



Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021 - 2024

Inhoud



1. Waarom?	5
1.1 Maatschappelijke opgave	5
1.2 Gezamenlijke ambitie	5
2. De essentie	6
2.1 Meerwaarde Zorg- en Veiligheidshuizen	6
2.2 Naar een duurzame basisvoorziening in iedere Veiligheidsregio	6
2.2.1 Afronding integratie van het Zorgdomein	7
2.2.2 Escalatieafspraken op meerdere niveaus	7
2.2.3 Verbinden van de persoonsgerichte en de systeemgerichte aanpak	7
2.2.4 Een stevig netwerk als basis	7
3. Drie ontwikkelijnen	9
3.1 Personen met een (hoog) veiligheidsrisico	9
3.1.1 (Ex-)justitiabelen met een hoog veiligheidsrisico	10
3.1.2 Personen met verward gedrag met een hoog veiligheidsrisico	10
3.1.3 Geradicaliseerde personen en polarisatie	11
3.2 Verbinding met de omgeving	11
3.2.1 Regionale jeugdnetwerken	11
3.2.2 Lokale (sociale) wijkteams	12
3.2.3 ZSM	13
3.2.4 Veilig Thuis en de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties	13
3.2.5 RIEC's	14
3.2.6 Mensenhandel	14
3.3 Huis op orde	15
3.3.1 Informatiedeling & privacy	15
3.3.2 Ondersteunende ICT-oplossing	15
3.3.3 Lerende organisaties	16
3.3.4 Informatieverzameling en -analyse	16
3.3.5 Inrichting en besturing	16
4. Realisatie Meerjarenagenda 2021-2024	17
4.1 Uitgangspunten voor de uitvoering	17
4.2 Monitoring	18
4.2.1 Algemeen	18
4.2.2 Aansluiting bij de regionale situatie	18
4.2.3 Inhoudelijke uitwerking van monitoring	18
4.2.4 Ontwikkeling van de monitor	20
4.3 Samenhang met andere programma's	20
4.4 Financiën	20
4.4.1 Financiering ZVH door Rijk en gemeenten	20
4.4.2 Financiering in de praktijk	20
4.4.3 Conclusie	21
4.5 Planning op hoofdlijnen	21
4.5.1 Uitvoeringsplan	21
4.5.1.1 Eerste prioriteiten	22



Waarom?

Met de landelijke Meerjarenagenda 2017-2020 werd een belangrijke stap gezet in het versterken van het functioneren van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Belangrijke doelstellingen werden gerealiseerd. Zo is de verbinding in het zorg- en veiligheidsdomein verbeterd, is er meer kennis en expertise op complexe multiproblematiek en is er een gemeenschappelijke basis in de dienstverlening¹. Tegelijkertijd zijn er nieuwe uitdagingen en verbeterpunten.

Om in iedere regio te komen tot een goed werkende aanpak voor inwoners met complexe problematiek, is een goede infrastructuur nodig waar partners uit de verschillende domeinen samen tot oplossingen komen. Binnen de 'landelijke agenda Zorg en Veiligheid – perspectief 2025', ligt daarom de focus op het versterken van de regionale regie, gebruik makend van bestaande structuren. Doel is dat voor professionals het op- en afschalen van casuïstiek eenvoudig en beheersbaar is en voor inwoners de ondersteuning toegankelijk en begrijpelijk. Vanzelfsprekend maken de Zorg- en Veiligheidshuizen deel uit van deze infrastructuur.

De Zorg- en Veiligheidshuizen zijn belangrijke koppelvlakken tussen het zorg- en veiligheidsdomein. De focus ligt daarbij op complexe, domeinoverstijgende problematiek en personen met een hoog veiligheidsrisico. Het doel is het voorkomen en verminderen van recidive, (ernstige) overlast, criminaliteit en maatschappelijke uitval. De doelen van de landelijke agenda zijn ook een leidraad voor de Zorg- en Veiligheidshuizen en daarom zetten zij binnen die kaders het werk nu voort.

1.1 Maatschappelijke opgave

Er is in ons land een kleine groep mensen met (ernstig) risicogedrag en een opeenstapeling van problemen. Passende zorg is nodig om hen volwaardig te laten deelnemen aan de maatschappij. Ook staat de veiligheid van deze mensen, hun omgeving en de samenleving voorop. Het waarborgen van veiligheid in combinatie met inclusiviteit vraagt om een goede samenwerking tussen het zorg- en veiligheidsdomein.

De effectiviteit van zorg en hulpverlening heeft er soms baat bij als een strafrechtelijke aanpak als stok achter de deur beschikbaar is. Op haar beurt kan de zorg- en hulpverlening een effectieve aanvulling zijn op de strafrechtelijke aanpak en daarmee de effectiviteit vergroten. De Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH) zien dat de complexiteit van de maatschappelijke opgaven waar straf en zorg samenkomen groeiende is. Hun caseload omvat meer casuïstiek waarbij sprake is van een hoog veiligheidsrisico. Hun maatschappelijke functie is hiermee nog zwaarwegender geworden.

1.2 Gezamenlijke ambitie

We willen (kwetsbare) inwoners helpen en zo bijdragen aan een positief maatschappelijk effect: betere kwaliteit van leven, inclusiviteit en minder overlast en veiligheidsproblemen. Om dit te bereiken komen in deze landelijke Meerjarenagenda van de Zorg- en Veiligheidshuizen 2021-2024 de ambities van alle stakeholders bij elkaar. Door beter zicht te krijgen op elkaars kennis en kunde, het verduidelijken van rollen, taken en verantwoordelijkheden en het verder op elkaar afstemmen van de werkzaamheden werken we effectiever aan deze gezamenlijke maatschappelijke opgave.



De essentie

In 2002 ontstond op initiatief van het Openbaar Ministerie in Tilburg het eerste Veiligheidshuis met als doel de bijdrage van het strafrecht te vergroten in het terugdringen van complexe veiligheidsproblematiek. In de 18 jaar daarna zijn de Veiligheidshuizen doorgegroeid naar een onmisbaar samenwerkingsverband bij de aanpak van complexe casuïstiek over de domeinen van veiligheid en zorg heen. Enkele mijlpalen in deze ontwikkeling zijn:

- In december 2009 is er een landelijk dekkend netwerk van 'Veiligheidshuizen' gerealiseerd.
- Per 1 januari 2013 is het beheer van de Veiligheidshuizen vanuit het OM overgedragen aan de gemeenten.
- De laatste jaren zijn vrijwel alle Veiligheidshuizen in Nederland omgevormd naar 'Zorg- én Veiligheidshuizen'.
- Aan de hand van de Meerjarenagenda 2017-2020 is de kwaliteit van alle ZVH naar een hoger niveau getild.

2.1 Meerwaarde Zorg- en Veiligheidshuizen

Sommige problemen van mensen zijn zo complex dat er geen oplossing te vinden is in de reguliere aanpak van zorg of veiligheid alleen. Er is dan domeinoverstijgende samenwerking en coördinatie nodig om tot een doorbraak te komen. De ZVH zijn dé plek waar experts op het gebied van straf-, bestuurs- en civielrecht, sociaal domein en zorg samen komen. Met aandacht en zorg wordt alle informatie vanuit die verschillende domeinen naast elkaar gelegd, geanalyseerd en geïdentificeerd. Vervolgens worden hieraan concrete acties en betekenisvolle interventies gekoppeld om tot een domeinoverstijgende persoonsgerichte aanpak te komen, die aansluit bij de levensloop van de persoon.

2.2 Naar een duurzame basisvoorziening in iedere Veiligheidsregio

In iedere regio functioneert een ZVH als basisvoorziening, die de meerwaarde in de praktijk brengt. Complexe, domeinoverstijgende casuïstiek waar gemeenten en andere samenwerkingspartners 'buijkpijn' van hebben, wordt hier aangepakt en beheersbaar gemaakt. Daarnaast hebben de ZVH een belangrijke rol in het beter laten functioneren van het sociaal domein en het veiligheidsdomein. Zij zien waar het vastloopt, waar de gaten vallen in de ketens, signaleren relevante trends en ontwikkelingen en helpen professionals zich verder te bekwamen.

Nieuwe maatschappelijke uitdagingen dienen zich aan. Denk hierbij aan het vraagstuk van personen met verward gedrag en een hoog veiligheidsrisico en aan criminele jeugdgroepen waarin jongeren ernstig geweld gebruiken en het gebruik van wapens niet schuwen. Maar ook aan polariserende 'onderstromen', die mede door de huidige coronatijd aan het licht komen. Daarbij zijn 'duurzame oplossingen' in de persoons- en/of systeemgerichte aanpak het uitgangspunt. Dat vraagt maatwerk en monitoring in overleg met alle betrokken partners.

Met het toenemende belang van de ZVH, dienen ook de randvoorwaarden te worden ingevuld om aan de vraag naar signalering en casusbehandeling te kunnen voldoen. Het doel is dat alle Veiligheidsregio's eind 2024 over een basisvoorziening beschikken van voldoende omvang en kwaliteit om bestaande en nieuwe opgaven aan te pakken.

