

BLACKBOX-ONDERZOEK VEILIGHEIDSHUIZEN

Dr. Jan Holvast en mr. Marie-José Bonthuis

WEBPUBLICATIE NR. 49

De voorliggende studie is opgesteld in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, meer specifiek de projectgroep Beleid, Informatie en Technologie (BIT). Het vertrekpunt van het WRR-onderzoek dat voor dit project (in deze en andere studies aangeduid als BIT-project) is uitgevoerd, is de zoektocht naar de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij de inzet van ICT. Daarbij richt het project zich meer in het bijzonder op een tweetal vragen: *1) wat zijn de consequenties van de inzet van ICT voor de relatie overheid-burger en welke tendensen zijn daarin zichtbaar? 2) wat is de betekenis van deze consequenties vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid wanneer ze ICT inzet in bedrijfsvoering, beleid en beleidsuitvoering?*

Om meer inzicht te verwerven in de dynamiek rondom de ontwikkeling, invoering en het gebruik van ICT in de relatie overheid-burger heeft de projectgroep BIT een aantal empirische studies uitgezet. Daarbij heeft ze de auteurs onder meer gevraagd een aantal beginselen in de analyse te betrekken die als het ware de schragen vormen waarop de relatie overheid-burger in de informatiesamenleving rust. Het betreft de beginselen: keuzevrijheid, identiteit en identificatie, transparantie, effectiviteit en efficiëntie, accountability en privacy.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn twee typen onderzoek uitgezet bij zowel interne als externe auteurs. De zogenaamde domeinstudies schetsen ontwikkelingen op een breder (beleids)terrein, zoals de zorg, mobiliteit of risicosignalering bij jeugdigen. De zogenaamde black box onderzoeken geven een weergave van de dynamiek op een veel specifiek gebied of rondom een specifieke toepassing binnen een bepaald terrein, zoals biometrie op het paspoort, het EPD of het Veiligheidshuis. Deze black boxen worden in empirische zin 'opengebrouwen', om de spelers, interacties, verwevenheden en afhankelijkheden die de ontwikkelingen en keuzes sturen, in kaart te kunnen brengen. De hier voorliggende bijdrage vormt een van de extern uitgevoerde onderzoeken. Naast de webpublicaties die in het kader van het project BIT verschijnen, zal het project naar verwachting begin 2011 resulteren in een WRR-rapport aan de regering en een Verkenning. De Verkenning vormt, samen met de webpublicaties en de vele interviews die in het kader van het project BIT gehouden zijn, de empirische onderbouwing voor de aanbevelingen in het te verschijnen WRR-rapport dat de titel 'iOverheid' draagt.

De serie WRR-Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR (www.wrr.nl).

WRR 2010

Omslagillustratie: *Webpagina Zicht op de elektronische overheid*, www.routeplanneregemeente.nl

BLACKBOX-ONDERZOEK VEILIGHEIDSHUIZEN

Dr. Jan Holvast en mr. Marie-José Bonthuis

WEBPUBLICATIE NR. 49

November 2010

INHOUDSOPGAVE

Inleiding, vraagstelling, leeswijzer en totstandkoming studie	7
1 Veiligheidshuis in historisch perspectief.....	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Veiligheidshuizen in vogelvlucht	12
1.3 Naar een landelijk dekkend netwerk.....	13
1.4 Eerste evaluaties van Veiligheidshuizen	15
1.4.1 De evaluaties	15
1.4.2 Conclusies uit en resultaten van de evaluaties.....	17
1.5 Relaties met andere initiatieven	18
1.5.1 Het Veiligheidshuis en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de Verwijsindex Risicojeugd (VIR)	18
1.5.2 Het Veiligheidshuis en het Elektronisch Kinddossier (EKD)	20
1.6 Veiligheidshuizen en privacy	20
1.7 Conclusies	22
2 Veiligheidshuis: varianten, opzet, doel en uitgangspunten	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Doel en opzet.....	26
2.3 Varianten en doelgroepen.....	30
2.3.1 Sectoraal Veiligheidshuis.....	30
2.3.2 Intersectoraal Veiligheidshuis	30
2.3.3 Integraal Veiligheidshuis	31
2.3.4 Overgang van de ene variant naar de andere	32
2.4 Partners	32
2.5 Informatie-uitwisseling	33
2.6 Meerwaarde en verbeterpunten	36
3 Analyse en beginselen	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Beleid, Informatie en Technologie	39
3.2.1 Beleid.....	39
3.2.2 Informatie	40
3.2.3 Technologie	42
3.3 Beginselen	42
3.3.1 Privacy	43
3.3.1.1 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)	44
3.3.1.2 Wet op de Jeugdzorg en Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst (wgbo)	45

3.3.1.3	Wet politiegegevens (Wpol).....	46
3.3.1.4	De wet en het Veiligheidshuis.....	47
3.3.2	Identiteit en identificatie	51
3.3.3	Transparantie.....	52
3.3.4	Accountability	53
3.3.5	Keuzevrijheid	53
3.3.6	Effectiviteit en efficiëntie.....	54
4	Conclusies, beantwoording van de onderzoeksvraag en aanbevelingen	57
4.1	Conclusies	57
4.2.	Beantwoording van de onderzoeksvragen	58
4.3	Aanbevelingen.....	60
	Literatuur	63
	Bijlage I: Veiligheidshuis Utrecht	65
	Bijlage II: Landelijk dekkend netwerk	73
	Bijlage III: Afkortingen	75

INLEIDING, VRAAGSTELLING, LEESWIJZER EN TOTSTANDKOMING STUDIE

Inleiding

Politie, justitie en gemeente, achten het terugdringen van overlast en (jeugd)criminaliteit door een nauwere samenwerking tussen de zorg- en justitiële keten wenselijk. Deze samenwerking had al eerder voorzichtig vorm gekregen in de “Jeugd in de Buurt (JIB)”-kantoren. Al snel bleek dat ook andere partijen, die zich bezig houden met bestrijding van overlast en criminaliteit, zich bij dit initiatief wilden aansluiten. Ook buurten en wijken zelf wensten een dergelijke samenwerking. De gemeente Tilburg achtte dat beheersmatig echter een probleem en qua personele bezetting niet haalbaar waardoor het idee werd opgevat dat het beter zou zijn om een stedelijk JIB-kantoor op te richten met het politiedistrict Tilburg als werkgebied (Nouwt 2009: 179-183). In dat stedelijk kantoor zouden meerdere partners onder één dak worden samengebracht, van waaruit kon worden samengewerkt en aandacht kon worden besteed aan alle wijken en buurten waar zich problemen met betrekking tot overlast en criminaliteit voor zouden doen. Dit JIB-kantoor werd later vervangen door het Veiligheidshuis. In 2002 werd dan ook in Tilburg het eerste Veiligheidshuis geopend.

“Het OM en de lokale veiligheidspartners werkten al nauw samen, maar er bleef een veiligheidsprobleem. Als we die mensen nu eens in één gebouw huisvesten, bedacht de Tilburgse driehoek¹, zouden ze dan nog beter samenwerken? En kunnen we de zorg daar dan bij betrekken? En zo werd het eerste Nederlandse Veiligheidshuis geboren.”

Interview Veiligheidshuis Tilburg, in Samen Effectief, De praktijk als inspiratie, blz. 6

Kenmerkend aan Veiligheidshuizen is niet alleen dat er meerdere organisaties bij het thema “overlast en criminaliteit” zijn betrokken, maar ook dat de samenwerking gefocust is op de kernthema’s jeugd, veelplegers en huiselijk geweld. Partners werken in een vroeg stadium samen rondom eenzelfde persoon, gezin of buurt en weten dat van elkaar. Het biedt de partners de mogelijkheid om informatie rond de inzet of hulp aan een bepaalde persoon, gezin of buurt zodanig af te stemmen dat professioneel en in gezamenlijkheid een actieplan kan worden opgesteld en uitgevoerd. Met name de meer volledige informatie over cases is daarbij het uitgangspunt.

Vraagstelling

De vragen die in het kader van dit onderzoek zullen worden beantwoord zijn:

- 1. Welke belangenafweging(-en) heeft de overheid binnen dit project (Veiligheidshuizen) gemaakt op aspecten als privacy, transparantie,**

keuzevrijheid, identiteit en identificatie, effectiviteit, efficiëntie en aansprakelijkheid (accountability) en welke consequenties heeft dat voor de burger?

2. Verandert met Veiligheidshuizen en de daarmee gepaard gaande informatie-uitwisseling en automatisering de dynamiek tussen overheid en burgers?

Leeswijzer

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zal allereerst worden ingegaan op de achtergronden van het instituut Veiligheidshuizen en de reden van de overheid waarom deze op grote schaal zijn ingericht. Vervolgens zal een inhoudelijke beschrijving van het Veiligheidshuis worden gegeven, waarbij onder andere wordt ingegaan op doel en opzet van het Veiligheidshuis, de varianten die zijn te onderscheiden, de partners die er bij zijn betrokken en de mate van informatie-uitwisseling. Vervolgens wordt inzicht verschaft over reeds gedane analyses, waarin met name wordt ingegaan op de meerwaarde van het Veiligheidshuis ten opzichte van de (oude) JIB-kantoren. Daarnaast worden in dat verband enkele verbeterpunten daaromtrent weergegeven. Tenslotte zal het instituut Veiligheidshuis getoetst worden aan het kader dat voor het programma Beleid, Informatie en Technologie (BIT) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR; de opdrachtgever voor deze studie) is ontwikkeld. Het gaat daarbij om de beginselen privacy, transparantie, keuzevrijheid, identiteit en identificatie, effectiviteit, efficiëntie en aansprakelijkheid. Tenslotte wordt afgesloten met onze algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Totstandkoming studie

De studie zoals die hier is gepresenteerd is gebaseerd op een uitvoerig literatuuronderzoek, waarbij gebruik is gemaakt van diverse Kamerstukken, rapporten, onderzoeken en notities over het Veiligheidshuis. In aanvulling hierop zijn gesprekken gevoerd met de ketenmanagers van drie Veiligheidshuizen: Utrecht, Groningen en Purmerend. De keuze voor deze drie is niet geheel willekeurig. Utrecht is gekozen omdat in de folder "*Veiligheidshuizen, Naar een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen*", deze als voorbeeld wordt gezien en een goed zicht geeft op de werkwijze van Veiligheidshuizen in het algemeen. Het Veiligheidshuis Purmerend was met Tiel en Hilversum het laatste Veiligheidshuis dat werd geopend. Het Veiligheidshuis Groningen lag voor de hand omdat het een geheel andere regio betreft. Zo is getracht verschillende dwarsdoorsneden te kunnen maken. Met opzet spreken we van gesprekken en niet van interviews, omdat het de bedoeling was een algemene indruk te krijgen van opzet en werkwijze, in plaats van een systematische vergelijking. De gesprekken zijn aangevuld met eerdere studies naar Veiligheidshuizen die door anderen zijn verricht. Het betreft dan met name beschrijvingen en ervaringen van de Veiligheidshuizen in Tilburg,

Venlo, Amsterdam, Enschede, Maastricht, Rotterdam, Eindhoven, Den Helder en Maas & Leijgraaf die in het rapport *Samen Effectief* zijn verschenen (Ministerie van Justitie 2009). Ook zijn bij de studie vele protocollen en andere documenten die een beschrijving van de werkwijze weergeven geanalyseerd. Verder is op grote schaal gebruik gemaakt van de rijke informatie die inmiddels op diverse websites is verschenen². Uiteraard is ook gekeken naar de context van het project “Justitie in de Buurt”, waar het Veiligheidshuis op voortborduurde, het Veiligheidshuis wordt dan ook wel JIB-nieuwe stijl genoemd.

Noten

- 1 Politie, justitie en gemeente.
- 2 Daarbij moeten in het bijzonder worden genoemd: www.veiligheidshuizen.nl en www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl.

1 VEILIGHEIDSHUIS IN HISTORISCH PERSPECTIEF

1.1 Inleiding

De oorsprong van het Veiligheidshuis ligt bij de kantoren Justitie in de Buurt (JIB), die vanaf 1997 in een aantal steden werden opgezet in het kader van het Grote Steden Beleid (GSB) (COT 2008: 11). Het Veiligheidshuis is het vervolg op die kantoren. Er werd begonnen met experimenten in vier steden met probleemwijken, namelijk Amsterdam, Arnhem, Maastricht en Rotterdam. Het doel van de JIB's was het leveren van een effectieve bijdrage aan de leefbaarheid en veiligheid(-sgevoelens) in woonbuurten. Het uitgangspunt van het JIB-concept was het snel, doelgericht en in nauwe samenwerking met politie en andere organisaties aanpakken van de criminaliteits- en veiligheidsproblematiek in een specifieke wijk of buurt. Het succes van de JIB, namelijk het terugdringen van criminaliteit en overlast, heeft er toe geleid dat het aantal kantoren sindsdien zeer snel is toegenomen.

Toch was het JIB niet alleen maar rozengeur en maneschijn. De versnippering van de werkzaamheden en de problemen die dat opleverde voor de afstemming van de activiteiten is voor de gemeente Tilburg in 2002 aanleiding om de diverse kantoren in één pand onder te brengen. Hier werd voor het eerst de term Veiligheidshuis gebruikt. Eind 2002 stelt de gemeenteraad van Tilburg een commissie in die, onder voorzitterschap van prof. dr. Fijnaut, een analyse moet maken van de sociale veiligheidsproblemen van die stad. In het rapport – dat in 2003 verscheen – werd ook aandacht besteed aan de manier waarop de aanpak van de veiligheidsproblematiek kon worden verbreed en verdiept (Fijnaut en Zaat 2003).

Aanbevolen werd het Veiligheidshuis te laten uitgroeien tot hét huis waar de volledige coördinatie plaatsvindt van de aanpak van jongeren die met politie en justitie in aanraking komen. De nadruk moet meer komen te liggen op preventie (in plaats van de toenmalige repressie). Fijnaut sprak in dat verband ook wel van Preventiehuizen (Kamerstukken 2006/07).

Het Veiligheidshuis van Tilburg is te beschouwen als de opmaat voor het ontstaan van Veiligheidshuizen die op diverse plaatsen in het land zijn opgericht. Het leidt er toe dat in 2007 de regering besloot te streven naar een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen. Inmiddels zijn op 9 december 2009 de Veiligheidshuizen in Tiel (Rivierenland), Purmerend (Zaanstreek-Waterland) en Hilversum (Gooi- en Vechtstreek) geopend. Daarmee is het landelijk dekkend netwerk van in totaal 45 Veiligheidshuizen gerealiseerd.

In dit hoofdstuk gaan we aan de hand van relevante Kamerstukken nader in op het ontstaan en de doelstelling van Veiligheidshuizen en wordt stilgestaan bij het reeds genoemde streven

naar een landelijk dekkend netwerk dat aantoont dat de regering gelooft in een grootschalige opzet van Veiligheidshuizen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de evaluaties die hebben plaatsgevonden en de relatie met andere initiatieven die zijn ontwikkeld om overlast en criminaliteit tegen te gaan, zoals de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en de Verwijsindex Risicjongeren (VIR). Daarnaast zal kort worden ingegaan op de kritische opmerkingen die in de Tweede Kamer zijn gemaakt met betrekking tot de privacyaspecten.

1.2 Veiligheidshuizen in vogelvlucht

Voor zover valt na te gaan wordt het woord ‘Veiligheidshuis’ het eerst genoemd in Kamerstukken van het vergaderjaar 2001/2002. Het begrip wordt gebruikt in relatie met JIB-nieuwe stijl of soms, zoals in Tilburg, het JIB-stadkantoor (Kamerstukken 2001/02). Het lijkt een concretisering van de ketensamenwerking tussen diverse partijen (met name afkomstig uit justitie en zorg), hetgeen de reden is waarom het Veiligheidshuis soms wordt aangeduid als ketenunit, ketenkamer of centraal justitieel intake- en afdoeningscentrum. Het uitgangspunt van een Veiligheidshuis wordt ook wel het “niemand weg zonder overleg-principe” genoemd (Kamerstukken 2004/05a).

De aanleiding voor een andere aanpak is, naast de forse groei van het aantal JIB-kantoren, dat de oude JIB-methodiek ter discussie staat. De JIB-methodiek bestond namelijk uit twee kenmerkende elementen. Enerzijds bestond het uit een geïntegreerde en probleemgerichte aanpak van verdachten of veroordeelden van criminele feiten en situaties van onveiligheid in probleemwijken, anderzijds van een verbetering of aanpassing van de procesvoering teneinde zo efficiënt en effectief mogelijk te reageren op strafbaar (of bijna strafbaar) gedrag (Kamerstukken 2006/07a). De inzet was vooral repressief. Het JIB-kantoor bestond dan ook voornamelijk uit medewerkers van het Openbaar Ministerie, terwijl in het nieuwe Veiligheidshuis meer eenheid zou moeten komen met aandacht voor de *hele* keten. De focus op signalering tot en met nazorg, zelfs met aandacht voor het slachtoffer zou beter moeten bijdragen aan het terugdringen van criminaliteit en overlast. Bij het Veiligheidshuis Groningen wordt dat genoemd: “van preventie tot repressie met coaching en begeleiding”. Het idee van een Veiligheidshuis wordt gesteund door het advies *Sociale veiligheid organiseren* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). “*Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*” is het uitgangspunt zodat er voor burgers een zichtbaar en voor het publiek toegankelijk adequaat reagerend politie- en justitieapparaat is. Dit uitgangspunt is vormgegeven door de komst van het Veiligheidshuis.

Het Veiligheidshuis zou een voorziening moeten zijn waarbinnen diverse partners in de veiligheidsketen zoals gemeenten (Bureau Jeugdzorg, leerplichtzaken), (jeugd)reclassering,

Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Slachtofferhulp, politie, Justitie en verslavingszorginstellingen ketengeoriënteerd kunnen samenwerken. Er is gekozen om de samenwerking te richten op drie kernthema's: jeugd, veelplegers en huiselijk geweld. Door te 'ontschotten', door wijzigingen in de werkprocessen, door de registratiesystemen op elkaar af te stemmen en door vraaggestuurd te werken, willen deze partijen risicojongeren behoeden voor een criminele carrière of er voor zorgen dat zij weer op een goede manier terugkeren in de maatschappij (Kamerstukken 2004/05). Om die reden is ook de nazorg na detentie belangrijk. Dat gebeurt door ook medewerkers vanuit de zorg zitting te laten nemen in het Veiligheidshuis. Deze medewerkers hebben dan ook een belangrijke taak bij de aanpak van veelplegers, doordat met de opvang getracht wordt recidive te voorkomen.

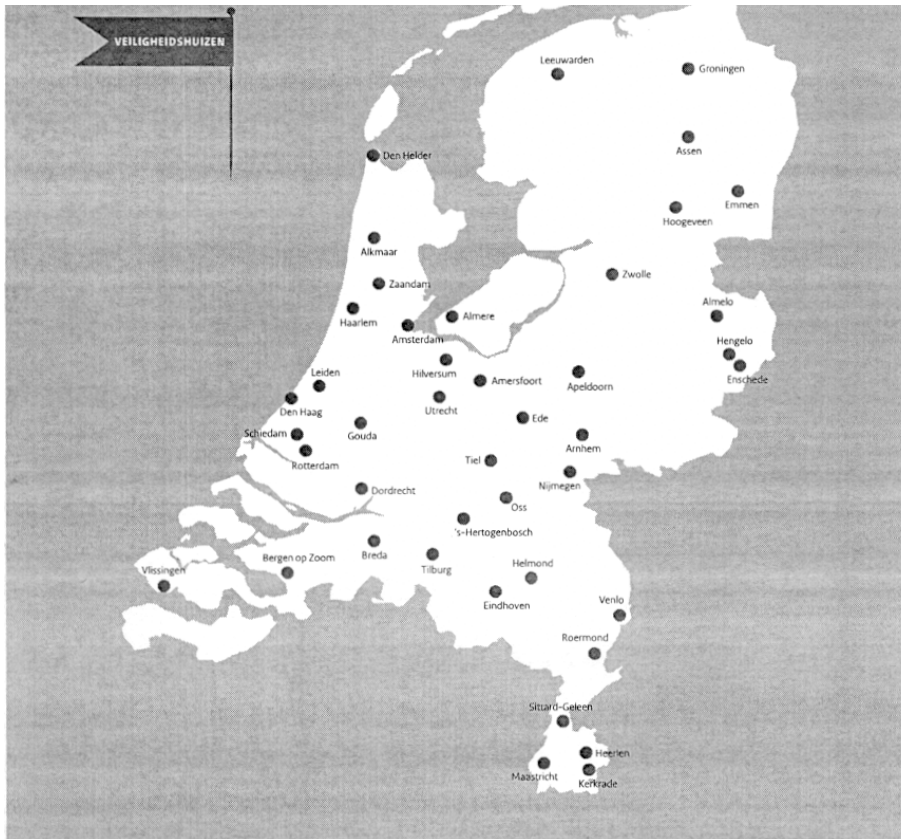
De aanpak binnen het Veiligheidshuis kenmerkt zich door drie elementen:

- persoonsgericht
- trajectmatig, en
- ketensamenwerking.

