

Vergaderjaar 2016–2017

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 367

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2016

«Meer bekend maakt meer bemind, Over ZSM en de samenwerking met de Veiligheidshuizen», onder deze titel beschrijft de Inspectie Veiligheid en Justitie in het bijgaande rapport welke bijdrage de justitiële partners aan ZSM en de Veiligheidshuizen moeten leveren en hoe de onderlinge aansluiting tussen beide samenwerkingsverbanden is georganiseerd.¹ Het Inspectierapport raakt aan onderwerpen die ook zijn onderzocht in de Tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze. Vandaar dat ik geregeld naar mijn reactie op deze Tussenevaluatie verwijs².

1. Eindconclusie van de Inspectie en reactie op hoofdlijnen

De Inspectie komt tot de volgende Eindconclusie:

«De justitiële partners hebben de ZSM-werkwijze omarmd en draaien alle naar vermogen mee tijdens de operationele uren van ZSM. De komst van ZSM heeft, naast de ontwikkelingen in het sociale domein, de nodige impact gehad op de Veiligheidshuizen. Het leidde onder andere in een groot aantal Veiligheidshuizen tot een afname van het gebruik van de ketenkantoorfunctie van het Veiligheidshuis door de justitiële partners. Deze terugtrekkende beweging vormt echter op dit moment weinig risico voor de informatie-uitwisseling over de complexe casuïstiek binnen dit samenwerkingsverband: de justitiële partners zijn over het algemeen aanwezig bij de casusoverleggen wanneer dit nodig is. De Inspectie VenJ acht het voor de kwaliteit van de beslissingen die op de ZSM-locaties worden genomen en voor de lopende trajecten in de Veiligheidshuizen essentieel dat de ZSM-locaties en de Veiligheidshuizen onderlinge aansluiting realiseren. Hier is echter nog niet overal invulling aan gegeven en daar waar er wel aansluiting is gerealiseerd, bestaat er ruimte voor

¹ Inspectie Veiligheid en Justitie, «Meer bekend maakt meer bemind, Over ZSM en de samenwerking met de Veiligheidshuizen», p. 4
Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Vgl. «Rechtsstaat en rechtsorde, Kamerstuk 29 279, nr. 334

verbetering. De meerwaarde van de onderlinge aansluiting tussen de ZSM-locaties en de Veiligheidshuizen wordt breed onderschreven en er liggen voldoende handvatten om dit in alle ZSM-regio's te realiseren. Daarnaast bieden de verschillen tussen de ZSM-regio's kansen voor zowel de ZSM-locaties als de Veiligheidshuizen om van elkaar te leren. Dit met als doel om de eigen werkwijzen te optimaliseren en de aansluiting tussen deze twee samenwerkingsverbanden verder vorm te geven. Het is nu zaak voor de ZSM-locaties en de Veiligheidshuizen om die kansen te verzilveren.»³

De bevindingen van de Inspectie over de samenwerking van de justitiële partners in ZSM-verband onderschrijf ik van harte. Recent – tijdens het Algemeen Overleg over onder meer mijn reactie op de Tussenevaluatie van ZSM – heb ik de complimenten van de Tweede Kamer over de ZSM-werkwijze doorgeleid naar de professionals van de ketenpartners⁴. Ook de Inspectie spreekt met positieve waardering over het werk van de ketenpartners waar zij concludeert dat deze «naar vermogen meedraaien tijdens de operationele uren van ZSM»⁵. Dat de justitiële partners minder dan voorheen gebruik maken van de ketenkantoorfunctie van de Veiligheidshuizen blijkt volgens de Inspectie niet ten koste te gaan van de bijdrage van de justitiële partners aan de doelstellingen van de Veiligheidshuizen: de meeste respondenten van het Veiligheidshuis geven aan over het algemeen tevreden te zijn over de inzet van de justitiële partners, waarbij zij doelen op aanwezigheid en op de kwaliteit van hun bijdrage. Ook stelt de Inspectie vast: justitiële partners zijn «over het algemeen wel aanwezig op de diverse casusoverleggen in het Veiligheidshuis en leveren (...) de benodigde informatie aan.»⁶ Het is verheugend dat het kennelijk is gelukt om de potentiële risico's van ZSM voor het werk in de Veiligheidshuizen op deze manier te ondervangen.