¹ Voor een volledig beeld van de resultaten van de afgelopen jaren wordt verwezen naar het Eindrapport Uitvoering Meerjarenagenda zorg- en Veiligheidshuizen 2017-2020.



2.2.1 Afronding integratie van het Zorgdomein

Zorgpartners spelen een onmisbare rol in de ZVH en leveren er een essentiële bijdrage aan. Daarom spreken we niet langer van Veiligheidshuizen, maar van Zorg- en Veiligheidshuizen. In het voorkomen van escalatie van de problematiek, wordt de samenwerking met instellingen van de GGZ, gehandicaptenzorg en Jeugdzorg nog verder verstevigd. Zo vraagt de toepassing van de 'ketenveldnorm' goede samenwerking met het werkerterrein van de GGZ en de 'MDA++ werkwijze' - bij de aanpak van Huiselijk Geweld en Kinder mishandeling - met Veilig Thuis. Heldere afspraken met inachtneming van de basisfuncties van alle betrokken partners zijn nodig.

Niet alleen op het niveau van de uitvoering, maar ook op tactisch en bestuurlijk niveau is het continue investeren in de relatie, draagvlak en eigenaarschap wenselijk om de kwaliteit van de basisvoorziening op orde te houden.

2.2.2 Escalatieafspraken op meerdere niveaus

Er dienen duidelijke afspraken te zijn over de gestructureerde werkwijze in het op- en afschalen van casuïstiek. Het model Aanpakken Voorkomen Escalatie (AVE) leent zich hier uitstekend voor en wordt al in verschillende gemeenten toegepast. Deze aanpak maakt helder wie de regie heeft bij (dreigende) escalatie van problemen en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de regie². Al naar gelang de zwaarte van de problematiek heeft iedere partner – van sociaal wijkteam tot ZVH – een eigen rol, taak en verantwoordelijkheid binnen de aanpak. Middels triagering wordt bepaald of opschaling naar een hoger niveau nodig en gerechtvaardigd is. Onderlinge afspraken tussen en binnen alle niveaus zijn daarvoor nodig. Het doel is om stagnerende samenwerking en ineffectiviteit van de inzet te voorkomen, zodat situaties bij een persoon of gezin niet uit de hand lopen. In iedere regio is inbedding van een gestructureerde werkwijze noodzakelijk.

2.2.3 Verbinden van de persoonsgerichte en de systeemgerichte aanpak

Bij de totstandkoming van deze Meerjarenagenda werd duidelijk dat de visie op systeemgericht werken niet eenduidig is voor alle partners. De ZVH werken in principe met een persoonsgerichte aanpak, die rekening houdt met de sociale omgeving van het individu en zijn of haar wisselwerking daarmee. Dit kan het gezin zijn, maar

ook de sociale omgeving, zoals vrienden, burens of school. Het 'systeem' wordt zo onderdeel van de aanpak op de persoon. Binnen de visie op de gefaseerde ketenzorg is de systeemgerichte aanpak vanaf de start op het gehele systeem gericht, zodat gewerkt wordt aan de veiligheid en het welzijn voor alle leden van het huishouden. Voor een gezamenlijke werkwijze is eenduidigheid over de visie, toepassing en uitwerking van persoons- c.q. systeemgericht werken noodzakelijk. Dit valt onder deze MJA.

2.2.4 Een stevig netwerk als basis

Hét vertrekpunt voor een goede verbinding met maatschappelijke ontwikkelingen en netwerken in de omgeving van de ZVH, is het hebben van een stevige basis met de eigen partners van het ZVH. Niet alle 30 ZVH beschikken op dit moment over voldoende omvang en mogelijkheden om in de verwachte vraag naar casusbehandeling te voorzien. Dat vraagt om een investering en regionaal bestuurlijk draagvlak om eind 2024 in alle Veiligheidsregio's³ duurzaam een basisdienstverlening van voldoende omvang en kwaliteit te kunnen aanbieden.

Minimumeisen aan de samenwerking

ZVH zijn schakelpunten van lokale, regionale en landelijk werkende partners met eigen procedures en werkwijzen. Ten aanzien van de basisdienstverlening dienen er heldere afspraken te bestaan over wat partners van elkaar kunnen verwachten. De partners uit de strafrechtketen formuleerden hiertoe gezamenlijke uitgangspunten. Ook de andere partners hebben toegezegd dit te gaan doen. In de nadere uitwerking van deze Meerjarenagenda vormt dit een mooie basis voor het verder versterken van de samenwerking.

Basis- en extra taken

De basistaken van het ZVH staan beschreven in het landelijk kader Veiligheidshuizen (2013) en vormen de essentie van de netwerksamenwerking:

- Het voeren van procesregie op complexe, domeinoverstijgende casuïstiek.
- Het (strategisch) adviseren van lokale bestuurders en sleutelpartners ten aanzien van lokale gebiedsgebonden problematiek. Door optimaal gebruik te maken van de bundeling van kennis van het brede netwerk en op basis van de behandelde

casuïstiek, kan het ZVH een adviserende en beleidsondersteunende rol vervullen.

Het is vanzelfsprekend dat deze basistaken zijn afgebakend langs de lijn van de definitie van complexe problematiek:

- Er is sprake van meerdere problemen (multiprobleem) die op meer dan één leefgebied spelen en (naar verwachting) kunnen leiden tot crimineel en/of overlast gevend gedrag of verder afglijden; en:
- Samenwerking tussen meerdere ketens (minimaal dwang en drang) is nodig om tot een effectieve aanpak te komen; het is in de reguliere samenwerking tussen partners binnen één keten niet mogelijk om deze problematiek effectief aan te pakken; en:
- De problematiek wordt beïnvloed door en heeft impact op het (gezins)systeem en/of de directe sociale leefomgeving (of wordt verwacht dat te gaan hebben); of:
- Er is sprake van ernstige lokale of gebiedsgebonden veiligheidsproblematiek, die vraagt om een ketenoverstijgende aanpak.

In sommige regio's wordt de infrastructuur van het ZVH breder benut voor de uitvoering van aan het ZVH gelieerde, gemeentelijke taken. Denk hierbij aan de coördinatie op de gehele nazorg van ex-justitiabelen, in plaats van alleen op diegenen met complexe, domeinoverstijgende, casuïstiek. In dat geval zullen extra taken ook om extra (gemeentelijke) financiering vragen, alsook extra aandacht voor de waarborgen voor gegevensdeling. Dit gaat om taken die onder het dak van de ZVH plaatsvinden, maar formeel niet aan de criteria van het landelijk kader Veiligheidshuizen voldoen en straks ook niet vallen onder de Wet Gegevensdeling door Samenwerkingsverbanden (Wgs). De regionale stuurgroepen bepalen de inzet ervan en op die plek worden ook nadere afspraken gemaakt over de rol en betrokkenheid van de netwerk- en sleutelpartners bij extra taken.

Herkenbaarheid en kwaliteit

De gezamenlijke partners van de ZVH zijn daarnaast samen verantwoordelijk voor bruikbare onderlinge afspraken over de (context)informatie die met elkaar wordt gedeeld en verwerkt, alsook de manier waarop dit gebeurt. Dit vraagt om een open gesprek, dat in alle regio's continue moet worden gevoerd om de samenwerking goed en conform de regels van privacy en informatie-uitwisseling te laten verlopen. Aanvullende randvoorwaarden om aan de benodigde kwaliteit te voldoen, staan onder de ontwikkellijn 'Huis op orde' (paragraaf 3.3). De expertise van het ZVH wordt ingezet om duurzame oplossingen te bereiken in complexe casuïstiek. Onderdeel van deze kwaliteitsambities is dat we extra aandacht geven aan het inzichtelijk maken van hetgeen de procesregie toevoegt.



² Aanpak Voorkomen Escalatie, Bouman, S. en Douven, L van Bureau HHM in opdracht van de gemeente Leeuwarden en het Netwerk Directeuren Sociaal Domein, januari 2015.

³ Regionale stuurgroepen bepalen op basis van de regionale problematiek de omvang en prioriteit van het ZVH. Dit - en de keuze voor evt. extra taken - verklaart regionale verschillen. Maar o.a. voor de zorg voor personen met een hoog veiligheidsrisico zijn heldere afspraken nodig, opdat daar voldoende inzet op kan worden gepleegd. Daarom is het uitgangspunt dat er een toekomstbestendig landelijk dekkend netwerk van basisvoorzieningen voorhanden moet zijn, die altijd de basistaken van het ZVH kan vervullen.



