

Rendementsanalyse

Uitwerking van een Ontwikkeltraject Rendementsanalyse
jeugd en veelplegers binnen veiligheidshuizen

Inge Bakker
Rianne Verwijs
Bas Tierolf

Rendementsanalyse

*Uitwerking van een Ontwikkeltraject Rendementsanalyse jeugd en
veelplegers binnen veiligheidshuizen*

Inge Bakker
Rianne Verwijs
Bas Tierolf

Met medewerking van:
Harrie Jonkman
Vita Los
Wouter Roeleveld

Utrecht, augustus 2013

Inhoud

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	10
1.1 Achtergrond en doel	10
1.2 Opzet en werkwijze	11
1.3 Leeswijzer	13
2 Het instrumentarium	14
2.1 Totstandkoming monitor	14
2.2 Naar een kwantitatieve monitor	16
2.3 Stappenmeter Doelbereik Samenwerking	18
2.4 Gebruik en toepasbaarheid instrumentarium	22
3 Eerste bevindingen uit de monitor	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Kernbevindingen per veiligheidshuis	26
3.3 De veiligheidshuizen vergeleken	32
4 Conclusie	41
4.1 De eerste resultaten	41
4.2 Gebruik en toepassingsmogelijkheden	42
4.3 Registratie en monitoring binnen de Veiligheidshuizen	43

Managementsamenvatting

Het Verwey-Jonker Instituut heeft de afgelopen twee jaar het ontwikkeltraject Rendementsanalyse Veiligheidshuizen uitgevoerd. Dit gebeurde in opdracht van het ministerie van Veiligheid & Justitie (Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen). Het doel van het traject is tweeledig:

1. De veiligheidshuizen een instrument bieden dat meer grip geeft op hun opbrengsten.
2. Ze handvatten geven om hun registratie en monitoring te versterken.

Het traject is uitgevoerd in vier veiligheidshuizen: Rotterdam-Rijnmond, Den Haag, Fryslân en Hengelo. Het richtte zich op de aanpak van jeugd en de aanpak van volwassen veelplegers, en in het bijzonder op de samenwerking op het niveau van de casuoverleggen.

Het instituut heeft een basisinstrumentarium ontwikkeld waarin relevante resultaatindicatoren voor samenwerking binnen de veiligheidshuizen zijn samengebracht. Het eerste onderdeel is de *Kwantitatieve basismonitor* en dient om het effect van de samenwerking binnen de veiligheidshuizen te meten. Dit gebeurt aan de hand van de specifieke recidive van cliënten voor wie in de casuoverleggen binnen de Veiligheidshuizen een integraal plan van aanpak is opgesteld. Het tweede onderdeel betreft het *Kwalitatief instrument 'Stappenmeter Doelbereik samenwerking'*. Deze biedt zicht op de mate van doelbereik binnen de samenwerking in het casuoverleg.

Deze twee elementen van het ontwikkelde instrumentarium bieden goede mogelijkheden om de resultaten van de veiligheidshuizen te (blijven) monitoren en de opbrengsten van veiligheidshuizen met elkaar te vergelijken.

Instrumentarium

Tijdens het ontwikkeltraject concentreerden we ons op de samenwerking binnen de casuoverleggen van de veiligheidshuizen. Het doel van deze samenwerking is interventies te verbeteren om positieve maatschappelijke effecten te realiseren. Als betrokken partijen (beter) samenwerken, leidt dit tot verbeteringen in de toegepaste interventies, waardoor deze tot betere resultaten zullen leiden. Betere resultaten impliceren of beïnvloeden op hun beurt bijvoorbeeld de maatschappelijke veiligheid.

Kwantitatieve basismonitor

In de ontwerpfase is verkend welke mogelijkheden er zijn om de opbrengsten van de samenwerking binnen de veiligheidshuizen inzichtelijk te maken. De voornaamste criteria voor de indicatoren en de monitor als geheel waren:

- wetenschappelijke en praktische relevantie
- haalbaarheid
- interpreteerbaarheid
- toepasbaarheid.

Dit leidde tot de Kwantitatieve basismonitor die kan worden uitgebreid, ook naar andere toepassingen. Om opbrengsten beter in beeld te krijgen, is een directe koppeling belangrijk tussen de monitor en de inspanningen van het veiligheidshuis. *Algemene* criminaliteitsontwikkelingen kunnen niet zonder meer aan de inspanningen van een casuoverleg of veiligheidshuis worden gerelateerd. Daarom neemt het instrumentarium de specifieke recidive van de cliënten als

uitgangspunt: al die cliënten die in de veiligheidshuizen zijn besproken en voor wie een plan van aanpak is opgesteld. In dit traject is niet gekozen voor de officiële recidivemonitor van het WODC. De reden daarvoor is dat die alleen de 'strafrechtelijke' recidive meet.

We richten ons in de monitor op een vorm van recidive die in een veel korter tijdsbestek te meten is en die ook bredere informatie over de delictgeschiedenis bevat. Het gaat om recidive naar aard en omvang, gemeten met een gevarieerde tijdspanne op basis van politiegegevens uit de Basisvoorziening Handhaving (BVH) en het Herkenningsdienstsysteem (HKS). Het voordeel is dat deze systemen, naast alle incidenten uit de officiële recidivemonitor, ook andere incidenten vastleggen. Met de BVH en het HKS is het bovendien op veel kortere termijn mogelijk om recidivemetingen uit te voeren. Aan de hand van BVH-gegevens kunnen zelfs al uitspraken worden gedaan over cliënten die twee maanden geleden zijn ingestroomd.

In de BVH worden alle incidenten geregistreerd waarbij de politie betrokken is. Voor de nieuw ontwikkelde monitor zijn louter op persoon geregistreerde incidenten meegenomen. HKS - het Herkenningsdienstsysteem van de politie, is het bestand waarin de politie sinds 1986 landelijk gegevens over verdachten registreert. Het bevat de aangiftegegevens van misdrijven. Recidive op basis van HKS wordt als 'hardere' maat voor recidive gezien dan de politie-incidenten die in BVH staan geregistreerd. Voor de veiligheidshuizen zijn echter juist ook deze politie-incidenten van groot belang. Overlastincidenten worden bijvoorbeeld wel geregistreerd in BVH, maar leiden zelden tot registraties in HKS. Dit type politie-incidenten is van grote invloed op de veiligheidsbeleving. Vanuit die achtergrond is het nuttig om deze gegevens mee te nemen in de monitor.

In de uiteindelijke monitor wordt bij politie-incidenten en misdrijven steeds een vergelijking gemaakt tussen de periode voordat een cliënt instroomt en de periode ná instroom. Na instroom wordt de cliënt binnen een casusoverleg besproken en volgt er een plan van aanpak. Tijdens het ontwikkelen van de monitor is gebruikgemaakt van controlegroepen van jeugdigen en van volwassenen om de cliënten binnen de veiligheidshuizen te kunnen vergelijken. Deze groepen wijken echter wel af van de cliënten die in de casusoverleggen zijn besproken, omdat vooraf de problematiek van de desbetreffende cliënten niet ernstig genoeg werd bevonden om in een casusoverleg te worden besproken.

Het doel van de samenwerking binnen de casusoverleggen van het veiligheidshuis gaat verder dan het tegengaan van delicten en overlast. De samenwerking beoogt ook het tegengaan van maatschappelijke uitval van cliënten. Daarbij gaat het om het verbeteren van de situatie van cliënten op relevante leefgebieden. In dit ontwikkeltraject is verkend welke indicatoren relevant zijn om veranderingen op die leefgebieden te kunnen volgen. Voor volwassen veelplegers is nagegaan of gebruik kan worden gemaakt van gegevens uit het risicotaxatieinstrument RISC. De reclassering gebruikt RISC om de kans op recidive van cliënten binnen een justitieel kader in te schatten, op basis van hun leefgebieden. Indicatoren uit dit instrument - dat in principe niet bedoeld is voor monitoring - blijken echter geen eenduidige informatie op te leveren. Ze zijn dan ook niet opgenomen in het instrumentarium. Ook ontbreken op dit moment nog bruikbare gegevens over leefgebieden voor jeugdigen. Dit hangt samen met het gegeven dat de verschillende doelgroepen van de jeugdoverleggen zeer divers zijn binnen de veiligheidshuizen.

Kwalitatief instrument 'Stappenmeter Doelbereik samenwerking'

Een belangrijke indicator voor de effectiviteit van samenwerking is de mate van integraal werken binnen de veiligheidshuizen. Om de mate van doelbereik van de samenwerking te kunnen peilen, is naast de Kwantitatieve basismonitor een zelfrapportage instrument ontwikkeld, de 'Stappenmeter Doelbereik samenwerking'. Deze is gebaseerd op gevalideerde instrumenten uit internationale programma's (*Integrated Offender Management* programma en *Milestones & Benchmarks* van het *Communities that Care* programma) en aangepast op de Nederlandse praktijk van de veiligheidshuizen. De werkwijze is dat meerdere partijen de

Stappenmeter invullen. Op basis van de resultaten worden verschillen in visie over het doelbereik en de inspanning die dit vergt, inzichtelijk en bespreekbaar gemaakt. Uitkomsten daarvan kunnen de uitvoering versterken. Bevindingen uit de Stappenmeter kunnen niet alleen worden opgenomen in de basismonitor, maar bieden ook goede mogelijkheden om de evaluatie van de processen per samenwerkingsverband te ondersteunen.

De eerste resultaten

Het ontwikkelde instrumentarium is toegepast op elf casuoverleggen binnen de vier betrokken veiligheidshuizen. De lokale bevindingen zijn voorgelegd aan de veiligheidshuizen ter weging en duiding. Vervolgens hebben we de opbrengsten tussen de veiligheidshuizen onderling vergeleken. Het vergelijken van opbrengsten tussen veiligheidshuizen, oftewel *benchmarking*, is pas zinvol als de overleggen inhoudelijk overeenkomen. Voor de veelplegeroverleggen gaat dit in grote mate op, voor de jeugdoverleggen binnen de veiligheidshuizen is dit echter niet het geval. De doelen, doelgroepen en functie van de overleggen verschillen te sterk van elkaar.

De eerste bevindingen van de Kwantitatieve monitor zijn positief te noemen.

1. De afname in recidive van cliënten nadat ze zijn ingestroomd in een casuoverleg is groter dan bij de controlegroep die niet is besproken in een veiligheidshuis. De cliënten komen, hun situatie voor de instroom in acht nemend, relatief minder in aanraking met de politie dan de mensen uit de controlegroep. Voor deze laatste groep is geen individueel plan van aanpak gemaakt binnen een casuoverleg. Ook voor gepleegde feiten op basis van HKS geldt dat de afname van recidive bij cliënten van de veiligheidshuizen na instroom significant groter is dan bij de controlegroep. Dit is des te opvallender omdat de individuen in de controlegroep gemiddeld een minder complexe problematiek kennen.
2. Het aantal feiten op basis van het HKS neemt na instroom sterker af dan de politieincidenten op basis van de BVH. De cliënten van de veiligheidshuizen plegen dus duidelijk minder delicten. In de politiecontacten is ook tijdelijk een afname te zien, maar deze is kleiner dan voor de geregistreerde feiten (HKS). In de huidige monitor zijn echter binnen de politieincidenten ook nog zogeheten aandachtsvestigingen en signaleringen meegenomen. Hierdoor zal in werkelijkheid het aantal werkelijk relevante incidenten van de cliënten van de veiligheidshuizen nog kleiner zijn, en daarmee het verschil met de controlegroep nog groter. Als het instrumentarium nader wordt toegespitst, valt te verwachten dat de resultaten in dit opzicht nog robuuster zijn dan hier al aangetoond.
3. De eerste resultaten bieden vooralsnog geen bevestiging voor de aanname dat de opbrengsten van de samenwerking in de vorm van afname in recidive toenemen naarmate een veiligheidshuis of casuoverleg langer bestaat. Verdere specificatie van de indicatoren van het instrumentarium zal grotere effecten laten zien. Opvallend is dat het directe effect van het veiligheidshuis de eerste maand na instroom groter is naarmate de cliënt jonger is. De oudere cliënten vertonen de eerste maand na instroom maar een geringe terugloop in incidenten, de op één na oudste groep een iets grotere terugloop, de volgende groep weer iets groter, en de grootste terugloop zien we bij de jongste groep, de 18- tot 23-jarigen. Investeren in jongvolwassenen lijkt dus een direct effect te hebben.
4. In een regressieanalyse is tenslotte gekeken welke factoren vooral van invloed zijn op recidive ná instroom. Het bespreken van een cliënt in een casuoverleg blijkt de voornaamste factor te zijn: de daar besproken cliënten voor wie ook door de gezamenlijke partijen een plan van aanpak is gemaakt, recidiveren relatief minder dan personen uit de controlegroep. Zij hebben ook minder politieincidenten op hun naam staan dan de controlegroepleden.

Het insluitingseffect is niet meegenomen in de huidige analyse. Het effect van detentie biedt echter wel een interessante aanvulling op het zicht op de recidive. Door de tijd in detentie per individu op te nemen in de monitor, is dit effect goed te bepalen. Een aanbeveling is dan ook om in het instrumentarium de bijdrage van het insluitingseffect op de totale recidivevermindering in de toekomst wel mee te nemen.

Conclusie

We hebben een basisinstrumentarium ontwikkeld waarin relevante resultaatindicatoren voor samenwerking binnen de veiligheidshuizen zijn samengebracht. Het instrumentarium is uitgewerkt in een voor de veiligheidshuizen relatief toegankelijke vorm: een handleiding voor gegevenskoppeling en -verwerking en de syntaxen die voor de analyse nodig zijn. Om meer zicht te krijgen op de samenwerking en meer specifiek op het bereik van doelen binnen de samenwerking en de inspanning die dit vereist, hebben we een zelfrapportage-instrument ontwikkeld, de *Stappenmeter Doelbereik Samenwerking*. Het instrumentarium is te vinden binnen de Toolbox Veiligheidshuizen (www.veiligheidshuizen.nl). Hier zijn de volgende vier producten te vinden:

Handleiding Monitorinstrument www.veiligheidshuizen.nl/monitorinstrument

Hierin wordt uitgelegd hoe gegevens kunnen worden gekoppeld en op welke wijze de bijgeleverde syntaxen kunnen worden gebruikt voor het berekenen van de recidivevariabelen van cliënten van veiligheidshuizen.

Syntaxen monitor www.veiligheidshuizen.nl/monitorinstrument

Deze syntaxen bieden vervolgens de sleutel waarmee in SPSS de gekoppelde gegevens kunnen worden geanalyseerd en de basisgrafieken kunnen worden gemaakt.

Instructie Stappenmeter www.veiligheidshuizen.nl/stappenmeter

Hierin staat toegelicht hoe de stappenmeter kan worden gebruikt en op welke wijze resultaten eenvoudig kunnen worden berekend.

Stappenmeter Doelbereik Samenwerking www.veiligheidshuizen.nl/stappenmeter

Het zelf-rapportage instrument: een handzaam Excel-document dat digitaal kan worden ingevuld.

De kwantitatieve basismonitor biedt goede mogelijkheden om beleidskeuzen gericht te onderbouwen. Om triage te versterken kan bijvoorbeeld worden ingezoomd op relevante kenmerken van het cliëntenbestand. Werkzame elementen van aanpakken kunnen aan opbrengsten worden gekoppeld. Ook de opbrengsten kunnen hierbij nader worden uitgesplitst of uitgebreid. Binnen de BVH- en HKS-gegevens kunnen naast brede maten ook specifieke indicatoren relevant voor de doelgroep of aanpak worden gemaakt.

De kern van het instrument is dat op individueel cliëntniveau gegevens worden gekoppeld aan relevante indicatoren. Dankzij de gekozen opzet is het instrumentarium ook bruikbaar om opbrengsten van andere cliënten of cliëntgroepen binnen de veiligheidshuizen in beeld te krijgen. Het instrumentarium is relatief eenvoudig uit te breiden of te specificeren voor andere aanpakken of doelgroepen.

Zoals hierboven al werd aangegeven, kunnen de BVH- en HKS-indicatoren nader worden toegespitst op de specifieke doelen van de te monitoren aanpak. Zo zijn bijvoorbeeld voor de opbrengsten van een integrale aanpak gericht op overvallers andere strafbare feiten relevant dan voor een aanpak van risicojeugd. Ook binnen de politie-incidenten kan volgens dit principe

nader worden gedifferentieerd. Daarnaast kan bijvoorbeeld informatie over afdoeningsbeslissingen en detentie worden toegevoegd aan de monitor. Om zicht te krijgen op andersoortige opbrengsten kan informatie over relevante leefgebieden zoals woonsituatie, inkomen en dagbesteding op cliëntniveau worden gekoppeld.

In het traject is gebleken dat de registratie van de veiligheidshuizen nog niet optimaal is voor het verkrijgen van de voor monitoring geschikte informatie. De aard van en de wijze waarop gegevens worden geregistreerd verschillen nog sterk tussen de veiligheidshuizen. Door gebrek aan eenduidigheid binnen de registraties kon bijvoorbeeld informatie over de trajecten van cliënten nog niet worden meegenomen in de monitor. De rapportage beschrijft de condities waaraan de registratie van veiligheidshuizen voor goede monitoring zou moeten voldoen. Een koppeling van informatie over individuele trajecten is nodig om goed zicht te krijgen op de werkzame elementen van de aanpak binnen de veiligheidshuizen. De uitvoering van de samenwerking dient hiervoor op cliëntniveau inzichtelijker te worden gemaakt.

Om meer grip te krijgen op de opbrengsten van de veiligheidshuizen en de werkzame elementen binnen de samenwerking is een meer uitgewerkte visie op monitoring voor de veiligheidshuizen van belang. Op basis daarvan kan de uitvoering binnen de veiligheidshuizen worden versterkt. Wat moet er worden geregistreerd en met welk doel? Hierbij is het raadzaam steeds aandacht te houden voor de randvoorwaarden waaraan registratie dient te voldoen.

