

## Resultaten van veiligheidshuizen

Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek

Sinds een aantal jaren bestaan in Nederland veiligheidshuizen. Hierin werken verschillende organisaties samen aan het terugdringen van criminaliteit.

In deze studie is het beschikbare onderzoek naar de resultaten van veiligheidshuizen geïnventariseerd, beschreven en geëvalueerd.

Veiligheidshuizen scoren positief op zes van de acht resultaatvelden. Ze leveren op onderdelen een bijdrage aan het terugdringen van criminaliteit. Daarnaast dragen ze bij aan een betere uitvoering van de gepleegde interventies. Tegelijkertijd is duidelijk dat er veel problemen en knelpunten overwonnen moeten worden om tot deze resultaten te komen.

De voornoemde resultaten zijn indicatief, omdat het beschikbare onderzoek naar resultaten van veiligheidshuizen zowel kwantitatief als kwalitatief nog beperkt is.

Dr Ben Rovers is criminoloog/onderzoeker en oprichter van het Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek. Hij publiceerde over uiteenlopende vraagstukken in het veiligheidsveld.

[www.btvo.nl](http://www.btvo.nl)

© 2011

NUR 759

ISBN 978-90-808169-3-0

Bureau voor Toegepast **V**eiligheids**o**nderzoek

Resultaten van veiligheidshuizen



## Resultaten van veiligheidshuizen

Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek

Ben Rovers

Ben Rovers

BTVO

# Resultaten van veiligheidshuizen

## Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek

*Ben Rovers*

BTVO – Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek,  
's-Hertogenbosch, januari 2011

Dit onderzoek is verricht in opdracht van:

Ministerie van Veiligheid en Justitie,  
Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC),  
Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB)  
's-Gravenhage

Het onderzoek is uitgevoerd door:

BTVO – Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek  
Postbus 2076  
5202 CB 's-Hertogenbosch  
[www.btvo.nl](http://www.btvo.nl)

Drukwerk: NPC - Schijndel

### **Rapport nabestellen**

Een hardcopy van dit rapport kan worden nabesteld door € 15 (of een veelvoud daarvan) over te maken op rekening 46.64.58.452 van ABN-AMRO bank ten name van BTVO-'s-Hertogenbosch, onder vermelding van 'bestelling Veiligheidshuizen-rapport" en het aantal. De prijs is inclusief verzendkosten.

ISBN 978-90-808169-3-0

NUR 759

Copyright © 2010  
Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag. Auteursrechten voorbehouden.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# Inhoud

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>5</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>7</b>
<b>1 INLEIDING</b> .....	<b>13</b>
1.1 HET ONTSTAAN EN DE ONTWIKKELING VAN VEILIGHEIDSHUIZEN IN NEDERLAND; EEN KORTE SCHETS .....	13
1.2 WAT ZIJN VEILIGHEIDSHUIZEN? .....	15
1.3 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN VAN DEZE STUDIE .....	17
1.4 OPZET VAN HET ONDERZOEK.....	19
1.4.1 <i>Inventarisatie en selectie van studies</i> .....	19
1.4.2 <i>Conceptueel kader: wat zijn resultaten van veiligheidshuizen?</i> ....	24
1.5 SELECTIE EN BESCHRIJVING VAN DE STUDIES .....	29
1.6 LEESWIJZER.....	34
<b>2 RESULTATEN VAN VEILIGHEIDSHUIZEN</b> .....	<b>35</b>
2.1 INLEIDING.....	35
2.2 GEREALISEERDE PRODUCTIEVOLUMES .....	36
2.3 VERKORTING DOORLOOPTIJDEN .....	38
2.4 MEER AFSTEMMING EN SAMENHANG IN AANGEBODEN INTERVENTIES .	39
2.5 VROEGTIJDIGER/BETER SIGNALEREN EN EERDER INTERVENIËREN.....	41
2.6 TOENAME VAN VEILIGHEID/AFNAME VAN RECIDIVE CLIËNTEN .....	42
2.7 TOENAME VAN WELZIJN CLIËNTEN .....	48
2.8 KOSTEN-BATENVOORDELEN.....	49
2.9 OVERIGE MAATSCHAPPELIJKE OPBRENGSTEN .....	52
2.10 OPVALLENDE VERSCHILLEN TUSSEN DOELGROEPEN OF THEMA'S .....	53
2.11 SAMENVATTING EN CONCLUSIE.....	54
<b>3 VOORWAARDEN VOOR RESULTATEN</b> .....	<b>57</b>
3.1 INLEIDING.....	57
3.2 DE TOP-7 VAN MEEST GENOEMDE KNELPUNTEN .....	57
3.3 VEILIGHEIDSHUIZEN VERGELEKEN OP RESULTATEN .....	61
3.4 DRIE THEORETISCHE PERSPECTIEVEN .....	64
3.4.1 <i>De inter-organisatorische coördinatie van samenwerking</i> .....	64
3.4.2 <i>Het ontwikkelingsverloop van veiligheidshuizen</i> .....	66
3.4.3 <i>Netwerkeffectiviteit: voorwaarden en paden</i> .....	68
3.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIE.....	71
<b>4 EVALUATIE VAN HET ONDERZOEK</b> .....	<b>73</b>
4.1 INLEIDING.....	73
4.2 MEETBARE DOELEN .....	73

4.3 <i>COVERAGE</i> VAN HET ONDERZOEK .....	75
4.4 WAARDE VAN BESCHIKBARE KENNIS .....	77
4.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIE.....	79
<b>5 CONCLUDERENDE OPMERKINGEN EN LESSEN VOOR DE TOEKOMST .....</b>	<b>81</b>
<b>AANGEHAALDE LITERATUUR.....</b>	<b>85</b>
<b>BIJLAGEN.....</b>	<b>87</b>
BIJLAGE 1 GROSLIJST STUDIES VEILIGHEIDSHUIZEN .....	87
BIJLAGE 2 AFBAKENING RELEVANTE STUDIES .....	90
BIJLAGE 3 BESCHRIJVING VAN STUDIES EN INCLUSIECRITERIA .....	95
BIJLAGE 4 SAMENVATTING ONDERZOEKSRESULTATEN EN OVERIGE GEGEVENS PER GEÏNCLUDEERDE STUDIE .....	101
BIJLAGE 5 SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE.....	137
<b>SUMMARY .....</b>	<b>139</b>

## **Voorwoord**

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

De auteur bedankt iedereen die heeft meegewerkt aan dit onderzoek. In eerste instantie de ketenmanagers en andere medewerkers van veiligheidshuizen die hun 'stukken' beschikbaar hebben gesteld. Daarnaast Ingrid Peters, landelijk projectleider Veiligheidshuizen, voor haar enthousiaste ondersteuning op verschillende momenten tijdens het onderzoek. Ten slotte bedank ik de leden van de begeleidingscommissie voor hun constructieve feedback op eerdere versies van dit rapport. In bijlage 5 wordt de samenstelling van de begeleidingscommissie vermeld.

Ben Rovers,  
januari 2011



# Samenvatting

## Inleiding

Sinds medio 2005 zijn er veiligheidshuizen in Nederland. Het gaat om netwerken van organisaties die (strafrechtelijke en zorg) interventies met elkaar verbinden en op elkaar afstemmen. Het doel van de veiligheidshuizen is een bijdrage leveren aan het terugdringen van de criminaliteit. In 2009 hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer toegezegd de resultaten van de veiligheidshuizen te evalueren. In dit rapport wordt verslag gedaan van deze evaluatie. Gelet op het ontwikkelingsstadium waarin veel veiligheidshuizen verkeren is ervoor gekozen in dit stadium het bestaande empirisch onderzoek naar veiligheidshuizen te inventariseren, beschrijven en evalueren. Hieruit kan onder meer afgeleid worden welk aanvullend empirisch onderzoek gewenst is en welke voorwaarden vervuld moeten worden voor evaluatie op een later moment.

## Doel van het onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is een research synthese tot stand brengen, dat wil zeggen: bestaande onderzoekskennis over de resultaten van veiligheidshuizen inventariseren, beschrijven en evalueren. Deze kennis dient het toekomstig functioneren van de veiligheidshuizen te versterken.

## Onderzoeksvragen

1. *Welke kennis is beschikbaar over resultaten van veiligheidshuizen?*
  - a. Op welke vlakken zijn resultaten beschreven? Uitgesplitst naar:
    - i. uitvoering van interventies
    - ii. opbrengsten van interventies
    - iii. maatschappelijke effecten
  - b. Zijn er opvallende verschillen waar te nemen bij verschillende doelgroepen of thema's, of tussen verschillende soorten veiligheidshuizen?
2. *Welke succesfactoren en welke knelpunten worden in het onderzoek genoemd met betrekking tot het realiseren van de respectieve resultaten?*
3. *Evaluatie: wat is de reikwijdte en de waarde van het beschikbare onderzoek?*
  - a. Welke doelen formuleren veiligheidshuizen zoal en zijn deze meetbaar geformuleerd?
  - b. Welke doelen zijn wel/niet onderzocht?
  - c. Wat is de waarde van de beschikbare kennis?
  - d. Welke lessen voor de toekomst zijn te trekken uit het beschikbare onderzoeksmateriaal?



## **Opzet van het onderzoek**

Om voornoemde vragen te kunnen beantwoorden is het beschikbare onderzoeksmateriaal geïnventariseerd. Daarna is een selectie gemaakt van studies die voldoen aan de volgende criteria:

- de studie heeft betrekking op één of meer samenwerkingsverbanden die werken onder het regime van een veiligheidshuis ('JIB-nieuwe stijl');
- de studie bevat originele empirische onderzoeksgegevens over de realisering van de voornoemde doelen (uitvoeren van interventies, opbrengsten van interventies -inclusief maatschappelijke effecten);
- de studie heeft betrekking op één of meer samenwerkingsverbanden die voldoende duurzaamheid hebben opgebouwd (twee jaar of langer) om zinvol over resultaten te kunnen spreken;
- de studie is geen BA-thesis of BA-stageverslag;
- de studie maakt géén onderdeel uit van latere of grotere studies;
- de studie voldoet aan minimale kwaliteitseisen op het vlak van beschrijvende en evaluatievaliditeit.

Er is een groslijst samengesteld van 59 titels. 21 titels bleken relevant voor opname in deze studie. 18 daarvan voldeden ook aan de gestelde kwaliteitscriteria. Aan de hand van deze 18 studies zijn de onderzoeksvragen beantwoord.

## **Resultaten van veiligheidshuizen**

De resultaten van veiligheidshuizen verwijzen enerzijds naar de kwaliteit van uitvoering van interventies en anderzijds naar maatschappelijke opbrengsten. In deze studie zijn acht resultaatvelden benoemd. In de volgende tabel wordt door middel van symbolen aangegeven of het onderzoek indiceert dat er resultaten zijn geboekt op deze velden. 'O' staat voor: geen resultaten gesignaleerd of tegenstrijdige resultaten, '+' staat voor: aanwijzingen voor positieve resultaten, maar kwaliteit en/of kwantiteit van onderzoek is beperkt, '++' staat voor: sterke aanwijzingen voor positieve resultaten, 'onbekend' staat voor: te weinig (goede) onderzoeksgegevens voor handen om een uitspraak te kunnen doen.

Met betrekking tot zes van de acht velden worden positieve resultaten genoemd. Zowel ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van interventies als ten aanzien van maatschappelijke opbrengsten maakt het onderzoek melding van positieve resultaten.

Er bestaat een brede consensus onder de betrokken professionals dat samenwerking in het veiligheidshuis bijdraagt aan de kwaliteit van de gepleegde interventies doordat sprake is van meer afstemming en samenhang in de uitvoering. Daarnaast zijn er (minder sterke) aanwijzingen dat de samenwerking ertoe leidt dat maatschappelijke problemen eerder of beter worden gesignaleerd en sneller worden opgepakt door de beschikbare

infrastructuur van het veiligheidshuis. Het realiseren van productie (input, throughput en output) lijkt vooral in de startfase lastig te zijn, maar er zijn aanwijzingen dat dit na verloop van tijd in de meeste gevallen wel op gang komt. Het onderzoek naar verkorting van de doorlooptijden is schaars en laat bovendien tegenstrijdige resultaten zien.

<b>Samenvatting van vastgestelde resultaten van veiligheidshuizen</b>	
<b>Resultaatgebieden veiligheidshuizen</b>	Vastgesteld resultaat op basis van beschikbare studies
<b><i>M.b.t. kwaliteit van uitvoering interventies</i></b>	
<b>gerealiseerde productievolumes</b>	+
<b>verkorting doorlooptijden</b>	o
<b>Meer afstemming en samenhang in interventies</b>	++
<b>Vroegtijdiger/beter signaleren en eerder interveniëren</b>	+
<b><i>M.b.t. maatschappelijke opbrengsten</i></b>	
<b>toename van veiligheid/afname van recidive cliënten</b>	+
<b>toename van welzijn cliënten</b>	+
<b>Kosten-batenvoordelen</b>	+ / onbekend
<b>overige maatschappelijke opbrengsten</b>	onbekend

Op het vlak van maatschappelijke opbrengsten geeft het onderzoek aan dat veiligheidshuizen bijdragen aan verbeteringen op leefgebieden van cliënten (vooral vastgesteld bij veelplegers) en dat -dientengevolge ook- sprake is van daling van recidive in deze groep. Over andersoortige criminaliteitsverminderende effecten van veiligheidshuizen is heel weinig bekend. Enkele studies maken melding van kosten-batenvoordelen van veiligheidshuizen. Deze studies stellen dat veiligheidshuizen (wederom vooral vastgesteld ten aanzien van de aanpak van veelplegers) kosteneffectief zijn. Dit betekent dat de additionele kosten van samenwerking (veel) lager zijn dan de maatschappelijke opbrengsten die worden gerealiseerd doordat er minder delicten worden gepleegd. Deze studies roepen echter wel theoretische en methodische vragen op. Naar mogelijke efficiencyvoordelen in de uitvoering (als gevolg van samenwerking) is geen onderzoek gedaan. Over resultaten op dit vlak is dan ook niets bekend. In de literatuur worden naast de voornoemde maatschappelijke opbrengsten ook andersoortige opbrengsten van veiligheidshuizen genoemd, maar hiernaar is geen onderzoek gedaan.

### **Voorwaarden voor resultaten**

Naast positieve resultaten rapporteren de beschikbare studies ook een groot aantal problemen en knelpunten. Uit de zeer overvloedige lijst van genoemde problemen is een top-7 van meest genoemde knelpunten gedestilleerd:

1. de (interne) informatievoorziening ten aanzien van de casussen is niet op orde;
2. het functioneren van en de afstemming met de moederorganisaties is gebrekkig;
3. de aansturing en organisatie van het veiligheidshuis is gebrekkig;
4. relevante partijen ontbreken in de samenwerking;
5. voorzieningen voor nazorg/veelplegers ontbreken of zijn onvoldoende;
6. de doelformulering is vaag;
7. de (interne) communicatie is niet op orde.

Studies waarin veiligheidshuizen op resultaten zijn vergeleken bevestigen in grote lijnen de relevantie van de voorwaarden die hier als knelpunten genoemd zijn. Veiligheidshuizen die het 'goed doen' ervaren minder problemen op de voornoemde zeven punten. Het blijkt daarnaast van belang dat de samenwerking leidt tot concrete beslissingen over individuele gevallen. Als dit niet het geval is, functioneert de samenwerking doorgaans over de hele linie slechter.

Enkele meer theoretisch georiënteerde studies laten zien dat aan veel voorwaarden voldaan moet worden om tot resultaten te komen in netwerkorganisaties. Kenis noemt in dit verband het belang van de coördinatie van middelen, producten en cliënten, en de interne en externe informatievoorziening. Van Delden wijst op het belang van uiteenlopende resultaatcondities in verschillende stadia van ontwikkeling van het netwerk. Mannak, tenslotte, beschrijft drie noodzakelijke voorwaarden voor en twee mogelijke paden naar 'netwerkeffectiviteit'.

### **Evaluatie van de beschikbare kennis**

De beschikbare kennis over resultaten van veiligheidshuizen is vooralsnog zeer beperkt te noemen. Het onderzoek kent vooral een intern gerichte focus, met veel nadruk op beschrijvingen van processen, actoren, organisatie en dergelijke. Onderzoek naar resultaten van veiligheidshuizen is nog schaars en kwalitatief gezien vaak bescheiden van opzet, waardoor het niet (goed) mogelijk is om vast te stellen of de vastgestelde uitkomsten ook het gevolg zijn van activiteiten in het veiligheidshuis. Veel onderzoek naar resultaten heeft bijvoorbeeld betrekking op zelfevaluatie door de betrokken professionals en geeft dus weinig houvast in dit opzicht.

Voor toekomstig onderzoek is van belang dat onderzoekers bij het vaststellen van resultaten de blik naar buiten gericht houden en zich richten

op fenomenen waar de buitenwereld 'iets van merkt'. Nu heeft veel onderzoek nog betrekking op interne aspecten van de samenwerking. Daarnaast is het van belang dat er meer onderzoek komt waarbij veiligheidshuizen gedurende een langere tijd worden gevolgd. De bestaande studies kennen vaak een zeer korte doorlooptijd, waardoor over de duurzaamheid van eventuele effecten nog niets bekend is. Om resultaten van veiligheidshuizen vast te kunnen stellen is het, ten slotte, ook van belang dat er meer studies komen waarin wordt gewerkt met controlegroepen of -condities. Een hogere interne validiteit is nodig om met meer zekerheid de effecten van veiligheidshuizen vast te kunnen stellen.

Veel onderzoek blinkt niet uit in een helder gebruik van termen, waardoor het vaak gissen is waarover het gaat als onderzoekers schrijven over effecten, successen, resultaten, meerwaarde van veiligheidshuizen, et cetera. In sommige gevallen worden de effecten of resultaten van het veiligheidshuis afgemeten aan de (vaak nogal uiteenlopende maar doorgaans intern georiënteerde) ideeën die hieromtrent leven bij de betrokken professionals. Desalniettemin hoeft effectonderzoek naar veiligheidshuizen niet te lijden onder meetproblemen. De belangrijkste resultaatvelden kunnen in beginsel goed meetbaar worden gemaakt. Hier en daar vereist dit nog wel een nadere denkslag.

De *coverage* van het onderzoek is nog beperkt. De meeste studies waarin maatschappelijke opbrengsten centraal staan hebben betrekking op de veelplegeraanpak (al dan niet in na/zorgtrajecten), waarbij de focus meer lag op de recidiveverminderende effecten van de aanpak dan op de 'zorgeffecten'. Effecten van veiligheidshuizen ten aanzien van andere doelgroepen of thema's zijn niet of nauwelijks in beeld. Er zijn enkele onderzoeken gedaan naar de kosteneffectiviteit van veiligheidshuizen, maar over mogelijke efficiency-effecten in de uitvoering is niets bekend. Met betrekking tot de uitvoering is veel onderzoek gedaan naar de afstemming en samenhang in de uitgevoerde interventies en naar de gerealiseerde productievolumes. Onderzoek naar doorlooptijden en naar de vroegtijdige signaleringsfunctie is veel schaarser.

Het onderzoek laat zien dat veiligheidshuizen tijd nodig hebben om tot resultaten te komen. Een belangrijke les voor de toekomst is derhalve om veiligheidshuizen deze tijd te gunnen.



# 1 Inleiding

## 1.1 Het ontstaan en de ontwikkeling van veiligheidshuizen in Nederland; een korte schets

Historisch gezien kunnen we de ontwikkeling van veiligheidshuizen terugvoeren op veranderingen in het denken over preventie en repressie van criminaliteit in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. De Haan (1997) beschrijft deze ontwikkelingen, zoals de aandacht voor bestuurlijke preventie in het beleidsplan 'Samenleving en criminaliteit' in 1985. Daar zien we de eerste aanzetten voor het verbreden van de aanpak van criminaliteit buiten het traditionele justitieveld. Ook op andere beleidsterreinen ontstaan verbindingen tussen sociale en veiligheidsdoelstellingen. Begin jaren negentig volgt het integraal veiligheidsbeleid in het kader van de aanpak van criminaliteitsproblemen in de grote steden. De Haan signaleert aldus een verbreding van de beleidsactoren die betrokken zijn bij criminaliteitspreventie, een integratie van de verschillende beleidsterreinen en een verschuiving naar een meer decentrale (lokale) aanpak van problemen. Deze ontwikkeling vertaalt zich in de jaren negentig in verschillende initiatieven en experimenten waarbij lokale partijen samenwerken in een gecombineerde preventieve en repressieve aanpak van bijvoorbeeld hardnekkige jeugdcriminaliteit (Kleiman & Kuyvenhoven 1997).

Tegen deze achtergrond kunnen we ook de ontwikkeling van Justitie In de Buurt (JIB) plaatsen. In 1997 worden in vier steden zogenaamde JIB-kantoren geopend. Deze kantoren zijn gevestigd in een buurt waar veel sociale- en criminaliteitsproblematiek speelt. Het doel van deze JIB-kantoren is 'het leveren van een effectieve bijdrage aan leefbaarheid en veiligheid(sgevoelens) in woonbuurten' (Luykx & Grapendaal 1999). Bij JIB 'gaat Justitie lokaal', zoekt samenwerking met andere partijen en verbreedt zijn aanpak van repressie naar preventie. Binnen het JIB werkt een officier van Justitie (OvJ) samen met een parketsecretaris en een administratief medewerker aan het terugdringen van de criminaliteit. Dit kan de OvJ op verschillende manieren en met verschillende partijen bewerkstelligen. Aanvankelijk verschillen de werkwijzen van de JIB's dan ook sterk van elkaar (Luykx & Grapendaal 1999).

In 1999 worden door het ministerie van Justitie middelen beschikbaar gesteld om het aantal JIB-vestigingen uit te bouwen. De doelstellingen worden ook wat aangescherpt: het vergroten van de objectieve veiligheid en de veiligheidsgevoelens in buurten met ernstige veiligheidsproblemen door op locatie zichtbaar en probleemgericht te werken samen met andere

overheidsdiensten. Ook worden drie meer specifieke doelstellingen geformuleerd (Terpstra & Bakker 2002):

- het bevorderen van de snelheid van justitiële interventies,
- de zichtbaarheid van Justitie vergroten voor burgers en partners en
- het bevorderen van samenwerking met en sturing van relevante partners.

De evaluatie van de JIB's in 2002 laat zien dat zich een drietal hoofdtypen van samenwerking hebben ontwikkeld (Terpstra & Bakker 2002):

- JIB's die vooral inzetten op de snelle en samenhangende afhandeling van strafzaken, waarbij vooral partijen in het strafrecht betrokken zijn
- JIB's waarin een probleemgerichte benadering centraal staat, waarbij doorgaans ook meer partijen buiten het Justitieveld betrokken zijn en
- JIB's die vooral bestuurlijk georiënteerd zijn, waarbij de Justitieketen gekoppeld wordt aan lokale bestuurlijke processen op het gebied van veiligheid. Hierbij zijn doorgaans tal van partijen betrokken.

De evaluatie laat ook zien dat de buurtoriëntatie van de JIB's van lieverlee zijn praktijkrelevantie heeft verloren. De werkwijzen die zijn ontwikkeld kunnen ook breder toegepast worden dan op het niveau van buurten. Daarnaast is een verbreding zichtbaar van het aantal partijen dat actief is in een JIB (lokaal bestuur, zorg- en welzijnsinstellingen en dergelijke).

In december 2003 kondigt de minister van Justitie aan dat hij het JIB-concept wil wijzigen. Ook de financieringsstructuur verandert. Dit leidt tot 'JIB-nieuwe stijl' ofte wel de veiligheidshuizen zoals we ze nu kennen. Kenmerken hiervan zijn onder andere (tevens criteria voor subsidie)<sup>1</sup>:

- er moet sprake zijn van een breed samengesteld netwerk van samenwerkende partners
- de aanpak kan zich richten op een specifiek (probleem)gebied OF op een specifiek probleem
- er is sprake van probleemgerichte en integrale interventies en acties op maat
- bij voorkeur is sprake van casus- of casuïstiek overleg
- er is een plan van aanpak (dat aan bepaalde voorwaarden moet voldoen)
- de activiteiten sluiten aan bij het lokaal veiligheidsbeleid van de gemeente

---

<sup>1</sup> Ontleend aan de criteria, voorwaarden en procedure JIB-nieuwe stijl van het ministerie van Justitie.

In 2005 gaan de eerste veiligheidshuizen van start. Overigens waren er op enkele plaatsen in Nederland ook al eerder samenwerkingsverbanden die onder deze naam opereerden.

In een brief die eind 2007 aan de Tweede Kamer werd gestuurd, kondigt de regering aan dat zij streeft naar een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen in 2009 (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119). Dit plan is inmiddels gerealiseerd. Vooral in 2009 zijn veel nieuwe veiligheidshuizen geopend. Op dit moment zijn er 45 (VbbV 2010).

De ontwikkeling van de veiligheidshuizen staat niet stil. Zo is enerzijds sprake van een regionaliseringstrend en zien we anderzijds ontwikkelingen waarbij veiligheidshuizen worden verbonden aan andere beleidsnetwerken, zoals de Centra voor Jeugd- en Gezin en de Zorg- en Adviesteams (Weggelaar & Gunther Moor 2009, Brinkman et al. 2010). Waar de 'beleidsbeweging' in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw neigde naar decentralisatie en verkleining van het handelingsgebied ('de buurt in'), zien we nu dus weer een daaraan tegengestelde beweging ontstaan.

## **1.2 Wat zijn veiligheidshuizen?**

Door de verschillende achtergronden van de veiligheidshuizen die nu bestaan en door het feit dat niet van bovenaf in detail is voorgeschreven hoe ze ingericht dienen te worden, zien we in de praktijk verschillen in organisatie, werkwijzen, doelgroepen en dergelijke. Hierin zien we in de tijd ook weer veranderingen optreden. Beschrijven wat een veiligheidshuis is, is daarom gebonden aan tijd en plaats. Elders is in meer detail beschreven wat veiligheidshuizen zijn, wat ze doen en hoe ze in de praktijk functioneren, et cetera (VbbV 2010, COT 2008). Hier volstaan we met een korte indicatieve beschrijving op hoofdlijnen.

In hun rapport definiëren Dammen et al. (2008) een veiligheidshuis als *'...een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgeoriënteerde aanpak ter bevordering van de objectieve en subjectieve sociale veiligheid'*.

Een veiligheidshuis is een netwerk van samenwerkende organisaties die hun activiteiten op elkaar afstemmen en/of integreren. Het gaat hierbij om partijen die op enigerlei wijze betrokkenheid hebben bij de repressie of preventie van criminaliteit en overlast en/of de (na-)zorg voor daders of slachtoffers. In een veiligheidshuis is naast het Justitieveld (met organisaties als het OM, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de Reclassering) ook het lokaal bestuur vertegenwoordigd (één of meer gemeenten) en de zorg- en welzijnssector (met instellingen zoals bureau



HALT, bureau Slachtofferhulp, verslavingszorg, Bureau Jeugdzorg, Geestelijke Gezondheidszorg, jongerenwerk, et cetera). De deelname van organisaties kan lokaal variëren, afhankelijk van de gekozen doelstellingen en doelgroepen in het veiligheidshuis, maar in het algemeen geldt dat veiligheidshuizen proberen preventie, repressie en (na-)zorg zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. In dit kader is het van belang dat zowel justitiële, bestuurlijke als zorg- en welzijnsorganisaties met elkaar samenwerken.

Dammen et al. (2008) formuleren de noodzaak van het veiligheidshuis vanuit zowel een maatschappelijke als een organisatorische noodzaak: veiligheidshuizen dienen een bijdrage te leveren aan het terugdringen van maatschappelijke onveiligheid (het maatschappelijk doel) door de activiteiten van de betrokken organisaties beter op elkaar af te stemmen en aldus tot betere interventies te komen (het organisatiedoel). Hierna zullen we dieper ingaan op de doelstellingen die veiligheidshuizen (willen) realiseren.

De geografische schaal waarop veiligheidshuizen werken is doorgaans die van de regio. We zagen in de vorige paragraaf dat veiligheidshuizen voortkomen uit JIB's die op buurtniveau actief waren. Daarna ontstonden veiligheidshuizen die in veel gevallen een gemeentelijke reikwijdte kenden. De meest recent opgerichte veiligheidshuizen kennen doorgaans een regionale focus. Bestaande gemeentelijke veiligheidshuizen zijn inmiddels ook regionaal gaan werken.

Het verbeteren van interventies krijgt vooral vorm door op een probleemgerichte wijze preventie, repressie en (na-)zorg te integreren. Veelal gaat het hierbij om een persoonsgerichte benadering waarbij men specifieke groepen daders (of slachtoffers) benoemt waarop men interventieactiviteiten richt. Daders van huiselijk geweld, jeugdige overlastplegers en delinquenten en veelplegers zijn groepen die in zo'n beetje alle veiligheidshuizen als doelgroep benoemd zijn. Daarnaast kunnen ook andere doelgroepen benoemd zijn, afhankelijk van de problematiek die lokaal speelt. De probleemgerichte aanpak hoeft overigens niet per se op individuen gericht te zijn. Het is ook mogelijk interventies te richten op groepen, gebieden of thema's.

De wijze waarop het veiligheidshuis werkt is in algemene zin redelijk uniform. Voor elk benoemd probleem (bijvoorbeeld de nazorg van gedetineerden die uit detentie komen) wordt een zogenaamd casuoverleg ingericht. In dit overleg zijn organisaties vertegenwoordigd die een rol vervullen in de aanpak van het probleem (in dit geval bijvoorbeeld de gemeente als regisseur van de nazorg, de reclassering, zorginstellingen

e.d.). De betrokken organisaties selecteren en bespreken een aantal casussen en stemmen hun activiteiten ten aanzien van de gedetineerde op elkaar af. In de literatuur worden verschillende termen gebruikt om de meerwaarde van deze werkwijze te omschrijven. Men spreekt bijvoorbeeld over 'het sluiten van de keten' of het 'omsingelen van het probleem of de dader'. De partijen die in een casuoverleg aan tafel zitten en de doelen die zij formuleren voor het casuoverleg variëren met het probleem dat aan de orde is.

In veruit de meeste gevallen kent de samenwerking tussen de betrokken organisaties inmiddels ook een fysieke component. Er is een plek (het veiligheidshuis) waar vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties samenwerken. De term 'veiligheidshuis' duidt dus zowel het netwerk van samenwerkende organisaties aan als de fysieke plek waar deze organisaties elkaar treffen en samenwerken.

### **1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen van deze studie**

In 2008 heeft een eerste evaluatie plaatsgevonden van de JIB's nieuwe stijl (Vianen et al. 2008). Dit onderzoek beoogde twee doelen: het reconstrueren van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de veiligheidshuizen (beleidstheoretische evaluatie: hoe realiseren veiligheidshuizen hun doelen?) en het in kaart brengen van de wijze waarop de veiligheidshuizen invulling geven aan hun doelstellingen en de factoren die hierop van invloed zijn (evaluatie van het proces: hoe loopt het in de praktijk?).

In 2009 hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer toegezegd in 2010 de resultaten van de veiligheidshuizen te evalueren (TK 2009-2010, nr. 28684, 253). Aangezien de veiligheidshuizen nog volop in ontwikkeling zijn en veel ervan nog in een opstartstadium verkeren is het niet zinvol nu al een definitieve effectstudie uit te voeren. De opdrachtgever heeft er daarom voor gekozen deze evaluatie vooral te benutten om het reeds aanwezige onderzoeksmateriaal te inventariseren, te beschrijven en te evalueren. De inzichten die hieruit naar voren komen, geven een eerste indruk van de resultaten die de veiligheidshuizen tot nu toe hebben geboekt. Daarnaast biedt deze werkwijze inzicht in de noodzaak tot aanvullend empirisch onderzoek en worden de voorwaarden zichtbaar die vervuld moeten zijn om een meer definitieve evaluatie uit te kunnen voeren.

De doelstelling van dit onderzoek is een research synthese tot stand brengen, dat wil zeggen: bestaande onderzoekskennis over de resultaten van veiligheidshuizen inventariseren, beschrijven en evalueren. Deze kennis dient het toekomstig functioneren van de veiligheidshuizen te versterken.

Deze doelstelling mondt uit in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Welke kennis is beschikbaar over resultaten van veiligheidshuizen?*
  - a. Op welke vlakken zijn resultaten beschreven? Uitgesplitst naar:
    - i. uitvoering van interventies
    - ii. opbrengsten van interventies
    - iii. maatschappelijke effecten
  - b. Zijn er opvallende verschillen waar te nemen bij verschillende doelgroepen of thema's, of tussen verschillende soorten veiligheidshuizen?
2. *Welke succesfactoren en welke knelpunten worden in het onderzoek genoemd met betrekking tot het realiseren van de respectieve resultaten?*<sup>2</sup>
3. *Evaluatie: wat is de reikwijdte en de waarde van het beschikbare onderzoek?*
  - a. Welke doelen formuleren veiligheidshuizen zoal en zijn deze meetbaar geformuleerd?
  - b. Welke doelen zijn wel/niet onderzocht?
  - c. Wat is de waarde van de beschikbare kennis?
  - d. Welke lessen voor de toekomst zijn te trekken uit het beschikbare onderzoeksmateriaal?

#### Toelichting op de onderzoeksvragen

##### *Ad 1) Geboekte resultaten*

De beschrijving van resultaten kan betrekking hebben op verschillende soorten doelen die veiligheidshuizen zichzelf stellen. We onderscheiden drie hoofddoelen: de uitvoering van interventies, de opbrengsten van interventies en maatschappelijke effecten. In paragraaf 1.4.1 worden deze begrippen nader toegelicht.

##### *Ad 2) Succesfactoren en knelpunten*

Deze vragen verwijzen naar causale vraagstukken die aan de orde zijn bij het realiseren van de verschillende doelen. De verwachting is dat we hier ook onderzoeksgegevens zullen aantreffen die de verschillende doelen met elkaar verbinden. Zo zullen kenmerken van interventies geacht worden van invloed te zijn op het resultaat van die interventies en zullen interventieresultaten van invloed geacht worden op het realiseren van maatschappelijke effecten zoals verbetering van de veiligheid in een gebied. De nadruk in de beschrijving ligt op het benoemen van gesignaleerde succesfactoren en knelpunten.

##### *Ad 3a) Doelformulering*

Het antwoord op deze vraag geeft inzicht in de mogelijkheden die onderzoekers hebben gehad

---

<sup>2</sup> We spreken hier over het realiseren van resultaten in plaats van het realiseren van doelen, omdat zowel gekeken wordt naar maatschappelijke opbrengsten van veiligheidshuizen als naar resultaten in de sfeer van de uitvoering (betere uitvoering van interventies).

om de resultaten en effecten van veiligheidshuizen op een geldige manier vast te stellen. Deze bevinding is ook van waarde voor toekomstig onderzoek.

#### *Ad 3b) Doelen wel en niet onderzocht*

Het antwoord op deze vraag geeft inzicht in de *coverage* van het onderzoek. Welke thema's zijn uitvoerig onderzocht, welke veel minder of niet?

#### *Ad 3c) Waarde van kennis*

Ten aanzien van de thema's die in het onderzoek aan de orde zijn kan de vraag worden gesteld in hoeverre het beschikbare onderzoek hiervan een adequaat beeld schetst. Het gaat hierbij vooral om de geldigheid van de beschrijvingen en van de causale attributie (mate waarin resultaten uniek kunnen worden toegerekend aan de interventie). De eisen die in dit verband aan de studies worden gesteld variëren met het soort uitspraken dat wordt gedaan. Aan relatief eenvoudige, beschrijvende uitspraken over bijvoorbeeld de output van een veiligheidshuis worden minder hoge eisen gesteld dan aan uitspraken waarin complexe, causale verbanden gepostuleerd worden.

#### *ad 3d) Lessen voor de toekomst*

Deze studie vindt plaats in een periode dat veel veiligheidshuizen nog in een opbouwfase verkeren. De kennis die dit onderzoek genereert kan worden benut om het toekomstig functioneren van de veiligheidshuizen te versterken. De lessen voor de toekomst hebben in algemene zin betrekking op:

- het realiseren van doelen;
- factoren die de resultaten beïnvloeden;
- benodigde randvoorwaarden voor toekomstig onderzoek naar effecten van veiligheidshuizen.

### **1.4 Opzet van het onderzoek**

Dit onderzoek behelst een beschrijving en evaluatie van bestaande studies. In paragraaf 1.4.1 wordt de procedure van inventarisatie en selectie van studies toegelicht. In paragraaf 1.4.2 wordt dieper ingegaan op het onderscheiden van de verschillende 'resultaatvelden'.

#### *1.4.1 Inventarisatie en selectie van studies*

De resultaten van veiligheidshuizen worden beschreven aan de hand van studies die in afgelopen jaren hiernaar zijn verricht. Deze studies vormen derhalve de bronnen van dit onderzoek. De term 'studies' wordt in aanvang breed toegepast op allerlei soorten onderzoeksverslagen die zijn aangetroffen. Het gaat feitelijk om producten van zeer uiteenlopende reikwijdte en kwaliteit.

Aangezien één van de doelen van deze studie is om de waarde van de beschikbare kennis over resultaten van veiligheidshuizen vast te stellen, is geen gebruik gemaakt van beleidstukken zoals jaarverslagen van veiligheidshuizen en dergelijke, waarin soms ook gegevens over resultaten worden gepresenteerd. Deze zijn niet meegenomen, omdat het in het algemeen moeilijk is dit materiaal op waarde te schatten. Doorgaans ontbreekt in deze bronnen een adequate onderzoeksverantwoording, waardoor het lastig is een geldig onderzoeksresultaat te onderscheiden van een pr-betoog. Dit betekent overigens geenszins dat deze stukken geen bruikbare informatie kunnen bevatten. Hier is echter gekozen om de inventarisatie te beperken tot onderzoeksverslagen.

De inventarisatie en selectie van de studies waarop deze evaluatie zich baseert, heeft plaatsgevonden in drie rondes:

1. In de *eerste* ronde is zoveel mogelijk onderzoeksmateriaal verzameld dat in de voorbije jaren over veiligheidshuizen is verschenen (groslijst samenstellen);
2. in de *tweede* ronde is een selectie gemaakt van studies die voldoen aan de criteria die de opdrachtgever heeft gesteld voor opname in deze studie (relevante studies bepalen);
3. In de *derde* ronde is een nadere selectie gemaakt op kwaliteit van de studies (inclusie op kwaliteit).

#### Toelichting op de inventarisatie en selectie van studies

##### *Ad 1) Groslijst samenstellen*

In de voorbije jaren is al veel onderzoek gedaan naar het functioneren van veiligheidshuizen. Het gaat hierbij om extern uitgevoerde studies (vaak door onderzoeksbureaus) in opdracht van één of meer veiligheidshuizen of een andere opdrachtgever, intern uitgevoerde studies of evaluaties in opdracht van de veiligheidshuizen zelf en HBO- en universitaire scripties (BA- en MA-thesen) of stage-onderzoeken. Het onderscheid tussen interne en externe studies is soms vaag. Het betreft dan bijvoorbeeld studies van partijen die deelnemen aan de samenwerking (bijvoorbeeld de gemeente), maar waarbij de uitvoering in handen is van een organisatie-onderdeel dat zelf niet deel uitmaakt van de samenwerking (bijvoorbeeld de gemeentelijke onderzoeksafdeling). In dit soort gevallen is de studie als 'extern' gekwalificeerd.

De studies zijn verzameld via de veiligheidshuizen zelf, via een literatuurlijst die beschikbaar was bij het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen'<sup>3</sup>, via onderzoeksbureaus en via reguliere wetenschappelijke databases.

---

<sup>3</sup> Het veiligheidsproject van het kabinet Balkenende IV en onder meer belast met de ondersteuning van de veiligheidshuizen.

Er heeft in deze ronde een inventarisatie plaatsgevonden van studies *die betrekking hebben op veiligheidshuizen*. Andersoortig materiaal, niet zijnde onderzoeksverslagen, zoals ambtelijke notities, jaarverslagen, 'kale' cijferoverzichten, brochures en dergelijke, zijn buiten beschouwing gelaten. De grens tussen een onderzoeksverslag en andersoortig materiaal is soms vaag. Er heeft in dit stadium geen kwalitatieve selectie op het materiaal plaatsgevonden, omdat het doel van de inventarisatie eerstens en vooral is om het beschikbare materiaal in beeld te krijgen (en deze kennis terug te koppelen aan het veld).<sup>4</sup> Bij twijfel over de status van een stuk (wel/geen verslag van onderzoek) is het voorlopig opgenomen in de selectie. Ook zijn in deze eerste ronde onderzoeksverslagen opgenomen die onderdeel zijn van latere of overkoepelende studies.

#### *Ad 2) Relevante studies bepalen*

In de *tweede ronde* is nagegaan of de geïnventariseerde studies voldoen aan de opnamecriteria van de opdrachtgever. Deze zijn:

- de studie heeft betrekking op één of meer samenwerkingsverbanden die werken onder het regime van een veiligheidshuis ('JIB-nieuwe stijl').
  - uitgesloten zijn studies die betrekking hebben op JIB's oude stijl of andersoortige samenwerkingsverbanden;
- de studie bevat originele empirische onderzoeksgegevens over de realisering van de voornoemde doelen (uitvoeren van interventies, opbrengsten van interventies -inclusief maatschappelijke effecten).
  - uitgesloten zijn studies die niet (primair) empirisch zijn, maar conceptueel/ theoretisch of normatief/beschouwend van aard
  - uitgesloten zijn secundaire studies die gebaseerd zijn op empirisch materiaal dat in ander onderzoek verzameld is
  - uitgesloten zijn studies waarin niet de voornoemde doelrealisering aan de orde is
- de studie heeft betrekking op één of meer samenwerkingsverbanden die voldoende duurzaamheid hebben opgebouwd (twee jaar of langer) om zinvol over resultaten te kunnen spreken
  - uitgesloten zijn studies die betrekking hebben op samenwerkingsverbanden in de startfase (< 2 jaar). Het duurzaamheidscriterium wordt soepel toegepast bij onderzoek dat betrekking heeft op meer dan één samenwerkingsverband.

In overleg met de opdrachtgever is besloten BA-thesen en BA-stageverslagen niet op te nemen in de selectie van te includeren studies, omdat het kwaliteitsniveau van deze producten doorgaans te laag is. Ook de sub- en deelrapportages worden niet opgenomen in de selectie, omdat we het empirisch materiaal van deze studies terugvinden in de overkoepelende

---

<sup>4</sup> Uit een oogpunt van kennisdeling zijn de verzamelde studies via de website [www.veiligheidshuizen.nl](http://www.veiligheidshuizen.nl) ter beschikking gesteld aan de veiligheidshuizen.

studies. Deze overwegingen leiden tot twee (aanvullende) uitsluitingscriteria:

- de studie is geen BA-thesis of BA-stageverslag
- de studie maakt géén onderdeel uit van latere of grotere studies.

### *Ad 3) Inclusie op kwaliteit*

In de *derde ronde* wordt de kwaliteit van de studies beoordeeld. Uitgangspunten hierbij zijn dat enerzijds voldoende studies behouden blijven voor de *research synthese*, maar anderzijds wel enige selectie op kwaliteit kan plaatsvinden. Aangezien de gangbare criteria voor selectie zullen leiden tot teveel uitval van studies, is hier gekozen voor het toepassen van soepeler criteria, waarbij minimale kwaliteitseisen worden gesteld aan de te includeren studies. Deze worden hierna toegelicht.

In de wetenschap worden doorgaans tamelijk strenge criteria gehanteerd voor het includeren van studies. Met name bij evaluatiestudies is het gebruikelijk te kijken naar de interne validiteit van de gebruikte onderzoeksdesigns. Deze geeft informatie over de geldigheid waarmee gesignaleerde gevolgen uniek kunnen worden toegeschreven aan de uitgevoerde interventie (de oorzaak). Voor criminaliteitspreventie-doeleinden is hiertoe een schaal ontwikkeld die aan onderzoek een score toekent van 1 tot 5 (van zeer geringe geldigheid tot hoge geldigheid; de zgn. *Maryland Scientific Methods Scale SMS*; Farrington et al. 2002).