Drie ontwikkellijnen

Om uiterlijk eind 2024 een landelijk dekkend netwerk van duurzame basisvoorzieningen in iedere Veiligheidsregio te hebben gerealiseerd, ontwikkelen wij ons langs drie lijnen:

- 1 Personen met een (hoog) veiligheidsrisico
- 2 Verbinding met de omgeving
- 3 Huis op orde

De keuze voor deze ontwikkellijnen en de daarin ondergebrachte thema's, komen voort uit de uitvoeringspraktijk van de ZVH. Binnen al deze lijnen en thema's vormen de basistaken van het ZVH het uitgangspunt (zie paragraaf 2.2.4). Om deze in de praktijk te waarborgen en veiligheidsrisico's vanaf de start te betrekken, realiseren de ZVH de komende jaren het volgende:

- De persoonsgerichte aanpak wordt altijd gecombineerd met een systeemgerichte aanpak of gebiedsgerichte benadering, tenzij dit voor de casus niet relevant is.
- De aanpak wordt versterkt door inbedding van een advies- en triagemodel. Dit kan zo breed of smal als wenselijk is in de betreffende regio, als handvat voor de professionals in de reguliere werkprocessen van triage en casusoverleg.
- Veiligheidsbeoordelingen (nu) en risicotaxaties (toekomst) worden gebundeld. Beelden van alle betrokken organisaties komen samen. Via gezamenlijke duiding wordt bepaald welke interventies worden ingezet.

3.1 Personen met een (hoog) veiligheidsrisico

De impact van incidenten veroorzaakt door personen, die ernstig, gevaarlijk en ontwrichtend gedrag vertonen, is voor alle betrokkenen en voor de maatschappij groot. Voor deze groep is een integrale en persoonsgerichte aanpak op zorg en veiligheid gewenst, gericht op monitoring van zorgwekkende signalen, het voorkomen van verdere escalatie en het bieden van passende zorg en ondersteuning, soms gedurende de gehele levensloop. Daarin kan voor het gehele netwerk tevens de kennis en bewustwording over onderliggende problematiek nog verder worden vergroot, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een Licht Verstandelijke Beperking (LVB), al dan niet in combinatie met psychiatrische- en/of verslavingsproblematiek. Het doel is dat alle mensen (weer) mee kunnen doen in onze samenleving, zonder dat zijzelf of anderen risico lopen.

Het gaat hier onder andere over plegers van excessief geweld (mes-incidenten, criminele families, Huiselijk Geweld- en HIC-plegers, getraumatiseerde asielzoekers), stalkers, (ex-)justitiabelen met een hoog veiligheidsrisico, geradicaliseerde personen (waaronder terugkeerders) en extremisten, alsook personen met ernstig verward gedrag met een hoog veiligheidsrisico. Voor een aantal van deze zijn, in de lijn met landelijke afspraken en programma's, specifieke taakaccenten wenselijk. Dit zijn:

- (Ex-) justitiabelen met een hoog veiligheidsrisico
- Personen met ernstig verward gedrag met een hoog veiligheidsrisico
- Geradicaliseerde personen en polarisatie

3.1.1 (Ex-)justitiabelen met een hoog veiligheidsrisico

Uitgaande van een levensloopbenadering staan gemeenten aan de lat om regie te voeren op het gehele proces van re-integratie van (ex-)justitiabelen. Dit staat beschreven in het bestuurlijk akkoord 'kansen bieden voor re-integratie', dat is ondertekend door gemeenten, reclassering, DJI en het ministerie van Justitie en Veiligheid.⁴ Indien gemeenten hiertoe mandaat verlenen, voeren in sommige regio's de ZVH tevens procesregie op het gehele proces van re-integratie (extra taak).

Wat

Het voorbereiden op terugkeer naar de maatschappij van (ex-)justitiabelen met een hoog veiligheidsrisico waarbij het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden (onderdak, werk/inkomen, zorg en zorgverzekering, een geldig legitimatiebewijs en grip op schulden) centraal staat.

Hoe

- Inzet plegen op de basistaken en het ontwikkelen van een aanpak voor (ex-)justitiabelen met complexe domeinoverstijgende problematiek.
- Regionaal aansluiting maken bij (nieuw te vormen) integrale teams belast met de inbedding en nadere uitwerking van het Bestuurlijk Akkoord om (mede) richting te geven aan specificering van rollen, taken en verantwoordelijkheden.
- Nader uitwerken op welke wijze de ketenveldnorm en levensloopbenadering in relatie tot (ex-) justitiabelen aansluit bij de basistaken van de ZVH. Daarbij de Nederlandse GGZ en VGN betrekken.
- Verkennen of regionale stuurgroepen van de ZVH kunnen fungeren als bestuurlijk gremium voor uitvoering van het Bestuurlijk Akkoord.

3.1.2 Personen met verward gedrag met een hoog veiligheidsrisico

In de aanpak op personen met verward gedrag stelden de gezamenlijke ministeries VWS, JenV, BZK en de VNG in 2020 een vijftal prioriteiten centraal⁵, waarbij de eerste prioriteit specifiek betrekking heeft op de ZVH: "Een werkende aanpak voor de groep personen met verward gedrag met een hoog (veiligheids)risico." Drie hoofdlijnen zijn daarbij van belang, namelijk: risicotaxatie en toezicht, kennisdeling tussen het zorg- en

veiligheidsdomein en passende zorg en ondersteuning, waar nodig in het kader van de ketenveldnorm. De inzet van de ZVH past binnen deze drie lijnen, waartoe ook een intensivering van de samenwerking met instellingen van de GGZ en gehandicaptenzorg in de regio's en Valente op landelijk niveau behoort. Daarnaast wordt ingezet op kennisdeling met het Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag van ZonMw (en het vervolg hierop).

Wat

De ZVH voeren procesregie op een integrale persoons-c.q. systeemgerichte aanpak. Deze is enerzijds gericht op het verminderen van veiligheidsrisico's voor de samenleving en voor de persoon met verward gedrag zelf en anderzijds op het verbeteren van de kwaliteit van leven voor deze persoon en diens naasten.

Hoe

De ZVH realiseren hiervoor het volgende:

- Een herkenbare, methodische PGA gericht op deze problematiek.
- Eenduidige risicotaxaties, die op overgangsmomenten worden uitgevoerd.
- Het versterken van de consultatie- en adviesfunctie met voorzieningen GGZ en gehandicaptenzorg, gericht op het vergroten van kennis en vaardigheden op 'buikpijn' casuïstiek en dubbele diagnoses.
- Het mogelijk maken dat vanuit de GGZ en vanuit de voorzieningen gehandicaptenzorg casussen vroegtijdig ingebracht kunnen worden in de netwerkbesprekingen. Waarbij het gaat om personen bij wie het risico hoog wordt ingeschat dat zijn/haar gedrag gaat ontsporen en daarmee zorgt voor een onveilige situatie voor zichzelf en/of de omgeving. Daarbij is de problematiek dusdanig complex dat de GGZ andere ketenpartners nodig heeft om te komen tot een integrale aanpak om onveiligheid te voorkomen.
- Landelijke dekking in aanwezigheid van GGZ expertise op tactisch en bestuurlijk niveau bij alle ZVH.
- Nadere verkenning van de wijze waarop de ketenveldnorm aansluit bij de basistaken van de ZVH.



⁴ 'Kansen bieden voor re-integratie', Bestuurlijk Akkoord voor re-integratie van (ex) justitiabele burgers, Alphen aan den Rijn, juli 2019

⁵ Kamerbrief 'Aanpak gericht op personen met verward gedrag', 3 juli 2020



3.1.3 Geradicaliseerde personen en polarisatie

Was ten tijde van de vorige Meerjarenagenda de dreiging vooral Jihadistisch van aard, nu manifesteren zich ook andere vormen van maatschappelijk ongenoegen – onder andere door de coronatijd – met soms een radicale onderstroom met extremistische gedragingen.⁶ Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een integrale aanpak op radicalisering en Jihadisme. Hieronder valt ook de weging van casuïstiek (belegd bij de driehoekspartners). In de meeste gevallen hebben gemeenten de procesregie op deze complexe, domeinoverstijgende casuïstiek belegd bij de ZVH.

Wat

De ZVH borgen de bestaande, zorgvuldig opgebouwde infrastructuur gericht op de uitvoering van een persoonsgerichte aanpak op radicalisering en (nieuwe vormen) van extremisme in hun werkzaamheden. Deze aanpak wordt waar nodig verder doorontwikkeld.

Hoe

- De basis op orde krijgen en houden in alle ZVH door te blijven investeren in:
 - Het voeren van procesregie door getrainde procesregisseurs met expertise op het thema.
 - Op peil houden van kennis van bestaande en nieuwe fenomenen (o.a. rechts-extremisme).
 - Monitoring, signaleren van trends en adresseren richting lokaal bestuur.
- Volgen van een werkproces conform modelconvenant.
- Het gebruik van dezelfde instrumenten en methodieken in het werkproces.
- Implementatie van het Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten.
- Landelijk bekendheid geven aan de rol van ZVH in de aanpak van geradicaliseerde personen.
- Landelijk ondersteuning op kennisontwikkeling + kwaliteitsborging (doorontwikkeling 'Flexteam') en daarbij;
- Gebruik maken van het Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisation (JEP).

3.2 Verbinding met de omgeving

Naast de ZVH werken meerdere lokale en regionale netwerken vanuit een eigen invalshoek aan het verminderen van overlast en criminaliteit en aan verbetering van kwaliteit van leven. Denk hierbij aan de regionale jeugdnetwerken, sociale wijkteams, ZSM, Veilig Thuis, de RIEC's en het netwerk Mensenhandel.