Ook de bouwstenen die de Inspectie aandraagt om bij te dragen aan verbetering van ZSM en aan de samenwerking met de Veiligheidshuizen en daarmee de signalen van daarachterliggende problematiek herken ik. In paragraaf 2 sluit ik aan bij de bevinding van de Inspectie dat er regionale verschillen bestaan en geef ik aan op welke wijze enkele aandachtspunten van de Inspectie zullen worden benut. In paragraaf 3 beschrijf ik de voornemens voor de toekomst rond veiligheidshuizen en ZSM. In paragraaf 4 ga ik beknopt in op de suggestie van de Inspectie om ook andere actoren dan politie en OM te betrekken bij selectie van zaken voorafgaand aan de ZSM. In paragraaf 5 volgt de afsluiting van deze reactie.

2. Diversiteit

– Tweeërlei verschillen

De grote regionale verschillen in de aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen⁷ die de Inspectie signaleert, herken ik. Deze verschillen verwonderen niet. In de eerste plaats is de ZSM-werkwijze organisch en van onderop tot ontwikkeling gekomen, in de regionale context met specifieke regionale problematiek. Dit heeft – ook los van de samenwerking met de veiligheidshuizen – geleid tot regionale verschillen in de

³ «Meer bekend maakt meer bemind, Over ZSM en de samenwerking met de Veiligheidshuizen», Inspectie Veiligheid en Justitie; december 2016. Hierna: «Inspectierapport».

⁴ «Rechtsstaat en Rechtsorde», Kamerstuk 29 279, nr. 358; Verslag van Algemeen Overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie, p. 15.

⁵ Inspectierapport, p. 6.

⁶ Inspectierapport, p. 35.

⁷ Inspectierapport, p. 44.

ZSM-werkwijze als zodanig⁸. In de tweede plaats liggen verschillen in werkwijze en inrichting van de Veiligheidshuizen voor de hand: de verantwoordelijkheid daarvoor berust immers bij het decentraal bestuur. Als gevolg daarvan verschillen kritische massa van de veiligheidshuizen, de mate van dekking in de regio's en ook de werkwijze.

– Versterking van regionale «governance» van ZSM

Graag onderschrijf ik de noodzaak om in de situaties waarin dat nuttig is de aanpak van veel voorkomende criminaliteit goed af te stemmen met de relevante regionale of lokale partners in het sociaal en zorgdomein. De ZSM-ketenpartners hebben het voornemen om de komende jaren de regionale «governance» van wat nu nog «ZSM» heet, en feitelijk de werkwijze is van ketenpartners in de integrale samenwerking op veelvoorkomende criminaliteit, stevig te verankeren. Mede met het doel om voor de partners in het sociale en zorgdomein waaronder de Veiligheidshuizen een aanspreekbare én een aansprekende partner te kunnen zijn. Ik verwacht dat dit ertoe toe leidt dat ZSM en Veiligheidshuizen over en weer bekender met elkaars werk zullen worden en dat dat kansen zal bieden voor verdere verbetering. Dat sluit naadloos aan bij de grote aandacht die in ZSM-verband de laatste jaren is uitgegaan naar «betekenisvol afdoen»: op basis van alle beschikbare informatie omtrent misdrijf, dader en slachtoffer komen tot een strafrechtelijke beslissing die optimaal bijdraagt aan een effectieve afdoening. Hiermee wordt strafrecht als optimum remedium⁹ ingezet bij de aanpak van een misdrijf en aansluiting gezocht bij de context waarbinnen dat misdrijf werd gepleegd. Bij het werken aan de harmonisatie in de afgelopen jaren in het kader van de Programmalijs «Fundament op Orde» heeft de beschikbaar- en toegankelijkheid van de informatie veel aandacht gekregen. De noodzaak alle beschikbare informatie vlot te kunnen ontsluiten onderstreept nog eens het belang van een goede informatievoorziening ten behoeve van de ZSM-omgeving waar ik in mijn reactie op de Tussenevaluatie al op wees.¹⁰ ZSM en Veiligheidshuizen kunnen elkaar versterken en dat biedt enorme kansen bij de aanpak van de lokale veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek. De gebleken kracht van ZSM is dat de justitiële ketenpartners met elkaar en tegelijk snel samenwerken aan een zaak. De Veiligheidshuizen beschikken over belangrijke lokale contextinformatie en scenario's voor complexe casuïstiek. Door vanuit een gezamenlijk perspectief «te doen wat nodig is» kunnen we nog meer recht doen aan aangevers, slachtoffers, verdachten en andere betrokkenen. De betekenis daarvan bleek uit de leerateliers JGZ in Noord-Holland en Limburg¹¹.