Verschillende auteurs betogen dat dit criterium in de praktijk om diverse redenen weinig bruikbaar is (Kleemans et al. 2007). Zij stellen voor tenminste ook andere criteria aan te leggen om onderzoeksresultaten te beoordelen, zoals:

- De beschrijvende validiteit (mate waarin verschillende bronnen zijn gebruikt en onderzoekskeuzes zijn verantwoord);
- De plantoetsing (mate waarin is nagegaan a. welke mechanismen en omstandigheden ten grondslag liggen aan het realiseren van de doelen en b. in hoeverre de veronderstelde mechanismen en omstandigheden empirisch geldig / bestuurlijk realistisch zijn (Leeuw 2003, Klein-Haarhuis & Leeuw 2004)
- De implementatietoetsing (mate waarin is nagaan of het beoogde programma/plan in de praktijk is uitgevoerd zoals bedoeld);

Naast interne validiteit en de drie criteria van Kleemans et al. is de externe validiteit van een studie, de mate waarin de onderzoeksresultaten gegeneraliseerd kunnen worden naar andere contexten, een vijfde mogelijk criterium voor het beoordelen van onderzoek.

Voor de onderhavige studie lijkt het (streng) toepassen van dit soort criteria om een aantal redenen niet op zijn plaats. De eerste reden is dat in de te

beoordelen studies zowel eenvoudig beschrijvende als complexe causale vragen aan de orde zijn. Het is niet erg handig om deze studies aan de hand van dezelfde criteria te beoordelen. Bij het beoordelen van de evaluatieve onderzoeken speelt mee dat het hier om fenomenen en aanpakken gaat die nogal volop in ontwikkeling zijn. Onderzoeken kunnen dus snel hun 'actualiteitsvaliditeit' verliezen: de gegevens zijn verouderd omdat het onderzoek aanleiding heeft gegeven tot aanpassingen in werkwijzen die vervolgens ook zijn doorgevoerd bij de daarna opgerichte veiligheidshuizen. Ten slotte is de verwachting dat er weinig of geen evaluatiestudies beschikbaar zijn die hoog scoren op interne validiteit (score 3 of hoger op de SMS).

Om te voorkómen dat we teveel studies moeten uitsluiten, kiezen we ervoor de kwaliteit van de beschikbare studies op een alternatieve wijze vast te stellen, aan de hand van de beschrijvende en evaluatievaliditeit.

De *beschrijvende validiteit* verwijst naar de vraag of het onderzoek de fenomenen adequaat beschrijft. In dit onderzoek operationaliseren we de beschrijvende validiteit in termen van de kwantiteit en kwaliteit van de gebruikte bronnen en methoden, de uitvoering van de metingen, de mate waarin de onderzoekskeuzes worden verantwoord en de kwaliteit van de analyse. We komen op basis hiervan tot de volgende (grove) driedeling in studies:

- 1: studie met beperkte waarnemingseenheden en -methoden (één casus/beperkte bronnen e.d.), gebrekkige of ontbrekende onderzoeksverantwoording, gebrekkige analyse
- 2: studie met meer bronnen, betere verantwoording en analyse, maar ook methodische beperkingen
- 3: studie met hoogwaardige bronnen, methoden en analyse

Het inclusie criterium is dat de beschrijvende validiteit van het onderzoek 2 of 3 dient te zijn. Wanneer de beschrijvende validiteit 1 is, zijn er teveel vraagtekens te plaatsen bij de totstandkoming van de onderzoeksresultaten.

De *evaluatievaliditeit* verwijst naar de vraag of het beschikbare onderzoek terecht causale verbanden veronderstelt tussen interventie en gevolgen hiervan. Rekening houdend met de waarschijnlijke beperkingen van het beschikbare materiaal zullen we deze validiteit in termen van aannemelijkheid uitdrukken, waarbij we de volgende vier gradaties onderscheiden:

1. Verband is *niet aannemelijk* gemaakt:  
Verband wordt verondersteld/beredeneerd (geen empirische gegevens over verband gepresenteerd)
2. Verband is *zeer beperkt aannemelijk* gemaakt:  
Verband wordt vastgesteld op basis van empirisch vastgestelde correlatie (kwalitatief/meting achteraf)



3. Verband is *beperkt aannemelijk* gemaakt:  
Verband wordt vastgesteld op basis van empirisch vastgestelde correlatie (kwantitatief/voor- en nameting, vergelijking tussen groepen)
4. Verband is *aannemelijk* gemaakt:  
Verband wordt vastgesteld op basis van empirische gegevens waarbij sprake is van een toegevoegde waarde

In het eerste geval liggen er geen empirische gegevens ten grondslag aan de bewering van correlatie. In het tweede en derde geval is sprake van een toekenning van correlatie op basis van empirische gegevens. (Bijvoorbeeld uitspraken van het type: na de invoering van X is een aantoonbare daling/toename/verandering van Y vastgesteld.) De empirische gegevens kunnen kwalitatief zijn, maar ook kwantitatief. Een voorbeeld van het eerste: veel betrokkenen signaleren veranderingen in Y na invoering van X. Meestal gaat het hierbij om metingen achteraf. In het tweede voorbeeld is Y kwantitatief gemeten en zal doorgaans sprake zijn van een voor- en nameting. Bijvoorbeeld: de doorlooptijd is na invoering van project X met gemiddeld een maand afgenomen. In het vierde geval wordt aan de gegevens extra waarde toegekend, omdat de beschrijvende en/of interne validiteit hoger dan gemiddeld is of het onderzoek anderszins van meer dan gemiddelde kwaliteit getuigt (bijv. door de kwaliteit van de gebruikte metingen of door de mate waarin de verbanden geëxpliciteerd en onderzocht zijn).

Het inclusie criterium is dat de evaluatievaliditeit van het onderzoek 2 of hoger dient te zijn. Wanneer de evaluatievaliditeit 1 is, ontbreekt de empirische basis aan de uitspraken.

#### *1.4.2 Conceptueel kader: wat zijn resultaten van veiligheidshuizen?*

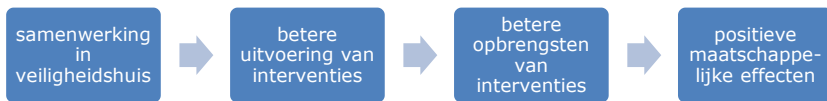
Het doel van dit onderzoek is bestaande kennis over de resultaten van veiligheidshuizen inventariseren, beschrijven en evalueren. We treffen in de beschikbare studies een grote variëteit in terminologie aan die verwijst naar resultaten van veiligheidshuizen. Men spreekt o.a. over successen, effecten, meerwaarde, toegevoegde waarde, efficiency, et cetera. Achter deze termen gaat een nog veel grotere variëteit schuil aan begripsmatige inhoud die raken aan zowel de kenmerken van de samenwerking, de gerealiseerde interventies als de beoogde maatschappelijke effecten. En wat bijvoorbeeld in de ene studie een resultaat heet, wordt in de andere studie een randvoorwaarde genoemd. In veel onderzoek is de variabele 'resultaat of succes' ook niet op voorhand uitgewerkt. In die gevallen bepalen veelal de respondenten in het onderzoek (vaak de betrokken professionals en beleidsmakers) waarin de resultaten of successen van hun werk gelegen zijn. Het zal niet verbazen dat de resultaten van veiligheidshuizen in die gevallen

worden geduid aan de hand van de meest uiteenlopende (vaak nogal intern georiënteerde) indicatoren.

Vooraf de vraag welke zaken men als resultaat kan beschouwen en welke als randvoorwaarde (voor resultaat) blijkt op het eerste gezicht lastig te bepalen. Er is sprake van een diffuse overgang tussen 'resultaten' op het vlak van het samenwerkingsproces en 'resultaten' op het vlak van de uitkomsten van die samenwerking.

Om de onderzoeksresultaten te kunnen ordenen naar de verschillende resultaatvelden, is het nodig gebruik te maken van een eenduidig conceptueel kader. Hiervoor is aangesloten bij de denklijn van Vianen et al. (2008) die twee jaar geleden de programmatheorie 'achter' de veiligheidshuizen hebben gereconstrueerd. Deze theorie is op enkele onderdelen aangepast om bruikbaar te kunnen zijn voor het onderhavig onderzoek. In figuur 1 wordt deze theorie in vereenvoudigde vorm weergegeven.

*Figuur 1* *Beleids*theorie *Veiligheidshuizen* (vereenvoudigde weergave)



Het veiligheidshuis staat in het algemeen voor een model van samenwerking tussen organisaties dat tot doel heeft interventies te verbeteren teneinde bepaalde maatschappelijke effecten te realiseren. In andere woorden: als er (beter) wordt samengewerkt tussen de betrokken actoren, zo luidt de theorie, leidt dit tot verbeteringen in de toegepaste interventies, waardoor deze tot betere resultaten zullen leiden, die op hun beurt bijvoorbeeld de toename in maatschappelijke veiligheid impliceren of beïnvloeden. Het is niet de bedoeling in dit onderzoek deze theorie te toetsen aan bijvoorbeeld bestaande wetenschappelijke inzichten. De aanname is -tot het tegendeel blijkt- dat deze theorie een zekere geldigheid heeft.

Het model maakt onderscheid tussen drie resultaatvelden aan de achterkant en het instrument dat deze resultaten moet genereren -de samenwerking- aan de voorkant. In de kenmerken van de samenwerking liggen derhalve de randvoorwaarden voor het resultaat besloten. Het cruciale onderscheid tussen randvoorwaarden en resultaten is gelegen in de oriëntatie: *resultaten zijn extern gericht* en direct of indirect verbonden met de maatschappelijke problemen waarop de interventies zich richten.

*Randvoorwaarden zijn daarentegen intern gericht:* hier bestaat geen directe verbinding met de maatschappelijke problematiek waarmee veiligheidshuizen zich bezighouden. Door dit criterium scherp te hanteren, zijn we in staat de resultaten van veiligheidshuizen te onderscheiden van randvoorwaarden in de sfeer van samenwerking.

Er zijn drie resultaatvelden te benoemen:

- de uitvoering van de interventies (de kwantiteit en kwaliteit van *input, throughput en output*)
- de opbrengsten van de interventies (de *outcome*)
- de maatschappelijke effecten (de *impact* in termen van bijv. maatschappelijke veiligheid)

De randvoorwaarden en resultaten worden op uiteenlopende wijzen geïndiceerd. We noemen hierna de meest voorkomende indicatoren.

#### *Ad 1) De randvoorwaarden*

Randvoorwaarden verwijzen naar alle zaken die nodig zijn om interventies uit te voeren. De beleidstheorie veronderstelt dat randvoorwaarden op het niveau van de samenwerking van invloed zijn op de uitgevoerde interventies.

De kenmerken en kwaliteit van de samenwerking kunnen op allerlei aspecten betrekking hebben. Vianen et al. (2008) noemen hier zaken als bij elkaar binnenlopen, elkaar (beter) kennen, elkaar (meer) vertrouwen, het afstemmen op individuele omstandigheden, het delen van informatie en elkaar aanspreken. We komen echter ook andere indicatoren tegen. Zo stelt Kenis dat 'succesvolle samenwerking' kan worden afgeleid uit volledigheid van inzet van middelen en producten, de mate van taakintegratie tussen organisaties en de mate van concrete coöperatie (Kenis 2005, geciteerd bij Bruinsma et al. 2008). Van Delden (2009) concludeert dat resultaten van samenwerkingsverbanden kunnen worden afgeleid uit hun ontwikkelingsverloop, waarbij elk van de vijf door hem onderscheiden fasen in de ontwikkeling cruciale 'resultaatcondities' bevat.

Ofschoon de beleidstheorie van de veiligheidshuizen focust op het belang van samenwerking voor het behalen van resultaten, dienen we ons bewust te zijn dat de randvoorwaarden voor resultaten breder zijn dan alleen de kenmerken van de samenwerking in enge zin. De input van (financiële of personele) middelen, de inzet van instrumenten, de externe (beleids)context, et cetera zijn alle factoren die de resultaten kunnen beïnvloeden. Vanuit het hier gepresenteerde model benoemen we al deze factoren als (rand)voorwaarden.

In hoofdstuk 3 wordt in meer detail aandacht geschonken aan de voorwaarden die in het beschikbare onderzoek genoemd zijn om tot resultaten te komen in veiligheidshuizen.

#### *Ad 2) Betere uitvoering van interventies*

De veronderstelling is dat samenwerken leidt tot verbeteringen in de gepleegde interventies. Maar welke verbeteringen? In de literatuur bestaat hierover nog geen eenduidig beeld dat de lading van de praktijk voldoende lijkt te dekken. Op basis van de geraadpleegde bronnen kunnen we deze verbeteringen samenvatten onder vier noemers:

- er bestaat meer *afstemming en samenhang* in de gepleegde interventies
- er wordt *vroegtijdiger* gesignaleerd en geïntervenieerd
- er wordt *sneller* geïntervenieerd
- er wordt *efficiënter* geïntervenieerd of er worden *meer interventies* gepleegd.

De eerste verbetering lijkt de meest prominente, maar is ook de meest complexe om vast te stellen. Afstemming en samenhang kunnen op uiteenlopende manieren worden gerealiseerd. Doordat beleidspartijen hun activiteiten op elkaar afstemmen, neemt de kwaliteit van de toegepaste interventies toe. Er zijn verschillende niveaus van samenhang en afstemming te onderscheiden. Enkele voorbeelden:

- Door gegevens met elkaar uit te wisselen, zijn de afzonderlijke partijen in staat beter geïnformeerde interventies te plegen.
- Een stap verder gaat de afstemming indien partijen in hun interventies ook rekening houden met wat andere partijen doen. Een voorbeeld hiervan is het 'sluitend maken van de keten' door bijvoorbeeld detentie en nazorgactiviteiten op elkaar aan te laten sluiten.
- Nog een stap verder gaat het wanneer de partijen in gezamenlijkheid komen tot het plegen van interventies. De integrale, persoonsgerichte aanpak is hiervan een voorbeeld.

De tweede verbetering veronderstelt dat samenwerking het vermogen doet toenemen om eerder problemen te signaleren en er derhalve vroegtijdiger in te grijpen. De derde verbetering wordt doorgaans concreet benoemd in termen van doorlooptijden in de keten. Deze kunnen korter, doordat er beter wordt afgestemd tussen de partijen. De laatste verbetering wordt niet zo vaak expliciet benoemd, maar ligt impliciet wel ten grondslag aan het idee van 'betere uitvoering van interventies'. De gedachte hierachter is dat schaal- of efficiencyvoordelen worden geboekt door samenwerking, waardoor het bijvoorbeeld mogelijk is om meer interventies te plegen met

dezelfde middelen of dezelfde problemen aan te pakken met minder middelen.

Samenvattend: door samen te werken kan er samenhangender, eerder, sneller en efficiënter geïntervenieerd worden. De interventies van de veiligheidshuizen kunnen derhalve op deze vier aspecten beoordeeld worden. Het gaat om zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten van input, throughput en output. In concrete termen kunnen de resultaten van de uitvoering als volgt worden geïndiceerd:

RESULTATEN OP HET VLAK VAN UITVOERING

- *gerealiseerde productievolumes (input-throughput-output)*
- *verkorting doorlooptijden*
- *meer afstemming en samenhang in aangeboden interventies*
- *vroegtijdiger/beter signaleren en eerder interveniëren*

Het efficiency-aspect van de uitvoering ontbreekt in dit rijtje. Dit aspect komt hierna bij de maatschappelijke opbrengsten terug onder de noemer kosten-batenvoordelen.

*Ad 3 en 4) Betere opbrengsten van interventies en maatschappelijke effecten*

De beleidstheorie veronderstelt dat beter uitgevoerde interventies tot betere opbrengsten zullen leiden. Deze opbrengsten zullen op hun beurt leiden tot positieve maatschappelijke effecten, bijvoorbeeld vermindering van criminaliteit. In veel onderzoek worden deze stappen niet allemaal geëxpliciteerd. Er wordt dan bijvoorbeeld een verband verondersteld tussen betere uitvoering van interventies en vermindering van criminaliteit. Opbrengsten van interventies kunnen al of niet maatschappelijke veiligheidseffecten impliceren. Een voorbeeld om dit te verhelderen: een integrale aanpak van nazorg van gedetineerden kan ertoe leiden dat hun recidive daalt. Dit is een opbrengst van de interventie die een maatschappelijk veiligheidseffect impliceert. Immers, recidivedaling leidt automatisch tot minder criminaliteit (veroorzaakt door betrokkenen). Het is echter ook mogelijk dat de opbrengst van de interventie in andere termen wordt gedefinieerd, bijvoorbeeld het aantal leefgebieden waarop de betrokkenen problemen ervaren. Verbeteringen op dat vlak zijn wel opbrengsten van de interventie, maar impliceren niet automatisch veiligheidseffecten.

De opbrengsten van veiligheidshuizen worden vooral geoperationaliseerd in termen van veiligheid (vaak recidivevermindering van cliënten). Soms ligt de focus echter op de opbrengsten van zorginterventies, die vooral omschreven

worden als verbeteringen op leefgebieden of verbetering van psycho-sociaal functioneren van cliënten. Ook kosten-batenvoordelen kunnen als een maatschappelijke opbrengst worden benoemd. Het gaat dan om de kosteneffectiviteit van veiligheidshuizen of efficiency in de uitvoering. Beide zaken worden hier benoemd als kosten-batenvoordelen. Daarnaast kunnen mogelijk ook nog andere maatschappelijke opbrengsten geformuleerd worden.

Samenvattend: opbrengsten van interventies en maatschappelijke effecten lopen in elkaar over: soms leidt het een tot het ander, soms impliceert het een het ander. Dit is de reden om maatschappelijke impact niet als een aparte resultaatdimensie te benoemen, maar alles op dit vlak 'maatschappelijke opbrengsten' te noemen. In concrete termen kunnen de maatschappelijke opbrengsten van veiligheidshuizen als volgt worden geïndiceerd:

- |  |
|--|
| <p>RESULTATEN OP HET VLAK VAN MAATSCHAPPELIJKE OPBRENGSTEN</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>toename van veiligheid/afname van recidive cliënten</i></li><li>• <i>toename van welzijn cliënten</i></li><li>• <i>kosten-batenvoordelen</i></li><li>• <i>overige maatschappelijke opbrengsten</i></li></ul> |
|--|

De resultaten van veiligheidshuizen worden beschreven aan de hand van het hier gepresenteerde conceptueel model en de daaruit afgeleide acht resultaatvelden. Dit kan betekenen dat de terminologie van de beschrijving hier en daar afwijkt van de terminologie die de onderzoekers zelf hanteren. Dit is noodzakelijk om eenduidigheid in de beschrijving te creëren en spraakverwarring door wisselend gebruik van terminologie te voorkomen.

## **1.5 Selectie en beschrijving van de studies**

### *Eerste ronde*

De inventarisatie van beschikbaar onderzoeksmateriaal heeft geleid tot een groslijst van 59 titels. Met grote regelmaat verschijnen nieuwe studies. De rondgang langs de veiligheidshuizen heeft geleerd dat ook op dit moment nog veel onderzoeken lopen. Voor deze studie is 1 november 2010 als sluitingsdatum gehanteerd. Studies die vóór deze datum zijn aangeleverd, zijn meegenomen in het overzicht. De bibliografische gegevens zijn opgenomen in bijlage 1.

De studies zijn gecategoriseerd naar type: externe rapporten (n=40), interne rapporten (n=7), MA-thesen (n=5) en BA-thesen (n=7).

We mogen er vanuit gaan dat deze lijst niet volledig is. Aangezien het hier in bijna alle gevallen gaat om grijze en daardoor moeilijk te achterhalen

literatuur, is het goed mogelijk dat er toepasselijke onderzoeksproducten zijn die niet in deze lijst zijn opgenomen.

#### *Tweede ronde*

De 59 titels zijn 'gescoord' op de afbakenings- en selectiecriteria die hiervoor in paragraaf 1.4.1 zijn geformuleerd. In bijlage 2 is deze scorelijst opgenomen. Het resultaat hiervan wordt weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Selectie van studies		
	subtotaal	Totaal/ Restant studies
<b><i>Eerste ronde (Inventarisatie)</i></b>		
<b>Groslijst van studies naar veiligheidshuizen: aantal titels</b>		<b>59</b>
<b><i>Tweede ronde (afbakening relevante studies)</i></b>		
<b>BA-thesen</b>	7	
<b>Deelstudies</b>	13	
<b>Geen veiligheidshuis (JIB-nieuwe stijl) onderzocht</b>	12	
<b>Geen empirisch onderzoek</b>	4	
<b>Geen resultaten onderzocht</b>	8	
<b>Veiligheidshuis nog niet duurzaam (&lt; 2 jaar)</b>	5	
<b>Restant:</b>		<b>21</b>
<b><i>Derde ronde (inclusie op kwaliteit)</i></b>		
<b>Onvoldoende beschrijvende kwaliteit</b>	3	
<b>Onvoldoende evaluatievaliditeit</b>	3	
<b>Restant:</b>		<b>18</b>

#### *Toelichting op de selectie van studies in de tweede ronde:*

- Tweede ronde. De genoemde aantallen zijn bruto. Dat wil zeggen dat studies soms om meer dan één reden niet geïnccludeerd konden worden;
- BA-thesen en deelstudies. De BA-thesen (n=7) de deelstudies (n=13) zijn niet 'gescoord' op de overige criteria;
- Veiligheidshuis (JIB-nieuwe stijl). Als een studie géén betrekking heeft op onderzoek naar een veiligheidshuis (JIB-nieuwe stijl) kan dit drie zaken betekenen: a) de studie heeft betrekking op JIB-oude stijl, b) de studie heeft betrekking op een andersoortig samenwerkingsverband of samenwerken in het algemeen of c) de studie kent een andere focus dan de samenwerking (bijvoorbeeld methodiek- of productontwikkeling of voorwaarden voor effectief handelen van professionals);

- Empirisch onderzoek. Studies die op het criterium 'empirisch onderzoek' niet door de selectie komen zijn visitatierapporten en consultancyrapporten. Dit zijn niet primair onderzoeksverslagen. Hier is de empirische focus ondergeschikt aan de normatieve focus ('hoe moet het' in plaats van 'hoe is het');
- Resultaten. Studies die geen resultaten beschrijven, alleen voorwaarden voor resultaten zijn niet opgenomen. Dit treffen we vooral aan in de hiervoor genoemde visitatie- en consultancyrapporten, maar ook in studies waarin bijvoorbeeld productontwikkeling centraal staat;
- Duurzaamheid. Studies die betrekking hebben op veiligheidshuizen in de startfase zijn niet geïnccludeerd. Een uitzondering is gemaakt voor drie studies. Deze hebben weliswaar betrekking op veiligheidshuizen in de startfase, maar zijn toch geïnccludeerd omdat ze betrekking hebben op meer dan één samenwerkingsverband. Dat geeft deze studies een toegevoegde waarde. Als studies betrekking hebben op veiligheidshuizen in verschillende stadia van ontwikkeling (inclusief opstartstadium), zijn ze in elk geval geïnccludeerd.

38 van de 59 titels worden op grond van deze criteria niet geïnccludeerd. De overgebleven 21 titels zijn gescreend op kwaliteit.

### *Derde ronde*

De kwaliteitstoets is zeer licht, omdat het aanleggen van reguliere wetenschappelijke criteria zou leiden tot teveel uitval van studies. Hiervoor zijn twee criteria ontwikkeld: de beschrijvende validiteit en de evaluatievaliditeit. De kwaliteit van de beschrijving van de resultaten alsmede de evaluatie hiervan dienen te voldoen aan de minimale criteria zoals geformuleerd in paragraaf 1.4.1.

In bijlage 3 worden de 21 studies die voldoen aan de afbakeningscriteria beschreven op de volgende kenmerken:

- bibliografische kenmerken
  - auteurs, jaar, type product
- onderzoeksvragen
  - onderzoekseenheden, focus op doelgroep- of probleem, onderzochte resultaatgebieden, benoeming van slaag- en faalfactoren
- onderzoeksopzet
  - bronnen, methoden, onderzoeksverantwoording
- kwaliteitswaardering en inclusie(criteria)
  - beschrijvende validiteit, evaluatievaliditeit, inclusiebeslissing, toelichting op niet-includeren



Van de 21 studies zijn er 16 die voldoende scoren op zowel beschrijvende als evaluatievaliditeit. Twee studies scoren twijfelachtig. De studie van Van Barlingen en Hillhorst (2007) scoort onvoldoende op beschrijvende validiteit, omdat de onderzoeksverantwoording goeddeels ontbreekt, waardoor niet altijd goed kan worden vastgesteld waarop de resultaten gebaseerd zijn. De studie van De la Cousine (2010) scoort twijfelachtig op evaluatievaliditeit, omdat de vermeende invloed van het veiligheidshuis op recidiveontwikkeling bij veelplegers niet empirisch wordt vastgesteld, maar wordt beredeneerd. Besloten is beide studies toch te includeren, omdat tegenover deze 'zwaktes' ook sterke punten staan die het materiaal interessant maken om te bespreken. Drie studies scoren onvoldoende op zowel beschrijvende als evaluatievaliditeit. Het gaat om interne rapportages van de veiligheidshuizen Bergen op Zoom (2x) en Maas & Leijgraaf. Ofschoon deze rapportages zeker interessante bevindingen beschrijven, geldt tegelijkertijd dat een externe beoordelaar niet in staat is dit materiaal op waarde te schatten, omdat onderzoeksvragen, verantwoording, onderbouwing en dergelijke ontbreken of onvoldoende zijn.

De beschrijvende en evaluatievaliditeit van de overgebleven studies is niet erg hoog. Van de 18 studies zijn er 3 die (op onderdelen of in zijn geheel) van hoogwaardige kwaliteit zijn waar het de beschrijving van de data betreft. Het gaat dan om studies waarin bijvoorbeeld meer bronnen naast elkaar zijn gebruikt, langere tijd is gemeten, metingen van hogere kwaliteit zijn verricht, de onderzoekskeuzes diepgaander zijn verantwoord, analyses diepgaander zijn, et cetera. De overige 15 studies scoren in dit opzicht voldoende, maar zijn in deze opzichten doorgaans (aanzienlijk) bescheidener van opzet. 5 van de 18 studies scoren (op onderdelen of in zijn geheel) hoger op evaluatievaliditeit. Dit betekent dat in deze studies de toekenning van resultaten aan het veiligheidshuis op een grondiger en meer valide manier is bestudeerd dan in de andere studies. De studie van Nelissen (2010) is de enige die hier de hoogste score (4) haalt. In de overige 13 studies vindt de toekenning van resultaten aan het veiligheidshuis doorgaans plaats aan de hand van zelfevaluatie door de betrokken professionals.

Na drie rondes zijn 18 studies beschikbaar voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. In tabel 2 worden deze studies nader beschreven. Het gaat om bibliografische kenmerken en kenmerken die betrekking hebben op de onderzoeksvragen die in deze studies aan de orde zijn.

We zien dat de meeste onderzoeksrapportages van zeer recente datum zijn (10 studies van 2009 en 2010). Dit ligt voor de hand, omdat door de groei van het aantal veiligheidshuizen ook het onderzoek toeneemt. Op het moment van schrijven lopen er nog tal van studies bij verschillende veiligheidshuizen.

<b>Tabel 2 Beschrijving van geselecteerde studies op enkele kenmerken</b>		
<b>Verschijningsjaar</b>		<b>Aantal</b>
	<b>2010</b>	7
	<b>2009</b>	3
	<b>2008</b>	2
	<b>2007</b>	2
	<b>2006</b>	2
	<b>2005</b>	2
<b>Type studie</b>		
	<b>Extern rapport</b>	16
	<b>Intern rapport</b>	2
<b>Onderzoekseenheden</b>		
	<b>Veiligheidshuis</b>	9
	<b>Casusoverleg</b>	6
	<b>Overige</b>	3
<b>Onderzoekseenheden</b>		
	<b>Meer samenwerkingsverbanden</b>	11
	<b>1 samenwerkingsverband</b>	7
<b>Focus doelgroep/probleem</b>		
	<b>Diverse doelgroepen cq algemene focus</b>	9
	<b>Veelplegers</b>	7
	<b>Jeugd</b>	2
<b>Resultaatgebieden (dubbeltellingen)</b>		
	<b>Outcome</b>	10
	<b>Output</b>	9
	<b>Throughput</b>	16
	<b>Input</b>	7
<b>Slaag- en faalfactoren benoemd</b>		
	<b>Ja</b>	15
	<b>Nee</b>	3

De meeste studies betreffen rapporten die door externe onderzoeksbureaus in opdracht van de veiligheidshuizen (of anderen) zijn vervaardigd. Ook in de groslijst is het aandeel extern uitgevoerde studies groot, maar niet zo groot als in de uiteindelijke selectie. De wat andere focus en de geringere kwaliteit van de interne studies en thesen vormen hier 'het verhaal'.

Het grootste deel van de studies (9) heeft betrekking op veiligheidshuizen, een kleiner deel op casusoverleggen (6). Er zijn ook enkele studies waarbij de samenwerkingsverbanden onder het een noch het ander geschaard kunnen worden (3). Dit zijn samenwerkingsverbanden die als voorloper van

een veiligheidshuis kunnen worden gezien. De meeste studies hebben betrekking op meer dan één samenwerkingsverband (11).

Onderzoek naar samenwerkingsverbanden die zich specifiek richten op een doelgroep hebben in de meeste gevallen betrekking op veelplegers (7) en in enkele gevallen op jeugdigen (3). De overige studies (9) kennen geen exclusieve focus op één doelgroep of probleem. Doorgaans betekent dit dat men de evaluatie op een hoger niveau heeft uitgevoerd (het veiligheidshuis) en daarbinnen kijkt naar de resultaten van casusoverleggen die zich op uiteenlopende doelgroepen en problemen richten.

Voor het vaststellen van de resultaatgebieden hebben we gebruik gemaakt van de bekende schakels in de effectketen. Aangezien studies zich vaak op meer dan één schakel richten, zijn de resultaatgebieden per studie allemaal apart geteld (waardoor  $N > 18$ ). Alle resultaten in termen van maatschappelijke effecten zijn geschaard onder 'outcome'. Vandaar dat de categorie 'impact' hier niet wordt gebruikt. Tabel 2 laat zien dat de meeste studies betrekking hebben op throughput (16 studies). Het betreft dan bijvoorbeeld doorlooptijden in de keten, afstemming en informatie-uitwisseling tussen partijen en het realiseren van integrale aanpakken. Een kleiner deel van de studies beschrijft respectievelijk input, output en outcome (resp. 7, 9 en 10). Het gaat dan om zulke zaken als aantal aangemelde cases, tijdstip van aanmelding (vroegsignalering), mate waarin aanpakken gerealiseerd zijn en opbrengsten (doorgaans in termen van recidivevermindering). Van belang is hierbij op te merken dat de indeling van onderzoek naar deze resultaatgebieden geschiedt op grond van de in paragraaf 1.4.2 beschreven afbakeningen. Deze kan afwijken van de indeling die onderzoekers zelf hanteren.

De meeste studies, ten slotte, benoemen ook slaag- en faalfactoren (15).

## **1.6 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt op een rij gezet welke resultaten tot nu toe zijn toegeschreven aan veiligheidshuizen (antwoord op onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 richt zich op de voorwaarden die zijn genoemd om tot resultaten te komen (antwoord op onderzoeksvraag 2). In hoofdstuk 4 wordt de beschikbare kennis geëvalueerd (antwoord op onderzoeksvraag 3). Het rapport besluit met een aantal concluderende opmerkingen in hoofdstuk 5. Samenvattingen in het Nederlands en Engels bevinden zich respectievelijk aan het begin en het einde van het rapport.

## 2 Resultaten van veiligheidshuizen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de eerste onderzoeksvraag: welke kennis is beschikbaar over resultaten van veiligheidshuizen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is gekeken naar onderzoeksuitkomsten die betrekking hebben op resultaten waar -om het huiselijk te formuleren- de buitenwereld iets van merkt of zou kunnen merken. Het gaat met andere woorden om resultaten die extern gericht zijn. Deze zijn onderscheiden naar resultaten van de uitvoering en maatschappelijke opbrengsten (zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk):

#### Resultaatvelden

- *Resultaten van de uitvoering*
  - *gerealiseerde productievolumes (input-throughput-output)*
  - *verkorting doorlooptijden*
  - *meer afstemming en samenhang in aangeboden interventies*
  - *vroegtijdiger/beter signaleren en eerder interveniëren*
- *Maatschappelijke opbrengsten:*
  - *toename van veiligheid/afname van recidive cliënten*
  - *toename van welzijn cliënten*
  - *kosten-batenvoordelen*
  - *overige maatschappelijke opbrengsten*

Van elk van de 18 studies in deze research synthese zijn de belangrijkste resultaten samengevat en opgenomen in bijlage 4.

Alvorens de resultaten te beschrijven, dienen drie kanttekeningen bij het materiaal geplaatst te worden.

- 1) De studies die hierna worden besproken hebben betrekking op verschillende niveaus van organisatie. Soms gaat het over justitiële casuoverleggen (die al of niet onderdeel zijn van een veiligheidshuis), soms over andersoortige casuoverleggen, dan weer over veiligheidshuizen.
- 2) Resultaten zoals beschreven in de verschillende studies zijn vaak contextgebonden. Het is niet altijd duidelijk hoe generaliseerbaar deze zijn naar andere contexten.
- 3) Door de voortdurende ontwikkelingen in de veiligheidshuizen is het mogelijk dat resultaten snel verouderen.

Er is voor gekozen de onderzoeksgegevens op een iets algemener niveau te beschrijven. Hierdoor gaat weliswaar iets van context en detail verloren,

maar door deze werkwijze zijn we beter in staat de grotere lijnen in het onderzoek zichtbaar te maken.

## 2.2 Gerealiseerde productievolumes

Eén van de resultaatdimensies van de uitvoering betreft de gerealiseerde input-, throughput- en outputvolumes: is er een substantieel werkaanbod, worden de aangeboden casussen behandeld en leidt dit tot een substantiële hoeveelheid output? Deze kwantitatieve dimensie van de uitvoering laat zich doorgaans gemakkelijk vaststellen (als de managementinformatie op orde is)<sup>5</sup>, maar is lastiger te interpreteren. Immers, wat is substantieel of voldoende? Aangezien een en ander afhankelijk is van allerlei factoren die moeilijk te duiden zijn op basis van enkel de beschikbare studies, worden deze vragen hier vanuit een iets ander perspectief benaderd: welke waarnemingen doen de onderzoekers op dit vlak? Welke ontwikkelingen signaleren ze? Welke succesverhalen worden genoemd, welke problemen doen zich voor?

De volumes van behandelde zaken variëren sterk. In sommige studies wordt gemeld dat een groot deel of zelfs de volledige populatie (van bijvoorbeeld de bekende zeer actieve veelplegers) in beeld is bij het veiligheidshuis. Andere studies rapporteren dat de instroom of behandeling van zaken niet of onvoldoende op gang komt. Enkele voorbeelden: Van Poppel et al. (2005) schatten dat in 2005, twee jaar na de start van de Justitiële casusoverleggen Jeugd, er landelijk naar schatting 41.000 casussen werden verwerkt. Ze constateren dat 'het instituut JCO "staat"'. De evaluatie van het Veiligheidshuis Limburg Noord (2005) meldt dat de doelgroepen voor wat betreft veelplegers en huiselijk geweld na enkele jaren zo goed als volledig in beeld zijn. In Enschede wordt hetzelfde gemeld over de veelplegers (De Jong en Sturm 2010). Nelissen (2010) meldt dat na drie jaar de zes veiligheidshuizen in Limburg duizenden casussen behandelen (in 2009: 15000 meldingen, 11000 vervolgacties waarvan 4000 door de partnerorganisaties, 6000 gecoördineerde trajecten, 700 integrale aanpakken en 200 huisverboden). Ook in andere studies wordt melding gemaakt van de instroom en behandeling van zeer substantiële aantallen casussen (Van Barlingen en Hillhorst 2007, Van Haaf et al. 2010, Arts en Ferwerda 2007).

Aan de andere kant zijn er ook voorbeelden genoemd waarin de productie niet of onvoldoende op gang komt. De evaluatie van het veiligheidshuis Tilburg (Borgman & de Jong 2005) laat zien dat de deelname aan verschillende trajecten zoals de stelselmatige daderaanpak, ITB-CRIEM en

---

<sup>5</sup> Wat vaak niet het geval is, waarover meer in het volgende hoofdstuk.

*mediation*trajecten achter blijft bij de verwachtingen en de gestelde -soms zeer bescheiden- doelen. Snippe et al. (2006a) constateren dat bij de aanpak van zeer actieve veelplegers de ISD-capaciteit onderbenut blijft. In een aantal onderzochte gemeenten wordt meer dan de helft van de capaciteit die hiervoor beschikbaar is niet benut. In ditzelfde onderzoek wordt overigens ook gemeld dat in de betrokken gemeenten gemiddeld slechts 14% van de doelgroep (ZAVP-ers) in een justitieel traject zit. Snippe et al. (2006b) constateren dat met uitzondering van Den Haag de nazorgtrajecten voor ex-gedetineerden in 12 gemeenten nauwelijks van de grond komen. De onderzoekers zelf verklaren dit overigens uit het feit dat de ISD-maatregel op dat moment nog niet lang genoeg liep. Hierdoor was er nog weinig noodzaak aan zorgtrajecten (deze gegevens zijn inmiddels wat gedateerd). Elders zien we dat bij een veiligheidshuis dat op het ene thema goed scoort de gerealiseerde throughput en output op andere thema's sterk achterblijven bij de gestelde doelen. Zo meldt de evaluatie van het Veiligheidshuis Limburg-Noord dat de veelplegers en huiselijk geweld plegers zo goed als volledig in beeld zijn, terwijl de gerealiseerde jeugdtrajecten sterk achterblijven bij de doelstellingen. De zorgtrajecten voor jeugdigen blijken nog nauwelijks van de grond gekomen. Er is in drie jaar voor één minderjarige veelpleger een gedragscontract opgesteld.

Het lijkt er sterk op dat de volumes toenemen naarmate de veiligheidshuizen langer bestaan en uit de startfase komen. Hier en daar wordt zelfs expliciet gemeld dat de groei eruit is omdat men zo'n beetje alle relevante 'klanten' in beeld heeft. Aan de andere kant zijn er ook aanwijzingen dat het moeilijk is om de productie op een bepaald niveau te houden en dat ook dit een reden kan zijn dat de volumes na enkele jaren stabiliseren of afnemen. Het onderzoek geeft hiervoor te weinig aanwijzingen, omdat de gepresenteerde productiecijfers te schetsmatig zijn en goede gegevens om ontwikkelingen vast te stellen nog ontbreken. Met name in de startfase ontbreken vaak gegevens omtrent productie. Om dezelfde reden is het ook niet mogelijk om een meer gedetailleerd overzicht te verschaffen van de cijfers omtrent input, throughput en output.

Alles bijeen moeten we concluderen dat het onderzoeksmateriaal op dit vlak schetsmatig is. We zien een wisselend beeld, met aan de ene kant veiligheidshuizen die veel productie maken en aan de andere kant veiligheidshuizen waar dit (op onderdelen) veel minder het geval is. De productievolumes hangen met veel factoren samen zoals de bezetting van het veiligheidshuis, de ingewikkeldheid van trajecten, de prioritering van zaken, maar ook het aanbod van zaken. In het algemeen is het veilig te stellen dat naarmate de veiligheidshuizen langer bestaan, ze doorgaans ook meer volume creëren.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het beeld van de gerealiseerde volumes waarschijnlijk erg onvolledig is, maar dat het beschikbare onderzoek erop wijst dat met name in de startfase het realiseren van productie een probleem kan opleveren. Naarmate een veiligheidshuis langer bestaat nemen de volumes doorgaans toe. Een meer gedetailleerd beeld ten aanzien van bijvoorbeeld verschillende doelgroepen en trajecten kan op grond van het huidige onderzoek nog niet worden geproduceerd.

### **2.3 Verkorting doorlooptijden**

Naast de hoeveelheid casussen is de snelheid waarmee deze casussen worden behandeld en afgerond, doorgaans aangeduid in termen van doorlooptijd, een tweede kwantitatieve indicator van de resultaten van uitvoering. Voor de betrokken professionals bij de veiligheidshuizen ligt hierin ook één van de meerwaarden van het veiligheidshuis. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat het verbeteren van doorlooptijden geen prominente doelstelling is in veel veiligheidshuizen. Vianen et al. (2008) constateren dat deze doelstelling vooral geformuleerd wordt bij de justitiële casuoverleggen Jeugd, en in veel mindere mate bij de veelplegeraanpak of de aanpak van huiselijk geweld.

Van Barlingen en Hillhorst (2007) onderzochten de doorlooptijden van de jeugdzaken bij de ketenunits in Amsterdam. Ze stellen vast dat gemiddeld 80% van de zaken binnen één week na het eerste verhoor door de politie bij de ketenunit worden aangeleverd. Ruim 90% wordt binnen een maand aangeleverd, wat de Kalsbeeknorm is. De doelstellingen voor de doorlooptijden van de screenings (door HALT, Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming) worden vaak niet gehaald. Hiervoor worden allerhande praktische redenen aangevoerd. Niettemin constateren de onderzoekers dat de doorlooptijden van de afdoeningen daar niet onder lijden. 60% van de zaken wordt binnen een week na ontvangst afgedaan, 80% binnen 2 weken en 90% binnen een maand (de Kalsbeeknorm).

Van Poppel et al. (2010) onderzochten het functioneren van de Justitiële Casuoverleggen in Nederland. Zij constateren dat in de periode 2003 tot en met 2005 de doorlooptijden bij deze JCO's steeds vaker binnen de Kalsbeeknormen vallen. Dit geldt vooral voor de activiteiten van de politie en het OM. De stijgende lijn is niet zichtbaar bij de Raad voor de Kinderbescherming. Bij deze organisatie blijven de resultaten ook verder achter bij de gestelde normen. De onderzoekers zijn niet in staat de verkorting van de doorlooptijden te koppelen aan het functioneren van de JCO's, maar vermoeden wel dat de doorlooptijden korter zijn indien de frequentie van het JCO-overleg hoger ligt. De onderzoekers veronderstellen

dat hier een meer verplichtende werking vanuit gaat. Het aantal deelnemers aan een JCO vertoont volgens hen geen verband met de gerealiseerde doorlooptijden.

Nelissen (2010) deed geen onderzoek naar de doorlooptijden in zijn onderzoek naar de zes veiligheidshuizen in Limburg, maar constateert wel dat de gemiddelde doorlooptijd in de veelplegeraanpak circa vijf maanden is tussen diagnose en uitvoering van het plan van aanpak. Hij stelt dat dit een veel te lange periode is als veelplegers op dat moment in vrijheid zijn, omdat er in de tussenperiode van alles en nog wat mis kan gaan.

Overigens kan het vaststellen van de doorlooptijden een probleem vormen bij doelgroepen met een complexe en terugkerende problematiek zoals veelplegers, omdat deze er vaak niet in slagen om een traject binnen de gestelde tijd af te ronden. De titel van het rapport van Nelissen, 'Vastpakken en niet meer loslaten', verwijst naar deze thematiek. Bij dit soort casussen kan het nodig zijn tot een andere definitie van doorlooptijd te komen.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat doorlooptijden door de veiligheidshuizen zelf niet als een prominente doelstelling worden genoemd en dat er (om die reden?) ook weinig onderzoek beschikbaar is. Het lijkt erop dat doorlooptijden verbeteren als dit een expliciet doel is, maar in veiligheidshuizen is dit vaak niet het geval. De betrokken professionals noemen de snellere afhandeling wel vaak als een resultaat van hun samenwerking. Er zijn aanwijzingen dat bij meer complexe casussen de doorlooptijden snel oplopen.