Het is van belang dat het ZVH met deze netwerken schakelt, kennis deelt en werkprocessen op elkaar afstemt. Afspraken over onder andere regie, (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden, privacy en informatie-uitwisseling, op- en afschalen geven overzicht en maken duidelijk wie, wanneer, waarvoor aan de lat staat. Zo neemt niet alleen de eigen slagkracht toe, maar worden bij overlappende casuïstiek plannen van aanpak complementair en ontstaat er een sluitende keten in de verbinding van zorg en veiligheid.

Verbinden vraagt maatwerk. Onder de vorige Meerjarenagenda is in relatie tot de meeste netwerken in de regio's al een goede basis voor samenwerking gelegd. Verdieping daarop is nu nodig. De verbinding van de ZVH met de RIEC's en met het netwerk Mensenhandel, is nog in ontwikkeling. Ook zijn er veel (op handen zijnde) veranderingen binnen het jeugd domein. Deze ontwikkelingen zijn meegenomen in de ambities die per netwerk zijn geformuleerd.

3.2.1 Regionale jeugdnetwerken

De transformatie van de jeugdzorg is in volle gang. De komende jaren worden grote nieuwe stappen gezet. In opdracht van de VNG en de ministeries van VWS en JenV werkt een kwartiermaker aan een toekomstscenario voor de vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen⁷. Op de korte termijn wordt er geïnvesteerd in de doorontwikkeling van regionale expertteams jeugd voor een betere en snellere toeleiding naar specialistische jeugdhulp. Daarnaast komen er verspreid over het land acht bovenregionale expertisecentra waar expertteams complexe casuïstiek kunnen opschalen. Tevens is er een wetsvoorstel in voorbereiding over verplichte regionale samenwerking om de inkoop en beschikbaarheid van niet veelvoorkomende jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering voor jeugdigen te organiseren en te borgen. Daarnaast heeft de VNG in overleg

met aanbieders een Norm voor Opdrachtgeverschap uitgewerkt. Deze zelfregulerende norm heeft inhoudelijke overlap met het wetsvoorstel en wordt op dit moment geïmplementeerd.

Wat

Vanuit haar basistaken richten de ZVH zich op de inzet van passende straf, hulp en ondersteuning aan jeugdigen en hun omgeving, die met justitie in aanraking (dreigen te) komen. De opgave is dat de ZVH binnen de nieuwe ontwikkelingen in de jeugdzorg een plek krijgen waarin hun meerwaarde ten volle wordt benut. Aansluiting op het lokaal en regionaal aanbod van ondersteuning, jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering en specialistische zorg is daarbij van belang.

Hoe

De ZVH komen in samenspraak met de belangrijkste partners in het jeugddomein met een positiebepaling en een aanbod voor dienstverlening op zowel bestuurlijk, tactisch als uitvoerend niveau. Dit bestaat uit de volgende onderdelen:

- In de bestuurlijke regiovisie jeugd positioneren van het ZVH als flexibele netwerkorganisatie in zowel het integrale veiligheidsbeleid, als in het jeugd beleid, als in het sociaal domein als geheel.
- Visie op de verbinding met het lokale veld, het bovenlokale veld en de regionaal werkende organisaties en overlegtafels.
- Werkafspraken met gemeenten en partners over wie, waar, wat wanneer agendeert in het ZVH (op- en afschalen).
- Verbinding tussen beleidsinformatie- en registratiesystemen met inachtneming regels privacy en informatie-uitwisseling.

3.2.2 Lokale (sociale) wijkteams

Indien hulp in het vrijwillig kader niet (meer) werkt en complexe, meervoudige casuïstiek vraagt om een verbinding tussen zorg en straf, is opschalen vanuit een lokaal wijkteam naar het ZVH een logische vervolgstap. Alle ZVH geven aan dat ze contact hebben met de sociale wijkteams, waarbij de kwaliteit van de relaties sterk wisselt. De samenwerkingsafspraken variëren van 'men weet elkaar te vinden' tot concrete afspraken op papier. Investeren in de samenwerking met ketenpartners,

alsook het harmoniseren van werkprocessen tussen verschillende wijkteams binnen één gemeente, zijn aandachtspunten voor gemeenten, zo blijkt uit een recente, landelijke evaluatie⁸. Er zijn meerdere landelijke programma's en initiatieven die de doorontwikkeling van lokale teams en de toegang ondersteunen. Kennis en expertise moet hiermee op een hoger niveau komen en er worden kwaliteitskaders (specifiek op veiligheid) ontwikkeld. De ZVH kunnen vanuit hun rol daar ook een bijdrage aan leveren.

Wat

ZVH zijn voor de sociale wijkteams adviseur, vraagbaak en de plek waar ze terecht kunnen met complexe domeinoverstijgende casuïstiek waar ze in vastlopen. Ze hebben een duidelijke, schriftelijk vastgelegde plek in de lokale en regionale keten van het op- en afschalen van casuïstiek. De samenwerking is gericht op het creëren van een stabiele, veilige leefsituatie voor kwetsbare personen en hun omgeving op wijkniveau. Na stabilisering schaal het ZVH casuïstiek weer af naar de lokale teams. Uitgangspunt is steeds 'lokaal, tenzij'. Daarnaast helpen de ZVH de sociale wijkteams bij het versterken van de kennis en kunde bij casuïstiek met aspecten van onveiligheid.

Hoe

- Het fungeren als adviseur en vraagbaak voor sociale wijkteams is een standaard onderdeel in het takenpakket van de ZVH. Hiervoor wordt continu geïnvesteerd in o.a. relatiebeheer.
- Waar regionale afspraken voor op- en afschalen worden ingevoerd, stelt het ZVH criteria vast waar casuïstiek aan moet voldoen om door sociale wijkteams te worden ingebracht.
- Verkennen hoe de kennis en kunde op casuïstiek en op 'randvoorwaarden voor opschaling' bij sociale wijkteams kunnen worden versterkt. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij het programma GHNT en Movisie en het Programma Zorg voor de Jeugd gericht op brede kwaliteitsverhoging. De verkenning leidt tot een handzaam product (handreiking/training) die de ZVH lokaal kunnen inzetten.

⁶ Kamerbrief Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 53, NCTV, publicatiedatum 15 oktober 2020

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/17/acht-expertisecentra-voor-jongeren-met-complexe-problematiek>

⁸ Tien aandachtsgebieden voor functioneren sociale wijkteams, Van Xanten, H., De Groen, B., Udo, N., Integraal werken in de wijk, 2020.



3.2.3 ZSM

De ZVH en de strafrechtketenpartners op ZSM hebben een gedeelde ambitie om te komen tot een betere verbinding en effectievere samenwerking tussen het straf-, zorg- en sociaal domein.

Wat

Het versterken van de verbinding en de kwaliteit van de samenwerking vraagt implementatie van de volgende vier samenwerkingsafspraken:

- 1 De ZVH leveren de beschikbare relevante contextinformatie over de bij de ZVH bekende verdachten die op de ZSM-locaties worden aangemeld.
- 2 Op de ZSM-locaties (en binnen het OM) wordt contextinformatie betrokken om te komen tot de meest effectieve interventie. Wanneer er vanuit het ZVH een persoonsgerichte aanpak van toepassing is, houdt de Officier van Justitie hier rekening mee bij het afdoeningsbesluit of de zaaksaanpak.
- 3 De ZSM-partners informeren de ZVH over afdoeningsbesluiten/aanpakken wanneer de verdachte bekend is bij het ZVH.
- 4 De ZSM-partners doen een melding bij de ZVH bij ('buijkpijn') casussen waarnaast, of in plaats van, interventies vanuit de strafrechtketenpartners ook interventies vanuit het zorg- en sociaal domein nodig lijken. De ZVH bespreken deze casussen en pakken deze vervolgens zelf op of zetten ze door naar partners in het lokale veld.

Hoe

- ZSM-locaties, arrondissementsparketten en ZVH ontwikkelen een projectplan met aansluiting bij minimumnormen straf met zorg.
- Gefaseerd uitvoeringsproces: maatwerk afhankelijk van de (huidige) regionale situatie.
- Faciliteren onderlinge uitwisseling gericht op het maken en invoeren van landelijke bouwstenen.
- Vanuit de LVMV, VVE-ZSM vindt periodiek overleg plaats om voortgang te monitoren, aanvullende hulp te bieden en/of bij te sturen.

