Oost-Nederland geïnventariseerd. Hierbij is naar onder andere naar voren gekomen dat ZSM inmiddels uit de opstartfase is waardoor ook meer ruimte ontstaat binnen ZSM om de aansluiting met de veiligheidshuizen te zoeken. Hierbij wordt een groot verschil tussen officieren waargenomen voor wat betreft het besef van de toegevoegde waarde van afstemming met veiligheidshuizen. Officieren die doordrongen zijn van het belang van de input van veiligheidshuizen, zoeken ook sneller die afstemming. Een belangrijk aandachtspunt blijft de terugkoppeling vanuit ZSM naar veiligheidshuizen. Aangezien deze terugkoppeling pas in de laatste fase van de pilot is geregeld, is in de pilotfase veel gebruikgemaakt van 'oude contacten / lijntjes'. De oude informatiekanaal die beschikbaar waren vóór de komst van ZSM, blijven als een soort 'bypass' in stand. Tegelijkertijd geven de betrokkenen uit de pilotregio aan dat steeds meer wordt gewerkt aan een gezamenlijke oplossing vanuit een gedeeld beeld op de het resultaat. Eén van de veiligheidshuizen geeft echter aan dat de fysieke scheiding tussen ZSM en de vijf veiligheidshuizen in Oost in combinatie met de grootte van de regio, afbreuk doet aan de efficiëntie van de informatie uitwisseling.

4.2. Bevindingen op procesmodel

Informatie-uitwisseling tussen ZSM en de veiligheidshuizen

Zoals hierboven genoemd kent de regio Oost-Nederland een virtuele informatie-uitwisseling in verschillende varianten en daarnaast informatie-uitwisseling door fysieke aansluiting van een vertegenwoordiger van één van de vijf veiligheidshuizen bij ZSM.

Virtuele informatie-uitwisseling

In Oost-Nederland was bij aanvang van de pilot sprake van een virtuele aansluiting. De veiligheidshuizen van Oost-Nederland hebben in Amazone de bekende verdachten gemarkeerd. Het streven in de pilotperiode was alle bekende verdachten ook daadwerkelijk correct in te voeren in Amazone. Hierin is een behoorlijke slag gemaakt. Sommige veiligheidshuizen hadden bij aanvang van de pilot al hun verdachten gemarkeerd en anderen hebben gedurende de pilot voor de invoer gezorgd. Er wordt weinig meer gemist, dit blijkt ook uit de feedback van de veiligheidshuizen.



Wel blijven de HIC-feiten buiten beeld omdat die niet op ZSM binnenkomen, maar op de CFO van het OM. Het CFO werkt niet met Amazone en weet dus bij instroom van die verdachte niet dat die persoon een bekende is van het veiligheidshuis met mogelijk een lopend plan van aanpak. De verbetering van de overdracht van informatie bij de HIC-feiten die via de CFO worden aangemeld, wordt de tweede helft van 2014 opgepakt. Voor criminele jeugdgroepen worden aparte overleggen georganiseerd in de veiligheidshuizen. De leden van criminele jeugdgroepen zijn daar dus wél bekend en de zaken komen óf via ZSM óf rechtstreeks via de zaaksofficier en secretaris binnen.

Het markeren van een verdachte in Amazone wordt gedaan door een politiemedewerker van het veiligheidshuis aangezien Amazone een politiesysteem is. De dat- en waarom-informatie is heel beknopt weergegeven in een zogenaamde slagzin. Het voordeel van markering in Amazone is dat deze gekoppeld is aan de verdachtenmonitor. Als een verdachte instroomt op ZSM, zou direct duidelijk moeten zijn dat er over deze persoon informatie is opgenomen in Amazone. Hierdoor hoeft niet bij elke verdachte een systeem geraadpleegd te worden. Bij elke instroom en dus ook de omvangrijke instroom van Oost is dat wenselijk, want het aantal benodigde handelingen wordt gereduceerd. In de praktijk komt het voor dat de markering in Amazone niet meteen zichtbaar is op de verdachtenmonitor, maar wel zichtbaar is op het informatieproduct (BVIB) van de politie.

Een ander voordeel van Amazone is dat alle veiligheidshuizen via de politie toegang hebben tot Amazone. Dit is van belang aangezien de veiligheidshuizen in Oost NL meerdere systemen gebruiken (onder andere GCOS, Conclusion, VIS2). Gedurende de pilot is echter meer bereidheid ontstaan om gezamenlijk één systeem te gebruiken, mits gegarandeerd is dat ZSM ook daadwerkelijk dit systeem raadpleegt. Voor het JCO+ overleg wordt wel regio breed GCOS gebruikt.

Kwaliteit van de informatie

Het nadeel van Amazone is echter dat de informatie over de verdachte beperkt is tot één kort stukje tekst, namelijk het advies van het veiligheidshuis wat te doen met de verdachte als deze instroomt op ZSM. De ervaring leert echter dat de benodigde informatie ook in enkele zinnen is samen te vatten. Gedurende de pilot is de kwaliteit van de informatie die in Amazone wordt ingevoerd, steeds verder verbeterd. Dit komt door feedback vanuit ZSM waardoor lessen worden getrokken voor een volgende keer. De slagzin / korte tekst moet bijvoorbeeld zo concreet mogelijk zijn en wordt bij voorkeur geformuleerd tijdens het casusoverleg in het veiligheidshuis en met input van de parketsecretaris. Als er een historie is van bestuurlijke informatie zoals een gebiedsverbod, samenscholingsverbod of huisverbod, dan voegen de veiligheidshuizen indien ze dit relevant vinden, toe aan de informatie in Amazone. Als het om actuele bestuurlijke informatie gaat, dan stelt de politie dit via BVH beschikbaar in ZSM.

Daarnaast heeft het themateam (de parketsecretarissen veiligheidshuizen) een telefonische bereikbaarheidsdienst. De ZSM-beoordelaar of -officier kan hiermee bellen bij vragen over verdachten die bekend zijn bij het veiligheidshuis of eventueel bij vragen over verdachten waarbij mogelijk sprake is van complexe problematiek. In de praktijk wordt de bereikbaarheidsdienst weinig gebeld. Het is de ervaring dat ZSM-officiërs die niet in het themateam zitten minder contact zoeken. Dit komt waarschijnlijk omdat ze onvoldoende op de hoogte zijn van de toegevoegde waarde van de input van het themateam en de integrale aanpak. Daar staat tegenover dat de bereikbaarheidsdienst niet gebied gebonden is, maar de hele regio Oost vertegenwoordigt. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat ze weinig aanvullende informatie / input over de casus beschikbaar hebben.

Gedurende de pilot zijn de volgende, aanvullende vormen van aansluiting getest

- Ad hoc meekijken op de verdachtenmonitor: De veiligheidshuizen IJsselland en Gelderland-Zuid volgen op bepaalde momenten de verdachtenmonitor van ZSM en zijn zodoende direct op de hoogte van de verdachten die bekende klanten zijn van hen en instromen op ZSM. Dit gebeurt door een politiemedewerker van het veiligheidshuis aangezien deze toegang heeft tot BOSZ en BVH. Gelderland-Zuid volgt proactief de eigen Top X lijst op deze manier. Aan de start van een dienst op het veiligheidshuis wordt ook gekeken wat er op ZSM is aangemeld tijdens sluiting. Zo kunnen de veiligheidshuizen zelf contact opnemen met ZSM om te controleren of ze op de hoogte zijn van de gegevens in Amazone. De ervaring is dat dit op prijs wordt gesteld door de ZSM beoordelaars. Deze methode is echter wel sterk afhankelijk van hoe goed de monitor gevolgd wordt op het veiligheidshuis en hoe proactief men er mee omgaat. In de huidige praktijk fungeert deze methode als vangnet voor als de afgesproken afspraken over Amazone niet gevolgd worden.



- Fysieke aansluiting: veiligheidshuis NOG levert gedurende enkele weken een procesmanager (in totaal drie) die op de ZSM-locatie zal onderzoeken op welke wijze hij / zij informatie kan verrijken en input kan leveren aan het afstemmingsoverleg van ZSM. De test bestaat er uit dat de procesmanager gedurende drie maanden op ZSM aanwezig is om voldoende ervaringen met deze vorm van aansluiting op te doen. Omdat de screening en autorisatie van de procesmanagers langer duren dan voorzien, zijn er geen ervaringen met deze werkwijze die in de evaluatie gebruikt kunnen worden. De aanname is dat indien de terugkoppeling vanuit ZSM aan de veiligheidshuizen goed wordt geregeld, de behoefte aan fysieke aansluiting afneemt. Er is nog wel behoefte bij een aantal veiligheidshuizen om aan de ZSM-tafel te zitten voor de inhoudelijke inbreng bij de interventies en de toegang tot het netwerk van het veiligheidshuis en de gemeenten en zorgpartners. Niet alle veiligheidshuizen en gemeenten in Oost-Nederland hebben echter deze behoefte. De meerwaarde van deze fysieke vorm van aansluiting kan nu nog niet worden beschreven aangezien de test ten tijde van schrijven van de evaluatie nog niet was afgerond.
- Daarnaast maken de gemeenten gebruik van de mogelijkheid die het OM binnen de pilot heeft geboden om NAW-gegevens van jeugdige verdachten te verstrekken aan de burgemeester (oftewel een ambtenaar gemandateerd door de burgemeester of aan het veiligheidshuis indien het samenwerkings- en privacyconvenant hierin voorziet) zodat er aangegeven kan worden of er bijzondere omstandigheden / veiligheidsvraagstukken spelen rondom die persoon. Zo ja, dan kan het veiligheidshuis een plan van aanpak formuleren voor een slimme combinatie van straf- en zorg-interventies met als doel recidive te voorkomen. In feite functioneert deze werkwijze als vangnet totdat gemeenten zelf tijdig proactief hun klanten bekend maken / markeren bij ZSM. De veiligheidshuizen geven aan dat zij de NAW-gegevens belangrijk achten, mede omdat de toevoer van jeugdzaken naar veiligheidshuizen afneemt. De burgemeesters ontvangen deze gegevens achteraf, één keer per maand. Daarmee kunnen ze binnen ZSM niet een andere beslissing nemen, maar kan achteraf vastgesteld worden om de jongere mogelijk in aanmerking komt voor verdiepende casusoverleg in het veiligheidshuis.

Aanvullende (zorg)informatieverrijking voor huiselijk geweld-zaken via het veiligheidshuis:

Van oktober 2013 tot 1 december 2013 is in de veiligheidshuizen Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid een werkwijze getest rondom huiselijk geweld. Hierbij is onderzocht of het betrekken van zorg gerelateerde informatie bijdraagt aan een andere afdoeningsbeslissing door de OvJ indien de OvJ voornemens is een voorwaardelijk sepot op te leggen.

De huiselijk geweld-zaken waarbij de voorgenomen beslissing van de ZSM-officier een voorwaardelijk sepot was, werden vanuit ZSM per e-mail voorgelegd aan het veiligheidshuis voor informatieverrijking. Het veiligheidshuis stuurde binnen vijf werkdagen na afloop van de screening die gericht is op een betere risicotaxatie, via e-mail een advies naar de bereikbaarheidsdienst van het parket (themateam). De bereikbaarheidsdienst van het themateam legde dit advies (schriftelijk) voor aan een ZSM-OvJ die vervolgens de eindbeslissing nam. In deze periode zijn 15 zaken op deze manier verrijkt met zorginformatie. In vier zaken (dus 25%) heeft dit geleid tot een andere beslissing van de ZSM-officier. Dit heeft ook geleid tot het inzicht dat gedurende het strafproces de informatie ook betrokken kan worden bij de afdoening.

De meerwaarde van de bespreking in een screeningsoverleg in het veiligheidshuis (zorgverrijking) is vooral gelegen in meer op maat gerichte bijzondere voorwaarden bij schorsing voorlopige hechtenis of bij een voorwaardelijk sepot en een eerste scan op de leefgebieden zodat een passende interventie opgelegd kan worden. Zo is een agressieregulatietraining minder relevant indien betrokkene een achterliggend probleem heeft, zoals een verslaving. Kortom, juist bij een voorwaardelijk sepot kan je de reeds aanwezige hulpverlening in een systeem ondersteunen c.q. versterken.

Daarnaast hielp de informatie vanuit ZSM (onder andere de overwegingen van de reclassering op de ZSM-werkmap) het veiligheidshuis bij het opzetten van hulpverlening aan gezin / systeem.

De kwaliteit van de officieren op ZSM en hulpofficieren bij de politie is van groot belang bij het ontsluiten van contextinformatie. Hulpofficieren zouden in de ZSM-werkmappen moeten zorgen voor voldoende contextinformatie, vooral tijdens de nachtdiensten. Binnen ZSM zijn goede ervaringen opgedaan met het terugsturen van de aangemelde zaken uit de nachtdienst indien deze te weinig contextinformatie bevatte. De desbetreffende hulpofficier wordt ook hierop aangesproken en aangestuurd. Het veranderen van dit gedrag kost echter tijd omdat de regio groot is en het aantal hulpofficieren omvangrijk. Overdag moet de ZSM-officier zoveel mogelijk doorvragen op de context van de verdachte en het slachtoffer.

Om meer inzicht te krijgen in het belang van de lokale context gaan binnenkort enkele ZSM-officieren een veiligheidshuis bezoeken om wederzijds begrip en daardoor betere communicatie te bevorderen.



Signaleren complexe ketenoverstijgende problematiek

In de pilotperiode van 1 september 2013 tot en met 28 februari 2014 zijn er 45 meldingen vanuit ZSM bij de veiligheidshuizen geregistreerd. Dit is minder dan 1 procent van de instroom bij ZSM. Hierbij moet worden aangetekend dat dit niet vanaf het begin van de periode is bijgehouden. De meeste veiligheidshuizen zijn hier in november mee gestart, de rest is later gestart. Toch komt het aantal overeen met het gevoel van de veiligheidshuizen dat er nauwelijks meldingen vanuit ZSM voorkomen. De veiligheidshuizen zien het daardoor ook als hun rol om zaken te 'halen' als dat nodig is, ook worden er zaken via de RvdK aangemeld bij het veiligheidshuis.

In Oost-Nederland is bij aanvang van de pilot de nadruk gelegd op het bevorderen van de competenties van de professionals om complexe en ketenoverstijgende problematiek te herkennen.

Er zijn echter grote verschillen in 'mindset' en ervaring van ZSM-medewerkers. Professionals met relaties in of eerdere ervaringen met veiligheidshuizen zijn veel alerter op de mogelijkheid om bij complexe zaken het veiligheidshuis te betrekken bij de oordeelsvorming.

Administratieve lasten

Veiligheidshuizen moeten de bekende verdachten markeren in Amazone. Die handeling leidt niet tot onevenredig meer belasting voor het veiligheidshuis als eenmaal de achterstand is weggewerkt. Voor ZSM zijn de administratieve lasten voor deze wijze van virtuele aansluiting ook beperkt. Er is namelijk sprake van een signaleringsfunctie in Amazone waardoor niet voor elke ZSM-verdachte een systeem geraadpleegd hoeft te worden. De terugkoppeling vanuit ZSM aan de veiligheidshuizen is nog niet goed georganiseerd. Hierdoor blijven de administratieve lasten voor ZSM beperkt. Voor de veiligheidshuizen betekent dit echter extra administratieve lasten omdat zij steeds BOSZ moeten monitoren om te vernemen of hun verdachten zijn ingestroomd op ZSM en wat daarmee is gebeurd.

Doorlooptijd

De virtuele wijze van informatie-uitwisseling leidt niet tot vertraging van het besluitvormingsproces binnen ZSM en daarmee tot langere doorlooptijden.

Betekenisvolle interventies

Het belangrijkste is dat er een passende interventie wordt toegepast met als doel recidive te voorkomen. Creatieve afdoeningen zijn hierbij erg belangrijk, soms kan een straatverbod of het inschakelen van een leerplichtambtenaar een veel passendere afdoening zijn dan een strafrechtelijke interventie.

Het aantal creatieve oplossingen is volgens de betrokkenen in de pilot echter nog laag. Er zouden meer zaken op de afstemmingstafel behandeld kunnen worden, waarbij een andere mix van interventies wordt ingezet. Vanuit ZSM wordt geen combinatie gemaakt met bestuurlijke instrumenten zoals een gebiedsverbod, samenscholingsverbod of huisverbod, terwijl dat wel een betekenisvolle interventie kan zijn.

Voorbeelden van interventies in de pilotperiode:

Een vrouw is aangehouden voor winkeldiefstal (noodlamp weggenomen bij de Praxis) en voorgeleid door de dienstdoende hulpofficier van Justitie. Ze vertelde al bij de voorgeleiding dat ze de dag erop voor het eerst sinds tijden haar kinderen weer zou zien. Aangezien ze geen geld had voor een treinkaartje had ze de lamp gestolen om vervolgens deze 'in te wisselen' voor geld. De verdachte was toen 27 jaar oud, heeft vijf kinderen die allen uit huis geplaatst zijn (in vijf verschillende gezinnen). Haar ex had negen maanden vastgezeten voor huiselijk geweld. Ze was ten tijde van de diefstal zwervende omdat ze in Almelo uit haar woning was gevlucht omdat haar ex daar weer wilde wonen. De verdachte had een schuld van € 100.000, en had enkele dagen voor de diefstal zelf het initiatief genomen om hulp te zoeken bij een stichting voor (lichte) verstandelijke en/of meervoudige beperking). Vorenstaande informatie was allemaal terug te vinden in BVH. Al met al dus een zorgelijke situatie.

De verdachte was al aangemeld bij ZSM en er was tevens al contact geweest met het OM naar aanleiding van de verklaring van verdachte, toen de hulpofficier van de politie belde met de dienstdoende OvJ bij ZSM. De OvJ wilde in eerste instantie de winkeldiefstal af doen met een geldboete want "de verdachte had niet veel documentatie en het was een simpele winkeldiefstal". In Amazone stond bovengenoemde informatie niet omdat ze (simpel gezegd) niet onder één van de doelgroepen viel. De huiselijk geweld-zaak waarvoor haar ex negen maanden vast had gezeten was nog vóór de start van ZSM waardoor die informatie niet in Amazone vermeld stond. Nadat de ZSM OvJ kennis heeft genomen van de zorgelijke privéomstandigheden en het feit dat ze zelf al het initiatief had genomen om hulp te zoeken, is besloten de zaak door te verwijzen aan het veiligheidshuis voor een verder traject (voorgesteld is een voorwaardelijke straf met verplicht hulpverleningstraject).



Terugkoppeling vanuit ZSM aan het veiligheidshuis:

Voor de terugkoppeling van ZSM aan veiligheidshuizen waren tot voor kort nog geen sluitende afspraken gemaakt. De veiligheidshuizen moesten zelf via de politiemedewerker in BOSZ zoeken naar hun klanten die mogelijk zijn ingestroomd op ZSM om te vernemen wat hiervan de uitkomst is. Daarnaast is er sprake van ad hoc terugkoppeling op basis van informele relaties.

Tijdens de evaluatiebijeenkomst van de pilot is een nieuwe werkwijze bedacht voor de terugkoppeling, namelijk een e-mail aan elk veiligheidshuis op basis van de 'hit' in Amazone. Deze werkwijze is inmiddels geïmplementeerd. Het betreft hier alleen 'dat'-informatie. Er wordt niet teruggemeld wat de inhoud van de interventie is.

4.3. Geleerde lessen en adviezen

Tijdens de regionale workshop zijn er door de professionals van Oost-Nederland geleerde lessen en adviezen geformuleerd. Deze lessen en adviezen zijn gericht aan andere regio's die aan de slag gaan met het vormgeven van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

- De informatie van veiligheidshuizen kan een zaak verrijken en een officier informeren, zo kan er een passendere beslissing genomen worden. Dat betekent dat het ook van belang is om te investeren in deze informatie-uitwisseling.
- De ervaringen met de jeugdtafel binnen ZSM in Oost-NL zijn positief ten aanzien van de interactie tussen de Raad en OM. Misschien kan een thematafel / kwetsbare groepen-tafel / PGA-tafel binnen ZSM worden ingericht waarbij gericht aandacht is voor alle zaken die complex en ketenoverstijgend zijn. Deze behoefte wordt echter niet door alle veiligheidshuizen gedeeld.
- Er moet meer geïnvesteerd worden in de actieve terugkoppeling vanuit ZSM aan de veiligheidshuizen.



5. Pilotregio Zeeland - West-Brabant

5.1. Kenmerken van de regio

Algemene kenmerken

- In de pilotregio zijn vier veiligheidshuizen betrokken: Veiligheidshuis Breda, Zorg- en Veiligheidshuis De Markiezaten (Bergen op Zoom) Veiligheidshuis Zeeland en Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant (Tilburg). In de regio is één ZSM-locatie betrokken (gehuvest in Breda). In het vervolg van het voorliggende document wordt gesproken over het veiligheidshuis; daarmee wordt een veiligheidshuis of Zorg- en veiligheidshuis bedoeld zoals hiervoor beschreven.
- De pilot in Zeeland - West-Brabant richt zich op een systeemgerichte aanpak bij huiselijk geweld-zaken. Aan het eind van dit hoofdstuk (pagina 29) is een routekaart opgenomen waarin de werkwijze voor Zeeland - West-Brabant is beschreven. Zoals in de routekaart beschreven, wordt er onderscheid gemaakt tussen 'lichte' en 'zware' huiselijk geweld-zaken. (Zie de routekaart voor een toelichting op 'licht' en 'zwaar'). Alle huiselijk geweld-zaken worden besproken in een multidisciplinair overleg op het veiligheidshuis met het doel zorginformatie te ontsluiten, eventuele zorg vast op te starten en een advies ten behoeve van een eventuele TOM-zitting op te stellen. Bij de 'lichte' zaken neemt ZSM - mede op basis van de informatie die van het veiligheidshuis beschikbaar is - een afdoeningsbeslissing en neemt het veiligheidshuis vervolgens de genomen beslissing ter kennisname aan bij de bespreking in het veiligheidshuis. Voor 'zware' zaken geldt dat het veiligheidshuis een advies meegeeft aan ZSM ten behoeve van de afdoeningsbeslissing. In deze gevallen wordt de zaak dus vóór de afdoeningsbeslissing in het veiligheidshuis besproken.
- Doelgroep: Bij aanvang van de pilot is gekozen voor de systeemgerichte aanpak doelgroep huiselijk geweld.
- De pilot in Zeeland - West-Brabant is gericht op huiselijk geweld-zaken. De ervaring van de betrokkenen binnen de pilots is echter dat de afspraken die zijn gemaakt over de informatie-uitwisseling ook op andere doelgroepen toepasbaar zijn (of ook voor andere doelgroepen werkbaar zijn). De systematiek zoals beschreven in dit verslag voor de uitwisseling wordt dan ook voor andere doelgroepen dan huiselijk geweld benut.

Kwantitatieve bevindingen

Gedurende de pilot is een monitor bijgehouden waarin is gemeten welk deel van de instroom bij ZSM op het moment van instromen reeds een bekende van het veiligheidshuis was. In deze periode september 2013 tot en met februari 2014 was ongeveer 20% van de instroom op ZSM een bekende van een van de veiligheidshuizen.

De cijfers in de monitor zijn tot stand gekomen door in de genoemde periode alle ingestroomde verdachten die in BOSZ zijn geregistreerd te vergelijken met de personen die volgens GCOS ooit in een casusoverleg zijn besproken. De koppeling tussen de twee databases is gemaakt op basis van BSN. Wanneer een BSN uit BOSZ overeenkomt met een BSN uit GCOS wordt dit als een ingestroomde verdachte gedefinieerd die bekende is van het veiligheidshuis. De monitor heeft betrekking op alle type zaken en casusoverleggen en gaat dus verder dan de pilot in Zeeland - West-Brabant die is gericht op huiselijk geweld. Bovendien zijn ook 'oude' zaken meegenomen die onder het doelgroepenbeleid in GCOS zijn ingevoerd. De cijfers geven dan ook geen duidelijkheid over het aantal ingestroomde huiselijk geweld-zaken dat reeds bekend was bij een veiligheidshuis.

September 2013 t/m april 2014	Meerderjarig		Minderjarig		Totaal	
Ingestroomd op ZSM	7400	88%	1037	12%	8437	100%
Eerder bekend bij het veiligheidshuis	1450	20%	250	24%	1700	20%
Verdeling per veiligheidshuis:						
Veiligheidshuis Breda	298	21%	37	15%	335	20%
Veiligheidshuis district Bergen op Zoom	262	18%	25	10%	287	17%
Veiligheidshuis Zeeland	296	20%	64	26%	360	21%
Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant	594	41%	124	50%	718	42%



De monitor is afhankelijk van de betrouwbaarheid van BOSZ en GCOS. BOSZ wordt door de pilotorganisatie van Zeeland - West-Brabant als betrouwbaar beschouwd. Zij tekenen bij GCOS echter aan dat het systeem pas recent in gebruik is genomen en dat niet alle bekende klanten er al in staan. Dit heeft tot effect dat het gepresenteerde percentage van de instroom dat bekend is van het veiligheidshuis waarschijnlijk een onderschatting is. De mate van onderregistratie in GCOS is onbekend.

Algemeen beeld ten aanzien van het verloop van de pilot

Alle betrokken partijen geven aan dat de pilots hebben bijgedragen aan het verkrijgen van inzicht en begrip in elkaars werkwijze. De werkbezoeken die op ZSM zijn georganiseerd hebben hierin positief bijgedragen. De partners zijn er door de gezamenlijke inrichting (vaststelling én bijstelling) van de routekaart in geslaagd om elkaar te vinden in de formulering van criteria en processtappen volgend op een aanhouding huiselijk geweld.

Bij aanvang van de pilots was er bij een aantal partijen (waaronder politie) weerstand ten aanzien van de beoogde werkwijze. Gedurende de pilots is deze weerstand afgenomen. Er is meer begrip ontstaan tussen ZSM en veiligheidshuizen. Tevens geven de betrokken partners aan dat er gedurende de pilot gedachtevorming heeft plaatsgevonden ten aanzien van wat de betrokken partners verstaan onder een 'betekenisvolle interventie'.

Het is belangrijk om met de betrokken partijen procesafspraken te maken gericht op de aansluiting ZSM en veiligheidshuis. Echter, naast goede procesafspraken is het essentieel dat betrokken professionals de 'juiste attitude' hebben ten aanzien van het realiseren van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. Het is belangrijk dat professionals met de juiste mindset op zowel ZSM als op de veiligheidshuizen naar zaken kijken en waar nodig en mogelijk elkaar informeren en informatie ophalen.