Het gaat echter niet alleen om de persoon. Veiligheidshuizen zijn breed samengestelde samenwerkingsverbanden met een proactieve aanpak die daarnaast ook is gericht op gebieden en problemen. Met andere woorden: de gehele omgeving wordt betrokken bij de aanpak, waaronder het gezin, de school en de groepen waarin een betrokkene verkeert. Op basis daarvan wordt een plan van aanpak gemaakt. Behalve afstemming in de strafrechtketen, betekent het ook dat er verbanden worden gelegd met bestuurlijke trajecten (preventie en nazorg) en de zorgtrajecten (met name in de geestelijke gezondheidszorg).

1.3 Naar een landelijk dekkend netwerk

In 2007 werd het inmiddels afgeronde veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* omgezet in het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* (Kamerstukken 2007/08). In dat project wordt als streven genoemd dat aan het einde van de kabinetsperiode (2010) de omvang van criminaliteit en overlast met 25% moet zijn verminderd ten opzichte van 2002. De aanpak van risicojongeren speelt daarbij een belangrijke rol. In de brief bij dit Kamerstuk die op 6 november 2007 naar de Tweede Kamer is gestuurd, werd aangekondigd dat in 2008 en 2009 het aantal Veiligheidshuizen zou worden uitgebreid, zodat er uiterlijk 2009 sprake was van een landelijk dekkend netwerk van 45 Veiligheidshuizen. Dat streven werd gehaald op 7 december 2009 toen in Hilversum, Tiel en Purmerend de laatste drie Veiligheidshuizen werden geopend.



Figuur 1. “Veiligheidshuizen in Nederland” (Ministerie van Justitie 2009)

Om te komen tot een landelijke dekking, werden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Veiligheidshuizen dienden vooral daar te worden opgezet waar de lokale criminaliteits- en overlastproblematiek zich leende voor een integrale, persoonsgerichte aanpak, waarbij zorg, preventie, repressie en nazorg op elkaar worden afgestemd. Leidende thema’s daarbij zijn: huiselijk geweld, veelplegers en jeugd. Omdat dergelijke problematiek zich veelal in de grote steden manifesteert, werd in eerste instantie aansluiting gezocht bij de grote steden.
- De Veiligheidshuizen moesten een regionale functie vervullen en een afgebakend gebied beslaan. In meerdere Veiligheidshuizen gebeurt dit al. Voorbeelden hiervan zijn de Veiligheidshuizen in Noord-Brabant, Zuid-Limburg, Groningen, Friesland en Drenthe en de ketenunits in Amsterdam. In 2010 en 2011 wordt deze regionale functie ook bevorderd in gebieden waar ze momenteel nog niet is gerealiseerd. Zo kunnen uiteindelijk alle gemeenten gebruik maken van de diensten van een Veiligheidshuis.

Het is niet de bedoeling om het streven naar een landelijk dekkend netwerk vergezeld te laten gaan van een uniforme blauwdruk voor de wijze waarop de Veiligheidshuizen zouden moeten worden opgezet en wat ze zouden moeten doen (Kamerstukken 2007/08b). De kracht van de bestaande Veiligheidshuizen is immers dat ze op lokaal en regionaal niveau van de grond zijn

gekomen en daardoor zijn toegesneden op de specifieke lokale situatie. Dit blijft het uitgangspunt bij de borging en verdere intensivering van de Veiligheidshuizen. Wel is het de bedoeling dat bij de opzet van nieuwe Veiligheidshuizen zoveel mogelijk voortgebouwd wordt op reeds bestaande samenwerkingsverbanden en de “best practices” die in de bestaande Veiligheidshuizen de afgelopen periode hebben geleid tot een succesvolle samenwerking tussen de verschillende partners in het Veiligheidshuis.

1.4 Eerste evaluaties van Veiligheidshuizen

In dit deel zullen de geraadpleegde evaluaties, de resultaten en de conclusies van die evaluaties aan bod komen.

1.4.1 De evaluaties

In 2008 verscheen een eerste evaluatie onder de titel *Evaluatie Justitie in de buurt nieuwe stijl, Verbindende netwerken in de Veiligheidshuizen* (WODC, 2008). Het onderzoeksrapport geeft een eerste beeld van het functioneren van de Veiligheidshuizen. Daarbij kan worden opgemerkt dat de meeste Veiligheidshuizen op dat moment pas kort operationeel zijn. Het onderzoeksrapport heeft daarom, volgens de onderzoekers, vooral de functie van een ‘o-meting’ gekregen. Als het landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen is gerealiseerd zal een vervolgevaluatie worden gehouden. Aangezien de vervolgevaluatie nog niet is gerealiseerd, zullen we hier ingaan op enkele aspecten van de zogenaamde o-meting, waaronder de punten van tevredenheid, de risico’s en de projecten die de risico’s moeten verkleinen en beheersen, en de voorwaarden hoe een Veiligheidshuis moet werken.

Uit het onderzoek komt onder andere naar voren dat de tevredenheid over de samenwerking en de integrale persoonsgerichte aanpak in de Veiligheidshuizen groot is. De belangrijkste redenen die door partners worden genoemd zijn het werken in één fysieke ruimte, waardoor de lijnen tussen de verschillende bij een casus betrokken partijen kort zijn. Bij bijna alle Veiligheidshuizen krijgt de samenwerking daarom ook vorm in één fysieke locatie. Deze samenwerking zorgt ervoor dat medewerkers gemakkelijk bij elkaar kunnen binnenlopen, elkaar beter leren kennen, elkaar vertrouwen en meer informatie delen. Daardoor worden er in de casusoverleggen beter afgestemde trajecten ontwikkeld en spreekt men elkaar meer aan op de gemaakte afspraken. Daarnaast worden door deze wijze van samenwerken de doorlooptijden verkort. In de Veiligheidshuizen wordt snel, gericht en op basis van meer volledige informatie over de (individuele) casus samengewerkt, aldus de partners.

Een belangrijke voorwaarde is dat in de casusoverleggen vooral professionals werken, die een aanpak bedenken vanuit gewenste effecten, in plaats vanuit de regels van de eigen organisaties. Dit gebeurt in ieder geval voor de thema's jeugd, veelplegers en huiselijk geweld. Daarnaast worden in een aantal Veiligheidshuizen ook andere thema's behandeld zoals drugsgelateerde problematiek en de groepsaanpak. De nazorg van ex-gedetineerden krijgt in steeds meer Veiligheidshuizen vorm, zo blijkt uit de o-meting.

Uit het onderzoek komen ook een aantal risicofactoren naar voren. De eerste factor betreft het onvoldoende gericht zijn op de problemen. Bij de start lijken de Veiligheidshuizen geen zicht op de omvang en de aard van de problemen te hebben, waardoor minder goed vastgesteld kan worden wie men wanneer nodig heeft bij het aanpakken daarvan. De tweede factor is het ontbreken van registratiesystemen, waardoor de interventies en resultaten amper gemonitord worden. Ook zijn de systemen nog niet toegerust om managementinformatie te genereren. Een derde factor is de medewerking van de verschillende partners. Het risico van onrechtmatige gegevensuitwisseling speelt vooral bij het betrekken van gemeentelijke instellingen bij nazorg en detentie. Een vierde factor is de afhankelijkheid van personen. De professionals zetten zich voor 200% in, maar zij vormen daardoor ook een kwetsbaarheid indien zij met hun werkzaamheden stoppen of overgeplaatst worden.

Ondanks deze risicofactoren blijkt uit de evaluatie dat de Veiligheidshuizen een duidelijke plek hebben gekregen in de bestrijding van criminaliteit en overlast. Hoewel veel Veiligheidshuizen op dit moment nog maar kort operationeel zijn, is het duidelijk dat er al veel positieve resultaten zijn te vinden, met name in de samenwerking en het ontwikkelen van gerichte trajecten in individuele gevallen. Er is meer afstemming tussen justitiepartners en zorgpartners. Naar verwachting zal in 2010 een vervolgevaluatie worden uitgevoerd. Hierin zal vooral aandacht worden besteed aan de resultaten die in de Veiligheidshuizen worden behaald.

Inmiddels zijn er projecten opgezet om de hiervoor genoemde risico's te verkleinen en te beheersen. Een ervan zijn de landelijke bijeenkomsten die worden georganiseerd waarbij coördinatoren van Veiligheidshuizen elkaar ontmoeten en ervaringen delen. Tijdens deze bijeenkomsten worden ervaringen uitgewisseld op het gebied van financiën, registratiesystemen, monitoring en onderzoeken die in een aantal Veiligheidshuizen plaatsvinden. Daarnaast hebben de bijeenkomsten een functie in het opbouwen en versterken van de netwerken tussen de coördinatoren. Ook wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om tot een landelijk registratiesysteem voor Veiligheidshuizen te komen, het

zogenoeten Generiek Casus Overleg Systeem, later Generiek Casusoverleg Ondersteunend Systeem (GCOS) genoemd. Naast de al lopende projecten zal een onderling verbonden auditsysteem ontwikkeld worden en zullen de Veiligheidshuizen ondersteund worden bij het formuleren van concrete en meetbare doelen en het monitoren hiervan. Daarbij wordt aangesloten op bestaande monitoren zoals de monitor veelplegers en de recidivemonitor. Verder wordt het geheel ondersteund door een landelijke Stuurgroep Veiligheidshuizen onder meer op het gebied van ICT, met name op de gebieden van de digitale klantenkaart en de evaluatie¹.

Sinds maart 2009 is een landelijke website, namelijk www.veiligheidshuizen.nl, operationeel. Deze website bevat naast een algemeen deel, een besloten deel voor de Veiligheidshuizen. Op dit besloten deel kan men kennis en ervaringen met elkaar uitwisselen door het beschikbaar stellen van verschillende documenten zoals privacyprotocollen, samenwerkingsconvenanten, proces- en projectbeschrijvingen. Ook biedt het besloten deel de mogelijkheid van een forum, waarin Veiligheidshuizen elkaar kunnen bevragen en discussies kunnen voeren.

1.4.2 Conclusies uit en resultaten van de evaluaties

Uit de eerste evaluatie trekt de regering de conclusie dat het beleid Justitie in de buurt-nieuwe stijl, dat ten grondslag ligt aan de ontwikkeling van Veiligheidshuizen, zich laat kenmerken als een *open* beleidskader. In dat beleidskader is in feite de enige afbakening dat de thematiek gericht is op de bestrijding van overlast en criminaliteit. Dat impliceert dat de thema's zeer divers kunnen zijn en dat is terug te vinden in de praktijk. Zo noemden de 17 Veiligheidshuizen die bij het onderzoek waren betrokken maar liefst 93 verschillende thema's. De inhoud wordt slechts in beperkte mate afgebakend en stelt slechts een aantal voorwaarden. Een van de voorwaarden is bijvoorbeeld dat de aanpak gericht moet zijn op een specifiek probleem, bijvoorbeeld huiselijk geweld, jeugdcriminaliteit of veelplegers, oftewel problemen die te maken hebben met criminaliteit en/of overlast. Een tweede voorwaarde is dat het thema zich moet richten op samenwerkingsverbanden tussen justitie- en zorgpartners en gemeentelijke en bestuurlijke partners. Afhankelijk van de thematiek kunnen veel partners betrokken zijn bij het casusoverleg. Een derde voorwaarde is dat gewerkt wordt vanuit één locatie, waar de partners één of meer dagen per week aanwezig zijn. Daardoor is het mogelijk de lokale aanpak van criminaliteit en overlast verder en op maat te versterken. Verschillende lokale netwerken zijn en worden binnen het Veiligheidshuis met elkaar verbonden.

Een aantal Veiligheidshuizen is bezig met het inzichtelijk maken van de resultaten. Mede daardoor komt uit de Tweede Voortgangsrapportage een positief beeld naar voren (Ministerie van Justitie en BZK 2009). Aan dat rapport ontleen we de volgende resultaten.

Uit de cijfers die op dat moment bekend zijn blijkt dat veelplegers die vanuit het Veiligheidshuis een maatwerktraject hebben gekregen minder vaak recidiveren én minder delicten plegen.

In Midden-Limburg bleek op basis van de politieregistratie dat 35% van de veelplegers die in het Veiligheidshuis behandeld zijn in 2008 geen strafbare feiten pleegden. Daarnaast bleken de veelplegers 31% minder delicten te plegen ten opzichte van 2006 en 2007. Bij jeugdige veelplegers was het delictgedrag met 32% afgenomen. In Midden-Limburg namen overlast en diefstal af met respectievelijk 7% en 16%.

Ook in Maastricht bleek dat de geprioriteerde doelgroepen die een persoonsgerichte aanpak vanuit het Veiligheidshuis kregen minder vaak in aanraking met de politie kwamen; 56% van de geprioriteerden was niet meer met de politie in aanraking gekomen sinds gestart is met de persoonsgerichte aanpak.

In Tilburg is gebleken dat er over de periode 2000-2008 een daling was van 51% van het aantal jongeren tot 18 jaar dat opnieuw een delict pleegde nadat bij het Veiligheidshuis een plan van aanpak was gemaakt. Sinds 2006 daalde het aantal Tilburgse jeugdverdachten en het aantal jeugdige “first offenders” (iemand met een blanco strafblad die voor het eerst met de politie in aanraking komt). Het totale aantal veelplegers in Tilburg daalde van 390 in 2006 naar 314 in 2009. In Tilburg zijn de doorlooptijden in de afhandeling van zaken door de samenwerking in het Veiligheidshuis sterk verkort.

Ook de eerste resultaten van het Veiligheidshuis in Enschede zijn positief. Een wetenschappelijke monitor laat zien dat over de periode 2005-2007 het aantal gepleegde misdrijven door de aldaar gevolgde veelplegers met 49% is gedaald.

In Friesland zit inmiddels 40% van de veelplegers in detentie of in een hulpverleningstraject. In de Tweede Voortgangsrapportage wordt eveneens toegezegd dat de Tweede Kamer op basis van de dan uitgevoerde evaluatie eind 2010 meer informatie zal geven over de resultaten van de Veiligheidshuizen op dat moment.

1.5 Relaties met andere initiatieven

Het Veiligheidshuis is niet het enige initiatief dat is ontwikkeld om de veiligheid te vergroten. Zo zijn er Zorg- en Adviesteams (ZAT), Centra voor Jeugd en gezin (CJG), het Bureau Jeugdzorg, Het Elektronisch Kind Dossier (EKD) en de Verwijsindex Risicojongeren (VIR). We behandelen in dit deel de relatie tussen deze initiatieven.

1.5.1 Het Veiligheidshuis en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de Verwijsindex Risicojeugd (VIR)

Het meest vaak en uitgebreid komt in relevante Kamerstukken de relatie met het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) aan de orde, met name als het gaat om de vraag waarom dit

centrum geen deel uitmaakt van het Veiligheidshuis (Kamerstukken, 2008/09a). In haar antwoord geeft de regering aan dat het CJG primair is gericht op preventie voor *alle* jeugdigen. Laagdrempeligheid staat daarbij voorop (Kamerstukken 2008/09b). Aangezien het om alle jongeren gaat *kunnen* ze geen deel uitmaken van het Veiligheidshuis, omdat slechts een paar procent van alle jongeren behoort tot de doelgroep van het Veiligheidshuis, namelijk degenen die verdachte zijn van strafbare feiten. Er is echter wel sprake van een hechte samenwerking, met name wanneer een jongere ontspoord of dreigt te ontsporen.

Naar de mening van de regering is er een grote samenhang tussen voorzieningen als het CJG, het Veiligheidshuis, het elektronisch kinddossier voor de jeugdgezondheidszorg en de verwijfsindex risicjongeren. Het grote aantal initiatieven dat de jeugd als doelgroep heeft baart de Tweede Kamer zorgen. Gevreesd wordt dat daardoor de afstemming steeds moeilijker wordt. Projecten kunnen gezamenlijk worden opgepakt, waarbij de verwijfsindex een belangrijk instrument is dat de samenwerking stroomlijnt en faciliteert. De verwijfsindex is immers bedoeld om in één oogopslag te zien welke andere partijen bij een casus zijn betrokken. De verwijfsindex verschilt naar de mening van de bewindslieden daarom in belangrijke mate met die van het Veiligheidshuis. De verwijfsindex heeft nadrukkelijk *geen* handhavingsdoelstelling in zich, terwijl in het Veiligheidshuis instanties als het Openbaar Ministerie, de politie, reclassering, Bureau Jeugdzorg en de leerplichtambtenaar samen zitten om te voorkomen dat jeugdigen recidiveren, en dus wel een handhavingsdoel heeft (Kamerstukken 2008/09a). Geconcludeerd kan worden dat er een samenhang bestaat tussen de twee initiatieven, maar dat uiterste zorg geboden is bij de afstemming en de uitwisseling gezien de verschillende doelstellingen ervan.

Bijna alle instanties van het Veiligheidshuis zijn echter wel betrokken bij de verwijfsindex en kunnen dan ook een melding doen aan die verwijfsindex. Op deze manier worden verbindingen gelegd tussen de gebruikers van het Veiligheidshuis en de verwijfsindex, uitgaande van het feit dat er rekening wordt gehouden met het doel van de verwijfsindex, namelijk de hulp, zorg of bijsturing ten behoeve van jeugdigen op gang te brengen en te ondersteunen. De Wet verwijfsindex (Wijziging van de *Wet* op de jeugdzorg in verband met de introductie van een *verwijfsindex*) regelt onder meer het gebruik van de verwijfsindex als instrument voor het melden (door meldingsbevoegden “aan te wijzen”) van jeugdigen die een bepaald risico lopen en die vallen onder de gemeentelijke regie. De bedoeling van de verwijfsindex is het bieden van een instrument aan (de) ‘professional(s)’ om snel op de hoogte te worden gebracht van elkaars betrokkenheid bij een jeugdige. Ook al is vantevoren afstemming geweest met partners van beide initiatieven dan nog is zorgvuldigheid geboden

gezien de nauwe betrokkenheid van professionals bij beide initiatieven en de verschillende doelen.

1.5.2 Het Veiligheidshuis en het Elektronisch Kinddossier (EKD)

Alle kinderen van 0 tot 19 jaar die bij de jeugdgezondheidszorg komen krijgen vanaf juli 2010 een digitaal dossier jeugdgezondheidszorg. Dit dossier bevat gegevens over de gezondheid en ontwikkeling van een kind. Ieder kind dat in contact is geweest met de jeugdgezondheidszorg, bijvoorbeeld het consultatiebureau of de schoolarts, heeft een papieren dossier. Voordeel van een digitaal dossier is dat het beter overdraagbaar is binnen de jeugdgezondheidszorg². Wat betreft het EKD is één van de risico's in relatie met het Veiligheidshuis het ontbreken van voldoende waarborgen die moeten voorkomen dat informatie uit het EKD onrechtmatig wordt uitgewisseld met een partner van het Veiligheidshuis. Naar de mening van de regering valt dat risico mee, er kan immers vanuit het EKD nooit *automatisch* informatie worden uitgewisseld met een partner van het veiligheidshuis, zoals een Bureau Jeugdzorg of wie dan ook, aangezien het EKD geen systeem is dat bedoeld is om informatie uit te wisselen. Of professionals informatie uit het dossier mogen uitwisselen met bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg, is afhankelijk van de wet- en regelgeving op basis waarvan de bedoelde professionals kunnen handelen. Professionals moeten bijvoorbeeld aangemerkt zijn als meldingsbevoegd. Het dossier van de jeugdgezondheidszorg is daarnaast te beschouwen als een medisch dossier en hierop zijn de regels van de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGB0) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing. Slechts de professional van de jeugdgezondheidszorg die direct bij de behandeling van het kind is betrokken heeft toegang tot het dossier. Naast de bevoegdheid om te mogen melden is het dan ook nodig om de regels omtrent het medisch beroepsgeheim en de noodzakelijkheid om te melden in acht te nemen.