3.2.4 Veilig Thuis en de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties

Vanuit de visie op de gefaseerde ketenzorg wordt door gemeenten, Veilig Thuis (VT), Politie, OM, 3RO en RvdK samengewerkt aan de ambitie om huiselijk geweld en kindermishandeling eerder en beter in beeld te krijgen en het vervolgens zo snel mogelijk te stoppen en duurzaam op te lossen⁹. De verbeteractiviteiten uit de ontwikkelagenda van Veiligheid Voorop¹⁰ sluiten direct aan op deze visie. Ze zijn gericht op het vergroten van veiligheid in gezinnen, het voorkomen van recidive en het vinden van passende interventies vanuit het perspectief van zorg, civielrecht, bestuursrecht en strafrecht. Ook de ZVH committeren zich aan deze visie, zodat alle partners vanuit een gezamenlijk beeld en met dezelfde taal werken aan het doorbreken van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

De Politie, justitiepartners en Veilig Thuis hebben (deels gelijke) wettelijke opdrachten in zaken met huiselijk geweld (HG) en kindermishandeling (KM). Deze overlap zit op drie punten: het onderzoek naar wat er is gebeurd, het besluit over wat er naar aanleiding van (strafbare vormen van) HG en KM moet gaan gebeuren en het monitoren van de gemaakte afspraken of voorwaarden¹¹. Bijna alle zaken van HG die strafrechtelijk vervolgd worden komen binnen bij ZSM. VT en de ZSM-partners hebben daarop hun gezamenlijke ideale werkproces beschreven. Voor het duurzaam stoppen van huiselijk geweld is meestal een langdurend en gefaseerd ondersteunend hupverleningstraject van één of meerdere jaren nodig, om structurele verandering van bestaande (gewelds)patronen tot stand te brengen, waarbij het strafrecht ondersteunend kan zijn. Daarmee is investeren in een goed lopend werkproces op de koppelvlakken tussen ZSM, Veilig Thuis en de ZVH tevens van belang.

Wat

Het ZVH draagt met een systeemgerichte aanpak bij aan het doorbreken van een structurele onveilige situatie bij huiselijk geweld en kindermishandeling en ex-partnerstalking.

Hoe

- Invulling geven aan de visie gefaseerde ketenzorg in de werkwijze van het ZVH.
- Bieden van ruimte voor uitvoeringsvarianten in de regio's; denk hierbij aan het Actieoverleg en MDA++.

- Afspraken maken en inbedden werkwijze ex-partnerstalking.
- Vergroten expertise, toepassing en uitdragen van de systeemgerichte aanpak.
- Leveren van bouwstenen aan de regio's gericht op goede aansluiting van werkprocessen en werkafspraken op de koppelvlakken tussen ZSM – VT – ZVH.
- Samenwerken met vertegenwoordigers Veiligheid Voorop, ministeries VWS, JenV en VNG.
- Verkennen van de relatie met relevante brancheverenigingen, waaronder Valente.

3.2.5 RIEC's

In veel kwetsbare wijken met een opeenstapeling van sociale problemen vindt ondermijnende criminaliteit een voedingsbodem. Gemeenten treden hiertegen op met een gebiedsgerichte aanpak die preventie (en voorkomen van verder afglijden) combineert met het aanpakken en bestrijden van ondermijnd en crimineel gedrag. De persoonsgerichte aanpak die door de ZVH is ontwikkeld, wordt in toenemende mate ingezet. Bijvoorbeeld in de aanpak van criminele families of om te voorkomen dat kwetsbare jongeren afglijden naar zware (drugs)criminaliteit. Daarom gaan we verkennen hoe de samenwerking tussen de RIEC's (ondersteund door het LIEC) en ZVH, onder regie van de gemeente, kan worden versterkt.

Wat

De verkenning van verdere samenwerking is gericht op:

- Het op elkaar afstemmen van persoonsgerichte aanpak en bestuursrechtelijke interventies.
- Het ontdekken van elkaars toegevoegde waarde; het scherp krijgen van taken, rollen en bevoegdheden.
- Het expliciteren van de randvoorwaarden voor samenwerking, met specifieke aandacht voor het delen van informatie in relatie tot de (op handen zijnde) Wgs.
- Het helder krijgen van wat de positie van het ZVH moet zijn in de gebiedsgerichte (wijk)aanpak van ondermijnende criminaliteit. Deze vervolgens vorm geven in de regio's.

Hoe

- In drie koploper regio's waar al een samenwerking is opgestart, wordt de voortgang gevolgd en de

opgedane ervaringen gebruikt om bouwstenen te maken (rollen, taken en verantwoordelijkheden). Deze worden vervolgens aan de andere regio's ter beschikking gesteld.

- Opzetten van een leerkring in alle regio's, gericht op het leren kennen van elkaars taken en bevoegdheden rondom gedeelde trends en ontwikkelingen.
- In elke regio worden RIEC, ZVH en relevante partners bij elkaar gebracht om structureel contact te onderhouden, onderlinge communicatie te faciliteren en een duurzaam netwerk op te bouwen.

3.2.6 Mensenhandel

De aanpak van uitbuiting en mensenhandel heeft de laatste jaren een grotere prioriteit gekregen van de overheid. De complexiteit van mensenhandel vraagt om zowel een bestuurlijke als strafrechtelijke aanpak en intensieve samenwerking tussen de verschillende domeinen. Gemeenten hebben een belangrijke rol als regisseur van de samenwerking, maar ook op het gebied van preventie en handhaven. De opvang en andere vormen van ondersteuning van slachtoffers zijn gemeentelijke taken. ZVH krijgen veel *casuïstiek* van mensenhandel, omdat deze veelal complex en domeinoverstijgend is. Daardoor beschikken ze over belangrijke expertise. Daarnaast bieden ze een kader waarbinnen partners informatie kunnen delen en kunnen ze signalen van mensenhandel met duiding doorgeven. Op die manier worden bestuurders en partners die de samenwerking rond de aanpak van mensenhandel in de regio verder moeten brengen, beter in staat gesteld adequaat op te treden.

In het landelijk programma 'Samen tegen mensenhandel' is opgenomen dat elke gemeente in 2022 een duidelijke en geborgde aanpak van mensenhandel moet hebben, die ook in de regio is verankerd. Ook moeten er in de tien politieregio's evenzovele regionale bestuurlijke tafels mensenhandel komen. Op dit moment zijn er grote regionale verschillen in de aanpak van mensenhandel. Hierdoor verschilt per regio ook de rol van de ZVH in het netwerk. Er moet daarom een gemeenschappelijk kader komen voor *alle* ZVH voor hun positie, rol en taken in de netwerksamenwerking tegen mensenhandel, waarin vanzelfsprekend de consequenties voor iedere partner zijn meegenomen. Het landelijk Kader Aanpak Mensenhandel is hierbij de leidraad.

⁹ Eerst Samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risico gestuurde zorg, L. Vogtländer & S. van Arum, GGD GHOR Nederland, mei 2016

¹⁰ <https://vng.nl/artikelen/veiligheid-voorop-programma-ghnt>

¹¹ Werkproces gezamenlijke aanpak Huiselijk Geweld ZSM in samenwerking met Veilig Thuis, werkgroep olv Bertine Koekkoek, december 2019

Wat

- Vanuit hun expertise op complexe, domein overstijgende casuïstiek dragen de ZVH vanuit hun basistaken bij aan het creëren van doorbraken bij (seksuele, arbeids- en criminele) uitbuiting.
- Intensiveren van de samenwerking van ZVH, (gemeentelijke) zorgcoördinatie, RIEC en jeugdzorginstellingen.
- Ontwikkelen van een gemeenschappelijk kader voor alle ZVH om deze ambitie te ondersteunen met oog voor de randvoorwaarden voor alle partners.

Hoe

- Inzetten vanuit de basistaak op:
 - Het creëren van doorbraken door faciliteren en voeren van procesregie op casusoverleggen.
 - Het signaleren van relevante trends en ontwikkelingen en (strategisch) adviseren van bestuurders en sleutelpartners.
- In elke regio is de zorgcoördinatie aangesloten op het ZVH.
- Gegevensdeling: aansluiten bij de handreiking 'De aanpak van mensenhandel en het gebruik van persoonsgegevens'.
- Ontwikkelen en uiteindelijk toepassen van een gemeenschappelijk kader. Hiervoor worden regionale voorbeelden gebundeld en rode draden gedestilleerd.
- ZVH verbinden met de regionale bestuurlijke tafels.
- Landelijk aansluiting maken met programma's en met Nationaal Rapporteur Mensenhandel om informatie te verschaffen over rol en positie ZVH in de aanpak.
- Signalen mensenhandel bundelen in een landelijk overzicht in samenwerking met Comensha.

3.3 Huis op orde

De ZVH blijven investeren in de ondersteunende processen, de ontwikkeling van medewerkers en managers en in de bestuurlijke aansturing. Dit is de basis om de noodzakelijke kwaliteit te blijven waarborgen. Deze kwaliteit bewaken we met een systematische periodieke controle. Daarnaast gaan we onderzoeken hoe we de beschikbare informatie in de ZVH beter kunnen benutten.