Ook de Stappenmeter Doelbereik samenwerking is vooralsnog te beperkt gebruikt om hieruit informatie over de deelprocessen van samenwerking in de monitor op te nemen. Hiervoor is het nodig dat dit hulpinstrument breder wordt toegepast. Dan is het ook mogelijk om variatie in het doelbereik van (deel)processen binnen de samenwerking en de inspanning die dit vergt, te koppelen aan de opbrengsten van de cliënten. De Stappenmeter biedt verder de mogelijkheid om de evaluatie van de uitvoering per samenwerkingsverband te ondersteunen.

De eerste resultaten van het nieuwe instrumentarium voor veiligheidshuizen zijn positief te noemen. De samenwerking die binnen de veiligheidshuizen tot stand komt, maakt dat jeugdigen en volwassen veelplegers minder recidiveren en minder in contact komen met politie en Justitie.

1 *Inleiding*

1.1 *Achtergrond en doel*

In opdracht van het ministerie van Veiligheid & Justitie, Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen voerde het Verwey-Jonker Instituut een ontwikkeltraject Rendementsanalyse uit. Kern van dit traject is het verkrijgen van meer inzicht in de opbrengsten van de samenwerking binnen de veiligheidshuizen.

Een belangrijke aanleiding voor het ontwikkeltraject is de behoefte die bestaat aan (meer) inzicht in maatschappelijk rendement van veiligheidshuizen. Voor de continuïteit en professionalisering van veiligheidshuizen is het van belang de resultaten en effecten van de investeringen beter zichtbaar te maken. Wat levert investering van publieke middelen op? In samenhang daarmee komt de vraag op hoe de inspanningen verbeterd kunnen worden. Eerder onderzoek biedt hoopgevende bevindingen¹, maar om daadwerkelijk resultaten van veiligheidshuizen eenduidig toe te schrijven aan de inspanningen van veiligheidshuizen, dienen deze over een langere periode gevolgd te worden².

De veiligheidshuizen zijn volop in ontwikkeling. Sinds begin 2013 zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de regie op de veiligheidshuizen. Ook binnen de beleidsterreinen die binnen de veiligheidshuizen samenkomen doen zich veel veranderingen voor. Zo is de politie genationaliseerd en wordt de jeugdzorg gedecentraliseerd. Deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat eind 2012 de ketenpartners een nieuw landelijk kader³ hebben ontwikkeld waarin een nieuwe visie op de veiligheidshuizen is neergelegd. Waar de veiligheidshuizen zich eerst op specifieke thema's richten - met name jeugd, nazorg, volwassen veelplegers en huiselijk geweld - dienen ze zich meer toe te leggen op complexe, meervoudige problematiek. Casuïstiek die binnen reguliere ketens of samenwerkingsverbanden afdoende kan worden aangepakt, dient niet in het veiligheidshuis behandeld te worden. Door selectief te zijn in de casuïstiek die de veiligheidshuizen oppakken kan de slagkracht en de effectiviteit van de samenwerking worden vergroot, is de gedachte. Inzicht in de opbrengsten van de samenwerking binnen de veiligheidshuizen kan hierbij helpen om op veiligheidshuizen verder door te ontwikkelen.

Om meer zicht te krijgen op de opbrengsten van de samenwerking binnen de veiligheidshuizen en deze op termijn te kunnen vergroten, hebben we met vier veiligheidshuizen een ontwikkeltraject Rendementsanalyse uitgevoerd.

Per casusoverleg is getracht de opbrengsten in beeld te brengen door op cliëntniveau opbrengsten te koppelen, en tot een landelijke, eenduidige monitor te komen waarbinnen lokale bevindingen kunnen worden vergeleken. De kennis vanuit de veiligheidshuizen kan met het ontwikkelde instrumentarium systematisch worden doorontwikkeld, geborgd en verspreid.

1 Zie meerjarig onderzoek van Nelissen (2010) naar werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen.

2 Zie het onderzoek van Rovers (2011) van de resultaten van veiligheidshuizen op basis van inventarisatie en beschikbaar onderzoek.

3 VNG (2012). *Position Paper Toekomst Veiligheidshuizen*. Den Haag: VNG.

Uiteindelijk dient er door meer inzicht in de opbrengsten meer inzicht te komen in de sterke en zwakke kanten van de samenwerking binnen veiligheidshuizen. Monitoring en terugkoppeling van de resultaten kan leiden tot een stapsgewijze verbetering van de uitvoering, waarbij steeds oog blijft voor de lokale context. Het is de bedoeling dat alle veiligheidshuizen het rendementsinstrumentarium (of delen hiervan) op termijn zelf kunnen gebruiken om hun rendement inzichtelijk te maken. De monitorinstrumenten kunnen worden toegepast op nieuwe cliëntgroepen en worden uitgebreid met relevante lokale gegevens over cliënten om opbrengsten van de veiligheidshuizen eenduidig in beeld te brengen.

1.2 *Opzet en werkwijze*

In het ontwikkeltraject Rendementsanalyse zijn voor de thema's jeugd en volwassen veelplegers (bevindingen uit) een kwantitatieve monitor gekoppeld aan een kwalitatieve analyse. Het casusoverleg vormt de spil in de samenwerking binnen de veiligheidshuizen. Het ontwikkeltraject is toegepast in vier veiligheidshuizen: Den Haag, Fryslân, Hengelo en Rotterdam-Rijnmond. Het ontwikkeltraject bestond uit de volgende onderdelen:

Oriëntatie

Tijdens de oriëntatiefase is het ontwikkeltraject samen met de veiligheidshuizen en het Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen nader afgebakend. Zowel lokaal als landelijk zijn wensen en behoeften van de veiligheidshuizen, gemeenten en het ministerie zorgvuldig geïnventariseerd, hierbij rekening houdend met de belangen van de verschillende instanties die binnen de veiligheidshuizen samenwerken.

In overleg met het Programma zijn de vier veiligheidshuizen geselecteerd om aan het ontwikkeltraject deel te nemen, waarbij landelijke spreiding en variatie in grootstedelijkheid van het werkgebied een grote rol speelden. Vervolgens is in overleg met de opdrachtgever en de betrokken veiligheidshuizen bepaald wat er binnen het traject onder 'aanpak' wordt verstaan: Niet zozeer het evalueren van de uitvoering door betrokken instanties, maar de aanpak in gezamenlijkheid die ook werkelijk inzicht kan bieden in het rendement van veiligheidshuizen. Vervolgens zijn de aanpakken volwassen veelplegers en jeugd geselecteerd. Er is gekozen voor de aanpak veelplegers omdat deze aanpak in de meeste veiligheidshuizen al langere tijd bestaat en een kwaliteitsimpuls kan gebruiken en de aanpak van jeugd omdat dit een zeer relevant speerpunt is en blijft voor gemeenten en de veiligheidshuizen.

Inventarisatie investeringen en kwantitatieve gegevens

Om het rendement van de veiligheidshuizen in kaart te brengen en zicht te krijgen op de elementen die daaraan bijdragen, hebben we vervolgens voor elk van de betrokken veiligheidshuizen inzicht verkregen in de investeringen per aanpak, in de werkelijke inhoud en uitvoering en de veronderstelde werkzame mechanismen. Dit is gebeurd op basis van documentanalyse, interviews met professionals en het bijwonen van casusoverleggen.

We hebben per veiligheidshuis beschikbare registratiegegevens geïnventariseerd, en zijn nagegaan wat er aan gegevens ontbreekt om rendement inzichtelijk te kunnen maken en om tot een eenduidige landelijke monitor te kunnen komen. Vervolgens hebben we andere mogelijke bronnen beoordeeld op geschiktheid voor opname in de monitor.

Landelijke monitor

Op basis van de bevindingen uit de eerdere fasen hebben we in overleg met opdrachtgever en begeleidingscommissie de meest geschikte indicatoren voor de monitor vastgesteld. Een aantal criteria heeft hierbij een rol gespeeld. Het gaat onder meer om eenduidigheid, toegankelijkheid en aansluiting op de doelstellingen van de veiligheidshuizen (zie 2.2). Door het instrumentarium

vervolgens bij de vier deelnemende veiligheidshuizen toe te passen konden de instrumenten worden getoetst en verfijnd.

Kwalitatieve analyse

Daarnaast hebben we op basis van wetenschappelijke bevindingen en praktijkervaringen een stramien voor de kwalitatieve analyse opgesteld om zicht te krijgen op sterke en zwakke aspecten van de uitvoering, oftewel oog voor de lokale context. We hebben hiervoor interviews gehouden met bij de aanpakken betrokken partijen: ketenmanagers, procesregisseurs en vertegenwoordigers van betrokkenen instanties bij de casusoverleggen jeugd en volwassen veelplegers. We hebben casusoverleggen en bijgewoond relevante documenten, zoals voortgangs- en verantwoordingsrapportages geanalyseerd. We zijn nagegaan na hoe de uitvoering van de aanpak verloopt, welke onderdelen goed verlopen en wat knel- of verbeterpunten zijn.

Tevens is een Stappenmeter Doelbereik samenwerking ontwikkeld als hulpinstrument bij deze kwalitatieve analyse, in samenwerking met de veiligheidshuizen. Conceptversies hiervan zijn getest door medewerkers van veiligheidshuizen (zie 2.3). Het uiteindelijke instrument is vervolgens voor de verschillende overleggen door een wisselend aantal betrokkenen ingevuld.

Vervolgens zijn de voor de kwantitatieve monitor benodigde gegevens ontsloten en gekoppeld. Bij de veiligheidshuizen zijn beschikbare cliëntgegevens verzameld. De politiegegevens zijn vervolgens door het KLPD aan de cliëntgegevens gekoppeld. Hierbij is ook teruggekeken in tijd: gegevens zijn waar beschikbaar verzameld voor een zo lang mogelijke periode terug tot en met eind 2012. Tevens zijn er controlegroepen gecreëerd om de resultaten van de populaties in de veiligheidshuizen mee te kunnen vergelijken. Bij het veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond kon een controlegroep binnen de populatie worden gevonden, namelijk de veelplegers en jongeren die wel zijn aangemeld, maar die niet zijn besproken in één van de overleggen. Deze personen zijn gebruikt als controlegroep voor de HKS-gegevens en de BVH-gegevens, aangezien deze personen zijn gematched met beide bronnen. Deze groep wijkt wel af van de cliënten die wel in de casusoverleggen zijn besproken, omdat vooraf de problematiek van de desbetreffende cliënten niet ernstig genoeg werd bevonden om in een casusoverleg te worden besproken. Deze controlegroep is aangevuld met een landelijke controlegroep.

Deze laatste groep is gecreëerd op basis van aantal registraties in BVH. Het maken van een willekeurige controlegroep op basis van HKS was niet mogelijk. De controlegroep op basis van BVH is op de volgende wijze samengesteld. De gedachte was dat de personen in de controlegroep ongeveer net zo vaak in BVH zouden moeten voorkomen als de cliënten van de veiligheidshuizen. Aangezien met name de jongerenoverleggen binnen de veiligheidshuizen een heel gevarieerde groep betreft, zijn de veelplegeroverleggen als uitgangspunt genomen. Het bleek dat van de verschillende veelplegeroverleggen het gemiddelde aantal incidenten waarvoor men in BVH stond, tussen de 30 en 60 lag. Vervolgens is als voorwaarde voor inclusie in de controlegroep genomen dat personen minimaal 30 keer in de politieregistratie voorkomen in de periode 2008-2012 (de periode van dataverzameling binnen BVH), maar dat de personen niet in aanraking zijn geweest met het veiligheidshuis. Aangezien wij hiervoor alleen de BVH registratie van de regio's van de drie betreffende veiligheidshuizen konden gebruiken, bleven er weinig personen over die aan dit criterium voldeden. Uiteindelijk vonden we 86 personen (62 volwassenen en 24 jongeren). Deze zijn toegevoegd aan de controlegroep uit het veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond.

Bij de experimentele groep is steeds een vergelijking gemaakt tussen het aantal politieincidenten en misdrijven voor de startdatum van een traject in het veiligheidshuis en het aantal misdrijven na de startdatum van een traject binnen het veiligheidshuis. De controlegroep heeft deze start- of instroomdatum natuurlijk niet, vandaar dat voor de controlegroepen in BVH gekozen is voor een datum precies in het midden tussen de eerste en laatste keer dat men in aanraking met de politie is gekomen, en deze als 'startdatum' is gebruikt. Op deze wijze konden

alle gehanteerde maten, ook voor de controlegroep worden berekend. Voor het deel van de controlegroep uit Rotterdam- Rijnmond is de meldingsdatum bij het veiligheidshuis als 'startdatum' gehanteerd. We hebben de gegevens geanalyseerd met SPSS.

De kwantitatieve uitkomsten uit de monitor zijn per veiligheidshuis gekoppeld aan de bevindingen uit de kwalitatieve analyse. De resultaten zijn vervolgens per veiligheidshuis voorgelegd aan relevante lokale partners om in de lokale context beoordeeld te kunnen worden.

Na de rendementsanalyse per veiligheidshuis hebben we voor zover relevant de aanpakken binnen de veiligheidshuizen met elkaar vergeleken. In deze overall analyse zijn de resultaten uit het traject vergeleken. We zijn tenslotte nagegaan wat de voornaamste leerpunten zijn voor de veiligheidshuizen om inzicht te krijgen in hun opbrengsten en wat verdere toepassingsmogelijkheden zijn van het instrumentarium.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport zetten wij het ontwikkelde instrumentarium en de bevindingen van het ontwikkeltraject voor de vier veiligheidshuizen kort uiteen. Hoofdstuk 2 gaat in op het instrumentarium en behandelt achtereenvolgens de achtergronden van de totstandkoming (§2.1), de ontwikkeling van de kwantitatieve monitor (§2.2) en de Stappenmeter Doelbereik Samenwerking (§2.3). Ook gaan we in op de bruikbaarheid en toepasbaarheid voor veiligheidshuizen (§2.4). In hoofdstuk 3 bespreken wij de belangrijkste eerste bevindingen uit de monitor voor de vier veiligheidshuizen afzonderlijk (§3.2) en voor volwassen veelplegers onderling vergeleken (§3.3). In hoofdstuk 4 presenteren wij onze conclusies. Het instrumentarium is te vinden op www.toolboxveiligheidshuizen.nl. Een uitgebreidere verantwoording van het traject en de eerste bevindingen uit de veiligheidshuizen zijn daar te vinden in de Bijlage bij de Rendementsanalyse.

2 *Het instrumentarium*

We hebben een monitorinstrument ontwikkeld waarin we het effect van de samenwerking binnen de veiligheidshuizen meten aan de hand van recidive. Het gaat om de specifieke recidive van de cliënten die in de veiligheidshuizen zijn behandeld en voor wie een plan van aanpak is opgesteld. Recidive wordt naar aard en omvang en met gevarieerde tijdspanne vastgesteld op basis van politiegegevens uit HKS en BVH. Om meer zicht te krijgen op de samenwerking, op het bereik van doelen binnen de samenwerking en de inspanning die dit vereist, hebben we een zelfrapportage-instrument ontwikkeld, de zogenaamde *Stappenmeter Doelbereik Samenwerking*.

In dit hoofdstuk beschrijven we de totstandkoming van dit instrumentarium. We beschrijven de achtergronden en indicatoren van het monitorinstrument (2.1) en van de stappenmeter (2.2). Vervolgens gaan we in op de toepassingsmogelijkheden (2.3).

2.1 *Totstandkoming monitor*

Achtergronden instrumentarium

In het ontwikkeltraject staat de samenwerking binnen de casuoverleggen van de veiligheidshuizen centraal. De samenwerking heeft ten doel interventies te verbeteren om positieve maatschappelijke effecten te realiseren. Als er (beter) wordt samengewerkt tussen de betrokken actoren, 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 (Rovers, 2011).⁴

Op basis van een uitwerking van beleids- en einddoelen van veiligheidshuizen van Vianen et al. (2008)⁵, heeft Rovers een vereenvoudigd model voor veiligheidshuizen ontwikkeld:

Figuur 2.1 Vereenvoudigde beleidstheorie veiligheidshuizen (Rovers, 2011)



Rovers (2011) onderscheidt drie resultaatvelden aan de achterkant en het instrument dat deze resultaten moet genereren - de samenwerking - aan de voorkant. De resultaatvelden zijn:

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

4 Rovers, B. (2011) *Resultaten van veiligheidshuizen; Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Haag/'s-Hertogenbosch: WODC/BTVO.

5 Vianen, R.T. van, C. Hoogeveen, G.J. Slump, G.M. Maaskant, & A.M. Persoon (2008) *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl*. Woerden/Den Haag: Van Montfoort/WODC.

In de kenmerken van de samenwerking liggen de randvoorwaarden voor het resultaat besloten. Resultaten zijn daarbij extern gericht en direct of indirect verbonden met de maatschappelijke problemen waarop de interventies zich richten terwijl randvoorwaarden intern gericht zijn.

Randvoorwaarden voor resultaten zijn breder dan alleen de kenmerken van de samenwerking in enge zin. Het functioneren van achterliggende organisaties, 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. Al deze factoren zijn te beschouwen als (rand-)voorwaarden.

De veronderstelling in deze beleidstheorie van veiligheidshuizen is dat samenwerken leidt tot verbeteringen in de gepleegde interventies :

- 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.

Het idee is dat door samen te werken er meer samenhang is, waardoor eerder, sneller en efficiënter geïntervenieerd kan worden. De beleidstheorie veronderstelt ten slotte dat beter uitgevoerde interventies tot betere opbrengsten zullen leiden. Deze opbrengsten zullen op hun beurt leiden tot positieve maatschappelijke effecten, zoals vermindering van criminaliteit, maar ook in de zin van het aantal leefgebieden waarop de betrokkenen problemen ervaren.

Het cruciale bestanddeel van de beleidstheorie achter de veiligheidshuizen is het belang van de samenwerking, waardoor de reactie op strafrechtelijk relevant gedrag kan worden verbeterd in termen van effectiviteit en efficiëntie. In de volgende paragraaf beschrijven we de veronderstelde werkzame elementen en de condities die daarvoor nodig zijn.