## **2.4 Meer afstemming en samenhang in aangeboden interventies**

Eén van de aannames die ten grondslag ligt aan de veiligheidshuizen is dat door samenwerking meer afstemming en samenhang ontstaat in de aangeboden interventies. Dit komt de kwaliteit van deze interventies ten goede, zo is de gedachte.

De kwaliteit van de gepleegde interventies neemt toe door samen te werken, zo stelt de overgrote meerderheid van de betrokken professionals in een groot aantal studies (bijv. Van Barlingen & Hillhorst 2007, Bakker 2009, Bruinsma et al. 2008, Van Haaf et al. 2010, Nelissen 2010, Van Poppel et al. 2005, Vianen et al. 2008, De Jong & Sturm 2008). Deze toename van kwaliteit wordt in algemene termen als volgt gedefinieerd:



- de interventies zijn gebaseerd op meer en/of betere informatie over de betrokken persoon of situatie, maar ook betere informatie over wat andere actoren kunnen en/of doen;
- in de interventies wordt kennis vanuit verschillende invalshoeken geïntegreerd;
- doordat (zorg- en strafrechtelijke) afdoeningen gecombineerd worden bestrijken interventies een breder gebied en neemt zorgeffectiviteit toe (zorg met stok achter de deur);
- in de uitvoering stemmen partijen hun acties op elkaar af

Het 'sluiten van de keten', het realiseren van 'maatwerk' of integrale, persoonsgerichte plannen van aanpak zijn allemaal concrete uitwerkingen van de hier genoemde kwaliteitsindicatoren. Deze liggen deels in elkaars verlengde en overlappen elkaar ook. Bijvoorbeeld, om acties op elkaar af te kunnen stemmen is het ook nodig om informatie-uitwisseling te realiseren. Maar informatie-uitwisseling kan daarnaast een zelfstandige waarde hebben, omdat de betrokken partijen daardoor in staat zijn hun eigen werk beter uit te voeren.

De Jong en Sturm (2010) betogen dat vooral de aanpak van complexe problematiek aan kwaliteit kan winnen door de inzet van het veiligheidshuis, omdat met name hier een groot aantal partners betrokken en nodig is. Een goede afstemming tussen deze partners kan daarom veel meerwaarde creëren.

Het realiseren van de voorwaarden om deze kwaliteitsverbeteringen tot stand te brengen mag worden beschouwd als het *battle field* van de veiligheidshuizen. Op dit vlak doen zich veel problemen voor en concentreert zich ook een zeer substantieel deel van het onderzoek. Dat men hierbij stuit op tal van problemen ligt voor de hand en kan tevens worden afgeleid uit de vaak zeer lange rijen knelpunten die men in onderzoeksrapporten tegenkomt. Deze knelpunten doen zich op tal van vlakken voor, zoals de informatievoorziening, de medewerking van de BackOffice (de deelnemende organisaties), de regie en aansturing, et cetera. In het volgende hoofdstuk zullen we nader op deze randvoorwaarden ingaan.

In diverse studies wordt gesignaleerd dat niettegenstaande deze knelpunten de veiligheidshuizen na verloop van tijd erin slagen output te creëren waarin de voornoemde kwaliteitsslagen zijn gemaakt. Het gaat dan om zulke zaken als het realiseren van persoonsgerichte, integrale plannen van aanpak, (strafrechtelijke) interventies die gebaseerd zijn op betere informatie over de verdachte, et cetera (zie bijv. Van Barlingen & Hillhorst 2007, Van Haaf et al. 2010, Nelissen 2010 en Van Poppel et al. 2005).

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de overgrote meerderheid van de betrokken professionals van mening is dat samenwerking in het veiligheidshuis bijdraagt aan een betere kwaliteit van gepleegde interventies, omdat sprake is van meer afstemming en samenhang in de uitvoering van deze interventies. Tegelijkertijd maakt het beschikbare onderzoek duidelijk dat er op dit vlak veel problemen en knelpunten te overwinnen zijn. Er zijn aanwijzingen dat deze knelpunten afnemen naarmate de veiligheidshuizen langer bestaan.

## **2.5 Vroegtijdiger/beter signaleren en eerder interveniëren**

In de evaluatie van de programmatheorie van de veiligheidshuizen door Vianen et al. (2008) worden vroegtijdig signaleren en sneller interveniëren genoemd als beleidsdoelen van het veiligheidshuis. In het onderzoek komen we ook tegen dat sprake is van *beter* signalering van problematiek.

De waarnemingen hieromtrent zijn alle gebaseerd op professionals die deze aspecten noemen als meerwaarde van het veiligheidshuis. In het onderzoek van Vianen et al. (2008) noemen professionals de meer proactieve aanpak die mogelijk is in het veiligheidshuis. Van Haaf et al. (2010) melden dat de korte lijnen die ontstaan door samenwerking sneller en vroegtijdig ingrijpen mogelijk maken. Van Barlingen en Hillhorst (2007) melden dat één van de voordelen van de jeugd aanpak in de Amsterdamse ketens is dat alle jongeren worden gescreend, waardoor er een breder en beter zicht op de doelgroep bestaat, waardoor ook in een eerder stadium kan worden gesignaleerd dat het niet goed gaat met een jongere. Borgman en de Jong (2005) merken op dat de professionals in het veiligheidshuis in Tilburg enthousiast zijn over de wijze waarop men in staat was signalen omtrent buurtproblemen snel op te pikken en om te zetten in een geslaagde, gecoördineerde aanpak. De Jong en Sturm (2010) constateren dat met name 'multiproblematiek' sneller wordt opgepikt en opgepakt. De medewerkers in Enschede noemen de meerwaarde van de veiligheidshuizen hier bijzonder groot en vermelden veel successen op dit vlak. De Jong en Sturm maken ook melding van wat zij de onzichtbare casussen noemen: zaken die worden opgepakt door het veiligheidshuis voordat ze in een casusoverleg aan de orde zijn. Met andere woorden, er wordt sneller ingespeeld op de problematiek door meteen acties te ondernemen, buiten de casusoverleggen om. Ten slotte signaleren deze onderzoekers dat door de activiteiten met betrekking tot veelplegers en huiselijk geweld ook de kinderen uit deze gezinnen (beter) in beeld komen.

Aansluitend bij de laatste punten: Nelissen (2010) merkt op dat de instroom van casussen bij het veiligheidshuis niet altijd geschiedt op basis van heldere criteria en procedures. De vraag welke bedreiging (vanuit de dader) nu

precies om gecoördineerd optreden vraagt (en welk optreden, etc.) wordt volgens hem in Limburg niet goed beantwoord. Deze constatering is ook buiten Limburg op een aantal plaatsen gedaan.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat er verschillende aanwijzingen zijn dat samenwerking in een veiligheidshuis het vermogen doet toenemen om eerder en beter signalen van problematiek op te pikken en hierop sneller te reageren door de aanwezigheid van de infrastructuur die het veiligheidshuis biedt. De betere signaleringsfunctie is in verband met uiteenlopende thema's genoemd (jeugd, personen met multiproblematiek, buurtproblemen). Dit 'vermogen' van veiligheidshuizen roept ook de vraag op wat voor een veiligheidshuis criteria zijn om zich met een bepaalde casus al of niet bezig te houden.

## **2.6 Toename van veiligheid/afname van recidive cliënten**

Het woord veiligheidshuis suggereert dat er resultaten op het vlak van maatschappelijke veiligheid nagestreefd en bereikt moeten worden. Vianen et al. (2008) melden dat de medewerkers van de veiligheidshuizen dit als het belangrijkste doel zien of tenminste als een heel belangrijk doel. Deze medewerkers zijn ook van mening dat veiligheidshuizen kunnen bijdragen aan maatschappelijke veiligheid of dat in hun geval al doen. In een lokale evaluatie van het veiligheidshuis in Tilburg geven medewerkers aan dat ze geen idee hebben of hun activiteiten bijdragen aan bijvoorbeeld recidivevermindering bij hun cliënten (Borgman en de Jong 2005).

Veruit de meeste studies waarin uitspraken worden gedaan over opbrengsten in termen van veiligheid hebben betrekking op recidive van (zeer actieve) veelplegers. In enkele gevallen wordt geconstateerd dat meldingen van huiselijk geweld zijn afgenomen als gevolg van de ingezette aanpak. In een interne evaluatie van het veiligheidshuis Noord-Limburg (2010) wordt melding gemaakt van het feit dat er geen meldingen van huiselijk geweld meer zijn binnengekomen in gevallen waarin men intensief casemanagement heeft toegepast. Aangezien deze aanpak ten tijde van het onderzoek nog maar kort liep, moet enige terughoudendheid worden betracht in de interpretatie van dit gegeven.

Hierna bespreken we de onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de recidive van veelplegers (of in een enkel geval een gemêleerde groep daders).

In de interne evaluatie van het Veiligheidshuis Noord-Limburg (2010) wordt melding gemaakt van het feit dat medewerkers zelf het idee hebben dat sprake is van afgenomen criminaliteit bij de groep veelplegers waarmee zij

te maken hebben. Dit geluid is ook bij veel andere veiligheidshuizen te horen.

Mannak (2010) stelt op grond van een kwalitatieve analyse van 39 veiligheidshuizen dat er bij 10 van deze 39 sprake is van een aantoonbare reductie van criminaliteit op alle kernthema's (veelplegers, jeugd, huiselijk geweld, nazorg) en dat bij 4 van de 39 sprake is van het terugdringen van criminaliteit bij één of twee van deze thema's. Circa een derde van de veiligheidshuizen realiseert dus criminaliteitsreducties. Als we verdisconteren dat het hier voor een deel gaat om veiligheidshuizen die nog niet zo lang bestaan, kunnen we spreken van zeer positieve resultaten. Hierbij moet wel worden bedacht dat deze toekenning is gebaseerd op 'kwalitatieve gronden'. Het is -in dit stadium-<sup>6</sup> niet goed na te gaan hoe de onderzoeker tot deze constatering is gekomen, maar wel is zeker dat de kwalitatieve component (het oordeel van betrokkenen hierover) een belangrijke rol zal hebben gespeeld. Immers, als er ander, 'harder' onderzoeksmateriaal beschikbaar is, zou dit ook terug te vinden moeten zijn in de geïncludeerde studies (en dat is niet het geval). Dat het hier gaat om 'aantoonbare' reducties lijkt dan ook te stellig geformuleerd. Wel maakt deze analyse duidelijk dat een deel van de veiligheidshuizen op verschillende indicatoren beter presteert dan andere. Verderop in dit rapport zal hier dieper op ingegaan worden.

Naast studies waarin de realisering van veiligheidsdoelstellingen is gebaseerd op kwalitatieve inschattingen zijn er ook studies waarin dit vraagstuk kwantitatief is benaderd.

De gemeente Breda heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het justitieel casemanagement (JCM) in Breda en Den Bosch (2010). JCM heeft betrekking op casemanagers van een verslavingsorganisatie die vanuit het veiligheidshuis intensieve begeleiding bieden aan veelplegers. De studie onderzoekt de hypothese of JCM-cliënten tijdens en na het traject minder straffen of mildere typen straffen krijgen opgelegd door een rechter dan voor aanvang van het traject en ook vergelijken ze deze groep met een groep veelplegers die geen JCM-traject kreeg aangeboden. Dit laatste onderdeel, de vergelijking tussen 'experimentele' en 'controlegroep' wordt hier verder buiten beschouwing gelaten, omdat deze vergelijking teveel methodische problemen kent om zinvolle uitspraken toe te laten (zie toelichting in bijlage 4). Alleen de 'binnengroep'-gegevens over de JCM-cliënten in Den Bosch laten valide conclusies toe. De onderzoekers laten zien dat de totale duur van de opgelegde onvoorwaardelijke én voorwaardelijke straffen in deze groep tijdens en na het JCM-traject lager liggen dan ervoor.

---

<sup>6</sup> Mannak's onderzoek is dermate recent dat ten tijde van het schrijven alleen een onderzoekssamenvatting beschikbaar was en de eerder uitgevoerde deelstudies en MA-thesen. Een volledig overzicht van de data ontbreekt derhalve.

Dit geldt vooral voor de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidstraffen. Een vergelijkbare redenering gaat op voor de opgelegde werkstraffen: die nemen ook af nadat het JCM is gestart. Dit resultaat blijft ook na enige tijd nog bestaan. Met andere woorden, veelplegers die worden blootgesteld aan justitieel casemanagement krijgen tijdens én na dit traject minder straf opgelegd door rechters. Er zijn enkele kanttekeningen te plaatsen bij de interpretatie van dit materiaal: het gaat om kleine groep (n=41), daarnaast is de recidivemaat (opgelegde straffen) lastig te duiden, omdat de rechter rekening kan houden met het traject dat de veelpleger doorloopt. Hij kan er voor kiezen milder of minder te straffen om de hulpverlening (JCM) niet te onderbreken. De afname bij de voorwaardelijke straffen is ook het geringst (en waarschijnlijk niet significant). Aan de andere kant: ook na afloop van het traject blijft de afname zichtbaar in opgelegde straffen (bij de onvoorwaardelijke vrijheidstraffen en de werkstraffen). Behoudens de onduidelijkheid over andere factoren die dit resultaat mogelijk kunnen verklaren, mogen we concluderen dat dit onderzoek in ieder geval een afname in opgelegde straffen laat zien bij veelplegers die worden blootgesteld aan justitieel casemanagement.

Oort en Schuurs (2009) volgen een groep van 27 zeer actieve veelplegers (ZAVP-ers) die vanaf 2007 deelnemen aan een Nazorg-pilot in het Rivierenland (Tiel en omgeving; samenwerkingsverband is voorloper van het veiligheidshuis). Op deze groep wordt de *wrap around* methode toegepast. De onderzoekers zijn nagegaan hoe de politiecontacten van deze groep zich hebben ontwikkeld in de periode voorafgaand aan de start van de pilot tot aan 2008. Ze constateren dat het aantal politiecontacten van deze groep in de periode 2005-2007 (tot aan de start van de pilot) redelijk constant was. In 2008, het jaar waarin de veelplegers allemaal deelnamen aan de pilot<sup>7</sup>, laat een drastische daling in de politiecontacten zien (-67%). Ook als de ISD-gestraften uit de vergelijking worden gehaald is nog steeds sprake van een vergelijkbare daling van het aantal politiecontacten.<sup>8</sup> De daling wordt dus niet alleen veroorzaakt doordat een deel van de betrokkenen niet in staat is om delicten te plegen. De daling in politiecontacten treedt op in het jaar dat de betrokkenen (zijn gaan) deelnemen aan de pilot. De onderzoekers zijn deze groep ook na 2008 blijven volgen, maar die gegevens zijn nog niet beschikbaar voor de research synthese.

De la Cousine (2010) deed onderzoek naar het aandeel van de groep zeer actieve veelplegers in de criminaliteit in de regio Utrecht en naar hun recidive. In 2005 is in Utrecht gestart met een geïntegreerde persoonsgerichte aanpak. Dit betrof overigens een voortzetting van een

---

<sup>7</sup> Sommigen van hen startten in dit jaar, anderen waren al in 2007 gestart.

<sup>8</sup> Deze analyse is gebaseerd op eigen berekening. De onderzoekers berekenen dit niet apart.

eerder gestart samenwerkingsverband rond veelplegers. De la Cousine wil nagaan of hiervan een effect kan worden vastgesteld op de criminaliteit van deze groep. Ze onderzoekt de criminaliteitsontwikkelingen in de periode 2001-2008 in de regio Utrecht en constateert onder meer dat de groep ZAVP-ers in deze periode in absolute zin kleiner is geworden. Daarnaast daalt het aandeel van ZAVP-ers in de verdachtenpopulatie en daalt hun aandeel in het totaal aantal antecedenten. Een cohortvergelijking van ZAVP-ers laat zien dat het cohort van 2006 minder recidiveerde dan het cohort van 2001. De grootste afname in criminaliteit doet zich echter voor in de periode tot aan 2005, vóór de start van de persoonsgerichte aanpak, voor de invoering van de ISD-maatregel. Na 2005 is zelfs hier en daar weer sprake van een toename in antecedenten onder veelplegers (ook een landelijke ontwikkeling, zo wordt getoond!). De onderzoeker concludeert dat de daling in recidive wel eens het gevolg zou kunnen zijn van het eerder gestarte samenwerkingsverband. Ze probeert daarnaast een verband te leggen tussen de gesignaleerde ontwikkelingen en de inspanningen van het in 2005 gestarte samenwerkingsverband ten aanzien van veelplegers, maar geeft aan dat dit lastig is. In tegenstelling tot het onderzoek van Oort en Schuurs hiervoor heeft de analyse van De la Cousine betrekking op alle ZAVP-ers in Utrecht en niet alleen op veelplegers die zijn blootgesteld aan de integrale aanpak. Bovendien noemt ze ook kwalitatieve veranderingen in de doelgroep die verantwoordelijk kunnen zijn voor de gesignaleerde ontwikkelingen (verschuiving van verslaafden naar jonge - Marokkaanse- veelplegers, minder vermogenscriminaliteit, meer geweldcriminaliteit). Ook wijst De la Cousine op de mogelijke paradox van een succesvolle aanpak: die kan verantwoordelijk zijn voor een korte-termijntoename in criminaliteit, doordat men dichter op de huid van de veelplegers gaat zitten en dus ook meer delicten signaleert en registreert. Al met al laat het onderzoek geen zichtbare recidivereductie zien van de inspanningen. We moeten tegelijkertijd concluderen dat het erg lastig is om in algemene zin deze verbinding te leggen, omdat vele factoren de criminaliteitsontwikkeling in de groep veelplegers kunnen verklaren.

Arts en Ferwerda (2007) hebben eerder in Den Haag een vergelijkbaar onderzoek verricht als De la Cousine in Utrecht. Ze onderzochten de recidive van de meest actieve veelplegers in de gemeente Den Haag in de periode 2002 tot en met 2005 en probeerden op die manier na te gaan of de in 2003 gestarte ketenaanpak voor veelplegers enige relatie vertoont met deze cijfers. Een meerwaarde ten opzichte van voornoemd onderzoek van De la Cousine is dat zij deze ontwikkelingen vergelijken met de recidive-ontwikkelingen bij veelplegers in de omgeving van Den Haag (deze zijn niet blootgesteld aan de ketenaanpak). Zij constateren onder meer dat de absolute omvang van de groep zeer- en meest actieve veelplegers in Den Haag tussen 2002 en 2005 is afgenomen (vooral de groep ZAVP-ers). Het

aandeel van de ZAVP-ers in de vermogenscriminaliteit is ook scherp gedaald in deze periode. Verder daalde de recidive van beide groepen met circa 10% (van resp. 76/86 naar 66/67%). Het gemiddeld aantal opnieuw gepleegde feiten daalde ook. De recidive van de veelplegers in Den Haag is in de periode 2002-2005 sterker gedaald dan in de omliggende gemeenten waar de ketenaanpak niet werd uitgevoerd (-53 versus -43% recidivedaling). Net als in het Utrechtse onderzoek zien we hier dus een recidivedaling onder veelplegers tussen circa 2000 en 2005. En net als in het Utrechtse onderzoek kan er geen directe verbinding worden gelegd tussen deze recidivevermindering en de inspanningen gericht op deze groep (in dit geval de ketenaanpak). Dat de recidivedaling in Den Haag groter is dan in de omliggende gemeenten mogen we interpreteren als een mogelijke aanwijzing dat de ketenaanpak hiermee iets te maken heeft.

De studie naar het recidiveverminderende 'effect' van veiligheidshuizen is het meest diepgaand onderzocht door Nelissen (2010). Hij volgde een groep van 90 cliënten die tussen 2007 en 2009 instroomden in het veiligheidshuis en op wie het 'volledige werkproces' werd toegepast. Het gaat om volwassen zeer actieve veelplegers (circa de helft), plegers van huiselijk geweld, minderjarige veelplegers en overlastplegers (samen ruim een kwart) en een gevarieerd samengestelde groep van 'overige cliënten' (die gemeenschappelijk hadden dat ze direct extra aandacht behoeften). Deze subgroepen variëren sterk in recidiverisico (gemeten aan de hand van hernieuwde veroordelingen anderhalf jaar na aanvang van traject): De veelplegers (meerder- en minderjarig) lopen de grootste kans om opnieuw veroordeeld te worden (gemiddeld 72%), de overlastveroorzakers de kleinste (20%), de andere twee groepen zitten daar tussenin (40-45%). De analyses laten verder zien dat voor deze groep als geheel het risico op nieuwe veroordelingen onder meer samenhangt met de vooruitgang die zij boeken op verschillende leefgebieden. Deze voortgang hangt op zijn beurt weer samen met het feit dat er voor die persoon een geaccordeerd plan van aanpak bestaat. Met andere woorden en samenvattend: als er een geaccordeerd plan van aanpak bestaat voor een veelpleger is de kans dat deze recidiveert kleiner. Het voordeel van deze analyse op de voorgaande analyses is dat de verbinding tussen activiteiten in het veiligheidshuis en de uitkomst in termen van recidive direct is onderzocht, dat het verband statistisch is aangetoond in een groep cliënten en dat is gecontroleerd voor alternatieve verklaringen (criminogene factoren). Er moet een klein, maar wel venijnig 'maartje' worden geformuleerd met betrekking tot deze bevindingen: het komen tot een geaccordeerd plan van aanpak voor een cliënt hangt samen met criminogene factoren. Dit betekent dat cliënten met de meest serieuze sociale en criminaliteitsproblematiek een minder grote kans hebben op een geaccordeerd plan van aanpak. Dit heeft te maken met hun gebrek aan motivatie, maar ook met hun onvermogen om mee te

werken aan de hulpverlening, et cetera. Het verband tussen het realiseren van een geaccordeerd plan van aanpak en een lager niveau van recidive wordt aan de 'achterkant' dus (mede) veroorzaakt door criminogene factoren in de persoon en de omgeving van de veelpleger.

Nelissen voert aanvullend ook nog een klein quasi-experimenteel onderzoek uit waarbij hij 2 groepen zeer actieve veelplegers die zijn blootgesteld aan 'veiligheidshuisbemoeyenis (integrale aanpak met en zonder volledig werkproces; n=45/n=21) vergelijkt met een controlegroep van zeer actieve veelplegers die alleen in het justitieel casusoverleg is besproken maar met wie het veiligheidshuis verder geen bemoeyenis heeft gehad (n=51). De drie groepen verschillen dus naar de mate waarin er met hen bemoeyenis is geweest. Deze analyse laat wederom zien dat als sprake is van een geaccordeerd integraal plan van aanpak (al of niet toegepast met een volledig werkproces) de kans op recidive kleiner is. Nelissen betoogt dat dit verschil niet kan worden toegeschreven aan een selectie-effect (de groepen zijn namelijk op achtergrondkenmerken vergelijkbaar). Om dezelfde reden kan er volgens Nelissen geen sprake zijn van een insluiteffect: de recidivevermindering kan niet worden toegeschreven aan het feit dat de ene groep een grotere kans had om ingesloten te worden (met een ISD-maatregel) dan de andere groep.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat met name de veiligheidseffecten van de veelplegeraanpak en in veel mindere mate die van de huiselijk geweld aanpak zijn onderzocht. De veiligheidseffecten van aanpakken van andere doelgroepen en thema's zijn veel minder prominent aan de orde. Ondanks de beperkingen die onmiskenbaar veel studies kenmerken, kunnen we tegelijkertijd vaststellen dat onderzoeksuitkomsten waarin op enigerlei wijze een verbinding is gelegd met de activiteiten van het veiligheidshuis positieve resultaten laten zien. We concluderen dan ook dat het onderzoek dat tot nu toe is verricht indiceert dat:

- de veelplegeraanpak in de veiligheidshuizen kan bijdragen aan recidivevermindering van veelplegers. Deze bijdrage gaat mogelijk verder dan het insluitingseffect van de ISD-maatregel. Deze resultaten zijn in verband gebracht met justitieel casemanagement, ketenaanpak en het realiseren van persoonsgerichte integrale plannen van aanpak (al dan niet in het kader van nazorg);
- de aanpak van huiselijk geweld in de veiligheidshuizen kan bijdragen aan de vermindering van (meldingen van) huiselijk geweld.



## 2.7 Toename van welzijn cliënten

Enkele studies gaan in op de welzijnseffecten van het veiligheidshuis. Het betreft hier dus een operationalisering van de resultaten op het gebied van zorg. Een aanname die aan het veiligheidshuis ten grondslag ligt is dat de opbrengsten van zorg kunnen verbeteren doordat er een (strafrechtelijke) stok achter de deur is. In het eerste hierna te presenteren onderzoek is de zorg als zelfstandige opbrengst onderzocht, in het tweede onderzoek wordt de zorgopbrengst beschouwd naast de veiligheidsopbrengst en in het derde onderzoek wordt de zorgopbrengst gezien als een voorwaarde voor het veiligheidseffect (recidivevermindering).

Van Gessel (2009) onderzocht in de Westelijke Mijnstreek in Limburg (Sittard en omgeving) de kwaliteit van een samenwerkingsverband gericht op uiteenlopende doelgroepen met veiligheids- en GGZ-problematiek. Het samenwerkingsverband Veiligheidshuis/OGGZ werd in 2007 gestart en was een uitbreiding van een eerder bestaand (GGZ) netwerk. Van Gessel heeft twee zelfevaluaties uitgevoerd onder de medewerkers van dit samenwerkingsverband. Het rapport uit 2009 bevat de tweede meting en vergelijkt deze met de eerste (van twee jaar ervoor). De meeste onderzoeksgegevens in dit rapport gaan over processen, maar twee bevindingen zijn relevant voor de research synthese: de betrokken professionals zijn van mening dat ze na twee jaar nog steeds te weinig zicht hebben op hun doelgroep. Daarnaast zijn ze van mening dat de positie van hun cliënten in deze periode niet zichtbaar is verbeterd.

De eerder genoemde Oort en Schuurs (2009), die 27 veelplegers volgden in Rivierenland, keken niet alleen naar de resultaten van de veelplegeraanpak op het vlak van recidivevermindering, maar bestudeerden ook de dossiers van de betrokkenen om te zien of er verbeteringen werden gerealiseerd op een aantal leefgebieden (dagbesteding, huisvesting, zorg, ID-bewijs en financiën). Ze laten zien dat na anderhalf jaar in deze groep van 27 bij zo'n beetje alle veelplegers sprake was van verbetering op deze vlakken. Soms op één leefgebied, maar vaak op meer leefgebieden tegelijk. Ten aanzien van dagbesteding, zorg, id-bewijs en financiën daalde het aantal veelplegers met problemen heel drastisch. Alleen op het vlak van huisvesting werden minder resultaten geboekt, omdat de woningcorporaties niet wilden meewerken. Deze maakten ook geen deel uit van het samenwerkingsverband. De verbeteringen op de leefgebieden gingen samen met de hiervoor genoemde afname in politiecontacten. Uiteraard bestrijkt het onderzoek een korte periode en valt er niets te zeggen over de effecten op langere termijn.

Nelissen (2010) onderzocht de zorgresultaten van een integrale aanpak bij een groep van 90 cliënten van veiligheidshuizen in Limburg (uiteenlopende 'typen' cliënten, zie vorige paragraaf). Bij aanvang heeft deze groep gemiddeld 5 leefgebieden waarop hulp noodzakelijk is. Na verloop van tijd wordt gemiddeld op 3 van die leefgebieden vooruitgang geboekt. Eén op de vijf cliënten toont geen enkele vooruitgang, de rest toont wel vooruitgang, in meer of mindere mate. De voornaamste bevinding van Nelissen is dat verschillende indicatoren van de gezamenlijke inspanning gerelateerd zijn aan de vooruitgang op deze leefgebieden (in zijn analyse zijn deze samengevoegd tot één maat van functioneren op leefgebieden, een 'progressiescore'). Hij noemt bijvoorbeeld een geaccordeerd plan van aanpak, de acties die partners ondernemen, het aantal betrokken partijen, de continuïteit van het proces en de aanwezigheid van een casemanager. De aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak heeft een positief effect op de progressie die cliënten boeken, ook als gecontroleerd wordt voor de invloed van andere factoren zoals motivatie, probleembesef, et cetera. Hiervoor zagen we al dat de aanwezigheid van een plan van aanpak gecorreleerd is met criminogene factoren, zodat we enige voorzichtigheid moeten betrachten in het interpreteren van dit resultaat.

Het onderzoek van Van Gessel laat geen zichtbare resultaten zien op het gebied van zorg, terwijl de onderzoeken van Oort en Schuurs en van Nelissen wel substantiële verbeteringen signaleren op leefgebieden van cliënten (respectievelijk een groep veelplegers en een gemêleerde groep cliënten). Aangezien deze laatste twee onderzoeken naar inhoud en opzet aanzienlijk meer terzake doend zijn dan het eerste (dat vooral percepties van professionals meet en focust op processen in plaats van resultaten) zal hieraan meer gewicht worden toegekend.

Samenvattend kunnen we concluderen dat er niet veel onderzoek beschikbaar is naar de zorgopbrengsten van veiligheidshuizen. De twee beschikbare studies tonen allebei aan dat de activiteiten van het samenwerkingsverband/veiligheidshuis hebben geleid tot zichtbare verbeteringen op leefgebieden van cliënten. In beide studies is ook een geloofwaardig verband gelegd met de afname van recidive in deze groep. De duurzaamheid van deze opbrengst is niet onderzocht, daarvoor waren de doorlooptijden van deze studies te kort.

## **2.8 Kosten-batenvoordelen**

In enkele onderzoeken is de vraag aan de orde of veiligheidshuizen kosten-batenvoordelen bieden. Het gaat dan enerzijds om de vraag of er efficiencyvoordelen worden geboekt in de uitvoering en anderzijds om de vraag of veiligheidshuizen maatschappelijk gezien kosteneffectief zijn, dat

wil zeggen dat de maatschappelijke (meer)opbrengsten die het gevolg zijn van het samenwerken in een veiligheidshuis opwegen tegen de additionele kosten. We bespreken deze beide zaken in termen van maatschappelijke opbrengsten in financiële zin.

Van Haaf et al. (2010) beschrijven in hun evaluatie van het veiligheidshuis Maas & Leijgraaf een aantal thema's dat zich aandient op het vlak van efficiency in de uitvoering. Aan de ene kant beschrijven ze de winst die wordt geboekt door de samenwerking: kortere lijnen tussen de organisaties waardoor sneller kan worden gewerkt, minder dubbel werk, minder fouten, et cetera. Aan de andere kant moeten hiervoor wel extra tijd, personeel en middelen worden vrijgemaakt. Dat gebeurt bovendien niet altijd even doelgericht, waardoor er soms te veel partijen aan tafel zitten, te vaak wordt overlegd, et cetera. Op managementniveau bestaat in dit veiligheidshuis een reserve ten aanzien van de efficiencyvoordelen, omdat men signaleert dat in de deelnemende organisaties de traditionele werkwijzen blijven bestaan en dat de casusoverleggen daar 'bij' zijn gekomen. De onderzoekers concluderen dat het erg lastig is om de efficiencybaten af te zetten tegen de additionele kosten van samenwerking, maar ze vermoeden wel dat de opbrengsten op dit vlak de kosten zullen overstijgen, mogelijk na verloop van tijd. Ook in andere studies komen we impliciete of expliciete beschouwingen tegen over efficiencyvoordelen in de uitvoering. Doorgaans gaat het om beoordelingen door de betrokken professionals, waarbij meestal alleen naar de opbrengstenkant wordt gekeken. In enkele studies zijn pogingen gedaan om de maatschappelijke kosten(effectiviteit) te kwantificeren.

In 2009 heeft het CCV een verkenning uitgevoerd naar de financieringsbronnen en de begrotingen van veiligheidshuizen in Nederland (Voetee 2009). Geld voor de veiligheidshuizen komt onder andere van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, provincies, gemeenten, 'Montfrans-gelden', gelden uit het grote-stedenbeleid en bijdragen uit regiogemeenten. De begrotingen liggen grof geschat gemiddeld tussen twee en vier ton per veiligheidshuis, met uitschieters naar boven en naar beneden. Onduidelijk is welke kosten hierin wel en niet verdisconteerd zijn.

De Jong en Sturm (2010) onderzochten in Twente de extra kosten van een veiligheidshuis voor de deelnemende organisaties. Zij berekenden dat deelname aan het veiligheidshuis de deelnemende organisaties tussen 13 tot 20% aan extra middelen kost. Ze concluderen dat de kosten-batenafweging voor het veiligheidshuis positief uitvalt, maar onduidelijk is waar zij deze conclusie op baseren, omdat de opbrengstenkant niet wordt uitgewerkt.

Oort en Schuurs (2009) proberen na te gaan of de nazorg pilot in Rivierenland tot maatschappelijke winst heeft geleid. Zij werken hiertoe een methodiek uit die is gebaseerd op eerder onderzoek van SEO (2007). Uitgangspunt hierbij is dat elk delict een geschatte kostprijs kent (in termen van schade, leed, productieverlies, medische en justitiekosten, et cetera). Vervolgens is elke ZAVP-er aan een dominant delict gekoppeld en is uitgerekend hoeveel maatschappelijke kosten deze veroorzaakt door het aantal politiecontacten te vermenigvuldigen met de kostprijs per delict. De additionele kosten van de aanpak worden geschat op de personele middelen die nodig zijn voor de ketenregie. Vervolgens is uitgerekend hoeveel de daling van het aantal politiecontacten in deze groep heeft opgeleverd, afgezet tegen de meerkosten van de ketenregie. Oort en Schuurs berekenen het voordeel op circa 34.000 euro per veelpleger per jaar. Deze analyse is om een aantal redenen problematisch. Zo wordt aan de opbrengstenkant gerekend met een criminaliteitsafname van 100% en is aan de kostenkant alleen gerekend met de personele middelen van de ketenregie en niet met andere (additionele) kosten die voortvloeien uit samenwerking. Daarnaast vindt er ook geen benchmark-vergelijking plaats met een situatie zonder samenwerking. De onderzoekers geven aan dat het hier om een complexe analyse gaat en zij de kosteneffectiviteit alleen bij benadering konden berekenen.

Ook Nelissen (2010) rekt de effecten van het veiligheidshuis in financiële zin uit. Hij vergelijkt de recidive van veelplegers waarmee het veiligheidshuis bemoeienis heeft gehad met de recidive van veelplegers waarmee het veiligheidshuis geen bemoeienis heeft gehad. Zijn onderzoek heeft aangetoond dat de bemoeienis van het veiligheidshuis gemiddeld genomen tot een afname van 1 strafzaak per jaar leidt (t.o.v. geen bemoeienis). Gemiddeld hangen hieraan vijf strafbare feiten, waaraan hij in navolging van De Groot (2007) een kostprijs van 2000 euro hangt. De gemiddelde opbrengst per veelpleger op jaarbasis bedraagt aldus 10.000 euro. Vervolgens rekt hij uit wat een intensief traject op jaarbasis kost en dit begroot hij op 3000 euro. Per veelpleger wordt aldus 7000 euro aan maatschappelijke winst geboekt.

Het berekenen van de kosteneffectiviteit van veiligheidshuizen in termen van gerealiseerde maatschappelijke winst is een complexe opgave. Immers, zoals De Jong en Sturm aangeven, de maatschappelijke opbrengsten van het achterwege blijven van delicten zijn nooit helemaal te begroten, omdat deze voor een belangrijk deel onzichtbaar zijn, terwijl de maatschappelijke kosten van delicten eveneens moeilijk te begroten zijn omdat, zoals Nelissen betoogt, er een fors *dark number* is. Welke opbrengsten en kosten dienen in de berekening verdisconteerd te worden? En hoe moet de financiële meerwaarde van de aanpak in de veiligheidshuizen worden vastgesteld ten

opzichte van de reguliere situatie? De analyse van Nelissen geeft op deze laatste vraag wel een overtuigend antwoord. Hij vergelijkt immers de aanpak zonder en met bemoeienis van het veiligheidshuis.

Samenvattend kunnen we de volgende conclusies trekken:

- de efficiencyvoordelen van samenwerking worden in de praktijk door de betrokkenen signaleerd, maar er is onvoldoende onderzoek beschikbaar om uitspraken te kunnen doen over de verhouding tussen de gerealiseerde voordelen en de additionele kosten die worden gemaakt om de samenwerking vorm te geven;
- de maatschappelijke kosteneffectiviteit van veiligheidshuizen wordt in enkele onderzoeken aangetoond. De analyses roepen echter veel vragen op.

## **2.9 Overige maatschappelijke opbrengsten**

Vianen et al. (2008) beschrijven in hun onderzoek de doelen die veiligheidshuizen zoal nastreven. Als het gaat om maatschappelijke opbrengsten worden naast de reeds genoemde opbrengsten (de afname van criminaliteit en overlast, het verbeteren van het welzijn van cliënten en de financiële opbrengsten) ook nog andere maatschappelijke opbrengsten genoemd. Specifiek gaat het om het terugdringen van veiligheidsproblemen in wijken, het vergroten van de zichtbaarheid van Justitie voor de burger en het verhogen van het veiligheidsgevoel van burgers. Ten aanzien van het terugdringen van veiligheidsproblemen in wijken (de oude JIB-doelstelling) constateren zij dat de slechts twee van de zeventien veiligheidshuizen zich hierop richten. Het vergroten van de zichtbaarheid van Justitie voor het publiek wordt door de helft van de ondervraagde veiligheidshuizen van toepassing geacht. Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat dit doel bij de meer ontwikkelde veiligheidshuizen nauwelijks meer aan de orde is. Het vergroten van de subjectieve veiligheid wordt als doel vooral genoemd door veiligheidshuizen waarbij de gemeente de regie voert. Ten aanzien van dit laatste doel concluderen Vianen et al. dat de causale relatie met het veiligheidshuis lastig te leggen is, omdat veiligheidsbeleving door factoren wordt beïnvloed waarop het veiligheidshuis geen invloed kan uitoefenen. Onderzoek naar de realisering van deze doelen is ook niet aangetroffen.

Slachtofferzorg is een ander maatschappelijk doel dat her en der genoemd wordt, en dat bijvoorbeeld in de aanpak van huiselijk geweld aan de orde is. De maatschappelijke opbrengsten op dit vlak zijn evenmin onderzoeksmatig in kaart gebracht.

Nelissen (2010) houdt een pleidooi voor het verbreden van het belang dat aan veiligheidshuizen wordt toegekend. Hij vindt de 'fixatie' op

veiligheidsdoelen en kosten-batenplaatjes te eng. Hij pleit ervoor het veiligheidshuis meer te zien als een (verbeterde) vorm van publieke dienstverlening gericht op het verminderen van problemen van zowel daders als burgers. Zelfs als er geen aantoonbare veiligheidsresultaten worden bereikt, zo betoogt hij, kan het bestaansrecht van het veiligheidshuis op praktische en ethisch-normatieve gronden worden verdedigd. De praktische grond verwijst naar de betere uitvoeringspraktijk die ontstaat door samenwerking, het ethisch-normatieve argument ontleent hij noties van de rechtstaat en sociale rechtvaardigheid. Kort door de bocht luidt zijn redenering: het is de plicht van de overheid een dergelijke voorziening te creëren.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat er naast de in deze studie geëxpliciteerde maatschappelijke doelen ook nog andere maatschappelijke doelen voor veiligheidshuizen worden genoemd. Naar de realisering van deze doelen is echter geen onderzoek gedaan.

## **2.10 Opvallende verschillen tussen doelgroepen of thema's**

Onderzoeksvraag 1b luidt of er opvallende verschillen zijn waar te nemen in resultaten bij uiteenlopende doelgroepen of thema's, of tussen verschillende soorten veiligheidshuizen. De gerapporteerde verschillen ten aanzien van veiligheidshuizen worden in het volgende hoofdstuk besproken, omdat deze thematiek verbonden is met het vaststellen van succesfactoren.

Verschillen in resultaten ten aanzien van uiteenlopende doelgroepen of thema's zijn moeilijk vast te stellen, omdat de studies hiervoor weinig aanknopingspunten bieden. Er kunnen niettemin twee waarnemingen worden gedaan.

De eerste heeft betrekking op de her en der geponeerde stelling dat veiligheidshuizen vooral van nut zijn in geval van complexe problematiek bij cliënten. Immers, met name in deze gevallen zijn er (noodzakelijk) veel partijen betrokken bij de aanpak van het probleem en is er in potentie veel meerwaarde te creëren door partijen te laten samenwerken. Nelissen (2010) heeft onderzocht met welke cliënten de beste resultaten worden geboekt in het veiligheidshuis. Het blijkt dat bij *desisters* betere resultaten worden geboekt dan bij *persisters*. Bij *desisters* is sprake van een lange termijn afname in delictgedrag voorafgaand aan het traject, terwijl bij *persisters* sprake is van een lange termijn constant (hoog) niveau van delictpleging dan wel een toename voorafgaand aan het traject. *Desisters* 'scoren' ook lager op allerhande criminogene factoren. Deze bevinding, die voor de hand liggend mag worden genoemd, lijkt haaks te staan op het idee dat veiligheidshuizen het vooral goed doen bij de moeilijkste doelgroepen. Hier

is de noodzaak tot samenwerking weliswaar het grootst, maar het lijkt, kijkend naar het onderzoek van Nelissen, onterecht te veronderstellen dat de resultaten bij deze groep ook het grootst zullen zijn.

Een tweede waarneming betreft de resultaten bij verschillende soorten trajecten. De studies wekken de indruk dat trajecten in het veiligheidshuis die leiden tot strafrechtelijke afdoeningen (justitiële casusoverleggen) in het algemeen gemakkelijker verlopen, meer output genereren, et cetera dan trajecten die op (na)zorg gericht zijn, met name als sprake is van meer intensieve zorgtrajecten. Bij deze tweede categorie doen zich duidelijk meer problemen en knelpunten voor, zoals ontbrekende partijen, partijen met onvoldoende commitment, partijen met onvoldoende middelen of voorzieningen, et cetera.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat er aanwijzingen zijn dat binnen complexe doelgroepen van het veiligheidshuis de meeste resultaten worden geboekt bij diegenen die 'al op de goede weg zijn'. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat (intensieve) zorgtrajecten moeizamer verlopen dan justitiële trajecten.

## **2.11 Samenvatting en conclusie**

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van veiligheidshuizen beschreven zoals deze blijken uit studies die tot op heden zijn verschenen. In tabel 3 zijn de resultaten samengevat. Een dubbel plussymbool ( $\pm\pm$ ) geeft aan dat er sterke aanwijzingen zijn dat er op het betreffende gebied resultaten worden geboekt door veiligheidshuizen, een enkel plussymbool ( $\pm$ ) geeft aan dat er enige aanwijzingen zijn dat er op het betreffende gebied resultaten worden geboekt, maar dat er -gelet op het beschikbare onderzoeksmateriaal- ook nog vraagtekens te plaatsen zijn bij deze uitkomst. Dit vraagteken kan betrekking hebben op de geringe kwaliteit of kwantiteit van het beschikbare onderzoek. Een nulsymbool ( $\emptyset$ ) geeft aan dat er op dit vlak geen duidelijke resultaten zijn benoemd of dat sprake is van tegenstrijdige resultaten. Ten slotte betekent de toekenning onbekend dat er te weinig (betrouwbare) onderzoeksgegevens voor handen zijn om zinvolle uitspraken te doen.

*Veiligheidshuizen verbeteren de uitvoering van interventies.* De betrokken professionals zijn in grote meerderheid van mening dat het veiligheidshuis ervoor zorgt dat er meer afstemming en samenhang ontstaat in de aangeboden interventies, waardoor de kwaliteit van deze interventies toeneemt. Het gaat om interventies die zijn gebaseerd op meer of betere informatie, of waarbij kennis over of van verschillende partijen is benut, interventies die een breder gebied bestrijken en zorg en straf combineren,

**Tabel 3 Samenvatting van vastgestelde resultaten van veiligheidshuizen**

<b>Resultaatgebieden veiligheidshuizen</b>	Vastgesteld resultaat op basis van beschikbare studies
<b><i>M.b.t. uitvoering</i></b>	
<b>gerealiseerde productievolumes</b>	+
<b>verkorting doorlooptijden</b>	o
<b>Meer afstemming en samenhang in interventies</b>	++
<b>Vroegtijdiger/beter signaleren en eerder interveniëren</b>	+
<b><i>M.b.t. maatschappelijke opbrengsten</i></b>	
<b>toename van veiligheid/afname van recidive cliënten</b>	+
<b>toename van welzijn cliënten</b>	+
<b>Kosten-batenvoordelen</b>	+ / onbekend
<b>overige maatschappelijke opbrengsten</b>	onbekend

en een uitvoering waarin de verschillende partijen hun acties op elkaar afstemmen. De gerealiseerde integrale, persoonsgerichte aanpakken zijn een voorbeeld van de verhoogde kwaliteit die gerealiseerd kan worden door samenwerking. De realisering van productie (input, throughput en output) lijkt vooral in de startfase vaak nog een probleem. Naarmate veiligheidshuizen langer bestaan wordt er meer 'geproduceerd'. Het onderzoek naar verkorting van doorlooptijden is schaars en laat wisselende resultaten zien. Enerzijds kan hieruit geconcludeerd worden dat de veiligheidshuizen tot op heden nog niet hebben geleid tot aantoonbare verkortingen van doorlooptijden, anderzijds moet de conclusie luiden dat er te weinig (betrouwbaar) onderzoek voor handen is om hierover überhaupt een conclusie te trekken. Ten slotte zijn er aanwijzingen dat het bestaan van veiligheidshuizen het vermogen van de betrokken partijen vergroot om problematiek eerder en beter te signaleren en hierop sneller te reageren.

*Veiligheidshuizen genereren maatschappelijke opbrengsten.* Uit het beschikbare onderzoek zijn aanwijzingen af te leiden dat de activiteiten in veiligheidshuizen bijdragen aan het beter functioneren van cliënten op een aantal leefgebieden en dat -in samenhang daarmee- sprake is van zichtbare reducties in recidive en criminaliteit. Dit onderzoek beperkt zich vooral tot veelplegers. Er is ook onderzoek gedaan naar de kosteneffectiviteit van veiligheidshuizen. Hieruit blijkt dat de extra kosten van veiligheidshuizen royaal opwegen tegen de maatschappelijke meeropbrengsten als gevolg van recidivereductie. Bij dit onderzoeksresultaat moet echter een voorbehoud worden gemaakt, omdat de wijze waarop de kosteneffectiviteit is vastgesteld



nog veel vragen oproept. Over mogelijke efficiencyvoordelen die voortvloeien uit samenwerking is niets bekend. Daar is geen onderzoek naar gedaan. Er worden daarnaast andere maatschappelijke doelen genoemd die het veiligheidshuis zou kunnen vervullen, maar naar geen van deze doelstellingen is onderzoek gedaan waarover hier gerapporteerd kon worden.

Kijkend naar de samengevatte resultaten in tabel 3, kan worden geconcludeerd dat de eerste signalen omtrent de resultaten van veiligheidshuizen positief te noemen zijn. Zowel ten aanzien van de uitvoering als ten aanzien van de maatschappelijke opbrengsten van de gepleegde interventies worden verschillende meerwaarden gesignaleerd. Wel dienen we ons bewust te zijn van het feit dat het beschikbare onderzoek nog veel gaten vertoont en dat de samenwerking die in de veiligheidshuizen op gang is gekomen zeker niet overal en zeker niet op alle onderdelen op rolletjes loopt. Er doen zich in de praktijk veel problemen voor die om een oplossing vragen.

## **3 Voorwaarden voor resultaten**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de tweede onderzoeksvraag: welke succesfactoren en welke knelpunten worden in het onderzoek genoemd met betrekking tot het realiseren van de respectieve doelen? Aangezien succesfactoren en knelpunten verwijzen naar voorwaarden voor resultaten (waar al dan niet aan is voldaan), worden ze hier samen besproken onder de noemer 'voorwaarden'.

Bij praktisch alle studies in de research synthese vinden we overzichten van problemen, knelpunten, risicofactoren, slaag- en faalfactoren en daarvan afgeleide aanbevelingen. Het gaat vaak om lange lijsten die duidelijk maken dat (startende) veiligheidshuizen heel veel hobbels te overwinnen hebben. Hobbels die zich op allerlei vlakken voordoen.

Om de voorwaarden voor resultaten in veiligheidshuizen in kaart te brengen wordt in dit hoofdstuk de volgende weg bewandeld. In paragraaf 3.2 wordt een top-7 van meest genoemde knelpunten gepresenteerd. In paragraaf 3.3 wordt het onderzoek samengevat waarin veiligheidshuizen expliciet met elkaar zijn vergeleken op resultaten en waarin een analyse is gemaakt van kenmerken die samenhangen met de gesignaleerde verschillen. Het voordeel ten opzichte van het materiaal in paragraaf 3.2 is dat deze gegevens inzicht geven in (succes)voorwaarden die in een vergelijkend perspectief relevant blijken. Het gaat immers om kenmerken die in meer veiligheidshuizen onderzocht zijn. In paragraaf 3.4 worden enkele onderzoeksresultaten besproken die vanuit een expliciet theoretisch perspectief licht werpen op voorwaarden. Het voordeel van dit onderzoek boven het onderzoek in de voorafgaande paragrafen is dat het in potentie betere handvatten biedt om succesfactoren in samenhang te duiden. Er worden drie perspectieven gepresenteerd die in de geïncludeerde studies zijn aangetroffen.

Het hoofdstuk besluit met een samenvatting en conclusie van de belangrijkste bevindingen.

### **3.2 De top-7 van meest genoemde knelpunten**

In de onderzoeksrapportages zijn vele knelpunten genoemd waarmee veiligheidshuizen kampen. Deze verwijzen naar allerhande zaken. Om hierin enige orde aan te brengen zijn de genoemde knelpunten geïnventariseerd en gecategoriseerd, waardoor ze in samenvattende zin beschreven kunnen

worden. De gesignaleerde knelpunten zijn geordend naar het aantal keren dat ze genoemd zijn in de bestudeerde onderzoeken. Dit levert een top-7 van meest genoemde knelpunten op, die hierna wordt toegelicht. De lezer dient zich te bedenken dat het hierbij gaat om een samenvatting van knelpunten uit circa vijf jaar onderzoek naar veiligheidshuizen. Met name de knelpunten die in ouder onderzoek gesignaleerd zijn, kunnen inmiddels (deels) achterhaald blijken. De zeven meest genoemde knelpunten hebben betrekking op:

1. de (interne) informatievoorziening;
2. het functioneren van en de afstemming met de moederorganisaties;
3. de aansturing en organisatie van het veiligheidshuis;
4. de aanwezigheid van relevante partijen in de samenwerking;
5. voorzieningen voor nazorg/veelplegers;
6. doelformulering;
7. (interne) communicatie.

#### *Ad 1) De (interne) informatievoorziening*

Dit is met stip het meest genoemde knelpunt. De informatievoorziening in een veiligheidshuis is om een aantal voor de hand liggende redenen van vitaal belang. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat er complexe vraagstukken moeten worden opgelost om een goede informatievoorziening te creëren, wat verklaart waarom dit knelpunt nummer 1 is. De gesignaleerde problemen hebben vooral betrekking op de interne informatievoorziening, ofschoon ook de informatie-uitwisseling met organisaties buiten het veiligheidshuis een aantal keren als knelpunt is benoemd. De gegevens over casussen zijn vaak niet op orde: ze ontbreken, zijn onvolledig of niet actueel. Als het samenwerkingsverband geen eigen registratie van personen erop nahoudt, is het afhankelijk van de gegevensuitwisseling tussen de betrokken organisaties. Dit levert stevast problemen op, omdat systemen niet met elkaar communiceren (andere definities bijvoorbeeld), niet goed toegankelijk zijn, et cetera. Als er wel een eigen registratiesysteem is, ligt het probleem vaak weer bij het vullen en actueel houden van de gegevens, wat doorgaans veel tijd kost en om die reden vaak achterwege blijft. Gebrekkige gegevens over casussen levert voor het veiligheidshuis een probleem op qua realisering van output. Als voorbeeld: rechters leggen geen ISD-maatregel op als de informatie over een veelpleger niet volledig op orde is. Het zijn niet alleen gegevens over casussen die gebrekkig zijn maar ook de gegevens omtrent afspraken en processen die rond deze casussen aan de orde zijn. Dit bemoeilijkt de procesbewaking en algehele afstemming tussen partijen. Ten slotte wordt de informatievoorziening ook onvoldoende geacht om bruikbare managementinformatie te genereren over bijvoorbeeld het aantal zaken dat is ingestroomd, wijze van afhandeling en afronding, et cetera. Al met al leidt de gebrekkige informatievoorziening tot veel efficiency- en kwaliteitsverlies in het veiligheidshuis.

Naast de interne informatievoorziening wordt in een aantal gevallen ook de informatie-uitwisseling met externe partijen als een probleem genoemd. Bij veelpleger- en nazorgtrajecten ontbreekt bijvoorbeeld nogal eens adequate informatie van penitentiaire inrichtingen over de status van gedetineerden. Gebrekkige uitwisseling van gegevens is niet altijd een kwestie van onwil, er zijn vaak praktische, technische en soms ook juridische problemen om gegevens te ontsluiten en beschikbaar te stellen aan het veiligheidshuis.

*Ad 2) Het functioneren van en de afstemming met de moederorganisaties*

De participatie van de BackOffice van de deelnemende organisaties laat vaak te wensen over. Vanuit deze organisaties kunnen enthousiaste medewerkers zijn afgevaardigd naar het veiligheidshuis, maar in de concrete samenwerking treden allerlei problemen op de voorgrond. Een gebrek aan draagvlak of commitment is het meest genoemde probleem (zich uitend in bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van te weinig middelen of faciliteiten), maar ook wel gebrek aan borging of afstemmingsproblemen die binnen de deelnemende organisaties aan de orde zijn. Soms hebben de afgevaardigden te weinig mandaat, wat de samenwerking met de BackOffice ook kan bemoeilijken. Problemen ontstaan ook omdat de werkprocessen in het veiligheidshuis onvoldoende aansluiten op de werkprocessen in de deelnemende organisaties. Een belangrijk probleem dat in dit verband vaak wordt gesignaleerd is dat er vanuit het veiligheidshuis geen of te weinig zicht bestaat op het nakomen van afspraken. Dit wordt vaak niet gemonitord, men gaat er vanuit dat het vanzelf gebeurt. Sommige deelnemende partijen verklaren hun beperkte of kritische rol in het veiligheidshuis vanuit de waarneming dat ze er te weinig kunnen halen en feitelijk alleen maar komen brengen. Vooral bij zorgpartijen die deelnemen aan justitiële trajecten kan dit geluid worden vernomen. Als organisaties op eigen initiatief deelnemen, zijn ze doorgaans meer betrokken bij de samenwerking.

*Ad 3) Aansturing en organisatie van het veiligheidshuis*

De knelpunten op het vlak van aansturing en organisatie hebben betrekking op zeer uiteenlopende zaken. In een aantal onderzoeken wordt gemeld dat de (centrale) regie onvoldoende is of ontbreekt. Bijvoorbeeld ten aanzien van het overzicht over nazorg- en strafrechtelijke trajecten bij veelplegers. In enkele onderzoeken wordt melding gemaakt van het feit dat de zorg te weinig aandacht krijgt in netwerken die door het OM worden aangestuurd. In weer een ander onderzoek wordt gemeld dat gemeenten te weinig macht hebben om in nazorgtrajecten de deelnemende zorgpartijen te bewegen tot het leveren van meer of betere zorgvoorzieningen.

Ten aanzien van de organisatie wordt een aantal keren gemeld dat de tijdsinvesteringen in overleg te hoog zijn en dat sprake is van bureaucratisering en van de aanwezigheid van onnodige partijen bij overleg.

Een ander knelpunt dat vaak wordt genoemd is dat een succesvol netwerk sterk afhankelijk is van (enkele) enthousiaste en betrokken professionals. Als deze wegvallen, valt ook de bodem onder de samenwerking weg. Een gerelateerd probleem betreft dat van de vele personeelwisselingen, waardoor het moeilijk is duurzaamheid in de samenwerking op te bouwen. Dit is een knelpunt omdat duurzaamheid, professionals die elkaar kennen en vertrouwen, door velen worden genoemd als belangrijke voorwaarden voor succes. De samenhang en aansluiting tussen overleggen wordt ook enkele keren als een knelpunt geformuleerd. Het overzicht ontbreekt in die gevallen. Verder zien we hier een reeks van uiteenlopende organisatieproblemen benoemd, zoals onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden. een gebrekkige organisatie van werkprocessen, het ontbreken van procesmanagement en dergelijke. Het samenwerken op één locatie wordt in diverse studies genoemd als een factor die juist bijdraagt aan samenwerking en die een temperende invloed kan uitoefenen op de voornoemde problemen.

#### *Ad 4) Aanwezigheid van relevante partijen in de samenwerking*

In veel onderzoeken wordt melding gemaakt van het feit dat relevante en noodzakelijke partijen ontbreken in de samenwerking. GGZ-organisaties worden in dit verband het vaakst genoemd. Meestal ten aanzien van de veelplegeraanpak, maar ook in nazorgtrajecten, in casuoverleggen voor harde-kernjongeren en bij de aanpak van huiselijk geweld worden GGZ-organisaties gemist. Daarnaast wordt ook de gebrekkige deelname van woningcorporaties een aantal keren genoemd (ten aanzien van veelplegers). Huisvestingsproblematiek is in veel gevallen aan de orde en kan moeilijk worden opgelost zonder medewerking van corporaties. Ook enkele andere organisaties worden soms gemist, zoals het jongerenwerk, de GGD, gemeentelijke kredietbanken, penitentiaire inrichtingen, gemeenten, et cetera. De noodzaak van de aanwezigheid van deze partijen varieert uiteraard per doelgroep.

#### *Ad 5) Voorzieningen voor nazorg/veelplegers*

In diverse onderzoeken wordt gemeld dat zorgtrajecten (voor ex-gedetineerden, veelplegers en jeugdigen) kampen met een gebrek aan voorzieningen om de zorgfunctie vorm te geven. Het gaat dan om een gebrek aan voorzieningen op het gebied van wonen, speciale zorg, dagbesteding, intensieve begeleiding, et cetera. Enkele onderzoeken melden dat met name voor personen met een complexe problematiek eigenlijk speciale zorgvoorzieningen nodig zijn, waar langdurige zorg kan worden geboden. Deze zijn er doorgaans niet of hebben onvoldoende capaciteit. De samenwerking tussen gemeente en zorginstellingen wordt in een enkel geval genoemd als een knelpunt: met name in spoedsituaties duurt het te lang voordat er een diagnose of opname kan plaatsvinden.

#### *Ad 6) Doelformulering*

In een aantal onderzoeken wordt gemeld dat de doelen in de veiligheidshuizen niet erg concreet zijn geformuleerd of dat prestatieafspraken tussen deelnemende partijen vaag zijn. Ook wordt in enkele gevallen melding gemaakt van het feit dat de criteria voor de te bespreken casussen niet erg helder zijn.

#### *Ad 7) (Interne) communicatie*

De interne communicatie laat soms te wensen over, waardoor medewerkers van het veiligheidshuis onvoldoende op de hoogte zijn van relevante informatie. Adequate interne communicatie is ook nodig om ervoor te zorgen dat de betrokken professionals elkaar leren kennen en vertrouwen. Ook de communicatie vanuit de veiligheidshuizen naar de deelnemende organisaties is enkele keren als een knelpunt genoemd. Dit zou bijdragen aan het probleem genoemd bij ad 2): gebrekkige deelname vanuit de BackOffice.

### **3.3 Veiligheidshuizen vergeleken op resultaten**

In de research synthese bevindt zich een groot aantal studies die betrekking hebben op meer dan één samenwerkingsverband. Een deel van deze studies analyseert ook de verschillen die zijn aangetroffen tussen de samenwerkingsverbanden. De resultaten hiervan worden in dit hoofdstuk samengevat. De focus ligt hierbij niet op het aanwijzen van succesvolle of minder succesvolle veiligheidshuizen, maar op de voorwaarden die hiervoor van belang worden geacht.

Bakker (2009) onderzocht vier samenwerkingsverbanden gericht op de aanpak van veelplegerproblematiek. Het ging om drie lokale casuoverleggen en één lokaal overleg waarin geen casussen werden besproken. Dit laatste overleg bleek moeizamer te lopen, afstemming kwam moeilijker tot stand, de zorgpartijen zagen voor henzelf weinig nut en de betrokkenen waren er ook minder positief over. Bakker veronderstelt dat het iets te maken kan hebben met het feit dat dit overleg een minder centrale plaats innam binnen de aanpak (in tegenstelling tot de casuoverleggen). Daarnaast ontbraken ook belangrijke partijen voor de veelplegeraanpak zoals het OM en de Reclassering.

Van Poppel et al. (2005) deden onderzoek naar 67 justitiële casuoverleggen Jeugd. Ze onderscheiden hierin vier typen:

- JCO Standaard: werkt volgens notitie Inrichting Casuoverleg (n=4)
- JCO Standaard+: idem als standaard maar met meer deelnemende partijen (n=28)

- JCO AU zonder front-Office: meer deelnemende partijen, geen afdoeningsbeslissingen in JCO (n=25)
- JCO AU met front-Office: idem voorgaande, maar met front-Office 'veiligheidshuis' (n=10)

AU = aanhouden en uitreiken; direct opleggen van maatregel/straf na aanhouding

Vervolgens zijn de onderzoekers door middel van zelfevaluatie binnen de betrokken JCO's nagegaan hoe deze verschillende typen functioneren op een tweetal kenmerken: doorlooptijden en kwaliteit van samenwerking. Ze concluderen dat de standaard JCO het beste scoort op kwaliteit (maar niet op doorlooptijden). De JCO AU zonder front-Office scoort het slechtste op de voornoemde criteria. De andere twee typen scoren daar tussenin en ontlopen elkaar niet veel. De onderzoekers concluderen dat hieruit geen pleidooi voor het standaardtype kan volgen, omdat dit type kennelijk niet aansluit bij de wensen en behoeften in het veld. De JCO's waarin geen afdoeningsbeslissingen worden genomen scoren naar het oordeel van de betrokkenen zelf het slechtst op doorlooptijden en kwaliteit van samenwerking. Dit type JCO kijkt ook nog in een ander opzicht af van JCO's waar wel afdoeningsbeslissingen worden genomen: de overlegfrequentie ligt beduidend lager. Dit resultaat sluit aan bij de bevinding van Bakker dat overleggen waarin geen beslissingen over concrete casussen worden genomen moeizamer functioneren. Van overleg zonder besluitvorming worden de betrokkenen kennelijk 'niet vrolijk'.

Bij het onderzoek van Van Poppel et al. moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de vergelijking tussen JCO's betrekking heeft op kleine aantallen (n=4 bij de standaard JCO!) en dat geen statistische toetsing heeft plaatsgevonden op de geconstateerde verschillen (die soms klein zijn).

Snippe et al. (2006a) onderzochten bij 10 lokale samenwerkingsverbanden het justitieel traject van de veelplegeraanpak en gingen na in hoeverre deze samenwerkingsverbanden erin slagen ISD-maatregelen op te leggen aan veelplegers. Een opgelegde ISD-maatregel impliceert dat voor de betreffende persoon ook een zorgtraject is georganiseerd. Ze hebben deze samenwerkingsverbanden 'gescoord' op een aantal kenmerken (kwalitatieve toekenning op basis van allerhande beschikbare informatie). Deze kenmerken zijn: de wijze van aansturing, de gehanteerde definitie van veelplegers, de kwaliteit van samenwerking, de toegankelijkheid en volledigheid van informatie, of rechters al of niet geïnformeerd zijn over de ISD-maatregel, de inzet van preventieve maatregelen, het opleggen van de ISD-maatregel en het aanbieden van zorg(drang). De auteurs constateren dat bij de aanpak van veelplegers in alle gemeenten goede en minder goede onderdelen te onderscheiden zijn. De samenwerkingsverbanden die het goed

doen -Snippe et al. noemen er vier (van de tien)- onderscheiden zich vooral doordat samenwerking en informatievoorziening goed georganiseerd zijn. Volledigheid van dossiers van de veelplegers is een cruciale factor bij het opleggen van een ISD-maatregel door een rechter. Als dit 'product' niet goed wordt opgeleverd, legt de rechter geen ISD-maatregel op. Daarnaast scoren deze vier samenwerkingsverbanden ook beter op andere onderdelen van de aanpak, zoals de gebruikte definities van veelplegers, het informeren van rechters over de ISD-maatregel, het tegenhouden (preventie-inspanningen) en het ontwikkelen van drangtrajecten. Eigenlijk functioneren deze samenwerkingsverbanden over de hele linie beter dan samenwerkingsverbanden die minder resultaten realiseren. Waar het justitiële traject voor de veelplegers niet goed op gang is gekomen is doorgaans sprake van een falen op verschillende fronten, zoals onvolledigheid of zelfs het ontbreken van persoonsdossiers, verkeerd gehanteerde definities (waardoor betrokkenen niet in aanmerking komen voor een ISD-maatregel), doelgroepverschuiving, tekortschietende aansturing of het ontbreken van behandelplannen.

In een vervolgonderzoek gingen Snippe et al. (2006b) na hoe het nazorgtraject in 12 lokale samenwerkingsverbanden verliep. De focus lag hierbij op vier onderdelen: het regelen van identiteitspapieren, inkomenszaken, huisvesting en zorg. Ze beschrijven goede praktijken en de kenmerken hiervan. Hierbij moet worden aangetekend dat dit onderzoek werd uitgevoerd in een periode dat de nazorg in een aantal gemeenten nog in een opstartstadium verkeerde. Twee gemeenten worden genoemd als goede praktijken, omdat hier de samenwerking tussen psychiatrie en verslavingszorg goed georganiseerd is. De onderzoekers concluderen dat dit vitale onderdelen zijn bij de zorg voor een groep die met name op deze terreinen veel problemen ervaart. In één gemeente zijn verslavingszorg en psychiatrie ondergebracht in één organisatie. Dit heeft duidelijke voordelen ten opzichte van gemeenten waar deze functies gescheiden zijn en waarbij de samenwerking tussen verslavingszorg en psychiatrie vaak moeizaam verloopt. Een andere factor die volgens de onderzoekers bijdraagt aan het goed functioneren van de nazorg is een 'stevige regie op de uitvoeringspraktijk'. Zij beschrijven het voorbeeld van een gemeente waar de regiefunctie door één persoon wordt ingevuld, die iedereen kent en met wie iedereen contact onderhoudt, et cetera. In deze gemeente is de nazorg goed op gang gekomen (al gaat het nog om kleine aantallen). De onderzoekers concluderen dat hierin ook een zwakte ligt: als de regisseur wegvalt, valt de bodem onder de samenwerking uit. De onderzoekers noemen nog twee andere cruciale factoren voor het welslagen van nazorgtrajecten: de aanwezigheid van een toegankelijk, volledig en actueel registratiesysteem, zodat iedereen weet wat de actuele status van de veelpleger is, en de beschikbaarheid van voldoende (gemeentelijke)



voorzieningen die tegemoet komen aan de complexe problematiek van de veelpleger en waar deze langdurig kan verblijven en behandeling kan ondergaan (dit is een probleem, concluderen de onderzoekers).

### **3.4 Drie theoretische perspectieven**

In aanvulling op het voorgaande onderzoek worden hier drie meer theoretisch georiënteerde studies gepresenteerd waarin beschreven of verklaard wordt aan welke voorwaarden veiligheidshuizen moeten voldoen om resultaten te boeken. Het eerste perspectief is dat van Kenis die een model heeft gemaakt waarmee de coördinatie-aspecten van samenwerking kunnen worden beschreven. Van dit model is in enkele studies gebruik gemaakt en het lijkt vooral een beschrijvende functie te hebben. Dat wil zeggen dat dit model handvatten biedt om 'de kwaliteit van de samenwerking' in kaart te brengen en eventuele 'gaten' op te sporen (aanhalingstekens: eigen terminologie BR). De theorie van Van Delden beschrijft het ontwikkelingsverloop van netwerkorganisaties en welke resultaatcondities hierbij aan de orde zijn. Nelissen heeft dit perspectief toegepast in zijn studie van de veiligheidshuizen in Limburg. Ten slotte wordt het empirisch onderzoek (naar veiligheidshuizen) van Mannak gepresenteerd die voortbouwend op het werk van diverse organisatiekundigen een model presenteert waarin enkele voorwaarden voor en paden naar 'netwerkeffectiviteit' worden gepresenteerd.

De lezer dient zich te bedenken dat het hier enkel gaat om perspectieven die zijn aangetroffen in de geïncludeerde studies. Er zijn meer perspectieven ontwikkeld. Deze worden hier niet gepresenteerd.

#### *3.4.1 De inter-organisatorische coördinatie van samenwerking*

In enkele onderzoeken wordt gebruik gemaakt van een model van de Tilburgse organisatiekundige Kenis om in kaart te brengen hoe de samenwerking tussen organisaties verloopt (bijv. Bruinsma et al. 2008, Nelissen 2010, Mannak 2010). Dit model wordt aangeduid als het inter-organisatorisch coördinatiemodel. Het beschrijft in hoeverre ten aanzien van de ingezette middelen, de producten, de cliënten en de informatievoorziening de coördinatie eruit ziet, waarbij drie aspecten van coördinatie worden onderscheiden:

- volledigheid
  - o zijn alle noodzakelijke middelen en producten aanwezig? Zijn alle relevante cliënten in beeld?
- taakintegratie
  - o zijn middelen en producten geïntegreerd in de aanpak? Sluiten deze aan op het gedrag van de cliënten?
- coöperatie
  - o is er draagvlak bij organisaties ten aanzien van besteding en verdeling van middelen en inzet van producten? Is er draagvlak bij cliënten?

Wanneer deze coördinatieaspecten worden afgezet tegen de (benodigde) middelen, producten, cliënten en informatie, wordt een matrix verkregen die in tabel 4 is weergegeven.

Toepassing van dit model betekent, zoals Nelissen het in zijn onderzoek samenvat, dat partijen bereid zijn om gezamenlijk middelen en producten in te zetten en dat men het eens is over de cliënten op wie de aanpak zich gaat richten. Verder veronderstelt het model dat partijen bereid zijn om informatie over cliënten met elkaar te delen.

Het model heeft een beschrijvende waarde. Dit is ook de wijze waarop het in de voornoemde onderzoeken wordt gebruikt. Door het model 'in te vullen' voor verschillende netwerken, kan een diepgaander inzicht worden verkregen in de wijze waarop deze functioneren. De betreffende onderzoekers geven aan dat het model daarnaast ook een verklarende waarde heeft waar het de effectiviteit van het netwerk betreft. Netwerkeffectiviteit wordt dan gedefinieerd als de mate waarin een netwerk de drie typen coördinatie op de verschillende terreinen realiseert. Mannak noemt dit de 'operationele effectiviteit'. Of dit ook leidt tot betere resultaten zoals geformuleerd in het onderhavige onderzoek is onbekend, maar het ligt wel voor de hand: de kwaliteitsindicatoren van de uitvoering (zoals geformuleerd in dit onderzoek) veronderstellen de coördinatieaspecten zoals beschreven in het model van Kenis. Kortom, dit model maakt factoren op het niveau van de operationele samenwerking inzichtelijk die relevant zijn voor het welslagen van veiligheidshuizen.

**Tabel 4 Inter-organisatorisch coördinatiemodel van Kenis  
(overgenomen uit Bruinsma et al. 2008)**

Coördinatieaspecten			
Systeem- element	Volledigheid	Taakintegratie	Coöperatie
<b>Middelen</b>	Is met alle externe middelen rekening gehouden, zodat het model kan functioneren? Bijv. financiën, macht, wetgeving, infrastructuur.	Draagt de 'interne' verdeling van middelen bij aan het effectief en efficiënt laten functioneren van het model? Bijv. financiering van de onderdelen van het model, infrastructurele aspecten.	Is er bij de betrokken partijen draagvlak voor de besteding en verdeling van middelen?
<b>Producten</b>	Zijn alle noodzakelijke producten aanwezig?	Zitten de overgangen tussen de producten effectief en efficiënt in elkaar? Bijv. geen overlappende producten, geen lacunes tussen producten.	Is er bij de betrokken partijen draagvlak voor het model? Bijv. meerwaarde van het model, tegemoetkoming aan wensen en behoeften van de professionals.
<b>Clënten</b>	Zijn alle typen cliënten geïdentificeerd en kunnen ze via het model geholpen worden? Bijv. juiste niveau van zorg, juiste tijdstip, voldoende ruimte.	Sluit de vooronderstelde routing van het model aan bij het gedrag van de cliënten?	Is er bij verschillende typen cliënten draagvlak voor het model?
<b>Interne informatie</b>	Genereren het model en de onderdelen van het model adequate (interne) informatie op het niveau van (A) resources, (B) producten en (C) de cliënten die in behandeling zijn, gegeven de doelstellingen die met het model beoogd worden?		
<b>Externe informatie</b>	Wordt op zodanige wijze naar de verschillende typen cliënten gecommuniceerd, dat ze weten wanneer, waar en via welke weg ze toegang krijgen tot de diensten uit het model en ze bovendien overtuigd worden van het nut van de in het model gekozen aanpak?		

### 3.4.2 Het ontwikkelingsverloop van veiligheidshuizen

Op basis van onderzoek van Van Delden (2009) naar samenwerking in de publieke dienstverlening beschrijft Nelissen (2010) dat het ontwikkelingsverloop van organisatienetwerken als het veiligheidshuis een belangrijke verklaring kan bieden voor het al of niet optreden van resultaten. Van Delden onderscheidt vijf stadia van ontwikkeling in organisatienetwerken. Resultaten hangen samen met verschillende condities

die in elk van deze fasen vervuld dienen te worden. De fasen en condities zijn in tabel 5 samengevat.

<b>Tabel 5 Ontwikkelingsverloop veiligheidshuizen en resultaatcondities (Van Delden 2009/Nelissen 2010)</b>	
<b>Fasen</b>	<b>Resultaatcondities</b>
<b>1. lering trekken</b>	urgentiebesef samenwerking initiatief en regie van (lokale) overheid extra middelen beschikbaar gezamenlijke voorbereiding en draagvlak bij partners tijdig betrekken van relevante partners
<b>2. doelen bepalen</b>	gezamenlijke bepaling van samenwerkingsdoelen effectieve opzet van werkprocessen een gebouw met voldoende faciliteiten bestuurlijke bereidheid en kracht
<b>3. praktisch samenwerken</b>	samenspel tussen uitvoerende professionals teamvorming, inzet van pioniers, persoonlijke kwaliteiten op peil blijven van bestuurlijke bereidheid en kracht
<b>4. structureren</b>	effectieve structuur van verantwoordelijkheden en overleg krachtige ketenregie en -management feedback organiseren beschikbaarheid van sanctiemiddelen vermogen om doorzettingsmacht uit te oefenen
<b>5. verdiepen/verbreden van relaties</b>	(gevorderde) vervlechting van organisaties (in termen van werkprocessen, communicatie, taakverdeling, financiën en procesregie)

Nelissen beschrijft dat de conditie met de belangrijkste remmende werking betrekking heeft op de diepere verschillen tussen organisaties. Het betreft hier vaak 'structurele verschillen' op het vlak van taakstelling, methodiek, persoonlijke waarden, cultuur en bekostiging. Deze zorgen ervoor dat een soepel verlopende samenwerking tussen professionals zich toch moeilijk kan verdiepen of verduurzamen. Van Delden benoemt drie effectieve strategieën om stagnatie in verschillende stadia van samenwerking tegen te gaan:

M.b.t. voorwaarden voor samenwerking (intentionele impuls tot samenwerking):

- korte termijn: het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met afspraken over concrete resultaten
- lange termijn: heldere communicatie over tussen het strategisch, tactisch en operationeel niveau

M.b.t. de praktische resultaten op korte termijn (activistische impuls tot samenwerking):

- korte termijn: het formeren van een uitvoeringsteam rondom een realistische, haalbare taakopdracht of plan van aanpak
- lange termijn: het creëren van een gezamenlijk werkproces

M.b.t. duurzame resultaten op de lange termijn (verbindende impuls tot samenwerking):

- korte termijn: afronden van onderhandelingen van partners en indammen van domeingedrag
- lange termijn: duurzame belangenregulering tussen partijen

Nelissen beschrijft hoe in Limburg de fasen van 'lering trekken' en 'doelen bepalen' zich afspeelden rond de start in 2007. Sindsdien is men in de fase van 'praktisch samenwerken' terecht gekomen (en deels ook in de structureringsfase). De samenwerking werpt inmiddels vruchten af. Tegelijkertijd constateren de betrokkenen ook nog beperkingen in de samenwerking. Deze liggen vooral op het vlak van resultaten die niet worden behaald. Nelissen constateert dat de deelname vanuit de moederorganisaties problematisch is, ze kiezen voor hun eigen cultuur en hun inbreng in casussen is in voorkomende gevallen marginaal, waardoor sprake is 'eilandsamenwerking'; men blijft teveel op de eigen, interne processen gericht, waardoor de potentie van samenwerking niet volledig wordt benut. Hij constateert in navolging van Van Delden dat de overgang naar de laatste fase, die van verdieping en verbreding, een lastige is. Dit vereist een hernieuwde betrokkenheid van bestuurlijke partijen om toe te werken naar een meer geïntegreerd en duurzaam proces van samenwerken. Zonder extra inspanningen van bestuurders, de BackOffice en het middenkader wordt deze overgang niet gerealiseerd. Van Delden heeft aangetoond dat hier veel barrières te overwinnen zijn, vooral bij het middenkader van de moederorganisaties.

### *3.4.3 Netwerkeffectiviteit: voorwaarden en paden*

Mannak (2010) deed onderzoek naar de netwerkeffectiviteit van veiligheidshuizen<sup>9</sup>, waarbij netwerkeffectiviteit is gedefinieerd in termen van:

- operationele effectiviteit (de mate waarin sprake is van gecoördineerde samenwerking zoals beschreven in het model van Kenis)
- de mate waarin lokale netwerkdoelen worden gerealiseerd en
- de mate waarin het netwerk bijdraagt aan enerzijds het reduceren van criminaliteit op de vier kernthema's (veelplegers, huiselijk geweld, jeugd

---

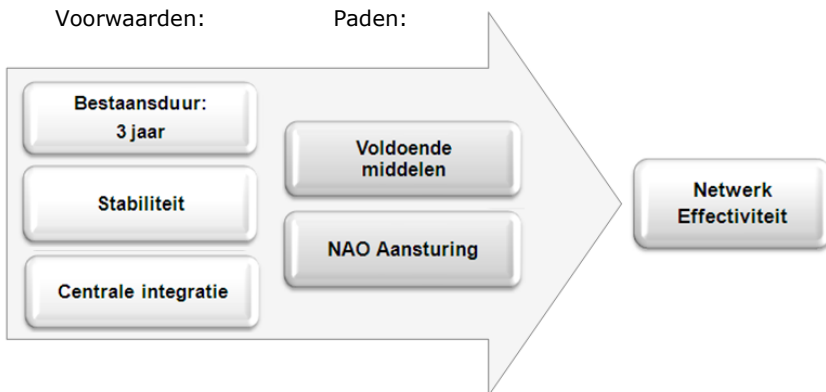
<sup>9</sup> Samen met Karen Geelhoed. Zie MA-thesen en interne rapporten die van hun hand verschenen.

en nazorg) en anderzijds de landelijke doelstelling van recidivereductie (5,8% in twee jaar).

In het vorige hoofdstuk is al opgemerkt dat de metingen voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op de percepties van de betrokken professionals. Het gaat hier dus om een subjectieve meting van effectiviteit. Doordat netwerkeffectiviteit hier wordt opgevat op drie niveaus (coördinatie van de samenwerking, doelrealisering van het netwerk en maatschappelijke impact), waarbij geen onderscheid is gemaakt tussen de respectieve niveaus (zoals in de research synthese wel gebeurt door resultaten in termen van maatschappelijke opbrengsten te onderscheiden van resultaten in de uitvoering) mogen we de effectiviteitsmaat van Mannak opvatten als een maat voor het algemeen functioneren van de veiligheidshuizen.

In een studie bij 39 veiligheidshuizen is nagegaan welke interne en externe factoren bijdragen aan de netwerkeffectiviteit. Hierbij is aangesloten bij het onderzoeksmodel van Provan en Milward (2001) en de aanvulling daarop van Provan en Kenis (2008). De wijze waarop dit onderzoek en de analyses zijn uitgevoerd is elders in dit rapport beschreven (hoofdstuk 1 en bijlage 4). Het onderzoek laat zien dat vijf factoren gerelateerd zijn aan de netwerkeffectiviteit van een veiligheidshuis. Het conceptueel model is hieronder weergegeven:

*Figuur 2 Voorwaarden voor en paden naar netwerkeffectiviteit (Mannak 2010)*



De onderzoeker hanteert in het onderzoek een 'configurationele benadering'. Dat wil zeggen dat hij rekening houdt met de mogelijkheid dat er verschillende wegen naar effectiviteit zijn. Om die reden onderscheidt hij ook *voorwaarden* voor effectiviteit en *paden* naar effectiviteit. De

voorwaarden zijn noodzakelijk om te komen tot netwerkeffectiviteit, de paden geven mogelijke wegen naar effectiviteit. De eerste voorwaarde voor effectiviteit is dat het veiligheidshuis tenminste drie jaar bestaat. De eerste jaren wordt er volgens de onderzoeker nog geen zichtbare impact gecreëerd.<sup>10</sup> Dit komt volgens hem onder meer omdat deze jaren nodig zijn om de samenwerking goed op poten te zetten. Daarnaast duurt het ook even voordat criminaliteitsreductie zichtbaar wordt. De stabiliteit van het netwerk is een tweede voorwaarde voor effectiviteit. Net als de vorige factor is deze conditie niet voldoende voor het boeken van resultaten, maar wel noodzakelijk. Als er sprake is van instabiliteit of onrust heeft dit een negatief effect op de effectiviteit. De derde voorwaarde is dat er sprake is van integratie van het netwerk. Deze kan op verschillende manieren worden bereikt. De ene methode is integratie door 'dichtheid': elke partner heeft contact met elke andere partner (waardoor bekendheid, vertrouwen, et cetera kan ontstaan). De tweede methode is integratie door 'centralisatie': het netwerk is georganiseerd rond een centrale persoon of organisatie die zorg draagt voor de verbindingen tussen onderdelen van het netwerk. Het onderzoek laat zien dat 'centrale integratie' een noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit is. De onderzoeker schrijft dit toe aan de complexiteit van de samenwerking in veiligheidshuizen. Deze maakt het volgens hem noodzakelijk dat de uitvoerenden in kleine, overzichtelijke clusters samenwerken, terwijl op centraal niveau wordt zorg gedragen voor de verbindingen tussen de clusters.

Naast de (noodzakelijke) voorwaarden voor effectiviteit onderscheidt de onderzoeker twee mogelijke paden naar effectiviteit. Deze lopen via de beschikbaarheid van middelen in het netwerk en de wijze waarop het wordt aangestuurd. Als een veiligheidshuis over voldoende middelen (financieel, personeel of materieel) beschikt en daarnaast voldoet aan de drie voornoemde voorwaarden, blijkt de samenwerking in de regel effectief te zijn.<sup>11</sup> Een tekort aan middelen bij de moederorganisaties kan ook een belemmering vormen voor de samenwerking. Eventuele tekorten in middelen kunnen echter worden ondervangen door de wijze waarop het netwerk wordt aangestuurd. Het onderzoek laat zien dat veiligheidshuizen die niet worden aangestuurd door een leidende organisatie (bijv. de gemeente of het OM), maar door een autonome Netwerk Administratieve Organisatie (een NAO), effectief blijken. Dan moet wel voldaan zijn aan de drie voornoemde voorwaarden. Een NAO komt vooral voor bij doorontwikkelde veiligheidshuizen en is specifiek -en alleen- gericht op het

---

<sup>10</sup> In zijn uitspraken verengt de onderzoeker het begrip 'netwerkeffectiviteit' tot criminaliteitsreductie. Hoe dit zich verhoudt tot de wijze waarop de meting van netwerkeffectiviteit heeft plaatsgevonden, is niet duidelijk. Hier is sprake van conceptuele verwarring.

<sup>11</sup> De hoeveelheid middelen is gerelateerd aan het aantal inwoners in het gebied dat het veiligheidshuis bestrijkt.

realiseren van de netwerkdoelen. Dit zou volgens de onderzoeker kunnen verklaren waarom deze constructie beter werkt dan aansturing vanuit één van de betrokken organisaties. Een bijkomend voordeel van de aansturing door een NAO is dat er een efficiencyvoordeel kan worden geboekt, omdat het netwerk met minder middelen toch succesvol kan worden aangestuurd.

### **3.5 Samenvatting en conclusie**

De conclusie van het vorige hoofdstuk was dat er aanwijzingen zijn dat de veiligheidshuizen resultaten boeken op het vlak van de uitvoering en opbrengsten van interventies. Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat deze resultaten allesbehalve gemakkelijk tot stand komen. Studies naar de resultaten van veiligheidshuizen die in de voorbije jaren zijn verricht bevatten zonder uitzondering lange lijsten met gesignaleerde knelpunten.

De meest genoemde knelpunten hebben betrekking op:

1. gebrekkige interne informatievoorziening
2. problemen met de deelname van de moederorganisaties
3. aansturing- en organisatieproblemen
4. de afwezigheid van relevante partijen in de samenwerking (m.n. GGZ en woningcorporaties)
5. het ontbreken van voldoende zorgvoorzieningen voor complexe doelgroepen
6. vage doelen en prestatieafspraken
7. gebrekkige interne en externe communicatie

Onderzoek waarin veiligheidshuizen of samenwerkingsverbanden op resultaten met elkaar worden vergeleken, onderstrepen het belang van enkele voorwaarden die hier als knelpunten benoemd zijn. Dit onderzoek laat zien dat het voor het welslagen van veiligheidshuizen onder meer van belang is dat gewerkt wordt met casusoverleggen waarin concrete beslissingen worden genomen over individuele gevallen. De kwaliteit van de samenwerking en de informatievoorziening blijken kritieke factoren. Ook de aansturing en regie komen in dit onderzoek als belangrijke succesfactoren voorbij, evenals de medewerking van relevante partijen en de beschikbaarheid van adequate voorzieningen.

Het model van Kenis helpt om te bepalen in hoeverre binnen een samenwerkingsverband sprake is van coördinatie op middelen, producten, cliënten en informatievoorziening. Naarmate deze coördinatie omvattender is, kan worden gesproken van een hogere operationele effectiviteit van het netwerk.



De theorie van Van Delden over het ontwikkelingsverloop van organisatienetwerken en de resultaatcondities die in verschillende fasen van ontwikkeling aan de orde zijn, lijkt goed te passen op de ontwikkeling van veiligheidshuizen. Nelissen heeft dit model toegepast op de ontwikkeling van de veiligheidshuizen in Limburg en komt aan de hand van dit model tot zeer passende beschrijvingen van succesfactoren en knelpunten in verschillende stadia van ontwikkeling. Hij verwacht op grond van dit model dat de verdieping en verbreding van de samenwerking die in de Limburgse veiligheidshuizen (en wellicht ook elders) aan de orde is, niet zonder slag of stoot zal verlopen. De ontwikkeling naar een meer geïntegreerde en duurzame vorm van samenwerking vereist extra inspanningen op tal van niveaus.

Mannak heeft drie voorwaarden benoemd waaraan veiligheidshuizen moeten voldoen willen ze effectief kunnen zijn: er moet sprake zijn van een zekere duurzaamheid (ze bestaan tenminste drie jaar), het netwerk kent stabiliteit (ofte wel afwezigheid van onrust of instabiliteit) en er is sprake van centrale integratie, dat wil zeggen dat een centrale persoon of organisatie zorg draagt voor de verbindingen in het netwerk. Dit zijn noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarden voor effectiviteit. Daarvoor is nodig dat het netwerk ook over voldoende middelen beschikt óf gebruik maakt van een autonome netwerk administratieve organisatie (NAO). Veiligheidshuizen die gebruik maken van een NAO blijken effectiever dan veiligheidshuizen waarbij één van de deelnemende organisaties optreedt als leidende organisatie.