– Harmonisatie ZSM-werkwijze en Handreiking aansluiting ZSM en veiligheidshuizen

De laatste jaren is in ZSM-verband flink geïnvesteerd in harmonisatie van de ZSM-werkwijze. Het doel is daarbij onbedoelde en ongewenste verschillen in de werkwijze te doen uitfasen. De overheid en de strafketen willen de burgers en de samenleving immers betrouwbaar, consistent en herkenbaar tegemoet treden en ontmoeten. Zonder overigens de ruimte om rekening te houden met het regionale criminaliteitsbeeld of ook culturele verschillen tussen de regio's onnodig te beperken. Verder is nog verhoudingsgewijs recent de Handreiking voor

⁸ Vgl. «Rechtsstaat en rechtsorde, Kamerstuk 29 279, nr. 334 met ook de aanpak om onnodige en ongewenste verschillen uit te laten faseren.

⁹ Over optimum remedium: vgl. «Rechtsstaat en rechtsorde, Kamerstuk 29 279, nr. 334, p. 11.

¹⁰ ibidem, p. 9.

¹¹ Dat bleek bij de leerateliers JGZ in Noord-Holland en Limburg @ Verwijzing in noot naar ketenprogramma ZSM).

samenwerking met tussen ZSM en de Veiligheidshuizen¹² verspreid onder de regioburgemeesters. Ook daarvan acht ik het aannemelijk dat hier per saldo een harmoniserend effect van zal uitgaan. Net als van het gebruik van de ICT-voorziening «GCOS» waartoe de Handreiking aanspoort. Wat niet wegneemt dat er verschillen zullen en wellicht ook moeten blijven. Tegen de achtergrond van de harmonisatie in ZSM-verband, voornoemde Handreiking en de ambities zoals in de volgende paragraaf verwoord, vertrouw ik er op dat partners elkaar zowel landelijk als in de regio's zullen vinden. Voor wat betreft de regio's doel ik daarbij op de professionals in de regio's van zowel de ZSM-locaties als de partners in het sociaal en zorgdomein waaronder prominent de Veiligheidshuizen, maar soms ook andere partners voor specifieke problemen in specifieke regio's.

3. Richting aan de toekomst

– Regionale richting

In verschillende programma's heeft het verbeteren en borgen van de aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen de voortdurende aandacht: de meerjarenagenda Veiligheidshuizen, de City Deal «Zorg voor Veiligheid» en het schakelteam personen met verward gedrag. VenJ ondersteunt gemeenten vanuit deze programma's in het voeren van regie op domein overstijgende samenwerking tussen justitiële ketenpartners, actoren in het zorg en sociaal domein en het lokaal bestuur. Verder is de «regionale richting» een prioriteit bij de ontwikkelagenda in het kader van de opvolging van ZSM.

De aansluiting met ZSM is een belangrijk ontwikkelpunt in de Meerjarenagenda Veiligheidshuizen. Het doel van de meerjarenagenda is om te komen tot een verbetering van de samenwerking tussen zorgpartijen, justitiële ketenpartners partijen en actoren in het sociaal domein vanuit het samenwerkingsverband Veiligheidshuizen. Daarbij wordt standaardisering ten behoeve van de samenwerking met de landelijk georganiseerde ketenpartners bevorderd of gefaciliteerd. En wordt de kennis- en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners en de veiligheidshuizen onderling verder versterkt.