3.3.1 Informatiedeling & privacy

De ZVH staan voor een zorgvuldige domeinoverstijgende informatie-uitwisseling volgens de privacywet- en regelgeving. De basis hiervoor is in de afgelopen jaren op orde gebracht. Nu moet de slag worden gemaakt naar het verduurzamen van de benodigde kwaliteit van informatie-uitwisseling in de praktijk. Twee belangrijke ontwikkelingen versterken deze beweging en dragen eveneens bij aan het vergroten van de professionele standaard en kwaliteit:

- 1 Een wettelijke grondslag voor de ZVH binnen de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs).
- 2 Het Uitvoeringsprogramma privacy en gegevensdeling sociaal domein (UPP) waar samen wordt gewerkt aan het opheffen van 'wettelijke' knelpunten op het gebied van gegevensuitwisseling zonder de privacy van betrokkenen te schenden (Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein; Wams).

Hoe

- Alle ZVH houden hun samenwerkingsconvenant en privacyprotocollen actueel.
- Alle ZVH maken gebruik van beveiligde e-mail.
- Alle ZVH maken gebruik van beveiligde digitale aanmeldformulieren.
- Wanneer de Wet gegevensdeling door samenwerkingsverbanden (Wgs) in werking treedt, passen de ZVH hun werkproces en bedrijfsvoering daar op aan.

3.3.2 Ondersteunende ICT-oplossing

Alle ZVH maken gebruik van een ondersteunende ICT-oplossing, zoals GCOS of een ander, eigen gekozen casussysteem. De Middenvelder zorgt voor een verbinding tussen alle casussystemen, waardoor een landelijke dekking ontstaat. GCOS blijft tot 1 januari 2024 in de lucht. Er is draagvlak binnen de ZVH voor een gezamenlijke ontwikkeling van een meer landelijke gestandaardiseerde informatievoorziening (waarbij er ruimte blijft voor lokaal maatwerk) en gestandaardiseerde informatie-uitwisseling (koppelvlakken) met en vanuit de ICT-systemen van de betrokken ketenpartners. Landelijke dekking garanderen is ook bij de nieuwe ICT een vereiste; de Middenvelder. Verder maakt de toekomstige ICT-oplossing naast casusondersteuning ook het opleveren van management- en sturingsinformatie mogelijk. De contouren van de gewenste ICT zijn in 2020 uitgewerkt (houtschoolschets).

Hoe

Uiterlijk 1 januari 2024 is:

- De ICT in de ZVH op basis van programma van uitgangspunten, wensen/eisen, vernieuwd. De ICT maakt zowel casusregie als managementinformatie mogelijk, ook is een landelijke dekking gegarandeerd (Middenvelder).
- Verloopt de informatie-uitwisseling met ketenpartners, daarbij via standaard koppelvlakken en afspraken over informatie-aanlevering en verwerking.
- Zijn afspraken gemaakt over eigenaarschap/opdrachtgeverschap, beheer en doorontwikkeling en financiering.

3.3.3 Lerende organisaties

De ZVH zijn lerende netwerkorganisaties waarbij duurzaam geïnvesteerd wordt in kennis, attitude en vaardigheden. Er is op landelijk niveau gestart met een leergang voor de procesregisseurs. De leergang bevat een combinatie van persoonlijkheid (gericht op persoonlijke effectiviteit), skills (gericht op vaardigheden, methoden en technieken) en context (gericht op positie en rol binnen het krachtenveld van het straf-, zorg- en sociaal domein). Op basis van deze ervaringen wordt de ontwikkeling van kennis, attitude en vaardigheden verbreed naar de overige medewerkers en de managers. Verder worden er competentieprofielen voor ketenmedewerkers gemaakt, zodat kennis, attitude en vaardigheden van ketenpartners in de samenwerking eveneens op orde blijven.

Hoe

- De ZVH continueren de leergang voor procesregisseurs.
- De ZVH stellen competentieprofielen op voor managers en andere (keten)medewerkers zodat kennis, attitude en vaardigheden van alle medewerkers en ketenpartners in de samenwerking eveneens op orde blijven.
- De ZVH organiseren intervisiebijeenkomsten met elkaar en ketenpartners.
- De ZVH bevorderen onderlinge kennisuitwisseling middels een online community, waarop ook een kennisbank is ingericht.

3.3.4 Informatieverzameling en -analyse

De ZVH hebben als doel de persoonsgerichte aanpakken met feiten en data te kunnen onderbouwen en de

effectiviteit te kunnen meten. Dit doen zij door het versterken van de informatieverzameling en -analyse.

Hoe

- De ZVH voeren een door hen opgestelde landelijke onderzoeksagenda op met aandacht voor de typen onderzoeken (zoals benchmarks en monitors) en de inhoudelijke onderwerpen (zoals de persoonsgerichte aanpak, specifieke inhoudelijke thema's en samenwerkingsvraagstukken).
- De managers nemen deel aan een verkenning door ICTU waarin wordt onderzocht of de datascience-werkwijze die in de City Deal 'Zicht op ondermijning' is ontwikkeld ook van waarde zou kunnen zijn voor de ZVH.

3.3.5 Inrichting en besturing

De inrichting en besturing van de ZVH wordt verder geprofessionaliseerd. Alle activiteiten van de ZVH zijn toekomstbestendig, doordat er wordt voorzien in een basisvoorziening die is gedekt in voldoende mensen en middelen. Eventuele plustaken kunnen lokaal worden bepaald en ingevuld. De ZVH staan voor een proactieve en effectieve communicatie richting burgers, bestuurders, partners en ministeries. Verder zal er in 2021 een verkenning plaats gaan vinden van de voor- en nadelen van een wettelijke status voor de ZVH. Dit kan bijdragen aan een steviger positionering van de ZVH, waardoor bepaalde kwetsbaarheden (o.a. discussie over bestaansrecht en financiën) kunnen worden tegengegaan.

Hoe

- De taken en positie van het ZVH, het mandaat en de rol van de procesregisseurs en de managers worden verder uitgewerkt en aangescherpt.
- Voor de ketenpartners wordt blijvend inzichtelijk gemaakt wat de basistaken van alle ZVH zijn en wat hierbinnen minimaal van de verschillende partners kan worden verwacht.
- Per regio wordt geïnventariseerd in welke mate de stuurgroep van het ZVH aanvulling en versterking behoeft. De twee regio's (vijf ZVH) waar wethouders nog geen deel uitmaken van de stuurgroep hebben prioriteit.
- Er komt een heldere kernboodschap over het doel en de toegevoegde waarde van de ZVH. Deze boodschap wordt op alle niveaus uitgedragen.

4

Realisatie Meerjarenagenda 2021-2024

De landelijke stuurgroep Zorg en Veiligheid is opdrachtgever voor de realisatie van voorliggende Meerjarenagenda. De ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) ondersteunen en faciliteren de uitvoering namens de landelijke stuurgroep. Het Bestuur van de Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen (LVMV) is opdrachtnemer voor de realisatie van de Meerjarenagenda.

4.1 Uitgangspunten voor de uitvoering

Deze Meerjarenagenda is een samenwerking van 13 partners op landelijk niveau. Samen met gemeenten en hun partners zijn zij verenigd in 30 ZVH. De uitvoering gaan we samen doen. We verbinden elkaars netwerken en maken gebruik van elkaars kennis, expertise, contacten. Binnen ieders mogelijkheden brengen we mensen, middelen, faciliteiten samen om activiteiten te organiseren en producten te ontwikkelen. De uitvoering van deze Meerjarenagenda krijgt zijn beslag in de regio's. De regionale stuurgroepen en besturen van de ZVH hebben een zelfstandige regierol. Zij bepalen aan de hand van de inhoudelijke ambities uit deze Meerjarenagenda hun eigen taakaccenten. Zo ontstaat er een vertaalslag op maat, die aansluit bij de specifieke maatschappelijke ontwikkelingen in de regio's.

Deze decentrale benadering combineren we met een landelijke aanpak, die is gericht op:

- Het ondersteunen van de individuele ZVH bij het realiseren van de regionaal bepaalde opgaven.
- Het tot stand brengen van noodzakelijke randvoorwaarden die alleen op landelijk niveau

gerealiseerd kunnen worden.

- Het verder ontwikkelen van de onderdelen die alle ZVH met elkaar gemeenschappelijk hebben (ICT, informatiedeling, werkprocessen, opleiding, specifieke expertise).
- Het versterken van individuele kwetsbare ZVH.
- Het verbinden van de rode draden die uit de activiteiten naar voren komen en het verhelpen van knelpunten (zie ook rol Landelijke stuurgroep zorg en veiligheid).
- Het op landelijk niveau monitoren van de effectiviteit van deze Meerjarenagenda (zie ook paragraaf 4.2).
- Communicatie: het landelijk en regionaal positioneren van de ZVH.

Een klein landelijk programmteam geeft ondersteuning in de regio en zorgt ervoor dat de zaken die alleen op landelijk niveau georganiseerd kunnen worden, ook daar worden opgepakt. Het team signaleert, jaagt aan, ondersteunt en zorgt voor coördinatie. Zonder daarbij taken en werkzaamheden over te nemen die onder de verantwoordelijkheid van partners vallen. Daarbij legt ze verbinding met andere programma's.