Zorgpartners geven aan het belangrijk te vinden om de informatie vanuit ZSM in bepaalde situaties te ontvangen. Deze terugkoppeling is op dit moment nog kwetsbaar en niet goed georganiseerd. De partners uiten hun zorg op dit punt. Het is erg belangrijk dat deze terugkoppeling verder wordt uitgewerkt en goed geborgd wordt.

5.2. Bevindingen op procesmodel

Informatie-uitwisseling tussen ZSM en de veiligheidshuizen

Zoals aangegeven worden alle zaken met huiselijk geweld besproken in het veiligheidshuis. Op pagina 1 is beschreven dat er wordt gewerkt met criteria voor 'zware' en 'lichte' huiselijk geweld-zaken. Bij instroom van een 'zware zaak' op ZSM meldt ZSM dit aan het veiligheidshuis en de volgende dag ontvangt ZSM van het veiligheidshuis een in het veiligheidshuis afgestemd advies. Hierbij heeft het veiligheidshuis beschikbare informatie over de zaak verdelend met inbreng van de verschillende (zorg)partners. De afdoening vindt plaats bij ZSM. Bij 'lichte' huiselijk geweld-zaken wordt de beslissing op ZSM genomen, of er wordt gekozen voor een TOM-zitting zodat in de tussentijd voldoende gelegenheid is voor het toevoegen van informatie van het veiligheidshuis. In de praktijk wordt flexibel omgegaan met deze werkwijze. Wanneer de tijd en de werkdruk op ZSM het toelaat, wordt soms ook bij de 'lichte' zaken het veiligheidshuis gevraagd om verdeling van informatie. Het gaat hierbij dan om extra inspanning van ZSM boven op de afspraken in de routekaart.

Het veiligheidshuis voert in GCOS het plan van aanpak in wat op ZSM geraadpleegd wordt.

Naast de informatie die wordt opgehaald uit GCOS, wordt binnen de pilot gewerkt met een zogenoemde fysieke uitwisseling. Er wordt gewerkt met een 'intermediair' namens de veiligheidshuizen op ZSM. Deze rol van intermediair wordt ingevuld door de parketsecretarissen van het veiligheidshuis die tijdens kantoortijden diensten draaien op ZSM. Hierdoor is er een 'directe lijn' met het veiligheidshuis. De parketsecretaris van het veiligheidshuis die op ZSM dienst heeft, neemt bij relevante zaken contact op met de parketsecretaris van het veiligheidshuis om te achterhalen of er informatie bij het veiligheidshuis bekend is over de betreffende verdachte én wat deze informatie betreft. Indien er geen informatie beschikbaar is op het veiligheidshuis kan de parketsecretaris op het veiligheidshuis direct de informatie aan ZSM terugkoppelen. In geval er wel informatie bekend is, geeft de parketsecretaris van het veiligheidshuis vaak aan dat de zaak besproken wordt op het veiligheidshuis in multidisciplinair overleg en wordt afgesproken dat een paar uur later een terugkoppeling van de bespreking volgt aan ZSM.



Omdat deze werkwijze goed is bevallen, is de afspraak gemaakt dat parketsecretarissen van de veiligheidshuizen en parketsecretarissen van ZSM gedurende een bepaalde periode met enige regelmaat elkaars overleggen bijwonen. Het werken in deze 'duo's' stimuleert het verkrijgen van inzicht in elkaars werkwijze en draagt bij aan ontwikkeling van kennis en de gewenste attitude van professionals gericht op het realiseren van een goede aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

De betrokken partners merken als aandachtspunt op dat de integrale weging van informatie gedurende de pilotperiode veelal afhankelijk is van persoonlijke contacten en korte lijntjes tussen betrokkenen. Het behouden van goede contacten in de beide netwerken is belangrijk.

Het is belangrijk dat de informatie die de veiligheidshuizen verstrekken aan ZSM aan bepaalde eisen voldoet. Ook is het belangrijk dat de informatie van ZSM aan de veiligheidshuizen op een bepaalde manier is opgebouwd.

Administratieve lasten

De werkwijze gericht op de uitwisseling van informatie tussen ZSM en veiligheidshuizen leidt tot extra werklast voor zowel ZSM als de veiligheidshuizen.

- ZSM:
 - Het raadplegen van GCOS kost tijd. Een aandachtspunt voor ZSM is de vraag welke functionaris standaard GCOS zou moeten checken op ZSM, hoeveel tijd hiermee gemoeid is en wat het oplevert.
 - Het verzorgen van de terugkoppeling aan veiligheidshuizen.
- Veiligheidshuizen:
 - Het vullen van het plan van aanpak in GCOS kost extra tijd.
 - Het directe overleg in multidisciplinair verband is tijdrovend.
 - Het ontvangen en verwerken van de terugkoppeling van ZSM.

Een aandachtspunt is het 'slim' organiseren van de terugkoppeling op ZSM. Het is ondoenlijk voor het OM om in verschillende systemen de terugkoppeling te moeten registreren. Er dient een werkwijze ontwikkeld te worden waarin het OM de registratie met zo weinig mogelijk administratieve handelingen vastlegt en het veiligheidshuis met zo weinig mogelijk administratieve handelingen de informatie van het ZSM ontvangt en een goede monitoring hierop kan inrichten. Een ander punt waarop minder dubbel werk kan worden gedaan is het op meerdere plekken uitvoeren van dezelfde handelingen, omdat men niet volledig vertrouwt op het naleven van afspraken door anderen. Doordat het vertrouwen tussen ZSM en de veiligheidshuizen groeit ontstaat er ook minder behoefte om zelf nogmaals werk uit te voeren dat elders ook al is gedaan.

Daarnaast geldt dat scholing en expertisebevordering voor zowel ZSM als veiligheidshuizen georganiseerd is en in de toekomst aandacht dient te blijven voor scholing. Ten behoeve van de pilots is tevens de projectgroep ingericht, hetgeen voor de betrokkenen tijdrovend is geweest.

Doorlooptijden

De wijze van informatie-uitwisseling doet geen afbreuk aan de ZSM-werkwijze. De wijze waarop de informatie-uitwisseling is geregeld biedt genoeg mogelijkheden om binnen een week op ZSM een beslissing te nemen.

Betekenisvolle interventies

De betrokken partners op ZSM ervaren de meerwaarde van de informatie die het veiligheidshuis aanlevert bij het nemen van de beslissing op ZSM. Ten eerste geven ze aan dat het zinvol en goed is om te weten welke zorgtrajecten en/of overige trajecten lopen bij een verdachte. Bij het bespreken van een aanhouding op ZSM is de informatie vanuit de zorg waardevol om een scenario te bepalen hoe verder te gaan, waarbij het veiligheidshuisaspect meegenomen wordt.

Ten tweede geven de partners aan dat ze door de informatie van het veiligheidshuis worden uitgedaagd om op een andere manier te kijken naar de zaak bij het beoordelen. Er wordt op basis van alle informatie gezamenlijk bekeken welke interventies helpend zouden zijn in een casus om huiselijk geweld te stoppen. De informatie leidt niet altijd tot een wezenlijk andere beslissing maar draagt wel bij aan het leveren van meer maatwerk bij een zaak. Zo wordt er bijvoorbeeld op basis van de informatie een adviesrapportage aangevraagd door het OM. Ook draagt de informatie bij aan meer creativiteit in de beslissingen. Zo wordt er bijvoorbeeld geëxperimenteerd met het vaker toepassen van een gedragsaanwijzing. De ervaringen zijn met name opgedaan met volwassenen, wat een effect is van de keuze voor de doelgroep huiselijk geweld in de pilot.



Terugkoppeling van informatie van ZSM aan veiligheidshuis

Nadat op ZSM een beslissing is genomen, vindt de terugkoppeling over deze beslissing aan het veiligheidshuis plaats via e-mail. Deze werkwijze wordt door de betrokkenen als 'ondoenlijk' ervaren. De werkwijze is belastend voor de parketsecretarissen op ZSM, aangezien zij informatie tweemaal moeten vastleggen (eigen systeem en een e-mail aan het veiligheidshuis). Tevens wordt aangegeven dat de terugkoppeling van ZSM naar het veiligheidshuis nog niet altijd goed verloopt. Hierdoor heeft het veiligheidshuis onvoldoende zicht op de besproken zaken op ZSM en de genomen beslissingen op ZSM. Om toch deze informatie te verkrijgen inventariseert de projectgroep van de pilot de mogelijkheden om een werkwijze te ontwikkelen waarbij via een centrale e-mailbox en/of het bedrijfsbureau van het veiligheidshuis de informatieverzoeken van ZSM aan het veiligheidshuis verlopen. De betrokkenen bij de pilot geven aan het wenselijk is om landelijk aanpassingen in GCOS door te voeren om de terugkoppeling beter te organiseren en de veiligheidshuizen zodoende beter te ondersteunen.

5.3. Geleerde lessen en adviezen

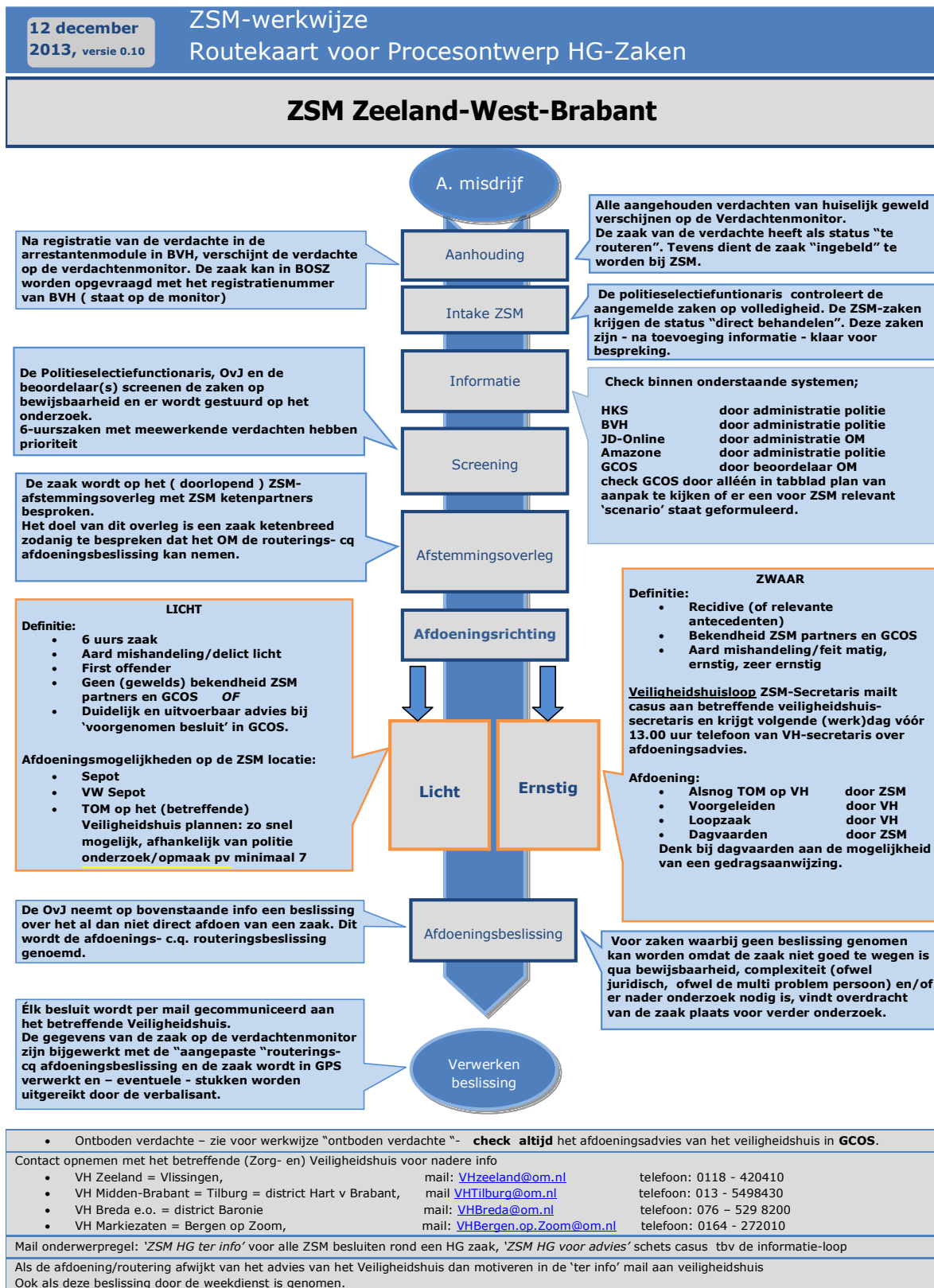
Tijdens de regionale workshop zijn er door de professionals van Zeeland - West-Brabant geleerde lessen en adviezen geformuleerd. Deze lessen en adviezen zijn gericht aan andere regio's die aan de slag gaan met het vormgeven van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

- Zorg dat de werkprocessen tussen ZSM en veiligheidshuizen zoveel mogelijk op elkaar zijn afgestemd en zorg voor één uniform werkproces voor ZSM. (Dus niet voor ieder veiligheidshuis een afzonderlijk proces gericht op de aansluiting ZSM en veiligheidshuis).
- Borg dat de afstemming tussen ZSM en veiligheidshuizen is georganiseerd via de bestaande structuren.
- Naast werkprocessen is het belangrijk om te werken aan expertisebevordering bij de betrokken professionals. Organiseer werkbezoeken aan ZSM of organiseer het werken in 'duo's' waarbij een professional van ZSM gedurende een bepaalde periode met enige regelmaat meedraait met een professional werkzaam op het veiligheidshuis.
- Monitoring is belangrijk om te sturen op het goed uitvoeren van de werkafspraken. Echter, het inrichten van monitoring is lastig gebleken en zeer tijdrovend.
- Besteed bij de doorontwikkeling aandacht aan decentralisaties. De ontwikkelingen gericht op onder meer transitie jeugdzorg zorgt ervoor dat er bijvoorbeeld andere vindplaatsen voor complexe en ketenoverstijgende problematiek naast ZSM belangrijk worden.
- Zorg ervoor dat GCOS dusdanig verbeterd wordt dat de aansluiting ZSM en veiligheidshuis op alle fronten geautomatiseerd kan worden en waarmee dan de juiste zaaks- en managementinformatie kan worden vergaard en gedeeld.



Bijlage bij de bevindingen van Pilotregio Zeeland - West-Brabant:

Routekaart voor procesmodel huiselijk geweld-zaken:





De betrokkenen in Zeeland - West-Brabant hebben aangegeven dat de routekaart voortdurend verfijnd wordt aan de hand van actuele ontwikkelingen en ervaringen. De decentralisaties in het sociale domein zullen eveneens blijvende aanpassingen van de routekaart vereisen⁷.

⁷ In Zeeland-West Brabant worden nog strafrechtelijke beslissingen zaken op het veiligheidshuis afgedaan. In het Landelijk Kader veiligheidshuizen wordt uitgegaan van het ontwikkelen van een plan van aanpak in de netwerk omgeving van het veiligheidshuis en wordt de strafrechtelijke beslissing door het OM genomen.



6. Pilotregio Rotterdam

6.1. Kenmerken van de regio

Algemene kenmerken

- De pilotregio Rotterdam-Rijnmond kent twee veiligheidshuizen: Veiligheidshuis Rotterdam⁸ en het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid⁹. De twee veiligheidshuizen richten zich hoofdzakelijk op complexe, ketenoverstijgende problematiek van een aantal doelgroepen:
 - Het Veiligheidshuis Rotterdam richt zich op criminele en overlastgevende jeugd, huiselijk geweld, zeer actieve veelplegers (ZAVP), stelselmatige daders (SD), JOVO (18-23 jarigen met status VP/ZAVP/SD), 'potentials' (doorstromer uit PGA jeugd met zes of meer processen-verbaal, maar nog net geen veelpleger), de HIT-ers (Rotterdamse top 600: overvallers, woninginbrekers en straatrovers), PGA overlastgevers (kanton aanpak), BIJ en nazorg meerderjarige ex-gedetineerden.
 - Het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid richt zich op de volgende doelgroepen: veelplegers, daders, slachtoffers en eventuele gezinsleden van huiselijk geweld, criminele en overlastgevende jeugd, overlastgevende volwassenen en nazorg ex-gedetineerden¹⁰.
- Het Rotterdamse model is ontstaan vanuit de problematiek in deze regio, met als doel 'draaideur' criminaliteit tegen te gaan. Denk hierbij aan de aanpak van de top 700 (verslaafde) veelplegers en de aanpak van huiselijk geweld. De huiselijk geweldpleger, de veelpleger én hun slachtoffer(s) bleken profijt te hebben van een aanpak waarbij de geweldpleger met een strafrechtelijke stok achter de deur naar de hulpverlening werd gestuurd met als doel het gedrag in positieve zin te veranderen. De historie van deze integrale aanpak is uitgemond in een ZSM en VH die in een nauwe verbinding staan, wat duidelijk tot uitdrukking komt in de gezamenlijke huisvesting van ZSM en VH in Rotterdam en de korte lijnen met het veiligheidshuis in Dordrecht.
- In Rotterdam zitten BJZ, de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle a/d IJssel aan de ZSM-tafel. Belangrijkste bijdrage van de gemeente hierbij is het zicht op de (mogelijke) achterliggende problematiek van de dader, waardoor deze tot het plegen van delict(en) is gekomen. In de aanpak wordt rekening gehouden met de achterliggende problematiek op de leefgebieden financiën, school / werk, gezondheid, gezin, huisvesting, sociale omgeving, vrije tijd en eventuele aansluitende problematiek. Daarnaast is ook het doel dat een systeemgerichte (lees: gezinsgerichte) insteek op de verschillende leefgebieden binnen ZSM+ voorkomt dat ook broertjes, zusjes of kinderen van daders het gegeven voorbeeld zullen volgen en overlast of criminaliteit gaan plegen.
- De ketenpartners concluderen met elkaar of de aanpak binnen ZSM voldoende is om recidive tegen te gaan of dat er een persoonsgericht plan van aanpak moet worden opgesteld. Op niet complexe personen wordt volstaan met een strafrechtelijke of alternatieve afdoeningsbeslissing, mogelijk gecombineerd met een aanvullende interventie. Voor personen met geconstateerde complexe problematiek wordt een strafrechtelijke of alternatieve afdoeningsbeslissing bepaald en wordt de casus doorgezet naar het veiligheidshuis ten behoeve van een persoons- en/of systeemgericht plan van aanpak.
- De doelstelling van ZSM+ is het creëren van een betere informatiepositie binnen ZSM gericht op:
 - meer betekenisvolle (strafrechtelijke) afdoeningen die aansluiten op de context van de persoon;
 - meer aanvullende en alternatieve interventies (waaronder gemeentelijke en bestuurlijke instrumenten);
 - een betere triage om complexe casussen door te verwijzen naar het veiligheidshuis.

⁸ De volgende gemeenten zijn vertegenwoordigd in dit veiligheidshuis: Rotterdam, Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Ridderkerk, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, West-Voorne.

⁹ De volgende 17 gemeenten zijn vertegenwoordigd in dit Veiligheidshuis Alblasserdam, Binnenmaas, Cromstrijen, Dordrecht, Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Korendijk, Leerdam, Molenwaard, Oud-Beijerland, Papendrecht, Sliedrecht, Strijen, Zederik, Zwijndrecht.

¹⁰ Bron: <http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/veiligheidshuizen/dordrecht/vhh-zh-z-brochure.pdf>



- Wijze van informatie-uitwisseling: de regio Rotterdam kent een combinatie van een virtuele informatie-uitwisseling en informatie-uitwisseling ZSM – VH door fysieke aansluiting via de zogenaamde ZSM+ variant:
 - *Virtuele informatie-uitwisseling:*
Binnen ZSM+ markeren de ketenpartners in de A&T (hierna: Afdoening & Triage) module (een voor Rotterdam op maat gemaakte module in het bestaande systeem PGA) de dat- en wat-informatie over de verdachten¹¹. Dit informatiesysteem wordt ook gebruikt in de beide veiligheidshuizen en op ZSM waardoor er een directe koppeling van informatie kan plaatsvinden.
 - *Fysieke aansluiting:*
de informatie-uitwisseling via fysieke aansluiting loopt als volgt:
 1. Personeel: de gemeentelijke interventiespecialist (de GGD-er voor meerderjarigen, GIS-er voor jeugd of medewerker ASHG), de medewerker van BJJ / WSG nemen naast de reguliere ZSM-ketenpartners (politie, OM, RvdK, 3RO en SHN), deel aan het afstemmingsoverleg. Voor de zaken uit Zuid-Holland Zuid vindt dit afstemmingsoverleg binnen kantooruren deels virtueel plaats: het afstemmingsoverleg van ZSM+ wordt via videoverbinding uitgebreid met politie ZHZ, BJJ, gemeente en een administratieve medewerker uit het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid.
M.a.w.: het overleg wordt met één à twee deelnemers (BJJ / WSG en/of een GIS-ser), afhankelijk van het type zaak, uitgebreid.
 2. ICT en huisvesting: in Rotterdam is naast een personele aansluiting tussen veiligheidshuis en ZSM, ook sprake van een aansluiting ten aanzien van ICT (PGA-systeem) en huisvesting doordat het Veiligheidshuis Rotterdam en ZSM fysiek in één gebouw zijn ondergebracht.

Kwantitatieve bevindingen

ZSM+ Rotterdam: In de meetperiode, 1 oktober 2013 – 1 april 2014 (zes maanden) zijn binnen ZSM Rotterdam 10.100 zaken ingestroomd (betreft 8.980 unieke personen). 3.444 zaken hiervan betreffen huiselijk geweld, minderjarigen, veelplegers. Bij de afstemming van deze zaken binnen ZSM zijn, naast de ZSM ketenpartners, één of twee extra functionarissen vanuit gemeente en BJJ / WSG, aangeschoven (plus variant van ZSM). In deze 3.444 zaken hebben BJJ en gemeente binnen zes uur informatie uit de niet-justitieketen ingebracht, zeven dagen per week. In 1.674 van de 3.444 zaken was de verdachte ook een bekende van het veiligheidshuis.

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de kwantitatieve metingen uit de pilotperiode van Rotterdam. In de tabel zijn twee meetperiodes opgenomen, te weten oktober tot en met december 2013 en januari tot en met april 2014.

Uit de analyse van deze gegevens blijkt onder andere dat de verdachten van huiselijk geweld en veelplegers die instromen op ZSM+ aan het eind van de pilot periode minder vaak een bekende zijn van het veiligheidshuis dan aan het begin van de pilot. Rotterdam geeft aan dat dit waarschijnlijk het gevolg is van:






- Meer focus op de aanpak van stelselmatische daders en zeer actieve veelplegers waardoor 50% van deze populatie niet langer als veelpleger wordt gezien.
- Ook bij huiselijk geweld kan een goede triage op ZSM mogelijk hebben geleid tot meer zaken op ZSM afdoen zodat enkel de ketenoverstijgende worden doorgestuurd naar het veiligheidshuis.
- Daarnaast geeft Rotterdam aan dat sprake is van verminderde recidive bij veelplegers en overvallers / HIT als gevolg van de aanpak door het veiligheidshuis. Dit is eerder onderzocht en aangetoond door de rendementsanalyses van Verweij Jonker. Door een effectieve aanpak in het veiligheidshuis ontstaat minder instroom aan de voorkant bij ZSM van verdachten die bekend zijn in het VHRR¹².

Verder blijkt uit de tabel dat er sprake is van een daling (70 personen minder per kwartaal, 280 op jaarbasis) van het aantal agenderingen vanuit ZSM+ naar het veiligheidshuis. Opvallend is dat het aantal meldingen voor een casusoverleg vanuit ZSM van verdachten die bekend waren bij het veiligheidshuis, afneemt. Daar tegenover staat dat het aandeel van meldingen voor een casusoverleg van verdachten die niet bekend waren bij het veiligheidshuis, toeneemt. Dit wordt toegewezen aan een goede werking van de triage: afschalen en simpel waar mogelijk, opschalen en complex waar nodig.

¹¹ De wat-informatie bevat de volgende velden: NAW-gegevens, detentieverleden (door DJI), antecedenten, rechercheonderzoeken en dergelijke (door politie), openstaande zaken en justitiële documentatie (door OM), leerplicht info (door gemeente), inzet bestuurlijke maatregelen (door gemeente), inzet hulpverlening (door gemeente), lopende en afgesloten toezichten en OTS-en (BJJ, 3RO, WsG, RvdK).

¹² Rendementsanalyse aanpak veelplegers in mei 2013 door Verweij Jonker en Rendementsanalyse aanpak Overvallers en High Impact Crimes in VHRR in oktober 2013.



	Totaal	Doelgroep specifiek		2013	2014	Trend
Instroom vanuit ZSM						
Personen Aanhoudingen	Tot. Bosz	12-18	18+	4.497	4.483	
	8.980	1.395	7.585	5.010	5.090	
	10.101	1.514	8.586			
Bekend in VH (kan in meerdere)	16,9% (1.674)	Veelpleger		60% (599)	66% (397)	
		HG		24% (242)	20% (124)	
		Overvaller		4% (38)	6% (38)	
		Jeugd		12% (116)	20% (120)	
		ZSM+		202		
Wat is daar binnen ZSM+ mee gebeurd						
Besproken in ZSM+	2699 Personen	Veelpleger		23% (627)		
		HG		36% (981)		
	3444 x Besproken	Overvaller		6% (163)		
		Jeugd		35% (954)		
	275	Backoffice- en loopzaken		10%		
Wat is vanuit ZSM+ naar het Veiligheidshuis geagendeerd						
Casusoverleg	19% (486)	Veelpleger		38% (106)	34% (71)	
		HG		31% (87)	35% (73)	
		Overvaller		5% (13)	5% (10)	
		Jeugd		26% (72)	26% (54)	

Tabel 1: instroom van ZSM+ zin de periode oktober – december 2013 en januari – april 2014.