Werkzame elementen

Als werkzame elementen in het kader van de samenwerking in veiligheidshuizen komen we in de literatuur onder meer het belang van een integraal plan van aanpak tegen en de duurzaamheid van het samenwerkingsverband.

Hoewel er kanttekeningen bij te plaatsen zijn, is de aanwezigheid van integrale, persoonsgerichte plannen van aanpak een realistische indicator voor de kwaliteit van de uitvoering. Het is de belangrijkste predictor voor de mate waarin vooruitgang wordt geboekt bij het verminderen van de problematiek van cliënten. De realisering van een plan van aanpak creëert een meerwaarde ten opzichte van een situatie van niet-samenwerken (Nelissen, 2010)⁶.

De aanwezigheid van een team professionals dat gezamenlijk aan de slag gaat op basis van afspraken en een taakverdeling is een cruciale voorwaarde voor het boeken van resultaat in samenwerking. Consensus is hierbij een belangrijke factor: samenwerkingsverbanden blijken bij het verminderen van maatschappelijke problemen meer resultaat te boeken als er consensus is over concrete te behalen resultaten en een team of groep professionals naar aanleiding hiervan aan de slag gaat met een praktische taakopdracht of plan van aanpak (Van Delden, 2009)⁷.

De impressie is dat wanneer veiligheidshuizen langer bestaan, ze doorgaans ook meer resultaten gaan boeken. Uit onderzoek van onder meer Van Delden (2009) komt echter naar voren dat dit niet altijd vanzelfsprekend is. De samenwerking binnen veiligheidshuizen is niet los te zien van de beginsituatie, de geschiedenis tussen de deelnemende organisaties en het initiatief tot de aanpak (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004)⁸. Deze begincondities bepalen het basisniveau van

6 Nelissen, P. Ph. (2010). *Vastpakken en niet meer loslaten; Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen*. Maastricht: Nelissen Onderzoek & Advies.

7 Delden, P.J. van (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon.

8 Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie en Wetenschap).

vertrouwen, strijd en sociaal kapitaal. Die op hun beurt kunnen hulpbronnen worden in de samenwerking of juist risico's tijdens het samenwerken. Veel van de veiligheidshuizen die al wat langer bestaan -en vaak vanuit het Openbaar Ministerie zijn geïnitieerd- zijn bottom up tot stand gekomen (vanuit de uitvoering en reagerend op lokale problematiek). De veiligheidshuizen die meer recent zijn opgericht zijn vaker -onder regie van de gemeente- top down tot stand gekomen (vanuit 'bestuurlijke noodzaak'). De dynamiek hiertussen kan verschillen, evenals de knelpunten die dit met zich meebrengt. Bij bottom up georganiseerde netwerken is het enthousiasme op de werkvloer groot, maar de bestuurlijke inbedding minder goed geregeld. Bij top down georganiseerde samenwerkingsverbanden spelen de knelpunten vooral op het niveau van de uitvoering (Rovers, 2011).

De tevredenheid over de samenwerking binnen de veiligheidshuizen is vaak groot. Rovers wijst erop dat de betrokken professionals tal van aspecten van de samenwerking weten te noemen waarover zij tevreden zijn. Deze tevredenheid wordt gezien als bewijs dat samenwerking binnen de veiligheidshuizen lonend is. Uit onderzoeken komt echter een groot aantal mogelijke knelpunten naar voren die de samenwerking kunnen belemmeren. Zo gelden mutaties in het personeel, beperkte afstemming met de moederorganisatie, gebrekkige praktische coördinatie, onvoldoende mandaat en kwaliteiten van deelnemers als belangrijke belemmeringen in de samenwerking.

De samenwerking in veiligheidshuizen veronderstelt duidelijke afspraken over de condities waaronder duurzaam en integraal gewerkt kan worden. Een heldere vertegenwoordigingsstructuur, goede coördinatie en informatie-uitwisseling en voldoende individuele betrokkenheid zijn hierin doorslaggevende factoren.

2.2 *Naar een kwantitatieve monitor*

In het ontwikkeltraject hebben we de mogelijkheden voor een monitorinstrument verkend om de opbrengsten van de samenwerking binnen de veiligheidshuizen inzichtelijk te maken. Dit hebben we samen met opdrachtgever, betrokkenen van de veiligheidshuizen, het landelijke kwaliteitsplatform veiligheidshuizen en een begeleidingscommissie gedaan. Criteria voor de indicatoren en de monitor als geheel waren:

- Relevantie: de indicatoren en de monitor dienen vanuit wetenschappelijk oogpunt en vanuit de praktijk gezien relevant te zijn.
- Praktische haalbaarheid: De gegevens moeten beschikbaar, ontsluitbaar, koppelbaar en verwerkbaar zijn;
- Interpreteerbaarheid: De uitkomsten van de monitor moeten duidelijk zijn;
- Toepasbaarheid: De veiligheidshuizen moeten met behulp van het instrument zelf hun opbrengsten inzichtelijk kunnen maken;
- Beperkte tijdsinvestering van de deelnemende veiligheidshuizen: Ontwikkeling van de monitor dient de betrokken veiligheidshuizen zo min mogelijk tijd te kosten.

Al snel werd duidelijk dat klein beginnen met de meest relevante en haalbare indicatoren de voorkeur had. We zijn op zoek gegaan naar een basismodel dat mogelijkheden biedt voor uitbreidingen en toepassingen. Deze 'basismonitor' kan vervolgens landelijk dan wel lokaal worden aangepast en verfijnd, bijvoorbeeld voor andere thema's of doelgroepen (zie 2.4). We hebben een groslijst van mogelijke indicatoren opgesteld op basis waarvan vervolgens de monitor is ontwikkeld. Hieronder gaan we in op de selectie van indicatoren.

Indicatoren

De samenwerking binnen de veiligheidshuizen heeft als doel om bij te dragen aan veiligheid en veiligheidsbeleving door criminaliteit en overlast te verminderen en maatschappelijk uitval te

voorkomen. De monitor diende zich met betrekking tot de opbrengsten en maatschappelijke effecten van samenwerking dan ook te richten op veranderingen in objectieve veiligheid, veranderingen in subjectieve veiligheid en veranderingen in welzijn van de cliënten.

Objectieve veiligheid: Recidive

Bij het vaststellen van resultaten op het vlak van recidivevermindering is het van belang dat er een directe koppeling is met de inspanningen van het veiligheidshuis. *Algemene* criminaliteitsontwikkelingen kunnen niet zonder meer aan de inspanningen van een casusoverleg of veiligheidshuis worden gerelateerd. De individuele recidive van de cliënten die binnen de casusoverleggen zijn besproken en voor wie een integraal plan van aanpak is gemaakt, biedt hier meer mogelijkheden toe. Voor het in kaart brengen van veranderingen in objectieve veiligheid hebben we dan ook individuele recidivegegevens van de cliënten gebruikt. Dit hebben we enerzijds gedaan op basis van BVH gegevens, en anderzijds op basis van HKS gegevens.

In BVH worden alle incidenten geregistreerd waarbij de politie betrokken wordt. Het kan gaan om misdrijven, overtredingen, verkeersongevallen, 112-meldingen, demonstraties, etc. Ten behoeve van dit traject hebben we enkel incidenten die op persoon zijn geregistreerd meegenomen. De cliënten van het VH kunnen op verschillende gronden bij incidenten zijn geregistreerd: als verdachte, betrokkene, aangever, getuige, benadeelde, gewonde, signalering en als afsignalering.

HKS - het HerkenningsDienst Systeem van de politie - bevat informatie over verdachten, processen-verbaal van aangifte en processen-verbaal van oplossing en de relaties daartussen. Persoonskenmerken van verdachten waartegen een proces-verbaal is opgemaakt, blijven in HKS geregistreerd staan totdat het ten laste gelegde misdrijf is verjaard. Aan elk misdrijf (in HKS ingevoerd als wetsartikel) hangt een expiratietermijn. Een 'criminele loopbaan' van een persoon kan dus over een lange periode worden bekeken.

Het aantal maal als verdachte geregistreerd binnen HKS wordt vaak als 'hardere' maat voor recidive gezien dan de politieincidenten op persoon die in BVH staan geregistreerd. Voor de veiligheidshuizen zijn echter ook deze politieincidenten van groot belang. Voor veel incidenten die relevant zijn voor de veiligheidshuizen, geldt dat de zaak in kwestie strafrechtelijk gezien niet hard te maken is, waardoor er geen verdachten in HKS worden geregistreerd. Overlast wordt bijvoorbeeld wel geregistreerd in BVH, maar leidt zelden tot registraties in HKS.

In de monitor wordt ten aanzien van deze politieincidenten en misdrijven steeds een vergelijking gemaakt tussen de periode voordat de cliënt instroomt in het veiligheidshuis en de periode na instroom als de cliënt binnen een casusoverleg aan de hand van een plan van aanpak wordt besproken. Daarnaast zijn er controlegroepen gecreëerd om de cliënten van de casusoverleggen binnen de veiligheidshuizen (de experimentele groepen) mee te vergelijken. In 1.2 is de wijze waarop deze controlegroepen tot stand zijn gekomen, nader toegelicht.

Subjectieve veiligheid

Omdat veranderingen in subjectieve veiligheid op lokaal niveau niet goed aan de inspanningen van de veiligheidshuizen kunnen worden gekoppeld, is er voor gekozen bij (de ontwikkeling van) de monitor de subjectieve veiligheid buiten beschouwing te laten. Voor objectieve veiligheid is de kracht van de monitor juist dat op cliëntniveau gegevens worden gekoppeld aan recidivematen om inzicht te krijgen in de directe opbrengsten. Bij gegevens over subjectieve veiligheid - bijvoorbeeld uit de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM) - kunnen dergelijke verbanden niet worden gelegd. De uitkomsten zouden door gebrek aan causaliteit moeilijk interpreteerbaar zijn voor de veiligheidshuizen.

Veranderingen in welzijn

Naast het tegengaan van nieuwe delicten en overlast wordt door de samenwerking binnen de casusoverleggen van het veiligheidshuis ook beoogd het leven van de cliënten te verbeteren door attitude- en gedragsverandering te bewerkstelligen en de situatie van de cliënt op

relevante leefgebieden aan te pakken om maatschappelijke uitval te voorkomen. In dit ontwikkeltraject zijn we op zoek gegaan naar relevante indicatoren die een goed beeld zouden kunnen geven van veranderingen op leefgebieden dan wel attitude of gedragsveranderingen van de cliënten van de veiligheidshuizen. Bestaande bronnen zijn hiertoe bestudeerd op relevantie en haalbaarheid. Bij het ontwikkelen van een landelijke monitor vielen lokale bronnen die informatie bevatten over leefgebieden van cliënten vanwege onder meer praktische haalbaarheid af.

Voor de effecten van de samenwerking binnen de veiligheidshuizen op relevante leefgebieden van de cliënten hebben we gegevens uit het risicotaxatieinstrument RISC onderzocht op bruikbaarheid. Reclassering neemt dit instrument al af bij volwassen veelplegers binnen een justitieel kader. Afname vergt dus geen extra tijdsinvestering. Ook wordt de RISC op verschillende momenten afgenomen, waardoor eventuele verandering in beeld kunnen worden gebracht. De gegevens zijn relatief eenvoudig ontsluit- en koppelbaar. Het idee was om te kijken of de cliënten door de gezamenlijke bespreking in het casusoverleg ook op verschillende leefgebieden veranderingen laten zien. De data bleken echter om verschillende redenen niet goed te interpreteren en zijn in het uiteindelijke rendementsinstrument buiten beschouwing gelaten.

Beperkingen registratie

De aard van en de wijze waarop gegevens worden geregistreerd blijkt nog sterk te verschillen tussen, maar zelfs ook binnen de veiligheidshuizen. Dit heeft gevolgen gehad voor de indicatoren die konden worden gebruikt binnen de monitor. Enkel het aantal cliënten (het gerealiseerd productievolume) kon als outputvariabele worden meegenomen in de monitor.

De aanwezigheid van een plan van aanpak, in principe inherent aan de werkwijze van een casusoverleg, is op basis van de huidige registraties niet eenduidig vast te stellen. Door de interviews, documentanalyse en observaties die we in tijdens het traject hebben uitgevoerd, was dit wel vast te stellen, maar directe koppeling op individueel casusniveau was niet mogelijk.

Voor het vaststellen van doorlooptijden is een einddatum van een traject of een uitstroomdatum van belang. Voor het merendeel van de casusoverleggen geldt echter dat er (vooralsnog) geen einddatum van trajecten wordt geregistreerd.

Door de beperkte beschikbaarheid van eenduidige registratiegegevens en doordat van de controlegroepen enkel recidivegegevens beschikbaar zijn, is in de monitor ook niet na te gaan of er voor de cliënten die zijn besproken in de overleggen sprake is van meer afstemming en samenhang in aangeboden interventies. Ook ten aanzien van vroegtijdige signalering kan op basis van de monitor geen uitspraak worden gedaan.

2.3 Stappenmeter Doelbereik Samenwerking

De mate van integraal werken binnen de veiligheidshuizen is een belangrijke indicator voor de effectiviteit van samenwerking (vgl. Rovers, 2011). De belangen van de partijen in het casusoverleg dienen (uiteindelijk) symbiotisch te zijn. Elke partij dient zelf ook baat te hebben direct of indirect bij deelname aan een casusoverleg. Om meer zicht te krijgen op de samenwerking en meer specifiek op het bereik van doelen binnen de samenwerking en de inspanning die dit vereist, hebben we een zelfrapportage-instrument ontwikkeld, de zogenaamde *Stappenmeter Doelbereik Samenwerking*. De Stappenmeter is gebaseerd op gevalideerde instrumenten uit internationale programma's en is aangepast op de Nederlandse praktijk van de veiligheidshuizen. Hieronder beschrijven we dit instrument en de totstandkoming ervan.

Ontwikkeling van de Stappenmeter

Voor het ontwikkelen van de Stappenmeter is gebruik gemaakt van het *Milestones & Benchmarks* model van het in de Verenigde Staten ontwikkelde '*Communities that Care*' (CtC) en uitgangs-

punten uit het *Integrated Offender Management* programma. Het instrument Milestones & Benchmarks wordt ingezet om vast te stellen in hoeverre de essentiële stappen en procedures in de implementatie van de methodiek zijn bereikt. *Milestones* zijn doelen die bereikt moeten worden en *Benchmarks* zijn acties die uitgevoerd moeten worden om deze doelen te bereiken. Het instrument geeft een duidelijke structuur voor het bepalen van de voortgang in het proces van implementatie en leerpunten ter versterking van vergelijkbare implementatietrajecten.

Verskillende deelnemers geven per benchmark aan of deze niet behaald of wel behaald is, en hoeveel inspanning dit heeft gekost. Om vast te stellen in hoeverre de implementatie gevorderd is wordt de score afgezet tegenover de ideaal te bereiken score. Vervolgens wordt de gemiddelde score berekend als indicatie voor de programma-integriteit. Deze informatie is voor de uitvoerders een richtlijn gedurende de verdere implementatie waarin zij naar een optimale programma-integriteit streven. Het instrument geeft daarmee niet alleen informatie over het proces van implementatie, maar biedt tevens handvatten voor de verbetering van deze implementatie. Binnen het programma 'Communities that Care' is het instrument reeds met succes ingezet in.

Voor het rendementstraject is een vertaalslag gemaakt waarbij de uitgangspunten van dit instrument zijn benut. Ook enkele uitgangspunten van *Integrated Offender Management* (IOM) zijn gebruikt. In het Verenigd Koninkrijk is men vooruitstrevend op het gebied van de geïntegreerde samenwerking van instanties rondom delinquenten. IOM is een overkoepelend kader voor het samenbrengen van organisaties op lokaal niveau om interventies die zich richten op plegers van delicten in hun woonomgeving te prioriteren. IOM biedt gebieden de mogelijkheid om meest urgente problemen van delinquenten op een meer gestructureerde en gecoördineerde wijze aan te pakken. Door gebruik te maken van een analyse van de criminaliteit en gepleegde delicten, kan IOM het samenwerken tussen de verschillende instanties en gebruik van de lokale middelen bevorderen, zodat plegers niet in de kloof vallen tussen bestaande programma's en benaderingen, maar de gesignaleerde problemen daadwerkelijk worden aangepakt. Relevante uitgangspunten van IOM hebben wij overgenomen in de Stappenmeter VH. IOM richt zich op vier kernactiviteiten:

- Verminderen criminaliteit, recidive en het verbeteren van het publieke vertrouwen in het strafrechtelijk systeem.
- Weghalen van overlap tussen de bestaande benaderingen en programma's die zich richten op delinquenten en het dichten van de gaten hierin.
- Afstemmen van het werk van lokale strafrechtelijke instanties, uitbreiding en verbetering van partnerschappen die reeds bestaan op lokaal, regio en regionaal niveau met ruimere sociale agenda's.
- Vereenvoudigen en het versterken van bestuur, om meer duidelijkheid te verschaffen rond taken en verantwoordelijkheden - met inbegrip van leiderschap, operationele besluitvorming en toewijzing van middelen.

In eerste instantie is bij de vertaling van de Milestones & Benchmarks gepoogd om aansluiting te zoeken bij de landelijk onderscheiden referentieprocessen van de veiligheidshuizen, zoals door Conquestor ontwikkeld in 2012. Uit een rondgang langs ketenmanagers van veiligheidshuizen en andere praktijkprofessionals bleek deze indeling voor de Stappenmeter onvoldoende gericht op mate van doelbereik. Deze procedurele indeling was teveel gericht op de volgorde van het werkproces van het casusoverleg, en minder op de inhoudelijke aspecten van doelbereik. Bovendien zijn er ook aspecten van samenwerking die voorafgaand aan het eerste en laatste referentieproces van een overleg relevant zijn voor doelbereik. In de doorontwikkeling zijn daarom beoogde (sub)doelen als uitgangspunt genomen bij de onderdelen voor, tijdens en na het casusoverleg.

De stappenmeter is getoetst in de praktijk door enkele professionals en vervolgens verder aangescherpt.

Opbouw van de Stappenmeter

De complexe werkelijkheid van samenwerking laat zich natuurlijk niet vatten in één hulpinstrument. De stappenmeter dient dan ook gezien te worden als hulpmiddel om door gestructureerde zelfrapportage overleg in veiligheidshuizen te kunnen monitoren en inzicht te krijgen in doelbereik op het gebied van samenwerking en de knel- en verbeterpunten te kunnen identificeren.

In de Stappenmeter staat het casusoverleg centraal. Professionals die de Stappenmeter invullen (bijvoorbeeld procesregisseur, voorzitter overleg, de belangrijkste partners), nemen het casusoverleg als geheel centraal bij de beoordeling van de samenwerking.

Door te werken met gemiddelde scores en te kijken hoe deze zich verhouden tot een ideaalscore, ontstaat zicht op hoe aspecten (subdoelen) van samenwerking zich ontwikkelen in de loop van de tijd. Eventuele discrepanties tussen de inschattingen van verschillende partners zijn ook relevant om de samenwerking te doorgronden. De combinatie van mate van doelbereik en de inspanning die dit heeft gekost, geeft helder aan waar successen en knelpunten liggen. Op het niveau van subdoel, doel of de score op het gehele casusoverleg kan een vergelijking worden gemaakt met de ideaalscore. Hierdoor kunnen casusoverleggen makkelijker onderling worden vergeleken. Door de gedetailleerde wijze waarop wordt gescoord, kunnen leerpunten worden gedestilleerd voor de verbetering van de samenwerking. De stappenmeter kan goed worden gebruikt bij een interne evaluatie van een overlegstructuur.

De Stappenmeter Doelbereik Samenwerking bestaat uit zes onderdelen; de hoofddoelen in het proces van samenwerking binnen een casusoverleg. Deze hoofddoelen zijn weer onderverdeeld in subdoelen, die zijn uitgewerkt in concrete items. Hieronder wordt de opbouw van de Stappenmeter weergegeven.

De Stappenmeter kan digitaal worden gebruikt in de vorm van een handzaam Excel-instrument. Uit de ervaringen die met het CtC-instrument zijn opgedaan, blijkt dat dit als prettige manier wordt ervaren en dat dit goede analysemogelijkheden biedt. Het Excel-instrument kan op relatief eenvoudige wijze als applicatie in registratiesystemen (bijvoorbeeld GCos) van de veiligheidshuizen worden opgenomen.

Opbouw Stappenmeter

Onderdeel I: Selectie en instroom

Doel 1: Heldere afbakening van doelgroep.

- 1a. Het doel van het overleg is helder.
- 1b. De criteria voor instroom van casussen zijn helder.
- 1c. De criteria voor instroom van casussen zijn juist.

Doel 2: Zorgvuldige selectie/triage en instroom

- 2a. De selectie van casussen (triage) wordt gedaan door de inhoudelijk meest aangewezen persoon / personen.
- 2b. De selectie verloopt via de juiste criteria.
- 2c. Er is voldoende ruimte om ook via andere kanalen casussen in te brengen (indien nodig).

Onderdeel II: Voorbereiding op het casusoverleg

Doel 1: Opstellen van de agenda

- 1a. De agenda wordt tijdig verzonden.
- 1b. De agenda voor het overleg is voldoende volledig.
- 1c. Alleen voor het overleg relevante casussen staan op de agenda.
- 1d. Alle partners bereiden zich voldoende voor op het overleg.
- 1e. Alle partners hebben voldoende tijd om zich voor te bereiden op het overleg.

Doel 2: De juiste en voldoende partners zitten aan tafel

- 2a. Het is duidelijk welke partijen vaste deelnemers zijn aan het overleg.
- 2b. Alle relevante partners zitten aan tafel.
- 2c. Per organisatie zitten de meest relevante personen aan tafel (naar functie en expertise).
- 2d. De partners zijn op de juiste wijze vertegenwoordigd in het overleg (organisaties vaardigen de juiste kandidaat af uit hun organisatie).
- 2e. Alle aanwezige partners hebben voldoende competenties om binnen het overleg goed te kunnen functioneren.
- 2f. Incidentele partners nemen alleen deel aan het overleg wanneer relevant.
- 2g. Alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden van aanwezige partners zijn helder voor iedereen.
- 2h. Vaste deelnemers zijn voldoende gemandateerd voor het overleg.
- 2i. Incidentele deelnemers zijn voldoende gemandateerd voor het overleg.

Onderdeel III: Informatiedeling

- 1a. Alle partners delen voldoende informatie ten behoeve van het casusoverleg.
- 1b. Informatie wordt tijdig gedeeld.
- 1c. Gegevens van partners zijn op de juiste momenten beschikbaar.
- 1d. Partners weten welke informatie zij mogen delen in het overleg.
- 1e. Gegevens worden voldoende beschermd opgeslagen.

Onderdeel IV: Het bespreken van casussen tijdens het overleg

Doel 1. Inhoudelijke bespreking van casussen verloopt goed.

- 1a. De vergadering verloopt efficiënt.
- 1b. Er is voldoende bespreektijd per casus.
- 1c. De bespreking van casussen tijdens het overleg is voldoende systeemgericht.
- 1d. De bespreking van casussen tijdens het overleg voldoende persoonsgericht.
- 1e. Het bespreken van casussen leidt tot een zinvol plan van aanpak.

Doel 2: Het casusoverleg verloopt op professionele en constructieve wijze

- 2a. Er is voldoende vertrouwen tussen partners.
- 2b. Het overleg verloopt in een professionele sfeer.
- 2c. Alle partners hebben het gevoel dat ze hun inbreng kunnen leveren tijdens het overleg.

Onderdeel V: Proces van het casusoverleg

Doel 1: Het proces van het casusoverleg verloopt naar wens.

- 1a. Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het proces van het casusoverleg.
- 1b. De regio op het proces is goed belegd.
- 1c. Er is altijd helderheid over welke doelen worden nagestreefd bij de bespreking van casussen.
- 1d. Samenwerkingsafspraken worden in voldoende mate vastgelegd.

Doel 2: Vervolgacties naar aanleiding van plannen van aanpak

- 2a. Eventuele vervolgacties en wie deze uitvoert zijn altijd helder in beeld.
- 2b. De regie voor het uitvoeren van het plan van aanpak van casussen is voldoende belegd.

Onderdeel VI: Follow-up: Evaluatie en monitoring

Doel 1: Succesvolle afronding van een casus in het casusoverleg

- 1a. Het is duidelijk wanneer en waarom een casus wordt afgerond.
- 1b. Er is een gedeelde definitie en begrip van 'succes' per casus.

Doel 2: Evaluatie / leerpunten bespreken.

- 1a: De vaste deelnemers van het casusoverleg reflecteren voldoende op het verloop van de samenwerking.

2.4 Gebruik en toepasbaarheid instrumentarium

In de vorige paragrafen zijn de achtergronden van het monitorinstrument en de Stappenmeter Doelbereik Samenwerking beschreven. We hebben een basisinstrument ontwikkeld waarin relevante resultaatindicatoren voor samenwerking binnen de veiligheidshuizen zijn samengebracht. Het effect van de samenwerking binnen de veiligheidshuizen wordt gemeten aan de hand van recidive. Het gaat om de specifieke recidive van de cliënten die in de veiligheidshuizen zijn behandeld en voor wie een plan van aanpak is opgesteld. Recidive wordt naar aard en omvang en met gevarieerde tijdspanne vastgesteld op basis van politiegegevens uit HKS en BVH. Door de gekozen opzet waarbij op individueel cliëntniveau gegevens worden gekoppeld aan relevante indicatoren is het instrumentarium relatief eenvoudig uit te breiden of te specificeren voor andere aanpakken of doelgroepen. De huidige 'brede' indicatoren op basis van BVH en HKS bieden mogelijkheden voor specificatie.

Om meer zicht te krijgen op de samenwerking en meer specifiek op het bereik van doelen binnen de samenwerking en de inspanning die dit vereist, hebben we een zelfrapportage-instrument ontwikkeld, de zogenaamde *Stappenmeter Doelbereik Samenwerking*.

Het instrumentarium is te vinden binnen de Toolbox Veiligheidshuizen (www.veiligheidshuizen.nl). Het zelf toepassen van het monitorinstrument vergt kennis van gegevenskoppeling en van het dataverwerkingsprogramma SPSS. In de Toolbox zijn de volgende vier producten te vinden:

Handleiding Monitorinstrument www.veiligheidshuizen.nl/monitorinstrument

Hierin wordt uitgelegd hoe gegevens kunnen worden gekoppeld en op welke wijze de bijgeleverde syntaxen kunnen worden gebruikt voor het berekenen van de recidivevariabelen van cliënten van veiligheidshuizen.

Syntaxen monitor www.veiligheidshuizen.nl/monitorinstrument

Deze syntaxen bieden vervolgens de sleutel waarmee in SPSS de gekoppelde gegevens kunnen worden geanalyseerd en de basisgrafieken kunnen worden gemaakt.

Instructie Stappenmeter www.veiligheidshuizen.nl/stappenmeter

Hierin staat toegelicht hoe de stappenmeter kan worden gebruikt en op welke wijze resultaten eenvoudig kunnen worden berekend.

Stappenmeter Doelbereik Samenwerking www.veiligheidshuizen.nl/stappenmeter

Het zelf-rapportage instrument: een handzaam Excel-document dat digitaal kan worden ingevuld.

Hieronder gaan we verder in op de bruikbaarheid en toepasbaarheid van het instrumentarium. We staan eerst stil bij een aantal condities waaraan de registratie van veiligheidshuizen ten behoeve van monitoring zou moeten voldoen. Vervolgens gaan we in op toepassingsmogelijkheden, specificaties en mogelijkheden voor uitbreidingen van het ontwikkelde monitorinstrument.

Conditie voor registratie en monitoring

De wijze waarop gegevens over cliënten en activiteiten wordt geregistreerd binnen de veiligheidshuizen verschilt sterk. Veel informatie die ten behoeve van de casusoverleggen wordt geregistreerd is kwalitatief van aard. Dit geldt bijvoorbeeld voor voorgenomen en ondernomen acties (welke partij doet wat?). Dergelijke informatie is voor het overleg natuurlijk van groot belang, maar de kwalitatieve aard ervan maakt eenduidige monitoring lastig. Het vergt veel bewerking om de informatie te coderen tot eenduidige, bruikbare gegevens, die geschikt zijn voor monitoring. Het gebruikmaken van vaste categorieën uit zogenaamde waardelijsten zoals bijvoorbeeld in het PGA systeem van VHRR gebeurt, biedt met het oog op monitoring goede mogelijkheden hiertoe. De waardelijsten moeten liefst uitputtend de mogelijkheden bevatten.

De aanwezigheid van een plan van aanpak voor een cliënt, inherent aan de werkwijze van de casusoverleggen binnen de veiligheidshuizen is op basis van de huidige registraties vaak niet eenduidig vast te stellen. Dit betekent dat dit gegeven (vooralsnog) niet op cliëntniveau gedetailleerd gemonitord kan worden.

Voor het vaststellen van doorlooptijden is een einddatum van een traject of een uitstroomdatum van belang. Voor het merendeel van de casusoverleggen geldt echter dat er (vooralsnog) geen einddatum wordt geregistreerd in de systemen.

Ten aanzien van de gevoerde registratie bij de veiligheidshuizen, kunnen we in het verlengde hiervan de volgende aanbevelingen formuleren:

- Allereerst is het van belang dat de naamvoering van de cliënten op een eenduidige wijze voor alle casusoverleggen gelijk wordt vastgelegd. Ten behoeve van de cliëntherkenning lijkt de GBA wijze van vastleggen, de meest geëigende, temeer daar de politie haar cliënten ook op die wijze vastlegt. Hierin worden de achternaam en de voorvoegsels in aparte velden vastgelegd (vooral bij buitenlandse namen met 'El' als voorvoegsel is dit van belang). Alle voornamen worden in één veld benoemd. De opmaak van de geboortedatum is als volgt: 19941024 (jjjjmdd), sekse wordt aangeduid met V of met M. Dit zijn de belangrijkste gegevens voor cliëntherkenning.
- Voor de procesvoering is de instroomdatum van groot belang. Daarnaast dient te worden vastgelegd of de cliënt in behandeling is genomen of niet. De activiteiten die zijn onder-

nomen ten aanzien van de cliënt, of de verwijzingen die ten aanzien van de cliënt hebben plaatsgehad, lijken ook zeker meerwaarde te hebben voor (het monitoren van) de procesvoering.

- Wanneer een traject wordt afgesloten, dient ook de afsluitdatum te worden vastgelegd en ook de reden van afsluiting.
- Voor de bedrijfsvoering is het opportuun een systeem te kiezen dat het mogelijk maakt om alle in behandeling zijnde cliënten op een bepaald moment, of in een bepaalde periode, als lijst te kunnen produceren, waarbij elke cliënt maar één keer voorkomt. Dergelijke lijsten moeten ook gedraaid kunnen worden ten aanzien van verschillende activiteiten die worden ondernomen door de veiligheidshuizen, zoals bijvoorbeeld afsluitingen (per casusoverleg of project), doorverwijzingen (per casusoverleg of project), besprekingen (per casusoverleg of project) enz.

Hoe kan het instrumentarium worden toegepast en uitgebreid?

We hebben een basisinstrument ontwikkeld waarin een relevante resultaatindicatoren voor samenwerking binnen de veiligheidshuizen is samengebracht. Door de gekozen opzet van het instrument waarbij op individueel cliëntniveau gegevens worden gekoppeld aan relevante indicatoren is het instrumentarium ook toepasbaar om zicht te krijgen op opbrengsten van andere cliënten of cliëntgroepen binnen de veiligheidshuizen. Ook is de monitor uit te breiden met relevante andere gegevens op cliëntniveau. De huidige ‘brede’ indicatoren op basis van HKS en BVH bieden allerhande mogelijkheden voor specificatie.

Mogelijkheden van de monitor

Door de wijze waarop de monitor is opgezet- de individuele koppeling van cliëntgegevens aan recidivegegevens- is de monitor voor alle cliënten waarop de samenwerking binnen de veiligheidshuizen zich richt toepasbaar, mits cliëntgegevens en liefst ook gegevens over de specifieke aanpak aanwezig zijn. De soort cliënt maakt in feite niet uit, of het nu gaat om leden van jeugdgroepen, overvallers of andersoortige cliënten.

De gebruikte BVH- en HKS- indicatoren kunnen op de groep of subgroep cliënten worden toegespitst. Zo kan binnen de BVH- en HKS- gegevens worden ingezoomd op incidenten of feiten die kenmerkend zijn voor de doelgroep of het thema in kwestie. In de huidige monitor zijn binnen de indicatoren voor politie-incidenten ook nog zogeheten aandachtsvestigingen en signaleringen meegenomen. Hierdoor zal in werkelijkheid het aantal werkelijk relevante incidenten van de cliënten van de veiligheidshuizen kleiner zijn. De brede HKS indicatoren kunnen verder worden toegespitst op relevante delictcategorieën. Hierdoor is ook zicht op de aard van de recidive te krijgen: Pleegt een jongere bijvoorbeeld andersoortige, minder ernstige delicten dan voorheen?

De grote hoeveelheid gegevens die met deze monitor kan worden gegenereerd, biedt interessante mogelijkheden voor vervolganalyses. Voorbeelden van vragen die kunnen worden beantwoord zijn: Waar dienen de veiligheidshuizen met het oog op de opbrengsten zich bij triage op te richten? Welke leeftijdscategorieën verdienen bijvoorbeeld extra aandacht? Wat is gezien het verloop van recidive de wenselijke duur van trajecten voor specifieke (sub)groepen cliënten? Hoe lang dienen de cliënten nog gemonitord te worden?

Als uitstroomgegevens worden geregistreerd, biedt monitoring de mogelijkheid om na te gaan of juiste keuzes zijn gemaakt, of op welk moment het risico op recidive zodanig laag is dat cliënten niet meer actief op een lijst van het Veiligheidshuis dienen te staan.

Uitbreidingsmogelijkheden

Recidivedalingen komen vaak voor een belangrijk deel voort uit insluitingseffecten (zie o.a. Vollaard, 2010). Een zeer relevante aanvulling op de monitor zou dan ook zijn om op cliëntni-

veau de gegevens te koppelen aan de detentiegegevens. Het gaat dan niet alleen om het aantal strafdagen van de cliënten van de veiligheidshuizen, maar vooral ook om de periode waarin zij vastzitten. Dan kan worden verklaard in hoeverre (de pieken en dalen in) BVH- en HKS opbrengsten te verklaren zijn uit het feitelijk vastzitten van de cliënten.

Een eerste stap in deze richting biedt koppeling aan OM-data. De aard van de opgelegde afdoeningen kan aan de hand hiervan in kaart worden gebracht.

In de monitor zijn vooralsnog geen indicatoren voor het welzijn van de cliënten opgenomen. Op lokaal of regionaal niveau kunnen er geschikte mogelijkheden zijn om informatie van cliënten over hun situatie op relevante leefgebieden te koppelen. Met het onderzoeksdoel voor ogen - meer inzicht genereren (in achtergronden van) opbrengsten- hoeft koppeling van gegevens de privacy en andere belangen van cliënten niet te schaden. Gegevens kunnen immers, zoals binnen dit traject ook is gebeurd, geanonimiseerd worden verwerkt.

Relevante informatie over risicofactoren als woonsituatie, inkomen en dagbesteding (leerplicht) zijn hier voorbeelden van. Koppeling van dergelijke informatie op individueel niveau aan de individuele recidive biedt inzicht in de samenhang. Welke factoren bepalen vooral de (afname van) criminaliteit van een specifieke doelgroep of subgroepen daarbinnen? Door zicht te krijgen op de voornaamste voorspellers, zijn goede beleidsafwegingen mogelijk. Voor jeugdigen bieden in dit verband ook gegevens uit het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafketen (LIJ) of gegevens uit de module pre-select wellicht relevante uitbreidmogelijkheden.

Gebruik Stappenmeter Doelbereik Samenwerking

Als lokaal een casuoverleg of een aanpak een aantal jaren wordt gevolgd, is het mogelijk om de opbrengsten van de Stappenmeter (tevredenheid over het doelbereik op de verschillende deelprocessen binnen de samenwerking) te koppelen aan de uitkomsten van de monitor. Elke cliënt krijgt dan als het ware een variabele op casuoverlegniveau toegevoegd. Voor de betrouwbaarheid van de bevindingen is daarbij van belang dat de stappenmeter door meerdere partijen per casuoverleg wordt ingevuld.

Als de stappenmeter door meerdere partijen per samenwerkingsverband wordt ingevuld, is het ook mogelijk aan de hand van een discrepantiescore de mate van consensus te berekenen over de verschillende deelprocessen of de gehele samenwerking te berekenen.

De Stappenmeter biedt mogelijkheden de evaluatie van de uitvoering per samenwerkingsverband te ondersteunen. Het instrument dient dan op gezette tijden en liefst door verschillende partijen binnen het samenwerkingsverband te worden ingevuld. Als verschillende partijen de stappenmeter invullen, kunnen verschillen in visie over het doelbereik en de inspanning die dit vergt op basis van de resultaten van de stappenmeter bespreekbaar worden gemaakt en kan de uitvoering naar aanleiding hiervan worden versterkt.

3 *Eerste bevindingen uit de monitor*

3.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk beschrijven we de voornaamste resultaten van de monitor voor de veiligheidshuizen die bij het traject betrokken waren: Den Haag, Fryslân, Hengelo en Rotterdam-Rijnmond. We hebben de monitor getoetst binnen deze vier veiligheidshuizen op elf casuoverleggen die zich richten op jeugd dan wel volwassen veelplegers. We hebben aan de veiligheidshuizen de bevindingen uitgebreid per casuoverleg gerapporteerd⁹. Hier volstaan we met de voornaamste conclusies per veiligheidshuis.

Het voornaamste doel van het ontwikkelde monitorinstrumentarium is om opbrengsten van samenwerking voor de veiligheidshuizen inzichtelijk te maken. De monitor biedt natuurlijk ook de mogelijkheid om samenwerkingsverbanden onderling te vergelijken. Dit is echter alleen zinvol als de overleggen inhoudelijk met elkaar te vergelijken zijn. Voor de veelplegeroverleggen in de vier veiligheidshuizen gaat dit in grote mate op. Die opbrengsten vergelijken we dan ook in het tweede deel van dit hoofdstuk.

3.2 *Kernbevindingen per veiligheidshuis*

Kernbevindingen Veiligheidshuis Den Haag

Het Veiligheidshuis Den Haag (VHDH) bestaat sinds september 2009. Het werkgebied omvat de stad Den Haag met circa 489.000 inwoners en de regio Haaglanden met meer dan een miljoen inwoners. Het Veiligheidshuis is een uitvoeringsplatform waarin op de werkvloer vooral individuele casuïstiek wordt afgehandeld. De structuur en de sturing richten zich op een efficiënte behandeling van casuïstiek. In het Veiligheidshuis Den Haag werken de volgende partners samen: gemeente Den Haag, politie Haaglanden, het Openbaar Ministerie, Reclassering Nederland, GGZ reclassering Palier, Leger des Heils reclassering, gevangeniswezen, GGZ Parnassia Bavo, de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, HALT en het Steunpunt Huiselijk Geweld.

Het Veiligheidshuis Den Haag bundelt de disciplines straf, zorg, preventie en hulpverlening om te komen tot een brede aanpak van overlastgevend en crimineel gedrag. De meerwaarde van het veiligheidshuis dient hiermee te liggen in de volgende aspecten:

- Een sluitende aanpak, niemand valt tussen wal en schip;
- Decentraal werken: doeltreffend optreden bij structurele, ernstige overlast;
- Intensivering van de samenwerking tussen partners;
- Doorzettingsmacht: driehoek stuurt op prioriteiten.

Er wordt gewerkt volgens persoonsgebonden aanpakken (PGA's). Dit houdt in dat er een duidelijke en gefocuste keuze voor een doelgroep is en vervolgens op de persoon afgestemd

⁹ e uitgebreide bevindingen per casuoverleg zijn te vinden in de Bijlage bij de Rendementsanalyse

maatwerk wordt geleverd. Deelnemende partners stemmen organisatie en aanbod hierop af. Dit wordt ook wel een integrale aanpak genoemd. Alle vaste ketenpartners hebben toegang tot de verschillende registratiesystemen. Vanaf eind 2012 werkt het VHDH met het landelijke registratiesysteem GCOS. Het Veiligheidshuis is de afgelopen jaren volop doorontwikkeld en is meer probleem- en systeemgericht gaan werken.

Resultaten meerderjarige veelplegers

In 2012 zijn in totaal 289 cliënten besproken in het Werkoverleg Volwassen Veelplegers (WO). Zij komen na instroom minder in aanraking met de politie dan de cliënten uit de controlegroep. Zowel op basis van HKS als BVH daalt na instroom het aantal incidenten waarmee de veelplegers geassocieerd worden. Feiten waarvoor cliënten als verdachte in HKS komen, komen nauwelijks meer voor. Dit kan voor het Veiligheidshuis Den Haag vooralsnog enkel op de relatief korte termijn worden vastgesteld. Bij de controlegroep is meer gerecidiveerd. De recidive van de controlegroep is voor alle leeftijdscategorieën significant hoger dan voor de cliënten van het WO.

In 2012 zijn in totaal 46 cliënten besproken in het Centraal Casusoverleg (CCO). Het gemiddelde aantal feiten dat deze cliënten hebben gepleegd is kleiner dan van de controlegroep. Na bespreking in het CCO is de recidive significant lager dan die van de controlegroep. De cliënten die in 2012 zijn ingestroomd laten (vooralsnog) geen recidive meer zien. Tot oktober zijn in 2012 32 cliënten besproken in het overvallersoverleg. De recidive van de cliënten is veel beperkter dan die van de controlegroep. De recidiveliijn van de controlegroep blijft op een constant hoger niveau. De twee mensen die na instroom een feit hebben gepleegd, hebben dit 4 tot 6 maanden na instroom gedaan. Behalve de korte onderzoeksperiode zal ook de detentie van cliënten bijdragen aan deze lage recidive.

Resultaten aanpak jeugd

In het Risicjongerenoverleg zijn tot 1 oktober 2012 79 mannelijke cliënten besproken tussen de 12 en 23 jaar. Het gemiddelde aantal feiten dat de cliënten hebben gepleegd die in het Risicjongerenoverleg zijn besproken voor instroom is groter dan die van de controlegroep. Na bespreking in het Risicjongerenoverleg is de recidive van deze groep lager dan die van de controlegroepen. Doordat enkel de instroom van 2012 kon worden geanalyseerd in VHDH en de onderzoeksperiode tot eind 2012 loopt, is nu nog niet vast te stellen of op langere termijn ook zal gelden dat de cliënten geen feiten zullen plegen.

In het Justitieel jongerenoverleg zijn in 2012 tot 1 oktober 32 cliënten besproken. De gemiddelde leeftijd van de jongeren is 16 jaar. Van de 32 risicjongeren die zijn besproken in het overleg, heeft geen enkele cliënt gerecidiveerd in 2012. In de controlegroep jeugd recidiveert 25% van de jongeren. De groepen waar de casusoverleggen Jeugd zich op richten binnen de vier veiligheidshuizen verschillen zodanig, dat onderlinge vergelijking zonder verder in te zoomen op de specifieke doelgroepen niet zinvol is.

Het Veiligheidshuis Den Haag bundelt de disciplines straf, zorg, preventie en hulpverlening om te komen tot een brede aanpak van overlastgevend en crimineel gedrag. De studie laat zien dat de investering van publieke middelen in het veiligheidshuis resultaat oplevert. De aange-toonde meerwaarde van het veiligheidshuis ligt bij de sluitende aanpak ('niemand valt tussen wal en schip') en intensivering van de samenwerking tussen partners per cliënt.

Door de intensivering van de samenwerking en per cliënt een plan van aanpak te maken met alle informatie daalt de recidive. De tijd moet leren hoe duurzaam dit effect is. We bevelen daarom aan de recidive te blijven volgen.

In het algemeen functioneren de verschillende overleggen goed. Dit is te zien in de resultaten van de Stappenmeter 'Samenwerking in het Veiligheidshuis'. De verhoogde politiecontacten (BVH-incidenten) ten opzichte van de controlegroep wijzen erop dat de gezamenlijk gemaakte afspraken in de casusoverleggen goed worden nagekomen. Veel cliënten zijn geadop-

teerd door agenten en worden regelmatig bezocht. Constante aandacht en reflectie zijn nodig om mogelijke knelpunten tijdig aan te pakken.

Deze knelpunten liggen in de sfeer van de hantering van de criteria van de instroom; de planning, efficiency en kwaliteit van het overleg; de beschikbaarheid van alle informatie; gedeelde definitie van doelen en succes en het nakomen van afspraken en regie op het proces.

Kernbevindingen Veiligheidshuis Fryslân

Het Veiligheidshuis Fryslân (VHF) is in januari 2008 geopend. Het werkgebied van het veiligheidshuis omvat de hele provincie Friesland. Tot januari 2013 viel het Veiligheidshuis onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie, inmiddels ligt de regie bij de Friese gemeenten. De organisaties die samenwerken in het Veiligheidshuis Fryslân zijn verdeeld in een zogenaamde binnenring en een buitenring. De organisaties in de binnenring hebben een werkplek binnen het Veiligheidshuis. Dit gaat om de gemeente Leeuwarden, het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, de drie reclasseringsinstellingen, DJI en het Advies- en steunpunt Huiselijk Geweld en de GGZ vaste partner in het VHF. Andere organisaties hebben geen werkplek in het veiligheidshuis, maar nemen wel deel aan casusoverleggen. Het gaat om Bureau Jeugdzorg Friesland, Het Poortje Jeugdinstellingen, de penitentiaire inrichting en Jeugdhulp Fryslân.

Het veiligheidshuis heeft drie pijlers: persoonsgericht werken, gebiedsgericht werken en ontwikkeling van kennis en expertise. Binnen de persoonsgerichte aanpak wordt via casusoverleggen gestreefd naar een zo compleet mogelijk beeld van (het leven van) de cliënt. Op basis daarvan wordt in gezamenlijkheid door de professionals van de verschillende instanties een plan van aanpak gemaakt. Er vinden overleggen plaats op de thema's/doelgroepen volwassen veelplegers, huiselijk geweld, jongvolwassenen, overlastgevende personen en zorg. Voor jeugd vindt er een groot aantal casusoverleggen plaats. Voorheen werden ook afdoeningsoverleggen binnen het Veiligheidshuis gehouden. Door dwarsverbanden binnen het veiligheidshuis wordt gezorgd voor samenhang tussen de casusoverleggen. In de analyse konden het veelplegeroverleg en het JCO worden meegenomen. De studie richt zich op de afdoeningsoverleggen jeugd en het veelplegeroverleg.

Zowel het JCO als het veelplegeroverleg lijkt goed te functioneren, zeker bij de vaste partners. De informatiedeling, verantwoordelijkheden en werkwijzen zijn uitgekristalliseerd, en de aanpak is integraal. Het is duidelijk waarom cases worden aangemeld en wanneer ze kunnen worden afgerond. De partners spreken elkaar onderling aan op te behalen en behaalde resultaten. Bij jeugd leidt gezien de aard van het overleg het bespreken van casussen niet tot een integraal plan van aanpak. Het is in deze zin niet werkelijk persoonsgericht of systeemgericht te noemen kunnen. Ook de definitie van wat succes is, wordt hier niet altijd gedeeld.

Veelplegeroverleg

In totaal zijn in de periode van 2004 tot januari 2013 168 unieke veelplegers besproken in het Veelplegeroverleg. Van meet af aan heeft het overleg zich gericht op de zwaarste categorie veelplegers, de stelselmatige daders. Vanaf januari 2008 is dit overleg ondergebracht in het VHF. De cliënten van het Veelplegeroverleg zijn gemiddeld genomen voor instroom bij 31 geregistreerde politieincidenten betrokken geweest. Bij de controlegroep ligt dit op 12 keer. De cliënten hebben voordat ze in het veelplegeroverleg worden besproken gemiddeld 52 feiten op hun naam staan. Bij de controlegroep, die voor een groot deel bestaat uit personen die te licht werden bevonden om in een veiligheidshuis opgenomen te worden, ligt dit gemiddelde op 36.

Na bespreking in het casusoverleg blijft de recidive van de veelplegergroep groter dan die van de controlegroep. In contacten met de politie zitten de veelplegers gemiddeld per maand al snel weer op ongeveer hetzelfde niveau als voor instroom. Het hoge niveau van politiecontacten

kan worden verklaard door de verscherpte aandacht die de veelplegers na instroom in het VH krijgen. De veelplegers worden geadopteerd door politieagenten. Het gemiddelde aantal feiten waarvan de veelplegers verdacht zijn, daalt echter wel duidelijk. Na een jaar is het gemiddelde aantal feiten per maand van de besproken veelplegers significant gedaald. Deze daling is ook sterker dan de daling binnen de controlegroep.

Het is uit de analyse niet op te maken of naarmate het veelplegeroverleg langer operationeel is, de opbrengsten ervan in vermindering van recidive toenemen. Het kan zijn dat fluctuaties samenhangen met factoren als de betrokkenheid en capaciteit van partijen bij het casusoverleg, en het al dan niet schrijven van plannen van aanpak voor de veelplegers in kwestie.

Jeugd

In het Justitieel Casusoverleg (JCO) zijn vanaf 2007 tot januari 2013 5288 jongeren besproken. Vanaf de start van het Veiligheidshuis in januari 2008 tot en met januari 2013 heeft het overleg binnen het VH Fryslân plaatsgevonden. Het betreft een zogenaamd afdoeningsoverleg van het Openbaar Ministerie: de wijze van afdoening voor elke jongere die een strafbaar feit pleegt, wordt met de voornaamste partijen doorgenomen. Voor de besproken jeugdigen worden geen integrale plannen van aanpak gemaakt. Het JCO wordt per januari 2013 ook niet meer binnen het VH Fryslân uitgevoerd, maar erbuiten.

Gemiddeld genomen heeft de controlegroep veel meer contact met de politie dan de jeugdigen die zijn besproken in dit afdoeningsoverleg. Waar de jongeren in het JCO gemiddeld 2 feiten voor instroom hebben gepleegd, ligt dit bij de controlegroep op 10 feiten.

De recidive van de jongeren die zijn besproken in het JCO is redelijk beperkt na instroom. Na het moment van instroom daalt het gemiddelde aantal feiten scherp. Het gemiddelde aantal feiten blijft na instroom echter op een iets hoger niveau, terwijl dat van de controlegroep daalt. De jongeren in de controlegroep recidiveren relatief minder dan de jongeren die in het JCO zijn besproken.

Kernbevindingen Veiligheidshuis Hengelo

Veiligheidshuis Hengelo ging als één van de drie veiligheidshuizen in de regio Twente in mei 2009 van start. Inmiddels zijn per 1 januari 2013 de Twentse veiligheidshuizen opgegaan in één Veiligheidshuis Twente. Doel van de samenwerking binnen het VH is het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. De partners signaleren problemen, bedenken oplossingen en voeren die samen uit. Werkprocessen worden op elkaar afgestemd, zodat strafrecht en zorg elkaar aanvullen. Ingezet wordt op gedragsverandering, recidivevermindering en verbetering van de kwaliteit van leven van de delinquent en eventueel zijn/haar directe omgeving (bijvoorbeeld familie). Men gaat dadergericht, gebiedsgericht en probleemgericht te werk. Naast overleggen gericht op het komen tot een plan van aanpak voor één cliënt met complexe problematiek, de zogenaamde Multidisciplinaire overleggen, zijn er twee casusoverleggen waar per doelgroep de processen tussen de instanties op elkaar worden afgestemd. Het gaat om het veelplegeroverleg en het vroegsignaleringsoverleg.

Veelplegeroverleg

De aanpak richt zich op zeer actieve veelplegers volgens de definitie van het OM, die stelselmatig en voortdurend strafbare feiten plegen en op deze wijze de samenleving schade toebrengen en de rechtsorde ondermijnen. Doel van de aanpak is door het realiseren van een integrale aanpak de criminaliteit terug te dringen en recidive te voorkomen. Hiertoe worden zorg en dwang gekoppeld. Op basis van de justitiële- en hulpverleningsgeschiedenis van de veelpleger maken de deelnemende instanties gezamenlijk een plan op maat voor de veelpleger, waarbij dwang en drang kunnen worden ingezet om zorg te realiseren en de criminele carrière van de veelpleger te doorbreken. In Hengelo kent het maandelijkse veelplegeroverleg een vaste bezetting bestaande uit politie, OM, Reclassering Nederland, Tactus verslavingsreclassering,

Reclassering Leger des Heils, Het OM en de gemeente. Een vertegenwoordiger van de politie zit het overleg voor. Op incidentele basis kunnen andere ketenpartners aanschuiven. Het doel van het overleg en de criteria voor instroom zijn na de nodige inspanningen behoorlijk helder. Ook de voorbereiding op en samenstelling van het overleg zijn goed geregeld. De mate waarin informatie van de verschillende partijen op de juiste momenten beschikbaar is, is nog niet altijd voldoende. Terwijl het bespreken van de casus wel altijd efficiënt, met voldoende tijd en persoongericht geschiedt, vinden de betrokkenen dat dit niet ook voldoende systeemgericht gebeurt. Ook kan niet iedereen voldoende zijn informatie kwijt en leidt het bespreken van casussen nog niet altijd tot een zinvol, integraal plan van aanpak. Het vastleggen van afspraken, de helderheid van de vervolgacties en het casemanagement is nog voor verbetering vatbaar. Ook is er niet echt sprake van een gedeelde definitie van 'succes' per casus. De mate van reflectie op het verloop van de samenwerking en het bespreken van knelpunten worden nog niet voldoende geacht.

In totaal zijn in de periode van april 2008 tot januari 2013 59 veelplegers besproken in het veelplegeroverleg van het VH Hengelo. De cliënten van het veelplegeroverleg zijn gemiddeld genomen voor instroom bij 18 incidenten betrokken geweest. Bij de controlegroep ligt dit op 12 keer. In hun gehele carrière hebben ze gemiddeld 51 delicten gepleegd. Dat is 10 meer dan het gemiddelde in de controlegroep. De gemiddelde recidive van de veelplegers die in het veelplegeroverleg zijn besproken is voor alle leeftijdscategorieën lager dan die in de controlegroep. Dit effect treedt op terwijl de problematiek van de cliënten van het veelplegeroverleg ernstiger is dan die van de controlegroep. De aanpak in Hengelo lijkt dan ook te werken.

Vroegsignaleringsoverleg

Bij de politie bestond de wens om zorgsignalen over situaties waarin jongeren wel met de politie in aanraking komen, maar geen strafbare feiten hebben gepleegd kwijt te kunnen en te bespreken met partners. Het gaat bijvoorbeeld om huiselijk geweld zaken waarbij kinderen betrokken zijn. Het doel van het overleg is preventie: door aan de voorkant van de problematiek te zitten, wordt getracht te voorkomen dat een jongere nog vaker met de politie in aanraking komt. Snel kunnen handelen naar aanleiding van een zorgsignaal van de politie, dient te zorgen voor een snelle interventie van de participerende instanties en afstemming tot effectiever en efficiënter werken van de instanties. Daarnaast kunnen signalen van groepsvorming worden besproken en worden overgedragen aan het groepeeroverleg.

Het vroegsignaleringsoverleg loopt volgens de betrokkenen goed. De deelnemers vinden het doel van het overleg behoorlijk, maar de selectie en instroom behoeven aandacht. Het is iedereen duidelijk welke partijen vaste deelnemers zijn aan het overleg, maar niet iedereen vindt dat alle relevante ketenpartners aanwezig zijn bij het overleg. Relevante inbreng krijgen van incidentele partners aan het overleg lijkt minder soepel te verlopen. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn over het algemeen voldoende gemandateerd voor het overleg, zeker voor de vaste deelnemers. De deelnemers delen voldoende informatie met elkaar. Het bespreken van de casussen leidt nog niet voldoende tot een integraal plan van aanpak voor de desbetreffende jongere. Vervolgacties kunnen volgens sommigen dan ook concreter worden gemaakt en er lijkt niet echt een gedeelde definitie van 'succes' per casus te bestaan onder de deelnemers.

In het totale bestand waren van 898 cliënten gegevens opgenomen. Zij waren allen jonger dan 18 op het moment dat ze voor het eerst in het vroegsignaleringsoverleg op de agenda stonden. De Hengelose jongeren en jongvolwassenen die in het vroegsignaleringsoverleg worden besproken, komen voorafgaand aan hun instroom in het VH aanzienlijk minder in aanraking met de politie dan de jeugdige controlegroep. Ook hadden de jongeren uit de controlegroep beduidend meer op hun kerfstok dan de jongeren die in het Hengelose overleg zijn besproken. Dit lage niveau van feiten is in overeenstemming met het doel van het overleg: zorgsignalen met elkaar uitwisselen en de jeugdigen tijdig bij de relevante partijen onder de aandacht brengen.

De aanpak in Hengelo werkt, ondanks de mogelijke verbeteringen. De piek in het gemiddelde aantal incidenten van het jeugdoverleg ligt niet alleen eerder in tijd maar ook op een lager niveau dan dat van de controlegroep jeugd. Waar bij de volwassen veelplegers het gemiddelde aantal politiecontacten hoog blijft na instroom, doordat de veelplegers in de gaten worden gehouden, wordt dit bij deze jeugdgroep niet gedaan.

Het is niet duidelijk of naarmate het jongerenoverleg langer operationeel is, de opbrengsten ervan in vermindering van recidive, toenemen. Het kan zijn dat fluctuaties samenhangen met factoren als de betrokkenheid van partijen bij het casusoverleg, capaciteitsgebrek en het al dan niet schrijven van plannen van aanpak voor de jongeren in kwestie. Het valt te bezien of de positieve resultaten van de Hengelose jongeren in contact met de politie ook op lange termijn aanhouden.

Kernbevindingen Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond

Het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (VHRR) bestaat per 1 januari 2012. In het VHRR participeren de Gemeente Rotterdam, de regiogemeenten uit Rijnmond, het Openbaar Ministerie, Politie Rotterdam-Rijnmond, Reclassering Nederland, Reclassering Bouman, Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), Raad voor de Kinderbescherming, Dienst Justitiële Inrichtingen/PI en JJI, William Schrikker Groep, HALT, Leger des Heils en Bureau Jeugdzorg.

In Rotterdam-Rijnmond wordt gewerkt volgens de integrale persoongerichte aanpak (PGA). Centrale doelstelling daarbij is het terugdringen van de recidive onder de doelgroepen, om hierdoor vervolgens criminaliteit en overlast te dringen. De aanpak kent enerzijds een repressief karakter en anderzijds is de aanpak gericht op zorg- en hulpverlening. Kern is steeds dat de combinatie van straf en zorg wordt gezien als het meest effectief om recidive te verminderen. De integrale aanpak is bestemd voor cliënten bij wie de reguliere aanpak in de straf-, bestuurlijke- of zorgketen niet volstaat.

In totaal zijn in de periode van 2007 tot en met 2012 1.278 mensen besproken in de veelplegeroverleggen binnen het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond. De cliënten hebben gemiddeld genomen in totaal 11 delicten gepleegd na het moment dat ze zijn ingestroomd in het VH. Naast sekse is leeftijd de sterkste voorspeller van recidive. Het aantal incidenten waarmee de veelplegers geassocieerd worden, daalt na instroom in het veiligheidshuis, zowel op de korte termijn als op de langere termijn. In vergelijking met de controlegroep zien we een grotere afname van de criminaliteit bij de veelplegers die in het VH Rotterdam-Rijnmond zijn besproken. Dit effect treedt op terwijl de problematiek van de cliënten van het veelplegeroverleg ernstiger is dan die van de controle groep.

Van het Jeugdoverleg zijn pas recent, rond de zomer van 2012 de registratiegegevens in PGA jeugd vastgelegd. Uiteindelijk hebben we gegevens over 171 jongeren, die bij instroom gemiddeld bijna 16 jaar oud waren. De jongeren in de controlegroep laten gemiddeld meer recidive zien dan de jongeren die in het jeugdoverleg zijn besproken. De onderzoekstijd is voor het jeugdoverleg echter zeer beperkt doordat enkel opbrengsten van de instroom van 2012 konden worden geanalyseerd. Het is op basis van deze korte periode niet duidelijk of de positieve resultaten voor de Rotterdamse jongeren zullen doorzetten.

In het Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond staat de aanpak goed op de rails: Selectie, registratie en de wijze van overleggen komen na de nodige inspanningen steeds meer op orde. Dit is werk van jaren waarbij kon worden voortgebouwd op de eerder ontwikkelde PGA aanpak. Verbeterpunten zijn er rond triage en de plannen van aanpak. Dit kan scherper waardoor ook minder herhaling van casussen mogelijk moet zijn. Daarnaast zijn de vaste deelnemers aan het overleg niet altijd voldoende gemandateerd en kan soms de informatie nog beter worden gedeeld.

3.3 De veiligheidshuizen vergeleken

Het voornaamste doel van het ontwikkelde monitorinstrumentarium is om opbrengsten van samenwerking voor de veiligheidshuizen inzichtelijk te maken. De monitor biedt ook de mogelijkheid om samenwerkingsverbanden onderling te vergelijken. *Benchmarking* of vergelijking van opbrengsten tussen overleggen is zinvol als de overleggen inhoudelijk met elkaar te vergelijken zijn. Voor de veelplegeroverleggen in de vier veiligheidshuizen gaat dit in grote mate op. Die opbrengsten vergelijken we dan ook in deze paragraaf. Voor de jeugdoverleggen is dit echter niet het geval. Deze overleggen en daarmee de groepen jeugdige cliënten verschillen van elkaar op een aantal belangrijke kenmerken. De doelen, doelgroepen en functie van de overleggen verschillen sterk van elkaar. Het soort overleg loopt uiteen van afdoeningsoverleg, tot vroegsignaleringsoverleg, tot risicjongerenoverleg. In samenhang daarmee varieert de gemiddelde leeftijd op het moment van instromen in de overleggen van 11 tot 18 jaar. Ook het gemiddelde aantal politiecontacten en gepleegde feiten in de gehele (prille) carrière varieert sterk.

We geven hieronder een vergelijking van opbrengsten tussen de veelplegeroverleggen die bij het traject zijn betrokken. In drie van de veiligheidshuizen (Rotterdam-Rijnmond, Fryslân en Hengelo) richt het overleg zich enkel op volwassen veelplegers. Daarbinnen zijn nog verschillen in de specifieke doelgroep: VH Fryslân heeft zich van meet af aan gericht op de zwaarste categorie veelplegers, de stelselmatige daders. In Hengelo richt men zich op de zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders en in Rotterdam was tot 2012 de status ‘actieve veelpleger’ voldoende om opgenomen te worden in het overleg. Na 2012 worden enkel nog zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders besproken.¹⁰

VH Den Haag wijkt hiervan af. Het heeft niet één, maar twee overleggen waarin volwassen veelplegers op de agenda kunnen staan. Het Werkoverleg volwassenen (WO) is gericht op het inventariseren van de binnengekomen (complexe) casuïstiek en het opstellen van plannen van aanpak. Complexe casuïstiek wordt vervolgens naar het Centraal Casus Overleg (CCO) doorgezet. Het CCO heeft hiermee een bredere doelgroep dan de andere veelplegeroverleggen. Naast veelplegers, zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders staan hier ook stelselmatige en urgent aanpak behoevende geweldplegers op de agenda en ook delictplegers met multiproblematiek en een hulpvraag.

Tabel 3.1 Jaar van instroom

VH	Fryslân		Hengelo		Rotterdam		Controlegroep	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2004	7	4,2	-	-	-	-	-	-
2005	20	11,9	-	-	-	-	-	-
2006	5	3,0	-	-	-	-	-	-
2007	7	4,2	-	-	658	51,5	620	53,8
2008	13	7,7	-	-	232	18,2	189	16,4
2009	25	14,9	25	42,4	162	12,7	111	9,6
2010	24	14,3	17	28,8	95	7,4	96	8,3
2011	46	27,4	7	11,9	82	6,4	91	7,9
2012	17	10,1	10	16,9	49	3,8	45	3,9
2013	4	2,4	-	-	-	-	-	-
Totaal	168	100,0	59	100,0	1278	100,0	1152	100,0

10 Zie voor definities de uitgebreide rapportage in Bijlage bij rendementsanalyse.

Van de cliënten in het WO en CCO in Den Haag betrof het jaar van instroom 2012. Deze beperkte onderzoeksperiode ten opzichte van de andere overleggen maakt dat in een deel van de analyses hieronder de gegevens uit Den Haag niet meegenomen zijn.

Incidenten en strafbare feiten

We vergelijken eerst de uitgangspositie van de cliënten voordat ze instroomden in de overleggen, enerzijds aan de hand van in BVH geregistreeerde incidenten en anderzijds aan de hand van strafbare feiten uit HKS. In BVH van de politie is nagegaan hoe vaak cliënten voor instroom in de overleggen betrokken zijn bij incidenten als verdachte of getuige vanaf 2008.¹¹

Van alle leeftijdscategorieën zijn de jongvolwassenen steeds het meest in aanraking geweest met de politie voor instroom. Met uitzondering van het CCO in Den Haag -waar de 24 tot 34 jarigen de meeste incidenten op naam hebben- geldt dit voor alle casuoverleggen. De cliënten van het CCO hebben met gemiddeld 43 incidenten de meeste politiecontacten.

Tabel 3.2A Gemiddeld aantal incidenten voor instroom per leeftijdscategorie

VH Leeftijds-categorie	Fryslân		Hengelo		Rotterdam		Controlegroep	
	Gem. aantal incidenten voor instroom	N	Gem. aantal incidenten voor instroom	N	Gem. aantal incidenten voor instroom	N	Gem. aantal incidenten voor instroom	N
18-23	37,0	35	22,3	10	30,2	92	14,8	102
24-35	32,7	45	18,8	27	20,6	128	12,2	225
36-45	25,9	35	16,9	18	18,3	105	11,6	165
46-55	29,3	13	12,5	4	17,2	50	8,0	84
56-65	-	-	-	0	20,1	10	15,4	12
≥ 66	-	-	-	0	74,0	1	-	-
Totaal gem.	30,6	103	18,4	59	21,9	386	12,0	588

Tabel 3.2B Gemiddeld aantal BVH-incidenten voor instroom per leeftijdscategorie

Leeftijds-Categorie	WO VHDH		CCO VHDH	
	Gem. aantal incidenten voor instroom	N	Gem. aantal incidenten voor instroom	N
18-23	48,7	45	4	1
24-35	29,3	104	59,1	15
36-45	29,5	76	34,4	13
46-55	29,4	46	31,3	10
56-65	28,9	11	52,6	5
≥66 jaar	12,0	1	24,5	2
Gem. Total	32,3	285	43,2	46

HKS

In HKS kon langer worden teruggekeken, ook feiten gepleegd voor 2008 zijn meegenomen. De Friese veelplegers hebben voor instroom de meeste feiten op hun naam; gemiddeld 52, direct gevolgd door Hengelo met 51 feiten. De veelplegers uit de twee Haagse overleggen (WO en CCO) hebben samengenomen gemiddeld 47 feiten voor instroom gepleegd. De veelplegers uit de Rotterdamse overleggen sluiten de rij met 41 feiten. Het relatief hoge gemiddelde hangt in

¹¹ We konden hierbij enkel interpreteerbare resultaten krijgen van de populatie die vanaf 1 januari 2009 was ingestroomd, aangezien BVH-gegevens pas vanaf 2008 compleet beschikbaar zijn. Daar een groot deel van de populatie voor 2009 is ingestroomd, zijn de BVH-analyses maar voor een beperkte groep uitgevoerd. Dit geldt zowel voor de cliënten van de veiligheidshuizen als voor de controlegroep.

Friesland en Hengelo samen met de engere definitie van veelplegers die hier wordt gehanteerd. De overleggen in Den Haag kennen een meer gemengde doelgroep en Rotterdam-Rijnmond is relatief laat begonnen met aanscherping van de selectiecriteria op dit vlak. Bij de controlegroep ligt het gemiddelde aantal feiten op 36, beduidend lager dan van de veiligheidshuizen. Dit komt doordat het grootste deel van de controlegroep bestaat uit personen die te licht werden bevonden om in een casusoverleg besproken te worden. Hiermee is meteen duidelijk dat de controlegroep ook voor de verdere analyse maar beperkte mogelijkheden biedt tot vergelijking.

Tabel 3.3. Gemiddeld aantal feiten in HKS voor instroom naar leeftijdscategorie

VH	Den Haag		Fryslân		Hengelo		Rotterdam		Controlegroep	
	Gem.	N	Gem.	N	Gem.	N	Gem.	N	Gem.	N
18-23	19,0	78	21,7	39	18,9	10	18,5	265	17,1	202
24-35	36,7	119	47,3	64	40,2	27	30,3	456	26,4	421
36-45	60,7	85	76,3	49	82,4	18	56,7	360	47,4	314
46-55	85,8	51	78,1	13	66,0	4	73,2	139	58,3	155
56-65	61,8	12	.	0	.	0	48,4	21	57,3	24
≥ 66	35,0	1	.	0	.	0	31,0	1	31,0	1
gem. Totaal	46,7	346	52,3	165	51,2	59	40,5	1242	35,7	1117

Veranderingen in recidive

We vergelijken vervolgens hoe het de cliënten van de verschillende overleggen vergaat nadat ze zijn ingestroomd in het VH. Hierbij laten we de overleggen van veiligheidshuis Den Haag, grotendeels buiten beschouwing. De onderzoeksperiode is hier te kort geweest om een eerlijke vergelijking te kunnen maken.

We kijken eerst naar de incidenten uit BVH na instroom in de overleggen. De groep in Hengelo heeft na instroom de meeste politiecontacten: gemiddeld 40. In Friesland ligt dit op 35 en in Rotterdam op maar 23. Het gegeven dat de cliënten na instroom nog BVH registraties op naam hebben, is niet per se negatief. In de BVH registratie zijn ook aandachtvestigingen opgenomen. Het hoge niveau van incidenten na instroom kan worden verklaard door de verscherpte aandacht die de veelplegers na instroom in de veelplegeroverleggen krijgen. De veelplegers worden bijvoorbeeld geadopteerd door politieagenten.

Tabel 3.4. Gemiddeld aantal BVH-incidenten na instroom (populatie na 2008)

VH	Fryslân		Hengelo		Rotterdam		Controlegroep	
	Gem. aantal incidenten na instroom	N	Gem. aantal incidenten na instroom	N	Gem. aantal incidenten na instroom	N	Gem. aantal incidenten na instroom	N
18-23	49,4	19	55,2	10	31,6	92	20,7	102
24-35	33,4	61	38,4	27	21,3	128	14,7	225
36-45	35,0	48	33,7	18	21,7	105	14,9	165
46-55	22,5	13	48,5	4	16,6	50	11,3	84
56-65	-	-	.	0	25,3	10	11,8	12
≥ 66	-	-	.	-	7,0	1	-	-
Totaal gem.	35,1	141	40,4	59	23,3	386	15,3	588

Vervolgens hebben we de totale recidive van de veelplegers na instroom in de veiligheidshuizen vergeleken: Het totale aantal feiten op basis van HKS dat door de mensen na instroom in het VH is gepleegd.

De controlegroep is qua problematiek en criminaliteit lichter dan de cliëntèle van de veiligheidshuizen. Van deze groep komt 19% na instroom niet meer voor in HKS. De overige mensen in de controlegroep plegen tussen de 1 en 35 feiten na instroom, met een gemiddelde van 5 feiten.

In Friesland heeft één op de zes (16%) cliënten niet meer gerecidiveerd na instroom in het veelplegeroverleg. 84% van de cliënten heeft wel opnieuw één of meer strafbare feiten gepleegd. De frequentie verschilt van 1 tot 64 maal. De gemiddelde recidive na instroom ligt op 9. De tijd die een deel van de cliënten hiervoor heeft gehad, is echter ook beduidend langer dan bij de andere overleggen: de eerste veelplegers stroomden in 2004 in, tegenover 2007 voor Rotterdam-Rijnmond en 2009 voor Hengelo.

In Hengelo heeft 22% van de cliënten niet meer gerecidiveerd na instroom. Vier op de vijf cliënten hebben wel opnieuw één of meer strafbare feiten gepleegd. De frequentie van recidiveren verschilt van 1 tot 24 maal. Gemiddeld hebben de cliënten nog maar 5 delicten gepleegd na het moment dat ze zijn ingestroomd en in het casusoverleg zijn besproken. Dit is vergelijkbaar met de controlegroep (zelfs net iets lager), terwijl het grootste deel van de controlegroep niet in aanmerking kwam voor opname in een veiligheidshuis. Een deel van de controlegroep heeft wel twee jaar langer de tijd gehad om te recidiveren.

Van de cliënten die zijn besproken in de Rotterdamse overleggen heeft 7% niet meer gerecidiveerd na instroom. Ruim negen op de tien (93%) hebben wel opnieuw één of meer strafbare feiten gepleegd. De frequentie verschilt hierbij van 1 tot 76 maal. De gemiddelde recidive na instroom ligt hier op 11 feiten. Het Veiligheidshuis Rotterdam heeft zich vanuit de PGA aanpak al vanaf een vroeg stadium gericht op plegers met complexe problematiek, die vaak de meeste recidive laten zien.

Hieronder geven we voor de verschillende overleggen de recidive naar leeftijdscategorie. De veelplegers in Rotterdam laten -overeenkomstig de bevindingen hierboven- voor alle leeftijdscategorieën de meeste recidive zien. Hier laten de jongste categorieën veelplegers de hoogste recidive zien. Voor Hengelo geldt dat de recidive voor alle leeftijdscategorieën lager ligt dan de controlegroep.

Tabel 3.5. Gemiddeld aantal feiten in HKS na instroom naar leeftijdscategorie

VH Leeftijd	Fryslân		Hengelo		Rotterdam		Controlegroep	
	Gem.	N	Gem.	N	Gem.	N	Gem.	N
18-23	7,7	39	6,6	10	11,1	265	6,9	202
24-35	10,0	64	4,9	27	11,6	456	5,8	421
36-45	10,0	49	4,0	18	10,3	360	4,2	314
46-55	6,2	13	2,5	4	6,9	139	3,6	155
56-65	.	0	.	0	7,0	21	2,3	24
≥ 66	.	0	.	0	1,0	1	5,0	1
Totaal	9,1	165	4,8	59	10,5	1242	5,2	1117

Recidive per maand, kwartaal en jaar

Omdat de totale carrière en het totale aantal feiten voor en na instroom niet een gedetailleerd beeld geven van de recidive van cliënten, hebben we vervolgens de gemiddelde recidive per maand, kwartaal, jaar voor en na instroom bekeken. In de grafieken hieronder geven we de opbrengsten van de veelplegeroverleggen en de controlegroep weer in gemiddeld aantal incidenten BVH en feiten HKS. De maanden voor instroom worden daartoe afgezet tegen de

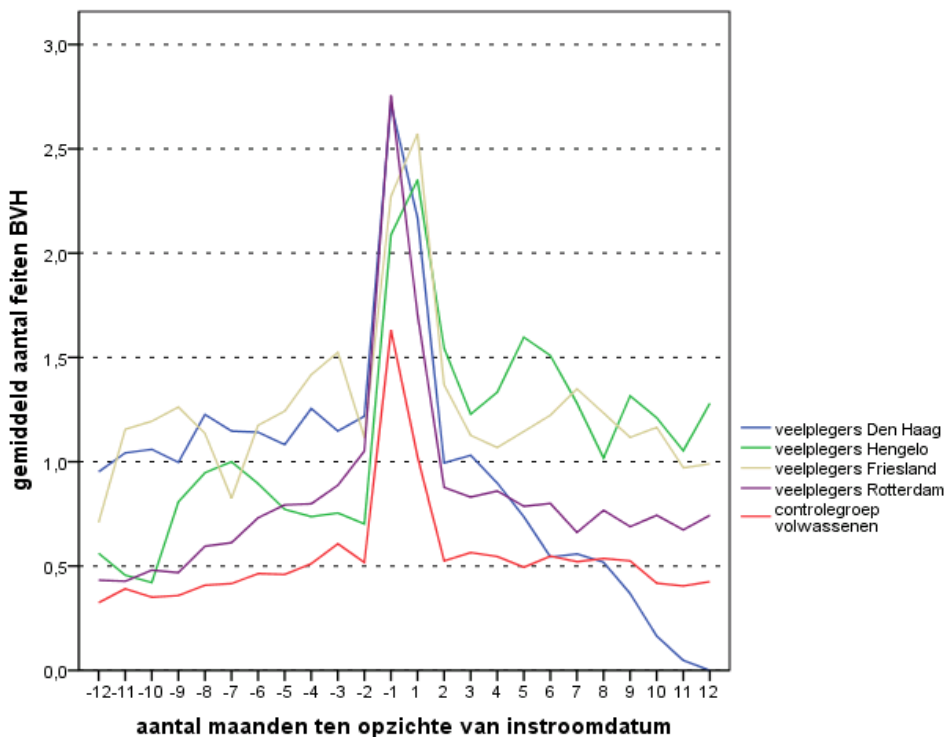
maanden na instroom. De overleggen van VH Den Haag zijn in de grafieken opgenomen, maar omdat de recidive hier over een te beperkte tijd kon worden vastgesteld, bieden ze geen eerlijk vergelijk. Van deze overleggen waren immers slechts gegevens beschikbaar over cliënten die zijn ingestroomd in 2012.

Het aantal politiecontacten van de veelplegers, gemeten aan BVH incidenten, ligt in Rotterdam-Rijnmond voor instroom gemiddeld genomen het hoogst van de vier veiligheidshuizen. VH Fryslân en Hengelo liggen op het moment voor instroom op een vergelijkbaar niveau. Voor instroom zijn de cliënten van Fryslân gemiddeld genomen wat vaker betrokken bij incidenten dan de cliënten van Hengelo. Na het moment van instroom laten echter de cliënten van Fryslân een sterkere en stabielere daling zien in incidenten op basis van BVH.

In de grafieken hieronder is te zien dat het gemiddelde aantal politiecontacten op basis van BVH en het aantal feiten gemiddeld genomen het hoogst is vlak voor de instroom in het VH. Hier ligt steeds de piek. Vervolgens zet zowel in incidenten BVH als in feiten HKS een daling in. In contacten met de politie, de BVH registratie in figuur 3.1, zitten de veelplegers gemiddeld per maand al snel weer op ongeveer hetzelfde niveau als voor instroom. Voor de BVH-recidives vinden we een maand na ten opzichte van een maand voor en een kwartaal na ten opzichte van een kwartaal voor wel significante verschillen in de goede richting, een maand en kwartaal na komen de veelplegers significant minder met de politie in aanraking dan ervoor. Vanaf een half jaar zijn er geen significante verschillen voor en na instroom meer, of is het gemiddeld aantal incidenten na instroom hoger dan voor instroom. Het niveau het jaar voor instroom verschilt dan ook niet van een jaar na instroom.

In de BVH registratie zijn ook aandachtvestigingen opgenomen. Het hoge niveau van incidenten na instroom kan worden verklaard door de verscherpte aandacht die de veelplegers na instroom in de veiligheidshuizen krijgen. De veelplegers worden bijvoorbeeld geadopteerd door politieagenten. Het gegeven dat de cliënten nog BVH registraties hebben, dient dan ook niet zonder meer negatief te worden geduid.

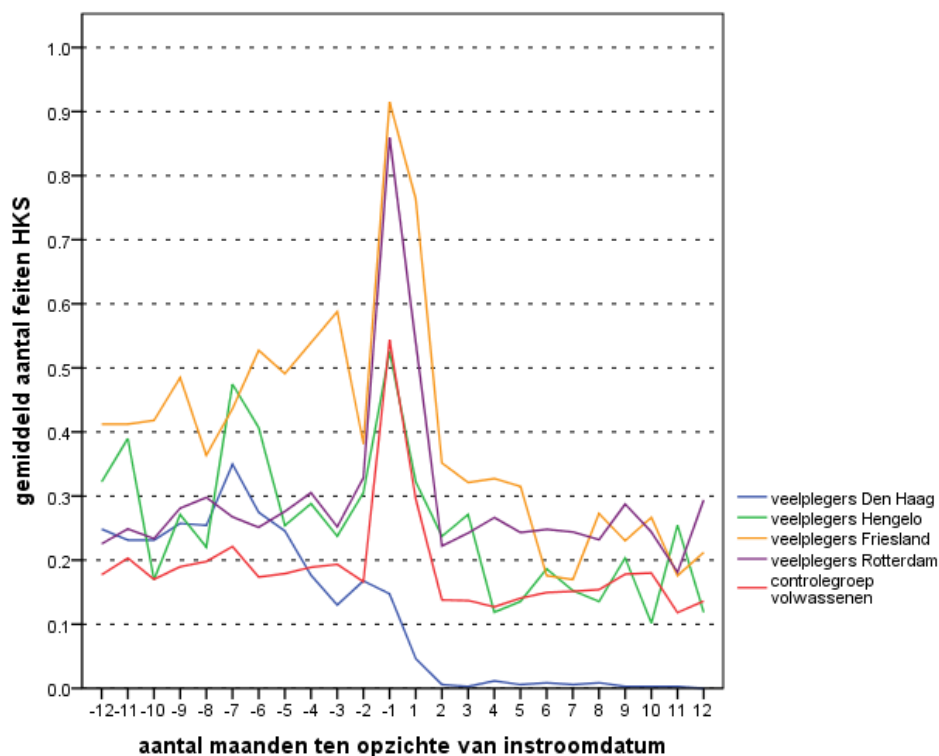
Figuur 3.1: Opbrengsten van veelplegeroverleggen in BVH vergeleken



Het gemiddeld aantal maal dat cliënten in HKS maandelijks als verdachte zijn geregistreerd voor instroom in het Veiligheidshuis ligt in Rotterdam, samen met Friesland op het hoogste niveau (figuur 3.2). De gemiddelde maandelijkse afname in recidive is bij voor deze twee veiligheidshuizen ook groter dan elders. Bij de cliënten van Friesland valt op dat de lijn voor instroom het hoogst ligt van alle veiligheidshuizen.

De veelplegers laten na dat ze ingestroomd in de veelplegeroverleggen en er een integraal plan van aanpak voor ze is gemaakt, minder recidive zien. Het aantal maal dat de veelplegers als verdachte geregistreerd zijn in HKS is na instroom significant lager dan voor instroom. Dit geldt als we de maand voor instroom met de eerste maand na instroom vergelijken en als we het kwartaal voor met het kwartaal na instroom vergelijken. Het verschil is ook significant als we de recidive een jaar voor en een jaar na instroom met elkaar vergelijken en zelfs als we het tweede tot vijfde jaar voor instroom vergelijken met deze periode na instroom.

Figuur 3.2: Opbrengsten van Veelplegeroverleggen HKS vergeleken

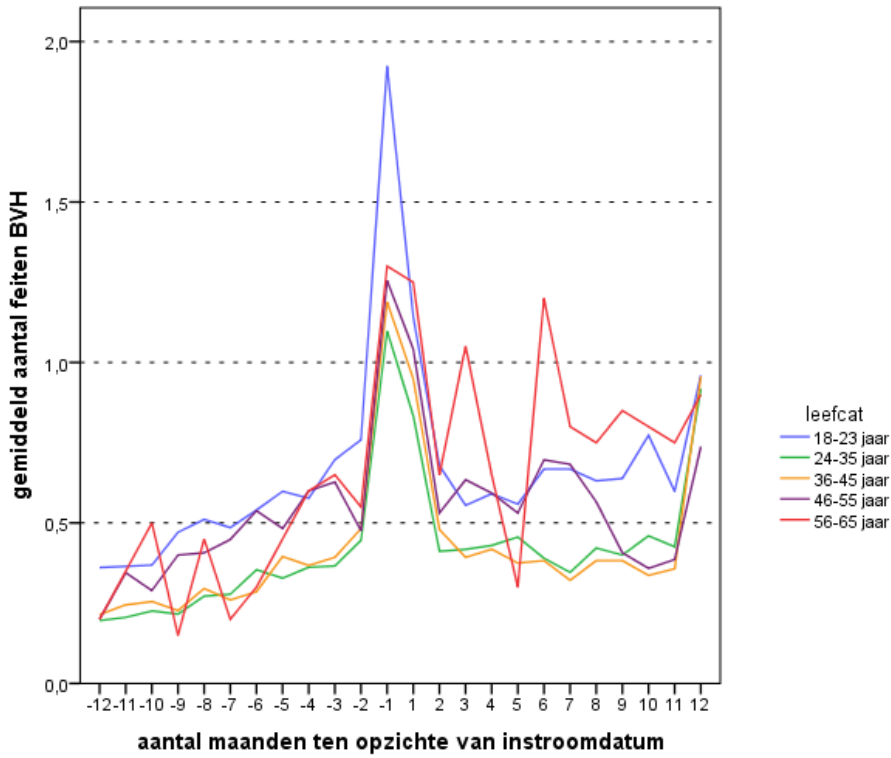


De totale groep volwassenen die in de veiligheidshuizen zijn ingestroomd verschilt voor instroom niet van de controlegroep in het aantal politieregistraties dat ze op hun naam hebben in BVH. Na instroom wordt het aantal politieregistraties in BVH wel significant lager. De cliënten van de veiligheidshuizen komen, nadat ze in het veiligheidshuis zijn besproken gemiddeld genomen dus minder in aanraking met de politie dan de mensen die niet behandeld zijn in een veiligheidshuis. Ook voor gepleegde feiten in HKS geldt dat de cliënten van de veiligheidshuizen na instroom significant minder recidive hebben dan de controlegroep.

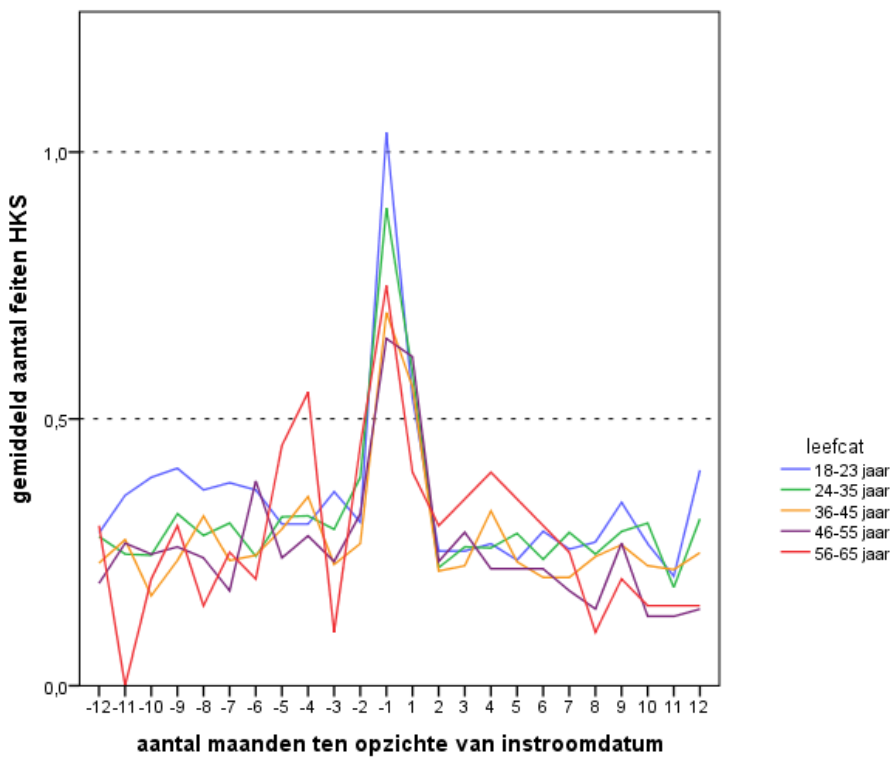
In een regressieanalyse hebben we gekeken welke factoren vooral van invloed zijn op recidive na instroom. Om een eerlijk beeld te geven, is VH den Haag -met een te korte onderzoeksperiode- buiten beschouwing gelaten. Het besproken worden in een casuoverleg blijkt de voornaamste factor te zijn: De mensen die zijn besproken in een casuoverleg en voor wie door de gezamenlijke partijen een plan van aanpak is gemaakt recidiveren (op basis van HKS) minder

dan de mensen uit de controlegroep (10% verklaarde variantie). Ze hebben ook minder politie-incidenten op hun naam dan de controlegroep-leden (4% verklaarde variantie). Daarnaast is leeftijd een belangrijke factor: hoe jonger de cliënt als hij bij het veiligheidshuis terecht komt, hoe meer hij recidiveert na instroom.

Figuur 3.3. Gemiddeld aantal incidenten (BVH) in tijd



Figuur 3.4 Gemiddeld aantal feiten (HKS) naar leeftijdscategorie in tijd



We hebben ook per leeftijdscategorie het gemiddelde aantal incidenten en feiten voor en na instroom bekeken. De grafieken (figuur 3.3 en 3.4) laten een vergelijkbaar beeld zien met de grafieken voor de veelplegeroverleggen hierboven. De piek ligt één maand voor instroom, vervolgens daalt het aantal incidenten en feiten sterk. Na een jaar is echter in vrijwel alle groepen weer een toename te zien.

Opvallend is dat het directe effect van het veiligheidshuis de eerste maand na instroom groter is naarmate de cliënt jonger is: De oudste groep (56 tot 65 jarigen) heeft de eerste maand maar geringe terugloop in incidenten, de op één na oudste groep een iets grotere terugloop, de volgende groep weer iets groter, en de grootste terugloop zien we bij de jongste groep, de 18 tot 23 jarigen. Investeren in de jeugd lijkt dus een direct effect te hebben. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat insluitingseffecten niet zijn meegenomen in de monitor. Dit zou een verklarende factor kunnen zijn.