## **4 Evaluatie van het onderzoek**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord. Deze heeft betrekking op de evaluatie van het beschikbare onderzoeksmateriaal. Deze evaluatie dient twee doelen. In de eerste plaats verschaft deze ons inzicht in de reikwijdte en de waarde van het beschikbare onderzoeksmateriaal. Daarnaast kan de evaluatie ook worden benut om lessen voor de toekomst te trekken. De veiligheidshuizen zijn immers nog volop in ontwikkeling, de research synthese moet worden beschouwd als een eerste inventarisatie van (onderzoek naar) resultaten.

De deelvragen worden in de achtereenvolgende paragrafen beantwoord. In paragraaf 4.2 gaat het om de meetbaarheid van de gestelde doelen. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de *coverage* van het onderzoek: wat is wel en wat is niet onderzocht? In paragraaf 4.4 wordt het beschikbare onderzoek vanuit een methodologisch perspectief geëvalueerd. De lessen voor de toekomst, de vierde en laatste deelvraag, worden niet in dit maar in het volgende hoofdstuk besproken. Dit hoofdstuk besluit met een samenvatting en conclusie (par. 4.5).

### **4.2 Meetbare doelen**

Meetbare doelen zijn belangrijk om de resultaten van veiligheidshuizen op een geldige manier vast te stellen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of de doelen die veiligheidshuizen zichzelf stellen voldoende meetbaar geformuleerd zijn om effectevaluatie mogelijk te maken.

Aangezien in dit onderzoek geen eigenstandige empirische dataverzameling plaatsvindt zal deze vraag worden beantwoord aan de hand van wat het beschikbare onderzoek hierover te zeggen heeft. In de quick scan van de veiligheidshuizen die Dammen et al. (2008) uitvoerden constateren de onderzoekers dat de doelstellingen per veiligheidshuis variëren, waarbij maatschappelijke en organisatiedoelen naast elkaar worden geformuleerd. Het maatschappelijk doel heeft meestal betrekking op het verhogen van de veiligheid, wat vervolgens op verschillende manieren wordt ingevuld. De onderzoekers noemen bijvoorbeeld de preventie en repressie van recidive, de aanpak van huiselijk geweld en het bieden van nazorg aan slachtoffers.

Vianen et al. (2008) onderzochten de doelen van een aantal veiligheidshuizen en constateerden dat deze over het algemeen niet voldoen

aan de SMART-criteria. Letterlijk stellen zij: 'de meeste veiligheidshuizen formuleren doelen op zodanige wijze dat niet kan worden nagegaan in hoeverre de doelen worden gehaald'. Daarnaast signaleren zij dat de meeste veiligheidshuizen niet systematisch bijhouden in hoeverre gestelde doelen worden behaald. Dit vloeit volgens Vianen et al. voort uit het feit dat veel doelen niet SMART geformuleerd zijn. Een minderheid van de veiligheidshuizen besteedt wel aandacht aan het meten van resultaten. Deze hebben meestal betrekking op de input-, throughput en output volumes.

In aanvulling op de waarnemingen van Vianen et al. kan hier worden vastgesteld dat de doelstellingen van veiligheidshuizen niet altijd even scherp worden geformuleerd. Dit begint bijvoorbeeld al bij de algemene informatiebrochure over veiligheidshuizen van het ministerie van Justitie (Vbbv 2010). Op de kaft lezen we dat onder meer de doelstellingen van de veiligheidshuizen worden beschreven, maar in het stuk zelf verdwaalt de lezer in de algemeenheden. Bijvoorbeeld deze: 'de veiligheidshuizen bieden de mogelijkheid in te spelen op [...] lokale bestuursculturen'. Concrete doelen worden niet of nauwelijks genoemd, wel impliciete doelen en meerwaarden, die verwijzen naar zowel operationele, bestuurlijke als maatschappelijke fenomenen. Vage doelstellingen worden ook als belangrijk knelpunt genoemd in de onderzoeken die tot nu toe zijn uitgevoerd naar de veiligheidshuizen.

Als het gaat om de maatschappelijke opbrengsten van veiligheidshuizen in termen van 'meer veiligheid' en 'verbeteringen op leefgebieden van cliënten', kan worden geconstateerd dat deze goed meetbaar te maken zijn. We hebben hiervan ook diverse voorbeelden in deze research synthese gezien. Het 'probleem' van deze doelen is niet zozeer dat ze niet meetbaar te maken zijn als wel dat het effect van het veiligheidshuis op het realiseren van sommige van deze doelen lastig kan zijn. Dit is echter een andersoortig probleem, waar in paragraaf 4.4 op ingegaan wordt. De efficiency van de uitvoering en de kosteneffectiviteit van veiligheidshuizen zijn moeilijk te meten, omdat hier nog allerhande conceptuele problemen om een oplossing vragen. Echter, het vaststellen van de financiële meerwaarde van veiligheidshuizen is weliswaar complex, maar geen onmogelijke opgave.

De kwantitatieve resultaten van de uitvoering, zijnde de gerealiseerde productievolumes en de verkorting van de doorlooptijden, leveren ook geen problemen op qua meetbaarheid. Uiteraard is het voor het meten van resultaten op deze vlakken wel noodzakelijk dat er adequate registraties voor handen zijn.

De betere kwaliteit van de gerealiseerde interventies en de kwaliteitstoename die het gevolg is van vroegtijdiger/beter signaleren en eerder interveniëren zijn moeilijker te kwantificeren dan de resultaten met

betrekking tot de hiervoor besproken doelen. Het is echter goed mogelijk om hiervoor kwalitatieve indicatoren te ontwikkelen. Hier moet echter nog wel een conceptuele 'slag' worden gemaakt. Overigens zien we dat in veel onderzoek de realisering van integrale, persoonsgerichte plannen van aanpak wordt gebruikt als een indicator voor de kwaliteit van de uitvoering. Dit is -zeker in dit stadium- een heel bruikbare indicator, omdat de realisering hiervan een meerwaarde creëert ten opzichte van een bestaande situatie van niet-samenwerken. Het is echter ook een beperkte indicator van de kwaliteit van de gerealiseerde interventie. Als de veiligheidshuizen langer opereren zou de behoefte kunnen ontstaan om de kwaliteit van de uitvoering fijnmaziger te gaan meten.

Om de resultaten van veiligheidshuizen in de toekomst adequaat vast te kunnen stellen zijn de volgende stappen wenselijk:

1. extern gerichte doelen worden onderscheiden van intern gerichte doelen;
2. de resultaten van veiligheidshuizen worden enkel bepaald op grond van de realisering van extern gerichte doelen (zoals in deze research synthese gebeurt);
3. de extern gerichte doelen kunnen betrekking hebben op de opbrengsten en uitvoering van de gepleegde interventies (de indeling in resultaten die in hoofdstuk 2 van dit rapport is gepresenteerd zou hiervoor een bruikbaar uitgangspunt kunnen zijn);
4. de gekozen externe doelen worden geoperationaliseerd aan de hand van concrete (en dus meetbare) indicatoren. (Vooral bij het vaststellen van de kwaliteit van de uitvoering vraagt dit om een nadere denkslag).

In de praktijk is een duidelijke behoefte aanwezig om de externe resultaten van het veiligheidshuis vast te kunnen stellen. In deze paragraaf is aangegeven dat hiervoor eigenlijk geen belemmeringen aanwezig zijn. Dat de meetbaarheid van de gestelde doelen een belangrijk thema in het veld is, heeft waarschijnlijk te maken met de conceptuele verwarring die bestaat ten aanzien van het antwoord op de vraag wat resultaten van veiligheidshuizen zijn. De in hoofdstuk 2 gepresenteerde indeling kan mogelijk een bijdrage leveren aan conceptuele verheldering. Deze indeling maakt duidelijk op welke vlakken veiligheidshuizen concrete resultaten kunnen boeken waar de buitenwereld iets van zal merken.

#### **4.3 Coverage van het onderzoek**

Wat is de *coverage* van het onderzoek dat nu beschikbaar is? Welke doelen zijn wel onderzocht, welke niet of in veel mindere mate? Voor de beantwoording van deze vraag worden de verschillende resultaatvelden

langsgelopen. De bespreking is gebaseerd op de studies die geïncludeerd zijn in de research synthese.

Er zijn aardig wat studies verschenen naar de maatschappelijke opbrengsten van veiligheidshuizen. Als het gaat om het verhogen van de veiligheid, het terugdringen van recidive en het realiseren van verbeteringen op leefgebieden van cliënten valt op dat de meeste studies betrekking hebben op veelpleger- en nazorgtrajecten. Er zijn daarnaast enkele studies waarin de effecten van het veiligheidshuis op de maatschappelijke veiligheid in het algemeen (dus ongedifferentieerd naar doelgroep of thema) is onderzocht. In hoeverre activiteiten met betrekking tot andere doelgroepen of thema's van invloed zijn op de maatschappelijke veiligheid of het welzijn van de cliënten is nagenoeg onbekend. Er is een zeer beperkt aantal studies beschikbaar naar de maatschappelijke opbrengsten van de jeugd- en huiselijk-geweldaanpak binnen de veiligheidshuizen. Bij de jeugdaanpak ligt de focus van het onderzoek op justitiële afdoeningen. Andere doelgroepen en thema's zijn in het onderzoek niet of nauwelijks aan de orde. Studies naar welzijns- en zorgverbeteringen die geboekt zijn bij cliënten zijn ook nog schaars.

Er zijn enkele studies gedaan naar de kosteneffectiviteit van veiligheidshuizen. Ook deze hebben voornamelijk betrekking op de veelplegeraanpak. Om inzicht te krijgen in de financiële meerwaarde van de veiligheidshuizen is wel verdergaand onderzoek nodig. In enkele studies is gemeld dat samenwerking in het veiligheidshuis efficiencyvoordelen oplevert, maar nergens zijn deze diepgaand onderzocht.

Studies naar andere maatschappelijke opbrengsten dan de hiervoor genoemde zijn niet aangetroffen. Kijkend naar wat Vianen et al. (2008) hierover zeggen, kan dit ook niet als een gemis worden beschouwd: het overgrote deel van de maatschappelijke doelen die veiligheidshuizen zichzelf stellen valt onder de voornoemde maatschappelijke opbrengsten. Onderzoek naar gerealiseerde productie(volumes) is in royale mate aanwezig, al zijn de beschrijvingen vaak nogal schetsmatig, omdat goede registraties doorgaans ontbreken. De aanname is dat veiligheidshuizen die langer bestaan meer gaan produceren. Dit geldt zeker voor de eerste jaren na de start. Of dit ook voor langere perioden geldt, is onbekend. Studies naar doorlooptijden zijn schaarser. Er zijn enkele onderzoeken gedaan naar de doorlooptijden bij justitiële casusoverleggen. Jeugd en één onderzoek maakt melding van de doorlooptijden in de veelplegeraanpak. In andere onderzoeken worden voornamelijk kwalitatieve uitspraken gedaan over de snellere afhandeling van zaken in het veiligheidshuis (op basis van indrukken die hierover bestaan bij de betrokken professionals). Het ligt voor de hand dat in beleidsstukken van de veiligheidshuizen (zoals in jaarverslagen en

dergelijke) meer gegevens over deze resultaten (productievolumes en doorlooptijden) te vinden zullen zijn, omdat deze resultaten zich relatief gemakkelijk laten meten.

De kwalitatieve aspecten van de uitvoering van interventies in het veiligheidshuis zijn vrij uitvoerig onderzocht. Bij dit onderzoek dienen wel enkele kanttekeningen te worden geplaatst. In de eerste plaats de kanttekening dat het in dit onderzoek gaat om de meest uiteenlopende indicatoren van kwaliteit. De tweede kanttekening is dat een aanzienlijk deel van deze indicatoren focust op interne processen in plaats van externe resultaten. De derde kanttekening is dat de kwaliteit in bijna alle gevallen alleen wordt vastgesteld op grond van wat de betrokken professionals er zelf over zeggen.

Er is, ten slotte, nauwelijks of geen inzicht in de langere-termijnontwikkelingen binnen veiligheidshuizen. Nelissen (2010) hint op het belang hiervan vanuit het idee dat in het ontwikkelingsverloop van veiligheidshuizen op verschillende momenten stagnaties kunnen optreden die overwonnen moeten worden. Onderzoek naar langer lopende ontwikkelingen binnen één of meer veiligheidshuizen ontbreekt vooralsnog.

#### **4.4 Waarde van beschikbare kennis**

Ten aanzien van de waarde van het onderzoek naar veiligheidshuizen kunnen de volgende waarnemingen worden gedaan.

Het beschikbare onderzoek laat een overwegende focus zien op processen en veel minder op resultaten. Ook binnen de geïncludeerde studies moeten uitspraken over resultaten (zoals in deze studie gedefinieerd) soms met een loep worden gezocht. Dit ligt om een aantal redenen voor de hand en moet vooral worden geduid tegen de achtergrond dat veel veiligheidshuizen in een opbouwstadium verkeren.

Door het ontbreken of de gebrekkige kwaliteit van gegevens is het geschetste beeld van de resultaten vaak nog brokkelig. Ontwikkelingen worden zelden geschetst.

Voor het beoordelen van de studies op methodologische kwaliteit is het van belang een onderscheid te maken tussen resultaten die zich (relatief) eenvoudig laten vaststellen en resultaten waarbij het verband met de inspanningen in het veiligheidshuis moeilijker te leggen is. In het algemeen kan hierover worden opgemerkt dat er nog weinig hoogwaardig onderzoek beschikbaar is naar de maatschappelijke opbrengst van veiligheidshuizen. In de meeste studies zijn beschrijvingen van resultaten gebaseerd op

waarnemingen van betrokken medewerkers. In een beperkt aantal studies is sprake van meerwaarde qua interne validiteit, doordat men bijvoorbeeld voor- en nametingen heeft verricht of veiligheidshuizen op kenmerken met elkaar vergelijkt. Longitudinale onderzoeksdesigns zijn echter schaars.

Bij het vaststellen van resultaten op het vlak van veiligheid/recidivevermindering is het van belang dat een directe koppeling wordt gelegd met de inspanningen van het veiligheidshuis. Onderzoek als dat van Arts en Ferwerda (2007) en De la Cousine (2010), waarin algemene criminaliteitsontwikkelingen worden gevolgd die men vervolgens probeert te koppelen aan inspanningen van het veiligheidshuis, kunnen in de toekomst beter achterwege blijven, omdat de causale attributie ('de gesignaleerde ontwikkelingen zijn een gevolg van de activiteiten in het veiligheidshuis') hier een te groot probleem vormt. Onderzoek naar hoe het specifieke groepen cliënten vergaat, zoals Oort en Schuurs (2009) en Nelissen (2010) hebben gedaan, biedt betere perspectieven.

Het beperkte onderzoek naar het realiseren van welzijnsverbeteringen bij cliënten toont redelijk overtuigend aan dat veiligheidshuizen op dit vlak resultaten kunnen boeken. Wat hier nog ontbreekt is het langere termijn perspectief, omdat de gesignaleerde verbeteringen alleen voor de korte termijn zijn vastgesteld. Daarnaast is het ook gewenst om meer inzicht te krijgen in de toegevoegde waarde van het veiligheidshuis ten opzichte van een situatie waarin deze samenwerking niet bestaat.

Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van veiligheidshuizen is complex. Het huidige onderzoek doet nog onvoldoende recht aan deze complexiteit. Hier spelen vooral conceptuele kwesties die om een oplossing vragen: wat zijn opbrengsten? Wat zijn kosten? En hoe kunnen deze posten geoperationaliseerd worden? Ten opzichte van het huidige onderzoek zijn zeker nog verbeterlagen denkbaar.

Onderzoek naar productievolumes en doorlooptijden stelt minder hoge methodologische eisen aan het onderzoek, omdat de resultaten op dit vlak gemakkelijk te attribueren zijn aan de activiteiten van het veiligheidshuis. Hier vormt de beschikbaarheid van adequate data (goede registraties) nog een *bottleneck*.

Onderzoek naar kwalitatieve verbeteringen op het vlak van de uitvoering van interventies is in royale mate beschikbaar. Veel van dit onderzoek is gebaseerd op het oordeel van betrokkenen hierover. Dit levert veel bruikbare inzichten op. Op termijn kan op dit vlak winst worden geboekt door de kwaliteit van de uitgevoerde interventies beter te indiceren en

daardoor te objectiveren, zodat bijvoorbeeld vergelijkingen in de tijd en tussen veiligheidshuizen mogelijk worden.

Een opvallende bevinding is dat professionals in de praktijk veel behoefte hebben aan inzicht in 'maatschappelijke effecten' van veiligheidshuizen,<sup>12</sup> terwijl veel onderzoek juist 'richting' processen gaat. Soms ook als *escape*, omdat het vaststellen van bijvoorbeeld veiligheidseffecten te moeilijk wordt geacht (zie bijv. Bruinsma et al. 2008, maar ook andere studies).

#### **4.5 Samenvatting en conclusie**

In dit hoofdstuk is het beschikbare onderzoeksmateriaal geëvalueerd. Hieruit zijn de volgende conclusies te trekken.

Effectonderzoek naar veiligheidshuizen hoeft niet te lijden onder meetproblemen. Alle belangrijke resultaatvelden kunnen in beginsel goed meetbaar worden gemaakt. Onderzoek dat in de afgelopen jaren is uitgevoerd naar veiligheidshuizen laat echter zien dat de doelstellingen en resultaatafspraken binnen veiligheidshuizen vaak op een zodanige manier zijn geformuleerd dat niet of moeilijk kan worden achterhaald of de doelen ook gerealiseerd worden. Om de effecten in de toekomst adequaat vast te kunnen stellen is het nodig dat veiligheidshuizen extern gerichte doelen formuleren die betrekking hebben op de opbrengsten of uitvoering van de gepleegde interventies. De indeling die in dit rapport wordt gepresenteerd biedt hiervoor mogelijk aanknopingspunten. Daarnaast is het van belang dat deze doelen worden geoperationaliseerd aan de hand van concrete (en dus meetbare) indicatoren.

Naar de veiligheidsopbrengsten van het veiligheidshuis, de gerealiseerde productievolumes en de kwaliteit van de uitvoering is inmiddels aardig wat onderzoek verricht. Veel onderzoek naar veiligheidseffecten heeft betrekking op de resultaten van nazorgtrajecten en de veelplegeraanpak. De aanpak van andere doelgroepen en thema's, zoals jeugd en huiselijk geweld, zijn veel minder onderzocht. Ook onderzoek naar welzijns- en zorgverbeteringen bij cliënten is nog schaars. Er zijn enkele onderzoeken gedaan naar de financiële meerwaarde van veiligheidshuizen, deze hebben vooral betrekking op de kosteneffectiviteit. Mogelijke efficiencyvoordelen in de uitvoering worden wel genoemd, maar zijn niet diepgaand onderzocht. Ook het onderzoek naar doorlooptijden is nog beperkt.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Dit bleek onder andere op de landelijke contactdag van de veiligheidshuizen in Maastricht op 30 september 2010, waar het thema 'de effectiviteit van veiligheidshuizen' was.

<sup>13</sup> De verwachting is wel dat met name ten aanzien van de kwantitatieve aspecten van de uitvoering (de gerealiseerde productie en de doorlooptijden) er meer gegevens



In veel onderzoek ligt de focus op processen en minder op resultaten. Dat geldt ook voor een belangrijk deel van de geïnccludeerde studies. Door het ontbreken van goede gegevens is het geschetste beeld van de resultaten bovendien vaak brokkelig. De wetenschappelijke kwaliteit van de meeste studies is bescheiden. Er zijn nauwelijks hoogwaardige onderzoeksdesigns gebruikt en beschrijvingen van resultaten zijn vaak gebaseerd op waarnemingen van betrokken medewerkers. Een klein aantal studies scoort hoger op interne validiteit. Met uitzondering van het onderzoek naar productievolumes en doorlooptijden, geldt dat de gebruikte onderzoeksdesigns vaak tekortkomingen kennen op het vlak van beschrijving van resultaten en/of causale attributie. Met andere woorden, de beschrijving van de resultaten is niet helemaal deugdelijk of de toekenning van deze resultaten aan de inspanningen van het veiligheidshuis is 'twijfelachtig'. Onderzoek naar productievolumes en doorlooptijden kent deze problemen in mindere mate, omdat de complexiteit van beschrijving en evaluatie (causale attributie) hier veel geringer is.

---

beschikbaar zullen zijn in beleidsstukken van veiligheidshuizen (zoals jaarverslagen en andere verantwoordingsdocumenten). Deze zijn hier niet beschreven.

## **5 Concluderende opmerkingen en lessen voor de toekomst**

De studies die tot nu toe naar veiligheidshuizen zijn verricht hebben in meerderheid een intern gerichte focus: beschreven wordt hoe het eraan toegaat in het veiligheidshuis, wie wat doet, hoe zaken georganiseerd zijn en tegen welke problemen men zoal aanloopt. Als er al onderzoek wordt gedaan naar resultaten geschiedt dit vaak door de betrokken professionals en managers te vragen naar hun ideeën hierover. Onderzoek dat verder gaat dan een dergelijke zelfevaluatie is nog schaars. Bij het interpreteren van de onderzoeksresultaten dient deze beperking nadrukkelijk in het oog gehouden te worden.

Niettemin kunnen we op basis van het beschikbare onderzoek wel een beeld vormen van hoe het de veiligheidshuizen vergaat. Dit beeld is positief. Er zijn veel aanwijzingen dat veiligheidshuizen leiden tot verbeteringen op het vlak van de uitvoering van interventies. Daarnaast zijn er ook enkele aanwijzingen dat sprake is van maatschappelijke opbrengsten op het vlak van veiligheid en het welzijn van cliënten.

Tegelijkertijd maakt het onderzoek duidelijk dat deze resultaten niet gemakkelijk worden bereikt. Er moeten veel obstakels overwonnen worden. Sommige veiligheidshuizen slagen hierin, andere niet of in mindere mate. Uit het onderzoek kunnen geen betrouwbare indicaties worden afgeleid over het aandeel van veiligheidshuizen dat succesvol is. Dat is in dit stadium niet goed vast te stellen.

Wat ook moeilijk uit de beschikbare studies kan worden afgeleid zijn algemene conclusies over 'waar' of 'door wie of wat' nu precies de resultaten worden geboekt. Zijn dit de veiligheidshuizen? De casuoverleggen die in het veiligheidshuis zijn ondergebracht (en die ook zonder veiligheidshuis kunnen functioneren)? De moederorganisaties waar het uitvoerende deel van de werkzaamheden voor het belangrijkste deel ligt? Of zijn het de toegepaste methodieken?

De algemene indruk is dat wanneer veiligheidshuizen langer bestaan, ze doorgaans ook meer resultaten gaan boeken. Of het hier gaat om een effect dat ook op langere termijn blijft bestaan, is niet duidelijk. Wat wel duidelijk is, dat dit geen aanname vooraf mag zijn: het onderzoek laat voorbeelden zien van veiligheidshuizen die al wat langer bestaan en enkele jaren 'goed gedraaid' hebben, maar dan moeite krijgen om de dienstverlening op peil te houden, omdat -soms als gevolg van aanvankelijk succes- partijen uit de samenwerking stappen, middelen worden ingetrokken, een bindende persoon vertrekt, et cetera. Van Delden (2009) maakt duidelijk dat

verduurzaming van een organisatienetwerk na de startfase een cruciale én problematische fase is. In het verlengde hiervan kan men de vraag stellen of de knelpunten die in de startfase van de veiligheidshuizen zo'n prominente rol spelen, zullen verdwijnen naarmate ze langer bestaan of dat ze plaatsmaken voor andere knelpunten.

Dit vraagstuk is om nog een reden van belang, omdat de veiligheidshuizen die al wat langer bestaan vaak *bottom up* tot stand zijn gekomen (vanuit de uitvoering en reagerend op lokale problematiek), terwijl de veiligheidshuizen die meer recent zijn opgericht vaker *top down* tot stand zijn gekomen (vanuit 'bestuurlijke noodzaak'). Verschillende studies maken duidelijk dat hier een andere dynamiek speelt en ook andere problemen, in het kort: bij *bottom up* georganiseerde netwerken is doorgaans sprake van enthousiasme op de werkvloer, maar is de bestuurlijke inbedding niet altijd op orde, terwijl bij *top down* georganiseerde netwerken de problemen zich vaker op het niveau van de uitvoering afspelen. Het huidige onderzoek is vooral gebaseerd op de al langer bestaande veiligheidshuizen. Of dit onderzoek ook bruikbare inzichten biedt voor de recent opgerichte veiligheidshuizen is dus de vraag.

De eerste resultaten van veiligheidshuizen zijn, ondanks alle problemen en knelpunten die in de praktijk aan de orde zijn, positief te noemen. Toch moeten we hierbij ook kanttekeningen plaatsen. De kwaliteit en kwantiteit van het beschikbare onderzoek is nog beperkt. De maatschappelijke opbrengsten die zijn geconstateerd hebben vooral betrekking op veelpleger- en nazorgtrajecten. Over de resultaten ten aanzien van andere doelgroepen en thema's weten we nog weinig of niets.

Maar ook de resultaten ten aanzien van veelplegers dienen kritisch beoordeeld te worden. De recidivedalingen die het gevolg zijn van de veelplegeraanpak vloeien voor een belangrijk deel voort uit het zogenaamde insluitings- of incapacitatie-effect van de ISD-maatregel. In enkele onderzoeken naar veiligheidshuizen wordt verondersteld dat de zorg- en behandeltrajecten een toegevoegde waarde hebben, maar dit is nog niet overtuigend aangetoond. Er is meer en vooral hoogwaardig onderzoek nodig om hierover uitsluitsel te kunnen geven.

Een ander punt dat in dit verband genoemd kan worden is dat in een deel van het onderzoek sprake is van *sympathy bias* van de kant van onderzoekers. We kunnen deze *bias* onder meer afleiden uit de neiging van onderzoekers een positieve draai te geven aan negatieve uitkomsten, het benadrukken van de (nog niet gerealiseerde) potentie of het simpelweg pleiten voor de goede zaak: het veiligheidshuis. De sympathie van onderzoekers ten aanzien van enthousiaste professionals die in een vaak

ingewikkelde situatie er het beste van proberen te maken, is in een aantal onderzoeken duidelijk merkbaar.

Een laatste punt ten aanzien van het vaststellen van resultaten van veiligheidshuizen betreft het ronduit vage gebruik van termen als meerwaarde, succes en effectiviteit. Deze termen kan men op veel plaatsen in de literatuur aantreffen. In (te) veel gevallen doen de onderzoekers geen moeite deze termen van een heldere begripsinhoud te voorzien, waardoor het gissen is waarover men nu precies spreekt als deze termen worden gebruikt. Vooral de term meerwaarde is problematisch: meerwaarde voor wie? En ten opzichte van wat? Vaak vinden we geen begin van een antwoord op deze vragen.

Dit thema verwijst naar een dieperliggend probleem dat in veel onderzoek naar veiligheidshuizen aan de orde is: conceptuele onduidelijkheid ten aanzien van doelen en resultaten. In de inleiding van dit rapport werd al aangegeven dat in een aantal studies de effectiviteit of het resultaat van een veiligheidshuis wordt gemeten aan de hand van ideeën die hierover bij professionals leven. Als zij zaken benoemen die goed lopen, is het veiligheidshuis dus effectief. Onderzoekers signaleren in veel gevallen dat veiligheidshuizen te vaag zijn over doelen en resultaten.

Aanvullend op het vorige kan worden geconcludeerd dat het zowel voor veiligheidshuizen als hun onderzoekers van belang is de blik naar buiten gericht te houden. Er is in het onderzoek een duidelijke neiging zichtbaar om de blik naar binnen te richten, op kwesties als de aansturing, de organisatie, de processen, de informatievoorziening, et cetera. Dit ligt om een aantal redenen ook voor de hand: de veiligheidshuizen zelf kampen -zeker in de startfase- met veel 'interne thematiek' en voor onderzoekers is het gemakkelijker deze interne processen te beschrijven dan de resultaten ervan vast te stellen. Voor de langere termijn is het echter van belang dat de externe doelen meer prominent in beeld komen en dat deze een concrete invulling krijgen, zodat informatievere uitspraken gedaan kunnen worden over de maatschappelijke effecten van veiligheidshuizen.



## Aangehaalde literatuur

(exclusief studies naar veiligheidshuizen, zie hiervoor bijlage 1)

- Brinkman, B., C. Voetee, B. Prinsen, and M. de Baat. 2010. *Jeugdketens sluitend verbinden; de samenwerking Zorg- en adviesteam, Centrum voor Jeugd en Gezin, Veiligheidshuis*. Den Haag: Ministeries van Justitie en BZK, Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen.
- Dammen, R., L.P. van der Varst, E. Bervoets, J. Dobbelaar, V.J. Bolhuis, and T. Luiten. 2008. *Quick scan Veiligheidshuizen*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Delden, P.J. van. 2009. *Samenwerking in de publieke dienstverlening; Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon.
- Farrington, David P., Denise C. Gottfredson, Lawrence W. Sherman, and Brandon C. Welsh. 2002. "The Maryland Scientific Methods Scale." in *Evidence-Based Crime Prevention*, edited by L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, and D. L. MacKenzie. New York: Routledge.
- Haan, W.J.M. de. 1997. *Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid; een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kleemans, Edward, Carolien Klein-Haarhuis, Frans Leeuw, and Marianne van Ooyen-Houben. 2007. "Law enforcement interventions in the Netherlands: mapping interventions and 'browsing' for evidence." *Evidence & Policy* 3:487-504.
- Kleiman, W.M. and N. Kuyvenhoven. 1997. *Een netwerk als vangnet? Een procesomschrijving van preventieprojecten gericht op een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Klein-Haarhuis, C. and F.L. Leeuw. 2004. "De reconstructie van programmatheorieën; beschikbare methoden en een toepassing op het anti-corruptie-programma van de Wereldbank." *Justitiele Verkenningen* 30:11-30.
- Kenis, P. N., & Oerlemans, L. A. G. (2008). The Social Network Perspective: Understanding the Structure of Cooperation. In S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Smith-Ring (Eds.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Leeuw, Frans L. 2003. "Reconstructing Program Theories; Methods Available and Problems to be Solved." *American Journal of Evaluation* 24:5-20.
- Luykx, F. and M. Grapendaal. 1999. *Justitie in de Buurt; Een evaluatie van vier experimenten*. Den Haag: WODC.
- Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Terpstra, J. and I. Bakker. 2002. *Met recht lokaal; Evaluatie van Justitie in de Buurt*. Enschede: IPIT.
- VbbV. 2010. *Veiligheidshuizen; Achtergronden, doelstellingen, borging en verdere ontwikkeling*. Den Haag: Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen van Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Vianen, R.T. van, C. Hoogeveen, G.J. Slump, G.M. Maaskant, and A.M. Persoon. 2008. *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl; Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen*. Woerden/Den Haag: Van Montfoort/WODC.
- Vollaard, B. (2010). *The Crime-Reducing Effect of Sentence Enhancements for Repeat Offenders (paper)*. Tilburg: CentER, Tilburg University.
- Weggelaar, A. and L. Gunther-Moor. 2009. "Integraal veiligheidsbeleid regionaliseert!" Dordrecht/Utrecht: SMVP/CCV.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Groslijst studies Veiligheidshuizen

Sluitingsdatum: 1-11-2010

### Externe rapporten (n=40)

- Arts, N. and H. Ferwerda. 2007. "De Haagse veelplegeraanpak doorgelicht." Beke, Arnhem.
- Bakker, I. 2009. "Van goede wil en samenwerking; een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers." NICIS Institute, Den Haag.
- Balogh, L.D., M.Y. Bruinsma, and J.A. Moors. 2008. "Ingrijpen bij dreigend crimineel of overlastgevend gedrag van jongeren." IVA Beleidsonderzoek en Advies, Tilburg.
- Barlingen, M. van and N. Hillhorst. 2007. "Eindevaluatie twee jaar Ketenunit Amsterdam." DSP-groep BV, Amsterdam.
- Borgman, M. and R. de Jong. 2005. "Evaluatie Veiligheidshuis Tilburg 2005; 'Doorgaan op de goede weg, met meer sturing'." Gemeente Tilburg, Afdeling Beleidscontrol en Instrumentatie, Tilburg.
- Bruinsma, M., J. van Haaf, and R. Pranger. 2008. "Evaluatie casusoverleggen Veelplegers en Jeugd." IVA Beleidsonderzoek en Advies, Tilburg.
- Cornelissens, A. and H. Ferwerda. 2009. "JIT: een interventie met PIT? Jeugd Interventie Team in Vlissingen: methodiek en opbrengsten." Beke, Arnhem.
- Cousine, N. de la. 2010? "De veelplegeraanpak in de regio Utrecht; een onderzoek naar de effectiviteit." Openbaar Ministerie, Utrecht.
- Dammen, R., L.P. van der Varst, E. Bervoets, J. Dobbelaar, V.J. Bolhuis, and T. Luiten. 2008. "Quick scan Veiligheidshuizen." COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag.
- Ferwerda, H.B. and A.Ph. van Wijk. 2001. "Justitie in de Buurt gevolgd; een bewonersonderzoek in Klarendal en St. Marten; 0-meting februari 2001." Beke, Arnhem.
- Fijnaut, C., H. Boutellier, J. van Riessen, and M. van den Bos. 2008. "Veel te winnen! (Verslag visitatie; vertrouwelijk)." Visitatiecommissie Veiligheid Eindhoven, Eindhoven.
- Gemeente-Breda. 2010. "Effectiviteit Justitieel Casemanagement." Gemeente Breda, SSC Onderzoek en Informatie, Breda.
- Gessel, Maria van. 2009. "De kwaliteit van samenwerking; Evaluatie van het convenant Persoonsgerichte aanpak Veiligheidshuis en OGGZ (District Sittard, regio Westelijke Mijnstreek)." Maria van Gessel Advies, Sittard-Geleen.
- Haaf, J. van, C. Hoogeveen, and M. Bruinsma. 2010. "Evaluatie Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf." IVA Beleidsonderzoek en Advies, Tilburg.
- Hulsen, H. and H. Moors. 2009. "Over eigen grenzen heen: een onderzoek naar het Veiligheidshuis Midden-Limburg." SMVP/Avans Hogeschool, Dordrecht/Den Bosch.
- Kruize, A., J. Snippe, and B. Bieleman. 2008. "Monitor 2008 veelplegers Twente." Intraval, Groningen/Rotterdam.
- Kruihof, S., E. Langeveld, L. Rubrech, P.J. Vincent, R.A. Visser, and J.P. van der Leun. 2010. "Het veiligheidshuis Den Haag in de praktijk: Een verkennende studie naar de mogelijkheden tot evaluatie." Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Leiden.
- Mannak, R. 2010. "De effectiviteit van Veiligheidshuizen; Onderzoekssamenvatting (ongepubliceerd document UvT)." Universiteit van Tilburg/IVA Beleidsonderzoek en Advies, Tilburg.
- Mannak, R. and K. Geelhoed. 2010. "De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Een totaalbeschouwing; Casusverslag Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf." IVA/Tilburg University, Tilburg.
- . 2010. "De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Een totaalbeschouwing; Casusverslag Veiligheidshuis district Bergen op Zoom." IVA/Tilburg University, Tilburg.



- 2010. "De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Een totaalbeschouwing; Casusverslag Veiligheidshuis Enschede." IVA/Tilburg University, Tilburg.
- 2010. "De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Een totaalbeschouwing; Casusverslag Veiligheidshuis Heerlen." IVA/Tilburg University, Tilburg.
- 2010. "De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Een totaalbeschouwing; Casusverslag Veiligheidshuis Noord-Limburg." IVA/Tilburg University, Tilburg.
- 2010. "De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Een totaalbeschouwing; Casusverslag Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch." IVA/Tilburg University, Tilburg.
- 2010. "De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Een totaalbeschouwing; Samenvatting " IVA/Tilburg University, Tilburg.
- Nelissen, P. Ph. 2007. "Kompas voor de Veiligheidshuizen Limburg." Nelissen Onderzoek & Advies, Maastricht.
- 2008. "Tussentijdse evaluatie Veiligheidshuisontwikkeling Limburg." Nelissen Onderzoek & Advies, Maastricht.
- 2009. "Tweede tussenrapportage Veiligheidshuizen Limburg; de werking en werkzaamheid van de persoonsgerichte aanpak; een kwantitatieve beschrijving en analyse." Nelissen Onderzoek & Advies, Maastricht.
- 2010. "Vastpakken en niet meer loslaten; Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen." Nelissen Onderzoek & Advies, Maastricht.
- Oort, F. and T. Schuurs. 2009. "Effectmeting Nazorg Zeer Actieve Veelplegers Rivierenland." Radar Advies, Amsterdam.
- Poppel, J.W.M.J. van, R. Pranger, K.S.Veenma, M.Y. Bruinsma, and P. Boekhoorn. 2005. "Evaluatie Justitieel Casusoverleg Jeugd." IVA Beleidsonderzoek en Advies, Tilburg.
- Snippe, J., C. Ogier, and B. Bieleman. 2006. "Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: justitieel traject." Intraval, Groningen/Rotterdam.
- Snippe, J., R. van der Stoep, M. van Zwieten, and B. Bieleman. 2006. "Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: nazorgtraject." Intraval, Groningen/Rotterdam.
- Tops, P. and et. al. 2006. "Veiligheid: iedereen een zorg? Verslag van de Visitatiecommissie Veiligheidsbeleid in Tilburg (juni 2006)." Visitatiecommissie Veiligheidsbeleid in Tilburg, Tilburg.
- Twynstra-Gudde. 2008. "Ketenunits Amsterdam (Strategische heroriëntatie ketenunits Amsterdam." Twynstra en Gudde, Amersfoort.
- 2009. "Veiligheidshuizen en Centra voor Jeugd en Gezin: 'Samen voor jeugd die problemen heeft en geeft'. Het verbinden van cruciale samenwerkingsverbanden." Twynstra en Gudde, Amersfoort.
- Verhagen, G. and H. Ferwerda. 2004. "Justitie in de Buurt gevolgd; Effectmeting onder de inwoners van Veldhuizen A in Ede." Beke, Arnhem.
- Vianen, R.T. van, C. Hoogveen, G.J. Slump, G.M. Maaskant, and A.M. Persoon. 2008. "Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl; Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen." Van Montfoort/WODC, Woerden/Den Haag.
- Weijers, I., K. Hepping, and M. Kampijon. 2010. "Jeugdige veelplegers." SWP, Amsterdam.
- Zwieten, M. van and B. Bieleman. 2009. "Monitor 2009 Huiselijk geweld Twente." Intraval, Groningen/Rotterdam.

### **Interne rapporten (n=7)**

- Hal, M. van. 2008. "Een palet van partners; Evaluatie van het veiligheidshuis Noord-Limburg 2007." Veiligheidshuis Noord-Limburg, Venlo.
- Jong, A. de and M. Sturm. 2010. "De meerwaarde van de Twentse veiligheidshuizen." Stuurgroep uitrol veiligheidshuizen Twente, Enschede.
- Veiligheidshuis-District-Bergen-op-Zoom. 2007. "Kwalitatieve evaluatie 2006-2007; 'we zijn het papier voorbij, voor ons staat de mens centraal.'" Veiligheidshuis District Bergen op Zoom, Bergen op Zoom.
- 2007. "Kwantitatieve evaluatie 2006-2007; 'De prestaties van de keten zijn groter dan de som van de samenwerkende partners'." Veiligheidshuis District Bergen op Zoom, Bergen op Zoom.
- Veiligheidshuis-Maas-en-Leijgraaf. 2009. "Evaluatie casusoverleg nazorg ex-gedetineerden district Maasland voor de gemeenten Oss, Lith, Bernheze en Maasdonk 2008." Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf, Oss.

- . 2010. "Van nazorg naar voorzorg; evaluatie 2009 en Activiteitenplan 2010 [Thema Nazorg ex-gedetineerden]." Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf, Oss.
- Veiligheidshuis-Noord-Limburg. 2010. "Veiligheidshuis Noord-Limburg 2007-2009; Verantwoording Provincie Limburg." Veiligheidshuis Noord-Limburg, Venlo.

#### **MA-thesen en stage-onderzoeken (n=5)**

- Geelhoed, K. 2010. "The Effectiveness of Dutch Crime Prevention Networks: A Contextual Approach (MA-Thesis)." IVA, Tilburg University, Tilburg.
- Kesteren, R. van. 2010. "Factoren die bijdragen aan effectiviteit justitieel casemanagement (MA-stage)." Arbeids- en Organisationspsychologie, Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Mannak, R.S. 2010. "The Effectiveness of Dutch Crime Prevention Networks: A Management Approach (MA-Thesis)." IVA, Tilburg University, Tilburg.
- Stienen, W. 2008. "Productafspraken in veiligheidshuizen (MA-thesis)." Public Management, Universiteit Twente, Enschede.
- Wauben, J. 2005. "Omgevingsbericht OM; het Openbaar Ministerie lokaal aanwezig; succesbepalende factoren en lokale organisatievormen (MA-thesis)." Public Management, Universiteit Twente, Enschede.

#### **BA-thesen en stage-onderzoeken (n=7)**

- Bloemzaad, J. and M. Gardeniers. 2007. "Veiligheidshuizen in Brabant; een verkenning (BA-thesis)." Bestuurskunde, Avans Hogeschool, Den Bosch.
- Borgh, N. van der. 2008. "Veiligheidshuis Midden-Limburg; een onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van het Veiligheidshuis Midden-Limburg medio 2008 (BA-stage)." Integrale Veiligheid, Hogeschool Utrecht, Utrecht.
- Brevé, B. 2009. "Resultaten van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van veelplegers in het Veiligheidshuis Breda (BA-thesis)." Rechten, Juridische Hogeschool Avans-Fontys, Tilburg.
- Knapen, S. 2009. "Veiligheidshuis Midden-Limburg; Onderzoek naar de samenwerking tussen partners van het veiligheidshuis (BA-stage)." BA-stage Thesis, Avans Hogeschool, Den Bosch.
- Lugt, R. van der. 2009. "Altijd hetzelfde liedje? Een onderzoek naar de aanpak van veelplegers binnen het Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf (BA-stage)." Integrale Veiligheid, Avans Hogeschool, Den Bosch.
- Scheffelaar-Klots, B. 2008. "Samenwerken aan veiligheid: Wat kunnen we nu écht doen? (BA-thesis)." Rechten, Juridische Hogeschool Avans-Fontys, Tilburg.
- Schurink, E. 2008. "Tussen wal en schip?! Een casusgerichte afstemming voor jongeren van 18-23 jaar; mogelijk of niet? (BA-thesis)." Rechten, Juridische Hogeschool Avans/Fontys, Tilburg.

## Bijlage 2 Afbakening relevante studies

Bibliografische gegevens			Afbakenings- en selectiecriteria							Selectie	
Studie	Jaar	Type studie	BA-thesis	Deel-studie	JIB-nwe stijl	Empirisch	Resultaten	Voorwaarden	Duurzaamheid	Inclusie	Reden niet-includeren/ Bijzonderheden
<b>EXTERNE RAPPORTEN</b>											
Arts, N. and H. Ferwerda	2007	extern			x	x	x	x	x	Ja	
Bakker, I.	2009	extern			x	x	x	x	x	ja	
Balogh, L.D., M.Y. Bruinsma, and J.A. Moors	2008	extern				x	x		x	nee	geen JIB-nwe stijl
Barlingen, M. van and N. Hillhorst	2007	extern			x	x	x	x	X	ja	
Borgman, M. and R. de Jong	2005	extern			x	x	x	X	x	ja	
Bruinsma, M., J. van Haaf, and R. Pranger	2008	extern			x	x	x	x	x	ja	
Cornelissens, A. and H. Ferwerda	2009	extern				x	x	x	x	nee	geen JIB-nwe stijl
Cousine, N. de la	2010	extern			x	x	x	x	x	ja	
Dammen, R., L.P. van der Varst, E. Bervoets, J. Dobbelaar, V.J. Bolhuis, and T. Luiten	2008	extern			x	x		x	x	nee	geen resultaten
Ferwerda, H.B. and A.Ph. van	2001	extern				x				nee	geen JIB-nwe stijl, geen

Wijk											resultaten/voorwaarden, startfase
Fijnaut, C., H. Boutellier, J. van Riessen, and M. van den Bos	2008	extern			x			x	x	nee	geen empirisch onderzoek, geen resultaten
Gemeente-Breda	2010	extern			x	x	x		x	ja	
Gessel, M. van	2009	extern			x	x	x	x	x	ja	
Haaf, J. van, C. Hoogeveen, and M. Bruinsma	2010	extern			x	x	x	x	x	ja	
Hulsen, H. and H. Moors	2009	extern			x	x	x	x		nee	startfase
Kruihof, S., E. Langeveld, L. Rubrech, P.J. Vincent, R.A. Visser, and J.P. van der Leun	2010	extern			x	x	x	x		nee	startfase
Kruize, A., J. Snippe, and B. Bieleman	2008	extern				x			x	nee	Geen JIB-nwe stijl, geen resultaten
Mannak, R.	2010	extern			x	x	x	x	x	ja	
Mannak, R. and K. Geelhoed(Maas & Leijgraaf)	2010	extern		x						nee	deelstudie
Mannak, R. and K. Geelhoed (Bergen op Zoom)	2010	extern		x						nee	deelstudie
Mannak, R. and K. Geelhoed (Enschede)	2010	extern		x						nee	deelstudie
Mannak, R. and K. Geelhoed (Heerlen)	2010	extern		x						nee	deelstudie

Mannak, R. and K. Geelhoed (Noord-Limburg)	2010	extern		x						nee	deelstudie
Mannak, R. and K. Geelhoed (’s-Hertogenbosch)	2010	extern		x						nee	deelstudie
Mannak, R. and K. Geelhoed (samenvatting)	2010	extern		x						nee	deelstudie
Nelissen, P. Ph	2007	extern		x						nee	deelstudie
Nelissen, P. Ph	2008	extern		x						nee	deelstudie
Nelissen, P. Ph	2009	extern		x						nee	deelstudie
Nelissen, P. Ph	2010	extern			x	x	x	x	x	ja	
Oort, F. and T. Schuurs	2009	extern			x	x	x	x	x	ja	
Poppel, J.W.M.J. van, R. Pranger, K.S.Veenma, M.Y. Bruinsma, and P. Boekhoorn	2005	extern			x	x	x	x	x	ja	
Snippe, J., C. Ogier, and B. Bieleman	2006	extern			x	x	x	x		ja	startfase, maar inclusie ogv reikwijdte onderzoek
Snippe, J., R. van der Stoep, M. van Zwieten, and B. Bieleman	2006	extern			x	x	x	x		ja	startfase, maar inclusie ogv reikwijdte onderzoek
Tops, P. and et. al	2006	extern			x			x	x	nee	geen empirisch onderzoek, geen resultaten
Twynstra-Gudde	2008	extern			x		x	x	x	nee	geen empirisch onderzoek

Twynstra-Gudde	2009	extern								nee	geen JIB-nwe stijl, geen empirisch onderzoek, geen resultaten/voorwaarden, startfase
Verhagen, G. and H. Ferwerda	2004	extern			x	x	x	x	x	nee	geen JIB nwe stijl
Vianen, R.T. van, C. Hoogeveen, G.J. Slump, G.M. Maaskant, and A.M. Persoon	2008	extern		x	x	x	x	x	x	ja	
Weijers, I., K. Hepping, and M. Kampijon	2010	extern			x		x	x	x	nee	geen JIB-nwe stijl, geen resultaten
Zwieten, M. van and B. Bieleman	2009	extern			x					nee	geen JIB-nwe stijl, geen resultaten/voorwaarden
<b>INTERNE RAPPORTEN</b>											
Hal, M. van	2008	intern		x	x	x				nee	geen duurzaamheid
Jong, A. de and M. Sturm	2010	intern		x	x	x				ja	startfase, maar inclusie ogv reikwijdte onderzoek
Veiligheidshuis-District-Bergen-op-Zoom (kwalitatief)	2007	intern		x	x	x	x	x	x	ja	
Veiligheidshuis-District-Bergen-op-Zoom (kwantitatief)	2007	intern		x	x	x	x	x	x	ja	
Veiligheidshuis-Maas-en-Leijgraaf	2009	intern	x							nee	deelstudie

Veiligheidshuis-Maas-en-Leijgraaf	2010	intern			x	x	x		x	ja	
Veiligheidshuis-Noord-Limburg	2010	intern			x	x	x	x	x	ja	
<b>MA-THESEN</b>											
Geelhoed, K	2010	ma		x						nee	deelstudie
Kesteren, R, van	2009	ma				x	x	x		nee	geen JIB-nwe stijl
Mannak, R.S	2010	ma		x						nee	deelstudie
Stienen, W	2008	ma				x				nee	geen JIB-nwe stijl
Wauben, J	2005	ma						x		nee	geen JIB nwe stijl, geen empirisch onderzoek
<b>BA-THESEN</b>											
Bloemzaad, J. and M. Gardeniers	2007	ba	x							nee	ba-thesis
Borgh, N. van der	2008	ba	x							nee	ba-thesis
Brevé, B	2009	ba	x							nee	ba-thesis
Knapen, S	2009	ba	x							nee	ba-thesis
Lugt, R. van der	2009	ba	x							nee	ba-thesis
Scheffelaar-Klots, B	2008	ba	x							nee	ba-thesis
Schurink, E	2008	ba	x							nee	ba-thesis

### Bijlage 3 Beschrijving van studies en inclusiecriteria

#### Deel 1: Bibliografische gegevens en onderzoeksvragen

Bibliografische gegevens			Onderzoeksvragen			
Studie	Jaar	Type	Onderzoekseenheden	Focus doelgroep/ -probleem	Resultaat- Gebieden	Slaag-/ faalfactoren benoemd
<b>EXTERNE RAPPORTEN</b>						
Arts, N. and H. Ferwerda	2007	extern	1 casusoverleg en 1 OGGZ overleg (Den Haag)	zeer actieve veelplegers (meerderjarig)	outcome, output, throughput	ja
Bakker, I.	2009	extern	3 justitiële casusoverleggen en 1 uitvoeringsoverleg (in 4 steden, 2 centraal, 2 decentraal)	zeer actieve veelplegers (meerderjarig)	throughput	ja
Barlingen, M. van and N. Hillhorst	2007	extern	5 ketenunits (Amsterdam)	jeugd	output, throughput, input	ja
Borgman, M. and R. de Jong	2005	extern	1 veiligheidshuis (Tilburg)	geen (algemene evaluatie)	outcome, throughput, input	ja
Bruinsma, M., J. van Haaf, and R. Pranger	2008	extern	9 casusoverleggen jeugd, harde-kernjongeren en veelplegers (in 4 gemeenten van arrondissement Breda)	jeugd, veelplegers	throughput	ja
Cousine, N. de la	2010	extern	1 samenwerkingsverband (Utrecht)	zeer actieve veelplegers (meerderjarig)	outcome	nee
Gemeente-Breda	2010	extern	2 justitiële casusoverleggen (Breda en 's-Hertogenbosch)	veelplegers	outcome	nee



Gessel, M. van	2009	extern	1 samenwerkingsverband voor persoonsgerichte aanpak (district Sittard, regio Westelijke Mijnstreek)	Diverse doelgroepen	outcome, throughput	ja
Haaf, J. van, C. Hoogeveen, and M. Bruinsma	2010	extern	1 veiligheidshuis (Maas & Leijgraaf)	Diverse doelgroepen	outcome, output, throughput	ja
Mannak, R.	2010	extern	39 veiligheidshuizen	Diverse doelgroepen	outcome, output, throughput	ja
Nelissen, P. Ph	2010	extern	6 veiligheidshuizen (in Limburg)	Diverse doelgroepen	outcome, output, throughput, input	ja
Oort, F. and T. Schuurs	2009	extern	1 samenwerkingsverband (Rivierenland)	veelplegers (meerderjarig)	outcome, throughput	ja
Poppel, J.W.M.J. van, R. Pranger, K.S.Veenma, M.Y. Bruinsma, and P. Boekhoorn	2005	extern	67 justitiële casusoverleggen	jeugd	output, throughput	ja
Snippe, J., C. Ogier, and B. Bieleman	2006	extern	10 samenwerkingsverbanden (9 gemeenten en 1 regio)	zeer actieve veelplegers (meerderjarig)	output, throughput, input	ja
Snippe, J., R. van der Stoep, M. van Zwieten, and B. Bieleman	2006	extern	12 gemeenten	zeer actieve veelplegers (meerderjarig)	output, throughput, input	ja
Vianen, R.T. van, C. Hoogeveen, G.J. Slump, G.M. Maaskant, and A.M. Persoon	2008	extern	17 (15/7) veiligheidshuizen	Diverse doelgroepen	outcome, throughput	ja
<b>INTERNE RAPPORTEN</b>						
Jong, A. de and M. Sturm	2010	intern	3 veiligheidshuizen (Twente)	Diverse doelgroepen	output, throughput, input	ja

Veiligheidshuis-District-Bergen-op-Zoom (kwalitatief)	2007	intern	1 veiligheidshuis (Bergen op Zoom)	Diverse doelgroepen	output, throughput	ja
Veiligheidshuis-District-Bergen-op-Zoom (kwantitatief)	2007	intern	1 veiligheidshuis (Bergen op Zoom)	Diverse doelgroepen	output, throughput, input	ja
Veiligheidshuis-Maas-en-Leijgraaf	2010	intern	1 veiligheidshuis (Maas en Leijgraaf)	Ex-gedetineerden	outcome	nee
Veiligheidshuis Noord-Limburg	2010	intern	1 veiligheidshuis (Noord-Limburg)	Diverse doelgroepen	outcome, output, throughput, input	nee

## Deel II: Bibliografische gegevens, onderzoeksopzet en inclusie(criteria)

Bibliografische gegevens	Onderzoeksopzet				Waardering en selectie			
	Waar nemingsperiode	Bronnen	Methoden	Onderzoeksverantwoording	Beschrijvende validiteit	Evaluatievaliditeit	Inclusie	Reden niet-includeren /Bijzonderheden
<b>EXTERNE RAPPORTEN</b>								
Arts, N. and H. Ferwerda	meer meet-momenten	politicijfers, (beleids)documenten, 10 casusdossiers, x-aantal betrokken professionals	analyse registratie, documentstudie, interviews, enquête, casusanalyse	voldoende	2	2/3	ja	
Bakker, I.	2 meet-momenten	(beleids)documenten, 80 professionals, 8 veelplegers, dossiers van veelplegers	documentstudie, case-studies, interviews, korte observaties	voldoende	2/3	2/3	ja	

Barlingen, M. van and N. Hillhorst	meer meet-momenten	(beleids)documenten, professionals, registraties	interviews, documentstudie, analyse registraties	onvoldoende	1/2	2	ja	
Borgman, M. and R. de Jong	1 meet-moment	(beleids)documenten, 19 professionals (managers)	documentstudie, interviews	voldoende	2	2	ja	
Bruinsma, M., J. van Haaf, and R. Pranger	1 meet-moment	(beleids)documenten, 60 professionals	documentstudie, mondelinge en telefonische interviews	voldoende	2	2	ja	Outcome niet onderzocht, buiten beschouwing gelaten
Cousine, N. de la	meer meet-momenten	politieciijfers, justitiecijfers, ?	analyse registraties	onvoldoende	2	1/2	ja	Involed samenwerking op outcome niet onderzocht, wel geanalyseerd
Gemeente-Breda	meer meet-momenten	165 veelplegerdossiers	analyse strafgegevens; vergelijking experimentele met controlegroep	voldoende	2	3	ja	
Gessel, M. van	2 meet-momenten	52 professionals (managers)	enquête, 2 focusgroepen	voldoende	2	2	ja	
Haaf, J. van, C. Hoogeveen, and M. Bruinsma	1 meet-moment	(beleids)documenten, 22 professionals, interviewdata uit ander onderzoek, registratie Veiligheidshuis	documentstudie, interviews, secundaire analyse interviews, groepsgesprekken, analyse registratie	voldoende	2	2	ja	
Mannak, R.	meer	(beleids)documenten, ca.	documentstudie, ?	voldoende	2/3	3	ja	

	meet- momenten	50(+?) professionals en experts	interviews, 8 groepsinterviews, 2 expertmeetings, observaties, equate					
Nelissen, P. Ph	meer meet- momenten	(beleids)documenten, procesmanagers, casemanagers, cliënten, dossiers van ca. 200 cliënten, registraties van veiligheidshuizen	documentstudie, dossieranalyse, analyse registraties, interviews, enquêtes	voldoende	3	4	ja	
Oort, F. and T. Schuurs	meer meet- momenten	27 dossiers van veelplegers, 3 veelplegers, enkele professionals, financiële gegevens van veiligheidshuis	dossieranalyse, interviews, financiële analyse	voldoende	2	2	ja	
Poppel, J.W.M.J. van, R. Pranger, K.S.Veenma, M.Y. Bruinsma, and P. Boekhoorn	1 meet- moment	280 professionals/betrokkenen, ca 60 OM-functionarissen, 41 (aanvullende?) professionals, registraties	enquête, telefonische interviews, 4 groepsgesprekken, analyse registraties	voldoende	2	2	ja	
Snippe, J., C. Ogier, and B. Bieleman	1 meet- moment	(beleids)documenten, 44 professionals, registraties van samenwerkingsverbanden	documentanalyse, interviews, analyse registraties	voldoende	2	2	ja	
Snippe, J., R. van der Stoep, M. van	1 meet- moment	(beleids)documenten, 57 professionals, registraties	documentanalyse, interviews, analyse	voldoende	2	2	ja	

Zwieten, and B. Bieleman		van samenwerkingsverbanden	registraties					
Vianen, R.T. van, C. Hoogeveen, G.J. Slump, G.M. Maaskant, and A.M. Persoon	1 meet-moment	(beleids)documenten, professionals, registraties	documentanalyse, algemene en verdiepende enquête, interviews, groepsgesprekken, observaties, casestudies	voldoende	2	2	ja	
<b>INTERNE RAPPORTEN</b>								
Jong, A. de and M. Sturm	1 meet-moment	(beleids)documenten, registraties veiligheids-huizen, 26 professionals	documentstudie, analyse registraties, groepsgesprekken, indiv. interviews	voldoende	2	2	ja	
Veiligheidshuis-District-Bergen-op-Zoom (kwalitatief)	1 meet-moment	professionals	Visies van medewerkers, zelfkonfrontatiemethode	onvoldoende	1	1	nee	Beschr. en eval.-validiteit onvoldoende
Veiligheidshuis-District-Bergen-op-Zoom (kwantitatief)	2 meet-momenten	registratie veiligheidshuis	analyse registratie	onvoldoende	1	1	nee	Beschr. en eval.-validiteit onvoldoende
Veiligheidshuis-Maas-en-Leijgraaf	1 meet-moment	registratie Justitie	analyse registratie	onvoldoende	1	1	nee	Beschr. en eval.-validiteit onvoldoende
Veiligheidshuis Noord-Limburg	meer meet-momenten	registratie veiligheidshuis	analyse registratie	voldoende	2	nvt	ja	

## Bijlage 4 Samenvatting onderzoeksresultaten en overige gegevens per geïncludeerde studie

Toelichting:

Niet alle onderzoeksvragen en onderzoeksresultaten worden beschreven. Alleen die vragen en resultaten die relevant zijn voor de research synthese. De onderzoeksvragen en resultaten worden op hoofdlijnen beschreven. Operationele details zijn zoveel mogelijk vermeden.

De terminologie met betrekking tot (rand)voorwaarden voor resultaten varieert tussen studies. We hebben deze hier samengevat onder de noemers 'Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen'. In de studies worden hiervoor ook andere termen gebruikt (zoals slaag- en faalfactoren, risicofactoren etc.). Vaak worden succesfactoren en knelpunten weer vertaald in aanbevelingen. Om dubbelingen te vermijden is er hier en daar voor gekozen niet alle genoemde succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen in de samenvatting op te nemen.

<b>Studie:</b> Arts, N. and H. Ferwerda. 2007. "De Haagse veelplegeraanpak doorgeïcht." Beke, Arnhem.
<b>Onderzoekseenheden</b>
1 casusoverleg en 1 OGGZ-overleg in Den Haag
<b>Samenvatting onderzoeksvragen</b>
Wat zijn de resultaten van de Haagse (veelpleger)aanpak in termen van recidivereductie? Worden de prestatieafspraken per organisatie waargemaakt en wat zijn de succes- en faalfactoren? Hoe verloopt de uitvoering van de aanpak?
<b>Focus doelgroep / probleem</b>
Zeer actieve veelplegers (ZAVP-ers, meerderjarig)
<b>Opzet van het onderzoek</b>
Waarneming: meer meetmomenten Bronnen: politiecijsfers, (beleids)documenten, 10 casusdossiers, x-aantal betrokken professionals Methoden: analyse registratie, documentstudie, interviews, enquête, casusanalyse
<b>Resultaatgebieden</b>
Impact: - Outcome: recidivereductie veelplegers Output: aangeboden nazorgtrajecten en intensieve zorgtrajecten Throughput: informatievoorziening door deelnemende organisaties, afstemmen gemeenschappelijke aanpak, uitvoering aanpak Input: -
<b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b>

In 2003 is Den Haag begonnen met de ketenaanpak voor veelplegers. In de jaren erna zijn zowel de werkwijzen als de deelnemende partijen aangepast en uitgebreid.

Arts en Ferwerda hebben onderzocht hoe de recidive van zeer actieve veelplegers en de meest actieve veelplegers zich in Den Haag vanaf 1996 tot en met 2005 heeft ontwikkeld. Daarnaast is ook gekeken of deze ontwikkeling afwijkt van die van de veelplegers in de omliggende gemeenten. Het onderzoek laat zien dat (outcome):

De groep zeer actieve veelplegers in omvang sterk is afgenomen tussen 2002 en 2005 (412--> 303)

de groep meest actieve veelplegers in omvang licht is afgenomen tussen 2002 en 2005 (482 --> 451)

het aandeel van zeer actieve veelplegers in vermogenscriminaliteit (zonder geweld) tussen 2002 en 2005 daalt van 39 naar 17%

de recidive van zeer actieve veelplegers daalde van 76% in 2002 naar 66% in 2005

de recidive van meest actieve veelplegers daalde van 86% in 2002 naar 67% in 2005

het gemiddeld aantal opnieuw gepleegde feiten tussen 2002 en 2005 afnam van 4 naar 3,2 in beide groepen veelplegers

De recidive van veelplegers in Den Haag is de periode 2002-2005 sterker gedaald dan in de omliggende gemeenten (waar de ketenaanpak niet werd uitgevoerd) (-53% vs. -41% )

Verder rapporteert het onderzoek de volgende resultaten:

de outputdoelen in termen van aangeboden nazorgtrajecten en aangeboden intensieve zorgtrajecten zijn gerealiseerd (output)

de uitwisseling van informatie t.b.v. het casusoverleg voldoet, maar verschillende organisaties hebben problemen om de benodigde gegevens aan te leveren (om allerlei vaak technische redenen) (throughput)

Overeenstemming bereiken over te kiezen aanpak (vrijwillige hulp, zorg in dwangkader, ISD-maatregel) verloopt doorgaans soepel, uitvoering ervan stuit op problemen op het vlak van informatievoorziening (versnipperd, te laat aanleveren, niet afgestemd), gebrek aan prioriteit bij deelnemende organisatie, rechters die adviezen van reclassering omtrent verplicht toezicht niet overnemen, gebrek aan aanbod op vlak van woningaanbod voor veelplegers. (throughput)

#### **Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen**

N.v.t.

#### **Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen**

S: vast aanspreekpunten van organisaties, korte lijnen tussen en binnen instellingen, centraal overleg op stedelijk niveau, toetreding partners uit reclassering, zorg en gevangeniswezen geeft meerwaarde

K: doelgroep is slecht bereikbaar, herleidbaar, informatievoorziening over veelplegers is versnipperd

A: prestatieafspraken moeten preciezer geformuleerd worden (reclassering heeft probleem om eraan te voldoen, doordat ze te algemeen geformuleerd zijn)

A: doe onderzoek naar relatie behandelprogramma - recidive

A: specifiek voorstel om nieuwe vormen van betrokkenheid te genereren van politie bij veelplegers (vanwege wegvallen draagvlak)

A: Creëer BackOffice waar alle informatie over veelplegers bij elkaar komt (om versnippering tegen te gaan)

A: Meer aandacht voor woonvoorzieningen in nazorg van gedetineerden (is nu te onoverzichtelijk en vaak probleem)
<b>Evaluatieve aspecten</b>
Geen directe link tussen afname recidive en activiteiten samenwerking vastgesteld, wel controlegebied gebruikt dat validiteit toevoegt aan bewering dat ketenaanpak meerwaarde heeft boven 'practice as usual'.
<b>Bijzonderheden/overige</b>
Succesfactoren en knelpunten betreffen vooral uitvoering van interventies (throughput)

<b>Studie:</b> Bakker, I. 2009. "Van goede wil en samenwerking; een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers." NICIS Institute, Den Haag.
<b>Onderzoekseenheden</b>
3 justitiële casusoverleggen 1 uitvoeringsoverleg (in 4 steden, 2 centraal, 2 decentraal)
<b>Samenvatting onderzoeksvragen</b>
Wat is de meerwaarde van de samenwerking (voor de deelnemende organisaties)? Welke knelpunten doen zich voor en welke factoren spelen hierbij een rol?
<b>Focus doelgroep/probleem</b>
Zeer actieve veelplegers (ZAVP-ers, meerderjarig)
<b>Opzet van het onderzoek</b>
Waarneming: 2 meetmomenten Bronnen: (beleids)documenten, 80 professionals, 8 veelplegers, dossiers van veelplegers Methoden: documentstudie, casestudies, interviews, korte observaties
<b>Resultaatgebieden</b>
Impact: - Outcome: - Output: - Throughput: betere interventies door uitwisseling van kennis en informatie, door verbinding van justitie- en zorgtrajecten en door gezamenlijke bepaling van aanpak Input: -
<b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b>
Bakker onderzoekt op 4 locaties (in 4 grote steden) hoe de veelplegeraanpak ter plaatse verloopt. Het gaat om drie justitiële casusoverleggen en 1 uitvoeringsoverleg waarin geen casusoverleg plaatsvindt. Dit onderzoek heeft vooral een interne (randvoorwaardelijke) focus. De onderzoeksresultaten die hiermee verband houden, vallen buiten het bestek van de research synthese. De meerwaarde van samenwerking wordt op verschillende vlakken geduïd. Voor het onderhavige onderzoek zijn vooral de volgende (extern georiënteerde) zaken van belang: er wordt vooral een meerwaarde gezien op het vlak van uitwisseling van kennis en informatie. Door kennis en informatie te delen nemen de deelnemende partijen beter geïnformeerde beslissingen ten aanzien van de veelplegers. Daarnaast wordt ook de bredere aanpak genoemd die mogelijk wordt door justitie- en zorgtrajecten met elkaar te verbinden. Verder leidt de samenwerking ertoe dat meer dan voorheen de deelnemende partijen in gezamenlijkheid de aanpak bepalen. Dit verhoogt de



samenhang van de gepleegde interventies (throughput).
<b>Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen</b>
De drie lokale casusoverleggen functioneren beter dan het overleg waarin geen casussen worden besproken en waarin OM en Reclassering ontbreken.
<b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b>
S: duurzaamheid van samenwerkingsverband, opgebouwd vertrouwen, continuïteit in opzet S: fysiek op één locatie werken (niet noodzakelijk als schaal kleiner is) S: als deelnemende partijen op eigen initiatief deelnemen S: als deelnemers zicht hebben op gehele traject van veelpleger S: professionals die ervaring hebben met samenwerken K: deelname van organisaties die niet afhankelijk zijn van justitie, zoals woningbouwcorporaties en stadsbanken K: netwerken die geleid worden door het OM laten sterkere tweedeling in visie op aanpak zien en soms ook gebrekkige bevoegdheden van OM-coördinatoren K: informatievoorziening is cruciaal maar ook kwetsbaar punt in de samenwerking (aanleveren informatie, actueel houden van gezamenlijk informatiesysteem, etc.) K: personele continuïteit in uitvoering en samenwerking is probleem: veel wisselingen K: afstemming binnen organisaties, draagvlak, etc. vaak probleem in samenwerking K: geen centrale ketenregie over (na)zorg en strafrechtelijk traject, daardoor is procesbewaking niet optimaal K: onvoldoende sturingsinformatie in netwerken aanwezig om adequaat op productie en resultaten te kunnen sturen K: doelgroep zelf is complex.
<b>Evaluatieve aspecten</b>
Meerwaarde van samenwerking vooral op niveau van throughput geformuleerd, op basis van ideeën die daarover bestaan bij deelnemende professionals.
<b>Bijzonderheden/overige</b>
-

<b>Studie:</b> Barlingen, M. van and N. Hillhorst. 2007. "Eindevaluatie twee jaar Ketenunit Amsterdam." DSP-groep BV, Amsterdam.
<b>Onderzoekseenheden</b>
5 ketenunits (Amsterdam)
<b>Samenvatting onderzoeksvragen</b>
Hebben de ketenunits hun doelstellingen (m.b.t. jeugdigen) gerealiseerd? Waar liggen nog knel- en verbeterpunten?
<b>Focus doelgroep/probleem</b>
Jeugd (12-24 jaar)
<b>Opzet van het onderzoek</b>
Waarneming: meer meetmomenten Bronnen: (beleids)documenten, professionals, registraties Methoden: documentstudie, interviews, analyse registraties

<p><b>Resultaatgebieden</b></p> <p>Impact: -</p> <p>Outcome: -</p> <p>Output: gerealiseerde straf- en zorgtrajecten, beter geïnformeerde en afgestemde interventies</p> <p>Throughput: doorlooptijden traject, efficiencyvoordeel</p> <p>Input: instroom van jeugdigen bij de ketenunits, eerdere en betere signalering van problemen</p>
<p><b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b></p> <p>Dit rapport is het eindproduct van een 'meelopende evaluatie', waarbij drie eerdere rapportages werden uitgebracht die vooral tot doel hadden het proces te evalueren en bij te stellen. Het voorafgaande onderzoek heeft hier dus ook gediend om de praktijk mede te vormen.</p> <p>De ketenunits zijn samenwerkingsverbanden tussen 'zorg en straf' die in 2005 zijn gestart en zich richten zich op jeugdigen en veelplegers. De evaluatie betreft alleen de ketenunits jeugd.</p> <p>De onderzoekers rapporteren enig cijfermateriaal omtrent de in- en uitstroom van jeugdigen in de ketenunits. Ze geven aan dat dit materiaal zeer beperkt is, omdat veel gegevens ontbreken. Het is dan ook lastig om dit materiaal te interpreteren. Wel kunnen we eruit afleiden dat er jaarlijks substantiële aantallen cases in- en uitstromen. In 2006, bijvoorbeeld, werden ruim 7500 misdrijven door jeugdigen geregistreerd door de politie. In datzelfde jaar stroomden ruim 5200 jeugdzaken in bij de ketenunits (wv ruim de helft first offenders). In 5100 zaken werd een 'strafbeslissing' genomen (wat overigens ook kan inhouden dat er niet werd gestraft of dat een zaak werd overgedragen, etc.). In de meeste gevallen ging het hierbij om niet-straffen, dagvaarden, HALT-afdoeningen en taakstraffen. In ruim 1800 zaken werd een zorgbeslissing genomen (wat ook kan inhouden dat werd besloten om geen zorg aan te bieden). Ontwikkelingen in in- en uitstroom kunnen niet goed/betrouwbaar uit de cijfers worden afgeleid.</p> <p>Daarnaast is onderzocht hoe de doorlooptijden van voornoemde trajecten zijn. In het algemeen zijn deze goed: 61% van de zaken wordt binnen één week afgedaan, 80% binnen twee weken en 90% binnen een maand (de Kalsbeeknorm). Alleen de doorlooptijden voor screenings (Halt, Bureau Jeugdzorg, RvdK) worden vaak niet gehaald. De doorlooptijden van de afdoeningen lijden daar echter niet onder.</p> <p>Alle respondenten in het onderzoek geven aan dat zij de ketenunits als een succes beschouwen. Ze gebruiken hiervoor de volgende indicatoren:</p> <p>betere samenwerking</p> <p>kwalitatief betere afdoening en advisering (doordat veel meer informatie over de jongeren beschikbaar is)</p> <p>snellere werkprocessen, waardoor tijd tussen strafbaar feit en beslissing korter zijn geworden</p> <p>minder dubbel werk door samenwerking en afstemming</p> <p>alle jongeren worden gescreend, er is een breder en beter zicht op de jongeren</p> <p>er kan vroeger signaleerd worden als het niet goed gaat met een jongere</p> <p>de rechtbank ontvangt betere informatie over de jongeren</p> <p>de samenwerking tussen straf en zorg is beter geworden</p>
<p><b>Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen</b></p> <p>N.v.t.</p>
<p><b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b></p> <p>K: Regie bij OM, te weinig aandacht voor zorg</p> <p>K: teveel tijd kwijt aan overleg</p>

<p>K: nog teveel aanbodgericht denken ipv vraaggericht</p> <p>K: onvoldoende benutting van lokale veld</p> <p>K: ketenunits zijn teveel reactief, nog te weinig pro-actief</p> <p>K: monitoring van nakomen afspraken door jongeren is onvoldoende</p> <p>K: sommige deelnemers constateren bureaucratiesering, te veel partijen aan tafel, geen focus meer op kernprocessen</p> <p>K: geen eenduidige visie op rol ketenunits; gerelateerd: wie is klant? Rechter of jongere? Is ketenunit alleen informatieknooppunt of gaat het om gezamenlijke aanpak?</p> <p>K: doelen zijn niet scherp gesteld</p> <p>Aanbevelingen van de werkers zelf (aanvullend op voornoemde knelpunten):</p> <p>Creëer evenwicht tussen top-down en bottom-up benadering</p> <p>Vul regiefunctie en taken van betrokkenen helder in</p> <p>realiseer van tevoren belangrijke randvoorwaarden</p>
<p><b>Evaluatieve aspecten</b></p> <p>-</p>
<p><b>Bijzonderheden/overige</b></p> <p>-</p>

<p><b>Studie:</b> Borgman, M. and R. de Jong. 2005. "Evaluatie Veiligheidshuis Tilburg 2005; 'Doorgaan op de goede weg, met meer sturing'." Gemeente Tilburg, Afdeling Beleidscontrol en Instrumentatie, Tilburg.</p>
<p><b>Onderzoekseenheden</b></p> <p>1 veiligheidshuis (Tilburg)</p>
<p><b>Samenvatting onderzoeksvragen</b></p> <p>Hoe is de ketensamenwerking, zoals afgesproken bij de start van het veiligheidshuis, gerealiseerd?</p>
<p><b>Focus doelgroep/probleem</b></p> <p>Geen (algemene evaluatie van veiligheidshuis)</p>
<p><b>Opzet van het onderzoek</b></p> <p>Waarneming: 1 meetmoment</p> <p>Bronnen: (beleids)documenten, 19 professionals (managers)</p> <p>Methoden: documentstudie, interviews</p>
<p><b>Resultaatgebieden</b></p> <p>Impact: -</p> <p>Outcome: terugdringing recidive</p> <p>Output: -</p> <p>Throughput: samenwerking (algemeen)/versterken ketenregie</p> <p>Input: deelname stelselmatige daders aan SDA-V/J traject, tijdig inspelen op signalen van buurtproblemen</p>
<p><b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b></p> <p>Het onderzoek betreft een door de gemeente uitgevoerde evaluatie van de eerste jaren van het Veiligheidshuis in Tilburg (sinds 2003). In tamelijk algemene termen worden de resultaten van een aantal deelprojecten besproken. De resultaten van de deelprojecten die voor de research synthese</p>

relevant zijn, laten gemengde resultaten zien, sommigen vallen ronduit tegen: de deelprojecten komen niet van de grond of hebben aanvankelijk goed gefunctioneerd, maar laten na aanvankelijk succes een terugval in resultaten zien. Enkele voorbeelden van resultaten:

over de samenwerking in het casusoverleg Risicojeugd zijn de betrokkenen tevreden. Wel worden diverse knelpunten en mogelijke verbeteringen genoemd;

De deelname aan de stelselmatige daderaanpak volwassenen (SDA-V) loopt terug en blijft ver achter bij de doelstelling;

de stelselmatige daderaanpak jeugd (SDA-J) laat een vergelijkbaar beeld zien als de SDA-V;

Idem bij de ITB-CRIEM aanpak;

Ook de resultaten van 'Herstellend Recht' (mediation-project) blijven achter bij de (bescheiden) doelstelling van 25 per jaar.

In het algemeen vinden de betrokkenen dat de totstandkoming van het veiligheidshuis heeft bijgedragen aan de versterking van de ketenregie. Partijen weten elkaar beter te vinden, er komt samenwerking tot stand en er ontstaan gezamenlijke producten

Positief zijn betrokken over het inspelen op signalen omtrent problemen vanuit buurtregisseurs.

Als indicator geldt hiervoor een geslaagde samenwerking die is ontstaan n.a.v. signalen van problemen in een buurt.

Er zijn wel doelstellingen ten aanzien van terugdringing recidive geformuleerd, maar deze zijn niet gekwantificeerd, waardoor de realisering van deze doelstelling ook niet onderzocht kan worden. De betrokkenen hebben geen idee of hun werk heeft bijgedragen aan de terugdringing van recidive.

#### **Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen**

N.v.t.

#### **Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen**

In het rapport worden tal van knelpunten genoemd m.b.t. heel uiteenlopende zaken. Op een algemeen niveau gaat over:

ontbreken van partijen in samenwerking

aanpak is niet goed afgestemd op doelgroep

rechtens leggen onvoldoende SDA-J op

werken in veiligheidshuis sluit voor deelnemers niet goed aan op hun eigen organisaties (bijv. de 'producten' die ze moeten leveren sluiten niet aan bij die van de instelling zelf, onvoldoende financiële tegemoetkoming, etc.); frontoffice-backoffice relatie laat te wensen over gegevenshuishouding behoeft verbetering (centrale registratie ontbreekt)

onduidelijke aansturing en ontbrekende regie van casusoverleg/project, personele problemen

onvoldoende prioriteit bij deelnemende organisatie

doelstellingen zijn onhelder geformuleerd

Het rapport sluit af met een groot aantal operationele aanbevelingen voor de doorstart van het veiligheidshuis, gebaseerd op voorgaande knelpunten.

#### **Evaluatieve aspecten**

BR: het onderzoek heeft betrekking op beginperiode van veiligheidshuis.

#### **Bijzonderheden/overige**

-

<p><b>Studie:</b> Bruinsma, M., J. van Haaf, and R. Pranger. 2008. "Evaluatie casusoverleggen Veelplegers en Jeugd." IVA Beleidsonderzoek en Advies, Tilburg.</p>
<p><b>Onderzoekseenheden</b></p> <p>9 casusoverleggen jeugd, harde-kernjongeren en veelplegers (in 4 gemeenten van arrondissement Breda)</p>
<p><b>Samenvatting onderzoeksvragen</b></p> <p>Hoe functioneren de casusoverleggen beschouwd vanuit de optiek van het inter-organisatorisch coördinatiesysteem (model Kenis)?</p>
<p><b>Focus doelgroep/probleem</b></p> <p>Meerderjarige veelplegers en jeugd</p>
<p><b>Opzet van het onderzoek</b></p> <p>Waarneming: 1 meetmoment  Bronnen: (beleids)documenten, 60 professionals,  Methoden: documentstudie, mondelinge en telefonische interviews</p>
<p><b>Resultaatgebieden</b></p> <p>Impact: -  Outcome: -  Output: -  Throughput: taakintegratie in samenwerking (afstemming aanpak), informatievoorziening  Input: -</p>
<p><b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b></p> <p>De onderzoekers beschrijven de casusoverleggen vanuit het 'samenwerkingsmodel' van Kenis (UvT). Dit model onderscheidt enerzijds 5 systeemelementen (middelen, producten, cliënten, interne informatie en externe informatie) en drie coördinatieaspecten (volledigheid, taakintegratie en coöperatie). Afgezet tegen elkaar leveren de systeemelementen en coördinatieaspecten een beschrijvend schema op dat de kwaliteit van de samenwerking indiceert. De onderzoekers hebben dit algemene model vertaald naar de casusoverleggen. Dit levert een aantal 'gebieden' op waarop de kwaliteit van de samenwerking beoordeeld kan worden. De hypothese is dat een betere kwaliteit van samenwerking leidt tot betere uitvoering en resultaten van interventies. Het model heeft vooral een interne, op de samenwerking gerichte focus. Hier gaat de aandacht uit naar aspecten van de samenwerking die de throughput raken, te weten:  taakintegratie in de samenwerking  de informatievoorziening</p> <p>De onderzoekers concluderen dat de drie soorten casusoverleggen die zij onderzocht hebben (justitieel casusoverleg Jeugd, harde kern jongeren overleg en veelplegersoverleg) alle drie een min of meer gevestigde plaats hebben gekregen in de aanpak van de problematiek. De betrokken professionals beschouwen het casusoverleg als een instrument met meerwaarde. Op meer plaatsen in het rapport geven betrokkenen aan dat deze casusoverleggen bijdragen aan het sluiten van de keten door meer en betere afstemming tussen de ketenpartners. De mate van taakintegratie in de samenwerking is moeilijk concreet af te leiden uit de rapportage, maar de beschrijvingen duiden erop dat dit een 'lopend' proces is, waarin een aantal zaken reeds goed op elkaar is afgestemd, terwijl andere zaken nog knelpunten opleveren (zie hierna). Zoals de auteurs zelf zeggen: de casusoverleggen zijn het stadium van de 'kinderschoenen' voorbij, maar er doen</p>

<p>zich ook nog serieuze knelpunten voor.</p> <p>Ten aanzien van de informatievoorziening in het bijzonder is het moeilijk om op basis van het rapport concrete resultaten te benoemen. De onderzoekers formuleren op dit vlak wel knelpunten en aanbevelingen (zie hierna).</p>
<p><b>Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen</b></p>
<p>N.v.t.</p>
<p><b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b></p>
<p>S: succes van casusoverleg is afhankelijk van inzet, enthousiasme van deelnemers en hun onderlinge klik.</p> <p>K: tijdsinvestering deelnemers is probleem</p> <p>K: procesgang inventariseren en verspreiden van informatie is inefficiënt (ondersteunende registratie ontbreekt soms; daardoor ook onvolledige dossiers, onvrede met bestaande systemen)</p> <p>K: medewerking GGD, GGZ, jongerenwerk en woningcorporaties wordt door sommigen gemist bij CO-HKJ (onderzoekers: geeft ook extra afstemmingsproblemen)</p> <p>K: ontbreken GGZ in veelplegeroverleg (onderzoekers delen deze mening niet)</p> <p>K: prioritering in moederorganisaties soms gebrekkig, te weinig borging, waardoor gemaakte afspraken niet altijd worden nagekomen</p> <p>K: te weinig tijd voor ontwikkelen van aanpak voor veelplegers die NIET zijn aangehouden</p> <p>K: gemeente ontbreekt in veelplegeroverleg, geeft afstemmingsproblemen</p> <p>K: aansluiting tussen overleggen onderling (bijv. tussen CO-HKJ en CO-VP)</p> <p>Het onderzoek bevat een groot aantal operationele aanbevelingen, gebaseerd op voornoemde knelpunten die vooral de verbetering van de randvoorwaarden betreffen.</p>
<p><b>Evaluatieve aspecten</b></p>
<p>BR: het onderzoek kent als doel het vaststellen van de effectiviteit van de casusoverleggen. De onderzoekers stellen dat dit niet direct te meten is en duiden de effectiviteitsvraag in termen van 'het optimaliseren van de keten rond de bestrijding van criminaliteit' aan de hand een model van samenwerking (Model Kenis).</p>
<p><b>Bijzonderheden/overige</b></p>

<p><b>Studie:</b> Cousine, N. de la. 2010? "De veelplegeraanpak in de regio Utrecht; een onderzoek naar de effectiviteit." Openbaar Ministerie, Utrecht.</p>
<p><b>Onderzoekseenheden</b></p>
<p>1 samenwerkingsverband (Utrecht)</p>
<p><b>Samenvatting onderzoeksvragen</b></p>
<p>Hoe ontwikkelt de groep zeer actieve veelplegers (ZAVP) zich in de regio Utrecht in de periode 2001-2008? Wat is hun aandeel in de totale verdachtenpopulatie? Wat is hun aandeel in de door deze verdachten gepleegde delicten?</p> <p>Hoe verhouden deze cijfers zich tot het landelijk beeld in dezelfde periode?</p> <p>Wat is het recidivepatroon van de Utrechtse ZAVP-ers in de periode 2001-2006 en welke delicten hebben de cohorten 2001 en 2006 twee jaar na het peiljaar gepleegd?</p> <p>Hebben de strafrechtelijke (en andersoortige) afdoeningsmodaliteiten invloed op de recidive?</p>

<b>Focus doelgroep/probleem</b>
Zeer actieve veelplegers (ZAVP-ers, meerderjarig)
<b>Opzet van het onderzoek</b>
<p>Waarneming: Meer meetmomenten</p> <p>Bronnen: politie- en justitiecijfers, registratie samenwerkingsverband</p> <p>Methoden: analyse registraties</p>
<b>Resultaatgebieden</b>
<p>Impact: -</p> <p>Outcome: afname recidive zeer actieve veelplegers (meerderjarigen)</p> <p>Output: -</p> <p>Throughput: -</p> <p>Input: -</p>
<b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b>
<p>In 2005 zijn de samenwerkende partijen gestart met een geïntegreerde, persoonsgerichte aanpak van veelplegers in de regio Utrecht. Doel is de recidive in deze groep terug te dringen. Het onderzoek richt zich op de criminaliteitsontwikkelingen in de groep ZAVP-ers in de regio Utrecht. Het onderzoek laat zien dat de groep ZAVP-ers in de onderzoeksperiode in absolute zin is gedaald (vanaf 2005). Bovendien daalt het aandeel van ZAVP-ers in de verdachtenpopulatie en daalt ook het aandeel van de ZAVP-ers in het totaal aantal antecedenten (sterkste daling tussen 2002 en 2005). Ook de recidive in deze groep is gedaald (eveneens vanaf 2002). Het cohort 2006 laat minder antecedenten en minder recidive (na detentie) zien dan het cohort 2001.</p> <p>De onderzoeker gaat na of er andere factoren dan de aanpak zijn die deze trends kunnen verklaren.</p> <p>de afname van heroïnegebruikers (Antw: waarschijnlijk niet in Utrecht, bovendien zie je de opkomst van nieuwe groepen veelplegers (i.h.b. Marokkaanse jongeren), die mogelijk wel andersoortige delicten plegen (meer geweld e.d.)</p> <p>ZAVP-ers zijn langer ingesloten (Antw: gaat niet op in Utrecht, met uitzondering van de ISD-gestraften)</p> <p>Paradoxaal effect van vergroting pakkans: door meer politie- en justitieaandacht voor veelplegers stijgt het aantal antecedenten juist (is in Utrecht dus niet gebeurd), maar verhoging pakkans kan - na verloop van tijd- ook preventief werken en leiden tot daling antecedenten.</p> <p>De onderzoeker concludeert dat de belangrijkste veranderingen zich hebben voorgedaan in de periode voorafgaand aan 2005 (de start van het samenwerkingsverband, de invoering van de ISD-maatregel in oktober 2004). Na 2005 vlakt de trend af (vgl-bare trend elders) en zie je zelfs weer lichte toename in bijv. aantal antecedenten per ZAVP-er. Zij verklaart dit uit het bestaan van eerdere initiatieven. Ook veronderstelt zij dat het enthousiasme van betrokken professionals in de beginperiode mogelijk extra effecten heeft gecreëerd die weer wat zijn weggezakt.</p> <p>Verder laat het onderzoek zien dat het aandeel vermogenscriminaliteit in deze groep afneemt ten koste van geweld, vernieling en openbare-ordedelicten. Dit wordt toegeschreven aan veranderingen in de populatie en aan een veranderde maatschappelijke reactie op geweld.</p> <p>Het onderzoek kan niet goed vaststellen welke afdoeningsmodaliteiten verantwoordelijk zijn voor welke (recidive)resultaten. De onderzoeker veronderstelt dat de ISD-maatregel en de arbeidstoeleiding een positief effect op de recidive hebben, maar geeft aan dat de aantallen hiervoor de klein zijn. Bij de ISD-maatregel kan het recidiveverminderde effect voorts alleen of</p>

vooral worden toegeschreven aan het insluitingseffect.
<b>Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen</b>
N.v.t.
<b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b>
S: Enthousiasme van betrokkenen in beginperiode creëert effecten die later kunnen terugvallen. K: De registratie van gegevens van ZAVP-ers schiet tekort A:
<b>Evaluatieve aspecten</b>
De mogelijke invloed van het samenwerkingsverband op de recidive is niet direct onderzocht, maar wordt geanalyseerd/beargumenteerd. Voordat het samenwerkingsverband in 2005 van start ging, bestonden er ook al initiatieven die als voorlopers van het betreffende samenwerkingsverband beschouwd kunnen worden De populatie veelplegers verandert in de onderzoeksperiode een beetje van samenstelling: minder harddrugsverslaafden, meer (Marokkaanse) jongeren. BR: Het toeschrijven van veranderingen in criminaliteit bij ZAVP-ers aan de persoonsgerichte aanpak is om meer redenen problematisch, omdat: <ul style="list-style-type: none"> <li>- algemeen: er geen directe link wordt gelegd tussen aanpak en recidive</li> <li>- sommige veranderingen al zijn ingezet voordat de aanpak 'up en running' was</li> <li>- er voor de huidige aanpak een andere aanpak actief was (dit kan overigens de werkzaamheid op langere termijn wel bevestigen)</li> <li>- de afname in recidive juist afvlakt na de start van het samenwerkingsverband (succesvolle aanpak kan aanvankelijk mogelijk leiden tot meer recidive, omdat men dichter op de daders zit en daardoor meer 'ziet'.)</li> <li>- onduidelijk is (bij de cohortenvergelijking, maar ook meer algemeen) welk effect de toepassing van de ISD-maatregel heeft op de recidivegegevens. Deel 3 van het onderzoek suggereert dat dit effect groot is.</li> </ul> De veranderdynamiek in de periode 2001-2008 zit vooral in de periode 2001-2005. Daarna stabiliseert beeld zicht en neemt recidive ook weer licht toe. In 2005 startte het samenwerkingsverband.
<b>Bijzonderheden/overige</b>
-

<b>Studie:</b> Gemeente-Breda. 2010. "Effectiviteit Justitieel Casemanagement." Gemeente Breda, SSC Onderzoek en Informatie, Breda.
<b>Onderzoekseenheden</b>
2 justitiële casusoverleggen (Breda en Den Bosch)
<b>Samenvatting onderzoeksvragen</b>
De hypothese die wordt onderzocht is dat JCM-cliënten (justitieel casemanagement) gedurende het contact met de casemanager en na een geslaagde afronding van de aanpak (wordt niet geoperationaliseerd) minder straf of lichtere straffen krijgen opgelegd door rechters dan veelplegers die geen JCM-cliënten zijn (geweest). De opgelegde straffen tijdens en na JCM worden vergeleken met de opgelegde straffen voor JCM en met de opgelegde straffen in een controlegroep



van veelplegers.
<b>Focus doelgroep/probleem</b>
Veelplegers met meest complexe problematiek
<b>Opzet van het onderzoek</b>
<p>Waarneming: meer meetmomenten</p> <p>Bronnen: 165 veelplegerdossiers</p> <p>Methoden: analyse strafgegevens, vergelijking experimentele met controlegroep in 2 steden. De omvang van de experimentele groepen is 23 in Breda en 41 in Den Bosch. De omvang de controlegroepen is 50 in Breda en 51 in Den Bosch.</p>
<b>Resultaatgebieden</b>
<p>Impact: -</p> <p>Outcome: afname strafomvang voor veelplegers</p> <p>Output: -</p> <p>Throughput: -</p> <p>Input: -</p>
<b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b>
<p>De onderzoekers gaan na hoeveel en welk type straffen veelplegers krijgen opgelegd in een bepaalde periode. Ze onderscheiden JCM-cliënten (experimentele groep) en veelplegers zonder JCM (controlegroep). Ze gaan vervolgens na of de opgelegde straffen tijdens en na JCM afwijken van de periode vóór JCM en vergelijken deze gegevens ook met de opgelegde straffen voor een controlegroep van veelplegers die geen JCM 'kregen'.</p> <p>De onderzoekers concluderen dat alleen voor de JCM-cliënten in Den Bosch conclusies kunnen worden getrokken (door databeperkingen in Breda). Zij concluderen dat JCM effectief lijkt te zijn, omdat tijdens en na afronding van het JCM de totale duur van de voorwaardelijk en onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraffen is afgenomen in deze groep, terwijl de duur van de opgelegde werkstraffen licht is toegenomen. Deze trend zien ze niet in de controlegroep. Daar ziet men juist een toename in de totale duur van de voorwaardelijke gevangenisstraffen en een afname in de duur van de werkstraffen.</p>
<b>Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen</b>
N.v.t.
<b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b>
N.v.t.
<b>Evaluatieve aspecten</b>
<p>BR: de vergelijking tussen experimentele en controlegroep is om meer redenen volstrekt ondeugdelijk, de hierop gebaseerde conclusies zijn dan ook invalide:</p> <p>de samenstelling van de controlegroep en de vergelijkbaarheid met de experimentele groep is niet geproblematiseerd. Onduidelijk is of het om vergelijkbare groepen gaat.</p> <p>de vergelijking tussen de groepen behelst ook een vergelijking tussen appels en peren: in de experimentele groep worden de pre-, tijdens- en na JCM-perioden vergeleken met de 'trendmatige' ontwikkeling per jaar van opgelegde straffen in de controlegroep.</p> <p>Doordat de gegevens van de controlegroep trendmatig worden gepresenteerd en het bovendien om kleine aantallen gaat, zit er veel toevalsruis in de gesignaleerde 'trends'.</p> <p>Er worden geen statistische toetsen uitgevoerd op de gevonden verschillen (zowel binnen als tussen groepen; toetsing op tussengroep-verschillen is ook niet mogelijk doordat appels en peren</p>

<p>worden vergeleken.</p> <p>BR: alleen de binnengroep gegevens over Den Bosch laten enige conclusies toe over de strafomvang binnen de pre-, tijdens en na-JCM periode. Op basis van de 41 dossiers kan worden vastgesteld dat er voorafgaande aan het JCM over de gehele linie meer straf wordt opgelegd dan tijdens en na het JCM. De verschillen bij de onvoorwaardelijke vrijheidstraffen en bij de werkstraffen lijken ook significant. De verschillen bij de voorwaardelijke vrijheidstraffen zijn miniem.</p> <p>De interpretatie van deze gegevens is een ander verhaal. Onduidelijk is immers wat deze gegevens ons vertellen, omdat de outcome maat enerzijds zo algemeen is dat je geen idee hebt wat 'eronder' en 'erachter' zit aan factoren die dit beïnvloeden. Hierdoor is het ook onduidelijk hoe dit resultaat geïnterpreteerd moet worden. Bijvoorbeeld: de straffen tijdens het JCM-traject zullen beïnvloed worden door het feit dat men in het JCM-traject zit. Verder is bijv. onduidelijk in welke 'fase' de veelplegers verkeerden voor-, tijdens en na het JCM: wanneer waren ze in detentie en wanneer niet? Et cetera. De link tussen effectieve zorg en afname in duur van opgelegde straffen is theoretisch en empirisch veel te complex om zinvol te kunnen interpreteren.</p>
<p><b>Bijzonderheden/overige</b></p>
<p>-</p>

<p><b>Studie:</b> Gessel, Maria van. 2009. "De kwaliteit van samenwerking; Evaluatie van het convenant Persoonsgerichte aanpak Veiligheidshuis en OGGZ (District Sittard, regio Westelijke Mijnstreek)." Maria van Gessel Advies, Sittard-Geleen.</p>
<p><b>Onderzoekseenheden</b></p> <p>1 samenwerkingsverband voor persoonsgerichte aanpak (district Sittard, regio Westelijke Mijnstreek)</p>
<p><b>Samenvatting onderzoeksvragen</b></p> <p>Leidt de ingestelde integrale, persoonsgerichte aanpak van het Veiligheidshuis/OGGZ tot: realisering van adequate en samenhangende integrale aanpak voor de genoemde doelgroepen? continuïteit van zorg en hulpverlening? verbetering in kwaliteit van leven en gevoel van welzijn bij doelgroepen? beperking van overlast voor de samenleving?</p>
<p><b>Focus doelgroep/probleem</b></p> <p>Diverse doelgroepen</p>
<p><b>Opzet van het onderzoek</b></p> <p>Waarneming: 2 meetmomenten Bronnen: 52 professionals (/managers) Methoden: enquête, 2 focusgroepen</p>
<p><b>Resultaatgebieden</b></p> <p>Impact: - Outcome: verbetering in kwaliteit van leven en gevoel van welzijn bij doelgroepen Output: - Throughput: adequate en samenhangende integrale aanpak, continuïteit van zorg en hulpverlening Input: -</p>

<p><b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b></p> <p>In 2007 werd de samenwerking tussen lokale partijen op het vlak van de OGGZ-problematiek hernieuwd. Dit leidde tot een integrale aanpak van het veiligheidshuis/OGGZ. Deze aanpak richt zich op minder- en meerderjarige veelplegers, harde-kernjongeren, risicojeugd, plegers en slachtoffers van huiselijk geweld en doelgroepen uit de OGGZ zoals zorgmijders, dak- en thuislozen en verslaafden.</p> <p>Dit onderzoek is een tweede evaluatie van deze samenwerking, waarbij gebruik is gemaakt van een zelfevaluatie-instrument ('de kwaliteit van samenwerking'). Dit instrument brengt vooral een lange waslijst van knel-/verbeterpunten in kaart ('negatieve resultaten'). De vragen in de enquête hebben betrekking op een groot aantal aspecten van de samenwerking. De antwoorden worden niet in samenhang geanalyseerd, waardoor het lastig is een goed beeld op hoofdlijnen te vormen van de resultaten van de samenwerking.</p> <p>Enkele hoofdlijnen uit eigen waarneming:</p> <p>professionals lijken vaak tevredener over eigen bijdrage aan samenwerking dan over bijdragen van anderen hieraan</p> <p>professionals zijn positiever over intenties en inspanningen van de betrokken partijen dan over de uitvoering en de resultaten. Vooral over dit laatste lijken de professionals het minst positief.</p> <p>De onderzoeker concludeert dat sinds het ontstaan van de samenwerking er geen aanwijzingen zijn dat het beter gaat met de doelgroepen waarop het samenwerkingsverband zich richt. Het betreft hier dan vooral de kwaliteit van leven en het welzijn van de betrokken cliënten. (Oordeel gebaseerd op waarneming van betrokken professionals).</p> <p>De professionals ervaren de samenwerking in het veiligheidshuis als 'een aanwinst'. Tegelijkertijd is er ook veel teleurstelling bij betrokkenen over de gerealiseerde resultaten en de praktische knelpunten die zich voordoen in de praktijk.</p>
<p><b>Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen</b></p> <p>N.v.t.</p>
<p><b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b></p> <p>In het rapport wordt een groot aantal knel-/verbeterpunten op verschillende niveaus benoemd. Hier volstaan we met de hoofdlijnen.</p> <p>S: quick wins creëren om betrokken professionals in begin enthousiast te houden, of geboekte successen meer benadrukken en vieren</p> <p>Knelpunten die na 2 jaar nog bestaan:</p> <p>K: onvoldoende facilitering vanuit de BackOffice/moederorganisaties (beleidsprioriteiten zijn niet vertaald in operationele middelen)</p> <p>K: cliëntvolgsysteem functioneert niet goed, wordt niet goed gevuld vanuit deelnemers; er is informatie-achterstand bij nieuwe deelnemers</p> <p>K: Maatschappelijke opvang blijft zeer kritisch over bereikte resultaten en hun rol in de samenwerking ('afvoerputje' hulpverlening)</p> <p>K: onderlinge communicatie is onvoldoende, probleem bij toenemend aantal partijen</p>
<p><b>Evaluatieve aspecten</b></p> <p>BR: analyse van data is beperkt, waardoor moeilijk hoofdlijnen uit de gegevens gedestilleerd kunnen worden. Methode is bovendien niet gericht op beschrijven van resultaten maar op inventariseren van knel-/verbeterpunten.</p>
<p><b>Bijzonderheden/overige</b></p>

-

<b>Studie:</b> Haaf, J. van, C. Hoogeveen, and M. Bruinsma. 2010. "Evaluatie Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf." IVA Beleidsonderzoek en Advies, Tilburg
<b>Onderzoekseenheden</b>
1 veiligheidshuis (Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf, RVML)
<b>Samenvatting onderzoeksvragen</b>
Hoe verloopt de samenwerking tussen de betrokken partijen? Wat is de gepercipieerde meerwaarde van de samenwerking? Hoe verloopt de tenuitvoerlegging van de (zorg)maatregelen? Welke aannames zijn er m.b.t. de effectiviteit van handelen en waarop zijn deze gebaseerd?
<b>Focus doelgroep/probleem</b>
Geen focus (algemene evaluatie)
<b>Opzet van het onderzoek</b>
Waarneming: 1 meetmoment Bronnen: (beleids)documenten, procesmanagers, casemanagers, cliënten, dossiers van ca 200 cliënten, registraties van veiligheidshuizen Methoden: documentstudie, interviews, secundaire analyse op interviewdata, groepsgesprekken, analyse registratie
<b>Resultaatgebieden</b>
Impact: - Outcome: afname recidive ex-gedetineerden Output: realisering integrale persoonsgerichte aanpakken Throughput: betere kennis van elkaars werkwijzen, eerder en meer informatieuitwisseling, combineren van zorg met straf(dreiging), sneller en vroegtijdig ingrijpen, aantal besproken casussen (jeugd, veelplegers, huiselijk geweld, minderjarige veelplegers, ex-gedetineerden), verhouding investeringen en opbrengsten gunstig? Input: -
<b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b>
Het RVML is in zijn huidige vorm drie jaar operationeel. Het onderzoek beschrijft wat er tot nu toe is bereikt en kijkt vooruit met aanbevelingen voor de toekomst. Het onderzoek focust vooral op randvoorwaarden en minder op resultaten. Bij het samenwerken in het veiligheidshuis worden door de betrokkenen de volgende meerwaarden signaleerd: professionals ervaren breed meerwaarde van deze werkwijze, voor zowel de cliënten als voor henzelf; ze hebben meer kennis van elkaars werkwijzen en wisselen gemakkelijker informatie uit. Daarnaast neemt de kwaliteit van de afdoening toe door de combinatie van zorg en straf (zorg met stok achter de deur) korte lijnen maken sneller en vroegtijdig ingrijpen mogelijk er worden integrale persoonsgerichte aanpakken gerealiseerd In het algemeen concluderen de onderzoekers dat de samenwerking na drie jaar pionieren inmiddels een stevig fundament kent. De professionals zijn overwegend positief over de

<p>procesmatige aspecten.</p> <p>De onderzoekers constateren dat het veiligheidshuis erin is geslaagd in individuele cases partijen informatie te laten delen. Vooral het samenwerken op een fysieke locatie draagt hieraan bij. Tegelijkertijd signaleren zij op dit vlak ook nog veel problemen. Er is nog geen sprake van een informatieknooppunt.</p> <p>Tegenover de meerwaarden staat dat samenwerken de deelnemers ook meer tijd kost aan overleg, reizen, etc. Op managementniveau is reserve ten aanzien van de verhouding tussen investeringen in het veiligheidshuis en de opbrengsten, aangezien de traditionele werkwijzen in de organisaties blijven bestaan naast de samenwerking in casuoverleggen.</p> <p>De effecten in termen van veiligheid kunnen de onderzoekers niet vaststellen. Wel is gebleken dat het casuoverleg nazorg leidt tot lagere (detentie)recidive (11% tegen 34% landelijk). De onderzoekers stellen dat hier wel een relatie kan worden gelegd tussen inzet en effect.</p> <p>De focus lag in de afgelopen jaren op het werkproces, het stroomlijnen van processen, contacten en informatiedeling. Ten aanzien van de gemaakte afspraken geldt, dat niet wordt gemonitord of deze afspraken door de BackOffice ook worden nagekomen. Hiervan wordt zondermeer uitgegaan.</p> <p>De cijfers van de behandelde casussen laten zien dat er vooral veel huiselijk geweld en veel jeugdzaken worden behandeld (ca. 500-700 per jaar). Het aantal veelplegerzaken ligt op ca. 300 per jaar. De nazorg trajecten zijn pas recentelijk gestart en lagen in 2009 op ca 200. Het aantal casussen van minderjarige veelplegers bedroeg in dat jaar ca. 50. De aantallen laten over de jaren een stabiel/licht dalend beeld zien.</p>
<p><b>Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen</b></p>
<p>N.v.t.</p>
<p><b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b></p>
<p>S: de organisaties/professionals kennen en vertrouwen elkaar, en ze komen elkaar regelmatig tegen</p> <p>A: integreer werkprocessen VH beter in werkprocessen van afzonderlijke organisaties, bijv. door creëren van 'linking pin' vanuit organisaties: een functionaris die vaak in het veiligheidshuis aanwezig is en voortdurend terugkoppelt naar de eigen organisatie.</p> <p>A: informeer betrokkenen, houd ze goed op de hoogte van wat er gebeurt, dit vergroot betrokkenheid</p> <p>A: expliciteer filtercriteria voor te bespreken casussen (proces is nu vaag)</p> <p>A: expliciteer wie welke casussen aanlevert en of hier goede gronden voor zijn; nu nog weinig zorgzaken in casuoverleggen, casussen komen vooral van de politie</p> <p>A: maak concrete afspraken van welke beperkte doelgroepen dossiers worden aangelegd en wat daarin komt en wie ze beheert, etc.</p> <p>A: investeer in simpele registraties om output/resultaten beter vast te kunnen stellen.</p>
<p><b>Evaluatieve aspecten</b></p>
<p>BR: resultaten op basis van zelfevaluatie, met uitzondering van --&gt;</p> <p>BR: effect nazorgoverleg in termen van recidive wordt in dit rapport niet empirisch onderbouwd/verantwoord. Mogelijk problemen met operationalisering: het gaat om detentierecidive binnen een jaar.</p>
<p><b>Bijzonderheden/overige</b></p>
<p>-</p>

<p><b>Studie:</b> Mannak, R. 2010. "De effectiviteit van Veiligheidshuizen; Onderzoekssamenvatting (ongepubliceerd document UvT)." Universiteit van Tilburg/IVA Beleidsonderzoek en Advies, Tilburg.</p>
<p><b>Onderzoekseenheden</b></p> <p>39 veiligheidshuizen</p>
<p><b>Samenvatting onderzoeksvragen</b></p> <p>Zijn veiligheidshuizen effectief? Welke interne en externe factoren beïnvloeden netwerkeffectiviteit?</p>
<p><b>Focus doelgroep/probleem</b></p> <p>Geen (algemene evaluatie)</p>
<p><b>Opzet van het onderzoek</b></p> <p>Waarneming: meer meetmomenten Bronnen: (beleids)documenten, ca. 50(+?) professionals en experts Methoden: documentstudie, interviews, groepsinterviews, expertmeetings, observaties, enquête 10 veiligheidshuizen zijn diepgaand onderzocht (combinatie van voornoemde bronnen/methoden), bij 29 veiligheidshuizen zijn telefonische interviews afgenomen met de manager. Analyse van de data middels crisp-set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), een kwantitatieve analyse op gedichotomiseerde kwalitatieve informatie.</p>
<p><b>Resultaatgebieden</b></p> <p>Impact: - Outcome: reductie criminaliteit m.b.t. 4 kernthema's (verplegers, jeugd, huiselijk geweld en nazorg), terugdringing criminaliteit met 5,8% in 2 jaar Output: realiseren van lokale netwerkdoelen Throughput: operationele effectiviteit (model Kenis) Input: -</p>
<p><b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b></p> <p>Dit onderzoek bestudeert de factoren die van invloed zijn op netwerkeffectiviteit, waarbij netwerkeffectiviteit op verschillende niveaus wordt geoperationaliseerd: operationele effectiviteit (model Kenis), het behalen van de netwerkdoelen en het reduceren van criminaliteit m.b.t. de vier kernthema's (veelplegers, huiselijk geweld, jeugd en nazorg) en het behandelen van de landelijke doelstelling (5,8% reductie criminaliteit). Op basis hiervan onderscheiden zij de volgende typen veiligheidshuizen:</p> <p>starter (n=5): samenwerking moet nog tot stand komen gecoördineerde samenwerking (n=20): er is organiserend vermogen, waardoor samenwerking is verbeterd groeïende impact (n=4): bij 1-2 thema's is sprake van terugdringen criminaliteit effectief samenwerkingsverband (n=10): aantoonbare reductie van criminaliteit op alle kernthema's en duidelijke reductie van recidive Er worden drie voorwaarden en twee paden naar effectiviteit benoemd: Voorwaarden: bestaansduur netwerk: minimaal 3 jaar stabiliteit netwerk: langdurige deelname van partijen, rust in de samenwerking</p>

<p>integratie netwerk: door centrale persoon of organisatie (centrale integratie)</p> <p>Paden:</p> <p>middelen netwerk: financieel, personeel en materieel</p> <p>aansturingsvorm netwerk: netwerk administratieve organisatie (NAO)</p> <p>De voorwaarden zijn noodzakelijk, de paden zijn mogelijke wegen naar effectiviteit. Als er voldoende middelen zijn OF er wordt gewerkt met een NAO dan leidt dit, gegeven de vervulling van de voorwaarden, tot netwerkeffectiviteit. Volgens de onderzoeker is een NAO ook kostenefficiënter: je kan met dezelfde middelen meer resultaten bereiken</p>
<p><b>Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen</b></p> <p>Onderscheid tussen veiligheidshuizen in verschillende stadia van ontwikkeling en voorwaarden --&gt; zie samenvatting van resultaten</p>
<p><b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b></p> <p>5 succesfactoren voor effectieve netwerksamenwerking</p> <p>3 voorwaarden:</p> <p>bestaansduur samenwerkingsverband (incl. evt voorgangers)</p> <p>stabiliteit (van deelnemende partijen, rust in het netwerk)</p> <p>beschikbaarheid van middelen (financiële middelen in relatie tot inwoners)</p> <p>2 paden:</p> <p>aansturingsvorm (3 vormen)</p> <p>samenwerkingsstructuur (contactdichtheid, centrale persoon/organisatie)</p> <p>Best Practices (succesfactoren):</p> <p>autonoom functionerende procesmanagers die integratief kunnen werken</p> <p>clusteroverlappende connecties t.b.v. uitwisseling</p> <p>ochtendbriefing tbv informatie-uitwisseling en nauwere samenwerking</p> <p>bureau documentatie tbv realiseren informatie-functie</p> <p>adequaat informatiesysteem (met toolbox interventiemogelijkheden van partners), dat tevens bruikbare managementinformatie geeft</p> <p>halfjaarlijkse informatieve sessies voor partners om betrokkenheid te vergroten, of gezamenlijke trainingen</p> <p>(meer) specifieke en heldere doelen formuleren om meerwaarde inzichtelijk te maken</p> <p>monitoring van doelbereik om meerwaarde duidelijk te maken</p>
<p><b>Evaluatieve aspecten</b></p> <p>BR: beoordeling gebaseerd op onderzoekssamenvatting. Volledige publicatie nog niet beschikbaar. Derhalve niet alle relevante gegevens beschikbaar.</p> <p>BR: definitie van netwerkeffectiviteit is erg breed en omvat zowel organisatorische aspecten, aspecten die naar doelrealisering verwijzen en naar maatschappelijke impact. Zaken die in het conceptueel model dat ten grondslag ligt aan de research synthese (en aan de veiligheidshuizen in het algemeen) in causale zin onderscheiden worden. De meting van de aspecten geschiedt kwalitatief. De meting van het maatschappelijke effect (5,8% reductie) via de veiligheidshuizen zelf is erg problematisch.</p> <p>BR: bij 'groeïende impact' en 'effectief samenwerkingsverband' is sprake van reductie van criminaliteit. De onderbouwing hiervan is onvoldoende (onduidelijk is waar deze toekenning op gebaseerd is; dit kunnen oordelen van betrokkenen zijn, productiecijfers, evaluatiestudies met een hoge interne validiteit).</p>

BR: toekenning van voorgaande is problematisch als men bedenkt dat 29 veiligheidshuizen onderzocht zijn aan de hand van één interview met de manager. De meer uitgebreide bronnen bij de andere 10 veiligheidshuizen verwijzen voornamelijk naar beleidsmatige en processuele zaken, niet of nauwelijks naar outcome en effecten. Wel kunnen we deze toekenning vergelijkenderwijs gebruiken.

#### **Bijzonderheden/overige**

Dit document betreft een aanvulling op eerder onderzoek van Mannak en Geelhoed (zie MA-thesen in groslijst). Het verschil met de thesen is dat er meer empirisch materiaal is verwerkt (meer veiligheidshuizen) en dat de conclusies hier en daar afwijken. Voor het beschrijven van de resultaten is uitgegaan van dit document.

**Studie:** Nelissen. 2010. "Vastpakken en niet meer loslaten; Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen." Nelissen Onderzoek & Advies, Maastricht.

#### **Onderzoekseenheden**

6 veiligheidshuizen (in Limburg)

#### **Samenvatting onderzoeksvragen**

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

Is sprake van een beter gecoördineerde inzet door partners van middelen, producten en informatie?

Is sprake van verbeteringen op relevante leefgebieden? (en bij welke cliënten?)

Is er een verband tussen de gepleegde inzet en de geconstateerde verbeteringen?

Hoe ontwikkelt zich de recidive van cliënten?

Is er een verband met verbeteringen op leefgebieden? Voor wie werkt de interventie het best?

Is er een relatie tussen het al dan niet toepassen van het werkproces en de geconstateerde recidive bij zeer actieve veelplegers?

#### **Focus doelgroep/probleem**

Algemeen, diverse doelgroepen, zeer actieve veelplegers

#### **Opzet van het onderzoek**

Waarneming: meer meetmomenten

Bronnen: (beleids)documenten, procesmanagers, casemanagers, cliënten, dossiers van ca. 200 cliënten, registraties van veiligheidshuizen

Methoden: documentstudie, dossieranalyse, analyse registraties, interviews, enquêtes

#### **Resultaatgebieden**

Impact: -

Outcome: verbeteringen op leefgebieden van cliënten, terugdringen recidive, afname criminaliteit/overlast, verbreding opbrengsten buiten veiligheidsdoelstellingen

Output: aantal gerealiseerde trajecten/plannen van aanpak, kwaliteit van gerealiseerde aanpakken

Throughput: beter gecoördineerde inzet door partners van middelen, producten en informatie (fasenontwikkeling), aantal casussen, doorlooptijden, kosten-batenratio van aanpak

Input: instroomcriteria voor veiligheidshuis, instroom aantal casussen



## **Samenvatting gerapporteerde resultaten**

Het onderzoek evalueert het functioneren van zes veiligheidshuizen in Limburg die vanaf 2007 zijn gestart.

Dit onderzoek beantwoordt vele vragen. Hier worden de belangrijkste antwoorden samengevat:

Input, throughput en output volumes

Door gebrek aan cijfers zijn ontwikkelingen niet goed te interpreteren. Het onderzoek constateert dat na 3 jaar de productie goed op gang is gekomen met enkele duizenden meldingen per jaar en even zovele vervolgcacties.

Instroomcriteria

De onderzoeker concludeert dat de instroom van casussen bij het veiligheidshuis niet altijd geschiedt op basis van heldere criteria en procedures. In de praktijk signaleert hij dan ook uiteenlopende en soms ook onheldere criteria die leiden tot de input van casussen in het veiligheidshuis. De vraag welke bedreiging (vanuit de dader) nu precies om gecoördineerd optreden vraagt (en welk optreden etc.) wordt vaak niet goed beantwoord.

Beter gecoördineerde inzet door partners van middelen, producten en informatie

De medewerkers zelf zijn zeer tevreden over de samenwerking. Het onderzoek constateert dat na de beginfase van doelen formuleren etc. er een fase van praktisch samenwerken aanbrak waarin de inhoud steeds meer centraal kwam te staan. Het constateert ook dat de samenwerking intensiever is geworden en dat partijen naar elkaar toegegroeid zijn. Nu tekent zich een fase van structureren af waarin processen verder gestroomlijnd worden. In toenemende mate vindt er een volledige, geïntegreerde en op samenwerking gerichte aanpak plaats. Er is sprake van een succesvol verloop van het samenwerkingsverband. Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat er hiaten zijn en dat er frustratie is over het niet behalen van de beoogde resultaten. Hiervoor worden verschillende oorzaken aangevoerd zoals de gebrekkige inbreng van moederorganisaties, onduidelijke selectie en prioritering, en hiaten in organisatie en aansturing, etc. De onderzoeker constateert dat de voor verdieping en bestendiging van het netwerk noodzakelijke stappen een cruciale fase vormen waarin nog de nodige problemen zijn op te lossen.

Doorlooptijden

de gemiddelde doorlooptijd tussen diagnose en uitvoeren plan van aanpak is bij veelplegers 5 maanden. Dit is volgens de onderzoeker veel te lang als veelplegers in de samenleving verkeren.

Kwaliteit output

er is steeds vaker sprake van aanpakken waarbij meer partners betrokken zijn en hun handelingen op elkaar zijn afgestemd. Met andere woorden de kwaliteit van de output in termen van samenhang en afstemming van de aanpak is toegenomen

Outcome

Er is een verband vastgesteld tussen de aanwezigheid van een geaccordeerd plan van aanpak enerzijds en verbetering bij cliënten op relevante leefgebieden (psycho-sociaal functioneren) en vermindering van recidive anderzijds. Deze resultaten worden bevestigd door een quasi-experimenteel onderzoek onder zeer actieve veelplegers, waar de E-groep aan het volledige werkproces werd blootgesteld, terwijl de C-groep niet hieraan werd blootgesteld (maar wel in JCO aan de orde was of beperkte aandacht van VH kreeg). Dit onderzoek laat zien dat er een directe, aantoonbare en substantiële relatie bestaat tussen inspanningen in het veiligheidshuis en recidivevermindering onder cliënten (minder recidive over langere periode). Dit effect wordt volgens de onderzoeker dus niet door opsluiting veroorzaakt, aangezien de C-groep op kenmerken

niet afweek van de E-groep. Dit laatste onderzoek geeft meer zekerheid dat de recidivevermindering kan worden toegeschreven aan de toegepaste aanpak. de onderzoeker pleit voor heroriëntatie op bestaansrecht van veiligheidshuizen buiten de gebruikelijke outcome in termen van veiligheid om. Er zijn volgens hem aanvullende normatieve, ethische en praktische argumenten.

#### Kosten-baten

Het onderzoek constateert een positieve kostenbatenratio: elke geïnvesteerde euro levert een veelvoud aan bespaarde maatschappelijke kosten op. (vgl discussie Vollaard: opsluiting levert meer op). De kosten van zorgincapacitatie zijn volgens de onderzoeker lager dan van justitiële opsluiting, terwijl er meer recidivevermindering op de langere termijn mee wordt geboekt. Succes ligt volgens de onderzoeker in het principe van 'vastpakken en niet meer loslaten' zolang cliënten problemen hebben. Dit creëert blijvende beweging van cliënten en daardoor continuïteit in het proces van gedragsverandering.

#### **Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen**

Verschillen in resultaten bij cliënten worden veroorzaakt door: bindingen, strain-factoren, cognitieve beperkingen/mogelijkheden, reflectief vermogen, doelstellend gedrag, copingvaardigheden, gebruik maken van hulpaanbod  
Aanbod van veiligheidshuizen sluit beter aan bij desisters dan persisters. In deze groep zien we minder problemen op de voornoemde gebieden.  
{Desisters pleegden voorafgaand aan voormeting geen of hooguit enkele delicten, persisters gaven aan dat delictgedrag hetzelfde was of toegenomen).  
Minder succesvol verlopen trajecten kenmerken zich door onvoldoende aansluiting van (handelen) professional op cliënt (met specifieke problematiek). Hiervoor is professionele ruimte nodig, (meer) intensieve begeleiding en 'operationele intelligentie of expertise' van de professional.

#### **Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen**

S: effect van interactie tussen kenmerken gecoördineerde aanpak en kenmerken van cliënten: vastpakken en niet meer loslaten  
A: instroomcriteria helder formuleren en toepassen  
A: principe van vastpakken en niet loslaten als leidend principe hanteren  
A: betere communicatie naar alle partijen  
A: realiseer verkorting doorlooptijden bij veelplegertrajecten  
A: diverse soorten trainingen moeten tot standaardaanbod van VH behoren gelet op hun belang voor recidivevermindering  
A: aanbod beter afstemmen op (jeugdige) cliënten met beperkt verstandelijk vermogen  
A: producten voor complexe problematiek beslaan tenminste 100 uur begeleiding in half jaar  
A: Herzie overtollige overlegstructuren  
A: verdere verbetering van werkprocessen bij doelgroepen met complexe problematiek  
A: koppel cliëntinformatiesystemen  
A: privacybescherming bij informatie-uitwisseling wordt ervaren als probleem maar is het niet (aanbeveling?)  
K: gemeenten hebben geen macht om realisering van betere zorgproducten bij deelnemers af te dwingen

#### **Evaluatieve aspecten**

BR: in dit onderzoek worden de causale mechanismen geëxpliciteerd en empirisch onderzocht.

BR: resultaat van onderzoek onder desisters en persisters (en hun variërende vatbaarheid voor beïnvloeding) staat haaks op bevinding dat veiligheidshuis juist het beste functioneert voor complexe doelgroepen.
BR: mogelijk interpretatieprobleem bij relatie geaccordeerd plan van aanpak-verbetering leefgebieden/recidivevermindering: geaccordeerd plan van aanpak verbetert leefsituatie en verlaagt kans op recidive, maar desisters hebben grotere kans op geaccordeerd plan van aanpak. Kortom, er lijkt sprake van een tautologie.
<b>Bijzonderheden/overige</b>
Dit rapport omvat eerdere studies die in de groslijst zijn opgenomen.

<b>Studie:</b> Oort, F. and T. Schuurs. 2009. "Effectmeting Nazorg Zeer Actieve Veelplegers Rivierenland." Radar Advies, Amsterdam.
<b>Onderzoekseenheden</b>
1 samenwerkingsverband (Rivierenland)
<b>Samenvatting onderzoeksvragen</b>
Wat zijn de resultaten van de veelplegeraanpak in Rivierenland? Uitgesplitst naar: verbeteringen op leefgebieden van veelplegers afname van politiecontacten van veelplegers aspecten van de samenwerking en het proces maatschappelijke winst in termen van financiële meerwaarde
<b>Focus doelgroep/probleem</b>
Zeer actieve veelplegers (ZAVP-ers, meerderjarig)
<b>Opzet van het onderzoek</b>
Waarneming: meer meetmomenten Bronnen: 27 dossiers van veelplegers, 3 veelplegers, enkele professionals, financiële gegevens van veiligheidshuis Methoden: dossieranalyse, interviews, financiële analyse
<b>Resultaatgebieden</b>
Impact: Outcome: verbeteringen op 5 leefgebieden van veelplegers, afname van politiecontacten Output: - Throughput: financiële meerwaarde Input: -
<b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b>
In 2007 is in Rivierenland gestart met een pilot 'Nazorg zeer actieve veelplegers' waarin de 'wrap around methode' wordt toegepast. Deze pilot is op de voornoemde resultaatgebieden onderzocht. Voor 27 veelplegers die vanaf 2007 hebben deelgenomen aan de pilot is nagegaan of (na maximaal 1,5 jaar) er verbeteringen zijn opgetreden op de volgende leefgebieden: zinvolle dagbesteding, huisvesting, zorg(consumptie), een identiteitsbewijs hebben en een gezonde / gesaneerde / gecontroleerde financiële situatie. De gegevens laten zien dat dit voor de meeste veelplegers het geval is. In bijna alle gevallen is sprake van verbetering op in ieder geval één leefgebied, maar vaak op meer leefgebieden tegelijk. Na maximaal 1,5 jaar zien we het volgende

beeld:

<u>Problemen op gebied:</u>	<u>% bij aanvang</u>	<u>% na maximaal 2 jaar</u>
Dagbesteding	88	25
Huisvesting	65	45
Zorg	85	30
Id-bewijs	21	0
Financiën	100	25

Huisvestingsproblematiek blijkt het lastigst terug te dringen.

Daarnaast is nagegaan hoe de politiecontacten van deze groep zich hebben ontwikkeld tussen 2005 en 2008 (in loop 2007/2008 startte de pilot voor de meesten van deze groep). Tussen 2005 en 2007 waren de politiecontacten redelijk stabiel. In 2008, het jaar waarin deze groep in behandeling was of kwam, daalde de politiecontacten sterk: van 174 politiecontacten in 2005 naar 57 in 2008 (-67%). Wanneer we de ISD-gestraften uit de vergelijking halen, zijn de cijfers: 115 politiecontacten in 2005 tegen 38 in 2008 (-67%). De ISD-gestraften beïnvloeden dus niet het resultaat.

De onderzoekers hebben ook gekeken naar aspecten van de samenwerking en het proces. De resultaten hiervan raken echter vooral aan de randvoorwaarden en zijn samengevat onder het kopje 'Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen'.

Ten slotte buigen de onderzoekers zich over de vraag of de veelplegeraanpak maatschappelijke winst (in euro's) oplevert. De onderzoekers geven aan dat deze aanpak als indicatief moet worden beschouwd, omdat het onderzoek onvoldoende ruimte gaf dit in veel detail te onderzoeken.

Zij werken een methodiek uit die gebaseerd is op eerder onderzoek van SEO (mei 2007).

Uitgangspunt hierbij is dat elk delict een kostprijs kent (qua schade, leed, productieverlies, medische kosten, justitiekosten, etc.). Vervolgens wordt aan elke ZAVP-er een dominant delict gekoppeld. Dan worden alle politiecontacten geteld en deze worden vermenigvuldigd met de kostprijs van het dominante delict. Dit geeft de schade die een ZAVP-er veroorzaakt. Voor de 22 ZAVP-ers in traject gaat het om een opbrengst van ca. 800.000 euro indien de delicten NIET meer worden gepleegd.

De kosten van de aanpak worden door de onderzoekers geschat op 50.000 euro per jaar, zijnde de additionele personele middelen voor de ketenregie.

Gecombineerd en omgerekend levert dit een maatschappelijke winst van 34.000 euro per ZAVP-er per jaar op.

BR: deze analyse is op enkele onderdelen ondeugdelijk, zie 'Evaluatieve aspecten'.

#### **Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen**

N.v.t.

#### **Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen**

K: Woningbouwcorporaties werken niet goed mee aan huisvesting van ZAVP-ers. Ze kunnen er door de ketenregisseur ook niet (goed) op aangestuurd worden. (ze doen niet mee aan samenwerkingsverband); woonruimte regelen is daarom probleem.

K: informatie-uitwisseling tussen ketenregie en Justitie is probleem, onvoldoende info over detentie, boetes e.d.

K: samenwerking gemeente en zorginstellingen is probleem: vooral in spoedsituaties duurt diagnose, opname etc. te lang

<p>K: Deelname psychiatrie is onvoldoende (en wel belangrijk)</p> <p>K: Deelname lokale IV-coördinatoren is niet altijd optimaal. Wel belangrijke schakel voor veelplegeraanpak op lokaal niveau</p> <p>S: rol dak- en thuislozenopvang is groot voor samenwerkingsverband: zij signaleren veel en bieden veel ondersteuning voor ZAVP-ers.</p> <p>S: een goed (gevuuld) cliëntvolgsysteem waar alle partijen gebruik van kunnen maken</p>
<p><b>Evaluatieve aspecten</b></p> <p>BR: de beoordeling van de ontwikkeling in politiecontacten is wat problematisch, omdat de meetperiode gelijk loopt aan de 'behandelperiode'.</p> <p>BR: de financiële analyse laat serieus te wensen over: de opbrengstenkant gaat uit van een terugdringen van criminaliteit met 100% de kostenkant wordt geoperationaliseerd door alleen de additionele personele kosten van de ketenregie in kaart te brengen en niet alle reguliere kosten, zoals personele kosten hulpverlening, kosten van opsluiten, randvoorwaardelijke kosten zoals huisvesting organisaties, etc. etc. de toekenning van een dominant delict aan veelplegers is wat problematisch door <i>generality of deviance</i></p>
<p><b>Bijzonderheden/overige</b></p>

<p><b>Studie:</b> Poppel, J.W.M.J. van, R. Pranger, K.S.Veenma, M.Y. Bruinsma, and P. Boekhoorn. 2005. "Evaluatie Justitieel Casusoverleg Jeugd." IVA Beleidsonderzoek en Advies, Tilburg.</p>
<p><b>Onderzoekseenheden</b></p> <p>67 Justitiële casusoverleggen jeugd (JCO)</p>
<p><b>Samenvatting onderzoeksvragen</b></p> <p>Hoe verloopt binnen de JCO's de samenwerking en afstemming tussen partijen? (OM, politie en RvdK)</p> <p>Op welke wijze wordt vorm gegeven aan de intentie tot verkorting van de doorlooptijden en verhoging van de kwaliteit van de afdoening?</p> <p>Hoe oordelen betrokkenen over de realisering van de doelstellingen en over de samenwerking?</p> <p>Welke verbeteringen zijn volgens hen gewenst?</p>
<p><b>Focus doelgroep/probleem</b></p> <p>Jeugd</p>
<p><b>Opzet van het onderzoek</b></p> <p>Waarneming: 1 meetmoment</p> <p>Bronnen: 280 professionals, ca 60 OM-professionals, 41 (aanvullende?) professionals, registraties</p> <p>Methoden: enquête, telefonische interviews, groeps gesprekken</p>
<p><b>Resultaatgebieden</b></p> <p>Impact: -</p> <p>Outcome: -</p> <p>Output: gerealiseerde trajecten, kwaliteit van de strafrechtelijke afdoening</p> <p>Throughput: verkorting van doorlooptijden</p> <p>Input: -</p>

<p><b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b></p> <p>De justitiële casusoverleggen Jeugd zijn sinds 2003 actief. Ten tijde van het onderzoek (medio 2005) zijn er één of meer JCO's in alle arrondissementen. In 2004 werden naar schatting circa 41.000 casussen verwerkt. De onderzoekers concluderen 'dat het instituut JCO 'staat''.</p> <p>De betrokken professionals zijn in meerderheid tevreden over het instrument en de meerderheid is van mening dat deze maatregel (instelling JCO's) als succesvol moet worden beschouwd en heeft bijgedragen aan de samenhang in de jeugdstrafrechtketen en heeft geleid tot betere strafrechtelijke afdoeningen.</p> <p>Het onderzoek constateert dat de doorlooptijden bij de JCO betrokken partijen vanaf 2003 tot en met 2005 steeds vaker binnen de zogenaamde Kalsbeeknormen vallen. Dit geldt vooral voor het OM en de politie. Alleen bij de Raad voor de Kinderbescherming is geen stijgende lijn zichtbaar. Bovendien blijven de resultaten hier ook verder achter bij de gewenste doorlooptijden. De onderzoekers zijn niet in staat de verkorting van de doorlooptijden aan het functioneren van de JCO's te koppelen, maar menen wel dat de doorlooptijden korter lijken indien de frequentie van het JCO-overleg groter is (en er meer verplichtende werking vanuit gaat). Het aantal betrokken partijen vertoont volgens hen geen verband met de gerealiseerde doorlooptijden.</p>
<p><b>Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen</b></p> <p>In het onderzoek worden de resultaten op het vlak van doorlooptijden en gepercipieerde afstemming, kwaliteit en effectiviteit uitgesplitst naar de verschillende typen JCO-en.</p> <p>De onderzoekers onderscheiden vier typen:</p> <p>Standaard: werkt volgens notitie Inrichting Casusoverleg (n=4)</p> <p>Standaard+: idem als standaard maar met meer deelnemende partijen (n=28)</p> <p>AU zonder front-Office: meer deelnemende partijen, geen afdoeningsbeslissingen in JCO (n=25)</p> <p>AU met front-Office: idem voorgaande, maar met front-Office 'veiligheidshuis' (n=10)</p> <p>[AU = aanhouden en uitreiken; direct opleggen van maatregel/straf na aanhouding]</p> <p>Ofschoon de standaard JCO maar weinig voorkomt, presteert deze in het algemeen het beste op 'kwaliteit' (uitgezonderd de doorlooptijden). De AU zonder front-Office scoort het slechtste op de voornoemde criteria. De andere twee typen scoren daar tussenin en ontlopen elkaar niet veel. De onderzoekers concluderen dat hieruit geen pleidooi voor het standaardtype kan volgen, omdat dit type kennelijk niet aansluit bij de wensen en behoeften in het veld.</p>
<p><b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b></p> <p>S: helderheid en overeenstemming over rollen, taken en verantwoordelijkheden, meerderheid meent dat er heldere afspraken zijn over welke casussen besproken moeten worden (60%, kan beter), partijen voelen zich serieus genomen</p> <p>K: informatiehuishouding is probleem (zowel mbt casusinformatie als mbt gemaakte afspraken)</p> <p>K: bewaken van nakomen afspraken</p> <p>K: mandaat vanuit deelnemende organisaties is probleem</p> <p>K: m.n. zorgpartijen die alleen als informatieverschafter deelnemen aan een 'breed' JCO zijn minder te spreken over afstemming, kwaliteit en effectiviteit. Deze partijen komen alleen maar brengen.</p>
<p><b>Evaluatieve aspecten</b></p> <p>BR: resultaten grotendeels op basis van zelfevaluatie</p> <p>BR: verschillen tussen typen JCO niet statistisch getoetst, deze zijn soms klein (zeker als we kijken naar N in de verschillende subgroepen)</p>

<b>Bijzonderheden/overige</b>
-

<b>Studie:</b> Snippe, J., C. Oqier, and B. Bieleman. 2006. "Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: justitieel traject." IntraVal, Groningen/Rotterdam.
<b>Onderzoekseenheden</b>
10 samenwerkingsverbanden (9 gemeenten en 1 regio)
<b>Samenvatting onderzoeksvragen</b>
Welke doelen hebben de lokale pilots zichzelf gesteld? Welke stappen zijn ondernemen om deze doelen te bereiken en in welke mate worden deze stappen ook uitgevoerd in de praktijk? Wat zijn neveneffecten, succes- en faalfactoren, en knelpunten?
<b>Focus doelgroep/probleem</b>
Zeer actieve veelplegers (ZAVP-ers; meerderjarig)
<b>Opzet van het onderzoek</b>
Waarneming: 1 meetmoment Bronnen: (beleids)documenten, 44 professionals, registraties van samenwerkingsverbanden Methoden: documentanalyse, interviews, analyse registraties
<b>Resultaatgebieden</b>
Impact: - Outcome: - Output: gerealiseerde ISD-trajecten voor ZAVP-ers Throughput: onderlinge en externe informatievoorziening Input: instroom van ZAVP-ers in justitieel traject
<b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b>
In de periode 2002-2004(/2005) zijn in de tien gemeenten veelplegerprogramma's opgezet, waarbij het doel was te komen tot een integrale persoonsgerichte aanpak, gericht op het terugdringen van recidive en overlast door veelplegers. Deze programma's zijn vaak een vervolg op eerdere lokale initiatieven in de betreffende gemeenten. Het onderzoek beschrijft de totstandkoming van de veelplegerprogramma's en de wijze waarop ze lokaal worden ingevuld. Het grootste deel van het rapport beschrijft de procedurele gang van zaken in de samenwerkingsverbanden. Deze onderdelen blijven buiten beschouwing. Hier ligt de focus op de realisering van de samenwerking, in het bijzonder op facetten die de gerealiseerde input, throughput of output beschrijven. De overige (evaluatieve) aspecten van de samenwerking worden besproken onder het kopje 'Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen'. De onderzoekers constateren dat ten tijde van hun onderzoek nog nauwelijks gegevens voorhanden waren om uitspraken te doen over resultaten. Ze publiceren enkele input- en outputgegevens en voeren een kwalitatieve evaluatie uit van de samenwerking op basis van organisatiekenmerken, informatievoorziening in het netwerk en gepleegde interventies. Eind november 2005 zaten in de betrokken gemeenten ruim 500 ZAVP-ers in een justitieel traject. Dat is 14% van de doelgroep. Dit percentage varieert tussen gemeenten van 7 tot 18%. Van deze ruim 500 ZAVP-ers kreeg 44% (224) een ISD-maatregel (met behandeling) opgelegd. Hiermee was 55% van de totale ISD-capaciteit benut. Ook hier zijn er weer verschillen tussen gemeenten

(de onderbenutting varieert van 0 tot 85%), 19% (97) van de ZAVP-ers zat in een voorbereidend traject voor een ISD-maatregel en de overige 40% (204) zat een reguliere gevangenisstraf uit. De onderzoekers verbazen zich over de onderbenutting van de ISD-capaciteit.

De kwalitatieve evaluatie laat zien dat in vier gemeenten de samenwerkingsverbanden overwegend positief functioneren. Drie gemeenten scoren minder positief op de verschillende indicatoren en kampen met uiteenlopende problemen. De resterende drie gemeenten scoren overwegend negatief. Hier is sprake van zodanige problemen dat de aanpak nauwelijks van de grond komt. In het algemeen merken de auteurs op dat er structurele knelpunten zijn in de veelplegeraanpak (zie hierna).

Gesignaleerde neveneffecten:

Negatief: door lokale veelplegeraanpak is er minder aandacht voor (overige) overlastveroorzakers

Negatief: door veelplegeraanpak verhuizen veelplegers naar elders (Amsterdam schat: 30%, maar andere regio's zien geen toename)

Positief: veelplegeraanpak ontmoedigt veelplegers of stimuleert ze tot deelname aan zorgprogramma's

Positief/negatief: door het grote succes van de veelplegeraanpak in Den Haag heeft de politie moeite om de lokale prestatiedoelen te halen.

#### **Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen**

De auteurs beoordelen de tien samenwerkingsverbanden op onderdelen en signaleren de voornoemde verschillen. Ze benoemen vooral de knelpunten in de gemeenten waar het minder goed gaat. Deze liggen op het vlak van aansturing, definiëring, samenwerking, toegankelijkheid en volledigheid van informatievoorziening, de informatievoorziening aan rechters, en de ingezette drang- en dwangmaatregelen. Best practices kenmerken zich door --> zie hierna.

#### **Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen**

S: goede aansturing en goede informatievoorziening

Structurele knelpunten in de veelplegeraanpak

onvermogen om dossiers over veelplegers volledig en actueel te krijgen

onduidelijke behandelprogramma's in PI's, waardoor rechters geen ISD opleggen

S/K: bottom up geeft veel betrokkenheid, top-down geeft betere besluitvorming

K: afhankelijkheid samenwerking van specifieke personen (wisselingen van de wacht etc)

K: informatievoorziening is niet goed geregeld (bijhouden en actueel houden van dossiers kost te/veel tijd; onvolledige dossiers)

K: onvoldoende samenwerking

K: RISc is te weinig bruikbaar voor doel

K: ontbreken GGZ sector in samenwerking

K: ontbreken van benodigde voorzieningen (penitentiaire zorginrichting, ISD-plaatsen bijv.)

A: best practice: een goede organisatiestructuur: duidelijke aansturing, definities en samenwerking

A: best practice: goede informatievoorziening: toegankelijke en volledige persoonsdossiers en geïnformeerde rechters

A: best practice: goede en voldoende interventies: tegenhouden, drang- en dwangtrajecten

#### **Evaluatieve aspecten**

BR: Onderzoek beschrijft weinig resultaten vanuit optiek van conceptueel model dat in deze research synthese wordt gehanteerd. Het gros van de onderzoeksresultaten betreft de beschrijving



van intern georiënteerde samenwerkingsprocessen. BR: dit onderzoek betreft pilots in de beginperiode.
<b>Bijzonderheden/overige</b>
Deze studie kent een tweede deel, waarin de implementatie van de nazorg centraal staat: Snippe, J., R. van der Stoep, M. van Zwieten, and B. Bieleman. 2006. "Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: nazorgtraject." IntraVal, Groningen/Rotterdam.

<b>Studie:</b> Snippe, J., R. van der Stoep, M. van Zwieten, and B. Bieleman. 2006. "Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: nazorgtraject." IntraVal, Groningen/Rotterdam.
<b>Onderzoekseenheden</b>
12 gemeenten
<b>Samenvatting onderzoeksvragen</b>
Hoeveel veelplegers worden aangemeld bij de gemeentelijke coördinatiepunten, welk deel krijgt een nazorg- of resocialisatietraject aangeboden en welke deel rondt dit traject af (+ redenen niet-afmaken)? Op welke vlakken m.b.t. de lokale nazorg bereiken betrokkenen makkelijk/moeilijk overeenstemming? Zijn er verbeteringen gerealiseerd in de informatieverstrekking van de PI's aan gemeenten en andere partijen? Zijn er verbeteringen gerealiseerd in de aansluiting van gemeentelijke voorzieningen op justitiële reïntegratietrajecten?
<b>Focus doelgroep/probleem</b>
Zeer actieve veelplegers (ZAVP-ers; meerderjarig)
<b>Opzet van het onderzoek</b>
Waarneming: 1 meetmoment Bronnen: (beleids)documenten, 57 professionals, registraties van samenwerkingsverbanden Methoden: documentanalyse, interviews, analyse registraties
<b>Resultaatgebieden</b>
Impact: - Outcome: - Output: aantal succesvol afgeronde nazorg- of resocialisatietrajecten Throughput: aantal aangeboden n. of r.-trajecten, overeenstemming bereiken over (aspecten van) gezamenlijke aanpak, verbetering informatieverstrekking van PI's aan gemeenten en andere partijen, verbetering aansluiting gemeentelijke voorzieningen op justitiële reïntegratietrajecten Input: aantal aangemelde veelplegers bij gemeentelijke coördinatiepunten
<b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b>
Dit onderzoek is een vervolg op het andere onderzoek van Snippe et al. (2006). In dit onderzoek gaat de aandacht uit naar de implementatie van nazorgtrajecten en de aansluiting hiervan op de justitiële trajecten in de twaalf pilotgemeenten. De focus ligt op het verschaffen van ID-bewijzen, regelen van inkomenszaken, huisvesting en zorg. Nazorg heeft betrekking op veelplegers die uit detentie komen. De onderzoekers zijn niet in staat de eerste vraag, naar de aantallen instroom, doorstroom en

uitstroom, te beantwoorden, omdat hiervoor de gegevens in zo'n beetje alle gemeenten onvolledig zijn of ontbreken. Ze schatten, op basis van interviews, dat het gemiddeld genomen om kleine aantallen gaat (tientallen). Een uitzondering vormt Den Haag, waar jaarlijks ruim 300 ZAVP-ers in trajecten worden geplaatst. De onderzoekers denken dat dit iets te maken heeft met het feit dat veel gemeenten zich focussen op de extramurale fase van het ISD-traject en de aantallen in deze fase zijn nog erg gering, omdat de ISD-maatregel nog niet zo lang geleden is ingevoerd. De invoering van de nazorgtrajecten heeft bij de betrokken partijen nauwelijks of niet tot discussies geleid. Er bestaat een brede overeenstemming over het realiseren van de resultaten. In enkele gemeenten zijn discussies geweest over de verdeling van verantwoordelijkheden op uitvoerend niveau, de keuze van uitvoerende partijen en de financiering. De onderzoekers constateren veel consensus tussen de betrokken partijen, die wellicht ook voortvloeit uit het feit dat er ruime financiële middelen beschikbaar worden gesteld, iedereen het belang ziet en er nog geen grote aantallen trajecten worden gerealiseerd waardoor schaarste van middelen nog niet aan de orde is.

De onderzoekers concluderen dat de noodzakelijke informatieverstrekking van de PI's aan de gemeenten steeds vaker plaatsvindt, maar dat hierin ook nog allerlei knelpunten aan de orde zijn, waardoor de verstrekte informatie voor de gemeenten weinig bruikbaar is.

Ten aanzien van de aansluiting van de gemeentelijke voorzieningen op de justitiële trajecten concluderen de auteurs dat er in korte tijd veel van de grond is gekomen aan overleg, samenwerking en verbeterde voorzieningen. Tegelijkertijd constateren ze dat het realiseren van de doelstellingen nog ver weg ligt en dat er een lange aanlooperperiode is, bijv. door de trage start van gemeenten, het beperkt aantal ISD-ers en de nog de nog geringe aantallen veelplegers in trajecten. Daarnaast doen zich problemen voor op het vlak van huisvesting en zorgprogramma's (GGZ).

#### **Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen**

Er worden goede praktijken genoemd, hierna geformuleerd in termen van succesfactoren.

#### **Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen**

K: capaciteit van speciale voorzieningen voor nazorg is onvoldoende, zeker als het gaat om grotere groepen in nazorg en langdurige problematiek. Ook speciale voorzieningen nodig, naast reguliere hulpverlening die niet afdoende is.

S: Den Haag en Eindhoven worden genoemd als goede praktijken. Dit wordt onder andere toegeschreven aan het feit dat verslavingszorg en psychiatrie in één organisatie verenigd zijn en goed samenwerken in de nazorg (is op andere plaatsen een probleem).

S: Sterke, centrale regie en aansturing wordt ook als een succeskenmerk benoemd.

S: adequate registratie (is geen sinecure om te organiseren)

Aanbevelingen ter verbetering van de nazorg:

verbeter samenwerking gemeente-PI (herzien basisdocument, betere afstemming)

verbeter inbedding in gemeenten en vergroot betrokkenheid van GGZ

aanpakken praktische knelpunten rond tijdig verstrekken uitkeringen en ID-papieren

beter monitoren van input, throughput en output

#### **Evaluatieve aspecten**

BR: de nazorg verkeert gedurende het onderzoek nog in een startfase.

BR: een deel van de activiteiten vindt plaats in het pre-veiligheidshuis stadium.

#### **Bijzonderheden/overige**

Deze studie is een vervolg op:

Snippe, J., C. Ogier, and B. Bieleman. 2006. "Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: justitieel traject." IntraVal, Groningen/Rotterdam.

**Studie:** Vianen, R.T. van, C. Hoogeveen, G.J. Slump, G.M. Maaskant, and A.M. Persoon. 2008.

"Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl; Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen."

Van Montfoort/WODC, Woerden/Den Haag.

#### **Onderzoekseenheden**

17 (15/7) veiligheidshuizen

#### **Samenvatting onderzoeksvragen**

Dragen de resultaten bij aan de beleidsdoelstellingen van beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl?  
Welke succes- en faalfactoren hebben bijgedragen aan de resultaten van de veiligheidshuizen?

#### **Focus doelgroep/probleem**

Geen focus op specifieke doelgroep/probleem (algemene evaluatie)

#### **Opzet van het onderzoek**

Waarneming: 1 meetmoment

Bronnen: (beleids)documenten, professionals, registraties

Methoden: documentanalyse, algemene en verdiepende enquête, interviews, groepsgesprekken, enkele observaties en casestudies

#### **Resultaatgebieden**

Impact: -

Outcome: minder recidive, overlast en/of criminaliteit, toegenomen vertrouwen van de burger in Justitie, toegenomen zichtbaarheid van Justitie en meer aandacht voor slachtoffers

Output: -

Throughput: beter geïnformeerde/afgestemde besluitvorming, betere doorlooptijden

Input: -

#### **Samenvatting gerapporteerde resultaten**

Dit onderzoek behelst een reconstructie van de beleidstheorie en een beschrijving van lokale praktijken. Er is beperkte aandacht voor resultaten volgens de definitie van de research synthese.

De respondenten in het onderzoek zijn in het algemeen positief en tevreden over de samenwerking. Het algemene beeld is dat er meer en betere informatie over cliënten beschikbaar is, meer en betere informatie over wat andere partners doen en kunnen, dat de informatie sneller op de juiste plaats is, dat er meer pro-actief gewerkt wordt, dat door samenwerking meer interventiemogelijkheden ontstaan, dat werkwijzen beter worden afgestemd, andere instanties eerder en meer betrokken worden bij de eigen beslissingen, et cetera. Aan de andere kant: slechts een beperkt aantal veiligheidshuizen gaat na of de gemaakte afspraken tussen de partners ook daadwerkelijk worden nagekomen.

De meerwaarde ligt volgens betrokkenen vooral in het realiseren van maatwerk, per individuele casus, de realisering van een integrale, persoonsgerichte aanpak en (in mindere mate) betere doorlooptijden. (Er worden ook andere resultaten genoemd, maar die vallen buiten het analysekader van deze research synthese, omdat ze een interne oriëntatie kennen).

Waar samenwerking in veel mindere mate toe leidt volgens de betrokkenen: een toegenomen vertrouwen van de burger in Justitie, toegenomen zichtbaarheid van Justitie en meer aandacht voor slachtoffers.

De indruk van betrokkenen is dat veiligheidshuizen vooral bij (dienen te) dragen aan het realiseren van vermindering van recidive, criminaliteit en overlast. Of dit doel ook gerealiseerd wordt, is in dit onderzoek niet onderzocht. Wel is dus duidelijk dat de professionals het idee hebben dat bepaalde andere doelen in ieder geval NIET gerealiseerd worden.

#### **Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen**

Het onderzoek benoemt drie typen veiligheidshuizen, waarvan één variant, het sectorale veiligheidshuis, sinds 2009 niet meer voorkomt (het betreft samenwerking tussen enkel justitiepartijen). De andere typen, het intersectorale en het integrale veiligheidshuis, zijn de dominante typen:

het intersectorale veiligheidshuis kenmerkt zich door samenwerking tussen zorg- en strafrechtpartijen

het integrale veiligheidshuis kent ook deze samenwerking, maar hanteert een bredere focus op lokaal, integraal veiligheidsbeleid

[Volgens de onderzoekers tendeeft de ontwikkeling van de veiligheidshuizen naar de laatste variant]

De intersectorale variant sluit beter aan bij de doelen van JIB-nieuwe stijl, de integrale variant is sterker in de aansluiting van doelen op het lokale en regionale veiligheidsbeleid. Er worden geen uitspraken gedaan over het functioneren van deze typen.

Ten aanzien van de te realiseren doelen signaleren de onderzoekers het volgende:

het belangrijkste doel binnen de veiligheidshuizen is het realiseren van een integrale, persoonsgerichte aanpak (vooral voor veelplegers);

het achterliggende doel is doorgaans minder recidive en (daardoor) minder overlast en/of criminaliteit. Doelen als het vergroten van de zichtbaarheid van Justitie en het verbeteren van veiligheidsgevoelens onder burgers zijn niet of nauwelijks aan de orde (alleen 3 veiligheidshuizen waarbij de gemeente de regie heeft, noemen de subjectieve veiligheidsdoelstelling); verbeteren van doorlooptijden is geen prominente doelstelling in de veiligheidshuizen (speelt vooral bij JCO's Jeugd, veel minder bij veelplegers en niet bij huiselijk geweld) vroegtijdig signaleren en interveniëren wordt door de veiligheidshuizen nauwelijks als een doel benoemd.

De onderzoekers stellen dat de causale relatie tussen het veiligheidshuis (als fysieke locatie) en het veiligheidsgevoel van burgers 'te ver weg ligt' en ook moeilijk te onderbouwen en te onderzoeken is. Ze stellen voor dit doel in de uiteindelijke beleidstheorie van de veiligheidshuizen niet op te nemen.

De veiligheidshuizen concentreren hun aanpak rond drie hoofdthema's:

jeugd(criminaliteit/overlast), veelplegers en huiselijk geweld. Binnen deze hoofdthema's worden uiteenlopende subthema's of aanpakken gehanteerd (bijv. onder jeugd: schoolverzuim, overlastgevend groepen). Andere/nieuwe lokale thema's zijn o.a. woonoverlast, nazorg voor ex-gedetineerden, aanpak van specifieke risicogroepen, slachtofferzorg, risicosupporters, coffeeshopbeleid en openbare-ordeproblemen in het openbaar vervoer of in de buurt. De buurt als specifiek aandachtsveld komt nog maar weinig voor (was focus in JIB).

Ten aanzien van drie specifieke thema's (nazorg, Antilliaanse risicogroepen en coffeeshopbeleid) is

nader onderzoek gedaan. Bij deze thema's wordt niet altijd vanaf één fysieke locatie gewerkt, hetgeen meer gelaagdheid in de organisatie geeft, ook het aantal en soort partners verbreedt zich. Het justitieel casusoverleg is hét middel waarmee de samenwerking vorm wordt gegeven. De deelnemende partijen variëren per thema.
<b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b>
<p>S: Aan het werken op één fysieke locatie wordt door de betrokkenen een duidelijke meerwaarde toegekend. Het draagt bij aan onderling vertrouwen, bekendheid, uitwisseling van informatie, et cetera en vergemakkelijkt (daardoor) de samenwerking. Het is echter niet bij alle thema's even relevant.</p> <p>S: de kwaliteit van de professionals, creatief, samenwerkingsgericht e.d.</p> <p>S: het JCO is het bindmiddel in de samenwerking</p> <p>S: lokale benadering, men vindt elkaar gemakkelijk</p> <p>S/K: succes is erg afhankelijk van betrokken professionals. Als die wegvallen, is er probleem</p> <p>K: weinig veiligheidshuizen gaan na of afspraken worden nagekomen</p> <p>K: weinig veiligheidshuizen gaan na of gekozen persoonsgerichte aanpak effectief is (in termen van recidivevermindering)</p> <p>Risicofactoren:  onvoldoende zicht en gerichtheid op het probleem  ontbreken van goede registratie(s), afstemming tussen systemen is slecht, er wordt veel dubbel gedaan  vooral bij nazorgtrajecten ontbreken vaak de GGZ en gemeentelijke zorgvoorzieningen als partijen</p>
<b>Evaluatieve aspecten</b>
-
<b>Bijzonderheden/overige</b>
-

<b>Studie:</b> Jong, A. de and M. Sturm. 2010. "De meerwaarde van de Twentse veiligheidshuizen." Stuurgroep uitrol veiligheidshuizen Twente, Enschede.
<b>Onderzoekseenheden</b>
3 veiligheidshuizen (Twente)
<b>Samenvatting onderzoeksvragen</b>
<p>Wat is de caseload van de drie veiligheidshuizen op de deelterreinen jeugd, nazorg, veelplegers en huiselijk geweld (en multiproblematiek)?</p> <p>Wat is de toegevoegde waarde van de veiligheidshuizen in Twente t.o.v. de reguliere werkwijze (in relatie tot de inzet van middelen)?</p>
<b>Focus doelgroep/probleem</b>
Diverse doelgroepen (veelplegers, huiselijk geweld, nazorg, multiproblematiek, 'onzichtbare' cases)
<b>Opzet van het onderzoek</b>
<p>Waarneming: 1 meetmoment</p> <p>Bronnen: (beleids)documenten, registraties van veiligheidshuizen, 26 professionals</p> <p>Methoden: documentstudie, analyse registraties, groepsinterviews, individuele interviews</p>

<p><b>Resultaatgebieden</b></p> <p>Impact: -</p> <p>Outcome: -</p> <p>Output: aantal gerealiseerde plannen van aanpak/ISD-maatregelen (veelplegers)</p> <p>Throughput: afstemming/samenhang in aanpak huisverbod, meer geïntegreerde aanpak in nazorg, snellere en bredere aanpak van multiproblematiek, snellere aanpak/inzet van hulpverlening bij 'onzichtbare casussen', kosten-baten verhouding veiligheidshuizen is positief</p> <p>Input: aantal instroom veelplegers/ex-gedetineerden bij veiligheidshuis, meer kinderen in beeld</p>
<p><b>Samenvatting gerapporteerde resultaten</b></p> <p>Het onderzoek dient de onderbouwing van de doorontwikkeling van de veiligheidshuizen in Twente. Daartoe wordt teruggekeken op de ervaringen van de afgelopen jaren. Alleen Enschede bestaat al enkele jaren als samenwerkingsverband/veiligheidshuis. Almelo en Hengelo/Midden Twente zijn pas recentelijk geopend.</p> <p>Voor de afzonderlijke doelgroepen/problemen worden de volgende resultaten gemeld:</p> <p>Veelplegers: alle veelplegers zijn in beeld, voor elke veelpleger is een plan van aanpak opgesteld, het aantal opgelegde ISD-maatregelen stijgt</p> <p>Huiselijk geweld: het veiligheidshuis speelt nog geen rol in huiselijk geweldzaken, de coördinatie van de aanpak van het huisverbod verloopt goed; m.n. de afstemming tussen politie en justitie gaat steeds efficiënter en effectiever</p> <p>Nazorg: de meerwaarde doet zich vooral voor bij complexe cases, omdat deze zaken breder (integraler) worden aangepakt door de betrokkenheid van een groter aantal partners; rol veiligheidshuizen is hier echter nog klein</p> <p>Multiproblematiek: zaken worden sneller en met een breder instrumentarium opgepakt; medewerkers vinden de meerwaarde van de veiligheidshuizen hier bijzonder groot en noemen veel voorbeelden van successen</p> <p>Onzichtbare cases (zaken die worden opgepakt door het veiligheidshuis alvorens ze in een casusoverleg terecht komen): eerder aanpakken van problematiek, snellere inzet van hulpverlening, snellere informatieuitwisseling, creatieve oplossingen</p> <p>Jeugd: rol veiligheidshuizen is hier nog beperkt</p> <p>De caseloadoverzichten laten zien dat veel gegevens ontbreken. Als we alleen kijken naar Enschede (het veiligheidshuis dat al langer bestaat), zien we bijv. in 2009 een instroom van 400 veelplegers (wv 130 zav-ers), dit is de gehele populatie. Alle 130 ZAVP-ers zijn in het casusoverleg besproken, dit heeft geleid tot 16 opgelegde ID-maatregelen. Het aantal nazorgtrajecten is zo'n 50/60 op een uitstroom van 550. Er worden jaarlijks enkele tientallen huisverboden opgelegd. Per jaar komen er enkele tientallen nieuwe multiproblematiek-cases bij.</p> <p>Het enthousiasme van de medewerkers betreft vooral: snellere en effectievere afhandeling van casussen, er zijn meer kinderen in beeld (huiselijk geweld, veelplegers), bredere blik medewerkers, meer achtergrondinformatie leiden tot meer kwaliteit beslissingen</p> <p>De onderzoekers stellen dat de kosten-batenverhouding van de veiligheidshuizen gunstig is. De additionele kosten van samenwerking en afstemming liggen lager dan de opbrengsten.</p> <p>Tegelijkertijd constateren ze dat deze vaststelling moeilijk te onderbouwen is, omdat het moeilijk is de kosten inzichtelijk te maken, doordat deze zo verweven zijn met de reguliere uitgaven door de moederorganisaties, terwijl de opbrengsten voor een belangrijk deel op andere terreinen zullen liggen en moeilijk te kwantificeren zijn (bijv. afname vernieling/geweld in openbaar vervoer).</p>

<b>Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen</b>
<p>De meerwaarde van de veiligheidshuizen varieert volgens de onderzoekers per thema. Dit wordt echter niet toegelicht. Medewerkers noemen vooral de meerwaarde bij multiproblematiek-cases en 'complexe gevallen' in het algemeen. De veelplegeraanpak verloopt 'gesmeerder' dan bijvoorbeeld de jeugd aanpak. Er is meer input en output op dit vlak. De verschillen in meerwaarde per thema worden door de onderzoekers toegeschreven aan het feit dat sommige van deze thema's al langer op de agenda staan en beter uitgekristalliseerd zijn dan andere.</p> <p>Het rendement van de veiligheidshuizen in Hengelo en Almelo is om die reden ook minder dan dat van Enschede omdat deze veiligheidshuizen nog maar kort bestaan, tegenover Enschede dat al enkele jaren bestaat.</p>
<b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b>
<p>S: investeringen door deelnemende partners</p> <p>S/K: goede verbinding tussen procesmanagement en lokale netwerkpartijen; daarentegen: lokale aanpak versnipperd structuur en geeft kleinere impact op partners en minder innovatiekracht.</p> <p>K: veel managementinformatie om resultaten te kunnen beoordelen, ontbreekt. Daardoor is deel van resultaten onzichtbaar (bijv. bij snelle acties)</p> <p>A: zorg voor veiligheidshuizen die meer gemeenten en organisaties beslaan om meer organisatorische (efficiency) slagkracht te creëren</p> <p>A: ontwikkel uniforme voortgangsrapportage</p>
<b>Evaluatieve aspecten</b>
-
<b>Bijzonderheden/overige</b>
-

<b>Studie:</b> Veiligheidshuis-Noord-Limburg. 2010. "Veiligheidshuis Noord-Limburg 2007-2009; Verantwoording Provincie Limburg." Veiligheidshuis Noord-Limburg, Venlo.
<b>Onderzoekseenheden</b>
1 veiligheidshuis (Noord-Limburg)
<b>Samenvatting onderzoeksvragen</b>
Wat is in de eerste drie jaren van het veiligheidshuis de input,throughput, output en outcome geweest van de casusoverleggen voor volwassen veelplegers, minderjarigen en huiselijk geweld?
<b>Focus doelgroep/probleem</b>
Diverse doelgroepen (veelplegers, minderjarigen en huiselijk geweld)
<b>Opzet van het onderzoek</b>
<p>Waarneming: meer meetmomenten</p> <p>Bronnen: registratie veiligheidshuis</p> <p>Methoden: analyse registratie</p>
<b>Resultaatgebieden</b>
<p>Impact: -</p> <p>Outcome: afname criminaliteit/overlast (door veelplegers, jeugdigen), afname huiselijk geweld</p> <p>Output: aantal gerealiseerde plannen van aanpak, aantal trajecten afgerond (diverse indicatoren)</p> <p>Throughput: opstellen (persoonsgerichte, integrale) (zorg)plannen van aanpak voor veelplegers,</p>

jeugdigen en betrokkenen bij huiselijk geweld, realiseren van gedragscontracten bij jeugdigen, realiseren van hulpverlening, intensieve begeleiding en huisverboden in geval huiselijk geweld  
Input: meldingen in de dagelijkse briefing, instroom van veelpleger-, jeugd- en huiselijk geweld zaken.

#### **Samenvatting gerapporteerde resultaten**

Het onderzoek betreft een interne evaluatie waarin wordt teruggekeken op 3 jaar veiligheidshuis in Noord-Limburg (verantwoordingsdocument voor de provincie Limburg). Het onderzoek richt zich op de input, throughput, output en outcome van de casusoverleggen voor volwassen veelplegers, minderjarigen en huiselijk geweld.

In de periode vanaf 2007 (tot en met 2009) wordt een verdubbeling gesignaleerd van het aantal meldingen in de dagelijkse briefing. Ook de instroom in de JCO-en laat in deze periode een vergelijkbare trend zien. Deze trends zijn niet zichtbaar bij de meer- en veelplegers en bij de huiselijk geweldzaken. De onderzoeker schat dat deze doelgroepen nu zo goed als volledig in beeld zijn en dat de instroom zich zal stabiliseren. De groei van de instroom wordt deels veroorzaakt door de groei van het veiligheidshuis met nieuwe partners en gemeenten.

Ten aanzien van de aanpak van veelplegers worden de volgende zaken gerapporteerd: voor tenminste 70% (precies weet men het niet door gebrekkige registratie) van alle veelplegers is een plan van aanpak opgesteld (doel was: 80%). Doel was dat 60% van de groep veelplegers het traject zou afronden, maar dit wordt bij lange na niet gehaald, vanwege de te complexe problematiek. De meeste trajecten lopen nog. De instroom van veelplegers is tussen 2007 en 2009 zeer sterk toegenomen. In het laatste jaar waren alle veelplegers bekend en werd voor de grote meerderheid van hen een plan van aanpak opgesteld. De indruk bestaat (maar wordt niet onderbouwd) dat deze groep inmiddels aanzienlijk minder overlast en criminaliteit veroorzaakt. De partijen zijn niet tevreden over de resultaten vanwege allerhande knelpunten, maar de indruk bestaat dat de partners elkaar steeds beter weten te vinden en dat de samenwerking steeds meer vruchten afwerpt.

De resultaten voor de aanpak van jeugdproblematiek (jeugdige meer- en veelplegers en harde kernjongeren) blijven sterk achter bij de doelstellingen. Weliswaar zijn er jaarlijks substantiële groepen jongeren besproken in het JCO, maar de zorgkant van de aanpak is nauwelijks tot ontwikkeling gekomen. Er zijn 8 jongeren besproken in een zorgoverleg. Er is voor 1(!) minderjarige veelpleger een gedragscontract opgesteld. Van output is dan ook nauwelijks sprake, omdat hier de input en throughput niet van de grond gekomen zijn. Zo werd bijv. de doelstelling om op jaarbasis tenminste 25 jeugdige veelplegers aan te wijzen niet gehaald.

Door de komst van de wet Tijdelijk Huisverbod is het aantal meldingen van huiselijk geweld bij het veiligheidshuis tussen 2007 en 2009 met meer dan 200% toegenomen. (Het ging in 2009 om ruim 1700 meldingen). In dat jaar werden circa 1000 casussen besproken. Het is de bedoeling dat in alle gevallen van melding enige vorm van hulpverlening plaatsvindt (soms in combinatie met andere maatregelen), maar door gebrekkige registratie is hier geen zicht op. Er worden op jaarbasis enkele tientallen trajecten voor intensief casemanagement gestart, zo'n 700/800 plannen van aanpak opgesteld en er worden op jaarbasis enkele tientallen huisverboden opgelegd. De activiteiten lijken resultaat op te leveren, want in die gevallen waarin intensief casemanagement is gestart zijn geen meldingen meer binnengekomen. Het gaat echter om een korte periode, omdat deze aanpak pas kort loopt.

#### **Opvallende verschillen tussen doelgroepen, thema's, veiligheidshuizen**



De resultaten van de veelplegeraanpak zijn aanzienlijk beter dan die van de jeugdgaanpak. De resultaten van de huiselijk geweldaanpak liggen hier tussenin. Hier is ook minder zicht op, en er is sprake van een sterke ontwikkeling in de aanbod van het werk door de wetswijziging.
<b>Succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen</b>
<p>K: gebrekkige capaciteit in VH vanuit deelnemende organisaties</p> <p>K: gebrek aan voorzieningen voor veelplegers (dagbesteding, intensieve begeleiding, huisvesting)</p> <p>K: ontbreken van procesmanagement (bij jeugdgaanpak)</p> <p>K: GGZ ontbreekt bij huiselijk geweld aanpak, terwijl veel zaken wel psychiatrie gerelateerd zijn</p> <p>K: onvolledige registratie van input, throughput en output</p>
<b>Evaluatieve aspecten</b>
BR: rapportage is op onderdelen niet goed te volgen (verwarrend)
<b>Bijzonderheden/overige</b>
-

## **Bijlage 5 Samenstelling begeleidingscommissie**

### Voorzitter

Prof.dr. Frans Leeuw, directeur WODC en hoogleraar Recht, Openbaar Bestuur en Sociaal wetenschappelijk onderzoek aan Maastricht University

### Overige leden

Drs. Inge Bakker, senior onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht

Mr. Dana van Beek, projectleider Veiligheidshuizen bij het programma Veiligheid begint bij Voorkomen van het ministerie van Veiligheid en Justitie (tot november 2010)

Drs. Dick Brons, senior beleidsadviseur bij het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het ministerie van Veiligheid en Justitie (vanaf november 2010)

Erwin Meuldijk, ketenmanager van het veiligheidshuis Hengelo

Mr. Ingrid Peters, landelijk projectleider Veiligheidshuizen, Parket Generaal van het Openbaar Ministerie

Dr. Frans Beijaard, senior projectbegeleider van de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen van het WODC



# Summary: Results of Safety houses in The Netherlands; A Research Synthesis

## Preface

Safety houses are networks of local organisations working together to reduce crime. Criminal Justice Organisations cooperate with municipalities, social sector and care organisations to better combine and integrate penal and rehabilitative interventions for offenders. Most of the time the Safety house is also a physical office location. The operational goal is to create more alignment and unity in the approach towards different groups of offenders. Safety houses organize regular case meetings around individual offenders (or specific local safety themes). In each case meeting professionals from various organisations discuss the interventions for offenders. The first Safety houses started in 2005. Since 2009 there is a nationwide network of regionally operating Safety houses in The Netherlands.

The Minister of Justice has promised the Dutch Parliament a (first) evaluation on the Safety houses. This evaluation comprises a listing, description and evaluation of existing empirical research on the results of Safety houses.

## Research Goal

The goal of this research is to realise a research synthesis on the results of Safety houses so far. Existing empirical knowledge will be listed, described and evaluated. Furthermore this knowledge will be used to further support the development of the Safety houses.

## Research Questions

- 1) What knowledge is available on the results of Safety houses?
  - a) What are the results regarding:
    - (1) the input, throughput and output of the interventions?
    - (2) the outcome of the interventions?
    - (3) the impact on society?
  - b) Are there important differences reported between Safety houses, target groups or safety themes?
- 2) What conditions are reported to be vital for realising the above mentioned results?
- 3) Evaluation: what is the scope and value of the existing research?
  - a) What goals do Safety houses formulate and are they SMART?
  - b) Which of these goals are covered in the research?
  - c) What is the methodological value of the research?
  - d) Which lessons for the future can be learned from the research conducted so far?

## Research Design

To answer these questions the available research was listed. Then a selection was made on the basis of the following criteria:

- the research covers the collaboration between organisations within the 'Safety house framework';
- the research contains original empirical data on the realisation of one of the above mentioned results;
- the research encompasses Safety houses that exist for at least two years;
- the research is not a BA thesis;
- the research is not part of a larger or later study;
- the research meets certain minimum standards of methodological quality (descriptive and evaluative validity).

In total 59 titles were listed. 21 turned out to be relevant for this study of which 18 also passed the test of methodological quality. These 18 studies form the empirical data for this study.

## Results of Safety houses

To answer the first research question eight 'result realms' were discerned, distinguishing between input, throughput, output, outcome and impact. These realms are presented in the following table. Symbols indicate the results. 'O' stands for: no results reported or contrary results, '+' stands for: indications for positive results, but the quality and/or quantity of studies reporting the results is limited. '++' stands for: strong indications for positive results. 'Unknown' stands for: lack of (good) research to make an assessment.

<b>Summary of Reported Results of Safety houses</b>	
	Reported Results in 18 Studies
<b><i>Input, Throughput and Output of Interventions</i></b>	
<b>Realised Production Volumes</b>	+
<b>Shortening Completion Times of interventions</b>	o
<b>More Alignment and Unity in Interventions</b>	++
<b>Earlier/Better Diagnosis and earlier Interventions</b>	+
<b><i>Outcome and Impact of Interventions</i></b>	
<b>Crime reduction, Reduction in Recidivism amongst Clients</b>	+
<b>Increase of Well-being amongst clients</b>	+
<b>Cost-Benefit Advantages</b>	+ / unknown
<b>Other Societal Benefits</b>	Unknown

Positive results are reported with regard to six of the eight realms. These positive results refer to the quality of the enactment of the interventions as well as societal benefits (outcome and impact).

Amongst the involved professionals a broad consensus exists about the fact that Safety houses contribute to the quality of interventions, because interventions are more aligned and integrated. Moreover, there are (less strong) indications that cooperation in a Safety house contributes to earlier and better diagnoses of safety problems and more rapid reactions to these problems. Realising sufficient input, throughput and output turns out to be difficult in the initial phase, but there are indications that in most cases the production gets going after some time. The research into the shortening of completion times of interventions is scarce and the results are contrary.

In the realm of outcome and impact the research indicates that Safety houses contribute to social improvements in the lives of clients and (as a consequence) to lower recidivism rates in this group. Other crime reducing effects have not been researched. Some studies report that Safety houses realise cost-benefit advantages. These studies state that the additional cost of cooperation is lower than the benefits that are gained from the lower rates of recidivism. However, these studies invoke various theoretical and methodological questions. Research into possible scale of efficiency effects is still absent. Other possible societal effects/benefits of Safety houses have not been researched.

### **Conditions for Results**

Beside positive results, the studies sum up a great number of problems that Safety houses face realising their goals. From the list of problems that were mentioned a Top-7 of most mentioned problems is listed:

1. the (internal) information about individual cases is insufficient
2. the functioning of and the cooperation with the donating mother organisations is insufficient
3. the control and organisation of the Safety house is insufficient
4. relevant partners are missing in the cooperation
5. specialized local care facilities for repeat offenders and former prisoners are insufficient
6. the Safety house has formulated vague goals
7. (internal) communication between parties is insufficient

Comparative studies confirm that the conditions here presented as major problems are important to realise results. Safety houses that do well perform better with regard to these conditions. Moreover it turns out to be important that local cooperation leads to concrete decisions in individual cases. Cooperation without decision making is less effective.

Some more theory oriented studies show that many conditions must be met for Safety houses / (network organisations) to be effective. Kenis mentions the importance of coordination of means, products and clients, and the

internal and external supply of information. Van Delden appoints the importance of various result conditions in different developmental stages of the cooperation. Mannak, lastly, describes three necessary conditions for and two possible paths to 'network effectivity'.

### **Evaluation of available knowledge**

At this point in time the available knowledge about the results of Safety houses in The Netherlands is quite limited. Most research has an internal focus, describing processes, participating organisations, the way things are organized, et cetera. Research into the results of Safety houses is still scarce and the methodological 'make up' of this research is often limited. Most of the time it is difficult to attribute the reported results to the activities of Safety houses. A great deal of research for example is based on self evaluation by the professionals involved. For future research it is important that researchers divert their attention to external (as opposed to internal) phenomena: the societal results of Safety houses instead of the internal processes. Moreover it is important that studies will be conducted that span a longer period of time, so long term effects can be studied. Finally it is important that more studies are conducted with control groups or conditions. More internal validity is necessary to better be able to assess the (autonomous) effects of Safety houses.

In many of the existing studies the conceptual clarity is missing. Researchers speak about 'effects', 'successes', 'results' or even 'additional value' of Safety houses without a clear definition of what they are talking about. In some cases even the 'effects' or 'results' are defined and measured by the coincidental opinions of the involved professionals. Nevertheless, effect research into Safety houses does not have to suffer from measurement problems. The most important 'Result Realms' can be measured in a fairly straightforward way. In some cases this might imply some further thinking about the way to do it.

The coverage of the research is still limited. Most studies that focus on outcome and impact are confined to interventions concerning repeat offenders and former prisoners (most of the time also repeat offenders). In these studies most attention is paid to recidivism effects, less attention goes to care or welfare effects for clients. Effects of Safety houses with regard to other target groups or safety themes have not been researched. Some studies are available on the cost effectiveness of Safety houses, but studies on scale or efficiency effects are missing. With regard to input, throughput and output a lot of research has focused on aligning and unifying interventions and on the realisation of production volumes. Less research has been done on completion times and the early warning (and intervention) function.

The research shows that Safety houses need time to realize results. An important lesson for the future will be to bestow Safety houses this time.