In de City Deal «Zorg voor Veiligheid» die op dit moment samen met deelnemende gemeenten wordt ontwikkeld vanuit het schakelteam verwarde personen ligt de nadruk vooral op het verbeteren van informatiedeling tussen ZSM en de Veiligheidshuizen. Vragen die aan de orde komen zijn bijvoorbeeld: Hoe kan een regionaal escalatiemodel de samenwerking tussen zorg, veiligheid en sociaal domein versterken zodat burgers de hulp krijgen die zij nodig hebben? En op welke wijze kan een regionaal informatieknooppunt de verschillende samenwerkingsverbanden en het sociaal domein ondersteunen bij selectie, triage en routing?

Eerder¹³ heb ik de Tweede Kamer medegedeeld dat de ZSM-ketenpartners hebben aangekondigd te werken aan een ontwikkelagenda voor de toekomst. Naar verluidt zal de verbinding van ZSM met het sociaal en zorgdomein daar een prominente plaats in krijgen. Hieraan wordt de komende periode door de ketenpartners op zowel landelijk niveau als regionaal niveau samengewerkt. Doorontwikkeling van ZSM en Veiligheidshuizen zal gericht zijn op het versterken van de informatie-uitwisseling tussen alle betrokken organisaties en netwerken. Zowel in het zorg- als in het strafdomein staat het verbeteren van de effectiviteit van de aanpak van problemen centraal.

¹² https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/attachments/20150507_bijlage-1-handreiking-aansluiting-zsm-en-veiligheidshuizen.pdf

¹³ Vgl. «Rechtsstaat en rechtsorde, Kamerstuk 29 279, nr. 334, paragraaf 9.

– Derde ketenreview

«Betekenisvol afdoen» kreeg en krijgt in ZSM-verband veel aandacht. Momenteel vindt een derde ketenreview in ZSM-verband plaats. Deze zal ook elementen van een «peer review» herbergen. Een eerste pilot tot deze vorm van «review» betreft de regio's Rotterdam en Noord-Holland. Dat is in relatie tot de Veiligheidshuizen in de eerste plaats interessant, omdat in Rotterdam een intensieve samenwerking tussen ZSM en het Rotterdamse Veiligheidshuis tot stand is gebracht. En in de tweede plaats omdat in Noord-Holland het Veiligheidshuis ook heeft deelgenomen aan het leeratelier JGZ. Ik zie daarom uit naar wat deze review over de specifiek Rotterdamse samenwerking tussen ZSM en het veiligheidshuis zal opleveren. Mogelijk geeft deze pilot voor de «derde review» ook specifieke aandachtspunten voor de samenwerking tussen ZSM en Veiligheidshuizen waarmee bij «peer reviews» tussen andere regio's rekening gehouden kan worden. Het «vakmanschap van de professionals» is bij de derde ketenreview uitdrukkelijk een aandachtspunt. Verder acht ik het niet aannemelijk dat de regio's in geval van problemen met de kwantitatieve bezetting¹⁴ van ZSM bij de reviews een blad voor de mond zullen nemen. Ik vertrouw er op dat als sprake blijkt van risico's van onderbezetting van kwanti- of kwalitatieve aard, deze zo hun weg naar de hoofdkantoren van de samenwerkende ketenpartners zullen vinden. De Inspectie V&J constateert dat adequate samenwerking met veiligheidshuizen aan gerede belangen ten goede komt. De Inspectie verwijst daarbij naar – wat in het ZSM-circuit heet – «betekenisvolle afdoening» en naar goede informatie-uitwisseling resp. het signaleren en overdragen van ketenoverstijgende problematiek. We herkennen in deze opvatting van de Inspectie ook het gedachtengoed dat is neergelegd in de eerder vermelde Handreiking voor de samenwerking tussen ZSM en Veiligheidshuizen. Het Inspectierapport signaleert dat de bezetting van het openbaar ministerie bij de casusoverleggen met de Veiligheidshuizen kwetsbaar is¹⁵. Het openbaar ministerie heeft aangegeven de regio's op dit risico te wijzen.

4. Selectie voorafgaand aan ZSM

De Inspectie geeft in overweging de mogelijkheden te verkennen om in ZSM-verband andere ketenpartners dan politie en OM te betrekken bij de selectie of een zaak naar ZSM gaat. De ketenpartners hebben zich voorgenomen bij het ontwikkelen van een agenda voor de toekomst uitdrukkelijk aandacht te besteden aan verbeteren van het lerend vermogen («feed backloops»). Deze zullen het – naast de al bestaande instrumenten voor kwaliteitsborging – mogelijk maken op regionaal niveau met alle ketenpartners te bespreken of de juiste zaken op de ZSM-tafel komen. Ik heb er vertrouwen in dat op basis van de resultaten van dergelijke feed-backloops de regionale partners passend zullen reageren op eventuele knelpunten bij het selecteren van zaken ten behoeve van de ZSM-tafel.

Om samenwerking tussen ketenpartners te bevorderen en meer betekenisvol te interveniëren is door regio Rotterdam en Zuid-Holland-Zuid een selectie instrument ontwikkeld voor de instroom op ZSM. Door vooraf de problematiek van een persoon goed in kaart te brengen op basis van beschikbare informatie van gemeenten en ketenpartners, kan beter worden bepaald welke partners bij welke strafzaak betrokken moeten worden. Zo ontstaat er meer ruimte bij de ketenpartners om te verdiepen op de zaken waar sprake is van persoonlijke problematiek. Dat geeft uitvoering aan het adagium: «Sneller waar het kan, aandacht waar het moet.»

¹⁴ Inspectierapport, p. 27.

¹⁵ Inspectierapport, p. 35.

Vanuit andere regio's is er veel interesse voor het keteninformatiebureau en het selectie-instrument. Bij de ontwikkeling van een agenda voor de toekomst in ZSM-verband zal er aandacht zijn voor de aansluiting het zorg- en sociaal domein. Doel daarvan is het vroegtijdig signaleren en ingrijpen te bevorderen. Bij de aansluiting tussen de justitiële en de geschikte regionale en lokale partners buiten het justitiedomein is een belangrijke vraag voor het lokaal bestuur hoe voorkomen kan worden dat relatief lichte problematiek onzichtbaar blijft en zich naar ernstigere varianten kan ontwikkelen. Verder vindt ondersteuning van de gemeenten plaats vanuit de City Deal «Zorg voor veiligheid». Daarin wordt ondersteuning geboden aan vroegtijdig signaleren en ingrijpen door het bestuur met alle ketenpartners in het straf-, zorg- en sociaal-domein. Ook wordt onderzocht wordt hoe reeds bekende succesvolle initiatieven, zoals bovengenoemd selectie instrument, toepasbaar kunnen worden gemaakt voor andere regio's.

5. Afsluiting

«Het is nu zaak voor de ZSM-locaties en de Veiligheidshuizen om de kansen voor optimaliseren van de eigen werkwijze en de aansluiting tussen de twee samenwerkingsverbanden te verzilveren» concludeert de Inspectie. Graag sluit ik mij daar bij aan. En gelet op de randvoorwaarden die zowel in de sfeer van ZSM als in de sfeer van de Veiligheidshuizen en hun onderlinge samenwerking al zijn verwerkelijkt heb ik er veel vertrouwen in dat ketenpartners en veiligheidshuizen samen met de andere partners in het sociale en zorgdomein ook inderdaad in dat verzilveren zullen slagen. Zij hebben de afgelopen jaren hun slagkracht bewezen en ook aan de ambities¹⁶ zal het niet liggen. Dat we beschikken over een adequate monitoring van wat er aan de ZSM-tafel gebeurt, dat er geregeld reviews worden gehouden, dat er bij ZSM en de Veiligheidshuizen over en weer de ambitie is om juist de komende jaren te investeren in goed contacten tussen de justitiële partners en het sociaal en zorgdomein, dat er plannen zijn om ketenprestatie-indicatoren nader te ontwikkelen en prestaties te onderwerpen aan feed-backloops geeft aan dat we er ook metterdaad aan werken om te waarborgen dat «meer bekend» «meer bemind» kan maken, zoals de Inspectie om goede redenen veronderstelt.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

¹⁶ «Rechtsstaat en rechtsorde, Kamerstuk 29 279, nr. 334, p. 6 en 19 en 20.