Opbrengsten naar jaar van instroom

Om na te gaan of de opbrengsten van het veelplegeroverleg in de loop van de tijd veranderen, hebben we ten slotte de opbrengsten van de verschillende jaren van instroom tegen elkaar afgezet. Op basis van onze analyses vinden we geen bevestiging voor de aanname dat de opbrengsten (afname in recidive) toenemen naarmate een veiligheidshuis of casusoverleg langer bestaat.

Samenvattend

In deze paragraaf zijn de bevindingen van de vier veiligheidshuizen vergeleken. De veelplegers uit Rotterdam-Rijnmond hebben voor instroom gemiddeld het grootste aantal politiecontacten gehad, gevolgd door Den Haag. VH Fryslân en Hengelo liggen voor instroom op een vergelijkbaar niveau. De jongvolwassenen zijn steeds het meest in aanraking geweest met de politie.

De Friese veelplegers hebben voor instroom de meeste feiten op naam; gemiddeld 52, direct gevolgd door de Hengeloërs met 51 feiten. De veelplegers uit de Haagse overleggen hebben gemiddeld 47 feiten voor instroom gepleegd. Rotterdam sluit de rij met gemiddeld 41 feiten. Het relatief hoge gemiddelde in Friesland en Hengelo hangt samen met de engere definitie van veelplegers die hier wordt gehanteerd. De overleggen in Den Haag kennen een meer gemengde doelgroep en Rotterdam-Rijnmond is relatief laat begonnen met aanscherping van de selectiecriteria op dit vlak.

Het gemiddelde maandelijkse aantal politiecontacten en feiten is overal het hoogst vlak voor de instroom in het VH. Vervolgens zet een daling in. In politiecontacten zitten de veelplegers gemiddeld per maand al snel weer op ongeveer hetzelfde niveau als voor instroom, voor strafbare feiten is dit echter niet het geval.

De veelplegers in Hengelo hebben van de veiligheidshuizen na instroom nog de meeste politiecontacten: gemiddeld 40. In Friesland ligt dit op 35 en in Rotterdam op maar 23¹². Het gegeven dat de cliënten na instroom nog politiecontacten op naam hebben, is niet per se negatief. In de BVH indicatoren zijn nu ook aandachtvestigingen en signaleringen opgenomen. Het hoge niveau van incidenten na instroom kan (deels) worden verklaard door de verscherpte aandacht die de veelplegers na instroom in het veiligheidshuis krijgen. De veelplegers worden bijvoorbeeld geadopteerd door politieagenten. Bij verdere toespitsing op relevante incidenten binnen BVH zal het werkelijke aantal relevante incidenten waarschijnlijk kleiner zijn.

In Hengelo heeft 22% van de veelplegers niet meer gerecidiveerd na instroom, dit is een groter aandeel dan van de controlegroep, waar 19% niet meer recidiveerde. Van het veelplegeroverleg in Hengelo hebben de cliënten gemiddeld na instroom 5 delicten gepleegd. Dit is vergelijkbaar met de controlegroep -zelfs net iets lager- terwijl het grootste deel van de controlegroep niet in aanmerking kwam voor opname in een veiligheidshuis. In Friesland heeft één op de

12 VH Den Haag kon niet in de analyse worden meegenomen, omdat enkel cliëntengegevens uit 2012 beschikbaar waren.

zes (16%) cliënten niet meer gerecidiveerd. De gemiddelde recidive ligt hier op 9. De tijd die een deel van de cliënten hiervoor heeft gehad is echter ook beduidend langer dan bij de andere veiligheidshuizen: de eerste in de analyse meegenomen veelplegers stroomden hier al in 2004 in, tegenover 2007 voor Rotterdam-Rijnmond en 2009 voor Hengelo. Van de cliënten die zijn besproken in de Rotterdamse overleggen heeft 7% niet meer gerecidiveerd na instroom. De gemiddelde recidive is hier 11 feiten. De veelplegers in Rotterdam laten voor alle leeftijdscategorieën de meeste recidive zien. Het Veiligheidshuis Rotterdam heeft zich vanuit de PGA aanpak al vanaf een vroeg stadium gericht op plegers met complexe problematiek, die vaak de meeste recidive laten zien. Voor Hengelo geldt dat de recidive voor alle leeftijdscategorieën lager ligt dan de controlegroep.

Het gemiddeld aantal maal dat cliënten in HKS maandelijks als verdachte is geregistreerd voor dat ze in een Veiligheidshuis terechtkomen, ligt in Rotterdam, samen met Friesland op het hoogste niveau. De gemiddelde maandelijkse afname in recidive is bij deze twee veiligheidshuizen ook groter dan elders. De afname binnen de veiligheidshuizen is overal groter dan binnen de controlegroep.

Opvallend is dat het directe effect van het veiligheidshuis de eerste maand na instroom groter is naarmate de cliënt jonger is. Investeren in jongvolwassenen lijkt dus een direct effect te hebben. We vinden geen bevestiging voor de aanname dat de opbrengsten (afname in recidive) verbeteren naarmate een veiligheidshuis of casusoverleg langer bestaat.

Ten slotte is gekeken welke factoren vooral van invloed zijn op recidive. Het bespreken van een cliënt in een casusoverleg blijkt de voornaamste factor: de daar besproken cliënten voor wie ook door de gezamenlijke partijen een plan van aanpak is gemaakt, recidiveren relatief minder dan personen uit de controlegroep. Zij hebben ook minder politie-incidenten dan de controlegroep.

4 *Conclusie*

Het doel van het ontwikkeltraject is geweest de veiligheidshuizen een instrumentarium te bieden om meer grip te krijgen op hun opbrengsten. We hebben een basisinstrument ontwikkeld waarin een aantal relevante resultaatindicatoren voor samenwerking binnen de veiligheidshuizen is samengebracht. Gegevens op individueel cliëntniveau zijn hierin te koppelen aan relevante indicatoren. Dit basisinstrumentarium is relatief eenvoudig uit te breiden of te specificeren voor andere aanpakken of doelgroepen binnen de veiligheidshuizen. Daarnaast hebben we een ‘Stappenmeter Doelbereik Samenwerking’ ontwikkeld. Via zelfrapportage biedt deze Stappenmeter de mogelijkheid de samenwerking in een casusoverleg te evalueren.

Het ontwikkelde instrumentarium is toegepast op elf casusoverleggen binnen de vier betrokken veiligheidshuizen. De lokale eerste bevindingen zijn vervolgens voorgelegd aan de veiligheidshuizen ter weging en duiding. Om verdiepend inzicht te krijgen is deze lokale duiding van de bevindingen in onze ogen essentieel. Lokaal weten de betrokken partijen immers waaraan veranderingen geweten kunnen worden; op welk moment een aanpak is veranderd of veelplegers zijn verhuisd.

In het traject hebben we vervolgens de opbrengsten tussen de veiligheidshuizen onderling vergeleken. Dit is pas zinvol als de overleggen inhoudelijk overeenkomen. We hebben dit dan ook alleen voor de volwassen veelplegeroverleggen in de vier betrokken veiligheidshuizen gedaan.

4.1 *De eerste resultaten*

We hebben door de rendementsanalyse zicht gekregen op de mate waarin recidive wordt teruggedrongen door de samenwerking binnen de veiligheidshuizen. De eerste bevindingen zijn positief: De afname in recidive van cliënten nadat +ze zijn ingestroomd in een casusoverleg is groter dan bij de controlegroep die niet is besproken in een veiligheidshuis. De cliënten komen, hun situatie voor de instroom in acht nemend, relatief minder in aanraking met de politie dan de mensen uit de controlegroep. Voor deze laatste groep is geen individueel plan van aanpak gemaakt binnen een casusoverleg. Ook voor gepleegde feiten op basis van het HKS geldt, dat de afname van recidive bij cliënten van de veiligheidshuizen na instroom significant groter is dan bij de controlegroep. Dit is des te opvallender omdat de individuen in de controlegroep gemiddeld een minder complexe problematiek kennen.

Het aantal feiten op basis van het HKS neemt na instroom nog sterker af dan de politieincidenten op basis van de BVH. De cliënten van de veiligheidshuizen plegen dus duidelijk minder delicten. In de politiecontacten is ook een afname te zien, maar deze is kleiner dan voor de geregistreerde feiten (HKS). Het hoge niveau van incidenten na instroom kan (deels) worden verklaard door de verscherpte aandacht die de veelplegers na instroom in het veiligheidshuis krijgen. In de BVH indicatoren zijn vooralsnog ook aandachtvestigingen en signaleringen opgenomen. Veel cliënten worden na instroom in een veiligheidshuis meer in de gaten gehouden, bijvoorbeeld door adoptieagenten. De veelplegers worden bijvoorbeeld geadopteerd

door politieagenten. Bij verdere toespitsing van de monitor op relevante incidenten binnen BVH, zal het aantal werkelijk relevante incidenten waarschijnlijk kleiner zijn.

4.2 *Gebruik en toepassingsmogelijkheden*

Het instrumentarium biedt goede mogelijkheden om de resultaten van de veiligheidshuizen te (blijven) monitoren en de opbrengsten van veiligheidshuizen met elkaar te vergelijken. Met behulp van de monitor kunnen beleidskeuzen gericht worden onderbouwd. Uit de analyse komt naar voren dat inzoomen op cliëntgroepen relevante beleidsinformatie kan opleveren. Zo blijkt dat inzet op jongeren relatief meer impact heeft op de recidive op korte termijn dan inzet op oudere leeftijdscategorieën. Er kan bijvoorbeeld worden ingezoomd op relevante cliëntkenmerken. Ook de opbrengsten kunnen hierbij nader worden uitgesplitst of uitgebreid.

De grote hoeveelheid gegevens die met deze monitor kunnen worden gegenereerd, bieden interessante mogelijkheden voor vervolganalyses. Voorbeelden van vragen die kunnen worden beantwoord zijn: Waar dienen de veiligheidshuizen met het oog op de opbrengsten zich bij triage op te richten? Welke leeftijdscategorieën verdienen bijvoorbeeld extra aandacht? Wat is gezien het verloop van recidive de wenselijke duur van trajecten voor specifieke (sub)groepen cliënten? Als uitstroomgegevens worden geregistreerd, biedt monitoring de mogelijkheid om na te gaan of juiste keuzes zijn gemaakt, of op welk moment het risico op recidive zodanig laag is dat cliënten niet meer actief op een lijst van het veiligheidshuis dienen te staan.

Door de wijze waarop de monitor is opgezet- de individuele koppeling van cliëntgegevens aan recidivegegevens- is de monitor voor alle cliënten waarop de samenwerking binnen de veiligheidshuizen zich richt toepasbaar, mits cliëntgegevens en liefst ook gegevens over de specifieke aanpak aanwezig zijn. De monitor wint aan kracht door de brede BVH- en HKS-indicatoren nader toe te spitsen op incidenten en feiten die van specifiek belang zijn voor de doelgroep of het thema in kwestie.

In de huidige monitor zijn nu ook nog aandachtvestigingen en signaleringen opgenomen binnen de BVH-indicatoren. Bij verdere toespitsing op relevante incidenten zal het werkelijke aantal relevante incidenten waarschijnlijk kleiner zijn.

De brede HKS indicatoren kunnen verder worden toegespitst op relevante delictcategorieën. Hierdoor is ook zicht op de aard van de recidive te krijgen: Pleegt een jongere bijvoorbeeld andersoortige, minder ernstige delicten dan voorheen?

Het insluitingseffect is niet meegenomen in de huidige analyse. Het effect van detentie biedt echter wel een interessante aanvulling op het zicht op de recidive. Door de tijd in detentie per individu op te nemen in de monitor is dit effect goed te bepalen. Het monitorinstrument biedt goede mogelijkheden om dergelijke relevante gegevens in de toekomst wel te kunnen koppelen.

In de monitor zijn vooralsnog geen indicatoren voor het welzijn van de cliënten opgenomen. Op lokaal of regionaal niveau kunnen er geschikte mogelijkheden zijn om informatie van cliënten over hun situatie op relevante leefgebieden te koppelen. Relevante informatie over (risico) factoren als woonsituatie, inkomen en dagbesteding zijn hier voorbeelden van. Koppeling van dergelijke informatie op individueel niveau aan de individuele recidive biedt inzicht in de samenhang. Welke factoren bepalen vooral de (afname van) criminaliteit van een specifieke doelgroep of subgroepen daarbinnen? Door zicht te krijgen op de voornaamste voorspellers, zijn goede beleidsafwegingen mogelijk. Voor jeugdigen bieden in dit verband ook gegevens uit het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafketen (LIJ) of gegevens uit module pre-select wellicht relevante uitbreidmogelijkheden.

De Stappenmeter Doelbereik Samenwerking kan de evaluatie van de uitvoering per samenwerkingsverband ondersteunen. Het instrument dient dan op gezette tijden en liefst door verschillende partijen binnen het samenwerkingsverband te worden ingevuld. Als verschillende partijen de stappenmeter invullen, kunnen verschillen in visie over het doelbereik en de inspanning die dit vergt op basis van de resultaten van de stappenmeter bespreekbaar worden gemaakt en kan de uitvoering naar aanleiding hiervan worden versterkt. Bij herhaald gebruik biedt de stappenmeter ook mogelijkheden het ervaren doelbereik en de inspanning die dit vergt concreet aan de monitor te verbinden.

4.3 Registratie en monitoring binnen de Veiligheidshuizen

Uit de uitvoering van de monitor bij een groot aantal overleggen blijkt dat koppeling van de kwantitatieve opbrengsten aan de opzet en werkwijze van een specifiek overleg nog maar beperkt mogelijk is. Deze koppeling is wel nodig om goed zicht te krijgen op de werkzame elementen van de samenwerking binnen de veiligheidshuizen. Voor deze doeleinden is de uitvoering van de samenwerking voor individuele cliënten nu echter nog te veel een black box. Deze uitvoering van de dient hiervoor op cliëntniveau inzichtelijker te kunnen worden gemaakt. Het was nu bijvoorbeeld op individueel niveau op basis van de registraties voor een deel van de cliënten niet vast te stellen of er een plan van aanpak was en wat dit plan inhield. Met beter geregistreerde informatie over de werkwijze die aan de achtergrondkenmerken en de recidive gekoppeld wordt, kan bijvoorbeeld preciezer worden nagegaan (of en) welke aspecten van trajecten of samenwerking nu van invloed zijn op de opbrengsten van samenwerking. De vraag - die Rovers (2011) ook opwerpt- door wie de resultaten nu eigenlijk worden geboekt? Zijn het de veiligheidshuizen of de casusoverleggen binnen de veiligheidshuizen die de resultaten boeken? Of zijn het de partijen die aan de samenwerking deelnemen die de resultaten boeken? kan dan beter worden beantwoord.

In het traject is gebleken dat de registratie van de veiligheidshuizen nog niet optimaal is voor het verkrijgen van monitorinformatie. In afwachting van nieuwe systemen was bij sommige veiligheidshuizen een deel van de cliëntgegevens ten tijde van het traject bijvoorbeeld niet digitaal beschikbaar. Registratie dient vooral ondersteunend te zijn aan de werkprocessen. Dit neemt niet weg dat om goed zicht te kunnen krijgen op opbrengsten en de uitvoering op basis daarvan te kunnen versterken een meer uitgewerkte visie op monitoring voor de veiligheidshuizen van belang is; wat dient er te worden geregistreerd en met welk doel? Er dient voldoende aandacht te zijn voor de randvoorwaarden waaraan registratie dient te voldoen om dit zicht te kunnen verkrijgen.

Ten slotte

Het instrumentarium dat is ontwikkeld geeft de veiligheidshuizen op gestructureerde wijze meer grip op hun opbrengsten. Binnen de basismonitor bieden de gebruikte indicatoren die opbrengsten van de samenwerking in termen van recidive in kaart brengen, bruikbaar inzicht. Ze kunnen verder uitgewerkt en gespecificeerd worden. Door de gekozen opzet - waarbij op individueel cliëntniveau gegevens worden gekoppeld aan relevante indicatoren- is het instrument breed toepasbaar en relatief eenvoudig uit te breiden. De Stappenmeter ondersteunt de evaluatie van samenwerking binnen casusoverleggen.

Colofon

Opdrachtgever	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Auteurs	Drs. I. Bakker Drs. L.M. Verwijs Drs. B. Tierolf
Met medewerking van	V. Los, Msc Dr. H.B. Jonkman W. Roeleveld, Msc
Omslag Uitgave	Ontwerppartners, Breda Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website <http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-594-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



Het Verwey-Jonker Instituut voerde van 2011-2013 in opdracht van het Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen een ontwikkeltraject Rendementsanalyse uit. Het doel daarvan was: de veiligheidshuizen een instrument bieden dat meer grip geeft op hun opbrengsten, en ze handvatten geven om hun registratie en monitoring te versterken.

Het traject heeft een set gereedschappen opgeleverd. Ten eerste een basisinstrumentarium met resultaatindicatoren voor samenwerking binnen de veiligheidshuizen. Gegevens op individueel cliëntniveau zijn hierin te koppelen aan relevante indicatoren. Het basisinstrumentarium is relatief eenvoudig uit te breiden of te specificeren voor andere aanpakken of doelgroepen binnen de veiligheidshuizen. Ten tweede is een 'Stappenmeter Doelbereik Samenwerking' ontwikkeld. Via zelfrapportage biedt de Stappenmeter de mogelijkheid de samenwerking in een casuoverleg te evalueren.

Het gereedschap is getoetst in vier veiligheidshuizen. De eerste resultaten zijn positief: door de effectievere samenwerking binnen de veiligheidshuizen recidiveren jeugdigen en volwassen veelplegers minder en komen ze minder in contact met de politie. In dit rapport worden het instrumentarium en de voornaamste bevindingen van het ontwikkeltraject voor de vier veiligheidshuizen kort uiteengezet.