Het nog in te stellen programmteam heeft de ruimte om in samspraak met de agendapartners de activiteiten per onderwerp nader in te vullen. Enkele algemene implementatieactiviteiten zijn:

- De regionale stuurgroepen meenemen in de ontwikkeling van de ZVH.
- Op verzoek van de stuurgroepen en partners onderwerpen/knelpunten in de regio agenderen.
- Versterken van de verbinding tussen de regionale stuurgroepen en het landelijke niveau door aandachtspunten op te halen en te agenderen in de

landelijke stuurgroep zorg en veiligheid.

- Kennisuitwisseling tussen de zorg- en veiligheidshuizen bevorderen.
- Verbinding leggen met diverse lopende landelijke en regionale programma's en projecten.
- Bewaken van en rapporteren over de voortgang.

De Landelijke stuurgroep zorg en veiligheid is de tafel waar knelpunten in de uitvoering kunnen worden besproken. Ten slotte: middelen en ambities zijn in balans. De concrete op te leveren resultaten zijn in evenwicht met de beschikbare middelen, mensen en faciliteiten.

4.2 Monitoring

4.2.1 Algemeen

Het doel van de monitor is om de voortgang en impact van de partners in de ZVH inzichtelijk te maken. Zo kan onderzocht worden welke stappen gezet zijn, of we met elkaar op de juiste weg zijn en of we beschikken over de juiste randvoorwaarden in de aanpak van complexe domeinoverstijgende casuïstiek. Hiernaast is het een hulpmiddel voor partners in de regio om zicht te houden op hun eigen ontwikkeling in relatie tot de Meerjarenagenda en de samenwerking in het ZVH door te ontwikkelen.

Uitgangspunt hierbij is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande monitoren van de partners en andere landelijke programma's (waaronder Geweld Hoort Nergens Thuis). Het doel is om vanuit verschillende gezichtspunten te monitoren op de voortgang en de geleverde resultaten en inspanningen in de regio's. De informatie zal bij voorkeur gepresenteerd worden in de vorm van een dashboard waarbij inzicht, acties en resultaten met elkaar verbonden zijn.

4.2.2 Aansluiting bij de regionale situatie

Belangrijk voor de context van monitoring is het gegeven dat we met 30 ZVH te maken hebben. Het beeld qua startsituatie (fase/niveau van ontwikkeling) is gedifferentieerd. Dit geldt zowel voor de basis (huis op orde), als voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de diverse thema's, de verbinding met de omgeving en de samenwerking met partners. Ieder ZVH heeft zijn eigen kansen en uitdagingen waar inzet op gepleegd moet worden om de doelen uit de Meerjarenagenda te halen.

De resultaten die geboekt worden zijn een verantwoordelijkheid van het collectief van samenwerkende partijen waarin een ieder een eigen taak en rol heeft.

Bij de uitwerking van monitoring willen we recht doen aan deze variëteit en inzichtelijk maken welke 'sprong' de verschillende ZVH beogen te maken op de diverse aspecten. Dit doen we door een nul-situatie dashboard te maken waarin in één oogopslag te zien is wat het vertrekpunt in de regio's is aangaande de doelen en afspraken van de Meerjarenagenda. Met deze aanpak kan ook voortgebouwd worden op de eindrapportage van de afgeronde Meerjarenagenda 2017 - 2020, die laat zien welke resultaten zijn behaald op een aantal ontwikkelthema's.

4.2.3 Inhoudelijke uitwerking van monitoring

Het onderwerp monitoring wordt in drie onderdelen opgesplitst:

- 1 De monitoring van de voortgang van de doelen en afspraken uit de Meerjarenagenda,
- 2 De monitoring van de samenwerkingsafspraken tussen de kernpartners en de daarbij behorende randvoorwaarden, en
- 3 De monitoring van de kwaliteit van de (individuele) ZVH.

Ad 1 Monitoring afspraken uit Meerjarenagenda

Deze monitor is gericht op leden van de landelijke en regionale/lokale stuurgroepen en bedoeld om de lokale, regionale en landelijke stand van zaken rondom een specifiek thema in de ZVH zichtbaar te maken. Om invulling te geven aan de verbinding tussen inzicht, acties en resultaten wordt gewerkt aan het opzetten van een monitor die een gelaagdheid heeft en bestaat uit:

- (Laag 1) een aantal kengetallen rondom een thema en/of,
- (Laag 2) een score op een ontwikkelniveau in relatie tot een thema en/of,
- (Laag 3) een rapportage over de stand van zaken rondom de in de Meerjarenagenda afgesproken mijlpalen ten aanzien van een thema.



Afhankelijk van het thema uit de Meerjarenagenda zal er op één of meerdere lagen gerapporteerd worden. Hiermee wordt een verdiepingsslag gecreëerd ten opzichte van de monitor van de voorgaande Meerjarenagenda.

De set aan kengetallen (laag 1) zal betrekking hebben op zowel beleid als uitvoering en geeft hiermee handvaten om het gesprek te voeren over de inhoudelijke aanpak en de daarbij gewenste ontwikkelingen. De kengetallen maken tevens een eerste benchmark tussen de ZVH mogelijk.

De score op ontwikkelingsniveau (laag 2) laat zien op welk niveau het ZVH zich rondom een thema bevindt. We maken hierbij onderscheid tussen drie ontwikkelniveaus:

- 1 Het persoons/functieniveau, d.w.z. dat het thema vooral betrekking heeft op een persoon of functionaris die hiermee aan de slag is.
- 2 Het procesniveau, d.w.z. dat het thema geïncorporeerd is in het proces van het ZVH. Of,
- 3 Het systeem/netwerkniveau, d.w.z. dat het thema ook onderdeel is van gesprek en afspraken tussen de partners.

De rapportage over de afgesproken mijlpalen (laag 3) betreft een stoplichtrapportage ten aanzien van de doelen en gemaakte afspraken.

Met de bovengenoemde gegevens zullen elk half jaar zowel de landelijke als regionale stuurgroepen geïnformeerd worden over de voortgang in de realisatie van de doelen en afspraken uit de Meerjarenagenda. Door deze gegevens in de landelijke en regionale stuurgroepen te bespreken wordt het gesprek over (regionale) prioritering, bijsturing en/of de inzet van extra ondersteuning gefaciliteerd.

Voor elke doelstelling uit deze Meerjarenagenda volgt een nadere uitwerking. Met deze indicatoren wordt de voortgang meetbaar en concreet. Een eerste proeve van de opzet van deze monitor zal in het eerste kwartaal van 2021 worden besproken, zodat dit de basis kan zijn voor de verdere uitwerking.

Ad 2. Monitoring van de samenwerkingsafspraken en/of randvoorwaarden voor samenwerking

Naast bovengenoemde monitoring van de afspraken uit de Meerjarenagenda willen we een beeld geven van de gemaakte samenwerkingsafspraken in de ZVH. Wat mogen partners van elkaar verwachten en wie mogen partners aanspreken als deze verwachtingen niet gerealiseerd worden? De uitgangspunten en minimumnormen die de partners in de strafrechtketen hebben geformuleerd zijn hier een uiting van. Deze uitgangspunten vormen daarmee een basis voor deze vorm van monitoring. De overige partners zullen ook uitgangspunten en minimumnormen formuleren, waarna vervolgens het gesprek binnen de ZVH gevoerd kan worden of en hoe deze met elkaar een sluitende set aan randvoorwaarden voor de samenwerking kunnen vormen. Parallel aan dit proces kan een monitor ten aanzien van de samenwerkingsafspraken en/of randvoorwaarden worden ingericht.

Vragen die bij de inrichting van deze monitor centraal zullen staan zijn: welke afspraken zijn er tussen partijen gemaakt (rondom verantwoordelijkheid en communicatie binnen de moederorganisatie, selectiviteit, kwaliteit professionals), zijn deze afspraken voldoende om de beoogde samenwerking op de inhoudelijke thema's te realiseren en worden deze afspraken ook nageleefd.

Ad 3. Monitoring van de kwaliteit van de (individuele) ZVH

Ter afsluiting van de Meerjarenagenda in 2024 wordt een externe audit ingezet die inzichtelijk maakt op welk kwaliteitsniveau de ZVH zich bevinden. Om deze audit vorm te geven zullen de toetsingselementen in gezamenlijkheid worden gedefinieerd. In de (op handen zijnde) wet gegevensdeling voor samenwerkingsverbanden is een verplichting opgenomen om een externe audit uit te voeren. Om dubbel werk voor de ZVH te voorkomen, wordt dit meegenomen in de brede kwaliteitsaudit van de ZVH.

4.2.4 Ontwikkeling van de monitor

De uitvoering van de Meerjarenagenda wordt begeleid door een kerngroep, waarin vertegenwoordigers van alle betrokken partners zitting hebben. De uitwerking en opzet

van de monitor valt daar ook onder. Om te komen tot de juiste elementen en indicatoren maken we tevens gebruik van de kennis en expertise uit de regionale achterbannen, zoals dit bij de totstandkoming van de Meerjarenagenda ook is gedaan. Het is de planning om rond de zomer de 0-meting uit te voeren.