1.6 Veiligheidshuizen en privacy

Ondanks, of mogelijk dankzij, de overtuiging dat Veiligheidshuizen een belangrijke rol vervullen in de bestrijding van overlast en criminaliteit, hebben veel Kamerleden hun bezorgdheid uitgesproken over de normen en praktijken (?) ter bescherming van persoonsgegevens. Dat is voor de regering een reden geweest om een speciale Commissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer in te stellen (Kamerstukken 2007/08) Deze commissie heeft bij haar werk ook de vraag betrokken welke informatie wel en niet met wie mag worden uitgewisseld.

Naar de mening van de regering wordt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gezien als een onderdeel van de bescherming van de veiligheid (Kamerstukken 2007/08a). Het

waarborgen van ‘veiligheid’ heeft als resultaat dat de burger zich vrij kan bewegen en zich beschermd voelt tegen externe bedreiging. In de beeldvorming en in het publieke debat staan de begrippen echter ook vaak tegenover elkaar. Zo blijkt in de praktijk dat voor sommige veiligheidspartners de uitwisseling van persoonsgegevens als een knelpunt in de samenwerking wordt gezien. Het knelpunt heeft met name betrekking op de onduidelijkheid welke informatie wel of niet mag worden uitgewisseld. Om die onduidelijkheid weg te nemen zijn er modelconvenanten opgesteld, zoals bijvoorbeeld het modelconvenant ‘veelplegers’ en het modelconvenant “Justitieel Casus Overleg”³. De convenanten zijn bedoeld om invulling te geven aan de wijze waarop persoonsgegevens onderling mogen worden uitgewisseld in het geval van veelplegers en jeugd. Ook wordt in de convenanten aangegeven welke rechten de betrokkenen hebben met betrekking tot deze gegevens. Het is de bedoeling dat er een (landelijk) kader-convenant komt waarin een overzicht van de juridische mogelijkheden om gegevens uit te wisselen per partner en per onderwerp wordt vastgelegd.⁴

Daarnaast is er veel discussie over de registratie van etniciteit. De Commissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer heeft in haar advies “Gewoon Doen” (BZK/JUS, 2009) onder meer gezegd dat zij zich niet uit spreekt over de wenselijkheid van registratie van etniciteit, omdat dat een politieke afweging is. Wel adviseert de commissie de zes criteria te hanteren bij een beslissing hierover. De commissie adviseert daarbij een onderscheid te maken tussen registratie voor beleidsinformatie en registratie voor individuele gevallen.

We zullen in dit deel wat meer ingaan op de verwerking van etniciteit, aangezien de discussie nauw met het onderwerp privacy samenhangt. De Tweede Kamerleden Sterk en Dijsselbloem dienden in dat kader een motie in (Kamerstukken 2008/09f). Zij constateerden dat bepaalde problemen specifieke etnische groepen in deze samenleving treffen. Door het registreren van etniciteit kunnen specifieke risico’s sneller in beeld worden gebracht, waardoor gerichte actie kan worden ondernomen. Zij verzoeken de regering bij hun onderzoek naar nut en noodzaak van etnische registratie de mogelijke uitbreiding van de verwijzindex te betrekken.

Registratie van deze gegevens kan, aldus de regering, van belang zijn in het kader van het genereren van beleidsinformatie, bij het verlenen van zorg en hulpverlening en bij bestrijding van criminaliteit en overlast die in bepaalde gevallen bij sommige etnische groeperingen groter zijn dan bij andere groepen (Kamerstukken 2009/10a). Dit onderwerp verdient daarom apart de aandacht, vooral omdat het met name speelt op lokaal niveau, waar partijen als gemeenten, politie, welzijnsorganisaties, regionale meld- en coördinatiefuncties, Openbaar Ministerie, jeugdzorg en anderen samenwerken en geconfronteerd worden met groepen van bepaalde etnische afkomst. Het is echter duidelijk dat niet zonder meer tot

registratie van deze gegevens kan worden overgegaan. Om die reden is er een verkenning onder gemeenten gehouden en is gevraagd of zij gegevens over etnische herkomst verwerken en hoe groot daaraan de behoefte is. Het beeld is dat gemeenten zeer verschillend met deze gegevens omgaan⁵. Bij de behandeling van de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de voortgangsrapportage programma Veilige Publieke Taak (Kamerstukken 2009-10b) wordt de problematiek van etnische registratie wederom aan de orde gesteld. Tijdens dat Algemeen Overleg zegt minister Ter Horst toe dat het kabinet binnenkort met een brief over registratie en etniciteit zal komen. Deze toezegging wordt herhaald bij de behandeling van de wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg in verband met de invoering van de verwijzingsindex risicojongeren (Kamerstuk 2009-10c). Nadat het onderzoek van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) bij de Rotterdamse Deel Gemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA) is afgerond zal het nieuwe kabinet de Tweede Kamer nader informeren over registratie en etniciteit. Benadrukt wordt dat registratie van deze gegevens in de verwijzingsindex technisch niet mogelijk is en onder het huidige wettelijke kader ook niet is toegestaan. Dat wordt ook vastgelegd in de Nota van Toelichting bij dat Besluit (Staatsblad 2010, 302). Door de kabinetscrisis in het voorjaar 2010 heeft het kabinet haar belofte met betrekking tot nieuwe informatie over etnische registratie geen gestand kunnen doen.

Inmiddels is in april 2010 een onderzoek over dit onderwerp van het CBP afgerond (CBP, 2010). Het CBP onderzocht de verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/etniciteit in DOSA. DOSA is een netwerk in de deelgemeente Charlois dat onder strakke regie van de gemeente Rotterdam de professionele ondersteuning van jongeren van 0 tot 23 coördineert. DOSA, werkt met een deelgemeentelijk regisseur die signalen over jongeren krijgt, deze registreert en contact legt met een instantie die verantwoordelijk is voor de aanpak van de jongere in kwestie. Voor de daarvoor door Charlois aangedragen doeleinden kon geen beroep worden gedaan op artikel 18, onder b van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Dat artikellid ziet immers op het toekennen aan personen uit een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep van een bevoorrechte positie. Daarvan is hier in het geheel geen sprake. Ten behoeve van overlastbestrijding en/of handhaving van de openbare orde kan op dat artikel dus geen beroep worden gedaan. Evenmin kan, met uitzondering van de uitdrukkelijke toestemming, op andere artikelen uit de Wbp een beroep worden gedaan. De verwerking van deze gegevens door Charlois wordt door het CBP als onrechtmatig beoordeeld.

1.7 Conclusies

Geconstateerd kan worden dat, ondanks de zorgen op bepaalde aspecten, Veiligheidshuizen op zeer ruime schaal ondersteuning hebben gekregen van de Tweede Kamer. Vanaf de

overgang van Justitie in de Buurt naar het JIB-stadskantoor valt bij alle debatten over bestrijding van overlast en criminaliteit het woord Veiligheidshuis. Deze ondersteuning blijkt ook uit de instemming die wordt getoond met de uitbreiding naar een landelijk dekkend netwerk. Ook de evaluaties en voortgangsrapportages mogen zich in een grote belangstelling verheugen. Het uitgangspunt is de bestrijding van overlast en criminaliteit. Het bepalen van de *soort* overlast of criminaliteit die bestreden moet worden, wordt aan het Veiligheidshuis overgelaten. Er zijn ook gemeenschappelijke thema's zoals jeugdcriminaliteit, veelplegers en huiselijk geweld. Ook met betrekking tot de manier waarop gepoogd wordt deze te bestrijden hebben de Veiligheidshuizen relatief veel vrijheid, al staat de persoonsgerichte aanpak middels het (justitieel) casusoverleg centraal. Voor de invulling en borging van de werkwijze worden door het ministerie van Justitie modellen aangedragen, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten. Controle op de manier hoe deze verder worden ingevuld vindt amper plaats. Met andere woorden de speelruimte voor de afzonderlijke Veiligheidshuizen is groot.

Dat de Tweede Kamer de vinger aan de pols houdt blijkt uit de kritische opmerkingen die zijn gemaakt over de onderlinge afstemming met andere initiatieven en over de bescherming van persoonsgegevens. Bij dat laatste onderdeel klinkt vooral de vrees voor te veel nadruk op de bescherming van persoonsgegevens en dat dat wel eens ten koste zou kunnen gaan van de bestrijding van overlast en criminaliteit. Dat geldt in het bijzonder voor de registratie van etniciteit, waarover nog steeds onduidelijkheid bestaat. Het CBP oordeelt dat deze registratie op grond van de Wbp voor de aangegeven doeleinden, te weten bestrijding van overlast en criminaliteit, onrechtmatig moet worden geacht. De Commissie Brouwer, die onderzoek deed naar de bescherming van veiligheid en privacy, acht het onderscheid tussen registratie ten behoeve van beleidsdoeleinden en individuele doeleinden gewenst. Er lijkt een behoefte te ontstaan naar de heldere randvoorwaarden waarbinnen gegevens omtrent etniciteit mogen worden geregistreerd. De overheid zegt toe binnenkort met een brief te komen waarin wordt ingegaan op nut en noodzakelijkheid van een dergelijke registratie. Het schrijven van die brief wordt echter overgelaten aan het nieuwe kabinet.

Noten

- 1 www.veiligheidshuizen.nl.
- 2 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/digitaal-dossier-jeugdgezondheidszorg-ekd>
- 3 www.justitie.nl/helpdeskprivacy.
- 4 www.justitie.nl/helpdeskprivacy.
- 5 Voor zover kon worden nagegaan is deze Verkenning niet openbaar gemaakt.

2 VEILIGHEIDSHUIS: VARIANTEN, OPZET, DOEL EN UITGANGSPUNTEN

In dit hoofdstuk komen de doelen en doelgroepen van de verschillende soorten Veiligheidshuizen aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op hoe de Veiligheidshuizen omgaan met informatie-uitwisseling. Afgesloten wordt met een overzicht van punten die gezien kunnen worden als een meerwaarde voor de huidige aanpak, gevolgd door een aantal verbeterpunten zoals die worden genoemd in verschillende relevante bronnen.

2.1 Inleiding

Sinds de JIB's veranderd zijn in JIB-nieuwe stijl of Veiligheidshuis is er zeer veel over dit onderwerp geschreven en gepubliceerd. Via de website www.Veiligheidshuizen.nl, de Veiligheidskrant en een uitgebreide brochure *Veiligheidshuizen, Naar een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen* (Ministerie van Justitie en BZK 2008) kan een ieder informatie tot zich nemen over dit onderwerp. Daarnaast verscheen in 2008 een Quickscan Veiligheidshuizen (COT 2008), waarin nader werd ingegaan op de organisatorische randvoorwaarden voor het goed functioneren van het Veiligheidshuis en op de wijze waarop de gemeenten invulling geven aan hun regierol. Ook is er, zoals we in het eerste hoofdstuk zagen, een uitvoerige *Evaluatie Justitie in de buurt nieuwe stijl* gehouden (WODC, 2008). Daarnaast is gebruik gemaakt van de publicatie *Samen effectief, De praktijk als inspiratie* (Ministerie van Justitie 2009) en de brochure *Veiligheidshuizen, Achtergronden, doelstellingen, borging en verdere ontwikkeling* (Ministerie van Justitie en BZK 2010). Zij vormen, samen met de gesprekken die zijn gevoerd, de bron voor dit hoofdstuk, waarin in algemene zin op het instituut Veiligheidshuizen wordt ingegaan.

Er zal in dit hoofdstuk worden gestart met het aangeven van het doel en de opzet van Veiligheidshuizen. Zowel de gemeenschappelijke kenmerken als de verschillen zullen aan bod komen. Daaruit wordt duidelijk dat het Veiligheidshuis niet bestaat, maar dat er drie varianten zijn, al dan niet met tussenvormen, die in elkaar overlopen. Verschillen zijn er met name voor wat betreft de aard en het aantal van de partners die bij de opzet zijn betrokken, terwijl informatie-uitwisseling juist weer een gemeenschappelijk kenmerk is. Op beide onderdelen zullen we apart ingaan. Ook zal bij het tweede onderwerp, namelijk informatie-uitwisseling, aandacht worden besteed aan de mate van automatisering. In de vorm van concluderende opmerkingen wordt de meerwaarde van het Veiligheidshuis ten opzichte van het JIB-kantoor aangegeven, waarbij er ook enkele kritische opmerkingen worden geplaatst bij de huidige stand van zaken.

2.2 Doel en opzet

In de literatuur zoals die hiervoor reeds is genoemd, worden veel verschillende definities van het fenomeen ‘Veiligheidshuis’ gevonden. Voor een deel hangt dat samen met de varianten die straks zullen worden genoemd. Wij hanteren de omschrijving van een Veiligheidshuis zoals die is gegeven op de website www.veiligheidshuizen.nl:

Een Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband van verschillende ketenpartners dat zich richt op het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. In een Veiligheidshuis werken instanties op één locatie samen aan opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening. De ketenpartners 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. Men gaat dadergericht, gebiedsgericht en probleemgericht te werk.

Deze algemene omschrijving doet recht aan de verscheidenheid die binnen de Veiligheidshuizen valt te onderkennen. Het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement concludeert in haar Quickscan terecht dat hét Veiligheidshuis niet bestaat (COT 2008, 45). Na de bestudering van 23 Veiligheidshuizen constateren de onderzoekers van COT: “Veiligheidshuizen zijn er in verschillende soorten en maten. Ook is het Veiligheidshuis niet uniek. Verschillende initiatieven kunnen onder de noemer ‘Veiligheidshuis’ worden geschaard”. Momenteel geldt die verscheidenheid nog steeds of mogelijk nog sterker omdat het onderscheid tussen de Veiligheidshuizen mede wordt bepaald door de fase waarin de ontwikkeling van dat Veiligheidshuis zich bevindt. Sommige Veiligheidshuizen bestaan al enkele jaren, andere nog maar enkele maanden of een jaar. Het is echter ook nooit de bedoeling geweest om een voorbeeldstructuur te maken waaraan alle Veiligheidshuizen zouden moeten voldoen. In diverse beleidsstukken wordt immers aangegeven dat het landelijk dekkend netwerk geen uniforme blauwdruk wil zijn voor de wijze waarop de Veiligheidshuizen zouden moeten worden opgezet en wat ze zouden moeten doen. De kracht van de Veiligheidshuizen is dat ze op lokaal niveau van de grond zijn gekomen en daardoor zijn toegesneden op de specifieke lokale situatie. Dit blijft ook het uitgangspunt bij de borging en verdere intensivering van de Veiligheidshuizen. Wel wordt bij de opzet van nieuwe Veiligheidshuizen, zoals we eerder zagen, zoveel mogelijk voortgebouwd op reeds bestaande samenwerkingsverbanden en zogenaamde “best practices”. Dat heeft in de bestaande Veiligheidshuizen de afgelopen periode geleid tot een succesvolle samenwerking tussen de verschillende partners.

Het gegeven dat het Veiligheidshuis niet bestaat wil echter niet zeggen dat er geen gemeenschappelijke kenmerken zijn. In de reeds genoemde Quickscan worden er vier genoemd: de drie kernthema’s (veelplegers, huiselijk geweld en risicojeugd), de

probleemgeoriënteerde benaderingswijze, de integrale aanpak en de deelnemende kernpartners.

Wat betreft de *kernthema's* heeft inmiddels een uitbreiding, of mogelijk beter, een nuancering plaatsgevonden. In veel Veiligheidshuizen gaat het niet alleen nog om de drie genoemde kernthema's, maar ook om extra thema's zoals ernstig overlastgevende gezinnen, probleemwijken en ex-gedetineerden. Inmiddels worden de volgende dadergroepen onderscheiden¹:

- meerderjarige veelplegers
- (jeugdige) veelplegers
- daders (en slachtoffers) van huiselijk geweld
- overige (ernstige) overlastgevende personen en gezinnen met politie- en justitiecontacten
- nazorg van ex-gedetineerden

“Kwam het enkele jaren geleden nog voor dat een ex-gedetineerde met de bekende blauwe vuilniszak en een treinkaartje op het station werd ‘gedumpt’, inmiddels staat de nazorg voor ex-gedetineerden vanuit het Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf stevig op poten. De resultaten zijn veelbelovend: ‘Onze detentierecidive ligt ver onder het landelijk gemiddelde.’”

Interview Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf in: Samen Effectief, De praktijk als inspiratie, blz. 41.

Op basis van deze onderwerpen, let wel: plaatselijk kunnen dat ook nog andere zijn, wordt het casusoverleg gevoerd, oftewel overleggen in een wisselende samenstelling. Op basis van een persoon of een buurt worden alle problemen en beschikbare informatie bij elkaar gebracht en wordt een plan van aanpak gemaakt. Voor het voorbeeld Utrecht verwijzen we in dat verband naar Bijlage I waar de aanpak en het casusoverleg van een aantal groepen met de daarbij betrokken partners wordt beschreven. De keuze voor een persoon (of buurt) is gebaseerd op een selectie van zogeheten geprioriteerde personen, oftewel personen die opvallend gedrag vertonen. Via een diagnose-instrument worden de personen ‘herkend’ en wordt daarvoor een maatwerkplan opgesteld. Daarbij wordt tevens aangegeven welke interventies nodig zijn. Cruciaal is dat alle relevante partijen bij het overleg aanwezig zijn, participeren en zich goed voorbereiden. Een tijdige agendering is hiervoor van groot belang. Dit houdt onder meer in dat eventuele plannen van aanpak (zorg- en hulpverleningsplannen) binnen de eigen organisatie worden opgesteld en dat mogelijk vooraf de casuïstiek met een

gedragsdeskundige wordt besproken. Tijdens het casusoverleg worden geen integrale gezamenlijke (zorg-)plannen geschreven, maar worden er afspraken gemaakt, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Deze afspraken geven inzicht in wat iedere partner zal bijdragen aan de oplossing van het probleem van de betreffende persoon. Bij afspraken op de persoon is het belangrijk zowel aandacht te besteden aan de directe acties (wat gaan we nu doen?), alsmede te bedenken wat de reactie zal zijn wanneer de betreffende persoon opnieuw de fout ingaat.

De *probleemgeoriënteerde aanpak* staat eveneens centraal en is gekoppeld aan hetzij een persoon, hetzij een buurt. Meerderjarige veelplegers, criminele jongeren en plegers van huiselijk geweld krijgen binnen een Veiligheidshuis een “persoonsgerichte aanpak”. Aan de hand van een individueel plan van aanpak, krijgt de verdachte een strafrechtelijke afdoening (een taakstraf, boete of gevangenisstraf) of een aanbod van hulpverlening en/of zorg. Soms een combinatie van deze twee, al dan niet met inzet van zogenaamde “dwang en drang”-maatregelen. Door bijvoorbeeld het huurrecht of de leerplicht creatief in te zetten, wordt de verdachte gedwongen hulp te accepteren. Bijvoorbeeld wanneer een verdachte de aangeboden hulp weigert, dan kan worden bekeken of het mogelijk is hem op basis van de leerplichtwet een opleiding te laten volgen of hem in samenwerking met de woningcorporatie op basis van het huurrecht, uit zijn huis te zetten.

Naast de persoonsgebonden aanpak, wordt binnen de Veiligheidshuizen vooral ook invulling gegeven aan de gebiedsgebonden aanpak. Dit houdt in dat op basis van de gebiedsscan wordt bepaald welke lokale projecten aandacht krijgen binnen de Veiligheidshuizen. Deze projecten hoeven niet voort te komen uit de gebiedsscan, maar kunnen zich ook ad-hoc aandienen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een bepaald incident binnen een bepaald gebied.

Een voorbeeld is de aanpak van overlastgevende en criminele jongeren in de stad Utrecht. Voor de wijken Ondiep en Kanaleneiland is scherp zicht op de overlastgevende en criminele jeugdgroepen aanwezig. De aanpak van deze groepen is enerzijds persoonsgebonden (zoals hierboven beschreven), maar richt zich daarnaast ook op het gebied, de wijk en het plein waar de jongeren zich ophouden. In deze totaalaanpak wordt ook het gezin betrokken, criminele gezinnen zijn in kaart gebracht en worden voorzien van een aanpak op maat.

Naast aandacht voor de verdachte, is er binnen veel Veiligheidshuizen ook aandacht voor het slachtoffer. Zo kan bijvoorbeeld Slachtofferhulp Nederland vanuit het Veiligheidshuis hulp

en zorg aan slachtoffers bieden door middel van informatievoorziening, schadebemiddeling, begeleiden bij het indienen van schriftelijke slachtofferverklaringen en het gebruikmaken van spreekrecht tijdens de zitting waar de verdachte moet voorkomen.

Van de vier gemeenschappelijke kenmerken is, vergeleken met JIB's oude stijl, de *integrale aanpak* wel het meest kenmerkend. In de brief *Veiligheid begint bij Voorkomen* (Kamerstukken 2007/08) is aangegeven, dat extra zal worden geïnvesteerd in de samenwerking tussen gemeente, jeugd- en zorginstellingen en politie en justitie in de aanpak van criminaliteit en overlast. Tevens is aangegeven dat gestimuleerd zal worden dat op lokaal niveau afspraken worden gemaakt over de aansluiting tussen de op te richten Centra voor Jeugd en Gezin, Zorg- en Adviesteams op scholen en de Veiligheidshuizen.

Deze afspraken hebben er toe geleid dat de verbinding tussen lokaal bestuur, zorg- en strafrechtketen, inclusief slachtofferzorg centraal staat (*deelnemende kernpartners*). In de integrale Veiligheidshuizen is sprake van een netwerkstructuur. Verschillende netwerken uit de bestuurlijke instellingen, de strafrechtelijke instellingen en de zorginstellingen werken samen in de aanpak van criminaliteit en overlast. Het betreft netwerken in fysieke zin. Men pleegt overleg, loopt bij elkaar naar binnen, en werkt gezamenlijk aan een probleem. Om die reden vraagt netwerkstructuur om flexibiliteit aangezien overleggen per soort van probleem kunnen verschillen. Netwerken in de zin van een digitaal netwerk is slechts op enkele plaatsen gerealiseerd, zoals in Utrecht.

“Ook kan het zijn dat verschillende instanties, los van elkaar, al heel veel met iemand hebben geprobeerd, doch zonder blijvend succes. De kracht van dit concept, vanuit het Veiligheidshuis, is dat we een integrale aanpak kunnen bieden, op basis van een gedegen diagnostiek”, zegt Rob Verhagen, procesmanager multiproblematiek (vanuit OGGZ, Openbare Geestelijke Gezondheidszorg). “De cliënt staat daarbij centraal: wat zijn de problemen, op welke leefgebieden? Wat moet er allemaal gebeuren en welke instantie neemt welk deel voor haar rekening? Dat leggen we vast in een integraal plan, waarvoor alle betrokken instanties *gezamenlijk* verantwoordelijk zijn.”

Interview Veiligheidshuis Maastricht, in Samen Effectief, De praktijk als inspiratie, blz. 26.

Een relatief nieuw kenmerk, althans niet genoemd als gemeenschappelijk kenmerk, is de rol van de ketenmanager. Hij of zij speelt een centrale rol bij het casusoverleg. Hij of zij heeft, in

samenwerking met eventueel de nazorg-coördinator, de taak alle betrokken justitieorganisaties, de politie, zorginstellingen en gemeentelijke diensten zodanig aan elkaar te verbinden dat het net rond bijvoorbeeld de veelpleger zich sluit. De persoonsgebonden aanpak van jeugd en veelplegers heeft een sterke invloed op de veiligheid in de wijk, met name als de aanpak van deze personen gekoppeld wordt aan de gebiedsgerichte interventies in de wijken. In deze koppeling speelt de ketenmanager van het Veiligheidshuis een kernrol. De ketenmanager verbindt namelijk de activiteiten van de wijkmanagers van de gemeente aan de preventieve en repressieve activiteiten in het Veiligheidshuis. Om dit alles vorm en inhoud te kunnen geven wordt er naar gestreefd dat alle partners ook fysiek op één plaats aanwezig zijn.

2.3 Varianten en doelgroepen

Er zijn in de loop van de tijd drie varianten te onderscheiden in de wijze waarop de Veiligheidshuizen georganiseerd zijn.

2.3.1 Sectoraal Veiligheidshuis

In deze variant is de focus van het beleid vooral gericht op de partners in de strafrecht-justitieketen. Het type zorgpartners betrokken bij deze Veiligheidshuizen is vooral de reclassering: één van de kernpartners in de justitieketen. Het gaat bij sectorale Veiligheidshuizen bijna uitsluitend om de JIB's die onder het beleid Justitie in de Buurt oude stijl opgezet zijn en als zodanig verder zijn gegaan onder het beleid Justitie in de Buurt-nieuwe stijl.

Er wordt in het sectorale Veiligheidshuis vooral gewerkt aan de drie hoofdthema's, (jeugdcriminaliteit, veelplegers en huiselijk geweld) aangevuld met lokale thema's gericht op het verminderen van overlast. De aanpak kenmerkt zich doordat deze vooral gericht is op repressie. Een ander kenmerk van deze variant is dat het Veiligheidshuis zich vooral richt op een deelgebied binnen een gemeente. De regie over de Veiligheidshuizen ligt in deze variant uitsluitend bij het Openbaar Ministerie. Het primaire doel is met name het verkorten van de doorlooptijden.

In het Evaluatierapport (WODC, 2008, blz. 104) wordt aangegeven dat deze variant per 1 januari 2009 niet meer voorkomt en is opgegaan in de volgende variant.

2.3.2 Intersectoraal Veiligheidshuis

De focus van het beleid van het intersectoraal Veiligheidshuis is met name het samenwerken tussen justitie- en zorgpartners. De zorgpartners komen bij een intersectoraal Veiligheidshuis

niet alleen uit de justitieketen. Deze Veiligheidshuizen richten zich op lokale en regionale zorgpartners zoals het maatschappelijk werk en de geestelijke gezondheidszorg. Deze variant kenmerkt zich, doordat er vooral vanuit de drie hoofdthema's gewerkt wordt. Het justitieel casusoverleg (JCO) is dé werkwijze waarbij zowel de justitiepartners als de zorgpartners betrokken zijn. Zij werken samen om te komen tot een persoonsgerichte aanpak. Meestal is er sprake van gedeelde regie: het Openbaar Ministerie voert regie over de strafrechtsketen en de gemeente over de lokale zorgketen. Maar bij deze variant komt het ook voor dat de gemeente of het Openbaar Ministerie alleen de regie heeft over het Veiligheidshuis. Kenmerkend is dat de geografische reikwijdte varieert van minimaal één gemeente tot aan een arrondissement. De Veiligheidshuizen in deze variant formuleren de doelen vooral op het niveau van het verminderen van de recidive. Binnen deze variant van een intersectoraal Veiligheidshuis zijn er twee subvarianten te onderscheiden. Dit hangt met name samen met het aantal betrokken (lokale) zorgpartners.

Er is een subvariant die "*intersectoraal basis*" wordt genoemd: deze kenmerkt zich doordat met circa zeven tot tien verschillende partners wordt samengewerkt. Dit zijn naast de partners in de justitieketen de kernpartners in de zorg (onder andere Bureau Jeugdzorg, gemeente). In de andere subvariant "*intersectoraal plus*" zijn naast de partners in de justitieketen beduidend meer verschillende partners betrokken namelijk 13 tot 22 verschillende partners. In deze subvariant zijn er meer lokale (zorg)partners betrokken zoals de GGZ, GGD, de gemeentelijke dienst Werk en Inkomen en de woningbouwcoöperaties. Dat komt onder andere doordat het thema nazorg vaker door deze Veiligheidshuizen geadopteerd is. Bij het thema nazorg zijn meer lokale zorgpartners en andere lokale partners betrokken.

2.3.3 Integraal Veiligheidshuis

In het beleid van het integraal Veiligheidshuis ligt de focus op het maken van verbindingen (fysiek en digitaal) tussen strafrecht, zorg, toezicht en bestuurlijke handhaving. De Veiligheidshuizen streven naar een integraal, lokaal veiligheidsbeleid. Een integraal Veiligheidshuis kenmerkt zich doordat de gemeente de regie heeft. Het Openbaar Ministerie behoudt de regie over de strafrechtsketen, maar dit is slechts een onderdeel van de integrale aanpak van het veiligheidsbeleid in deze Veiligheidshuizen.

Er komen bij deze variant veel lokale veiligheidsthema's voor: van woonoverlast, zorgwekkende zorgvermijders, coffeeshopbeleid tot aan de leefbaarheid in de zogenaamde Vogelaarwijken (Prachtwijken). Voor de drie hoofdthema's is er een justitieel casusoverleg. Naast een persoonsgerichte aanpak voor deze drie hoofdthema's is er ook sprake van een gebiedsgerichte aanpak. Voor de andere lokale veiligheidsthema's is er een casusoverleg tussen partners. Justitiepartners nemen niet per definitie deel aan dit casusoverleg. Dat

hangt af van de aard van het lokale thema. In de beleidsplannen van de gemeenten wordt het Veiligheidshuis gerelateerd aan het verbeteren van de veiligheid van de burger.

2.3.4 Overgang van de ene variant naar de andere

In de praktijk blijken Veiligheidshuizen zich te ontwikkelen van de ene variant naar de andere. Het lijkt erop dat deze overgang te maken heeft met de ontwikkeling die de Veiligheidshuizen doormaken. In de beginperiode zijn bijna alle Veiligheidshuizen gestart met de sectorale basisvariant, maar in de loop van de tijd gaan zij samenwerken met andere zorgpartners en adopteren zij nieuwe, lokale veiligheidsthema's. Het aantal (zorg)partners waarmee zij gaan samenwerken, neemt vervolgens toe.

In eerste instantie blijft het justitieel casusoverleg de kern, maar vindt er wel meer differentiatie plaats in verschillende doelgroepen (meerplegers, actieve veelplegers, zeer actieve veelplegers) die bijvoorbeeld vallen onder het thema veelplegers. Een laatste fase in de ontwikkeling van de Veiligheidshuizen is het leggen van verbanden tussen strafrecht, zorg, toezicht en bestuurlijke handhaving. Er ontstaat integraal en lokaal veiligheidsbeleid.

2.4 Partners

Het verschil tussen de veiligheidshuizen uit zich vooral ook in het *aantal* partners dat bij een overleg kan worden betrokken. Dat varieert van 10 tot ruim 20 in alle mogelijke combinaties. Er zijn lokaal verschillen als het gaat om de partners die in het Veiligheidshuis participeren. Dit heeft consequenties voor de samenstelling van het Veiligheidshuis, zoals uit de varianten al bleek. Ook de participatie van de justitiepartners verschilt. Een aantal organisaties participeert in alle Veiligheidshuizen: gemeenten, Openbaar Ministerie, politie, Raad voor de Kinderbescherming en reclasseringsorganisaties. Een aantal organisaties is (nog) niet in alle Veiligheidshuizen vertegenwoordigd: Halt, bureau Slachtofferhulp en Dienst Justitiële Inrichtingen. Daarnaast geeft een aantal Veiligheidshuizen aan dat partners als Algemeen Maatschappelijk Werk, Bureau Jeugdzorg en GGZ – ook wel de zorgpartners c.q. hulpverleningsinstellingen – ontbreken. Een voorbeeld van welke partijen die mogelijk bij een Veiligheidshuis kunnen zijn betrokken:

<p>Advies en Steunpunt Huiselijk geweld Ambulante Forensische Psychiatrie Noord Nederland Bureau Jeugdzorg Groningen De Groninger gemeenten Elker</p>

Halt Noord-Nederland
 Het Poortje Jeugdinrichtingen
 Leger des Heils, afd. jeugdzorg & reclassering
 Lentis
 Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
 Openbaar Ministerie Groningen
 P.I. Ter Apel
 Raad voor de Kinderbescherming
 Reclassering Noord Nederland
 Regiopolitie Groningen
 Stichting Slachtofferhulp Noord Nederland
 Verslavingszorg Noord Nederland

Bron: Veiligheidshuis Groningen

2.5 Informatie-uitwisseling

Informatie-uitwisseling is een belangrijk kenmerk van Veiligheidshuizen. Overdracht van persoonlijke informatie vindt plaats tussen de verschillende betrokken organisaties. In het casuoverleg wordt informatie uitgewisseld en (minimaal) opgeslagen over verdachten en andere personen. In de Quick Scan (COT 2008: 34) wordt geconstateerd: “Op dit moment is er geen uniform informatieregistratie-systeem voor Veiligheidshuizen. Dat betekent dat Veiligheidshuizen op verschillende manieren informatie registreren. Het ene Veiligheidshuis gebruikt daarvoor een eenvoudig ‘excel-bestand’, andere huizen, bijvoorbeeld in Noord-Brabant, maken gebruik van een speciaal voor het Veiligheidshuis ontwikkelde personenindex (PIX-systeem), het Veiligheidshuis Utrecht maakt gebruik van COos (het Casuïstiek Overleg ondersteunend systeem).”

Dat beeld wordt bevestigd door het Evaluatieonderzoek (WODC 2008: 106) waar de ontwikkeling van een beter geautomatiseerd informatiesysteem als een belangrijk verbeterpunt wordt genoemd.

Het beeld dat de meeste Veiligheidshuizen met een eigen systeem of met meerdere systemen moeten werken geldt nog steeds en wordt bevestigd in de brochure die door GCOS is verspreid (GCOS 2010). Daarin wordt geconstateerd dat de huidige praktijk nog een grote diversiteit aan (ICT-)systemen kent die niet goed (landelijk) samenwerken.

Dat is ook onze ervaring. Sommige (met name de onlangs geopende) Veiligheidshuizen zijn nog zoekende naar een geschikt geautomatiseerd systeem. Daarnaast hebben de meeste partners die aangesloten zijn bij een Veiligheidshuis hun eigen registratiesysteem waarin informatie over bepaalde personen is vastgelegd (ook wel het bronsysteem genoemd). De vastlegging binnen het Veiligheidshuis betreft meestal de afspraken die de organisaties maken over individuele trajecten en de verwijzing naar die bronsystemen. Afspraken over het uitwisselen van welke informatie aan wie worden vastgelegd in een protocol. Bijna alle Veiligheidshuizen ontwikkelen hun eigen protocol. Daarbij wordt wel gekeken hoe andere Veiligheidshuizen dit hebben gedaan. Zo is bijvoorbeeld door het ministerie van Justitie een algemene privacyhandreiking voor Veiligheidshuizen ontwikkeld, inclusief een modelprotocol. Dit is gebaseerd op ervaringen binnen Veiligheidshuizen (Ministerie van Justitie en BZK 2009).

Topic View is een gloednieuw informatiesysteem, ooit ontwikkeld voor terreur en later voor overvallen. De Ketenunit Zuid gebruikt het zoekprogramma sinds september [2009, red.] - en als eerste in Nederland - om actief informatie op te sporen over de Van Wougroep. “Topic View is uniek”, zegt Remko de Boer, districtscoördinator veelplegers. “Het geeft ons iedere dag alle informatie uit alle politiebesteden. Niet alleen uit officiële stukken, maar ook uit Wordbestanden die de politie even snel heeft ingevoerd.” Topic View bevat ook “zachte informatie”. “Iemand rijdt in een dure auto, maar het gezin heeft schulden. Vroeger zouden we iets aan de schulden doen. Nu gaan we op zoek naar de illegale financieringsbron. Een informatiespecialist verwerkt de informatie en op basis daarvan zetten we een informatieopdracht uit.”

Interview Veiligheidshuis Amsterdam, in Samen Effectief, De praktijk als inspiratie, blz. 15.

Het algemene beeld dat uit de hiervoor genoemde publicaties prijst is dat binnen de Veiligheidshuizen registratiesystemen die informatie geven over het proces en verbindingen kunnen leggen met de bronsystemen om informatie uit te wisselen, nogal divers van opzet zijn. Een werkgroep heeft onderzoek gedaan naar de verschillende systemen en de behoefte aan een uniform doelgroepensysteem.² Aan de hand van hun onderzoek zullen door de Stuurgroep voorstellen worden gedaan voor de ontwikkeling van een landelijke systeem. Daarbij wordt wel uitgegaan van de lokale behoefte, aansluitend bij de plaatselijke overlast en criminaliteit. Ook wordt gekeken hoe de relatie tot de ontwikkeling van JCO-support is, dat staat voor het landelijk Justitiesysteem ten behoeve van de doelgroep jeugd.

Inmiddels is er een project gestart om te komen tot een Generiek Casusondersteunend Systeem (GCOS). Dit systeem heeft tot doel om de Veiligheidshuizen te ondersteunen bij het registreren van gezamenlijke informatie tussen de partners,. De ondersteuning ziet met name op de casusoverleggen en het genereren van relevante managementinformatie. Zo zal het systeem bijvoorbeeld gebruikt worden voor agendering, vastleggen van de afspraken en het aangeven van de actiepunten. Er wordt aangesloten op bestaande bronsystemen van de diverse actoren. In een aantal pilots (Tilburg, Utrecht/Amersfoort, Ede en Limburg (Roermond en Maastricht) wordt vanaf begin november 2010 een start gemaakt met het ontwikkelen van dit generieke systeem. Deze pilots duren drie maanden en beperken zich tot de justitiële casusoverleggen. Samen met andere Veiligheidshuizen zal het systeem in de loop van 2011 verder ontwikkeld worden. Er is nadrukkelijk voor gekozen om een systeem te ontwikkelen dat aanvullend is op bestaande systemen, aansluit bij de behoeften van de Veiligheidshuizen waardoor er meer eenduidigheid in de wijze waarop de Veiligheidshuizen registreren zal ontstaan (Ministerie van Justitie en BZK 2009).

In de hiervoor genoemde brochure (GCOS 2010) worden de uitgangspunten nog eens op een rij gezet. Uitgangspunt is de ervaring bij de Veiligheidshuizen, waarbij gebruik wordt gemaakt van diverse bronsystemen die niet of nauwelijks bij elkaar aansluiten en die leiden tot beheerslasten en verdubbeling van de gegevens. Het GCOS moet hiervoor een oplossing bieden en zal het casusoverleg ondersteunen bij het delen van de juiste en actuele informatie. Ietwat ronkend wordt gesteld dat met behoud van alle goede zaken van de huidige systemen wordt gekomen tot een systeem dat alle samenwerking aan kan. Via kleine stapjes wordt het totaal gerealiseerd. Het systeem is uitdrukkelijk bedoeld als aanvullend op de bestaande systemen als de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), de Verwijsindex Risico's Jongeren (VIR), de Verwijsindex Personen (VIP) en Justitiële Documentatie Online (JD-Online). Uit deze bronbestanden wordt de informatie opgehaald die nodig is voor het casusoverleg. Het GCOS is een vorm van werkondersteuning bij de regie, het overleg, de monitoring en de afsluiting. Het is uitdrukkelijk niet bedoeld als een centrale database, maar slechts aanvullend op de eigen primaire systemen van de betrokken ketenpartners. Toch zullen sommige delen van de bronbestanden opgaan in GCOS. In dat verband worden genoemd: JCO-support, ICTK Viadesk, COBOS, ICT Nazorg Jeugd, MIB/COOS, Pix, Jeugdketen referentiearchitectuur en Progris herijking strafketen informatiearchitectuur. In de pilots is hier echter nog geen sprake van. In GCOS zal voorlopig geen inhoudelijke informatie worden opgeslagen. De nadruk ligt op ondersteuning van het overleg, de afspraken die zijn gemaakt en de controle of die afspraken door zowel de partners als de jongeren die het betreft worden nagekomen.

2.6 Meerwaarde en verbeterpunten

In het theoretische kader zoals hiervoor is geschetst is een aantal aspecten genoemd dat de meerwaarde van het Veiligheidshuis beschrijft. Ook worden enkele verbeterpunten genoemd. Zij komen na de meerwaarde aan bod.

Een eerste meerwaarde ten opzichte van de oudere JIB-kantoren die met de uitrol van een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen wordt beoogd is dat Veiligheidshuizen functioneren als informatieknooppunt, te vergelijken met een verwijzindex. Daardoor worden er zogenaamde ketendossiers opgebouwd. Preventie, repressie en (na)zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor individuele gevallen (casusoverleg), maar ook voor groepen (bijvoorbeeld overlastgevende of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden.

De tweede meerwaarde is gelegen in het feit dat het Veiligheidshuis verschillende ketenpartners onder hetzelfde dak huisvest en zij zo gemakkelijker informatie met elkaar kunnen delen. Ketenpartners zijn daarnaast in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Er zullen immers sneller maatregelen genomen worden die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis. Het onderlinge vertrouwen wordt bevorderd doordat men elkaar en elkaars organisaties beter leert kennen. Er ontstaat ook meer zicht op wat er wel en niet gebeurt.

Als derde meerwaarde geldt dat de integrale aanpak door een gezamenlijk casusoverleg rondom een cliënt en daarmee de kwaliteit van de persoonsgebonden aanpak wordt verhoogd. Voorstelbaar is dat de partners dan beter bekend zijn met elkaars mogelijkheden tot interventie en het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Snelheid en efficiency nemen toe door de gezamenlijke aanpak in het Veiligheidshuis. Het benoemen van doelgroepen en het maken van afspraken geven de mogelijkheid om al van te voren trajecten af te spreken, die snel uitgevoerd kunnen worden als tegen de betrokken persoon proces-verbaal is opgemaakt.

Uit de diverse gesprekken die zijn gevoerd en uit de eerste evaluaties valt af te leiden dat de meerwaarde inderdaad in veel gevallen in de praktijk is terug te vinden. Tegelijkertijd valt op dat met name de informatie-uitwisseling nog verre van ideaal is. Het werd dan ook als eerste verbeterpunt genoemd. Voor een belangrijk deel lijkt dat het gevolg van een gebrekkige en verschillende automatisering, waardoor de uitwisseling tussen de Veiligheidshuizen niet optimaal is. Weliswaar wordt in sommige plaatsen gewerkt aan een systeem van verwijzindexen, maar ook deze bereiken niet dat Veiligheidshuizen onderling van elkaars

cliënten op de hoogte kunnen worden gesteld. Het gevolg is dat personen die van de ene regio naar de andere verhuizen, of van de ene stad naar de andere, soms buiten beeld kunnen raken. In een enkel geval wordt dat ondervangen door in het convenant aandacht te besteden aan het onderwerp ‘verhuizen’.

Een tweede verbeterpunt uit de Evaluatie (WODC, 2008) betreft merkwaardigerwijs de samenwerking, dat toch ook als meerwaarde wordt beschouwd. De verbetering heeft betrekking op de verdere ontschotting en het nemen van verantwoordelijkheid voor de aanpak. Er wordt nog te veel vanuit de eigen positie geredeneerd.

In hoeverre deze verbeterpunten ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd zal uit de evaluatie van 2010 moeten blijken. Deze heeft, mede door de kabinetscrisis, nog niet plaatsgevonden.

“We worden nog wel eens verrast doordat iemand van wie we dachten dat hij vastzat, ineens weer een nieuw feit heeft gepleegd. De penitentiaire inrichting is er dan bijvoorbeeld nog niet aan toegekomen om in het Depan-systeem te vermelden dat die persoon weer vrij kwam, bijvoorbeeld omdat zijn voorlopige hechtenis is geschorst, of vanwege proefverlof. Met de inrichtingen hier in de regio zijn we nu in gesprek over het belang van consequent en tijdig melden in Depan. Dat is het aardige van een Veiligheidshuis: je spreekt elkaar makkelijker aan op wat nu nog niet goed loopt.”

Veiligheidshuis biedt beter zicht op zaken, in de Veiligheidskrant, nr. 1, november 2008, blz. 5.

Noten

- 1 www.Veiligheidshuizen.nl/achtergrond
- 2 www.veiligheidshuizen.nl.

3 ANALYSE EN BEGINSELEN

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een beschrijving in algemene zin gegeven van het Veiligheidshuis. Hoewel de constatering luidde dat het Veiligheidshuis niet bestaat, hebben we gezien dat er op lokaal niveau verschillen bestaan en hebben we geconstateerd dat de Veiligheidshuizen een aantal gemeenschappelijke kenmerken hebben. In het kader van het programma BIT willen we allereerst drie kenmerken naar voren halen en nader bespreken: Beleid (B), Informatie (I) en Technologie (T). Vervolgens zullen wij een antwoord geven op de vraag welke belangenafweging de overheid voor wat betreft Veiligheidshuizen heeft gemaakt met betrekking tot de beginselen die als het ware de schragen vormen waarop de relatie overheid-burger in de informatiesamenleving rust.

3.2 Beleid, Informatie en Technologie

In dit deel worden de drie thema's, namelijk Beleid, Informatie en Technologie afzonderlijk toegepast op het Veiligheidshuis.

3.2.1 Beleid

Het beleid met betrekking tot Veiligheidshuizen is in hoge mate bepaald door het regeringsbeleid in het kader van het programma "Veiligheid begint met Voorkomen". Dat beleid komt duidelijk tot uiting in het streven naar een landelijk dekkend netwerk van 45 Veiligheidshuizen. Daarnaast komt dat beleid tot uitdrukking in zowel de aanpak en thematiek als in de uitwerking daarvan. Centraal bij alle Veiligheidshuizen staat de aanpak van criminaliteit en overlast, waarbij in alle gevallen aandacht wordt besteed aan jeugd, huiselijk geweld en veelplegers. Daarnaast kunnen - afhankelijk van de plaatselijke of regionale situatie - meer onderwerpen aan de orde komen, zoals drugsoverlast, hardkernjongeren, prostitutie of hennepcultuur. Gemeenschappelijkheid is er ook wat betreft de uitwerking van aanpak en thematiek. Deze is, in tegenstelling tot de Justitie-in-de-Buurtkantoren, niet alleen gericht op repressie, maar vooral ook op preventie, bestuurlijke maatregelen en nazorg. Dat uit zich ook in de vorm waarin het overleg wordt gevoerd. Dat is casusgericht, waarbij de casus een persoon (dader) kan zijn, maar ook een gezin (huiselijk geweld) of een buurt. Kenmerkend is ook dat soms niet alleen de dader centraal staat, maar tevens het slachtoffer. Dit komt tot uitdrukking in het grote aantal partijen dat bij een casus kan zijn betrokken, in dit kader bijvoorbeeld ook Slachtofferhulp.

Wat betreft het beleid komt uit de Evaluatie (WODC 2008) duidelijk naar voren dat het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl (ook wel: Veiligheidshuis) geënt is op het beleid Justitie in de

Buurt oude stijl. De uitgangspunten zijn niet expliciet in beleidsdocumenten beschreven. Om die reden hebben de onderzoekers de beleidstheorie (oftewel het geheel van argumentaties en kennis die aan dit beleid ten grondslag ligt) gereconstrueerd op basis van notities van het Ministerie en interviews met sleutelfiguren. Daaruit kwamen de volgende onderdelen naar voren:

1. Vroegtijdig signaleren en interveniëren
2. Verbeteren van de doorlooptijden
3. Persoonsgerichte aanpak (daardoor minder recidive en minder overlast/ criminaliteit)
4. Zichtbaarheid van justitie
5. Verbeteren van de veiligheidsgevoelens van de burger

Van deze (gereconstrueerde) beleidsintenties wordt door de geïnterviewde Veiligheidshuizen uiteindelijk slechts de persoonsgerichte aanpak door iedereen onderschreven, uiteraard in combinatie met de bestrijding van overlast en criminaliteit. Met betrekking tot de wijze waarop dat gebeurt hebben de Veiligheidshuizen een hoge mate van autonomie.

3.2.2 Informatie

In het Veiligheidshuis is er sprake van wat genoemd wordt keteninformatisering, waarbij verschillende partijen informatie delen (Grijpink 1997). Hoewel Grijpink keteninformatisering vooral relateert aan een informatie-infrastructuur voor geautomatiseerde informatie-uitwisseling, kan zij ook van toepassing worden verklaard op niet-geautomatiseerde uitwisseling. Organisaties gebruiken immers niet langer slechts intern hun eigen gegevens, maar zijn ook bereid om deze met anderen te delen.

Keteninformatisering richt zich, aldus Grijpink, in het ideale geval vooral op ‘overzicht’ en minder op ‘inhoud’, omdat vooral het verwijzen, signaleren of verifiëren daarbij voorop staat. Dat beeld is inmiddels wel iets gewijzigd, omdat binnen een Veiligheidshuis niet alleen het feit dat de informatie *bestaat* belangrijk is, maar steeds meer ook de inhoud van de bronbestanden. Voor een goed casusoverleg is het immers noodzakelijk dat informatie wordt uitgewisseld tussen alle partijen, waarbij de hoeveelheid informatie varieert van enkel ‘dat’-informatie tot soms ook ‘wat’-informatie. Het uitgangspunt is daarbij het onderscheid te maken tussen kernpartners en schilpartners. De kernpartners zijn direct bij een probleem betrokken, de schilpartners slechts indirect. Voor beide geldt dat zij alleen de hoogstnoodzakelijke gegevens mogen uitwisselen. Bij de kernpartners kunnen die van inhoudelijke aard (binnenkantinformatie) zijn, bij schilpartners wordt tijdens een overleg alleen aangegeven *of* een persoon bij hun bekend is (buitenkantinformatie). Anders gezegd: bij ‘dat’-informatie beperkt de informatie zich tot het feit *dat* er een probleem is met betrekking tot een persoon of buurt, bij de ‘wat’-informatie wordt ook aangegeven *wat* er aan de hand is.

Beide vormen van informatie valt onder de werking van de Wbp (CBP 2007). Duidelijke richtlijnen over het gebruik van welke soort informatie ontbreekt bij het Veiligheidshuis en lijkt te worden aangepast aan de aard van de informatie die nodig is voor het casusoverleg dat plaatsvindt.

Om tot een succesvolle samenwerking te kunnen komen lijkt een *ketenbenadering*, zoals die binnen Veiligheidshuizen plaatsvindt, de eerste juiste aanzet. Aan die samenwerking zijn echter wel voorwaarden verbonden. In de eerste plaats vereist een succesvolle ketensamenwerking een duidelijk en dominant ketenprobleem. Het probleem kan niet (meer) door de afzonderlijke partners worden aangevlogen. Een dergelijke stevige voorwaarde lijkt nodig, aangezien samenwerking vaak resulteert in afhankelijkheid. We zien dat binnen het Veiligheidshuis de ketenbenadering lijkt te zijn ingericht als een som der delen. Partners lijken te zijn geselecteerd op zaken als een overeenkomstig doel, betrokkenheid bij criminaliteit, overlast en/of zorg voor risicojeugd. Waarom dat vaak –naast het bemoeilijken van het oplossen van het dominante ketenprobleem – geen passende oplossing biedt ligt simpelweg in het feit dat bepaalde verhoudingen tussen cliënt en partner in een groter verband in een ander licht komen te staan. De vertrouwelijke relatie tussen hulpverlener en patiënt zal een andere vorm krijgen wanneer de gegevens ook in een andere vorm, bijvoorbeeld door de verwijfsindex risicjongeren, worden uitgewisseld. De situatie wordt dan in een breder verband besproken, bijvoorbeeld met partners vanuit justitie. Het gevaar bestaat dat er met verkeerde vooronderstellingen wordt gewerkt. Eén ervan – in het kader van het Veiligheidshuis – zou kunnen zijn dat alleen met deze uitwisseling de criminaliteit terug kan worden gedrongen. Aan de andere kant zou het een afbrokkelend vertrouwen bij de hulpverlening op kunnen leveren, met alle gevolgen van dien. Gewaakt moet dus worden voor overschatte resultaten en onderschatte risico's.

Een tweede voorwaarde voor een succesvolle ketenbenadering is dat de samenwerking gestuurd moet worden door een partner met gezag. Hoewel de gemeente bij de integrale aanpak de regierol toebedeeld heeft gekregen, is van een effectieve regisseur niet in alle gevallen sprake. De lage organisatiegraad is daarvoor de meest elementaire reden. Uiteraard is soms een regionale aanpak veelbelovend, maar dan blijkt de rijksoverheid vervolgens een voor alle regio's uniforme aanpak (vergelijk GCOS, modelconvenanten) op te leggen. Daarmee kunnen kleinschalige successen gemakkelijk teniet worden gedaan. Daarnaast zien we dat er bij het Veiligheidshuis veel ruimte voor de invulling van ICT overgelaten wordt aan de partners, waardoor een wildgroei aan beleid en oplossingen is ontwikkeld.

3.2.3 Technologie

De diversiteit waarmee gebruik wordt gemaakt van informatietechnologie mag gerust opvallend genoemd worden. In het Veiligheidshuis Groningen heeft nagenoeg elk casusoverleg zijn eigen systeem. “JCO support” ondersteunt het casusoverleg jeugd. Op termijn zullen ook de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), reclassering, organisaties uit de zorg en gemeenten hierop worden aangesloten. Voor het casusoverleg Veelplegers wordt gebruik gemaakt van het ICT Ketendossier Veelplegers, ook wel VIADESK genoemd. Wat betreft de jongeren tot achttien jaar is het landelijk Cliënt Volgstelsel Jeugdcriminaliteit (CVS-JC) in gebruik. Met behulp van het systeem wordt informatie over jongeren met strafrechtelijke contacten bijeen gebracht. Verder wordt gebruik gemaakt van de Verwijsindex risicojongeren. Voor de nazorg van ex-gedetineerden is er het systeem Depan.

Als er al sprake is van een eigen systeem voor het Veiligheidshuis, dan gaat het niet zo zeer om de gedetailleerde informatie rondom een casus als wel om de gegevens die direct betrekking hebben op het casusoverleg en dan vooral als controlemiddel op de afspraken die worden gemaakt. Daarnaast verwerkt men eerder gegevens teneinde er managementinformatie uit te kunnen genereren dan informatie betreffende de individuele casus.

Ook in andere Veiligheidshuizen zijn dergelijke ervaringen op te tekenen, terwijl er ook in sommige, pas gestarte, Veiligheidshuizen van automatisering nog amper sprake is. De diversiteit van systemen was op landelijk niveau aanleiding om een generiek systeem te ontwikkelen: het GCOS. GCOS pretendeert echter niet een nieuw centraal systeem te zijn of te worden, maar kan worden gezien als een ondersteuning om gericht informatie aan bestaande systemen te onttrekken. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat in GCOS inhoudelijke informatie wordt opgeslagen, waardoor een centraal registratiesysteem zou ontstaan. De ketenpartners blijven verantwoordelijk voor hun deel van de informatie. GCOS is slechts ondersteunend voor wat betreft het casusoverleg en de afspraken die daar zijn gemaakt. Het systeem bevindt zich thans nog in een nog te pril stadium om te kunnen beoordelen of het hierin slaagt. Het streven gaat bovendien gepaard met een grote mate van vrijblijvendheid, waardoor sommige Veiligheidshuizen nu al te kennen hebben gegeven een voorkeur te hebben voor hun eigen of een ander, vaak minder duur systeem.

3.3 Beginselen

De black box-studie over de Veiligheidshuizen kan langs een aantal beginselen worden gelegd die bepalend zijn wat betreft de belangenafweging van de overheid. Dat is medebepalend om

vast te kunnen stellen of de dynamiek tussen de overheid en burger is veranderd. De beginselen die we hier op verzoek van de projectgroep BIT zullen behandelen zijn privacy, identiteit en identificatie, transparantie, accountability, keuzevrijheid, effectiviteit en efficiëntie, waarbij vooral de relatie zal worden gelegd naar de keteninformatisering die is toegepast op het Veiligheidshuis.

3.3.1 Privacy

Dat het beginsel Privacy in deze studie één van de belangrijkste beginselen is geworden, was te verwachten. Dit ligt voor een studie waarin het gebruik van informatie van een cliënt min of meer centraal staat, voor de hand. Dat privacy in de eerste plaats een juridisch begrip is, zoals sommigen veronderstellen, is naar onze mening en ook reeds geopperd door de Commissie-Brouwer een onjuist uitgangspunt. Als iets duidelijk uit deze studie blijkt, is dat privacy een *politiek* begrip is, gebaseerd op een belangenafweging. Zo schrijft Veiligheidshuis Groningen in de inleiding bij het (concept) privacyreglement: “(Partijen) realiseren zich dat gezocht moet worden naar een evenwicht tussen het belang van gegevensuitwisseling en het belang van de betrokkene bij waarborging van zijn of haar persoonlijke levenssfeer”. Bij Veiligheidshuizen gaat het steeds om de afweging van het belang van bestrijding van criminaliteit en overlast tegenover het belang van de privacy van de dader, diens omgeving en het slachtoffer. Dat blijkt ook uit het juridische kader waarin deze belangenafweging zijn vertaling heeft gevonden. Dat kader bestaat uit zoveel wet- en regelgeving, dat het onmogelijk is om deze in dit bestek uitgebreid te behandelen (zie het kader hieronder). We willen slechts kort op de vier belangrijkste wetten (Wbp, WGBO, Wet op de Jeugdzorg, Wpol) ingaan om duidelijk te maken dat toetsing aan dat kader verre van eenvoudig is.

Wet- en regelgeving ter bescherming van persoonsgegevens relevant in het kader van Veiligheidshuizen

Wet bescherming persoonsgegevens en tal van uitvoeringsbesluiten, zoals het Vrijstellingsbesluit

Wet en Besluit politiegegevens

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Wet op de jeugdzorg

Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst

Wet beroepen in de Gezondheidszorg

Wet collectieve preventie volksgezondheid

Wet algemene bepalingen burgerservicenummer

Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg

Penitentiaire Beginselenwet alsmede de Penitentiaire maatregelen

Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen

Kabinetsstandpunt Handleiding gegevensuitwisseling maatschappelijke opvang

Beroepscode van de Maatschappelijk Werkende

3.3.1.1 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) (Stb. 2000, 302) is een algemene wet met open normen die treffend het kenmerk van belangenafweging illustreren. Tevens blijkt uit de wet dat het begrip “verwerking van persoonsgegevens” ruim moet worden uitgelegd. De wet stelt in art. 1 immers dat alle handelingen van verzamelen tot en met de vernietiging van gegevens vallen onder deze wet. Onder alle handelingen dienen ook te worden verstaan: het kennis nemen van gegevens op een beeldscherm, door het meekijken over iemands schouder of het mondeling bekend maken van persoonsgegevens (CBP 2007). De Wbp is van toepassing op geautomatiseerde verwerkingen, maar ook op handmatige verwerkingen en op gegevens die zijn bestemd om in een bestand te worden opgenomen. Degenen die aansprakelijk kan worden gesteld voor het gebruik (en misbruik) wordt verantwoordelijke genoemd.

De basis van het recht op gegevensbescherming, een van de dimensies van het recht op privacy, is gelegen in het, -binnen bepaalde grenzen- zelf kunnen beschikken over wie welke gegevens van diegene mag verwerken. Het zijn deze grenzen, vooral maatschappelijke grenzen, die een belangenafweging noodzakelijk maken omdat noch het recht op privacy, noch de maatschappelijke noodzakelijkheid absoluut zijn. Zo mogen bijvoorbeeld op basis van in de wet genoemde gevallen zonder toestemming gegevens verwerkt worden (verwerken

op basis van een wettelijke grondslag). De persoonsgegevens mogen daarnaast alleen worden gebruikt voor een welbepaald omschreven doel. In een keten, waarin de individuele partnerdoelen kunnen veranderen naar een ketenbenadering, kan het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld anders zijn dan de doelen die later in gezamenlijkheid zijn vastgesteld.

Gekoppeld aan het doel geldt het verenigbaar gebruik, hetgeen wil zeggen dat de persoonsgegevens niet gebruikt mogen worden voor doeleinden die niet verenigbaar zijn met het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen. Voor het vaststellen van deze verenigbaarheid zijn in de wet vijf criteria genoemd die bij de toetsing gebruikt kunnen worden. Van verenigbaarheid is in elk geval geen sprake wanneer personen op grond van ambt of beroep gebonden zijn aan een geheimhoudingsplicht.

Er is een verbod op het verwerken van bijzondere gegevens. Bijzondere gegevens worden in de Wbp limitatief opgesomd. Daaronder vallen: persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag. Een uitzondering geldt voor die instanties voor wie dat gebruik bij wet is toegestaan. In het kader van het Veiligheidshuis zullen in meer of mindere mate strafrechtelijke gegevens, gezondheidsgegevens en rasgegevens worden verwerkt.

Onder strafrechtelijke gegevens worden zowel gegevens verstaan over veroordelingen en onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een verbod (harde gegevens) als verdenkingen (zachte gegevens). Gegevens omtrent de gezondheid zijn alle gegevens die de geestelijke of lichamelijke gezondheid van de betrokkene betreffen. Degene die de gegevens verwerkt kan een hulpverlener in de zin van de WGBö zijn en gehouden zijn aan de geheimhoudingsbepalingen die aldaar worden gesteld, maar ook op grond van een eigen geheimhoudingsplicht uit hoofde van het beroep. Gegevens omtrent ras omvatten afkomst, nationale of etnische afstamming. Verwerking (ook van foto's, waarvan het ras is af te leiden) is alleen toegestaan als dat gebeurt voor identificatiedoeleinden of - met extra waarborgen - in het kader van voorkeursbeleid.

3.3.1.2 Wet op de Jeugdzorg en Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst (wgbo)

Hoewel de Wet op de Jeugdzorg en de WGBö zien op verschillende actoren en aspecten van de hulpverlening regelen zij de gegevensuitwisseling volgens eenzelfde constructie. Om die reden worden zij hier gezamenlijk behandeld.

In principe regelen deze wetten in het bijzonder de geheimhoudingsplicht van hulpverleners ten aanzien van gegevens (zowel medisch als niet-medisch) van cliënten en patiënten. De hoofdregel is dat aan geen ander dan de cliënt of patiënt gegevens over hem worden verstrekt. Daarvoor is toestemming vereist. Indien de patiënt of cliënt onder de 12 jaar is, kan deze toestemming via de wettelijk vertegenwoordigers worden verkregen, is de patiënt ouder dan 12, maar jonger dan 16 jaar kan de toestemming zowel bij de jeugdige, als ook bij de wettelijk vertegenwoordigers verkregen worden. Is de patiënt of cliënt ouder dan 16 jaar kan hij, als hij in staat is zijn belangen zelf te behartigen, deze toestemming zelf geven. Verstrekking aan de wettelijk vertegenwoordiger zal ook – bij de jeugdige tussen 12 en 16 jaar – afgewogen moeten worden tegen het belang van de jeugdige. Het kan in sommige gevallen immers schadelijk zijn de gegevens met de wettelijk vertegenwoordigers (veelal ouders) te delen. De geheimhouding geldt ten aanzien van geneeskundige, hulpverlenende handelingen, maar ook ten aanzien van aanpalende handelingen zoals aan verpleging en administratie.

Geen toestemming is vereist als de verstrekking geschiedt aan andere hulpverleners – als deze behoren tot hetzelfde behandelteam – oftewel aan personen die rechtstreeks betrokken zijn bij de behandeling van de betrokkene. De toestemming mag hier dan worden verondersteld. Niet meer dan de noodzakelijke gegevens zullen mogen worden verstrekt. Dit zal per geval bekeken moeten worden. Verstrekking van het hele dossier is dan ook vaak niet toegestaan. Ook is verstrekking zonder toestemming toegestaan als deze voortvloeit uit een wettelijke plicht.

3.3.1.3 Wet politiegegevens (Wpol)

De Wet politiegegevens (Stb. 2007, 300) is een zelfstandige wet naast de Wbp. De wet is op 1 januari 2008 in werking getreden ter vervanging van de Wet politieregisters. Vergeleken met deze laatste wet is het verstrekkingenregime aanzienlijk versoepeld. Uitgangspunt blijft dat alle politiegegevens vallen onder de geheimhoudingsplicht, tenzij verstrekking op grond van de wet geoorloofd is. Daarmee is het zogeheten gesloten verstrekkingenregime gehandhaafd gebleven, maar zijn er meer situaties geschapen, waarbinnen verstrekking geoorloofd is. Relevant in dat verband is artikel 20 Wpol, waarin is bepaald dat politiegegevens verstrekt kunnen worden aan (lokale) samenwerkingsverbanden van de politie met personen en instanties, voor zover dat noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Daarbij kan het gaan om doeleinden als het handhaven van de openbare orde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Wat betreft de eis van noodzakelijkheid bepaalt de memorie van toelichting (Kamerstukken 2005/06) dat met dit criterium wordt bedoeld dat ingevolge de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit de noodzaak van verstrekking aan derden zwaarder dient te wegen dan het belang van de bescherming van de persoonlijke

levenssfeer van degene op wie de politiegegevens betrekking hebben. Even verderop worden als voorbeelden genoemd het belang van de bestrijding van jeugdcriminaliteit en de bestrijding van huiselijk geweld (Kamerstukken 2005/06a). Voorwaarde is wel dat wordt aangegeven ten behoeve van welk samenwerkingsverband de gegevens worden verstrekt, alsmede het doel waartoe het samenwerkingsverband is opgericht, welke gegevens worden verstrekt, de voorwaarden waaronder de gegevens worden verstrekt en de personen aan wie of de instanties waaraan de gegevens worden verstrekt. De derden die deze gegevens ontvangen zijn verplicht tot geheimhouding van die gegevens.

3.3.1.4 De wet en het Veiligheidshuis

Als we het hebben over de belangenafweging die de overheid in het geval van Veiligheidshuizen in het kader van privacy heeft gemaakt kan gesteld worden dat deze zeer legalistisch zijn: aangegeven wordt dat de verwerking van persoonsgegevens niet in strijd is met bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens. Daar waar een belangenafweging echt nodig is wordt verwezen naar bijvoorbeeld de Commissie-Brouwer daar waar het de registratie van etniciteit betreft of naar het CBP en de brief die 'binnenkort' hierover zal verschijnen. Erg duidelijk voor de praktijk is dat niet, omdat de praktijk zo geconfronteerd wordt met de open normen die een aparte belangenafweging vergen. In dat opzicht biedt de overheid de Veiligheidshuizen weinig steun en zekerheid bij de wijze waarop invulling aan die open normen moet worden gegeven.

Het toetsen of alle Veiligheidshuizen voldoen aan de voorwaarden van de hiervoor beschreven toepasselijke wet- en regelgeving op het gebied van bescherming van persoonsgegevens is complex. Niet alleen verschillen de Veiligheidshuizen onderling veel, ook het aantal (inmiddels 45) is te omvangrijk om een oordeel over ieder afzonderlijk te vellen. Dat geldt ook voor het grote aantal en de diversiteit van partners die bij een casusoverleg kunnen zijn betrokken en de veelheid aan regels die van toepassing kunnen zijn. Wij willen daarom volstaan met het maken van enkele kritische opmerkingen van meer algemene aard.

De eerste opmerking is dat het niet duidelijk is of, en in hoeverre, de Veiligheidshuizen een *eigen* registratie bijhouden. Uit de gesprekken die zijn gevoerd en de diverse gepubliceerde interviews komt een gevarieerd beeld naar voren. In een enkel geval wordt aangegeven dat binnen het Veiligheidshuis van iedere cliënt een persoonsdossier of digitale klantenkaart wordt aangelegd, dat persoonsgegevens, diagnoserapporten, een maatwerkplan en eventuele voortgangsrapportages bevat. In een ander geval wordt een complete opsomming van persoonsgegevens gegeven ten behoeve van een zogenaamd ketendossier, inclusief

strafvorderlijke gegevens, gegevens omtrent uitkeringen, gegevens omtrent woonsituatie, detentiegegevens en politie- en strafrechtelijke gegevens. Naast het beeld van een min of meer gecentraliseerde registratie met een aanzienlijke hoeveelheid gegevens zien we ook voorbeelden van een relatief eenvoudige registratie met alleen conclusies op grond van een casus en de afspraken die in dat verband zijn gemaakt. Het functioneel ontwerp van GCOS wekt de indruk dat zij aan laatstgenoemde voorbeeld de voorkeur geven, aangezien steeds gesproken wordt van *ondersteuning* ten behoeve van het casusoverleg. Hoe het ook zij, uit het openbaar register van het College bescherming persoonsgegevens¹ komen slechts twee meldingen voor, beide afkomstig van het Veiligheidshuis West Veluwe Vallei, die door de verantwoordelijke is gedaan. Zij hebben de melding gecombineerd met die van de gemeente Wageningen, de gemeente Ede en een UWV Werkbedrijf. Hoewel beide meldingen de indruk wekken betrekking te hebben op dezelfde verwerking, kan dat helaas niet precies worden vastgesteld vanwege de lage kwaliteit van de melding².

Een tweede opmerking betreft de convenanten. Bij het vraagstuk van de bescherming van persoonsgegevens wordt door veiligheidshuizen vaak aangegeven dat de zaken betreffende de bescherming van persoonsgegevens in orde zijn omdat een privacyconvenant is opgesteld. De convenanten zijn ondersteunend, zo is ook onze mening, en een hulpmiddel om een veilige gegevensuitwisseling mogelijk te maken. Bij bijna alle Veiligheidshuizen wordt daarvoor gebruik gemaakt van het model dat is opgesteld en beschikbaar gesteld door het ministerie van Justitie. Het gaat dan voornamelijk om een generiek model dat per veiligheidshuis nader moet worden ingevuld aan de hand van de situatie aldaar. In hoeverre dat op een juiste wijze heeft plaatsgevonden kan om de hierboven aangegeven redenen niet worden beoordeeld, ofschoon een aantal merkwaardige fouten erop wijst dat dit niet in alle gevallen even zorgvuldig is gebeurd. Het convenant wordt veelal ook gebruikt als zogenaamd contract voor alle deelnemers aan het samenwerkingsverband (als bedoeld in artikel 20 Wet politiegegevens). In aanvulling op de convenanten zijn soms aanvullende privacyreglementen opgesteld. Hoewel de opzet hiervan als zeer positief moet worden beoordeeld, moeten ook kanttekeningen worden geplaatst bij de invulling. Zo wordt in een reglement het CBP aangeduid als het Centraal Bureau Persoonsregistraties, terwijl natuurlijk het College bescherming persoonsgegevens wordt bedoeld. Opvallend zijn ook de herhaaldelijke verwijzingen naar artikel 22, vijfde lid, Wbp. In dat lid is aangegeven dat in aanvulling op strafrechtelijke gegevens ook andere bijzondere gegevens mogen worden verwerkt. Dat lijkt niet voldoende om de verwerking rechtmatig te laten geschieden, omdat er daarvoor eerst een grondslag voor de Veiligheidshuizen moet zijn om strafrechtelijke gegevens überhaupt ten behoeve van derden te mogen verwerken. Die grondslag is niet in alle gevallen even

duidelijk omschreven. Niet altijd is de verantwoordelijkheid voor de verwerking eenduidig vastgelegd, hetgeen een eis is volgens art. 1 Wbp.

Wat betreft de verstrekking door de vele (verschillende) partijen aan partners als politie en justitie wordt soms aangegeven dat deze zich beperkt tot zogeheten buitenkant informatie. Gelet op de doelstelling van een Veiligheidshuis kan betwijfeld worden of deze informatie zich hiertoe beperkt en of dat wel geoorloofd is. Onduidelijkheid is er ook met betrekking tot de keuze welke partijen bij het overleg of afhandeling betrokken worden. Naast de vele voor de hand liggende partijen worden ook partijen genoemd, waarvoor dit minder helder is, zoals Leger des Heils en kredietbanken. Ook van deze partijen zal steeds moeten worden aangegeven welke verstrekking noodzakelijk is en waarom dat geoorloofd is. In dat verband wordt soms een merkwaardige invulling gegeven aan het begrip ‘derde’, in de WBP omschreven als ieder, niet zijnde de betrokkene, de verantwoordelijke, de bewerker of enig persoon die onder rechtstreeks gezag van de verantwoordelijke of de bewerker gemachtigd is om persoonsgegevens te verwerken. Wanneer deze derde vervolgens in een convenant wordt omschreven als de partij die niet betrokken is bij de integrale persoonsgebonden aanpak, dan wordt vergeten dat deze partijen meestal ten opzichte van elkaar als derde moeten worden aangemerkt, waarbij het de vraag is of de verstrekking wel verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen.

Een derde opmerking betreft de positie van de betrokkene, zijnde de persoon die in het casusoverleg wordt besproken. Uit de diverse stukken wordt duidelijk dat ook gegevens verwerkt worden van andere personen: gezinsleden, vrienden, getuigen, slachtoffers en kinderen. Gezien de rol die zij spelen in het geheel moeten ook zij onzes inziens als betrokkenen worden aangemerkt. Er zal voor deze betrokkenen eveneens een grondslag voor verwerking moeten worden gevonden.

Een vierde opmerking betreft de naleving van de meldingsplicht. Uit het openbare meldingenregister van het CBP zou kunnen worden afgeleid dat slechts 1 van de 45 Veiligheidshuizen een melding heeft gedaan. Indien Veiligheidshuizen mogelijk twijfelen over het wel of niet vrijgesteld zijn van deze verplichting tot melden kan verwezen worden naar een uitspraak van het CBP. In 2005 heeft het CBP in een uitspraak inzake de Werkgroep Intimidatie in Den Bosch gewezen op de noodzaak van een melding, wanneer een Werkgroep opgaat in het Veiligheidshuis. “Het CBP ziet de melding van de gegevensverwerking inzake het Veiligheidshuis graag tegemoet.” (CBP 2005). In elk geval zal met betrekking tot de melding duidelijker geïnventariseerd moeten worden welke verwerkingen er zoal plaatsvinden, wie als verantwoordelijke optreedt en wanneer er gemeld moet worden.

Een vijfde opmerking betreft de nieuwe Wet politiegegevens waarbij op grond van artikel 20 meer ruimte geboden wordt aan de politie die nu de *noodzakelijke* gegevens beschikbaar mag stellen. Dit in tegenstelling tot het gesloten verstrekkingregime uit de vroegere Wet politieregisters. De voorwaarde voor uitwisseling is wel dat er een samenwerkingsverband is, waarin de doeleinden van het gebruik zijn vastgelegd. Ook artikel 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJG) (Stb. 2004, 315) biedt ruimte voor verstrekking van strafvorderlijke gegevens in het kader van de taken die door een Veiligheidshuis worden uitgeoefend. Deze verstrekking is nader uitgewerkt in de Aanwijzing wet justitiële en strafvorderlijk gegevens³. Op basis van die Aanwijzing wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de verstrekking aan een samenwerkingsverband, waarbij een apart bestand wordt gecreëerd én anderzijds de verstrekking aan afzonderlijke partners. De Wbp is alleen op de eerste situatie van toepassing. In die situatie is het vervolgens niet geoorloofd om deze gegevens verder te verstrekken. Gelet op het doel van de verwerking en de aard van de gegevens kan de vraag worden gesteld of in aanvulling op de melding bij het CBP in dat geval niet ook nog een voorafgaand onderzoek noodzakelijk is. Deze twijfel wordt gevoed door de behandeling van de wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens (Kamerstukken 2008/09d). Eén van de wijzigingen betreft artikel 22, vierde lid, het verbod om strafrechtelijke gegevens te verwerken ten behoeve van derden. Voorgesteld wordt om deze verwerking wel toe te staan wanneer het om verwerkingen gaat door of ten behoeve van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, voor zover de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak van de verantwoordelijke. In de memorie van toelichting (Kamerstukken 2008/09d) wordt met verwijzing naar artikel 20 Wpol en artikel 39f WJG aangegeven dat de gegevens weliswaar verstrekt mogen worden, maar dat verdere verstrekking verboden is. Dat wordt nu met de wetswijziging van de Wbp toegestaan.

Een zesde opmerking betreft het gebruik van persoonsnummers, in het bijzonder het Burgerservicenummer (BSN). Hoewel dat nummer door een aantal partijen op grond van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) mag worden gebruikt, is het zeer de vraag of dit voor alle genoemde partners is toegestaan. Ook de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg zal in die gevallen niet steeds uitkomst bieden omdat veel partners geen zorgaanbieder zijn zoals wordt bedoeld in die wet. Het gebruik van het BSN zal nog nader onderzocht moeten worden en heeft mogelijk consequenties voor de inrichting van GCOS.

Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de mogelijkheden tot doorbreking van het beroepsgeheim zoals dat met name geldt voor de verwerking van gegevens omtrent de gezondheid binnen het casusoverleg met partners uit de strafrechtketen. Het soms gebruikte

onderscheid tussen binnenkant en buitenkantgegevens biedt hier naar onze mening geen oplossing. Beide soorten informatie vallen onder de werking van de Wbp. Ook 'dat' informatie zijn immers persoonsgegevens waarop de privacywet- en regelgeving onverkort van toepassing is.

In een paar gevallen wordt voor de rechtmatige grondslag uitgegaan van de uitdrukkelijke toestemming (art. 8 onder a Wbp). De vraag is of dat een terechte grondslag is en of er wel gesproken kan worden van "op informatie berustende vrije wilsuiving". Ook binnen Veiligheidshuizen vraagt men zich dat kennelijk af omdat in enkele gevallen werd aangegeven dat indien de toestemming niet gegeven wordt, dan toch wordt overgegaan tot verstrekking indien de partij van oordeel is dat de verstrekking noodzakelijk is. Daarbij is de ernst van de situatie waarin de betrokkene of een gezinslid zich volgens het Veiligheidshuis bevindt een belangrijk criterium.

3.3.2 Identiteit en identificatie

Het begrippenduo uit dit kopje kan op diverse manieren worden ingevuld. Identiteit is zoals de persoon *is*, vastgesteld op grond van min of meer objectieve criteria. Identiteit wordt soms ook gezien als *imago*, het beeld dat anderen van een persoon hebben.

Wanneer men identiteit omschrijft als het geheel van lichamelijke kenmerken die een persoon onderscheidt van anderen, dan is duidelijk dat in veiligheidshuizen de identiteit een belangrijke rol speelt. Zelfs zo belangrijk dat een persoon verwordt tot een casus. Iedere partner aan het casusoverleg levert vanuit de eigen betrokkenheid gegevens aan om van die identiteit een zo compleet mogelijk beeld te geven. Het gaat om alle karakteristieken die met een bepaalde persoon in relatie kunnen worden gebracht. Dat kan zijn omdat er een bepaald feit zich heeft voorgedaan (persoon als dader), maar ook omdat op basis van bepaalde kenmerken het vermoeden bestaat dat mogelijk tot een strafbare daad zal worden overgegaan. Met name daar kan het verschil tussen identiteit en *imago* opdoemen. Het maken van risicoprofielen is een manier om dit tot stand te brengen. Het is een beeld dat anderen van die persoon schetsen op grond van steeds meer informatie die met elkaar wordt vergeleken, ieder vanuit een eigen referentiekader. Steeds slimmere technologie maakt de profielen perfecter. Op basis van een aantal kenmerken kan verdacht gedrag inzichtelijk worden en in een vroeg stadium worden aangepakt. Het is dit beeld dat in het geval van de dader het risico bepaalt welke handelingen noodzakelijk zijn.

Het lijkt belangrijk dat goed bekeken wordt welke criteria het gedrag als verdacht typeren. Dezelfde informatie kan immers in de verschillende contexten van de bronbestanden een

andere betekenis hebben of krijgen. Een profiel houdt daar niet in alle gevallen rekening mee. Daarnaast bestaat een profiel uit beschikbare elementen en kan daardoor nooit volledig zijn. Binnen het Veiligheidshuis worden gegevens 5 jaar bewaard. Gegevens kunnen in de loop van de *tijd* ook een ander beeld opleveren dan de persoon in werkelijkheid is. Aangezien het om gevoelige gegevens gaat ligt de kans op stigmatisering op de loer, ook al zou slechts buitenkant informatie worden gebruikt.

Uit de literatuur wordt niet duidelijk in hoeverre de overheid bij haar afweging van belangen met betrekking tot Veiligheidshuizen rekening heeft gehouden met dit kernconcept.

3.3.3 Transparantie

Transparantie staat voor zichtbaarheid. Wat overschat lijkt is de aanname dat de informatiemaatschappij een transparante maatschappij is. Transparantie heeft namelijk twee gezichten: zichtbaarheid *voor* de burger en zichtbaarheid *van* de burger. Het lijkt erop dat de burger steeds zichtbaarder en transparanter wordt voor verschillende overheidsinstanties, terwijl hij er zelf geen zicht op lijkt te hebben. De noodzaak van de Wet openbaarheid van bestuur geeft de falende zichtbaarheid voor de burger weer, de toenemende informatiehonger van diezelfde overheid de veronderstelde noodzaak van zichtbaarheid van de burger. Daar waar in het eerste geval sprake is van het informeren van de burger die kan gaan fungeren als medetoezichthouder waardoor het vertrouwen door die openheid kan worden bevorderd, is binnen het Veiligheidshuis sprake van het tweede gezicht, namelijk controle. Het Veiligheidshuis kan zich, aangezien zij binnen het veiligheidsdomein bevindt, beroepen op geheimhouding vanwege een zwaarwegender belang, namelijk de veiligheid van de samenleving op zich. De belangenafweging die de overheid daaraan ten grondslag moet leggen, hebben wij echter niet in zoveel woorden aangetroffen.

Als er al een gebied is waar transparantie *van* de burger belangrijk is, dan is het wel het Veiligheidshuis. In de casusoverleggen gaat het nu juist om de zichtbaarheid van de dader te optimaliseren, terwijl die zichtbaarheid *voor* de dader relatief gering is. Het systeem van inzage in de eigen gegevens kan weliswaar de transparantie vergroten, maar betreft dan alleen de kennisneming van de gegevens, maar niet van de context waarin deze zijn geplaatst, laat staan de processen die daaraan ten grondslag liggen. Ook op andere plekken zien we de gebrekkige zichtbaarheid voor de burger. Deze ondoorzichtigheid kan mede bepalend zijn geweest voor de ruim half miljoen bezwaren tegen opname in het landelijk Elektronisch Patiëntendossier. De burger wil wel informatie delen, maar daarbij zelf bepalen wat en aan wie. We zien dat de privacy en de autonomie van de burger met name door de grote groep ontvangers, het verruimen van de grondslag en de doelstelling van de bronbestanden die dat

tot gevolg heeft, verder onder druk komen te staan. Men kan zich afvragen of met een inzagerecht alleen hier een juiste balans gevonden is.

Door het bijeenbrengen van gegevens vanuit verschillende bronnen, door verschillende partners vanuit een verschillende context moet gewaakt worden voor risico's voor (mis-)interpretaties. Er zal vooraf onderzocht kunnen worden welke *informatie* ontstaat na het ontsluiten van deze *gegevens*. Er bestaan verschillende slimme technieken om data uit verschillende contexten inzichtelijke te maken zonder daarbij de juiste betekenis uit het oog te verliezen.

Binnen het Veiligheidshuis worden ketens die eerder gescheiden waren aan elkaar geschakeld. Indien het initiatief slechts als controlemiddel wordt ingestoken, en er sprake is van privacyverlies, dan lijkt de transparantie eenzijdig.

3.3.4 Accountability

Bij accountability draait het om het eisen en afleggen van verantwoording. Wat betreft de overheid kan daarbij gedacht worden aan de verantwoordelijkheid voor de eigen ICT-systemen (gebruikersverantwoordelijkheid) en voor het maatschappelijk gebruik van ICT (systeemverantwoordelijkheid).

Beide aspecten komen bij een Veiligheidshuis aan bod. Het Veiligheidshuis en de te ontwikkelen systemen worden gesteund en gestimuleerd door de overheid, terwijl tegelijkertijd de verantwoordelijkheid bij die Veiligheidshuizen wordt gelegd voor een juist gebruik van de gegevens. De wijze waarop een en ander plaatsvindt wordt vastgelegd in convenanten, waardoor controle op systeem en gebruik van de gegevens mogelijk is.

3.3.5 Keuzevrijheid

Keuzevrijheid, of beter vrijheid in het algemeen, kent twee dimensies, namelijk vrij van... en vrij om... De eerste dimensie heeft een relatie met "geen last hebben van", een meer passieve naar binnen gekeerde dimensie in de zin van afscherming tegen. Deze dimensie komen we wat de privacy betreft vooral tegen bij de relationele privacy: het zelf willen bepalen met wie men omgaat of wie men toelaat tot zijn gebied. De tweede dimensie is meer actief, naar buiten gericht: vrij om te gaan en staan waar men wil, vrij om te doen waar men zin in heeft, beslissingsvrijheid.

Bij Veiligheidshuizen is het duidelijk dat het vooral om de tweede dimensie gaat. Keuzevrijheid bestaat enerzijds uit het ongehinderd, autonoom en rationeel kunnen maken

van een keuze, anderzijds impliceert het een aanbod. De keuze voor een verplicht aanbod of verplichte oplossing, zoals gebeurt bij het vaststellen van een maatwerkplan dat aan de betrokkene wordt voorgelegd is geen echte keuze. Deze kan, zo wordt aangegeven, accepteren of weigeren, maar bij weigering volgt dwang of drang. Voor de voorkoming van strafbaar gedrag of overlast heeft men geen keuze. Als men de fout in gaat, vindt vervolging plaats. Voor de hulpverlening is het ook niet wenselijk mensen te laten kiezen wel of geen hulp in te schakelen, met name als het gaat om problematische jeugd en/of gezinnen. De weg naar de hulpverlening moet vrij toegankelijk zijn. De doelgroepen van het Veiligheidshuis zijn divers (jeugdigen, diens familie en slachtoffers) en hebben vaak ten aanzien van de deelnemer een afhankelijkheidsrelatie. Het is daarom ook zeer aan te bevelen deze professionele autonomie van de hulpverlening te respecteren, tenzij een ander belang prevaleert.

De overheid lijkt met de inrichting van het Veiligheidshuis welbewust te hebben gekozen voor een lagere of geen keuzevrijheid voor degenen die in het kader van bestrijding van overlast en criminaliteit als zodanig geprioriteerd zijn. In veel gevallen geldt dat ook voor de context van deze personen, te weten gezinsleden en vrienden.

3.3.6 Effectiviteit en efficiëntie

Een veel gehoord motief van de overheid om over te gaan tot ketensamenwerking is dat het de kwaliteit van de dienst zou verbeteren. Daarnaast zou het een effectieve samenwerking van verschillende partijen bewerkstelligen, hetgeen weer een kostenbesparend effect heeft. Door de eenmalige verwerking voorkomt men immers dubblures en is hergebruik van de toch al aanwezige informatie mogelijk. Hét middel om tot dergelijk effectief en efficiënt gebruik van persoonsgegevens te komen is het te uniformeren. Dezelfde data met een andere betekenis draagt immers niet bij aan dit doel.

Uniforme, in opzet en werking voorspelbare informatie-infrastructuren maken gegevensverwerking wel efficiënter, maar maken onbedoeld ook manipulatie van apparatuur, systemen en gegevens aantrekkelijker en gemakkelijker. Zwakke plekken in procedures en systemen kunnen worden achterhaald en benut voor eigen voordeel. Ook zal goed gekeken moeten worden in hoeverre de kans op “function creep” als een reëel risico aangemerkt kan worden. Hoewel “function creep” soms gelijk gesteld wordt aan het gebruik van gegevens voor andere doeleinden⁴, willen wij het koppelen aan het oorspronkelijk gebruik van een stukje informatietechnologie en het gebruik dat het in de loop der tijd heeft gekregen. Klassiek is het voorbeeld dat Vincent Icke noemt (Icke 2009): de portalen die in de afgelopen jaren door heel Europa over de autosnelwegen zijn gebouwd. In eerste instantie waren die bedoeld om de intensiteit van het weggebruik te meten, zodat knelpunten konden worden

opgelost door dynamisch aanwijzingen te kunnen geven aan de weggebruikers. Vervolgens bleken zij handig voor snelheidscontrole. Daarna kwam de voorbereiding op de kilometerheffing. De automatische kentekenregistratie volgde, tot genoegen van de enkeling die zo zijn gestolen auto terugkreeg, maar zonder dat de talloze andere automobilisten te hoop liepen tegen deze vorm van loeren. Vervolgens werden kentekengegevens gekoppeld aan bestanden van de belastingdienst, van justitie, gemeentelijke sociale diensten en uitkeringsinstanties. Het einde van deze ontwikkeling is nog lang niet in zicht. Inmiddels wordt het systeem op grote schaal gebruikt voor het vastleggen van kentekens om te controleren of men uitstaande boetes heeft betaald of ander gedrag op te sporen (ANPR).

Van “function creep” in de zin van een systeem dat, eenmaal opgezet en werkend, voor geheel andere doeleinden gebruik wordt, zal binnen het Veiligheidshuis niet snel sprake zijn. Daarvoor staat de huidige informatie technologie op een te laag pitje. Ook het GCOS als ondersteunend systeem lijkt daarvoor minder geschikt. Anders is het met het gebruik van de gegevens voor geheel andere doeleinden in de zin van de zogenaamde gebruiksvervuiling. Zoals bij alle verwerkingen van persoonsgegevens is de kans hierop altijd aanwezig, zeker wanneer het gaat om het bevorderen van de veiligheid.

Een aspect waarbij effectiviteit en efficiëntie nadrukkelijk om de hoek komt kijken is het onderbrengen van de verschillende partners van het Veiligheidshuis op één locatie. Het argument dat men gemakkelijker bij elkaar binnenloopt en een betere controle heeft op de voortgang van het plan van aanpak wordt in dat licht gezien herhaaldelijk bij de belangenafweging genoemd.

Noten

- 1 www.cbweb.nl
- 2 www.cbweb.nl.
- 3 Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtpleging gelegen doeleinden (2007A018).
- 4 Zie bijvoorbeeld NRC Handelsblad van 2 mei 2010.

4 CONCLUSIES, BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAAG EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

Het Veiligheidshuis borduurt voort op het idee van Justitie-in-de-buurt oude stijl. Hoewel het idee op zich succesvol was, lag aan de JIB's niet meer overheidsbeleid ten grondslag dan in algemene termen het bestrijden van overlast en criminaliteit in een bepaalde wijk of buurt. Het wekt daarom geen verwondering dat de Veiligheidshuizen zich bij de Evaluatie (WODC 2008) alleen konden vinden in het gereconstrueerde doeleinde van de persoonsgebonden aanpak, hetgeen dan ook hét kenmerk van Veiligheidshuizen kan worden genoemd. Het is een relatief open begrip waaraan de Veiligheidshuizen op hun eigen manier invulling geven. Dit blijkt mede uit de vele thema's die onder de algemene noemers van veelplegers, (jeugd)criminaliteit en huiselijk geweld worden gebracht. Deze extra thema's variëren van woonoverlast, nazorg voor ex-gedetineerden en aanpak van specifieke risicogroepen, coffeeshopbeleid tot aanpak van overlast op een tram of in een buurt. In totaal zijn er door de Veiligheidshuizen zo'n 93 thema's genoemd. De eigen invulling blijkt daarnaast ook uit de variatie van het aantal en de soorten *deelnemers* van het Veiligheidshuis, hetgeen doorwerkt in de deelname aan het casusoverleg. Deze verscheidenheid maakt de centrale regie en landelijke ICT-oplossing als GCOS niet gemakkelijk of misschien onhaalbaar. Het systeem zal aan moeten kunnen sluiten op vele bronbestanden en daarbij de noodzakelijkheid en rechtmatigheid van de gegevensverwerking moeten kunnen garanderen.

Sommige middelen als GCOS en de modelconvenanten zijn min of meer geüniformeerd, maar dat geldt minder of niet voor het beleid. Ook bij de informatie-uitwisseling en technologie komen verschillende vormen voor. Er lijkt weliswaar sprake te zijn van een ketenbenadering, maar door de complexiteit van het veld en de gebrekkige automatisering is grootschalige informatie-uitwisseling welhaast onmogelijk. De ketenbenadering bestaat idealiter uit de benoeming van een dominant ketenprobleem op grond waarvan de noodzakelijke partners bij het probleem dienen te worden betrokken. Het is de vraag in hoeverre dat in de praktijk ook steeds gebeurt en of niet iedereen die op dat moment aanwezig is met het probleem wordt geconfronteerd en alle informatie krijgt die met dat probleem samenhangt. Gecombineerd met het veelal ontbreken van de noodzakelijke informatie maakt het moeilijk om te kunnen meten of de aanpak in de praktijk ook daadwerkelijk een effectieve bijdrage levert aan de doelstellingen.

De manier waarop het probleem van de automatisering wordt aangepakt is hoopvol. GCOS is vooral bedoeld als ondersteuning voor de bestaande systemen. Nog nader bekeken zou moeten worden in hoeverre het ook inderdaad een verbetering is. Het bevindt zich thans in

een nog te pril stadium om meegenomen te worden in de Tweede Evaluatie die dit jaar zou worden gehouden.

Het ontbreken van een duidelijk beleid op het gebied van Veiligheidshuizen lijkt ons op zich geen probleem. Het primaire doel is immers duidelijk: bestrijding van overlast en criminaliteit. De wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven is immers mede afhankelijk van de problemen die op regionaal of lokaal niveau spelen. Volstaan zou kunnen worden met enkele algemene spelregels, zoals die thans in de diverse brochures zijn weergegeven. Anders ligt het echter met de bescherming van persoonsgegevens. Door het aanbieden van modelconvenanten en standaard privacyreglementen wordt onzes inziens de gemakkelijkste weg bewandeld en verdwijnt het nadenken over de problematiek naar de achtergrond. In de Quicksan (COT 2008), die we regelmatig hebben aangehaald, wordt voor het jaar 2008 de vraag gesteld of alle Veiligheidshuizen wel voldoen aan de wettelijke eisen voor het verzamelen en gebruiken van persoonlijke informatie. Die vraag geldt nog steeds, al zijn we geneigd om die vraag thans wat negatiever te beantwoorden.

4.2. Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit deel komen we tot de beantwoording van de onderzoeksvragen.

3. Welke belangenafweging(-en) heeft de overheid binnen dit project (Veiligheidshuizen) gemaakt op aspecten als privacy, transparantie, keuzevrijheid, identiteit en identificatie, effectiviteit, efficiëntie en aansprakelijkheid (accountability) en welke consequenties heeft dat voor de burger?

Met de keuze van het Veiligheidshuis, en dus ook al met de keuze voor Justitie-in-de-Buurt, is (terecht) een keuze gemaakt voor het primaire doel, namelijk de bestrijding van overlast en criminaliteit. Daarbij is steeds het uitgangspunt geweest dat dit moet gebeuren met inachtneming van de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens. Dat is nu eenmaal in die wet- en regelgeving vastgelegd. In de discussie binnen de overheid (parlement en regering) doemt bij herhaling het beeld op dat die bescherming van de privacy niet te veel ten koste mag gaan van het primaire doel. Het duidelijkst komt dit naar voren bij de noodzaak van informatie-uitwisseling en bij de vraag of registratie van etniciteit geoorloofd is. De noodzaak van die registratie wordt vaak als een vanzelfsprekendheid aangenomen, maar onder druk van het College bescherming persoonsgegevens is de regering niet bereid dat voetstoots over te nemen. Zij belooft met een brief te komen over nut en noodzaak van een dergelijke registratie. Ondanks diverse

toezeggingen dat die brief ‘binnenkort’ zal komen is deze er nog steeds niet, waardoor er voor de Veiligheidshuizen die geconfronteerd worden met het probleem dat bepaalde groepen kennelijk meer overlast veroorzaken nog steeds onduidelijkheid bestaat omtrent de toelaatbaarheid van die registratie. Dit te meer omdat de Commissie Brouwer een meer genuanceerd oordeel heeft geveld door onderscheid te maken tussen registratie voor beleidsinformatie en registratie voor individuele gevallen.

De afwegingen die de overheid maakt ten aanzien van de andere beginselen staan alle ten dienste van het primaire doel: de bestrijding van overlast en criminaliteit. De persoonsgerichte benadering impliceert een transparantie van die persoon, waarbij de identiteit uiteraard bekend moet zijn en de keuzevrijheid minimaal is. De benadering moet effectief en efficiënt zijn. Het onderbrengen van de partners op één locatie is daar een goed voorbeeld van. Wat betreft de aansprakelijkheid wordt steeds aangegeven dat deze noodzakelijk is, maar door het ontbreken van een duidelijk toetsingskader, vooral op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens, is het moeilijk om daar invulling aan te geven.

2. Verandert met de inzet van GCOS en aanpalende ICT van het Veiligheidshuis de dynamiek tussen overheid en burger?

Om die vraag te kunnen beantwoorden zal eerst gekeken moeten worden of meer en eenduidige informatie over één persoon daadwerkelijk tot een hogere kwaliteit van de dienst leidt. We zien dat een basis voor deze ‘aannee’ bij het Veiligheidshuis ontbreekt in de beleidsoverwegingen. Dit blijkt uit het feit dat in de notities over Justitie in de buurt geen overkoepelende vooraf geëxpliciteerde beleidstheorieën zijn aangetroffen. Wel zijn de cijfers uit de Veiligheidsmonitor helder, namelijk: minder criminaliteit na de komst van het Veiligheidshuis. Meer informatie vanuit verschillende contexten kan uiteraard een scherper beeld opleveren, maar brengt ook gevaren met zich mee. Eén van die gevaren is dat meer informatie wordt verzameld dan voor de behandeling van een bepaalde casus nodig is, waardoor (mis-)interpretaties kunnen volgen die niet meer zijn terug te draaien. Een tweede gevaar betreft de rechtmatigheid van de uitwisseling. Deze kan in dat geval niet correct worden getoetst en uitgevoerd, zodat er over de juridische borging en de risico’s zoals die zich kunnen voordoen nog weinig valt te zeggen. Wij concluderen dat alleen meer informatie verzamelen niet direct leidt tot een hogere kwaliteit. Kwaliteit bestaat namelijk ook uit het ‘compliant’ zijn, oftewel respect hebben voor de rechten van de betrokkene. Er zal dan ook een goed afgewogen stelsel moeten zijn welke informatie met elkaar gekoppeld mag worden op basis van welke wettelijke bepalingen en wie daar toegang tot heeft. Voor de

bronbestanden ligt dat anders. Persoonsgegevens die zijn opgenomen in de afzonderlijke bronbestanden, zijn dat (indien conform toepasselijke wet- en regelgeving verwerkt) volgens een welbepaald en gerechtvaardigd doel. Het is voor de betrokkene dan ook duidelijk (of duidelijk gemaakt) dat zijn gegevens in dat kader worden gebruikt. Als het Veiligheidshuis de gegevens voor noodzakelijke, aanpalende doelen gebruikt, is dat slechts mogelijk indien dit voor de betrokkene ook kenbaar is. Alleen zo kan de betrokkene zijn rechten uitoefenen (inzage, correctie, verwijdering en verzet).

Het antwoord op de tweede vraag is daarom een volmondig 'ja'. Dit heeft onder andere te maken met de (niet vooraf geëxpliciteerde of getoetste) aanname dat meer informatie over een persoon zonder meer leidt tot betere samenwerking. Echter, wanneer men daarbij onvoldoende aandacht heeft voor de noodzakelijkheid en de rechtmatigheid van die samenwerking is het directe gevolg een grotere kans op privacyinbreuken. Daarnaast ontstaat er minder transparantie voor de burger. Het tweede grote punt is dat een samenwerking steeds vaker wordt opgestart met actoren die zelfstandig opereren met een eigen, ander doel. In dit geval heeft justitie bijvoorbeeld een significant ander doel met zijn verwerking dan de zorg. Dit blijkt nog duidelijker uit de soort relatie die zij heeft met de burger. Daar waar de zorg is gebaseerd op vertrouwelijkheid, hetgeen terug is te vinden in het beroepsgeheim (WGBO), verwerkt justitie gegevens voor een handhavingsdoel.

Bij het Veiligheidshuis krijgt de samenwerking vorm door middel van een Verwijsindex. De bronbestanden blijven onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende actor. De bronbestanden zijn opgebouwd vanuit een eigen doelstelling en minder of niet voor uitwisseling buiten de eigen context, oftewel via een ketenbenadering. De kans op inbreuken is hiermee aanzienlijk. Doordat de twee grote partijen, namelijk justitie en zorg, beide met bijzonder gevoelige data werken, is het aan te bevelen te zoeken naar het dominante en inhoudelijke ketenprobleem, naar de noodzakelijkheid en naar de omvang van de uit te wisselen data te onderzoeken.

Het valt te verwachten dat deze dynamiek tussen overheid en de burgers in de toekomst steeds meer zal veranderen, wanneer dergelijke technologie op nog grotere schaal of met meerdere verschillende sectoren of initiatieven als de Verwijsindex Risicjongeren en het EKD, zijn intrede zal doen.

4.3 Aanbevelingen

Het is dan ook tijd dat voor de Veiligheidshuizen een landelijk beleid wordt ontwikkeld, met name voor de problematiek van de bescherming van persoonsgegevens. Allereerst moet

geïnterpreteerd worden welke informatie-uitwisselingen er thans plaatsvinden en voor welke (sub)doeleinden dit gebeurt. Vervolgens zal per bronbestand moeten worden vastgesteld welke wet- en regelgeving daarop van toepassing is en, vooral, beoordeeld wat geoorloofd is en aan welke voorwaarden moet worden voldaan. In het bijzonder zal daarbij gelet moeten worden op de zogeheten bijzondere gegevens als gegevens omtrent iemands gezondheid en strafrechtelijke gegevens. Eventueel kan dat leiden tot een aanbeveling om bepaalde onderdelen van de wet- en regelgeving aan te passen. Een verwijzing zoals nu gebeurt in het modelconvenant Veiligheidshuizen, waarin is aangegeven dat Veiligheidshuizen gehouden zijn aan privacywet- en regelgeving en een eventueel beroepsgeheim, is daarvoor te weinig concreet.

De verzamelde informatie en de daaraan verbonden conclusies zullen vertaald moeten worden naar concrete handvatten die de Veiligheidshuizen houvast bieden en die gebruikt kunnen worden als toetsingsinstrument bij de dagelijkse praktijk. Het primaire doel, de bestrijding van overlast en criminaliteit, is te belangrijk om het onderwerp bescherming van persoonsgegevens over te laten aan de afzonderlijke Veiligheidshuizen. Dan wordt een kwetsbaarheid ingebouwd, waarbij het handelen van één Veiligheidshuis in strijd met de bestaande wet- en regelgeving kan leiden tot het in diskrediet brengen van het instituut Veiligheidshuizen als zodanig. En daar is de samenleving zeker niet bij gebaat.

LITERATUUR

- Advies van de commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer, Gewoon doen, beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer, ministerie van Justitie, januari 2009.
- CBP (2005), z2004-1653, 6 april 2005.
- CBP (2007), Informatie delen in samenwerkingsverbanden van het College bescherming persoonsgegevens, Informatieblad 31A.
- CBP (2010), z2009-00449.
- COT (2008) Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Quick Scan Veiligheidshuizen. Den Haag, 8 mei 2008.
- Fijnaut, C. en I. Zaat [red.] (2003) De sociale (on)veiligheid in Tilburg; een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak. Tilburg; Gemeente Tilburg.
- GCOS (2010), In beeld met GCOS, Ondersteuning bij ketensamenwerking en een sluitende aanpak.
- Grijpink, Jan (1997) Keteninformatisering met toepassing op de justitiële bedrijfsketen. Een informatie-infrastructurele aanpak voor communicatie tussen zelfstandige organisaties. Academisch proefschrift. Sdu Uitgevers Juridisch & Fiscaal.
- Grijpink, J.H.A.M. (2010) Ketens, overheidsinformatiebeleid en bescherming van persoonsgegevens, P&I-3, p. 111-117.
- Icke, Vincent (2009) Gullivers web (031109v5), vindplaats.
- Kamerstukken II, 2001/02, 28 000 VI, nr. 6, blz. 33.
- Kamerstukken II, 2004/05, 28 684, nr. 54.
- Kamerstukken II, 2004/05a, 29 8000 III, nr. 33
- Kamerstukken II, 2005/06, 30327, nr. 3, blz. 76.
- Kamerstukken II, 2005/06a, 30327, nr. 3, blz. 77.
- Kamerstukken II, 2006/07, 31 031 VI, nr. 8.
- Kamerstukken II, 2006/07a, 29 200 VI, nr. 132, blz. 1.
- Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, nr. 119.
- Kamerstukken II, 2007/08a, 28 684, nr. 119, blz. 5.
- Kamerstukken II, 2007/08b, 31 444 VI, nr. 6, blz. 5.
- Kamerstukken II, 2008/09, 28 684, nr. 213.
- Kamerstukken II, 2008/09a, 31 001, nr. 65.
- Kamerstukken II, 2008/09, 31 001, nr. 70..
- Kamerstukken II, 2008/09c, 31 841, nrs. 1-3.
- Kamerstukken II, 2008/09d, 31 841, nr. 3, blz. 9/10.

- Kamerstukken II, 2008/09e, 31 855, nr. 6, blz. 8 en 40.
- Kamerstukken II, 2008/09f, 31 855, nr. 39.
- Kamerstukken II, 2009/10a, 32 123, XVIII, nr. 56.
- Kamerstukken II, 2009/10b, 28 684, nr. 269.
- Kamerstukken II, 2009/10c, 31 855, nr. 58.
- KNMG, Handreiking gegevensuitwisseling in het kader van bemoeizorg
- Ministerie van Justitie (2009) Samen effectief, De praktijk als inspiratie. Uitgave ter gelegenheid van de realisatie van het landelijk dekkend netwerk Veiligheidshuizen. Den Haag, Ministerie van Justitie, december 2009.
- Ministerie van Justitie en BZK (2007) Veiligheid begint bij Voorkomen. Voortbouwen aan een veiliger samenleving. Den Haag: Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2007.
- Ministerie van Justitie en BZK (2008) Veiligheidshuizen, Naar een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen. Den Haag: Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen, juni 2008.
- Minister van Justitie en BZK (2009) Veiligheid begint bij Voorkomen. Voortbouwen aan een veiliger samenleving. Tweede voortgangsrapportage. Den Haag: Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2009.
- Ministerie van Justitie en BZK (2010) Veiligheidshuizen, Achtergronden, doelstelling, borging en verdere ontwikkeling. Den Haag: Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen, maart 2010.
- Nouwt, J. (2009) Interview: het Veiligheidshuis Tilburg, P&I-4, p. 179-183.
- Sauerwein, L.B. (2003) Modelconvenant over de gegevensuitwisseling tussen partijen betrokken bij criminaliteitspreventiebeleid in gemeenten.
- WODC, Evaluatie Justitie in de buurt nieuwe stijl, Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen, 2008.

BIJLAGE I: VEILIGHEIDSHUIS UTRECHT

1 Inleiding

Het Veiligheidshuis in Utrecht is een regionaal Veiligheidshuis dat in die hoedanigheid nauw samenwerkt met het Veiligheidshuis in Amersfoort. Dit heeft onder meer geleid tot een gezamenlijk Regionaal Handboek “Aanpak meerderjarige veelplegers” en een “Werkplan 2010”.

2 Aanpak

In Utrecht gaat het om een nauwe samenwerking tussen de partners politie, justitie en gemeente. De reden voor deze samenwerking is het naadloos op elkaar aansluiten van preventie, repressie en zorg. De partners doen dit door hun werkzaamheden en inzet te coördineren en op elkaar af te stemmen. Op deze manier kan overlast en criminaliteit beter worden voorkomen en aangepakt.

De aanpak binnen het Veiligheidshuis¹ krijgt voor een belangrijk deel vorm in de persoonsgebonden aanpak van de daders door middel van het casusoverleg. De doelgroepen van het Veiligheidshuis waar het de persoonsgebonden aanpak betreft zijn:

- Minderjarige verdachten
- Jongvolwassenen (gericht op de jongvolwassenen uit de geprioriteerde jeugdgroepen)
- Meerderjarige veelplegers
- Verdachten van huiselijk geweld
- Ernstig Overlastgevende gezinnen met politie en justitiecontacten
- Nazorg ex-gedetineerden

De aanpak kent enerzijds een repressief karakter en anderzijds is de aanpak gericht op zorg- en hulpverlening om de recidiveveroorzakende factoren te verminderen. Om die reden wordt in de casusoverleggen verbinding en afstemming gezocht tussen de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak in relatie tot het zorg- en hulpverleningsplan.

Alle *jeugdigen* die een strafbaar feit plegen, dan wel worden gerekend tot de groep *risicojongere*, worden in het Veiligheidshuis besproken door alle partijen die een rol spelen in de oplossing van de problematiek van deze jongere. Het gaat daarbij om twee vormen van overleg:

- het afdoeningsoverleg, waar alle jongeren die een strafbaar feit plegen een persoonsgebonden afdoening krijgen en
- het risico-overleg, waar Bureau Jeugdzorg, politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming, de leerplichtambtenaar en de wijkwelzijnsorganisatie gezamenlijk een integraal en persoonlijk plan van aanpak afspreken en de uitvoering hiervan volgen.

Daarnaast worden alle *jeugdige en meerderjarige veelplegers* besproken. Ook hier staat de integrale persoonsgebonden aanpak centraal. Openbaar Ministerie, politie, reclassering, GGZ-instellingen, de GGD, maar ook gemeentelijke diensten als de sociale dienst, de maatschappelijke opvang en de nazorgcoördinator bespreken de veelpleger en maken afspraken over interventies gedurende het gehele traject van preventie, zorg, repressie en nazorg.

Door deze samenwerking wordt bovendien toegewerkt naar een gezamenlijk beeld van de onveiligheid en de criminaliteit in de stad om op basis hiervan gezamenlijk prioriteiten te stellen. Hiermee wordt het effect op de veiligheid in de stad en meer specifiek in de betreffende wijken en straten vergroot.

3 Casusoverleg en partijen

De samenwerking met partijen is sterk afhankelijk van het soort casusoverleg en de doelgroep van het casusoverleg. Hieronder worden ze per groep weergegeven.

3.1 Jeugd 12-18

In het *afdoeningsoverleg* wordt besproken welke strafrechtelijke afdoening van de minderjarige verdachte is gewenst. De volgende partijen nemen deel aan het afdoeningsoverleg:

- Openbaar Ministerie (voorzitter overleg)
- Raad voor de Kinderbescherming
- Politie

De keuze voor een bepaalde afdoening wordt gemaakt op basis van alle relevante en beschikbare informatie vanuit de drie ketens:

1. Justitieketen (politie, Openbaar Ministerie, Bureau Jeugdzorg/JR, Raad voor de Kinderbescherming en Halt)

2. Zorg- en hulpverleningsketen (Centrum voor Jeugd en Gezin/Jeugd Advies Team/informatiemakelaars, Jeugd Gezondheidszorg, wijkwelzijn, onderwijs en leerplicht, BJZ/JHV en BJZ/JB)
3. Bestuursrechtelijke keten (gemeenten)

In het *risico-overleg* worden alle risicovolle minderjarige verdachten besproken. In het risico-overleg zitten meer partijen dan bij het afdoeningsoverleg. De volgende partijen nemen deel aan het risico-overleg:

- Raad voor de Kinderbescherming (voorzitter risico-overleg)
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Bureau Jeugdzorg
- Leerplicht
- Gemeente/Centrum voor Jeugd en Gezin/informatiemakelaars
- William Schrikker Groep
- Justitiële Inrichting (bij bespreking van de preventieven)

3.2 Jongvolwassenen (JOVO)

In het kader van het gebiedsgebonden werken is in 2009 met de aanpak van de overlastgevende en criminele jeugdgroepen begonnen. Onderdeel van de groepsaanpak is, naast de groeps- en domeingerichte maatregelen, de individuele aanpak van leden van de groep. De individuele leden die een misdrijf plegen en/of een lopende strafrechtelijke maatregel hebben, worden besproken in de bestaande overleggen jeugd of veelplegers. Echter een deel van de (vaak (informele) leiders van) de groep valt buiten deze doelgroep. Daarom is men met de stad Utrecht in 2009 een pilot gestart met een jong volwassenen overleg 18-24 waarin deze jongeren worden besproken en afspraken worden gemaakt op persoon.

In het JOVO-overleg worden alle risicovolle jongeren van 18-24 jaar besproken. De volgende partijen nemen deel aan het JOVO-overleg:

- De 3RO
- OM
- Politie
- Raad voor de Kinderbescherming (vanuit regierol Raad voor de Kinderbescherming indien jongere nog een lopende jeugdreclasseringsmaatregel heeft)
- Bureau Jeugdzorg (i.v.m. overdracht 18-/18+)
- Gemeente/Centrum voor Jeugd en Gezin/informatiemakelaars

3.3 Meerderjarige veelplegers

In het veelplegersoverleg worden alle meerderjarige veelplegers besproken. De volgende partijen nemen deel aan het veelplegersoverleg:

- Reclassering Centrum Maliebaan
- Reclassering Leger des Heils
- Reclassering Nederland
- GAVO Centrum Maliebaan
- OM (voorzitter)
- Politie
- Gemeenten (coördinator nazorginformatiemakelaar)
- DJI/PI Wolvenplein
- NIFP (bij de ISD-gelabelden)

De reden dat het OM voorzitter is volgt uit het feit dat de interventies veelal plaatsvinden vanuit een strafrechtelijk kader. Hiervoor is het OM verantwoordelijk. Ook is het OM verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke interventies.

3.4 Huiselijk Geweld

De aanpak huiselijk geweld is medio 2009 geëvalueerd. In samenspraak met alle betrokken partijen is besloten om de aanpak van huiselijk geweld een kwalitatieve impuls te geven door aan de zorgkant meer systeemgericht te gaan werken (dus afgestemde interventies voor dader, slachtoffer en/of kinderen). Daarvoor zijn er regionaal op districtsniveau zorg-casusoverleggen huiselijk geweld gestart. Voor de regionale justitiële aanpak is besloten om vanaf begin 2010 een justitieel casusoverleg te starten waar de straf-, civiel- en bestuursrechtelijke interventies worden afgestemd op de interventies die reeds vanuit de zorg zijn geïnitieerd.

In het Justitieel Casusoverleg Huiselijk Geweld (JCO-HG) worden de volgende zaken besproken:

- Aangiften
- Ambtshalve vervolgingen

De volgende partijen hebben zitting in het JCO-HG:

- Openbaar Ministerie (voorzitter)
- Politie

- Reclasseringsorganisatie(s) (Reclassering Nederland/Reclassering Centrum Maliebaan/Leger des Heils)
- Schakelfunctionaris districtelijk zorgcasusoverleg huiselijk geweld

3.5 Ernstig overlastgevende gezinnen met politie en justitiecontacten (alleen Stad Utrecht)

In het gezinsoverleg worden gezinnen besproken die zijn aangemeld door de netwerken woonoverlast of de jeugdadviesteams van het Veiligheidshuis. De gezinnen voldoen aan de hiertoe opgestelde definitie. De gemeente Utrecht (afdeling OOV) zit de overleggen voor en voert het projectmanagement uit. De gezinsmanagers worden geleverd (na aanbesteding hiervan) door Stade Profiel.

Aan de overleggen nemen de volgende partners altijd deel:

- Openbaar Ministerie
- Politie VHU
- Raad voor de Kinderbescherming

Verder worden voor dit overleg alle direct betrokken partners uitgenodigd. Dit kunnen zijn:

- Gemeente Utrecht, leerplicht, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nazorg veelplegers, Jeugdadviesteam
- Wijkpolitie
- Belastingdienst
- Bureau Jeugdzorg, William Schrikkergroep
- Woningbouwcorporaties
- Netwerken woonoverlast
- Reclassering
- Leger des Heils
- Andere organisaties zoals welzijnsinstellingen enz.

Er wordt een systeemgerichte, intensieve en integrale aanpak vormgegeven in dit overleg. De aanpak heeft tot doel grenzen te stellen en een voorwaardelijk kader te realiseren van waaruit zorg en begeleiding geboden wordt. Daarbij wordt uitgegaan van het (beter) inzetten van bestaande/beschikbare instrumenten (waaronder drang en dwang) die organisaties voorhanden hebben.

3.6 Nazorg ex-gedetineerden

In juli 2009 hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Justitie het samenwerkingsmodel nazorg volwassen ((ex-)gedetineerde) burgers ondertekend. De inzet is dat er eind 2010 (regionale) afspraken zijn tussen gemeenten, penitentiaire inrichtingen en maatschappelijke partners over de samenwerking op het gebied van nazorg. Verder heeft het rijk voor 2010 en 2011 middelen beschikbaar gesteld voor de gemeentelijke coördinatie van de nazorg. Aan deze middelen verbindt het rijk de voorwaarde dat de coördinatie van de nazorg vorm krijgt in regionale samenwerkingsverbanden, zoals het Veiligheidshuis.

3.7 Groepsaanpak

In 2009 is de aanpak van de overlastgevende en criminele jeugdgroepen verder uitgewerkt. Regionaal zijn in alle gemeenten de hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen in kaart gebracht. Onderdeel van de groepsaanpak is, naast de groeps- en domeingerichte maatregelen, de individuele aanpak van leden van de groep. Voor dit deel van de aanpak komen de beide Veiligheidshuizen in Utrecht en Amersfoort in beeld. De jongeren uit de criminele en overlastgevende groepen die een misdrijf hebben gepleegd en/of een lopende strafrechtelijke maatregel hebben, worden besproken in de bestaande justitiële overleggen jeugd, veelplegers of jong volwassenen.

3.8 Aanpak Marokkaanse Jeugd “Onze Toekomst”

“Onze Toekomst” is een project van de gemeente Utrecht, in samenwerking met de justitiepartners, ter voorkoming van criminalisering onder Marokkaanse jeugdigen. Het Veiligheidshuis is nauw betrokken bij het project en de landelijke aanpak door de coördinator Marokkaanse jeugd. Zij heeft een vaste werkplek in het Veiligheidshuis en voert haar werkzaamheden uit door aan te sluiten bij casusoverleggen, partners in het Veiligheidshuis en backoffices van deze partners. Tegelijkertijd is zij betrokken bij de landelijke aanpak door deel te nemen aan ambtelijke overleggen tussen 22 steden en de ministeriële overleggen met de vier grote steden.

De taken van de coördinator zijn:

1. Investeren in het betrekken van ouders bij het strafproces.
2. De verbinding tot stand brengen tussen het Veiligheidshuis en het lokale preventieve hulpverleningsaanbod voor de Marokkaans-Nederlandse jeugd van 12 tot 24 jaar. De coördinator is verantwoordelijk voor een goede aansluiting tussen het preventieve en repressieve traject voor de Marokkaans-Nederlandse doelgroep.

De taken hebben in 2009 invulling gekregen en hebben geleid tot betere samenwerking tussen de partners om de gezinnen en de jeugdigen van Marokkaanse komaf een passend hulpaanbod te bieden in combinatie met een rechtvaardige straf binnen het jeugdrecht.

De coördinator blijft zorgen voor afstemming tussen de aanbieders van specifieke (vrijwillige) hulp voor Marokkaans-Nederlandse jongeren en degenen die de opgelegde maatregel adviseren (Raad voor de Kinderbescherming), opleggen (OM) en begeleiden (jeugdreclassering). Het jeugdadviesteam wordt hierbij nauw betrokken.

Nieuwe aandachtsgebieden liggen bij jongeren met een licht verstandelijke beperking (LVB) van Marokkaanse afkomst en hun ouders. Daarnaast zal de coördinator de aandacht richten op jongere daders, door preventieve maatregelen vanuit Onze Toekomst, het project ter voorkoming van criminalisering onder Marokkaanse jeugdigen, in te zetten bij deze doelgroep (ingang bij de gezinnen, betrokkenheid van ouders bij de opvoeding, alternatieve vrijetijdsbesteding). De partners van het Veiligheidshuis blijven betrokken bij Onze Toekomst en de doelgroep (ouders en jeugdigen van Marokkaanse komaf). De coördinator zal op alle niveaus contacten onderhouden, de partners inlichten (ook over landelijke ontwikkelingen) en betrekken en inspelen op behoeften van deskundigheidsbevordering. Continuïteit in het contact wordt gewaarborgd door deelname van vertegenwoordigers van de partners.

Noten

- 1 Hoewel we van Veiligheidshuis Utrecht spreken geldt dit evenzeer voor het Veiligheidshuis Amersfoort.

BIJLAGE II: LANDELIJK DEKKEND NETWERK

Er zijn nu veiligheidshuizen in

- Alkmaar
- Almelo
- Almere
- Amersfoort
- Amsterdam (5 ketenunits)
- Arnhem
- Bergen op Zoom
- Breda
- Den Haag
- Den Helder
- Drenthe (Assen, Emmen, Hoogeveen)
- Dordrecht
- Ede
- Eindhoven
- Enschede
- Gouda
- Groningen
- Haarlem
- Heerlen
- Helmond
- Hengelo
- 's-Hertogenbosch
- Hilversum
- Kerkrade
- Leeuwarden
- Leiden
- Maas en Leijgraaf (Oss e.o.)
- Maastricht
- Noord-Oost Gelderland (Apeldoorn, Doetinchem, Harderwijk, Zutphen)
- Nijmegen
- Roermond
- Rotterdam
- Schiedam

- Sittard-Geleen
- Tiel
- Tilburg
- Utrecht
- Venlo
- Vlissingen
- Zaanstad
- Zwolle/Deventer

BIJLAGE III: AFKORTINGEN

BJZ of BJ: Bureau Jeugdzorg

JHV: Jeugdhulpverlening

CJG: Centrum/centra voor Jeugd en Gezin

COOs: Casuïstiek Overleg ondersteunend systeem

COT: Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

CVS-JC: landelijk Cliënt Volgstelsel Jeugdcriminaliteit

DJI: Dienst Justitiële Inrichtingen

EKD: Elektronisch Kind Dossier

GAVO: Geïntegreerde Aanpak Verslavingsproblematiek en Overlast

GCOS: Generiek Casusondersteunend Systeem landelijk registratiesysteem voor Veiligheidshuizen

GGD: Gemeentelijke Gezondheidsdienst

GGZ: Geestelijke Gezondheidszorg

GSB: Grote Steden Beleid

ISD: Inrichting stelselmatige daders

JCO: Het justitieel casusoverleg

JCO-HG: Justitieel Casusoverleg Huiselijk Geweld

JIB: Jeugd in de Buurt

JOVO: Jongvolwassenen

LVB: licht verstandelijke beperking

NIFP: Nederlands Instituut voor Forensische psychiatrie en psychologie

OGGZ: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg

OM: Openbaar Ministerie

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

PI: Penitentiare inrichting

P&I: Privacy & Informatie

RMO: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

RN: Reclassering Nederland

3RO: 3 reclasseringsorganisaties: de verslavingsreclassering, het Leger des Heils en Reclassering Nederland.

VHU: Veiligheidshuis Utrecht

Wbp: Wet bescherming persoonsgegevens

WGBO: Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst

WJG: Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Wpg: Wet politiegegevens

ZAT: Zorg- en Adviesteams