Regionale accenten

- De leergang deskundigheidsbevordering, die zich richt op 'kennis, attitude en vaardigheden bij het werken in een netwerkomgeving', inclusief het aanscherpen van competentieprofielen en het verbeteren van competenties. Hierbij wordt met name gezocht naar manieren om het afstemmingsoverleg binnen ZSM+ effectiever en efficiënter te maken. In ZSM / VH werken professionals die heel goed thuis zijn in het eigen vakgebied en elkaars vakgebieden, maar voor wie deskundigheidsbevordering op het gebied van samenwerking binnen en buiten de eigen keten, kennis van het werkveld van andere partners continue aandacht behoeft. De leergang richt zich niet alleen op kennisoverdracht, maar ook op vaardigheden en attitude. Na afloop van deze tweedaagse wordt de leergang in een eendaagse training voor nieuwe medewerkers op eigen kracht voortgezet. De verwachte opbrengsten van de leergang zijn als volgt:
 - verhoogd en toereikend kennisniveau van beschikbare (onder andere alternatieve en aanvullende) interventiestrategieën, reële verwachtingen ten aanzien van mogelijkheden straf-, bestuurs- en civiel recht;
 - inzicht in de verschillende logica's waardoor de samenwerking soepeler verloopt;
 - juiste gebruik van het PGA-systeem waardoor de monitoring, verzameling van managementinformatie en informatie-uitwisseling ten behoeve van opstellen en uitvoeren en volgen van opgelegde interventies, efficiënter, effectiever en inhoudelijk van een goed niveau zal zijn;



- verbetering in de triage;
- meer creativiteit en uitwisseling van ideeën met betrekking tot interventies door kennis van elkaars mogelijkheden waardoor de doeltreffendheid verhoogd wordt.
- Naast deze leergang loopt het traject 'Coaching on the job' bestemd voor alle officieren die als voorzitter van het afdoeningsoverleg fungeren.
- ZSM+:
 - Binnen ZSM+ wordt gewerkt volgens de ZSM methodiek, met twee aanvullende ketenpartners, namelijk de gemeente en Bureau Jeugdzorg.
 - Meerwaarde van informatie-uitwisseling, interventies, afdoeningen en triage in zes uren-termijn vanuit gemeenten en BJZ (zorg, onderwijs, bestuurlijke maatregelen, sociale zaken) op afdoeningsbeslissing, alternatieve en/of aanvullende interventies buiten strafrecht en triage op complexe problematiek.
 - Verbinding met triagetafel zorg / jeugdbeschermingplein (pilot decentralisatie jeugdzorg) en ASHG (huiselijk geweld).
 - Toepassing van een ICT-systeem dat ZSM+ ondersteunt in informatie-uitwisseling ten behoeve van de afdoeningsbeslissing, alternatieve interventies buiten strafrecht en triage op complexe problematiek.
 - Gezamenlijke (fysieke) locatie ZSM en veiligheidshuis.
 - Pilot Videoconferencing: vanuit de veiligheidshuizen wordt bekeken hoe deelnemers aan de diverse casus- en afdoeningsoverleggen zo goed mogelijk betrokken kunnen houden bij de diverse overleggen en hoe het overleg over personen zo effectief en efficiënt mogelijk kan worden gedaan. De deelnemers kunnen nu vanaf iedere willekeurige locatie (met wifi-netwerk) via een tablet participeren aan een overleg.
- In de tweede helft van de pilot heeft Rotterdam-Rijnmond de volgende aanvullende regionale accenten benoemd: inzicht krijgen in de vraag of de aanvullende informatie van de extra ketenpartners daadwerkelijk van invloed is op de afdoeningsbeslissing. Hiertoe worden de voorgenomen afdoeningsbeslissingen (geregistreerd in systeem) vergeleken met de uiteindelijke afdoeningsbeslissing na informatie van de ketenpartners. Het nieuwe PGA-systeem biedt hiertoe de mogelijkheid. Daarnaast moet via het optekenen van verhaallijnen in beeld worden gebracht of er binnen ZSM+ sprake is van meer inzet van alternatieve interventies en of er breder interventierepertoire beschikbaar is dan elders.
- Privacy: er is een ZSM privacy convenant opgesteld dat door de privacy juristen van de deelnemende partners (ook op landelijk niveau) is getoetst. Het convenant is ondertekend en inmiddels aangemeld bij het College voor Bescherming van Persoonsgegevens. Ten behoeve van alle medewerkers die werkzaam zijn bij ZSM / ZSM+ (dus alle zorg-, gemeente en strafrechtketen) worden workshops gegeven door de opsteller van de convenanten over privacyvraagstukken uit de dagelijkse praktijk.

Algemeen beeld ten aanzien van het verloop van de pilot

Tijdens de regionale workshop is het algemene beeld ten aanzien van het verloop van de pilot in Rotterdam geïnventariseerd. Hierbij is naar onder andere naar voren gekomen dat het regelen van de capaciteit, inrichting van systemen en het aansluiten van de organisatie vanuit de gemeente (Rotterdam) ten behoeve van de pilot ZSM+ meer tijd kostte dan voorzien. Hierdoor is in de opstartfase niet direct de gewenste kwantiteit en kwaliteit geleverd. In het vervolg van de pilot is hierop meer geïnvesteerd. De betrokkenen uit de pilotregio geven aan dat zij de afgelopen periode gezamenlijk hebben gewerkt om tot een ZSM-werkwijze te komen, die is aangehaakt bij de werkwijze van het veiligheidshuis. De betrokkenen ervaren een verbetering van de selectie van strafzaken door de aanlevering van relevante informatie door onder andere de gemeente en BJZ. Daarnaast ervaren ze een verbetering van de voor / doorgeleiding van zaken die worden aangeboden binnen het veiligheidshuis. Zaken kunnen volgens betrokkenen in de pilot effectiever en efficiënter worden afgedaan en overgedragen aan de juiste overlegsituaties. 'Personen vallen niet tussen wal en schip.'



6.2. Bevindingen op procesmodel

Informatie-uitwisseling tussen ZSM en de veiligheidshuizen

Zoals hierboven beschreven kent de regio Rotterdam een combinatie van een virtuele informatie-uitwisseling en informatie-uitwisseling door fysieke aansluiting via de zogenaamde ZSM+ variant:

Virtuele informatie-uitwisseling

De ketenpartners markeren in de A&T-module (een voor Rotterdam op maat gemaakte module in het bestaande systeem PGA) de dat- en wat-informatie over de verdachten. Bij de bespreking van de verdachte in het afstemmingsoverleg is het van belang na te gaan of de betreffende persoon al een aanpak vanuit het veiligheidshuis heeft. Bij een nieuwe doelgroep verdachte is er nog geen advies vanuit het veiligheidshuis. Bij een bestaande (doelgroep) verdachte kan er een advies geformuleerd zijn in een voorgaande ZSM+ zaak (A&T-zaak) of in een bijbehorend casusoverleg. Ook kan er direct vanuit het veiligheidshuis informatie beschikbaar zijn over de verschillende leefgebieden van de verdachte voor de afdoeningstafel. Het advies en de informatie zijn bij een nieuwe aanhouding zichtbaar in de A&T-module. Bij de doelgroepen jeugd, huiselijk geweld, veelplegers en HIT-ers wordt binnen ZSM+, zodra de verdachte instroomt, deze informatie altijd, bij het aanmaken van een nieuwe A&T-zaak, nagekeken door het ketenpersoneel (van het veiligheidshuis). Deze informatie wordt dan samen met de informatie van de partners, door het ketenpersoneel getoond (beamen A&T-module) tijdens het afdoeningsoverleg van ZSM. Na de reguliere kantoortijden (van de meeste ketenpartners 17.00 uur) zal de KPC-er (van het OM) voor het nemen van een afdoeningsbeslissing door de officier, het PGA systeem en/of A&T-module raadplegen op eventuele afgesproken scenario's.

Ook voor de verdachten die instromen op de reguliere ZSM-tafel is deze informatie relevant. Door het ketenpersoneel van het veiligheidshuis wordt een check gedaan in PGA of de betreffende verdachte voorkomt en een eventueel lopend plan van aanpak heeft. Indien dit het geval is zal deze verdachte ook binnen het afdoeningsoverleg van ZSM+ worden afgehandeld dan wel binnen de ZSM worden afgehandeld waarbij de informatie vanuit het VH wordt meegenomen. Niet van alle klanten van de veiligheidshuizen is actuele informatie opgenomen in de A&T-module van PGA. Dit heeft voor een deel met discipline van invoer te maken. De werkafspraken is dat na een casusbespreking de procesregisseur van het veiligheidshuis direct de informatie over de persoon actualiseert in de A&T-module van PGA. Er stromen ook niet eerder bij het veiligheidshuis bekende verdachten na triage in bij het VH. Van deze groep is dan alvast in de zogenaamde A&T-module een registratie gemaakt waarin ook de reden van agendering bij het veiligheidshuis is vermeld. Ook hebben ketenpartners vanuit ZSM al een deel van hun informatie in PGA gezet. PGA heeft als systeem voor- en nadelen. Het voordeel is dat het qua functionaliteit volledig aansluit op de informatie-uitwisselingsbehoefte tussen ZSM en veiligheidshuizen in de regio Rotterdam-Rijnmond. De ketenpartners kunnen de informatie uit ZSM+ ook direct ontsluiten in het veiligheidshuis, hetgeen de efficiëntie ten goede komt. Het nadeel is dat het voor de RvdK dubbele invoer betekent.

Fysieke aansluiting via personeel

De op het themadeskundige gemeentelijke interventiespecialist van de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel¹³ (jeugd, huiselijk geweld, veelplegers en HIT) en de BJZ-er (en/of WSG-er), nemen naast de reguliere ZSM-ketenpartners (politie, OM, RvdK, 3RO en SHN), deel aan het afstemmingsoverleg op ZSM+. Dit gebeurt zeven dagen per week gedurende acht uur per dag. Tijdens het afstemmingsoverleg brengen zij aanvullende informatie waarvan zij denken dat deze kan leiden tot een andere afdoeningsbeslissing dan de voorgenomen afdoeningsbeslissing van de officier of tot een alternatieve afdoening of aanvullende interventies. Daarnaast doen zij mee aan de triage om te bepalen of de zaak complex genoeg is om aan te melden voor een casusoverleg in het veiligheidshuis. Zij leveren informatie over alle in de A&T opgenomen personen (ook van diegenen die nog niet in PGA (en/of A&T) bekend waren).

¹³ Rotterdam en Capelle aan den IJssel zijn fysiek in ZSM+ aanwezig, daarnaast participeren deze gemeenten én alle andere gemeenten in de regio in het Veiligheidshuis.



De ambitie van de gemeente Rotterdam is om toe te werken naar één generalistische interventiespecialist die op alle doelgroepen input kan leveren. Deze generalistische interventiespecialisten worden hierbij ondersteund door administratieve ondersteuners die informatie uit de verschillende (gemeentelijke) systemen verzamelen. Voor de zaken uit Zuid-Holland Zuid vindt dit afstemmingsoverleg binnen kantoor tijden deels virtueel plaats: het afstemmingsoverleg van ZSM+ wordt via videoverbinding uitgebreid met politie ZHZ, BJZ / AMK, GGD / SPHG en administratiemedewerker uit het veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid. Hierbij brengt het veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid aanvullende informatie / inhoudelijke input in. De aanvullende informatie van de 17 gemeenten die vertegenwoordigd zijn in het veiligheidshuis, wordt hierbij niet ontsloten.

Buiten kantoor tijden worden de zaken uit Zuid-Holland Zuid afgedaan binnen ZSM+ zonder de aanvullende inbreng van het veiligheidshuis. Het komt voor dat de volgende dag het veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid alsnog de afgedane zaken wil triageren en hiervoor contact zoekt met ZSM+.

Het virtueel overleggen via videoverbinding wordt zowel positief als negatief ervaren ('het alsof je bij elkaar aan tafel zit' / 'biedt de mogelijkheid om direct relevante informatie in te brengen' versus 'je mist toch een fysieke dimensie').

Voor het goed gebruiken van de beschikbare informatie en inhoudelijke input van de ketenpartners is het van belang dat het overleg tussen partners ook daadwerkelijk plaatsvindt. Dit kan ad hoc zijn, zolang elke partner voldoende kans heeft gehad om zijn advies in te brengen. Op dit moment komt het nog voor dat zaken worden afgedaan zonder dat het advies van één van de ketenpartners hierbij is betrokken. Dit verschijnsel is overigens niet uniek voor Rotterdam en komt ook in de andere ZSM-locaties voor. Dit heeft enerzijds te maken met gedrag, hiervoor is de Leergang ingezet, anderzijds gaat het om capaciteit: diverse ketenpartners hebben ondanks landelijke afspraken onvoldoende middelen om gedurende de afgesproken openingstijden van de ZSM werkzaam te zijn.

Fysieke aansluiting via ICT en huisvesting

In Rotterdam is naast een personele aansluiting tussen veiligheidshuis en ZSM, ook sprake van een aansluiting ten aanzien van ICT en huisvesting doordat het veiligheidshuis Rotterdam en ZSM fysiek in één gebouw zijn ondergebracht. Dit levert de volgende voordelen op:

Efficiënte inzet van personeel

Voor de RvdK en 3RO geldt dat zij tijdens hun ZSM+ diensten ook werkzaamheden uitvoeren ten behoeve van het veiligheidshuis indien daarvoor gelegenheid is. Het gaat hierbij om het voorbereiden van het casusoverleg, het voeren van casusoverleggen en dergelijke. Hierdoor sluiten de werkzaamheden voor ZSM en veiligheidshuis nauw op elkaar aan. Door de grote zaaksinstroom is het voor de politie en het OM mogelijk om te differentiëren. OM-medewerkers, officieren, assistent-officieren en secretarissen, zijn inzetbaar voor zowel ZSM als ZSM+. Voor de politie geldt dat bij reguliere ZSM-zaken door de politiemedewerker SCC (politiecoördinator) politie-informatie wordt ingebracht op de afdoeningstafel. Voor de ZSM+ zaken is er voor de politiemedewerkers sprake van een combinatie van werkzaamheden met betrekking tot de afdoeningstafel en met betrekking tot het veiligheidshuis. Hierdoor sluiten de werkzaamheden voor ZSM en veiligheidshuis nauw op elkaar aan.

Effectieve inzet van personeel

Medewerkers leren zowel ZSM als de netwerk omgeving van het veiligheidshuis kennen. Deze bekendheid met de verschillende netwerk omgevingen en de keten resulteert naar verwachting in een meer effectieve inzet van het personeel. 'De samenwerking gaat er op vooruit en de korte lijnen worden zo maximaal benut'. Tevens krijgen medewerkers zicht op het interventierepertoire van de partners en zicht op complexiteit van problematiek waardoor de kwaliteit van de triage verbetert (juiste zaak op de juiste plaats in behandeling).

Voor de gemeente Rotterdam geldt dat haar vertegenwoordiging reeds vanuit de locatie van het Veiligheidshuis plaatsvindt en aansluiting bij de ZSM+ op dezelfde plek vanuit efficiëntieoverwegingen noodzakelijk is. Dordrecht en omliggende gemeenten zijn niet fysiek vertegenwoordigd in ZSM+. De verbinding met ZSM – ZSM+ partners / Veiligheidshuis Dordrecht vindt zoals hierboven beschreven plaats door middel van videoconferencing.

Alle ketenpartners van ZSM+ ervaren capaciteitsdruk. Dit wordt echter niet toegeschreven aan de ZSM+ methodiek maar aan de landelijke bezuinigingen waarmee iedereen te kampen heeft.



Kwaliteit van de informatie

Informatie uit andere dan justitiële ketens geeft aanleiding tot het herzien van de afdoeningsbeslissing, bijvoorbeeld ter voorkoming van het doorkruisen van lopende zorgtrajecten of juist het gebruiken van zorg binnen het strafrecht als dat meer effect heeft dan zorg in een vrijwillig kader. Een voorbeeld hiervan is een casus waarin strafrechtelijk optreden geïnitieerd was, maar waarbij door aanvullende informatie vanuit BJJ en het ASHG bleek dat er sprake was van een complex systeem waarbij het slachtoffer wel zorg en interventies vanuit Jeugdzorg en Arosa (vrouwenopvang) wilde, maar de belasting van een strafrechtelijke interventie gericht op de verdachte, met name in de vorm van een gebieds- en contactverbod, niet wilde. Deze informatie gaf de betreffende OvJ aanleiding om de zaak anders te beoordelen.

Daarnaast kan de aanvullende informatie afkomstig van gemeente / BJJ leiden tot initiëren onderzoek door 3RO, terwijl dit zonder die informatie niet aan de orde was, bijvoorbeeld omdat het delict en justitiële documentatie daartoe onvoldoende aanleiding gaven. Ook gebeurt het nogal eens dat wordt besloten tot aanvraag van een NIFP-rapportage of indien verdachte wordt voorgeleid, tot een voorgeleidingsconsult omdat uit de door gemeente / BJJ verstrekte aanvullende informatie blijkt dat er mogelijk sprake is van psychiatrische problematiek, LVB-problematiek, verslaving en dergelijke. Het aantal NIFP-aanvragen neemt in deze regio in tegenstelling tot andere arrondissementen niet af. Dit wordt mogelijk veroorzaakt door het betrekken van niet justitiële informatie aan de voorkant van het ZSM-proces.

Signaleren complexe ketenoverstijgende problematiek

Zoals hierboven genoemd is het de bedoeling dat binnen het afstemmingsoverleg van ZSM+ triage plaatsvindt. Hierbij moeten de deelnemers aan het afstemmingsoverleg nagaan of de verdachten uit de verschillende doelgroepen (jeugd, huiselijk geweld en veelplegers) moeten worden doorverwezen naar een casusoverleg van het veiligheidshuis voor verdiepende bespreking ten behoeve van een plan van aanpak. Hierbij worden de volgende criteria gehanteerd:

Jeugd:

Een minderjarige is altijd verdachte van of veroordeeld voor een strafbaar feit. Daarnaast is er sprake van minimaal één van de volgende punten:

- (dreigende) retourmelding toezicht JR;
- voorwaardelijke PIJ;
- HKA (Harde Kern Aanpak) jongere;
- minderjarige met een dubbele maatregel (OTS + JR);
- complexe, meervoudige problematiek waar een gezamenlijke aanpak bij nodig is;
- jongeren die terugkeren na een gesloten (civiele) plaatsing in een Jeugdzorginstelling.

Huiselijk geweld:

Er is bij huiselijk geweld sprake van complexe casuïstiek wanneer er na een strafbaar feit sprake is van samenloop van strafrecht en/of bestuursrecht en/of zorg en er problemen zijn op twee of meer leefgebieden en er daarnaast sprake is van één van de onderstaande aanvullende criteria:

- Het risico op herhaling van geweld en/of dreiging geweld is zeer groot en er moet met urgentie een veiligheidsplan worden opgesteld.
- Er is sprake van 'intimite terrorist violence' (code rood).
- Minderjarige kinderen zijn (direct) betrokken als dader, slachtoffer of getuige.
- Dader of slachtoffer kampen met specifieke persoonsgerichte problemen zoals verslaving, LVB, psychiatrie.
- Er is een huisverbod opgelegd naar aanleiding van een geplande screening (vanuit het weegteam bij kindermishandelingszaken).
- Er is sprake van een potentiële stalkingszaak of van een concrete (ernstige) stalkingszaak, waarbij mogelijk Aware moet worden ingezet.
- Uit de vraagstelling blijkt dat duidelijk expertise nodig is vanuit meerdere ketens / partners.

HIT:

Op de Hit-lijst staan meerder- en minderjarigen. Zij worden als ketenoverstijgend complex beschouwd en direct vanuit ZSM doorgezet naar en besproken in het veiligheidshuis. Criteria voor vermelding op deze lijst zijn: meerderjarige: veroordeling afgelopen drie jaar voor woninginbraak, straatroof en/of overval, minderjarige: een veroordeling afgelopen twee jaar voor een van deze misdrijven.



Stelselmatige daders (RR), veelplegers (ZHZ):

Harde criteria:

- ZAVP/SD/Pré-ISD gelabelde personen (veelplegerslijst);
- Vermelding op HIT-lijst;
- JOVO;
- Casus is complex.

Een casus is bij een zeer actieve veelpleger of stelselmatige dader complex te noemen wanneer er naast de hierboven genoemde 'harde' criteria sprake is van:

- problemen op drie of meer leefgebieden (huisvesting, gezondheid, werk, inkomen, financiën), waarbij samenwerking tussen de zorg- en justitieketen noodzakelijk is en waaraan nog niet gewerkt wordt (dus waar nog geen interventies plaatsvinden en/of geen PvA (plan van aanpak) is);
- complexe OGGZ problematiek (onder andere LVB, psychiatrie).

Deze criteria zijn samen opgesteld met de professionals op de werkvloer en de procesregisseurs / voorzitters van de betreffende casusoverleggen. De criteria zijn een hulpmiddel bij het bepalen of er sprake is van complexe problematiek. Veel deelnemers aan het afdoeningsoverleg hebben, op basis van hun ervaring (ook vanuit eventuele deelname aan de casusoverleggen), al redelijk snel een beeld of er sprake is van complexe problematiek. Soms geeft dit toch nog wat discussie waarbij dan teruggegrepen kan worden naar bovengenoemde criteria.

Ervaring van de procesregisseurs / voorzitters van de betreffende casusoverleggen is dat, sinds de beschrijving van de criteria en het scherper stellen van het triageren tijdens het afdoeningsoverleg, er een afname waar te nemen is van zaken die toch niet zo complex waren voor het casusoverleg. Er wordt dus steeds beter getriageerd binnen ZSM+. Zaken die binnen het afstemmingsoverleg direct kunnen worden afgedaan, mogelijk aangevuld met aanvullende interventies, worden niet meer doorgezet naar het veiligheidshuis. Dit biedt een tweetal voordelen. De kans op een interventie vanuit ZSM die leidt tot afname van recidive, is groter omdat bij de interventie ook omstandigheden / problemen worden aangepakt die van invloed kunnen zijn op recidiverisico. Daarnaast worden alleen die zaken doorgezet die complex zijn waardoor binnen de veiligheidshuizen de daar beschikbare capaciteit volledig kan worden ingezet voor deze complexe problematiek.

Uit de pilots blijkt dat het afstemmingsoverleg vooral in het teken staat van de afdoeningsbeslissing en dat de triage in zeer korte tijd wordt bepaald. Om de kwaliteit van de triage in het afdoeningsoverleg van ZSM+ te verbeteren, zijn de volgende maatregelen ingezet:

- In de leergang en 'training on the job' wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de kwaliteit van de triage.
- Daarnaast neemt een procesregisseur ZSM (nu nog ad-hoc, binnenkort drie dagen per week) deel aan het afstemmingsoverleg om in aanvulling op de leergang de kwaliteit van het afstemmingsoverleg (met name de aandacht voor alternatieve en/of aanvullende interventies en de triage) te verhogen en te borgen. Zodra dit is bereikt, wordt deze inzet teruggebracht.

Bij het triageren is de selectie van groot belang. Te veel zaken doorzetten vanuit ZSM gaat ten koste van de kwaliteit van de aanpak vanuit het veiligheidshuis. Te weinig zaken doorzetten vanuit de ZSM doet geen recht aan het bestaan van complexe problematiek. Het gaat om het zoeken naar een balans, ZSM+ is een belangrijk instrument om te komen tot deze balans. In de praktijk is al een verbetering van het afstemmingsoverleg waar te nemen. Dit blijkt onder andere uit de instroom van de daadwerkelijk complexe zaken naar het casusoverleg van het veiligheidshuis. In de avonduren vindt geen triage plaats tijdens het afstemmingsoverleg van ZSM+ omdat dan de gemeente en BJZ ontbreken.

Wanneer een verdachte niet behoort tot de doelgroep van het veiligheidshuis, zal deze worden behandeld aan de reguliere ZSM-afdoeningstafel. Indien bij de bespreking van een verdachte aan deze ZSM-tafel het vermoeden rijst dat er toch sprake is van complexe problematiek dan wordt de betreffende casus als een zogenaamde veldaanmelding naar het best passend overleg in het veiligheidshuis doorgezet of ad hoc wordt gemeente / BJZ bevraagd. Voor zaken die vanwege de zwaarte en/of opsporingsbelangen vanuit ZSM afgebogen worden naar de backoffice van het OM, geldt dat er afspraken zijn met betrekking tot de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners en zaaksofficier en dat ten aanzien van zorg, triage richting het veiligheidshuis plaatsvindt.



Administratieve lasten

Het organiseren van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen brengt administratieve lasten met zich mee ten aanzien van dubbele invoer in systemen. 3RO en de RvdK moeten zowel in de eigen systemen als PGA-informatie invoeren. Hier staat tegenover dat de invoer bij ZSM en veiligheidshuizen in één keer in één systeem plaatsvindt, namelijk PGA. Daarnaast hebben de ketenpartners geen toegang tot BOSZ waardoor zij aanvullende werkzaamheden moeten verrichten om relevante informatie uit BOSZ te krijgen.

Voor de administratieve ondersteuning ZSM+ is twee fte ketenpersoneel beschikbaar. Deze medewerkers zijn ondergebracht bij de ondersteuning van en worden gefinancierd door het veiligheidshuis. Hun werkzaamheden bestaan onder andere uit het raadplegen van PGA per ingestroomde verdachte.

Doorlooptijden

De wijze van aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen zoals hierboven beschreven heeft geen negatief effect op de doorlooptijden zoals deze binnen ZSM genormeerd zijn (zes uur of zeven dagen). Daarnaast is sprake van een versnelling van doorlooptijden voor de 'oude veiligheidshuiszaken'. Binnen ZSM+ worden namelijk zaken die voorheen naar het veiligheidshuis zouden gaan, afgedaan met informatie en advies van gemeente en BJJ. Aangezien dit afdoeningsoverleg dagelijks plaatsvindt, worden deze zaken sneller afgedaan dan wanneer ze geagendeerd zouden worden voor een casusoverleg in het veiligheidshuis.

Informatie-uitwisseling en kennisnemen van informatie kost binnen ZSM+ mogelijk iets meer tijd, aangezien BJJ en gemeente aan tafel zitten, dus één tot twee partners meer aan tafel die hun inbreng hebben. De schatting van de professionals aan de ZSM-tafel is dat het circa enkele minuten extra kost ten opzichte van een 'regulier' afstemmingsoverleg. Hierbij is het van belang om strikt te sturen op de kwaliteit van het afdoeningsoverleg en te voorkomen dat het afdoeningsoverleg uitmondt in een casusoverleg. In de leergang is hier nadrukkelijk aandacht aan besteed. Een casusoverleg duurt overigens nog steeds over het algemeen langer dan een te uitgebreide afdoeningsoverleg in ZSM+. De ervaring van de betrokkenen uit de pilotregio is dan ook dat sprake is van een afname van de extra tijd die het ZSM+ overleg kost.

Betekenisvolle interventies

De uiteindelijke hoofddoelen van betekenisvol afdoen zijn volgens de standaard van de professionals in Rotterdam minder recidive en toename van de veiligheid, daarnaast doet een betekenisvolle afdoening recht aan het slachtoffer en de verwachtingen van de samenleving. Hierbij moet een interventie gevonden worden die passend is voor de betrokken personen en hun persoonlijke situatie. Het doel op zaaksniveau moet daarom zijn dat er voor gezorgd wordt dat de verdachte zich in de samenleving kan redden en dat er herstel voor het slachtoffer plaatsvindt. De juiste combinatie van straf en/of zorg kan hier voor zorgen.

Rotterdam heeft een Handboek drang en dwang waarin een overzicht is opgenomen van alle mogelijke strafrechtelijke, civielrechtelijke, bestuurlijke en gemeentelijke / zorginterventies. Daarnaast zijn nu de menukaarten beschikbaar én zoals eerder beschreven is een van de doelstellingen van de Leergang de bevordering van kennis van de interventiemogelijkheden die beschikbaar zijn. Dat betekent dat de ingrediënten om ook daadwerkelijk tot creatieve en alternatieve afdoeningen te komen, zoveel mogelijk aanwezig zijn.

De huidige aanpak heeft geleid tot meer betekenisvolle en creatieve strafrechtelijke afdoeningen. Er wordt bij strafrechtelijke afdoeningen meer rekening gehouden met de input van ketenpartners en dus met de persoonlijke situatie omtrent de verdachte en het slachtoffer. Dit blijkt onder andere uit meer gedragsaanwijzingen die op maat aansluiten bij de situatie van de verdachte en lichtere of zwaardere straffen als gevolg van de aanvullende contextinformatie. Het aandeel gedragsaanwijzingen is dan ook binnen Rotterdam het afgelopen jaar gestegen van enkelen per maand naar circa 20 per maand. Officiëren van justitie geven aan dat ze in 30-40% van de zaken op ZSM+ tot een andere afdoeningsbeslissing kwamen dan hun voorgenomen beslissing.

Een voorbeeld van een gedragsaanwijzing op maat is als volgt: Verdachte is aangehouden voor bedreiging van zijn partner. Het echtpaar blijkt te zijn verwickeld in een vechtscheiding en in het gezin is een gezinsvoogd aanwezig. De gezinsvoogd had aan vader laten weten dat het niet in het belang van de kinderen is om contact te zoeken met de kinderen. De ZSM-officier neemt op basis van deze informatie in de gedragsaanwijzing niet alleen een contactverbod met moeder op, maar ook met de kinderen.



Uit de informatie van de GGD blijkt verder dat er grote zorgen zijn over de verdachte (IQ en persoonlijkheids- / psychische problemen), maar dat hij hulpverlening afhoudt en er nog niet eerder een goede diagnose is gesteld. De ZSM-officier vraagt daarom ook een NIFP-rapportage aan om te zien of dit beeld klopt om zo de juiste hulpverlening voor de persoon te krijgen.

Verder leidt deze aanpak tot een betere triage binnen ZSM+. Op jaarbasis worden ongeveer 280 personen minder getriageerd naar de casusoverleggen van het Veiligheidshuis. Dit wordt toegeschreven aan het feit dat aan de voorkant bij ZSM de lichtere zaken worden afgedaan. Dit leidt tevens tot een lagere belasting van medewerkers van het veiligheidshuis, waardoor zij zich kunnen richten op de daadwerkelijk complexe casussen.

Een voorbeeld van een zaak die voorheen zou zijn doorverwezen naar het casusoverleg van het veiligheidshuis, maar nu binnen ZSM+ is afgedaan, is als volgt:
Verdachte wordt aangehouden voor huiselijk geweld. Het slachtoffer blijkt volgens de informatie van de gemeente een kwetsbaar, niet weerbaar slachtoffer te zijn die al eerder slachtoffer is geweest van deze verdachte. Daarnaast zijn drie jonge kinderen in het gezin aanwezig. De verdachte was eerder op een TOM veroordeeld voor huiselijk geweld. De officier besluit de verdachte te dagvaarden. Het slachtoffer wenste dat de verdachte uit huis zou gaan. Tijdens het afdoeningsoverleg van ZSM+ waren echter twijfels of het haar op eigen kracht zou lukken om hem buiten de deur te houden. In het afdoeningsoverleg is besloten dat er alsnog – naast de dagvaarding – een huisverbod (bestuursrechtelijke interventie) opgelegd wordt. Gedurende de loop van het huisverbod is hulpverlening gestart voor het slachtoffer en de kinderen. De verdachte is door reclassering gezien en reclassering heeft een rapportage opgemaakt.

Het aandeel aanvullende en alternatieve interventies kan nog groeien:

Voor huiselijk geweld en veelplegers worden vanuit de gemeente en BJJ aanvullende interventies ingezet. Bij jeugdzaken blijft dit nog achter. Het aandeel aanvullende en alternatieve interventies is echter nog te klein. De ketenpartners geven aan dat er, ondanks het Handboek drang en dwang, te weinig bekend is over alternatieve en aanvullende interventies en de toepassing daarvan. Omdat er niet goed duidelijk is wat er allemaal kan en mag en er vanwege zaaksdruk te weinig tijd is om dat volledig uit te zoeken, leidt dit tot minder alternatieve en aanvullende interventies dan gewenst. In de aanleg is er meer ruimte voor creatieve afdoeningen, maar de mate waarin dit toegepast wordt, kan nog verbeterd worden. In de leergang wordt hier dan ook met nadruk aandacht aan besteed. Ook worden er zorgen geuit over de beschikbaarheid van alternatieven. Als er bijvoorbeeld als interventie een begeleide woonvorm gekozen zou worden terwijl er daarvoor geen plek is, is de interventie niet mogelijk. Er zijn zorgen dat door de bezuinigingen en de drie decentralisaties het beschikbare gemeentelijke aanbod / voorzieningen afneemt.

De input van de verschillende partners aan tafel en specifiek de input van de gemeente en jeugdzorg worden erg belangrijk gevonden voor een betekenisvolle afdoening. Het is echter wel van belang dat de partners blijven meedenken. Bij gebrek aan mandaat (om daadwerkelijk alternatieve interventies in te zetten) bestaat het risico dat de partners alleen maar fungeren als informatieleveranciers, terwijl zij juist ook aan tafel zitten om betekenisvolle interventies tot uitvoering te brengen. Tevens moet het OM vertrouwen hebben in de input van de partners en, ondanks de druk om snel af te doen, vaker gelegenheid bieden voor een alternatieve aanpak.

Voorbeelden van interventies in de pilotperiode:

Een verdachte van een woninginbraak blijkt ongewenst vreemdeling. Hij stond al op de zitting lijst voor een veroordeling ISD gepland. Echter, nu hij weer in bewaring zit, volgt een gesprek met de vreemdelingenpolitie en daarin geeft verdachte aan dat hij wil meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst. De gemeente legt vervolgens contact met familie in het thuisland en een zus stuurt via e-mail een ID-bewijs. Aanvankelijk wilde het OM de verdachte op zitting hebben voor vordering ISD. Op basis van de informatie uit ZSM (inclusief informatie gemeente) en de actieve bemiddeling van de gemeente, ziet het OM af van behandeling op zitting. De gemeente verschaft de verdachte een ticket naar het thuisland en vanuit de bewaringstelling wordt verdachte naar het vliegveld gebracht en pas als hij in het vliegtuig zit, wordt de inbewaringstelling opgeheven.

Een ander voorbeeld is het opleggen van een gedragsaanwijzing met contact- en gebiedsverbod door de OvJ dat aansluit op een opgelegd huisverbod en duurt tot aan de zitting. In de aanwijzing wordt indien daar sprake van is, een bepaling opgenomen dat als een hulpverlenende instantie, bijvoorbeeld BJJ, het nodig vindt, er een gesprek tussen verdachte en slachtoffer kan plaatsvinden op een door de hulpverlener bepaalde locatie en tijdstip.



Andere voorbeelden van alternatieve interventies zijn een begeleide woonvorm om iemand uit een slechte omgeving te halen, leerplichtambtenaren in contact brengen met de RvdK en/of Bureau Jeugdzorg in het geval van jeugdige veelplegers en gebiedsverboden. Daarnaast kan vaker dan nu het geval is, gekozen worden voor een alternatief van de OM-aftoeningen (zoals TOM-zittingen en dagvaardingen). Ook excuses of mediation kunnen vaker ingezet worden.

Terugkoppeling vanuit ZSM aan het veiligheidshuis

Het PGA-systeem kent de z.g. A&T-module waarin de afdoeningsbeslissing en uitkomst van de triage van de ZSM-zaken wordt geregistreerd. Die zaken die doorgaan naar het VH, zijn zichtbaar voor de deelnemers aan het betreffend casusoverleg en de informatie uit de A&T met vraagstelling aan het casusoverleg wordt opgenomen in de stukken voor het casusoverleg (notulen). Tevens wordt er voor elke zaak een casusverantwoordelijke aangewezen.

Over het algemeen wordt de mate van terugkoppeling en de communicatie in zijn geheel als voldoende ervaren. Er is veel informatieoverdracht en interactie tussen ZSM en de veiligheidshuizen. Het feit dat er op één locatie gewerkt wordt (in het geval van veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond) en dezelfde systemen (dit geldt voor beide veiligheidshuizen) worden gebruikt draagt hier zeker aan bij.

6.3. Geleerde lessen en adviezen

Tijdens de regionale workshop zijn er door de professionals van Rotterdam geleerde lessen en adviezen geformuleerd. Deze lessen en adviezen zijn gericht aan andere regio's die aan de slag gaan met het vormgeven van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

- Met gemeente en BJZ aan tafel komen inhoudelijk betere (strafrechtelijke) interventies tot stand en komen de juiste zaken in het veiligheidshuis (betere triage door een betere informatiepositie betreffende de verdachte en het systeem). Alle partners binnen de Stuurgroep VHRR hebben zich in de vergadering van 21 mei jongstleden positief uitgesproken voor dit model van aansluiting ZSM - veiligheidshuizen¹⁴.
- Met BJZ en gemeente aan tafel is er de mogelijkheid om meer gebruik te maken van alternatieve en aanvullende interventies (indien het delict dit toelaat). Dit kan nog verder worden doorontwikkeld. Achtergrond hierbij dat hiermee de strafrechtketen ontlast wordt en dat tegelijk de interventies worden geacht bij te dragen aan recidivevermindering.
- Inzicht in elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden leidt tot betere afstemming van interventies.
- Door afstemming kun je maatwerk op de cliënt en het systeem leveren.
- Door een goede triage komen alleen de juiste zaken in het veiligheidshuis (ketenoverstijgend complex) en dit bespaart capaciteit.

Adviezen van Rotterdam-Rijnmond voor het organiseren van een goede aansluiting ZSM – veiligheidshuizen aan andere regio's:

- Zorg voor regionale overeenstemming op strategisch niveau met betrekking tot de inrichting van de aansluiting ZSM - veiligheidshuizen.
- In de aansluiting ZSM - veiligheidshuizen staat de cliënt centraal, niet de organisatie.
- Niet te veel veranderingen tegelijk willen doorvoeren.
- Investeer in een overzicht van alternatieve en aanvullende interventies en in welke zaken deze kunnen worden toegepast.
- Investeer in een ICT-systeem met ontsluiting ZSM en veiligheidshuizen. Dit draagt bij aan administratieve lastenverlichting, zowel op ZSM als in het veiligheidshuis.
- Zorg voor regionaal maatwerk / mogelijkheden om partners toe te voegen aan ZSM om de verbinding met het veiligheidshuis te verbeteren. Maak hierover regionaal privacy-afspraken en meld deze aan bij het CBP na grondige toetsing van privacydeskundigen.
- Investeer in een leergang om ZSM, specifiek het afdoeningsoverleg, effectiever en efficiënter te laten werken.

¹⁴ De Stuurgroep VHRR bestaat uit: politie, OM, RvdK, BJZ, Reclassering Nederland, Bouman GGZ reclassering en Forensische zorg, PI Rotterdam en Krimpen, JJI De Hartelborgt, Halt, William Schrikkerstichting, Gemeente Rotterdam (wethouder en directie Veiligheid en GGD), burgemeesters van gemeente Capelle aan den IJssel, Spijkenisse, Ridderkerk, Schiedam, Vlaardingen, Goeree-Overflakkee.



7. Samenvatting geleerde lessen uit de pilotregio's

Hieronder is een samenvatting opgenomen van de geleerde lessen uit de pilotregio's die tijdens de regionale workshops geformuleerd zijn voor het vormgeven van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

Informatie-uitwisseling

Het algemene beeld dat uit de pilotregio's naar voren komt is dat de informatie-uitwisseling tussen ZSM en het veiligheidshuis van groot belang wordt gevonden. De informatie van veiligheidshuizen verrijkt een zaak en is een voorwaarde voor het leveren van maatwerk.

- Voor de informatie-uitwisseling tussen ZSM en het veiligheidshuis is het volgende van belang:
 - Aansluiting tussen Veiligheidshuizen en ZSM vindt plaats doordat de input van het veiligheidshuis bij ZSM altijd meegenomen wordt. De wijze van informatie-uitwisseling moet daarbij in de drukke dagelijkse praktijk bij ZSM goed uitvoerbaar en inpasbaar zijn.
 - Op ZSM moeten de afdoeningsbeslissingen van bekenden van de veiligheidshuizen teruggekoppeld worden naar de veiligheidshuizen. Indien het plan dat door het veiligheidshuis was geadviseerd, niet wordt gevolgd, is het van belang de reden voor afwijking van het plan aan de veiligheidshuizen kenbaar te maken.
 - De informatie die wordt uitgewisseld dient actueel, relevant, kwalitatief hoogwaardig en makkelijk toegankelijk te zijn.
- Van belang is verder dat alleen complexe en ketenoverstijgende problematiek vanuit ZSM naar het veiligheidshuis doorverwezen worden. Dit bespaart capaciteit en versnelt het proces. Dat betekent dat de kwaliteit van de triage binnen het afstemmingsoverleg van ZSM goed moet zijn.

Kennis en competenties

Het vermogen om betekenisvol af te kunnen doen en maatwerk te kunnen leveren is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de professionals. Hierbij speelt kennis over elkaars organisaties en doelstellingen een belangrijke rol.

- Van belang is dan ook expertisebevordering door de ontwikkeling van inzicht in elkaars organisaties. De pilotregio's hebben verschillende manieren getest ten behoeve van kennis- en expertisebevordering:
 - uitwisselingsbezoeken tussen medewerkers van ZSM en medewerkers van het veiligheidshuis;
 - het werken in 'duo's' waarbij een professional van ZSM gedurende een bepaalde periode met enige regelmaat meedraait met een professional werkzaam op het veiligheidshuis;
 - overleg tussen professionals op het veiligheidshuis en ZSM waarin casuïstiek besproken wordt en lessen worden getrokken uit de wijze waarop de casuïstiek is behandeld.
- Daarnaast is het van belang om de kwaliteit van de samenwerking te bevorderen door overleg op bestuurlijk niveau tussen ZSM en de veiligheidshuizen te organiseren.

Systemen

De kwaliteit van de informatie-uitwisseling is sterk afhankelijk van de inrichting van de systemen. Hoewel er in de pilotregio's een aantal verschillende systemen wordt gebruikt en er tevens verschillend gebruik gemaakt wordt van de systemen, zijn er toch soortgelijke lessen uit de pilots gekomen:

- De ketenpartners die aanwezig zijn op ZSM, moeten toegang hebben tot al hun bronsystemen.
- Op ZSM moet eenvoudig geconstateerd kunnen worden of een verdachte een bekende van het veiligheidshuis is.
- De informatie van het veiligheidshuis dient gemakkelijk raadpleegbaar te zijn op ZSM.
- Van belang is dat op een ZSM-locatie maar één systeem geraadpleegd hoeft te worden voor veiligheidshuis informatie, ook als er meerdere veiligheidshuizen zijn.
- De afdoening van bekenden van het veiligheidshuis op ZSM, moeten eenvoudig teruggekoppeld kunnen worden aan de veiligheidshuizen.



Werkproces

In vrijwel alle pilotregio's kwam de behoefte aan een duidelijk gestructureerd werkproces naar voren. Voor zowel ZSM en het veiligheidshuis afzonderlijk, als in de aansluiting.

- Van groot belang is één uniform werkproces op ZSM en een eenduidig werkproces voor veiligheidshuizen ten aanzien van de aansluiting met ZSM.
- De werkprocessen tussen ZSM en veiligheidshuizen moeten zoveel mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Hierbij is het van belang procesafspraken te maken en de daarbij behorende rollen en verantwoordelijkheden te benoemen.
- Monitoring op deze procesafspraken is van groot belang. Zonder goede monitoring kan er niet gestuurd worden op procesafspraken.

Deel II



8. Gezamenlijke visie op de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen

De pilots ZSM – veiligheidshuizen zijn gestart met het doel om een landelijke uniforme werkwijze te ontwikkelen voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen, waarin de doelstellingen van zowel het veiligheidshuis als de ZSM-werkwijze elkaar versterken én de werkprocessen op elkaar aansluiten.

In de uitvoering is veel variatie geconstateerd tussen veiligheidshuizen, maar ook variatie tussen de vier ZSM-locaties. In de vier pilots, die bewust zijn gekozen vanwege de onderlinge verschillen (onder meer wat betreft grootstedelijke problematiek en schaalgrootte), zijn echter ook belangrijke overeenkomsten gebleken. Ten aanzien van informatie-uitwisseling tussen ZSM en veiligheidshuizen en het signaleren van complexe ketenoverstijgende problematiek aan de ZSM-tafel, is een aantal gemeenschappelijke kenmerken naar voren gekomen in de pilots. Deze overeenkomsten vormen de generieke basis die in ieder geval ingericht moet zijn om tot een goede aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen te komen.

Voor het uitwerken van deze generieke basis, is het van belang om stil te staan bij kracht van ZSM en de kracht van veiligheidshuizen als twee aparte entiteiten. ZSM en veiligheidshuizen zijn beide netwerken met een eigen kracht en toegevoegde waarde bij de aanpak van criminaliteit. De samenwerking in de veiligheidshuizen richt zich op het oplossen van vraagstukken met een complexe, meervoudige en ketenoverstijgende problematiek. Conform het landelijk kader veiligheidshuizen, richten de veiligheidshuizen zich op die zaken waarin de verbinding tussen de zorg-, strafrechtketen en interventies vanuit de gemeente en haar partners voorwaarde is voor een succesvolle, duurzame aanpak van (potentieel) crimineel en overlastgevend gedrag. Binnen ZSM werken (justitie)partners nauw samen om misdrijven op een betekenisvolle wijze – waar mogelijk snel – en simpel af te doen. Als de verschillen tussen deze netwerkomgevingen vervagen / verkleind worden, is het risico aanwezig dat ze daarmee hun onderscheidende kracht verliezen. De twee netwerken moeten dan ook met behoud van de eigen kracht, op elkaar aansluiten om elkaar te kunnen versterken.

Deze 'basis aansluiting' kan vervolgens per regio als vliegwiel fungeren bij het bepalen van een gezamenlijk ambitieniveau voor de aanpak van complexe persoons-, systeem en gebiedsbonden problematiek. Daarmee kan de samenwerking tussen ZSM en veiligheidshuizen daadwerkelijk benut worden om betekenisvolle interventies te realiseren voor personen met complexe en ketenoverstijgende problematiek. Daarnaast kan het bijdragen aan de doelstellingen op regionaal en lokaal niveau bij de aanpak van gebiedsgebonden problematiek. De verbindingen tussen de netwerken van ZSM en veiligheidshuizen en gemeenten als regisseur van lokaal veiligheidsbeleid, kunnen vervolgens verder vormgegeven worden. Het realiseren van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen met behulp van een generieke basis, vormt daarvoor een eerste stap.

Om die eerste stap te realiseren, is een gezamenlijke visie op de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen van belang. Op basis van de resultaten van de pilots is een aantal noties geformuleerd over de relatie tussen ZSM en veiligheidshuizen en de wijze waarop ze elkaar kunnen versterken. Deze noties vormen bouwstenen voor een gezamenlijke visie op de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. Deze noties luiden als volgt:

1. ZSM en veiligheidshuizen kunnen elkaar daadwerkelijk versterken door snel strafrechtelijk optreden te combineren met de informatie van het veiligheidshuis die leidt tot een strafrechtelijke interventie op maat.
2. Focus van veiligheidshuizen op complexe problematiek (conform landelijk kader) geeft de mogelijkheid aan ketenpartners binnen ZSM en veiligheidshuizen om voor die (kleinere) groep het verschil te maken.
3. Gezamenlijk commitment bij de partners van ZSM en van veiligheidshuizen dat de complexe casussen ook daadwerkelijk aangepakt worden in de netwerkomgeving van het veiligheidshuis, is vereist.
4. ZSM is een vindplaats voor complexe problematiek, maar niet de enige. Een proactief voorveld (van gemeenten en zorg in afstemming met justitiële partners) kan tot tijdige aanmeldingen van complexe casussen leiden bij het veiligheidshuis. Daarnaast kan een raads- of reclasseringsonderzoek dat wordt gestart na de bespreking op ZSM, leiden tot aanmelden van complexe casussen bij het veiligheidshuis.
5. De relatie tussen ZSM en veiligheidshuizen dient wederkerig te zijn: de wederkerigheid in de informatie-uitwisseling betekent voor beide netwerkomgevingen halen en brengen van informatie.



6. De doorontwikkeling van veiligheidshuizen vindt plaats in een veranderende context van decentralisaties in het sociale domein en nieuwe verbindingen tussen veiligheidshuizen en het voorveld.

In de volgende paragrafen wordt ieder van de hiervoor genoemde punten toegelicht.

8.1. ZSM en veiligheidshuizen versterken elkaar door interventies op maat

Strafzaken stromen na aanhouding van de verdachte door de politie direct in op ZSM. Vervolgens vindt een parallel proces plaats op ZSM waarbij verschillende ketenpartners zoveel mogelijk informatie over het delict en de verdachte verzamelen. Om een zo compleet mogelijk beeld van de verdachte te vormen, wordt onder meer de informatie die beschikbaar is bij de veiligheidshuizen, betrokken. Alle verzamelde informatie wordt samengebracht tijdens een overlegmoment tussen ketenpartners, waarbij de ZSM-OvJ op basis van de beschikbare informatie en discussie met ketenpartners een routerings- of afdoeningsbeslissing neemt. Indien mogelijk wordt op ZSM zoveel mogelijk aangesloten bij het advies of het lopende plan dat de veiligheidshuizen hebben opgesteld voor een persoon. Na het nemen van een routerings- of afdoeningsbeslissing over een bekende van het veiligheidshuis wordt de genomen beslissing (inclusief een korte toelichting) teruggekoppeld aan het veiligheidshuis.

Zowel de betrokkenen op ZSM als de betrokkenen bij de veiligheidshuizen in de pilots ervaren de meerwaarde van de wederzijdse informatie-uitwisseling zoals hiervoor beschreven. De beschikbare informatie van het veiligheidshuis over de persoon van de verdachte maakt dat op ZSM een meer compleet beeld van de verdachte ontstaat. De ervaring uit de pilot is dat doordat op ZSM de informatie van het veiligheidshuis beschikbaar is, op een andere manier wordt gekeken naar de beoordeling van de zaak. Men wordt uitgedaagd om ook vanuit een ander perspectief (niet alleen strafrechtelijk, maar ook aandacht voor de combinatie van straf, zorg en bestuurlijke problematiek) de zaak te beoordelen en meer maatwerk te leveren. De niet-justitiële informatie van veiligheidshuizen vergroot de mogelijkheden voor afdoeningen op maat binnen ZSM. Dit gebeurt op de volgende manieren:

- Strafrechtelijke interventie op maat – Uit de (beperkte) monitoring van zaken in de pilot blijkt dat de informatie van het veiligheidshuis weliswaar niet per se tot een andere afdoeningsbeslissing leidt, maar wel bijdraagt aan het leveren van meer maatwerk voor de cliënt en het systeem. Denk hierbij aan gedragsaanwijzingen op maat of de formulering van voorwaarden op maat bij een strafrechtelijke interventie. De niet-justitiële informatie gaat bijvoorbeeld over aanwezigheid van psychiatrische problematiek, LVB-problematiek of verslaving. In geval van meerderjarigen kan deze niet-justitiële informatie leiden tot het verzoek aan de reclassering om een adviesrapportage op te stellen, ondanks dat het delict en justitiële documentatie daartoe onvoldoende aanleiding geven. Hierbij wordt benadrukt dat met name bij meerderjarige verdachten de niet-justitiële informatie van veiligheidshuizen bijdraagt aan een afdoening op maat binnen ZSM. In het geval van minderjarige verdachten geldt dat op ZSM wordt gestreefd naar het nemen van een routeringsbeslissing, waarbij de LIJ beslisregels leidend zijn. De daadwerkelijke afdoening vindt op een later moment plaats, veelal als de RvdK een onderzoek heeft uitgevoerd en daarbij de niet justitiële informatie betreft.
- Afstemmen van strafrechtelijke interventie met lopende zorgtrajecten – met behulp van de beschikbare informatie van het veiligheidshuis, wordt in de korte tijd die op ZSM beschikbaar is om te komen tot een afdoeningsbeslissing de verschillende trajecten die een persoon doorloopt zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, hetgeen bijdraagt aan maatwerk. De strafrechtelijke interventie gericht op het strafbare feit waarvoor de persoon is aangemeld bij ZSM, wordt afgestemd op een lopend zorgtraject dat een persoon al ontving voor het plegen van het strafbare feit.
- Buitenstrafrechtelijke en alternatieve interventies – de informatie van het veiligheidshuis kan aanknopingspunten bieden voor een buitenstrafrechtelijke interventie omdat bijvoorbeeld het zorgtraject effectiever is. De pilotregio's geven aan dat de mate van creativiteit in de genomen beslissing op ZSM nog aandacht en doorontwikkeling behoeft. Het 'anders beoordelen van een zaak' is in grote mate afhankelijk van de attitude en competenties van de betrokken medewerkers. Zo zou bijvoorbeeld vaker op ZSM een combinatie gemaakt kunnen worden met bestuurlijke instrumenten zoals een gebiedsverbod, samenscholingsverbod of huisverbod. In bijvoorbeeld Rotterdam zijn hiertoe eerste stappen gezet door het aanbieden van een leergang en het ontwikkelen van een handboek drang en dwang¹⁵ waarin een overzicht is opgenomen van alle mogelijke strafrechtelijke, civielrechtelijke, bestuurlijke en gemeentelijke / zorginterventies. Deze vorm van creativiteit is van belang bij het nemen van afdoeningsbeslissingen. Wanneer er routeringsbeslissingen worden genomen – hetgeen bij jeugd aan de orde is – is later in het strafproces ruimte voor inzet mogelijke creatieve afdoeningen.

¹⁵ Het Handboek drang en dwang is op te vragen bij het veiligheidshuis Rotterdam.



De creativiteit bij jeugd is met name gericht op het adagium 'licht waar het kan, zwaar waar het moet' waarbij wordt gestreefd naar het vaker buitenstrafrechtelijk afdoen van jeugdzaken, zoals beslissing tot Halt-afdoening.

Met de informatie die het veiligheidshuis van ZSM ontvangt kan het lopende plan voor een persoon eventueel aangepast of geactualiseerd worden. Hierdoor blijft een 'up-to-date' beeld ontstaan van de situatie van een persoon bij de partners van het veiligheidshuis, hetgeen belangrijk is om continu te streven naar maatwerk. De doelstellingen van het veiligheidshuis kunnen tevens versterkt worden door de mogelijkheid om op ZSM snel een interventie op maat te kunnen bieden. Een strafrechtelijke interventie die binnen een week plaatsvindt, kan – mits het maatwerk is – een groter effect hebben op de aanpak van de achterliggende problematiek van de persoon – dan een interventie die enkele maanden op zich laat wachten.

8.2. Focus van veiligheidshuizen op complexe problematiek geeft mogelijkheid om voor die (kleinere) groep het verschil te maken

Uit de pilots blijkt dat wanneer veiligheidshuizen zich – conform het landelijk kader – daadwerkelijk richten op de multiproblematiek (complex en ketenoverstijgend), zij aan hun omgeving (waaronder ZSM) kunnen laten zien waarop zij onderscheidend zijn en wat de toegevoegde waarde van de bespreking van een zaak in het veiligheidshuis is. Uit de uitvraag van het bureau regioburgemeesters onder de veiligheidshuizen blijkt dat het landelijk kader door een groot deel van de veiligheidshuizen is geadopteerd. 96% van de respondenten geeft aan volledig of grotendeels volgens het landelijk kader te werken waarbij het kader veelal is geoperationaliseerd in regionale / lokale criteria. Van de 34 veiligheidshuizen hebben 26 veiligheidshuizen gereageerd op deze uitvraag (response rate van 76%).

Wanneer veiligheidshuizen scherp kunnen definiëren welke type problematiek zonder twijfel voor bespreking in het veiligheidshuis in aanmerking komt, én de doelgroep waar het veiligheidshuis zich op richt selectief is afgebakend, is het beter mogelijk binnen de hectiek en tijdsdruk op ZSM deze zaken te herkennen en te verwijzen naar het veiligheidshuis. Daarnaast is het veiligheidshuis beter in staat om die (kleinere) groep proactief te volgen en te zorgen voor actuele informatie over deze groep binnen ZSM.

8.3. Gezamenlijk commitment van ZSM en veiligheidshuizen dat de complexe casussen ook daadwerkelijk aangepakt worden in de netwerk omgeving van het veiligheidshuis

De denkbeelden over ZSM en veiligheidshuizen zorgden er bij aanvang van de pilots voor dat de betrokkenen van zowel ZSM als veiligheidshuizen twijfels hadden over de versterking tussen ZSM en veiligheidshuizen. Op alle pilotlocaties is echter geconcludeerd dat de pilots hebben bijgedragen aan het vergroten van het wederzijds begrip doordat de partners inzicht hebben gekregen in elkaars werkprocessen.

De ervaringen die zijn opgedaan in de pilots, hebben de in eerste instantie aanwezige weerstand weggenomen. Men heeft ervaren dat de wederzijdse informatie-uitwisseling tot meerwaarde leidt voor zowel ZSM als voor het veiligheidshuis en deze informatie-uitwisseling ervoor zorgt dat waar relevant het veiligheidshuis tijdig wordt betrokken, ook als dit betekent dat de beslissing op ZSM niet binnen zes uur (maar wel binnen zeven dagen) genomen moet worden.

Randvoorwaardelijk voor het realiseren van een succesvolle aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuis is het gezamenlijk commitment en vertrouwen dat ZSM de beschikbare informatie van het veiligheidshuis betreft en waar relevant zorgt dat de zaak in de netwerk omgeving van het veiligheidshuis wordt besproken, alvorens een beslissing te nemen. Dat betekent dat justitiële partners binnen de veiligheidshuizen aanwezig zijn waar nodig om deze complexe casussen te bespreken. Een uitvraag van het bureau regioburgemeesters onder de veiligheidshuizen laat zien dat 59% van de respondenten van mening is dat dit ook het geval is. Bij 45% van de respondenten is er zorg dat deze bezetting ook in de toekomst gehandhaafd blijft, gelet op de bezuinigingsdruk.

Ten aanzien van de doelgroep jeugd wordt opgemerkt dat er vertrouwen dient te zijn dat vaak niet direct op ZSM wordt besloten om een zaak te agenderen voor bespreking in het veiligheidshuis, maar in het proces dat een jeugdige doorloopt hier voldoende aandacht voor is. Indien een zaak buitenstrafrechtelijk wordt afgedaan, is een werkproces ingericht voor het doen van zorgmeldingen. Indien de zaak naar een TOM-zitting of zitting bij de kinderrechter wordt gerouteerd, start in nagenoeg alle gevallen een raadsonderzoek en is binnen de RvdK aandacht om gedurende het raadsonderzoek alert te zijn op signalen die aanleiding geven voor agendering van de casus voor een overleg in het veiligheidshuis.



8.4. ZSM is slechts één van de vindplaatsen van complexe en ketenoverstijgende problematiek

Gedurende de pilots is een aantal keer geconcludeerd dat de instroom bij het veiligheidshuis bij bepaalde doelgroepen opdroogt. In de praktijk neemt – mede als gevolg van het landelijk kader en de intrede van ZSM – de instroom van ‘standaard zaken’ bij veiligheidshuizen af. De indruk bij ketenpartners bestaat echter dat er ook casuïstiek het veiligheidshuis niet bereikt, terwijl het wel complexe, ketenoverstijgende problematiek betreft. Dit spreekt ook uit de reacties op de uitvraag van het bureau regioburgemeesters onder de veiligheidshuizen. Uit deze uitvraag blijkt dat 70% van de respondenten van mening is dat complexe en ketenoverstijgende problematiek het veiligheidshuis niet bereikt. Dit valt niet helemaal te verklaren door het implementeren van het landelijk kader. Dit betekent dat agendering / doorverwijzen vanuit ZSM (het triagemoment binnen ZSM) en/of door de individuele ketenpartners (tijdens het doen van onderzoek) minder plaatsvindt dan mag worden verwacht. Het verdient aandacht om binnen de uitvoering van het raadsonderzoek en het opstellen van het reclasseringsadvies aandacht te besteden aan de vraag of agendering voor het veiligheidshuis wenselijk is.

Ondanks deze bevinding is het noodzakelijk om te beseffen dat ZSM slechts één van de vele vindplaatsen voor complexe en ketenoverstijgende problematiek is, en zeker niet de enige vindplaats is. Een proactief voorveld (van zorg en gemeente) kan tot tijdige aanmeldingen leiden van complexe casussen bij de veiligheidshuizen. Ook het raads- of reclasseringsonderzoek kan leiden tot aanmelden van complexe casussen. In deze onderzoeken is meer tijd en informatie dan op ZSM beschikbaar om complexe ketenoverstijgende problematiek te signaleren. Hierbij geldt als aandachtspunt dat op basis van het overleg op ZSM er aandachtspunten meegegeven kunnen worden aan de raadsonderzoeker of reclasseringswerker om alert te zijn op signalen die leiden tot agendering van zaken in het veiligheidshuis.

8.5. Wederkerigheid van informatie-uitwisseling

De relatie tussen ZSM en veiligheidshuizen dient wederkerig te zijn. Veiligheidshuizen leveren informatie aan ZSM ten behoeve van het completeren van het beeld van de verdachte, en ZSM levert informatie aan de veiligheidshuizen over het feit dat de persoon is besproken op ZSM en welke beslissing (om welke reden) is genomen.

Voor de versterking van ZSM en veiligheidshuizen is de wederkerigheid van informatie-uitwisseling van groot belang. Het moet van beide kanten zowel ‘halen’ als ‘brengen’ van informatie betreffen om het gezamenlijke doel ten aanzien van de inzet van betekenisvolle interventies te realiseren.

8.6 Aandacht voor veranderende context van decentralisaties in het sociale domein

De doorontwikkeling van veiligheidshuizen vindt plaats in een veranderende context van decentralisaties in het sociale domein en nieuwe verbindingen tussen veiligheidshuizen en het voorveld. Binnen de pilots is niet onderzocht hoe veiligheidshuizen en ZSM het beste kunnen aansluiten op deze ontwikkelingen. De betrokkenen bij de pilots hebben aangegeven dat de veranderende context betrokken dient te worden bij de doorontwikkeling van de werkwijze gericht op de aansluiting ZSM en veiligheidshuizen.

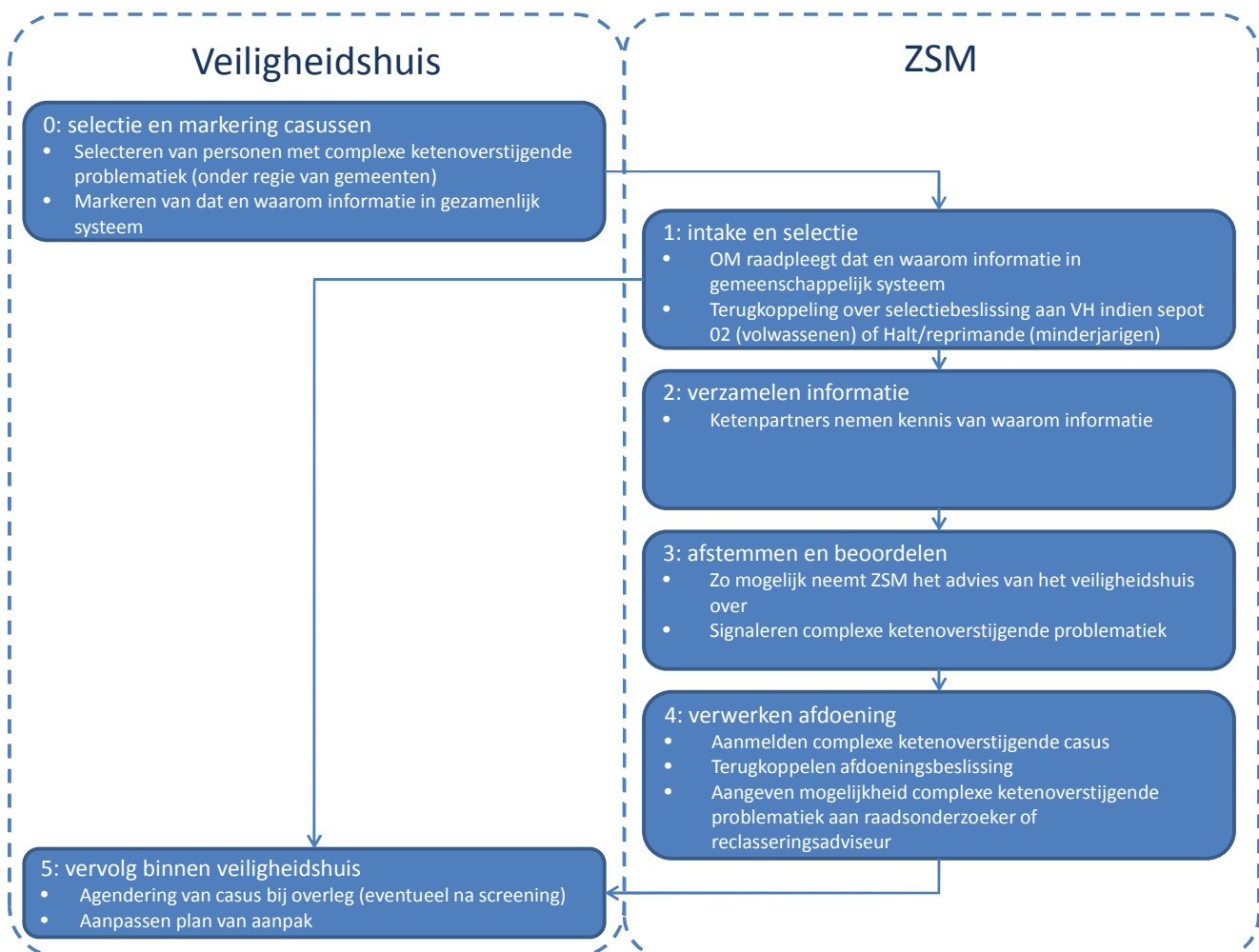


9. Generiek procesmodel voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen

Op basis van de evaluatie van de vier pilotmodellen en de overeenkomsten die hierin zijn aangetroffen is een generiek procesmodel voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen ontwikkeld. Dit generieke model geeft aan wat bij de veiligheidshuizen en ZSM moet worden georganiseerd om de aansluiting te realiseren. Indien aan het generieke model wordt voldaan, is de wederzijdse informatie-uitwisseling geborgd. Het generieke model dient dan ook te worden beschouwd als een basismodel dat in iedere regio geïmplementeerd moet worden.

9.1. Het generieke procesmodel

Het generieke procesmodel beschrijft de stappen die aan de kant van ZSM en de veiligheidshuizen uitgevoerd dienen te worden om elkaar van de juiste informatie te voorzien. In het onderstaande figuur is het generieke procesmodel schematisch weergegeven. Dit procesmodel is van toepassing op zowel verdachten die instromen bij ZSM en een bekende klant zijn van een veiligheidshuis, als verdachten die (nog) geen bekende klant zijn van het veiligheidshuis, maar waarbij sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek. De stappen beschreven in de kolom ZSM, komen overeen met de processtappen van het landelijk procesmodel ZSM 2.0.



Figuur 1 – Generiek procesmodel voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.



Het procesmodel dient twee doelen:

1. *Wederzijdse informatie-uitwisseling: het beschikbaar stellen van relevante informatie van het veiligheidshuis op ZSM en het informeren van het veiligheidshuis over afdoeningen die op ZSM zijn genomen inzake cliënten van het veiligheidshuis.*
Het is de verantwoordelijkheid van het veiligheidshuis dat de informatie die bekend is bij hen over personen, beschikbaar wordt gesteld aan ZSM. Bij ZSM ligt vervolgens de verantwoordelijkheid om voor iedere ingestroomde verdachte te controleren of deze bekend is bij het veiligheidshuis en indien het een bekende persoon betreft, te bekijken of er een aanpak loopt waar rekening mee moet worden gehouden bij het nemen van de routerings- of afdoeningsbeslissing. Als er vanuit het veiligheidshuis een recent advies beschikbaar is over de afdoening, wordt dat in principe op ZSM gevolgd, tenzij er duidelijke redenen zijn om dit niet te doen.
ZSM vormt een belangrijke informatiebron over cliënten van de veiligheidshuizen. Beslissingen die op ZSM zijn genomen inzake personen die bekend zijn bij de veiligheidshuizen dienen daarom teruggekoppeld te worden aan het veiligheidshuis.
2. *Het signaleren van zaken met complexe en ketenoverstijgende problematiek op ZSM en het aannemen van deze zaken bij het veiligheidshuis.*
Op ZSM kan complexe ketenoverstijgende problematiek herkend worden bij personen die (nog) niet bekend waren bij het veiligheidshuis. Als dit het geval is, is het belangrijk dat de casus wordt aangemeld bij het veiligheidshuis.

9.2. Uitwerking van de activiteiten in het generieke procesmodel

In deze paragraaf geven wij per processtap aan welke activiteiten worden uitgevoerd binnen de processtap, waarbij ook concreet wordt aangegeven wat de lessen zijn uit de pilots ten aanzien van de activiteiten. Het wordt expliciet aangegeven wanneer de werkwijze voor jeugd en volwassenen verschilt.

Stap 0: Selectie en markering door het veiligheidshuis.



Het veiligheidshuis is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de bij hen bekende informatie (inclusief concrete adviezen) aan ZSM. Het veiligheidshuis kan een (bestuurlijke) keuze maken in de groep personen waarvoor zij deze informatie beschikbaar wil stellen. Het maken van deze keuze en daarmee de selectie van personen die behoren tot de doelgroep van het veiligheidshuis, gebeurt onder regie van de betrokken gemeenten¹⁶.

Voor het beschikbaar stellen van informatie registreert het veiligheidshuis 'dat- en waarom-informatie' in een systeem dat op ZSM geraadpleegd kan worden¹⁷.

- De dat-informatie geeft op ZSM het signaal dat de verdachte een bekende persoon is van het veiligheidshuis en er mogelijk een lopend zorgtraject / plan van aanpak beschikbaar is. Van belang is dat de dat-informatie volledig is. Dat betekent dat alle klanten van het veiligheidshuis waarbij sprake is (geweest) van een actieve plan van aanpak, gemarkeerd moeten zijn in een systeem.

¹⁶ De meeste veiligheidshuizen hebben het landelijk kader geïmplementeerd of zijn daarmee gestart. De aanname is dan ook dat de gedefinieerde doelgroep overeenkomt met de criteria uit het landelijk kader.

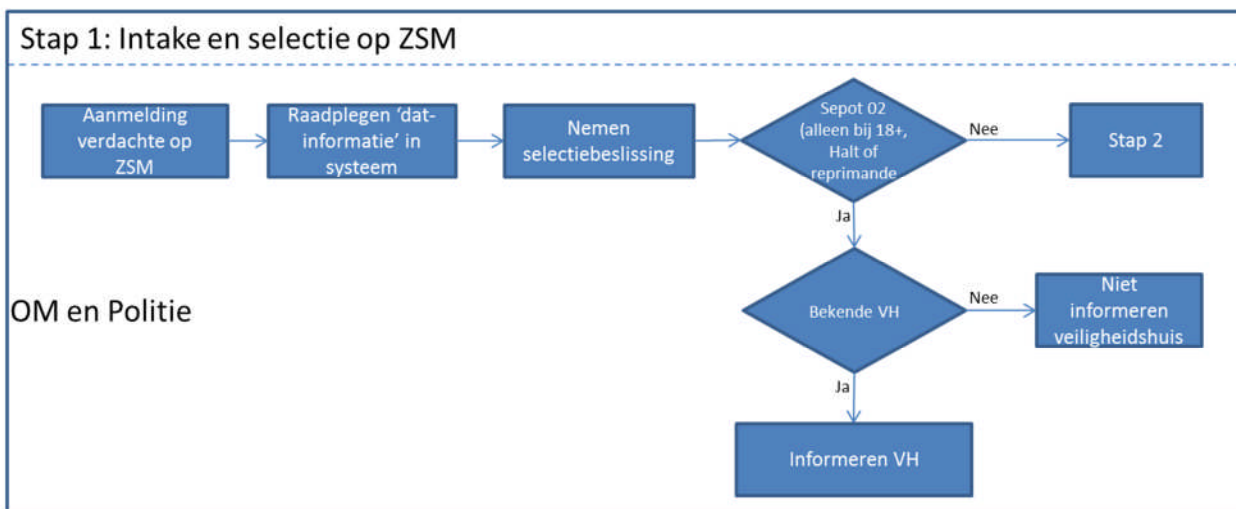
¹⁷ ZSM raadpleegt één systeem om te bezien of de verdachte een bekende is van het veiligheidshuis. Zie voor verdere toelichting paragraaf 9.3; informatiesystemen.



- De waarom-informatie geeft aan wat het advies is van het veiligheidshuis indien de desbetreffende verdachte instroomt binnen ZSM. De volgende eisen worden aan de waarom-informatie gesteld:
 - Het advies is actueel, niet ouder dan een jaar. Na een half jaar wordt het advies ook als minder zwaarwegend gezien op ZSM.
 - Doel van de interventie moet duidelijk zijn. Wat zijn de problemen op de verschillende leefgebieden en welk effect wordt verwacht van een strafrechtelijke en/of zorginterventie?
 - Contextinformatie (over impact op systeem en omgeving) is belangrijk. Denk bijvoorbeeld aan een jongvolwassene die lid is van een criminele jeugdbende en wordt aangehouden voor huiselijk geweld. Als deze verdachte wordt heengezonden, werkt dit statusverhogend voor zijn positie binnen de criminele jeugdbende.
 - Concrete juridische taal hanteren.
 - Informatie kort en bondig verwoorden; bijvoorbeeld 'dagvaarden met het doel om ..' in plaats van 'afstraffen'.
 - Verrijking van historie van incidenten bij huiselijk geweld. Deze niet justitiële informatie is nodig om bij dit type zaken een totaalbeeld te verkrijgen om indien nodig de zaak 'op te plussen' gericht op een betekenisvolle interventie. Vaak is bij een huiselijk geweld-zaak sprake van een opeenstapeling van (al dan niet vervolgbare) incidenten voordat een eerste aangifte wordt gedaan. Juist het bij elkaar voegen van deze informatie kan leiden tot een totaalbeeld dat verder gaat dan de justitiële geschiedenis of de historie in politiesystemen en tot een betekenisvolle afdoening. Zo is een ruzie tussen een echtpaar over omgangregeling over de kinderen 'opgeplust' naar een stalking zaak waarbij de verdachte is voorgeleid en contact- en locatieverbod opgelegd heeft gekregen. Zonder de informatie van SHG zou de afdoening een voorwaardelijk sepot zijn geweest.

De kwaliteit van de waarom-informatie is belangrijk voor de bruikbaarheid op ZSM. In de pilots is gebleken dat regelmatige feedback hierover vanuit ZSM naar de veiligheidshuizen de kwaliteit ten goede komt. Interventiespecialisten van het OM kunnen veiligheidshuizen helpen bij een adequate onderbouwing van het advies van het veiligheidshuis. Tevens hebben de pilots geleerd dat het aanstellen van één eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het advies en het opslaan van het advies in het juiste systeem belangrijk is. De ervaring in Midden-Nederland en Oost-Nederland is het beleggen van deze verantwoordelijkheid bij de voorzitter van het betreffende casusoverleg in het veiligheidshuis.

Stap 1: Intake en selectie op ZSM.



Tijdens de intake & selectie bepaalt de ZSM-OvJ of de zaak in aanmerking komt voor een directe behandeling op de ZSM-locatie, waarbij de bewijsbaarheid van de zaak, alsmede de nog benodigde activiteiten en onderzoek belangrijke criteria zijn. Zaken die in aanmerking komen voor directe behandeling zijn zaken waarbij de ZSM-officier inschat binnen zeven dagen een routerings- c.q. afdoeningsbeslissing te kunnen nemen.



In deze fase moet op ZSM achterhaald worden (via het registratiesysteem beschreven in stap 0) of de verdachte bekend is bij het veiligheidshuis. Het gaat hier dus om de 'dat'-informatie. Deze informatie wordt opgehaald door het OM¹⁸.

Indien bij 'Intake & Selectie' wordt besloten tot sepot, reprimande of Halt-verwijzing wenst het veiligheidshuis voor de personen die bij hen bekend zijn – onder voorwaarden (zie volgende alinea's) -, deze informatie te ontvangen. Het plaatsvinden van een incident kan impact hebben op het systeem van de persoon. Tevens kan het incident aanleiding geven tot aanpassing van het (lopende) plan van aanpak.

Aandachtspunt meerderjarigen

Wanneer er sprake is van een technisch sepot 01 (persoon onterecht aangemerkt als verdachte) kan geen sprake zijn van terugkoppeling aan het veiligheidshuis. Een technisch sepot 01 leidt tot daadwerkelijke verwijdering van alle gegevens van verdachte uit de systemen, dus in die gevallen mag de informatie over de zaak ook niet gebruikt worden door wie dan ook. Immers er bestaat geen strafbaar feit bij deze verdachte.

In geval van overige sepotcodes zijn er situaties denkbaar waarin de terugkoppeling vanuit ZSM aan het veiligheidshuis mogelijk is. Het gaat hierbij om situaties waarbij feit of dader niet strafbaar is, of wordt gekozen voor een andere afdoening (reclasseringsbelang prevaleert). Deze situaties kunnen wel informatie voor ketenpartners genereren. Denk hierbij aan huiselijk geweld-zaken waarin het 'zijn woord tegen haar woord is'. Het doel van deze terugkoppeling is het actualiseren / aanpassen van een (lopend) plan van aanpak vanwege de impact die het incident heeft. De informatie die het veiligheidshuis wenst te ontvangen betreft de informatie dat de persoon bij ZSM is ingestroomd en dat is besloten tot een sepot. Randvoorwaardelijk voor de terugkoppeling van sepot (niet sepot 01) is de conditie dat er geen verdere bespreking van *de zaak* plaatsvindt in het veiligheidshuis. Het staat de partners uit het veiligheidshuis uiteraard wel vrij om *de persoon* te bespreken. Het is tevens belangrijk dat het veiligheidshuis vooraf selectief is in welke personen zij tot haar cliënten rekent en dat hierbij een toets is geweest of er sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek conform het Landelijk Kader Veiligheidshuizen.

Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen steunpunt huiselijk geweld (SHG) en het veiligheidshuis. In sommige regio's is SHG ondergebracht in het veiligheidshuis waardoor de noodzakelijke informatie-uitwisseling met SHG samenvalt met het veiligheidshuis. Verder geldt dat in sommige regio's de politie standaard alle aanhoudingen van huiselijk geweld doorgeeft aan het SHG. Dit is echter geen landelijk beleid. De informatievoorziening van SHG is daarmee divers in het land. De verwachting is dat met de introductie van de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015 waarin er een integratie plaatsvindt van SHG en AMK, het vraagstuk van informatievoorziening opnieuw beoordeeld moet worden.

Aandachtspunt minderjarigen

Voor jeugdige verdachten is geconcludeerd dat de informatie van het veiligheidshuis niet wordt gebruikt voor de selectiebeslissing op ZSM. Het doel van 'Intake en Selectie' bij jeugd is – naast het beoordelen of er sprake is van een bewijsbare zaak – gericht om zaken die voor een Halt-afdoening in aanmerking komen af te buigen naar Halt. Tevens kan tijdens 'Intake en Selectie' worden besloten tot reprimande. In theorie is voor deze beoordeling geen contextinformatie nodig; voor de beslissing omtrent Halt gelden heldere objectieve criteria. Er is dan ook geen dat- en/of waarom-informatie vanuit het veiligheidshuis nodig. Deze (extra) informatie zou de selectiebeslissing (namelijk wel of geen bewijsbare zaak en wel of geen Halt) niet moeten beïnvloeden. Indien een jongere (of diens familie / systeem) bekend is bij het veiligheidshuis en besloten wordt tot een Halt afdoening of reprimande, wordt dit vanuit ZSM aan wel het veiligheidshuis teruggekoppeld om de reden dat het plaatsvinden van het incident impact kan hebben op het systeem van de persoon. Tevens kan het incident aanleiding geven tot aanpassing van het (lopende) plan van aanpak.

Stap 2: Verzamelen informatie op ZSM.

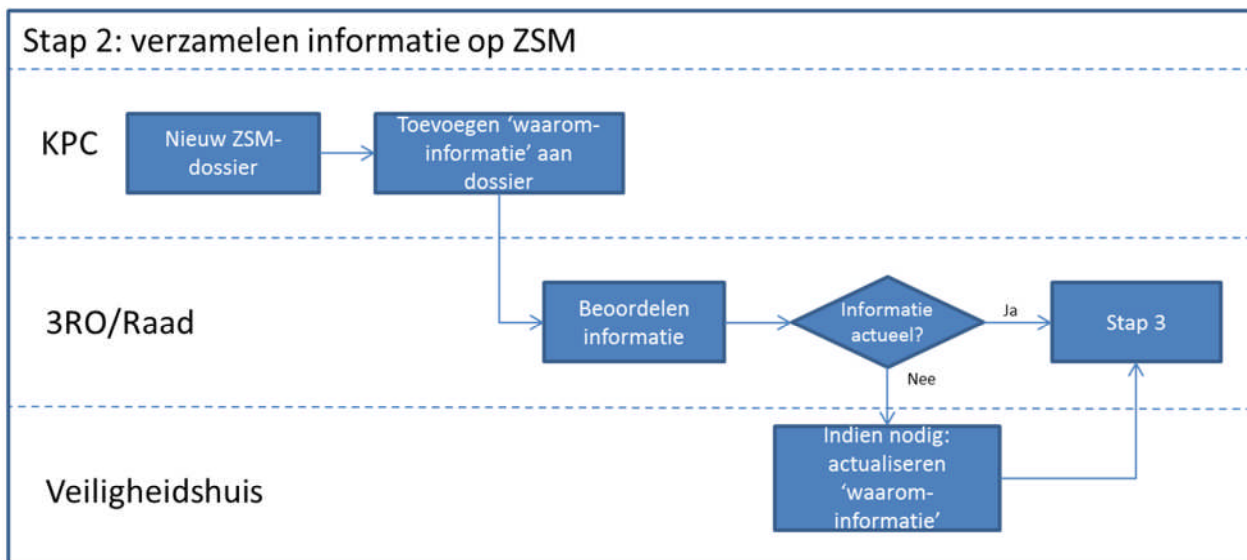
De processtap 'Verzamelen informatie & Adviseren' staat voor de activiteiten van OM, politie, SHN, reclassering en de RvdK in de zaken die op ZSM-locatie in behandeling zijn genomen. Tevens wordt in deze stap de informatie die beschikbaar is bij het veiligheidshuis verzameld.

¹⁸ De kerntaak van de politie bestaat onder andere uit het bevragen van eigen informatiesystemen en niet het ontsluiten van informatie van derden, zoals de informatie van het veiligheidshuis. De politie kan daarom in deze fase niet de dat-informatie van het veiligheidshuis ontsluiten. Vanuit de regierol van het OM op ZSM, is het logisch dat het OM verantwoordelijk is voor het opvragen van deze informatie. Lokaal kunnen hierover afspraken op maat gemaakt worden tussen politie en OM.



Dit betreft de 'dat- en waarom-informatie' zoals beschreven onder stap 0 en stap 1. Waar in stap 1 met name de dat-informatie op ZSM centraal staat, ligt in stap 2 de aandacht op het nader bestuderen van de waarom-informatie. De werkwijze is als volgt:

- De KPC'er zorgt ervoor dat voor bij de zaken die na 'Intake en Selectie' op ZSM beoordeeld worden, de informatie vanuit het veiligheidshuis aan het persoonsdossier wordt toegevoegd.
- De ketenpartners beoordelen het advies van het veiligheidshuis. Hierbij wordt bekeken of het advies nog actueel is, dan wel actualisatie nodig heeft.
- De ketenpartners formuleren vanuit hun eigen expertise een visie op het advies.
- Het afstemmingsoverleg vindt plaats. Tijdens het afstemmingsoverleg brengen de ketenpartners de verzamelde persoonsinformatie in en geven hun visie op het advies van het veiligheidshuis.



Aandachtspunt meerderjarigen

De reclassering beoordeelt op ZSM de informatie van het veiligheidshuis. Binnen ZSM vindt niet op nieuw een beoordeling plaats of er sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek, als het veiligheidshuis al heeft aangegeven dat hiervan sprake is. Indien de informatie van het veiligheidshuis wordt opgehaald uit het registratiesysteem, bestaat het risico dat de informatie verouderd is. Als de informatie uit het registratiesysteem verouderd is, kan dit aanleiding zijn voor de reclassering om de informatie van het veiligheidshuis te actualiseren. Bij het streven naar het inzetten van betekenisvolle interventies, is het juist belangrijk om snel de informatie van het veiligheidshuis te hebben. Een voorbeeld is het opleggen van een gedragsaanwijzing. Als snel de informatie van het veiligheidshuis voorhanden is, kan een dergelijke interventie worden opgelegd, in plaats van 'enkel met een uitnodiging OM-zitting' een verdachte naar huis te laten gaan.

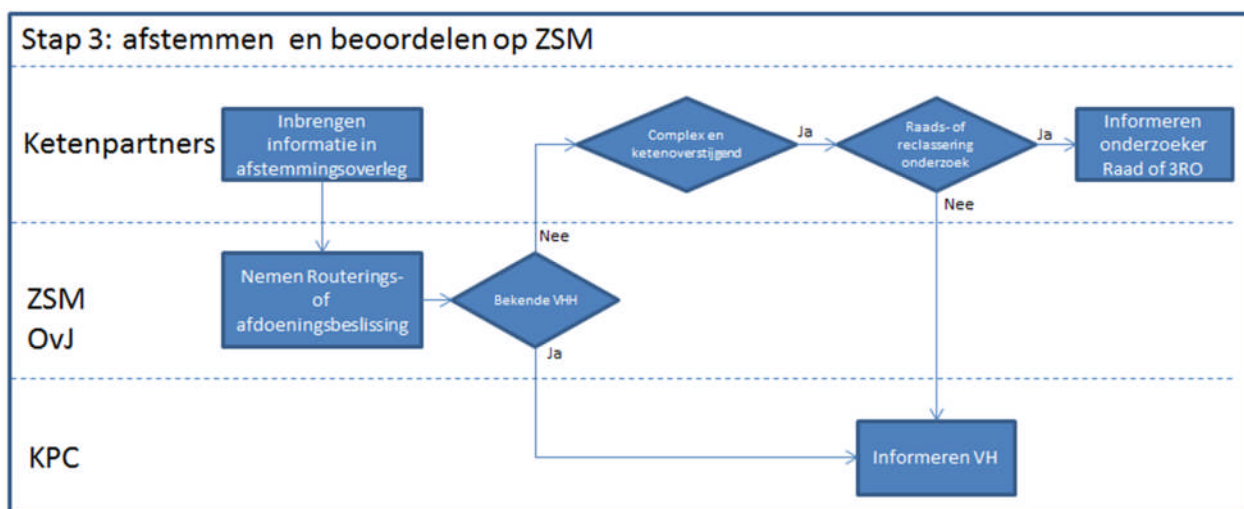
Het is het professionele oordeel van de reclasseringswerker om in te schatten wanneer het actualiseren van de informatie van het veiligheidshuis nodig is. Tevens kan het verzoek van OM, politie of SHN komen om informatie van het veiligheidshuis te laten actualiseren. Het actualiseren van de informatie kan plaatsvinden doordat de reclassering contact zoekt met een partner uit het veiligheidshuis. Een ervaren knelpunt bij deze werkwijze is dat het veiligheidshuis niet altijd buiten kantoortijden bereikbaar is, en ZSM uitgaat van openingstijden buiten kantoortijden. Bijvoorbeeld voor huiselijk geweld-zaken geldt dat deze met name in het weekend plaatsvinden.

Aandachtspunt minderjarigen

Net als bij meerderjarigen vindt op ZSM niet opnieuw een beoordeling plaats of er sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek, als het veiligheidshuis al heeft aangegeven dat hiervan sprake is. Indien de RvdK uit het eigen bronsysteem ophaalt dat er reeds een lopend contact is met bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg (gezinsvoogd bijvoorbeeld), neemt de Raad contact op met de betrokkene bij Bureau Jeugdzorg om up-to-date informatie op te halen.



Stap 3: Afstemmen en beoordelen op ZSM.



Het advies vanuit het veiligheidshuis is, mits actueel en passend bij het feit, in principe leidend voor de afdoeningsbeslissing op ZSM. De ZSM OvJ blijft uiteraard autonoom verantwoordelijk voor de beslissing. Beredeneerd afwijken van het advies van het veiligheidshuis, bijvoorbeeld vanwege een licht delict of vanwege een bepaalde LIJ score, is uiteraard te allen tijde mogelijk.

Wanneer een verdachte niet als bekende van het veiligheidshuis staat aangemerkt kan er nog altijd sprake zijn van complexe ketenoverstijgende problematiek. De ketenpartners op ZSM kunnen individueel, of gezamenlijk tijdens het afstemmingsoverleg, beoordelen of hiervan sprake is en/of bespreking in de netwerk omgeving van het veiligheidshuis wenselijk is. Deze beoordeling vindt plaats op basis van de informatie die op ZSM beschikbaar is:

- Politie brengt delictinformatie, mutaties uit BVH, invoer in Amazone, eventuele contextinformatie van het wijkteam en bij jeugd het sociaal verhoor in;
- OM brengt informatie over strafrechtelijk verleden in;
- bij volwassenen brengt de reclassering informatie in over lopende of afgesloten toezichten en werkstraffen en eventuele eerdere reclasseringsadviezen;
- bij jongeren brengt de RvdK informatie in uit de eigen systemen, waaronder over eventuele civiele maatregelen en PV's leerplicht.

Vakmanschap en professionaliteit van de ketenpartners is nodig om te beoordelen of er sprake is van ketenoverstijgende en complexe problematiek. De ketenpartners staan met elkaar voor de uitdaging om dit vakmanschap verder te ontwikkelen en professionaliseren (zowel binnen de individuele ketenpartner als tussen ketenpartners). Het ontwikkelen van dit vakmanschap is primair een verantwoordelijkheid van de betrokken ketenpartners, maar vindt plaats onder regie van het OM binnen de ZSM omgeving. In de netwerk omgeving van het veiligheidshuis vindt de nadere ontwikkeling van vakmanschap zoals hierboven geschetst, plaats onder de regie van gemeenten.

Naast vakmanschap en een professionele houding van ketenpartners is het nodig dat ketenpartners beschikking hebben over hun bronsystemen én dat deze goed gevuld zijn. Reclassering geeft bijvoorbeeld aan dat de informatie van politie (mutaties in BVH, invoer in Amazone) belangrijke 'haakjes' bevat om te bekijken of er sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek. De informatie van de wijkagent en de informatie uit het sociaal verhoor kunnen aanknopingspunten bieden om te bekijken of er sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek. Het vakmanschap van ketenpartners houdt dan ook in dat zij de informatie uit de bronsystemen goed kunnen duiden en dat zij alert zijn op contextinformatie die van invloed kan zijn op de te nemen beslissing op ZSM. (Bijvoorbeeld: een minderjarige die wordt besproken op ZSM die onderdeel vormt van een criminele familie).

Ondersteunend aan de signalering van complexe ketenoverstijgende problematiek is het gebruik van criteria. Criteria kunnen worden opgesteld in samenwerking tussen ZSM en de veiligheidshuizen en door periodieke evaluatie kunnen ze worden verfijnd. In deel 1 van dit rapport staan de criteria opgesomd die in de verschillende pilotregio's zijn gebruikt. Criteria kunnen ondersteunend zijn, maar ze zijn nooit waterdicht. Daarom kunnen criteria ook geen vervanging zijn van de benodigde kennis en competenties binnen ZSM ten aanzien van achterliggende problematiek en de functie van het veiligheidshuis bij de aanpak hiervan.



Bij het signaleren van complexe en ketenoverstijgende problematiek is het van belang dat ZSM ook rekening houdt met de werkwijze en uitgangspunten van het desbetreffende veiligheidshuis. Indien een veiligheidshuis aangeeft zich alleen op een Top X te richten, is er relatief weinig ruimte andere casussen dan de Top X aan te nemen. Het is de verantwoordelijkheid van het veiligheidshuis om ZSM op de hoogte te stellen van de casussen die voor behandeling in aanmerking komen, enerzijds door te informeren over de criteria die ze hanteren, anderzijds door periodiek feedback te geven over de casussen die worden geagendeerd.

Wanneer een vermoeden bestaat van complexe ketenoverstijgende problematiek kunnen er twee manieren van afhandelen zijn:

- Wanneer een raadsonderzoek of een reclasseringsonderzoek zal worden opgestart kan de betreffende ZSM-medewerker aan zijn of haar collega doorgeven dat het vermoeden bestaat dat er sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek en het verzoek doen om gedurende het onderzoek het veiligheidshuis te betrekken. In het raads- of reclasseringsonderzoek wordt dieper ingegaan op de persoonlijke omstandigheden en de context van de verdachte, waaronder zorgaspecten. Er is in het onderzoek ook meer tijd beschikbaar om te beoordelen of er sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek, in overleg binnen de netwerk omgeving van het veiligheidshuis.
- Alle ketenpartners op ZSM kunnen direct een casus bij het veiligheidshuis aanmelden. Deze wijze van handelen bij een vermoeden van complexe ketenoverstijgende problematiek is geschikt als geen onderzoek door RvdK of reclassering wordt uitgevoerd, of als men er zeker is van is dat er sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek en bespreking in het veiligheidshuis noodzakelijk is.

Aandachtspunt minderjarigen

Door de afspraken die zijn gemaakt binnen ZSM Jeugd ten aanzien van de informatie die OM, politie en RvdK inbrengen op het afstemmingsoverleg is reeds veel informatie beschikbaar over de verdachte. Wat ontbreekt, is de informatie over vrijwillige jeugdzorg. Bij het opstellen van de werkwijze voor ZSM voor minderjarigen was beoogd dat de RvdK altijd de Verwijsindex Risicojeugd (hierna: VIR) raadpleegt om te kunnen zien of er jeugdzorg loopt. In de praktijk is dit systeem voor dit doel niet geschikt. Het wordt aan de ene kant niet goed gevuld en aan de andere kant is het voor de Raad pas mogelijk informatie uit het systeem op te halen als er een raadsonderzoek naar de jongere is opgestart.

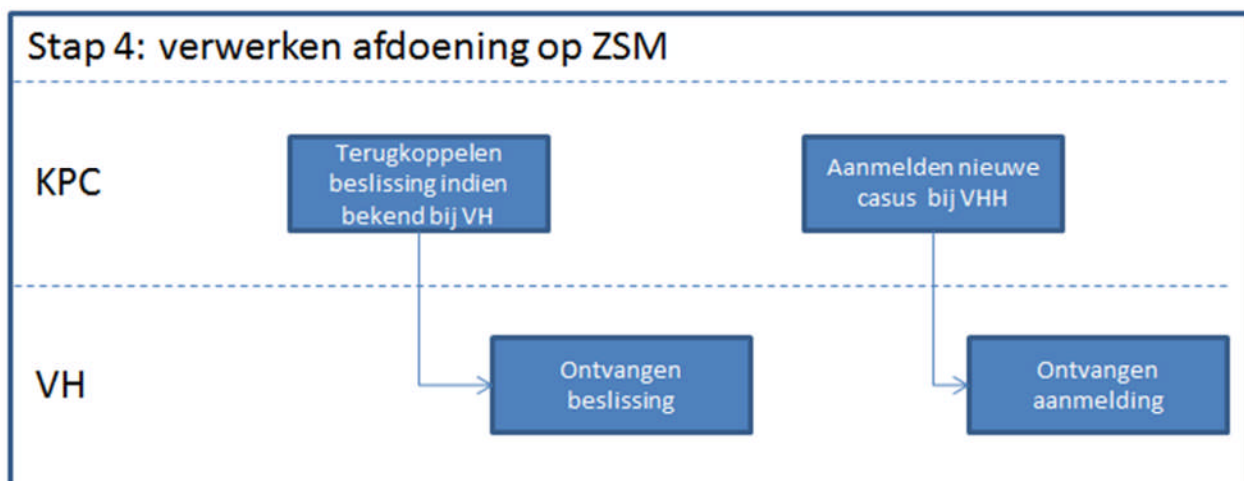
De afwezigheid van informatie over vrijwillige jeugdzorg op ZSM hoeft niet problematisch te zijn. Er wordt door betrokken experts immers getwijfeld aan de meerwaarde van zorginformatie op ZSM voor jeugdzaken. Uiteraard is contextinformatie waardevol en relevant, maar voor een grote groep jeugdigen wordt op ZSM op basis van de beslisregels LIJ besloten tot het starten van een raadsonderzoek. In het raadsonderzoek wordt contextinformatie uitgebreid betrokken, en zodoende kan de Raad op dat moment een beslissing nemen ten aanzien van agendering van de casus voor bespreking in het veiligheidshuis.

De groep jongeren voor wie de zorginformatie het verschil zou kunnen maken in de routeringsbeslissing, betreft jongeren met een laag recidiverisico en een licht tot midden zwaar delict. Voor deze jongeren geldt dat in principe een TOM-zitting zonder raadsonderzoek wordt gepland. Indien zorginformatie beschikbaar zou zijn, zou dit ertoe kunnen leiden dat beargumenteerd wordt afgeweken van de beslisregels LIJ en er toch een TOM-zitting met raadsonderzoek wordt gepland, zodat de zorgen in het raadsonderzoek kunnen worden uitgediept. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarbij uit de informatie van Bureau Jeugdzorg blijkt dat andere kinderen uit het gezin bij Bureau Jeugdzorg bekend zijn (gezinscoachingstraject via gemeente). Uit de informatie van de gemeenten blijkt dat de gezinssituatie zorgelijk is (schuldenproblematiek en ook is er een gebiedsverbod opgelegd door de deelgemeente). Op basis van deze informatie is alsnog besloten tot het doen van een raadsonderzoek, ondanks dat de beslisregels LIJ hier geen aanleiding voor gaven. Overigens bestaat ook zonder raadsonderzoek de mogelijkheid om een zorgmelding te doen, waardoor vanuit Bureau Jeugdzorg de desbetreffende jongere eventueel opgeschaald kan worden naar een casusoverleg.

De groep jongeren voor wie de zorginformatie binnen ZSM het verschil zou kunnen maken in de routeringsbeslissing, is echter naar schatting van de ontwikkelgroep ZSM jeugd zeer klein. De vraag is of de inspanningen om voor deze kleine groep de zorginformatie op ZSM beschikbaar te krijgen opwegen tegen de baten. Omdat op dit moment de omvang van deze groep onbekend is, is het niet mogelijk om deze kosten-batenanalyse uit te voeren.



Stap 4: Verwerken afdoening door ZSM.



In deze processtap wordt de beslissing vastgelegd en verwerkt binnen ZSM, waarbij het uitgangspunt is dat de verdachte alsmede het slachtoffer worden geïnformeerd over de beslissing en het vervolgproces. Het OM informeert de betrokken partners over de uiteindelijk afdoenings- c.q. routeringsbeslissing (alsmede over de zaken die zijn doorverwezen c.q. overdragen).

In deze fase informeert ZSM het veiligheidshuis, indien een beslissing is genomen over een bekende van het veiligheidshuis. Voor het veiligheidshuis is het van belang informatie over de (al dan niet justitiële) afdoening te ontvangen omdat dit het plan voor een persoon kan bijstellen. De afdoening op ZSM kan bijvoorbeeld aanleiding zijn een persoon nogmaals te agenderen voor bespreking tijdens het casusoverleg.

De terugkoppeling van ZSM aan het veiligheidshuis dient aan de volgende eisen te voldoen:

- Persoonsgegevens van de verdachte en de genomen afdoenings- of routeringsbeslissing.
- Indien reclassering de opdracht heeft gekregen een onderzoek uit te voeren, dient dit bij de terugkoppeling te worden vermeld.
- Indien is afgeweken van het plan van aanpak of advies van het veiligheidshuis een inhoudelijke motivering over redenen van afwijking.

Bij de terugkoppeling vanuit ZSM aan veiligheidshuis hoeft geen vraagstelling aan het veiligheidshuis met betrekking tot de casus geformuleerd te worden. De pilotervaring leert dat deze vraagstelling het beste geformuleerd kan worden in de netwerkomgeving van het veiligheidshuis.

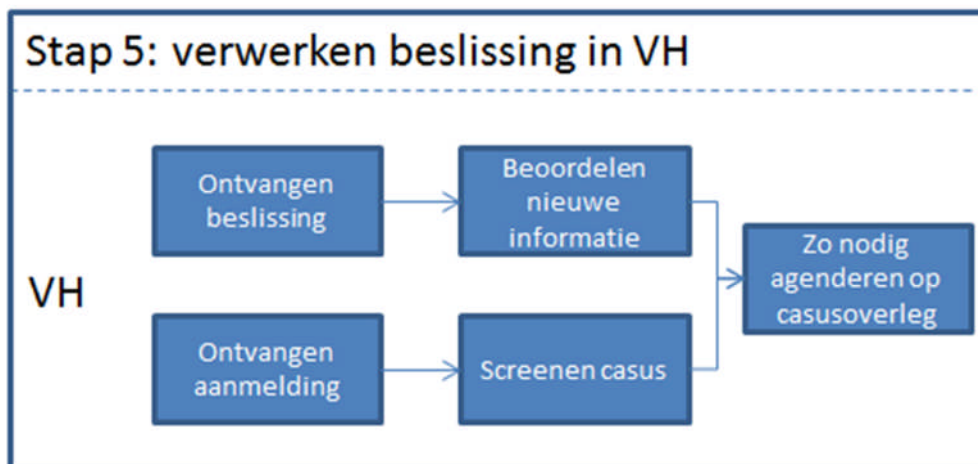
Bij een niet eerder bekende verdachte van het veiligheidshuis, maar waarbij wel mogelijk sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek, worden de persoonsgegevens teruggekoppeld aan het veiligheidshuis. Voor het veiligheidshuis is het van belang om deze informatie te ontvangen en op basis hiervan te beoordelen of de inzet van het veiligheidshuis van toegevoegde waarde is voor deze persoon.

De ketenprocescoördinator is verantwoordelijk voor terugkoppeling aan het veiligheidshuis. De KPC'er communiceert per e-mail, of als dat mogelijk is via een gezamenlijk systeem, met een vast aanspreekpunt van het veiligheidshuis. Op deze manier kan het veiligheidshuis monitoren wat er vanuit ZSM binnenkomt en er ook op sturen dat informatie altijd wordt overgedragen. De pilots leren dat het vormgeven van de terugkoppeling complex is en nog niet altijd goed verloopt. Dit is gelegen in het feit dat de werklust om de terugkoppeling te verzorgen groot is en de administratieve lasten ook groot zijn (veel handelingen). Bovendien ontbreekt het soms aan één aanspreekpunt binnen het veiligheidshuis waaraan de terugkoppeling gegeven kan worden. Indien één functionaris op ZSM belast is met het terugkoppelen van informatie en de informatie naar een centraal e-mailadres van het veiligheidshuis gestuurd kan worden, verloopt de terugkoppeling goed. Idealiter moet het gezamenlijke registratiesysteem mogelijkheid bieden voor een terugkoppeling zodat gegevens niet opnieuw ingevoerd hoeven te worden in een separate e-mail.

Wanneer er een vermoeden bestaat van complexe en ketenoverstijgende problematiek en er moet hiervoor aandacht komen in het raads- of reclasseringsonderzoek, is het de raadsmedewerker of reclasseringsmedewerker op ZSM die verantwoordelijk is voor het informeren van de collega die het onderzoek uitvoert. Hierbij wordt uiteengezet waarop het vermoeden is gebaseerd, zodat dit specifiek onderzocht kan worden.



Stap 5: Verwerken beslissing binnen veiligheidshuis.



Na ontvangst van de terugkoppeling van ZSM, wordt binnen de netwerk omgeving van het veiligheidshuis besproken of het nodig is om de casus te screenen of te agenderen voor casusbespreking.

Bij het ontvangen van een terugkoppeling van een niet bekende verdachte van het veiligheidshuis, is de vraag of de doorverwezen klant vanuit ZSM besproken wordt in het veiligheidshuis, afhankelijk van de inrichting en werkwijze van een veiligheidshuis. In sommige veiligheidshuizen wordt via een screeningsoverleg bepaald of een verdachte inderdaad voldoet aan de criteria van het landelijk kader ten aanzien van complexiteit en/of het past binnen de Top X benadering die is gekozen.

Het generiek procesmodel gaat uit van bespreking van zaken op de ZSM-locatie, waarbij de informatie van het veiligheidshuis betrokken wordt. In de uitvoeringspraktijk van ZSM wordt echter geconstateerd dat een aantal zaken direct na aanmelding op ZSM afbuigen naar de backoffice van het OM en daar worden behandeld. Ook voor deze stroom zaken geldt dat het betrekken van informatie die beschikbaar is bij het veiligheidshuis, belangrijk is voor het nemen van de afdoeningsbeslissing. De pilots ZSM – veiligheidshuizen richten zich op de stroom zaken die direct worden besproken en behandeld op de ZSM-locatie, en de processtroom van zaken die wordt afgebogen naar de backoffice valt buiten de reikwijdte van de pilots. Het is belangrijk om de aansluiting tussen veiligheidshuizen en de backoffice (lokaal parket) te organiseren.

9.3. Aanvullende wijze van informatie verzamelen bij geprioriteerde groepen

In de pilot is een aanvullende manier van informatie verzamelen getest. Deze aanvullende werkwijze is bedoeld voor doelgroepen die de ketenpartners binnen de netwerk omgeving van het veiligheidshuis hebben benoemd tot geprioriteerde groepen. Deze toevoeging kan worden gezien als een regionale differentiatie op het generieke model bij stap 2 – het verzamelen van informatie binnen ZSM -, al naar gelang de regionale context:

Het verzamelen van informatie via 'advies op aanvraag'¹⁹.

Met 'advies op aanvraag' wordt bedoeld dat na aanmelding van een zaak op ZSM, op ZSM wordt besloten om de casus ter bespreking voor te leggen aan de netwerkpartners in een veiligheidshuis en vervolgens op basis van de terugkoppeling van deze bespreking van het veiligheidshuis op ZSM een afdoenings- of routeringsbeslissing wordt genomen:

- Voor geprioriteerde risicogroepen kan besloten worden om informatie over de verdachte te verkrijgen via bespreking in het veiligheidshuis. In deze gevallen meldt de beoordelaar binnen ZSM aan het veiligheidshuis dat de verdachte is aangemeld op ZSM.

¹⁹ In de pilot is deze werkwijze getest voor de 'zware' huiselijk geweld-zaken in Zeeland-West-Brabant (zie routekaart in deel 1 voor de definitie van 'zware' huiselijk geweld-zaken) en de huiselijk geweld-zaken waarbij de voorgenomen beslissing van de ZSM-OvJ een voorwaardelijk sepot was in een deel van Oost-Nederland. De werkwijze is in de pilotregio's niet getest voor jeugdzaken. Aangezien er in jeugdzaken meestal gerouteerd wordt op ZSM (en er meestal ook een raadsonderzoek volgt), is het voor deze doelgroep niet direct duidelijk waar de meerwaarde van *advies op aanvraag* zou liggen.



- In het veiligheidshuis vindt binnen een vooraf gesproken termijn met ZSM (denk aan 24 uur of maximaal zeven dagen) een bespreking plaats over de verdachte. Het resultaat van de bespreking is een concreet advies aan ZSM hoe de zaak af te doen of te routeren, inclusief achterliggende informatie waarom dit advies wordt gegeven. De parketsecretaris van het veiligheidshuis mailt dit advies aan de beoordelaar binnen ZSM.
- Op ZSM vindt nadat de informatie van het veiligheidshuis is ontvangen het afstemmingsoverleg plaats. Tijdens het afstemmingsoverleg op ZSM brengen de RvdK en reclassering de verzamelde persoonsinformatie en eventueel verzamelde zorginformatie over een verdachte in. Politie en OM brengen de informatie over het delict, justitieel verleden en verhoor in. SHN brengt informatie over schade en slachtoffer in. De beoordelaar brengt het advies van het veiligheidshuis in. De ZSM-OvJ neemt op basis van het advies van het veiligheidshuis en interactie tussen ketenpartners een afdoenings- c.q. routeringsbeslissing. Hierbij wordt – voor zover mogelijk gezien type delict en de omstandigheden – rekening gehouden met het advies van het veiligheidshuis.

De belangrijkste meerwaarde van het informatieverzoek aan het veiligheidshuis is de mogelijkheid die het biedt om meer maatwerk te leveren binnen ZSM bij de strafrechtelijke beslissingen en tijdig voldoende aandacht te besteden aan het veiligheidsaspect binnen een gezin. Het gaat hierbij om bijzondere voorwaarden bij schorsing voorlopige hechtenis of bij een voorwaardelijk sepot die op maat kunnen worden geformuleerd gelet op de context van verdachte en slachtoffer. Zo is een agressieregulatietraining minder relevant indien de betrokkene een achterliggend probleem heeft zoals een verslaving. Hiermee kan de strafrechtelijke beslissing de reeds aanwezige hulpverlening in een systeem ondersteunen c.q. versterken. Parallel kunnen zorgpartners uit het veiligheidshuis indien nodig direct zorg opstarten.

Enkele aandachtspunten bij deze aanvullende wijze van informatie verzamelen:

- Bereidheid en beschikbare capaciteit van de desbetreffende veiligheidshuizen om snel (binnen enkele dagen) informatie over een casus aan te vullen / verrijken en deze casus te voorzien van een advies op maat is noodzakelijk.
- Logistieke werkafspraken tussen ZSM en de veiligheidshuizen voor het uitwisselen van informatie dienen ingericht te worden.
- Op ZSM is capaciteit nodig om de termijn voor levering van het advies te bewaken en te zorgen dat de zaak wel tijdig wordt besproken en afgedaan, ook als er geen tijdig advies binnen is van het veiligheidshuis. De KPC'er is verantwoordelijk voor de termijnbewaking.
- Voor het advies op aanvraag is zowel bij het veiligheidshuis als op ZSM capaciteit nodig. Om deze reden is het verstandig goed af te bakenen wanneer hiervan gebruikgemaakt wordt. Ten eerste is het van belang de doelgroepen te selecteren waarbij duidelijke meerwaarde kan zijn van deze aanvullende informatie in deze fase van het ZSM-proces (stap 2 – verzamelen informatie). Zo is voor jeugd extra informatie van het veiligheidshuis vaak niet van invloed op de ZSM beslissing, aangezien jeugdzaken meestal worden gerouteerd en niet afgedaan op ZSM. Huiselijk geweld is een doelgroep waar niet-justitiële informatie belangrijk kan zijn en waar vaak naast een justitiële reactie een reactie vanuit zorg nodig is. Ten tweede is het van belang om binnen die doelgroep met behulp van criteria nader te bepalen welke verdachten in aanmerking komen voor een advies op aanvraag.
- De doorlooptijd om te komen tot een beslissing op ZSM wordt vertraagd door deze werkwijze. Echter, de betrokkenen uit de pilotregio's die ervaring hebben met deze werkwijze geven aan dat dit geen afbreuk doet aan de ZSM-methodiek. Integendeel; het zorgt voor het realiseren van een betekenisvolle interventie op ZSM.

In de pilotregio Rotterdam is een aanvullende manier getest om de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen te organiseren. Dit betreft het model van fysiek aansluiting en/of videoverbinding. Met fysieke aansluiting of videoverbinding wordt fysieke aanwezigheid van een vertegenwoordiger namens de netwerkpartners uit de veiligheidshuizen op ZSM bedoeld, óf 'aanwezigheid' van deze vertegenwoordiger via een videoverbinding met de ZSM-locatie. In bijlage 1 zijn de bevindingen van deze werkwijze beschreven.

9.4. Voorwaarden voor uitvoeren generieke model

Voor een goede aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen volgens het hiervoor beschreven procesmodel moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn:

- periodieke afstemming tussen ZSM en de veiligheidshuizen op bestuurlijk, management en uitvoerend niveau;
- ontwikkeling kennis, competenties en 'attitudes' op ZSM en bij de betrokkenen op de veiligheidshuizen;
- beschikbaarheid ICT ter ondersteuning van de communicatie tussen ZSM en veiligheidshuizen;
- privacyconvenant tussen de ketenpartners is nodig om de informatie-uitwisseling in te kaderen.



Periodieke afstemming tussen ZSM en de veiligheidshuizen op bestuurlijk, management en uitvoerend niveau

De aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen is gebaseerd op afspraken over het aansluiten van werkprocessen. De communicatie over en weer dient om deze werkprocessen te voeden. De pilots hebben uitgewezen dat de afspraken tijdens de implementatie regelmatig geëvalueerd en mogelijk bijgesteld moeten worden. Door in de eerste fase waarin de afstemming tussen ZSM en veiligheidshuizen vorm krijgt, intensief af te stemmen wordt gebouwd aan een gedeelde visie over de wijze van aansluiten en de meerwaarde ervan. De frequentie van afstemmen kan afnemen naar mate de werkwijze ingesleten raakt maar blijft (jaarlijks) nodig.

De periodieke afstemming kan plaatsvinden tussen de ketenmanagers namens de veiligheidshuizen en vertegenwoordiging van de ketenpartners van ZSM, waarbij in ieder geval ook de coördinerend ZSM OvJ betrokken dient te zijn. Wegens zijn regierol binnen ZSM is het OM een logische voorzitter van dit overleg. Op uitvoerend niveau (tussen professionals van de verschillende ketenorganisaties binnen ZSM en veiligheidshuizen) is deze periodieke afstemming gericht op kennisontwikkeling en competenties, maar ook op de evaluatie van werkafspraken. Op bestuurlijk niveau is een gezamenlijk overleg van de stuurgroepen veiligheidshuizen en de stuurgroep ZSM van belang om de kaders voor de aansluiting vast te stellen en hierop te sturen.

Naast inzet van voldoende ervaren professionals, ontwikkeling op kennis, competenties en 'attitudes' op ZSM en bij de veiligheidshuizen

Er is in een aantal pilotregio's nadrukkelijk geïnvesteerd in het verbeteren van begrip over en weer tussen professionals bij ZSM en de veiligheidshuizen:

- *Medewerkers binnen ZSM moeten snel kunnen oordelen, zich omgevingsgericht opstellen en breed inhoudelijk deskundig zijn:*
Snelheid bij het verzamelen van informatie en beoordelen van deze informatie is een belangrijke eis binnen ZSM. Maar in die 'snelle blik' moeten juist ook de omgevingsgerichte antennes uitstaan zodat vanuit meerdere perspectieven de zaak beoordeeld wordt, waaronder ook het perspectief of sprake is van mogelijk complexe en ketenoverstijgende problematiek. Medewerkers binnen ZSM moeten op de hoogte zijn van de functies en mogelijkheden van het veiligheidshuis zodat zij beter in staat zijn in te schatten wanneer bespreking het veiligheidshuis meerwaarde heeft en hoe het gebruik van de informatie van het veiligheidshuis kan bijdragen aan een betekenisvolle afdoening op ZSM.
- *Medewerkers van (de netwerkomgeving van) het veiligheidshuis moeten in staat zijn om in te spelen op de informatiebehoefte van ZSM:*
De snelheid van het proces op ZSM stelt hoge eisen aan de kant en klare bruikbaarheid van de waarom-informatie van het veiligheidshuis. Primair moeten medewerkers uit de netwerkomgeving van het veiligheidshuis hiervoor op de hoogte zijn van de werking en de mogelijkheden van ZSM.

De eerder genoemde leergang in Rotterdam is een goed voorbeeld van investeren in de benodigde competenties voor een goede aansluiting tussen beide netwerken. Een ander voorbeeld is het organiseren van werkbezoeken aan ZSM en de veiligheidshuizen of het vormen van 'koppels' bestaande uit een parketsecretaris die werkzaam is op ZSM en een parketsecretaris werkzaam op het veiligheidshuis om met elkaar mee te lopen en samen casuïstiek te bespreken (Zeeland - West-Brabant). Het wordt geadviseerd te investeren in het laten leren van elkaar, en daar zeker in de eerste periode waarin de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen vorm krijgt, voldoende tijd en capaciteit voor te reserveren. De inspanningen dragen bij aan het opbouwen van een goede werkrelatie tussen ZSM en de veiligheidshuizen.

De medewerkers van uit de netwerkomgeving van de veiligheidshuizen worden door het wederzijds begrip en kennis beter in staat gesteld om ZSM op een dusdanige wijze te voeden met informatie en advies (zowel qua timing als qua inhoud) dat ze daarmee impact hebben op de afdoeningsbeslissing.



Beschikbaarheid ICT ter ondersteuning van de communicatie

ZSM raadpleegt één systeem om te bezien of de verdachte een bekende is van het veiligheidshuis. Het is niet haalbaar binnen ZSM om hiervoor per veiligheidshuis een ander systeem te raadplegen. GCOS is een systeem dat in de meerderheid van de veiligheidshuizen gebruikt wordt en raadpleegbaar is op ZSM. Het is daarom een logisch systeem om voor te kiezen als ondersteunend systeem voor de aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen. GCOS is niet uitontwikkeld om te voldoen aan alle gebruikerswensen van zowel veiligheidshuizen als ZSM, maar het voldoet in grote lijnen aan de informatiebehoefte. De volgende functionaliteiten moeten echter nog doorontwikkeld worden:

- Landelijke dekking autorisaties binnen ZSM: als een verdachte uit een andere regio wordt aangehouden en aangemeld binnen ZSM is de dat- en wat-informatie van het veiligheidshuis uit de andere regio niet beschikbaar binnen ZSM. Dit probleem doet zich met name voor bij rondreizende veelplegers.
- Signaleringsfunctie: regio's met een omvangrijke zaakstroom zoals Oost-Nederland hebben behoefte aan een signaleringsfunctie. Hierbij gaat standaard een signaal af om aan te geven dat de desbetreffende verdachte bekend is bij de veiligheidshuizen. Deze functionaliteit is niet opgenomen in GCOS en hiervoor wordt Amazone gebruikt. Dat betekent dat per verdachte GCOS handmatig moet worden geraadpleegd om te zien of deze persoon een bekende is van het veiligheidshuis. Dit brengt administratieve lasten met zich mee en het risico dat het niet geraadpleegd wordt. Een automatische koppeling tussen een hit uit GCOS en een ander systeem of een automatisch bericht hierover ondervangt dit.
- Terugkoppeling: op dit moment verloopt de terugkoppeling vanuit ZSM aan de ketenpartner van de netwerkomgeving van het veiligheidshuis per e-mail. Dit brengt administratieve lasten met zich mee en is daarnaast afhankelijk van de desbetreffende functionaris. Een meer geïntegreerde, automatische terugkoppeling, waarbij gegevens overgenomen worden uit BOSZ, kan hierbij helpen.

Privacyconvenant tussen de ketenpartners is nodig om de informatie-uitwisseling in te kaderen

In de proeftuin Privacy in Tilburg is onderzocht of de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners in de netwerkomgeving van veiligheidshuizen mogelijk is binnen de bestaande wetgeving. De conclusie is dat het mogelijk is binnen de vereisten van de privacywetgeving te blijven, door het opstellen van convenanten. Het is dus niet nodig wetgeving aan te passen. De interdepartementale werkgroep privacy onderschrijft deze conclusie. De partners in iedere regio dienen convenanten te ondertekenen die de informatie-uitwisseling inkaderen.



10. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij de aanbevelingen gericht op de doorontwikkeling en implementatie van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de resultaten van de evaluatie van de pilots en de discussies gevoerd in de regionale workshops en bijeenkomsten met de ontwikkelgroep ZSM en veiligheidshuizen. Een deel van de aanbevelingen zijn van strategisch aard en een deel van de aanbevelingen hebben betrekking op tactische en operationele zaken.

Aanbevelingen op strategisch niveau

Aanbeveling 1: Zorg voor commitment op bestuurlijk niveau (landelijk en regionaal) van alle betrokken partijen binnen de netwerkomgevingen van ZSM en veiligheidshuizen.

Voor een succesvolle aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen is commitment van alle partners randvoorwaardelijk. Alle partijen (gemeenten, OM, politie, reclassering, RvdK, SHN, zorgpartners in de netwerkomgeving van veiligheidshuizen) dienen de meerwaarde van de aansluiting te erkennen en voor de realisatie ervan de benodigde inspanning en capaciteit te leveren. Dit geldt voor de opstartfase van het vormgeven van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen, waarin werkafspraken worden gemaakt over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Het geldt zeker ook gedurende de uitvoering van de werkafspraken waarbij men er op moet kunnen vertrouwen dat afspraken worden nagekomen. Partners staan gezamenlijk voor de uitdaging om de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen te realiseren.

Het commitment op bestuurlijk niveau dient te resulteren in de juiste sturing op de aansluiting op managementniveau en uitvoering van de afspraken op operationeel niveau. Wat de justitiële organisaties betreft, is besluitvorming en daarmee bestuurlijke borging van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen noodzakelijk van de stuurgroepen HSK en vervolgens VPS. De afspraken moeten vervolgens regionaal geborgd worden via de regionale ZSM-stuurgroepen. Wat gemeenten betreft, is besluitvorming en daarmee bestuurlijke borging van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen noodzakelijk van de landelijke stuurgroep veiligheidshuizen. Hierbij is het van belang advies in te winnen van de regionale stuurgroepen van de verschillende veiligheidshuizen. Na deze besluitvorming is het aan de regionale stuurgroepen veiligheidshuizen en de regionale stuurgroepen ZSM om verdere invulling te geven aan deze landelijke besluitvorming over de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

Aanbeveling 2: Het generiek procesmodel voor de aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen is de basis in alle regio's, op grond waarvan de regionale ambitie nader uitgewerkt kan worden.

Het generiek model zoals in deze rapportage beschreven is getest en op basis van de test aangepast en gereedgemaakt voor landelijke implementatie. De aanbeveling aan het programmteam ZSM is om de uitgangspunten van het generieke model op te nemen in het landelijke procesmodel ZSM 2.0 (met inachtneming van de verschillen voor meerderjarigen en jeugd). Daarmee wordt gestreefd naar zoveel mogelijk uniformiteit in de wijze waarop men de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen vorm geeft. De aanbeveling aan de regionale stuurgroepen ZSM is vervolgens om het generieke model ('de basis') in ieder geval te implementeren.

Indien het vertrekpunt voor alle regio's dit generieke model is voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen, is het *mogelijk* om van daaruit - al naar gelang de regionale context - specifieke aanvullingen te ontwikkelen. Deze regionale specificering kan nodig zijn om aan te sluiten op het gezamenlijke regionale ambitieniveau ten aanzien van de samenwerking tussen ZSM en veiligheidshuizen bij de aanpak van complexe en gebiedsgebonden problematiek. Dat betekent dan ook dat op regionaal niveau bestuurders van justitiële organisaties en gemeenten gezamenlijk hun visie moeten formuleren op hoe ZSM en veiligheidshuizen in de eigen regio daadwerkelijk elkaar kunnen versterken, gegeven de lokale en regionale veiligheidsproblemen. De regionale stuurgroep ZSM en stuurgroepen van de veiligheidshuizen zijn de gremia waarin deze ambitie moet worden vastgesteld.



Aanbeveling 3: Heb bij de doorontwikkeling van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen aandacht voor de decentralisaties en doorontwikkeling van de veiligheidshuizen.

De doorontwikkeling van veiligheidshuizen vindt plaats in een veranderende context van decentralisaties in het sociale domein en nieuwe verbindingen tussen veiligheidshuizen en het voorveld. Het voorveld wordt voor veiligheidshuizen met de nieuwe verantwoordelijkheden van gemeenten vanaf 1 januari 2015 belangrijk. De impact van de transities in het sociale domein op ZSM moet ook nog in beeld gebracht worden. Tevens bevinden de veiligheidshuizen zich in een ontwikkeling waarbij zij hun focusgroep meer bepalen (conform landelijk kader). Het is belangrijk om bij de doorontwikkeling van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen rekening te houden met deze ontwikkelingen en tijdig daarop in te spelen bij het maken van afspraken tussen ZSM en veiligheidshuizen.

Aanbeveling 4: Betrek bij de doorontwikkeling van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen de kennis opgedaan in de ontwikkelgroep 'ZSM in verbinding met de lokale context'.

Naast de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen, wordt op verschillende plekken in het land geëxperimenteerd met verbinding tussen ZSM en de lokale context. Het gaat hierbij om lokaal verankerde interventies van ZSM en zichtbaarheid van de opbrengsten van ZSM op lokaal niveau. Deze experimenten vinden plaats onder de paraplu van de ketenbrede ontwikkelgroep 'ZSM in verbinding met de lokale context'. Van belang is om bij de doorontwikkeling van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen, gebruik te maken van de inzichten die deze experimenten zullen opleveren. De aanbeveling aan de regionale stuurgroepen ZSM en regionale stuurgroepen veiligheidshuizen is om te zijner tijd kennis te nemen van de opbrengsten van deze experimenten en deze waar mogelijk te benutten bij de doorontwikkeling van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

Aanbeveling 5: Zorg voor regionale privacyconvenanten voor de informatie-uitwisseling tussen ZSM en veiligheidshuizen conform het generieke model.

De informatie-uitwisseling die tussen ZSM en veiligheidshuizen plaatsvindt in het generieke model is niet strijdig met bestaande privacywetgeving. Het is toegestaan middels convenanten de informatie-uitwisseling in te kaderen. Het wordt aanbevolen aan de regionale stuurgroepen ZSM en de regionale stuurgroepen veiligheidshuizen om regionale convenanten op te stellen tussen de ketenpartners waarin afspraken worden gemaakt over het type informatie dat wordt uitgewisseld en met welk doel, zoals uitgewerkt in het generieke model.

Aanbevelingen op tactisch en operationeel niveau

Aanbeveling 1: Draag zorg voor de aanwezigheid van de benodigde competenties op ZSM en de veiligheidshuizen die randvoorwaardelijk zijn voor een goede aansluiting tussen en veiligheidshuizen.

Voor het realiseren van een goede aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen is het belangrijk dat de betrokken professionals kennis hebben van zowel de procesgang en doelstellingen van ZSM, als die van de veiligheidshuizen. Professionals dienen in staat te zijn om met een brede blik (buiten de 'eigen' koker van justitie of zorg) een casus te beoordelen en elkaar scherp te houden op afdoeningsmogelijkheden waarbij creativiteit wordt ingezet en wordt gestreefd naar maatwerk.

Naast aandacht voor deze competenties bij de werving van nieuw personeel, is het belangrijk om voldoende aandacht te (blijven) besteden aan training van deze competenties bij huidige medewerkers. De leergang die in Rotterdam is ontwikkeld is een goed voorbeeld van competentieontwikkeling. Ook het organiseren van werkbezoeken op ZSM of op de veiligheidshuizen is belangrijk. Ten slotte zijn er goede ervaringen opgedaan in de pilot Zeeland - West-Brabant met het vormen van 'koppels' van betrokkenen bij ZSM en de veiligheidshuizen die met elkaar afstemmen en regelmatig met elkaar casuïstiek bespreken. Binnen ZSM houdt het OM regie op de aanwezigheid van de juiste competenties bij de ketenpartners. In de netwerkcomplexe van veiligheidshuizen, hebben gemeenten deze regierol.



Aanbeveling 2: Investeer in de doorontwikkeling van GCOS.

Een veel gebruikt registratiesysteem in de pilots betreft GCOS. Dit systeem is voor alle ketenpartners toegankelijk en tevens op ZSM te raadplegen. Investeren in de doorontwikkeling van GCOS is een belangrijke voorwaarde aangezien in de pilots een aantal knelpunten van GCOS is ervaren ten aanzien van het ondersteunen van de informatie-uitwisseling tussen ZSM en veiligheidshuizen. Op de eerste plaats is het inbedden van een signaleringsfunctie een vereiste ten aanzien van de doorontwikkeling. Daarnaast is het wenselijk dat GCOS een functionaliteit zou hebben die op een eenvoudige wijze de terugkoppeling van ZSM aan veiligheidshuizen kan genereren. Ten slotte dient het advies van het veiligheidshuis gemakkelijk in te voeren zijn in GCOS en te raadplegen zijn op ZSM. Het is belangrijk om bij de doorontwikkeling van GCOS aandacht te besteden aan privacyaspecten. Het gaat hierbij om de vraag welke informatie via het systeem mag worden gedeeld en wie tot welke informatie toegang mag krijgen.

De mogelijkheden voor doorontwikkeling van GCOS waarbij rekening wordt gehouden met deze gebruikerswensen, dienen nog te worden verkend. Het gaat hierbij zowel om de technische mogelijkheden als de bijhorende investeringsvraag. Vervolgens dient hierover besluitvorming plaats te vinden.

Aanbeveling 3: Richt een vorm van monitoring in om managementinformatie op het koppelvlak ZSM – veiligheidshuizen te genereren.

De pilots leren dat het lastig is om managementinformatie over de aansluiting ZSM en veiligheidshuizen te genereren. Het verzamelen van deze informatie behoeft handmatige registraties of het maken van een koppeling tussen systemen van de veiligheidshuizen en ZSM. Vragen als: hoeveel bekende klanten stromen maandelijks in bij ZSM, ontvangt het veiligheidshuis van al deze zaken een terugkoppeling van ZSM, hoe vaak wordt het veiligheidshuis om aanvullende informatie gevraagd, et cetera dienen in managementinformatie opgenomen te worden. Om te leren van de samenwerking tussen ZSM en veiligheidshuis en de samenwerking te verbeteren is deze informatie noodzakelijk. Het ontbreken van managementinformatie bemoeilijkt sturing op de aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen. De regionale stuurgroepen van ZSM en de veiligheidshuizen wordt geadviseerd in gezamenlijkheid te beslissen welke managementinformatie beschikbaar moet zijn.

Aanbeveling 4: Zorg voor voldoende personele capaciteit op zowel ZSM als op het veiligheidshuis.

Voor een goede aansluiting is voldoende capaciteit zowel op ZSM als in het veiligheidshuis noodzakelijk. De informatie-uitwisseling heeft als consequentie voor ZSM dat de informatie die beschikbaar is bij het veiligheidshuis opgehaald en bestudeerd dient te worden. Tevens dient een terugkoppeling van informatie aan het veiligheidshuis verzorgd te worden voor de personen die zijn aangemerkt als bekenden van het veiligheidshuis. De werkdruk binnen ZSM kan ertoe leiden dat de gemaakte werkafspraken over de informatie-uitwisseling met de veiligheidshuizen niet worden gevolgd. Het waarborgen van voldoende capaciteit binnen ZSM is dan ook een belangrijke randvoorwaarde voor het daadwerkelijk kunnen nakomen van werkafspraken.

Het bespreken van complexe en ketenoverstijgende problematiek in het veiligheidshuis vereist dat de justitiële partners binnen de netwerk omgeving van veiligheidshuizen aanwezig zijn waar nodig om deze complexe casussen te bespreken.

Aanbeveling 5: Blijf de aansluiting monitoren en hieruit lessen trekken voor verbetering.

De ZSM-werkwijze is nog relatief jong en ook de veiligheidshuizen zijn volop bezig met doorontwikkeling. Daarnaast verandert de rol van gemeenten door de decentralisaties in het sociale domein. Dat betekent dat het huidige generieke model voor de aansluiting ZSM en veiligheidshuizen voortdurend geëvalueerd moet worden om te bezien of de resultaten ervan nog steeds voldoen aan het ambitieniveau. Naast managementinformatie en continue training en opleiding, is het van belang om de werking van de aansluiting voortdurend te beoordelen.

Bijlage 1 – Bevindingen ten aanzien van fysieke aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen en/of videoverbinding

In de pilotregio Rotterdam is een aanvullende manier getest om de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen te organiseren. Dit betreft het model van fysieke aansluiting en/of videoverbinding. In voorliggende bijlage zijn de bevindingen van deze werkwijze beschreven.

Met fysieke aansluiting of videoverbinding wordt fysieke aanwezigheid van een vertegenwoordiger namens de netwerkpartners uit de veiligheidshuizen op ZSM bedoeld, óf 'aanwezigheid' van deze vertegenwoordiger via een videoverbinding met de ZSM-locatie.

In Oost-Nederland is in de tweede helft van de pilotperiode het plan ontstaan om één veiligheidshuis via een vertegenwoordigersfunctie fysiek te laten deelnemen aan ZSM, maar de opbrengsten hiervan zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet bekend. In de onderstaande tekst wordt dan ook uitsluitend geput uit de ervaringen van de Rotterdamse pilot (de ZSM+ werkwijze).

De **werkwijze** voor de aanvulling fysieke aansluiting en/of videoverbinding is als volgt:

- De dat- en waarom-informatie van de partners in de netwerkomgeving van het veiligheidshuis is vooraf – na een casusbespreking van het veiligheidshuis – ingevoerd in een gezamenlijk systeem.
- Bij alle verdachten (en niet alleen de doelgroepen jeugd, huiselijk geweld, veelplegers en HIT-ers) wordt – zodra de verdachte instroomt – deze informatie geraadpleegd door het ketenpersoneel van het veiligheidshuis. Na de reguliere kantoortijden zal de KPC-er (van het OM) het systeem raadplegen.
- De op het thema, deskundige gemeentelijke interventiespecialist van de gemeenten Rotterdam (jeugd, huiselijk geweld, veelplegers) en de BJZ-er (en/of WSG-er), onderzoeken de dat- en waarom-informatie uit het gezamenlijk systeem om na te gaan tot welk advies zij komen ten aanzien van de interventie binnen ZSM en tevens de triage voor casusbespreking in het veiligheidshuis.
- De op het thema, deskundige gemeentelijke interventiespecialist van de gemeente Rotterdam (jeugd, huiselijk geweld, veelplegers) en de BJZ-er (en/of WSG-er), nemen naast de reguliere ZSM-ketenpartners (politie, OM, RvdK, 3RO en SHN), deel aan het afstemmingsoverleg op ZSM+ waarbij de doelgroepen worden besproken. Dit gebeurt zeven dagen per week gedurende acht uur per dag. Tijdens het afstemmingsoverleg brengen zij aanvullende informatie in die mogelijk kan leiden tot een andere afdoeningsbeslissing dan de voorgenomen afdoeningsbeslissing van de officier of tot een alternatieve afdoening of aanvullende interventies. Daarnaast doen zij mee aan de triage om te bepalen of de zaak complex genoeg is om aan te melden voor een casusoverleg in het veiligheidshuis. In de avonden vindt dit afstemmingsoverleg zonder de gemeentelijke interventiespecialist en de BJZ-er plaats. Dat betekent dat triage (in termen van signaleren van complexe problematiek en verwijzen naar een casusoverleg in het veiligheidshuis) in de avonden niet plaatsvindt.
- Voor de zaken uit Zuid-Holland Zuid vindt dit afstemmingsoverleg binnen kantoortijden deels virtueel plaats: het afstemmingsoverleg wordt via videoverbinding uitgebreid met de ketenpartners uit de netwerkomgeving van het veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid. Hierbij brengt het veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid aanvullende informatie / inhoudelijke input in. De aanvullende informatie van de 17 gemeenten die vertegenwoordigd zijn in het veiligheidshuis, worden hierbij niet ontsloten.

De bovenstaande werkwijze is van toepassing op de groep verdachten waarbij sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek en op drie manieren van **toegevoegde waarde**:

1. Kwaliteit van de niet-justitiële informatie: de fysieke aanwezigheid van een functionaris met toegang tot niet-justitiële informatie leidt ertoe dat niet-justitiële informatie direct geactualiseerd en op een deskundige wijze geanalyseerd kan worden. Dit verhoogt de kwaliteit van de niet-justitiële informatie die beschikbaar is binnen ZSM.
2. Inzet van alternatieve interventies en/of strafrechtelijke interventies op maat: een functionaris met een niet-justitiële blik op de zaak beoordeelt de zaak vanuit een ander perspectief en ziet mogelijk eerder de mogelijkheden voor een alternatieve interventie of andere routing van een zaak dan de ZSM-ketenpartners. Daarnaast geldt in het geval van een gemeentelijke interventiespecialist dat deze ook direct toegang heeft tot het gemeentelijke aanbod aan interventies en deze direct kan inzetten. Een voorbeeld betreft een casus van huiselijk geweld waarbij de verdachte is aangehouden vanwege mishandeling van haar echtgenoot in bijzijn van haar kinderen. De OvJ is voornemens een dagvaarding uit te reiken. Uit de informatie van het SHG blijkt echter dat er spanningen zijn in het gezin vanwege de werkeloosheid van het slachtoffer en problemen rondom de verblijfsvergunning van de verdachte. Daarnaast blijkt dat de verdachte weigert hulpverlening te accepteren.

Op basis van de informatie besluit de officier om de zaak op een OM-zitting te plaatsen zodat sneller een zitting plaatsvindt en een reclasseringstraject gestart kan worden om in een gedwongen kader te werken aan de problematiek binnen het gezin.

3. Triage: deelname van een functionaris met een niet-justitiële blik op de zaak vergroot de kansen op een goede triage aan het afstemmingsoverleg waarbij wordt nagegaan of mogelijk sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek en of verdiepend casusoverleg in het veiligheidshuis zinvol kan zijn. In de pilot is dit gebleken uit de verbetering van de instroom in casusoverleggen van de twee veiligheidshuizen in de regio. Gedurende de pilot was sprake van een afname van de instroom in de casusoverleggen doordat de tussencategorie (niet complex genoeg voor het veiligheidshuis, maar te complex om simpel af te doen) binnen ZSM+ - met input van de partners uit de netwerk omgeving van veiligheidshuizen – afgedaan werd. Dat betekent dat de casussen die worden doorverwezen naar het veiligheidshuis, ook daadwerkelijk voldoen aan de criteria complexe en ketenoverstijgende problematiek, waardoor voor deze kleinere groep ook de multidisciplinaire aanpak ingezet kan worden.

Deze werkwijze is in de pilot ook getest voor jeugdzaken. De bovengenoemde toegevoegde waarde kan zich ook voor jeugdzaken voordoen. Een voorbeeld uit Rotterdam betreft een casus waarbij een first offender met een hoge preselectscore instroomt op ZSM(+). Op basis van informatie van Bureau Jeugdzorg blijkt dat deze jongen gedragsproblemen en problemen op school heeft. Het schoolmaatschappelijk werk is betrokken, maar krijgt weinig ingang. Met deze informatie op de afdoeningstafel besloot de officier om deze zaak op een TOM-zitting te plaatsen. Ook werd besloten dat de RvdK een onderzoek start en dat als daar aanleiding voor is ook een beschermingsonderzoek ingesteld wordt.

Bij dit voorbeeld dient opgemerkt te worden dat op basis van de beslisregels LIJ, een raadsonderzoek gestart zou zijn. De informatie van Bureau Jeugdzorg zou zijn opgehaald tijdens de uitvoering van het Raadsonderzoek. Voor jeugdzaken geldt immers dat indien de RvdK een raadsonderzoek uitvoert, de partners uit de netwerk omgeving van het veiligheidshuis gedurende het onderzoek worden bevraagd en de informatie van het veiligheidshuis wordt betrokken in het raadsonderzoek en bekend zal zijn bij de uiteindelijke afdoening.

Op ZSM wordt conform de werkwijze ZSM Jeugd gestreefd naar het nemen van een routeringsbeslissing. Er is onvoldoende kwantitatieve data beschikbaar om de vraag te beantwoorden hoe vaak de niet-justitiële informatie die op ZSM beschikbaar zou komen, zou leiden tot een wezenlijk andere routeringsbeslissing. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat op basis van de extra informatie in de vorm van de niet-justitiële informatie in plaats van een dagvaarding tot een voorgeleiding zou zijn besloten. De vraag is echter hoe vaak dit zou plaatsvinden. Verschillende experts verschillen dan ook van mening over de toegevoegde waarde van deze informatie op ZSM. De ontwikkelgroep ZSM & Jeugd adviseert om de niet-justitiële informatie (pas) te betrekken op het moment dat een raadsonderzoek plaatsvindt. Zoals in het generieke procesmodel (hoofdstuk 9) beschreven, wordt inderdaad niet-justitiële informatie betrokken bij een raadsonderzoek. Voor een naar schatting kleine groep jongeren die een OM afdoening krijgen zonder raadsonderzoek, kan niet-justitiële ertoe leiden dat toch een raadsonderzoek wordt gestart ondanks dat de preselect score hier geen aanleiding voor gaf. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarbij uit de informatie van Bureau Jeugdzorg blijkt dat andere kinderen uit het gezin bij Bureau Jeugdzorg bekend zijn (gezinscoachingstraject via gemeente). Uit de informatie van de gemeenten blijkt dat de gezinssituatie zorgelijk is (schuldenproblematiek en ook is er een gebiedsverbod opgelegd door de deelgemeente). Op basis van deze informatie is alsnog besloten tot het doen van een raadsonderzoek, ondanks dat de beslisregels LIJ hier geen aanleiding voor gaven.

Deze aanvullende methode voor de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen is werkbaar onder de volgende **omstandigheden**:

De bovenstaande werkwijze is getest in een omgeving waarbij sprake is van (1) een grote gemeente met een integrale veiligheidsaanpak die historisch is gegroeid gegeven de grootstedelijke problematiek (2) een hoog volume aan instroom van zaken waarbij (mogelijk) sprake is van complexe en ketenoverstijgende problematiek en (3) slechts twee veiligheidshuizen in de regio. Het één op één vertalen van dit model naar andere regio's stuit op een aantal mogelijke problemen:

Ontsluiting van de gemeentelijke informatie binnen ZSM via fysieke aanwezigheid kan nadelig zijn voor de snelheid in het ZSM-proces indien dit verloopt volgens bovengenoemde werkwijze in een regio waarbij meerdere gemeenten fysiek vertegenwoordigd willen zijn. Indien vijf of zes of zelfs twintig gemeentelijke interventiespecialisten elkaar moeten afwisselen in het afstemmingsoverleg van ZSM zodra 'hun zaak' wordt besproken, zal het logistieke proces binnen ZSM inboeten aan snelheid en een mogelijk negatieve impact hebben op de huidige ZSM-werkwijze. Het alternatief is dat een functionaris namens gemeenten deze rol vervult aan de ZSM-tafel. Deze functionaris zou dan toegang moeten hebben tot de gemeentelijke informatiesystemen van de betrokken gemeenten en tevens zicht moeten hebben op het gemeentelijke aanbod aan alternatieve interventies van de deelnemende gemeenten. Een dergelijk werkwijze is in de praktijk niet getest en daarmee nu niet in beeld als werkbaar alternatief.

Indien de ontsluiting van de informatie / input van de veiligheidshuizen – aanvullend op de systemen – via videoverbinding verloopt, is het aantal videoverbindingen op een dag van invloed op de werkbaarheid van het ZSM-proces. Indien sprake is van zes veiligheidshuizen, is het denkbaar dat het uitbreiden van het afstemmingsoverleg met die veiligheidshuizen met behulp van videoverbinding nadelig werkt voor het logistieke proces binnen ZSM. Ook deze werkwijze is in de praktijk niet getest en daarmee nu niet in beeld als werkbaar alternatief.

Daarnaast geldt voor zowel fysieke aansluiting als videoverbinding dat buiten kantoortijden (al dan niet 7x8) ZSM moet 'terugvallen' op het generieke model waarbij informatie-uitwisseling via systemen is geregeld.

Ten slotte is voldoen aan geldende privacy wet- en regelgeving een aandachtspunt. Hierbij moet bij de verwerking van persoonsgegevens sprake zijn van doelbinding. Dat betekent dat persoonsgegevens alleen verwerkt worden ten behoeve van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. In Rotterdam is een convenant opgesteld voor de benodigde informatie-uitwisseling.

Bijlage 2 – Verantwoording onderzoeksaanpak

Met behulp van een monitor worden de resultaten van de pilots gevolgd. De bevindingen zijn gebaseerd op een analyse op beschikbare kwantitatieve data én kwalitatieve data.

De kwalitatieve en kwantitatieve resultaten dragen bij aan inzicht op een drietal onderwerpen:

1. De groep verdachten op ZSM die bekend is bij het veiligheidshuis.
2. De groep verdachten op ZSM die niet bekend is bij het veiligheidshuis, waarbij mogelijk sprake is van complexe meervoudige problematiek.
3. De kwaliteit van de signalering van meervoudige complexe problematiek op ZSM (zonder informatie uit zorgketens of de gemeenten).

De monitor bestaat vijf delen:

- interviews;
- intervisies;
- kwantitatieve metingen;
- expertbijeenkomsten;
- regionale workshops.

De respondenten die bij een of meerdere van deze onderdelen betrokken zijn aan het eind van deze bijlage vermeld.

Interviews

Het doel van de interviews was het verkrijgen van inzicht in:

- de uitvoerbaarheid van het procesmodel voor de aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen en het signaleren van knelpunten;
- de randvoorwaarden voor uitvoering van het procesmodel, onderverdeeld naar:
 - Organisatie en besturing;
 - Ketensamenwerking;
 - Personeel;
 - ICT;
 - Huisvesting.
- adviezen voor landelijke implementatie van het procesmodel.

In iedere regio zijn interviews uitgevoerd met de betrokken organisaties op het (midden) managementniveau, te weten de regionale pilotleider, de coördinerend ZSM-OvJ, de ketenmanagers veiligheidshuizen, de regionale projectleiders / teamleiders ZSM vanuit politie, RvdK en reclassering, vertegenwoordiger(s) vanuit de gemeente, de coördinatoren / contactpersonen veiligheidshuizen vanuit de politie en aanvullende relevante contactpersonen per regio. Van ieder interview is een verslag gemaakt dat gebruikt is voor de analyse. In totaal zijn 35 interviews uitgevoerd.

Intervisies

In iedere regio is een intervisiebijeenkomst georganiseerd. Het doel van de intervisies was zicht te krijgen op de mate waarin het procesmodel de gestelde doelen behaalt. Op hoofdlijnen ging het over de volgende vragen: wordt de juiste informatie uitgewisseld, wat levert deze uitwisseling op en hoe werkt de toeleiding van complexe problematiek vanuit ZSM naar de veiligheidshuizen? Tevens dienden de sessies om succesverhalen te vinden waaruit de meerwaarde van een goede aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen zou blijken.

Bij de intervisiebijeenkomsten worden mensen uitgenodigd die zelf ervaring in de uitvoering hebben en bij voorkeur bekend zijn met de casuïstiek die besproken wordt tijdens de sessie. De volgende functionarissen worden per pilotregio uitgenodigd:

1. ZSM-OvJ;
2. Beoordelaar ZSM;
3. Parketsecretaris Veiligheidshuis;
4. Ketenmanager en/of procesregisseur Veiligheidshuis;
5. Medewerker gemeente;
6. Reclasseringswerker;
7. Casusregisseur RvdK;
8. Medewerker SHG;
9. Medewerker BJZ;
10. Politiefunctionaris ZSM.

De intervisie vond plaats door bespreking van door de professionals zelf aangedragen praktijk cases. Bij selectie van de cases is getracht een diversiteit aan doelgroepen (huiselijk geweld, jeugd en veelpleger) te behandelen. Tevens dienden de cases interessant te zijn vanuit een justitieel- én zorgperspectief. In iedere regio werden twee cases per sessie besproken. Iedere sessie werd begeleid door een van de medewerkers uit het landelijk projectteam, die bewaakte of alle onderzoeksvragen in de discussies aan de orde waren gekomen.

Kwantitatieve metingen

De kwantitatieve data zijn afkomstig uit de verschillende registratiesystemen die ZSM en veiligheidshuizen inzetten (onder andere BOSZ, GCOS, PGA) en uit de handmatige registratie die bijgehouden wordt door de veiligheidshuizen. Niet alle veiligheidshuizen hadden de middelen of behoefte om handmatig te registreren. In de kwantitatieve analyse is gemeten: 1) het aantal verdachten dat bij ZSM instroomt, 2) het aantal verdachten dat bij ZSM instroomt en (on)bekend is bij het veiligheidshuis en 3) het aantal verdachten die vanuit ZSM op een casus overleg in het veiligheidshuis geplaatst wordt.

De kwantitatieve gegevens geven vooral inzicht in de omvang van zaakstromen binnen het procesmodel. De resultaten zijn gebaseerd op periode 1 september 2013–28 februari 2014. Het gegeven of een verdachte (on)bekend is komt uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen. Alleen verdachten die vanaf 1 september 2011 in de veiligheidshuizensystemen zijn geregistreerd worden in de analyse meegenomen. De ZSM instroomgegevens zijn afkomstig uit BOSZ. Alleen verdachten met een BSN zijn ten behoeve van de vergelijking met verdachten uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen in de ZSM-instroomcijfers meegenomen. De kwantitatieve metingen dienden als input voor de regionale workshops.

Landelijke werkconferentie ZSM – veiligheidshuizen

Op 17 april 2014 is in samenwerking met het ministerie van VenJ en het CCV een landelijke werkconferentie georganiseerd voor niet-pilotregio's. Hierbij hebben de pilotregio's hun tussentijdse ervaringen over de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen gedeeld met de niet-pilotregio's.

Expertbijeenkomsten

Er zijn twee expertbijeenkomsten 'ZSM & Veiligheidshuizen' gehouden; één met betrekking tot minderjarigen en één voor meerderjarigen. Deze bijeenkomsten hadden als doel een scherper beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk gericht op de aansluiting ZSM en veiligheidshuizen en eventuele openstaande vragen in het procesmodel te vullen. De experts zijn zo geselecteerd dat alle relevante rollen op ZSM en de veiligheidshuizen vertegenwoordigd waren en er tevens een gevarieerde mix van experts aanwezig was met betrekking tot de locaties (zowel de pilotregio's als landelijk).

Tijdens de expertsessies werden de verschillende stappen van de ZSM-werkwijze behandeld:

1. Intake & Selectie;
2. Verzamelen informatie & adviseren;
3. Afstemmen & beoordelen;
4. Verwerken beslissing en informeren.

Tevens is er besproken welke wijze van aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen onder welke omstandigheden aan te bevelen is.

De vier pilotregio's hebben tijdens de pilot het procesmodel of varianten hierop getest. Tevens heeft iedere pilotregio regionale accenten benoemd die zij in de pilots wilden testen. In elke regio is er in de laatste fase van de pilot een regionale workshop georganiseerd om de ervaringen van de pilotregio's op te halen. Bij deze workshops waren er vertegenwoordigers aanwezig van alle ketenpartners betrokken bij de aansluiting tussen ZSM en de veiligheidshuizen. Het doel van de workshops was inzicht krijgen in:

- de algemene kenmerken van de regio;
- de bevindingen op de werkwijze conform het procesmodel;
- de geleerde lessen en adviezen voor niet-pilotregio's die starten met het organiseren van de aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen.

Voorafgaand aan de regionale workshops zijn er op basis van de interviews, interviews, kwantitatieve metingen en expertbijeenkomsten concept versies van de bevindingen per pilotregio opgesteld. Tijdens de workshops werden deze concept verslagen op een interactieve manier getoetst, aangevuld en van commentaar voorzien. Dit heeft geleid tot de invulling van de hoofdstukken 3 tot en met 7.

Respondenten

Naam	Organisatie	Regio
Linda Dubbelman	OM	Landelijk
Marjolein van Tunen	Politie	Landelijk
Annika Verhagen	Raad voor de Kinderbescherming	Landelijk
Barbara Barendrecht	Raad voor de Kinderbescherming	Landelijk
Corina de Volder	Raad voor de Kinderbescherming	Landelijk
Ellen Warlich	Reclassering	Landelijk
Jan Henk Stegeman	Reclassering	Landelijk
Tamme Bergsma	Bureau Jeugdzorg	Midden-Nederland
Judith Maljaars	Gemeente Ronde Venen	Midden-Nederland
Paul van Dijk	Gemeente Utrecht	Midden-Nederland
Petra Klein	Gemeente Utrecht	Midden-Nederland
Igor Claassen	Leger des Heils, reclassering	Midden-Nederland
Maartje van Loon	OM	Midden-Nederland
Nelleke Berghuis	OM	Midden-Nederland
Reinout den Haan	OM	Midden-Nederland
Jan Beeloo	Politie	Midden-Nederland
Roel Roelevink	Politie	Midden-Nederland
Wilco Hoevers	Politie	Midden-Nederland
Anette Breedeweg	Raad voor de Kinderbescherming	Midden-Nederland
Randy Spruijt	Raad voor de Kinderbescherming	Midden-Nederland
Geeske Mulder	Reclassering	Midden-Nederland
Ine Willemsen	Reclassering	Midden-Nederland
Rosanna Boon	SVG	Midden-Nederland
Lenneke Berkhout	VH Regio Utrecht	Midden-Nederland
Maria Kooijman	VH Almere	Midden-Nederland
Esther Ooteman	VH Gooi en Vechtstreek	Midden-Nederland
Karel van Duijvenbooden	VH Regio Utrecht	Midden-Nederland
Femke Geleijnse	Bureau Jeugdzorg	Oost-Nederland
Liesbeth Helmich	Bureau Jeugdzorg	Oost-Nederland
Ron Berendsen	Bureau Jeugdzorg	Oost-Nederland
Mirjam Rijsburger	Gemeente Ede	Oost-Nederland
Sofie Meijer	Gemeente Nijmegen	Oost-Nederland
Hans Hoffmann	OM	Oost-Nederland
Marika Zwartjes	OM	Oost-Nederland
Marjoleine ten Velde	OM	Oost-Nederland
Wim Stienen	OM	Oost-Nederland
Annemieke Peters	Politie	Oost-Nederland
Bert Visser	Politie	Oost-Nederland
Caroline Monster	Politie	Oost-Nederland
Judith Kollen	Politie	Oost-Nederland
Laurine Poot	Politie	Oost-Nederland
Manon de Jong	Politie	Oost-Nederland
Marc Goossens	Politie	Oost-Nederland
Pim Miltenburg	Politie	Oost-Nederland
Rob Poelman	Politie	Oost-Nederland

Naam	Organisatie	Regio
Violette van Heek	Politie	Oost-Nederland
André Hartman	Raad voor de Kinderbescherming	Oost-Nederland
Bianca Bruntink	Raad voor de Kinderbescherming	Oost-Nederland
Casper Jansen	Reclassering	Oost-Nederland
Dagmar Neijman	Reclassering	Oost-Nederland
Elvira Nijmand	Reclassering	Oost-Nederland
F. van Opdorp	Reclassering	Oost-Nederland
Edwin Prins	VH Arnhem	Oost-Nederland
Carmen Polman	VH Gelderland-Zuid	Oost-Nederland
Lourina Poot	VH IJsselland	Oost-Nederland
Aart Schoenmaker	VH NOG	Oost-Nederland
Abdullah Demir	VH NOG	Oost-Nederland
Pieter van Boxtel	VH NOG	Oost-Nederland
Johan Bakker	VH Rivierenland / Politie	Oost-Nederland
Theo Hijkoop	VH Twente	Oost-Nederland
Annette Rijseumus	VH West-Veluwe	Oost-Nederland
Paul Beekman	VH West-Veluwe Vallei	Oost-Nederland
Jos Sterk	Willem Schrikkergroep	Oost-Nederland
Wiebe Zeilstra	AMK	Rotterdam
Tanja Vermonde	ASHG	Rotterdam
Zdravka Cukor	Bouman GGZ	Rotterdam
Ab den Boer	Bureau Jeugdzorg	Rotterdam
Annelieke vd Heiden	Bureau Jeugdzorg	Rotterdam
Marc Jacobs	Bureau Jeugdzorg	Rotterdam
Mark de Knecht	DJI	Rotterdam
Paul Deen	DJI	Rotterdam
Sander Scheur	Gemeente Dordrecht	Rotterdam
Wim Teeuwen	Gemeente Ridderkerk	Rotterdam
Aat Kortleven	Gemeente Rotterdam	Rotterdam
André Deventer	Gemeente Rotterdam	Rotterdam
Astrid Vromans	Gemeente Rotterdam	Rotterdam
Petra de Hoog	Gemeente Rotterdam	Rotterdam
Rianne Swinkels	Gemeente Rotterdam	Rotterdam
Richard vd Horst	Gemeente Rotterdam	Rotterdam
Gerda Thiele	GGD	Rotterdam
Anja Pigmans	OM	Rotterdam
Cora de Jong	OM	Rotterdam
Daniëlle van Zetten	OM	Rotterdam
Elke Warmoeskerke	OM	Rotterdam
Esther Jongeneel	OM	Rotterdam
Iris Barendregt	OM	Rotterdam
Marleen van Loon	OM	Rotterdam
Walter Kupers	OM	Rotterdam
Willem Jan Struik	OM	Rotterdam
Bert Hagen	Politie	Rotterdam
Hester Langehorst	Politie	Rotterdam

Naam	Organisatie	Regio
Maarten van Boekel	Politie	Rotterdam
Stephan Leenders	Politie	Rotterdam
Helma v. Leeuwenstein	Raad voor de Kinderbescherming	Rotterdam
Laura van Rhijn	Raad voor de Kinderbescherming	Rotterdam
Nathalie van Leusden	Raad voor de Kinderbescherming	Rotterdam
Peter van Eijk	Raad voor de Kinderbescherming	Rotterdam
Frans Griët	Reclassering	Rotterdam
Marja Bouman	Reclassering	Rotterdam
Marinka van Ommen	SHN	Rotterdam
Anja Pigmans	VH Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam
Esther Jongeneel	VH Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam
Joël Smit	VH Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam
Kees Zeebregts	VH Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam
Rob Ducaneaux	VH Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam
Inske van de Vaart	VH Zuid-Holland Zuid	Rotterdam
Nina Stam	VH Zuid-Holland Zuid	Rotterdam
Ruud Jacobs	WSG	Rotterdam
Klaas Eegdeman	Bureau Jeugdzorg	Zeeland - West-Brabant
Sandra Timmermans	Gemeente Tilburg	Zeeland - West-Brabant
Chaira Ament	OM	Zeeland - West-Brabant
Christian Schets	OM	Zeeland - West-Brabant
Hester Bakker	OM	Zeeland - West-Brabant
Jacqueline Nuijten	OM	Zeeland - West-Brabant
Linda van den Oever	OM	Zeeland - West-Brabant
Marco van Leeuwen	OM	Zeeland - West-Brabant
Mieke Fimerius	OM	Zeeland - West-Brabant
Eline Vermaat	Politie	Zeeland - West-Brabant
George van Hout	Politie	Zeeland - West-Brabant
Marij Bennenbroek	Politie	Zeeland - West-Brabant
Marije Bennekom	Politie	Zeeland - West-Brabant
Peter Woestenbergh	Politie	Zeeland - West-Brabant
Kees Barmiento	Raad voor de Kinderbescherming	Zeeland - West-Brabant
Ludo van Beek	Raad voor de Kinderbescherming	Zeeland - West-Brabant
Richard Gulikers	Raad voor de Kinderbescherming	Zeeland - West-Brabant
Eric Sinke	Reclassering	Zeeland - West-Brabant
Jos van Stee	Reclassering	Zeeland - West-Brabant
Gerriane Rozama	SHG Midden-Brabant	Zeeland - West-Brabant
Debbie Maas	SHG West Brabant	Zeeland - West-Brabant
Connie Tempelaars	SHG West-Brabant	Zeeland - West-Brabant
Joke van Nieuwenhuizen	SHG Zeeland	Zeeland - West-Brabant
Sinead van Pothoven	SVG	Zeeland - West-Brabant
Berry Duckers	VH Bergen op Zoom	Zeeland - West-Brabant
Ro Kartodirjo	VH Breda	Zeeland - West-Brabant
John Wauben	VH Tilburg	Zeeland - West-Brabant
Renske Korenromp	VH Tilburg	Zeeland - West-Brabant
Bruno Vanassche	VH Zeeland	Zeeland - West-Brabant