4.3 Samenhang met andere programma's

Het programma legt in haar methodiek en werkwijze zoveel mogelijk de verbinding met andere programma's en projecten. Er is samenhang met het Interbestuurlijk Programma onderdeel 'Merkbaar beter in het sociaal domein', het programma Geweld Hoort Nergens Thuis (t/m 2021), de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop, de vernieuwing van de jeugdbescherming, programma Samen tegen Mensenhandel en het Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag (en het vervolg daarop). Daarnaast hebben meerdere ketenpartners interne programma's en trajecten die een relatie hebben. Hun vertegenwoordigers in de klankbordgroep zijn hiervoor aanspreekpunt.

4.4 Financiën

Voor de uitvoering van deze Meerjarenagenda onderscheiden we op financieel niveau 3 categorieën:

- 1 Ambities gerelateerd aan 'opbrengst door synergie'. Dit gaat over versterken door verbinding, met kennis delen, randvoorwaarden bepalen, handreikingen ontwikkelen etc. Door het creëren van een gezamenlijke beweging, worden resultaten geboekt. Hier is de programma-organisatie voor. De ministeries JenV, VWS en de VNG zijn voornemens hiertoe middelen beschikbaar te stellen voor een gezamenlijke, maximale bijdrage van € 375.000,- per jaar. Over een mogelijke bijdrage van de LVMV wordt nog gesproken.
- 2 Ambities die samenhangen met de basistaak, zoals verbeteren interne werkprocessen (denk aan invoeren beveiligde mail, risicotaxatie). Zaken die vallen onder 'going concern' moeten uit de reguliere begroting van de ZVH komen. Zie hiervoor ook 4.4.1. en 4.4.2.
- 3 Ambities voor intensivering op een specifiek deelterrein, zoals monitoring van een hoog risicogroep. Hierover vindt separaat besluitvorming plaats met betrokken partijen.

4.4.1 Financiering ZVH door Rijk en gemeenten

Voor de reguliere financiering van de ZVH in de regio's zijn bij de ontwikkeling van het landelijk kader door de VNG en het ministerie van JenV afspraken gemaakt over de financiering:

- Het ministerie levert een structurele financiële bijdrage van jaarlijks € 7,7 miljoen die dient te worden besteed aan de basisfaciliteiten en de gemeenschappelijke ketenkosten die voortkomen uit de samenwerking in het ZVH.
- Het ministerie draagt ook zorg voor de aanwezigheid van de veiligheids- en justitiepartners (Politie, Openbaar Ministerie, 3 Reclasseringsorganisaties, Dienst Justitiële Inrichtingen en de Raad voor de Kinderbescherming) in de ZVH. Deze partners leveren hun bijdrage in natura door betrokkenheid en inzet van personeel.
- Verder geldt het uitgangspunt dat alle gemeenten financieel bijdragen aan het ZVH in hun regio.

De bijdrage van het ministerie wordt uitgekeerd via een decentralisatie uitkering van het gemeentefonds aan de 25 zetelgemeenten van de Veiligheidsregio's. Er geldt een verdeelsleutel waarbij onder meer rekening wordt gehouden met criteria als het aantal inwoners van de regio. De centrumgemeente draagt zorg voor verdere verdeling in de regio.

4.4.2 Financiering in de praktijk

In 2016 is door het WODC de uitvoering van het landelijk kader geëvalueerd, inclusief de financiering. Een ZVH heeft gemiddeld 7.5 ton te besteden, waarbij de grootste begroting (2.3 miljoen) meer dan tien keer groter is dan de kleinste (2 ton).

De gemeente draagt het meeste bij (gemiddeld 55%) terwijl gemiddeld 33% van de begroting uit de rijksbijdrage bestaat. De resterende 11% is afkomstig van de andere deelnemers.

Gemeenten vormen dus de belangrijkste bron van inkomsten voor de ZVH, gevolgd door het ministerie van JenV. Indien nodig draagt dit ministerie ook incidenteel bij aan de ontwikkeling van instrumenten en aanpakken, op landelijk alsook regionaal niveau. Denk aan trainingen privacy en informatie-uitwisseling,

ontwikkeling aanpak radicalisering en aanpak personen met hoog veiligheidsrisico en de ondersteuning van de LVMV. De bijdragen van veel van de andere organisaties vinden zoals gezegd voor het grootste deel in natura plaats.

4.4.3 Conclusie

Voor een goede uitvoering van deze Meerjarenagenda dienen beschikbare middelen, mensen en faciliteiten in evenwicht te zijn. Op basis van de toezeggingen van de ministeries van JenV, VWS en VNG kan het (nog te vormen) programmteam aan de slag met de ambities, die realiseerbaar zijn door het creëren van synergie (categorie 1). Ambities, die aansluiten bij de reguliere werkzaamheden van de ZVH, kunnen in de regio's binnen de eigen begrotingen doorgang vinden (categorie 2). De op te leveren prestaties die vallen onder de derde categorie zijn afhankelijk van nadere afspraken.

4.5 Planning op hoofdlijnen

De Meerjarenagenda heeft een looptijd van vier jaar en de uitvoering gebeurt in 3 fases:

Fase 1. Opbouw	Definitief vaststellen Meerjarenagenda, opbouw programmaorganisatie, opstellen uitvoeringsplan, vaststellen planning en start programma.
Fase 2. Uitvoering	Uitvoeren van de geplande activiteiten en opleveren van de vastgestelde (deel)producten en resultaten. Jaarlijkse rapportage van de voortgang op basis van de monitor. Halverwege een tussenevaluatie en besluiten waar we in de laatste fase nog extra op moeten inzetten.
Fase 3. Afbouw	Oplevering, borging, overdracht, afbouw en nazorg.

De uitvoering van de Meerjarenagenda gebeurt in stappen, waarin wordt toegewerkt naar gezamenlijk met de partners vastgestelde doelen. Het begin en einde van elke stap is duidelijk gemarkeerd (mijlpalen) en heeft een concreet en bruikbaar tussenresultaat (deelproduct). Het afronden van elke stap wordt gemarkeerd, er wordt stilgestaan bij leerervaringen en successen worden gevierd. De voortgang wordt zichtbaar gemaakt aan de hand van vooraf overeengekomen concrete indicatoren.

4.5.1 Uitvoeringsplan

Nadat de Meerjarenagenda is vastgesteld, wordt een programmaorganisatie ingericht en samen met de partners een uitvoeringsplan gemaakt. Die bevat een uitwerking van de afspraken in activiteiten, vooraf gedefinieerde opbrengsten en resultaten en een concrete planning.



4.5.1.1 Eerste prioriteiten

De definitieve prioritering van activiteiten gebeurt in het uitvoeringsplan. Er zijn wel al enkele onderwerpen te benoemen die in 2021 moeten worden opgepakt. Omdat er urgentie is, bestuurlijke afspraken zijn gemaakt of sprake is van externe ontwikkelingen waarbij moet worden aangesloten. Het gaat om:

- Personen met verward gedrag en een hoog Veiligheidsrisico alsmede de verbinding met de ketenveldnorm.
- Ex-justitiabelen in verband met de regionale implementatie van het Bestuurlijk akkoord "Kansen bieden voor re-integratie".

- De verbinding met de netwerken jeugd omdat in 2021 een aantal belangrijke trajecten starten.
- Mensenhandel: de verbinding met de expertise van het ZVH ten behoeve van de aanpak van seksuele uitbuiting van kwetsbare jongeren in instellingen.

Daarnaast zijn er activiteiten die samenhangen met de programmalijn "Huis op orde" die altijd doorlopen, zoals het actueel houden van het samenwerkingsconvenant en het privacy protocol.

Hieronder een indicatieve planning waarin deze onderwerpen zijn opgenomen.

	2021		2022		2023		2024	
	1e helft	2e helft	1e helft	2e helft	1e helft	2e helft	1e helft	2e helft
Programma-fase	Opbouw - MJA definitief - Opbouw organisatie - Uitvoeringsplan - Uitwerken planning - Start programma (maart 2021)	Uitvoering	Uitvoering - Voortgangsrapportage 1	Uitvoering	Uitvoering - Voortgangsrapportage 2 - Tussenevaluatie	Uitvoering	Uitvoering	Afbouw - Eindrapport - Borging - Overdracht - Nazorg
Monitor	Nul-meting		Eén-meting		Twee-meting		Eind-meting	Externe Audit
Programmalijn								
1. Personen met hoog Veiligheidsrisico	Ontwikkelen PGA Ketenveldnorm (Ex-)Justitiabelen	PGA Ketenveldnorm (Ex-)Justitiabelen	PGA Ketenveldnorm (Ex-)Justitiabelen					
2. Verbinding met de omgeving	Regionale jeugdnetwerken Mensenhandel	Regionale jeugdnetwerken Mensenhandel	Regionale jeugdnetwerken Mensenhandel					
3. Huis op orde	Doorlopend: Actueel houden privacyprotocol inrichting en besturing Etc.	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem

Deze Meerjarenagenda kwam tot stand in samenwerking met:



Het proces voor de totstandkoming van deze Meerjarenagenda werd begeleid door:

