

Aandacht voor het eigen spoor!

De evaluatie en versterking van het casusoverleg huiselijk geweld



Colofon

ons kenmerk 12-0394/140/2010-0105/EV

datum 25 oktober 2012

rapport Aandacht voor het eigen spoor! De evaluatie en versterking van het casusoverleg huiselijk geweld

auteurs Henk Hulsen, Robin Christiaan van Halderen, Collin Hoogeveen, Bas Vogelvang

© **2012** Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool

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

datum 25 oktober 2012
Henk Hulsen,
Robin Christiaan van
Halderen,
Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 2 van 124

Voorwoord

De gemeente 's-Hertogenbosch en de provincie Noord-Brabant hebben gezamenlijk opdracht gegeven aan het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool om door de uitvoering van innovatieve projecten het onderwerp veiligheid in de provincie een extra impuls te geven. Dit initiatief - 'Samen investeren in veiligheid' genaamd - omvat in totaal acht onderzoeksprojecten die worden gerealiseerd door het Expertisecentrum Veiligheid.

De provincie Noord-Brabant wil de professionalisering van de Veiligheidshuizen stimuleren. Zij heeft ingestemd met een voorstel van het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool om als een van deze acht projecten de effectiviteit van de Veiligheidshuizen in Brabant te evalueren en hen te begeleiden bij het wegnemen van nog bestaande knelpunten. Het resultaat ligt voor u.

Dit rapport is om redenen van vertrouwelijkheid voorzien van aangepaste namen. Elk Veiligheidshuis dat vermeld wordt, krijgt een letter van A tot en met E om aan te duiden welk Veiligheidshuis het betreft. We realiseren ons dat dit ten koste kan gaan van de leesbaarheid, maar de vertrouwelijkheid van de data hebben voorrang gekregen boven de leesbaarheid.

Het rapport wil een bijdragen leveren aan het verbeteren van de effectiviteit van Veiligheidshuizen. Hoewel sprake is van diverse positieve resultaten, blijft het aantonen van rendement een aandachtspunt voor de Veiligheidshuizen. Zij zijn de moeite waard, ook al hebben ze zelf moeite om dit aan te tonen. Het netwerk gelooft in de kracht van de gezamenlijke aanpak.

Elk Veiligheidshuis is anders, hoewel ze allemaal de naam Veiligheidshuis dragen. Dat maakt ook dat de resultaten vaak niet te extrapoleren zijn naar alle Veiligheidshuizen in Noord-Brabant. Dat neemt niet weg dat er 'lessons learned' te trekken zijn voor elk Veiligheidshuis.

De vraag stellen: "Wat missen we als het Veiligheidshuis er niet meer is?", is hem beantwoorden: "Veel!"

's-Hertogenbosch, oktober 2012

Henk Hulsen
Robin Christiaan van Halderen
Collin Hoogeveen
Bas Vogelvang

onderzoeker Juridische Hogeschool Avans-Fontys
onderzoeker Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool
onderzoeker Bureau Alpha
lector reclassering en veiligheidsbeleid,
Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool

datum 25 oktober 2012
Henk Hulsen,
Robin Christiaan van
Halderen,
Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 4 van 124

Samenvatting

Veiligheidshuizen zijn regionaal en lokaal ontstaan en hebben zich ook bottom-up ontwikkeld. In 2010 is daar een landelijk programma aan toegevoegd om de Veiligheidshuizen te ondersteunen bij die ontwikkeling. Toch lijken Veiligheidshuizen zich nog steeds te moeten bewijzen naar de maatschappij, hun financiers en zelfs de eigen organisaties in het netwerk. De verklaring die daarvoor weleens wordt gegeven, wordt gezocht in het ontbreken van getoonde resultaten en effecten van de Veiligheidshuizen. Hoe komt het toch dat het aantonen van de effectiviteit van Veiligheidshuizen en casusoverleg in het bijzonder zo lastig is? Die kwestie heeft geleid tot de volgende centrale vraag in het onderzoek:

Welke factoren in en rondom de casusoverleggen huiselijk geweld binnen de Veiligheidshuizen in de provincie Noord-Brabant bevorderen of belemmeren de effectiviteit van deze overleggen?

In het onderzoek is in 'schillen' gekeken naar het Veiligheidshuis en de effectiviteit. Het casusoverleg in het centrum en daaromheen het Veiligheidshuis, de interne omgeving van het netwerk en tot slot de externe omgeving van het netwerk. In dit onderzoek is een 'wormperspectief' gehanteerd, waarbij effectiviteit onderzocht is vanuit de beleving van de deelnemers. Hoe ervaren zij hun werk in het casusoverleg en wat belemmert of bevordert hun productiviteit? Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen zijn drie casusoverleggen huiselijk geweld over een langere periode geobserveerd. Elementen van handelingsgericht onderzoek hebben gezorgd voor 'nabije' onderzoekers die tezamen met de deelnemers op zoek zijn gegaan naar inzichten en verklaringen voor de gang van zaken in het casusoverleg. In elk Veiligheidshuis heeft een kernteam (onder andere bestaande uit de manager van het Veiligheidshuis en enkele sleutelfiguren in het casusoverleg) speerpunten aangedragen voor onderzoek. Naast deze speerpunten hebben de onderzoekers ook eigen kwesties aangedragen die gedurende het onderzoek naar voren kwamen. Na de observaties en terugkoppelingen naar de deelnemers, is gereflecteerd op andere onderzoeken en theoretische concepten om de bevindingen te kunnen duiden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het casusoverleg huiselijk geweld volgens de deelnemers van het casusoverleg bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de Veiligheidshuizen. Het meten van de effectiviteit van het casusoverleg huiselijk geweld is (hoewel er aandacht voor is) nog nauwelijks ontwikkeld. De procesbeheersing (PDCA) binnen het netwerk is voor een goede effectmeting nog onvoldoende ontwikkeld. De deelnemers hebben daarbij uitgesproken last van een turbulente omgeving die hun werk bemoeilijkt en de netwerkpartners lijken niet in staat om resultaten te tonen die in het kader van het Veiligheidshuis tot stand gekomen zijn. Zij zien het casusoverleg van het Veiligheidshuis onvoldoende als een onderdeel van hun eigen organisatie en processen. Samenvattend kan gesteld worden dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de vorm van regierollen niet altijd duidelijk zijn belegd. Tot slot kan opgemerkt worden dat de regio's West en Oost Brabant van elkaar verschillen maar elkaar veel te bieden hebben.

Om tot aantoonbare resultaten te komen, zullen de casusoverleggen met gesloten PDCA-cyclus moeten worden uitgevoerd; de netwerkpartners dienen hun verantwoordelijkheid te nemen en verantwoording af te leggen over hun inspanningen en resultaten voor het netwerk; en tot slot is het cruciaal dat de overheid, de (centrum)gemeenten in het bijzonder, met langetermijnbeleid komt en de Veiligheidshuizen duidelijkheid en zekerheid geeft. Het OM

dient het beschadigde vertrouwen bij de netwerkpartners te herstellen, door zijn toekomstige rol en waarde in het Veiligheidshuis te verhelderen. Tot slot moeten bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de respectievelijke regievoerders worden belegd: casusregie bij casuscoördinator, overlegregie bij SHG, interne netwerkregie bij de manager van het Veiligheidshuis en de externe netwerkregie bij de centrumgemeente.

In de conclusies (hoofdstuk 6) is een indicatieve lijst van bevorderende en belemmerende factoren opgesomd. Als bevorderende factoren komen naar voren: de rol van een goede voorzitter van het casusoverleg, de uitstekende facilitering in het Veiligheidshuis, de actieve netwerkende rol van politiemedewerkers, SHG wanneer ze optreedt als coördinator, de aanwezigheid van duidelijke rollen- en takenbeschrijvingen en de eensgezinde richting in strategische documenten naar schaalvergroting en uniformering in Oost-Brabant. Als belemmerende factoren komen in het onderzoek naar voren: rendementen die niet of nauwelijks worden aangetoond door de moederorganisaties, de dubbelrol van centrumgemeenten en landelijke platforms die niet alleen ondersteunen, maar regionale ontwikkelingen ook verstoren, onduidelijke doelen die onvoldoende sturen, een informatievoorziening die vaak nog onvoldoende wordt benut, het ontbreken van een regelkring met Plan-Do-Check-Act cyclus, de ondersteuning door de moederorganisaties aan de medewerkers aan het casusoverleg die nog steeds gebrekkig is, de gewijzigde rol van het OM en tot slot wordt in vrijwel alle Veiligheidshuizen het omgaan met privacy genoemd als zorgkind.

De onderzoekers hebben tot slot (voor eigen rekening) enkele onderwerpen becommentarieerd (hoofdstuk 7) die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen, maar die buiten de centrale vraag vielen. Hierbij wordt gewezen op het laten aansluiten van bottom-up ontwikkelingen en top-down aansturing, de tendens van een toenemende distantie bij de moederorganisaties in het netwerk en een toekomstschets waarin gewezen wordt op de noodzaak tot differentiatie in het Veiligheidshuis: fysieke én virtuele afstemming, overleg voor complexe zaken én routinezaken, casusoverleg voor zorg én straf/zorg.

Voor het aanmoedigen en afstemmen van ontwikkelingen in Brabant is een belangrijke rol weggelegd voor het overlegplatform V-Zuid. Dit overlegplatform verenigt de managers van de Veiligheidshuizen in heel Brabant (en Zeeland) en is daarmee dé aangewezen instantie om ontwikkelingen in Brabant af te stemmen, te uniformeren en daar facilitering voor te regelen. Slechts door gezamenlijk op te treden kan efficiënt doorontwikkeld worden en kunnen kansen en bedreigingen in een turbulente omgeving worden aangepakt.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doelstelling	12
1.3 Vraagstelling.....	12
1.4 Methoden	13
1.5 Leeswijzer	14
2 ACHTERGRONDEN.....	15
2.1 Het Veiligheidshuis	15
2.2 Het casusoverleg huiselijk geweld.....	17
2.3 De bredere context: het schillenmodel	18
2.4 Effectiviteit	20
2.4.1 Effectiviteit en bewustwording in Veiligheidshuizen	20
2.4.2 Complexiteit van het begrip effectiviteit	21
2.4.3 Theoretische benaderingen	22
2.4.4 Effectiviteit en handelingsgericht onderzoek.....	23
3 METHODIEK.....	25
3.1 Selectie Veiligheidshuizen en casusoverleggen	25
3.2 Tijdpad	27
3.3 Onderzoeksactiviteiten	27
3.3.1 Algemeen overzicht van activiteiten en methoden	28
3.3.2 Groepsessies	29
3.3.3 Observatiefase 1	29
3.3.3.1 Intake Veiligheidshuis.....	30
3.3.3.2 Inventarisatie informatievoorziening.....	30
3.3.3.3 Bestudering beleid	30
3.3.3.4 Analyse casusoverleg	31
3.3.3.5 Bepalen wijze van verbetering	37
3.3.4 Periode tussen observatiefase 1 en observatiefase 2.....	38
3.3.5 Observatiefase 2	38
3.3.5.1 Voormeting deelnemers.....	38
3.3.5.2 Analyse casusoverleg	38
3.3.6 Activiteiten en methoden per Veiligheidshuis.....	39
3.4 Theoretische achtergrond methodiek	43
4 BEVINDINGEN	45
4.1 Veiligheidshuis A	48
4.1.1 Ontwikkelingen	48
4.1.2 Doelstelling van het casusoverleg	50
4.1.3 Vorm van het casusoverleg: inhoud - proces.....	50
4.1.4 Definiëring huiselijk geweld	51
4.1.5 Selectiecriteria casuïstiek	52

datum 25 oktober 2012
 Henk Hulsen,
 Robin Christiaan van
 Halderen,
 Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 8 van 124

4.1.6	Agendering van casussen	52
4.1.7	Monitoring van casussen	53
4.1.8	Privacy.....	54
4.1.9	Vorbereiding van deelnemers	55
4.1.10	Aanspreekgedrag	56
4.1.11	Outreachend werken.....	56
4.1.12	Samenvatting	57
4.2	Veiligheidshuis B	58
4.2.1	Ontwikkelingen	58
4.2.2	Doelstellingen van het casusoverleg.....	61
4.2.3	Vorm van het casusoverleg: inhoud – proces	62
4.2.4	Rollen deelnemers	63
4.2.5	Gemiste partners in het casusoverleg.....	65
4.2.6	Passieve en vrijblijvende afhandeling van casussen	66
4.2.7	Selectiecriteria casuïstiek	67
4.2.8	Agendering van casussen	67
4.2.9	Informatiestromen.....	68
4.2.10	Koppeling tussen straf en zorg	70
4.2.11	Privacy.....	70
4.2.12	Samenvatting	71
4.3	Veiligheidshuis C	72
4.3.1	Ontwikkelingen	72
4.3.2	Doelstelling van het casusoverleg	73
4.3.3	Doelgroep.....	73
4.3.4	Organisatie van het casusoverleg	74
4.3.5	Vorm van het casusoverleg.....	75
4.3.6	Betrokkenheid en continuïteit casusoverleg.....	75
4.3.7	Informatieverzameling/informatiestromen	75
4.3.8	Privacy.....	75
4.3.9	Selectiecriteria	76
4.3.10	Zicht op resultaten	76
4.3.11	Deskundigheidsbevordering deelnemers.....	77
4.3.12	Koppeling straf en zorg	77
4.3.13	Samenvatting	78
4.4	Veiligheidshuis D	78
4.4.1	Ontwikkelingen	79
4.4.2	Planning en control.....	79
4.4.3	Vorm van het casusoverleg.....	80
4.4.4	Zicht op resultaten	80
4.4.5	Samenvatting	81
5	ANALYSE EN BESCHOUWING	83
5.1	Doelstelling van het casusoverleg / definiëring huiselijk geweld.....	83
5.2	Organisatie overleg / vorm van overleg	84
5.3	Agendering van casussen / selectiecriteria casuïstiek	85
5.4	Monitoring van casussen / zicht op resultaten	86
5.5	Privacy.....	87
5.6	Vorbereiding van deelnemers / tijdgebrek.....	88
5.7	Outreachend werken en doorzettingsmacht / rollen deelnemers	88
5.8	Snelle aanpak	89

datum 25 oktober 2012
Henk Hulsen,
Robin Christiaan van
Halderen,
Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 9 van 124

5.9	Informatiemanagement (input-/outputcriteria).....	90
5.10	De koppeling straf-zorg.....	91
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	93
6.1	Hoofdconclusie.....	93
6.2	Hoofdaanbeveling.....	95
6.3	Doelen en resultaten.....	95
6.4	Gesloten regelkring	96
6.5	Privacy.....	96
6.6	Vorbereiding/tijdgebrek.....	96
6.7	Informatiehuishouding	97
6.8	Verscheidenheid onder ketenpartners en regionalisering	98
6.9	Justitiële kennis in het casusoverleg	98
6.10	De koppeling tussen straf en zorg.....	99
6.11	Invloeden van de omgeving.....	100
7	DISCUSSIE	103
7.1	Top-down en bottom-up.....	103
7.2	Behoeftte aan operationele doelstellingen.....	104
7.3	Toenemende distantie van moederorganisaties	104
7.4	Bureau documentatie.....	105
7.5	Uniforme werkwijze	106
7.6	Moederorganisaties in het netwerk	106
7.7	Gemeentelijke regie.....	107
7.8	De deelnemers.....	107
7.9	Virtueel overleg.....	108
7.10	Toekomst: én - én.....	108
7.11	Slotwoord.....	110
	LITERATUURLIJST.....	111
	BIJLAGE 1	115
	Vragenlijst observatiefase 1 Veiligheidshuis C	115
	BIJLAGE 2	119
	Vragenlijst observatiefase 2 Veiligheidshuis C	119
	BIJLAGE 3	121
	Functietypering medewerker Informatievoorziening Veiligheidshuis	121

datum 25 oktober 2012
Henk Hulsen,
Robin Christiaan van
Halderen,
Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 10 van 124

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren zijn er overal in Nederland Veiligheidshuizen opgericht. In deze Veiligheidshuizen werken justitie, politie, gemeenten, jeugd- en zorginstellingen gezamenlijk aan de gebieds- en persoonsgerichte aanpak van criminaliteits- en veiligheidsproblematiek. Sinds december 2009 is er sprake van een landelijk dekkend netwerk. De Veiligheidshuizen in dit netwerk dienen bij te dragen aan de doelstelling van de overheid om criminaliteit en overlast met 25% te verminderen en recidive te doen afnemen (ministerie van Justitie & ministerie van BZK, 2010; Tweede Kamer, 2007). Het beeld van Veiligheidshuizen lijkt nog steeds niet duidelijk en consistent te zijn bij burgers, maar ook niet bij hulporganisaties en gemeenten. Zoals een manager zei: "Bij brand bel je de brandweer, maar wie bel je bij een cliënt met meervoudige veiligheidsproblematiek?".

Veiligheidshuizen zijn geregeld object van onderzoek. De onderzoeken tonen dat de samenwerking binnen de Veiligheidshuizen positieve resultaten met zich meebrengt. Er zijn onder meer sterke aanwijzingen dat de kwaliteit van de interventies toeneemt door meer afstemming en samenhang in de uitvoering, en ook de snelheid van signaleren en interveniëren wordt als positief geduid. Recidive zou afnemen en het welzijn van cliënten toenemen. Knelpunten worden echter ook gemeld, bijvoorbeeld onduidelijke doelen en prestatieafspraken, gebrekkige interne en externe communicatie, en het zich voordoen van verscheidene aansturing- en organisatieproblemen. De onderzoeken hebben geleid tot diverse aanbevelingen die een verdere professionalisering van de Veiligheidshuizen mogelijk maakt (Rovers, 2011).

De gemeente 's-Hertogenbosch en de provincie Noord-Brabant hebben gezamenlijk opdracht gegeven aan het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool om door de uitvoering van innovatieve projecten het onderwerp veiligheid in de provincie een extra impuls te geven. De projecten dienen het onderwerp vanuit verschillende invalshoeken te benaderen en de opbrengst van de projecten dient ten goede te komen aan alle partners in de veiligheidsketen binnen de provincie¹. De provincie Noord-Brabant wil de professionalisering van de Veiligheidshuizen stimuleren. Zij heeft ingestemd met een voorstel van het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool om de effectiviteit van de Veiligheidshuizen in Brabant te evalueren en hen te begeleiden bij het wegnemen van nog bestaande knelpunten. De evaluatie maakt onderdeel uit van het project 'Samen investeren in veiligheid'. Dit project is gefinancierd door de gemeente 's-Hertogenbosch en de provincie Noord-Brabant en omvat in totaal acht onderzoeksprojecten die worden gerealiseerd door het Expertisecentrum Veiligheid. Het Expertisecentrum Veiligheid legt voor de adequate inzet van de beschikbare middelen verantwoording af aan de gemeente 's-Hertogenbosch (Afdeling Openbare Orde en Veiligheid), die voor het project als gesprekspartner optreedt. Het overlegplatform V7 van de ketenmanagers in Brabant heeft gedurende het onderzoek als gesprekspartner gefungeerd voor de onderzoekers. In die rol van stuurgroep hebben zij ook de concrete onderzoeksopdracht en het onderzoeksdesign goedgekeurd en het onderzoek gevolgd.

De evaluatie en begeleiding richt zich op het thema huiselijk geweld, één van de leidende thema's binnen de Veiligheidshuizen (ministerie van Justitie & ministerie van BZK, 2010). In

¹ Projectplan Kenniscentrum Veiligheid, Provincie Noord-Brabant, Gemeente 's-Hertogenbosch, Expertisecentrum Veiligheid Avans, maart 2010.

de evaluatie worden de zogenoemde 'casusoverleggen huiselijk geweld' als uitgangspunt genomen. In deze casusoverleggen komen organisaties die zich richten op het verminderen van huiselijk geweld bij elkaar om activiteiten af te stemmen en tijdig in te kunnen grijpen bij signalen van huiselijk geweld (Huisverbod.nl, 2011a). Een aanzienlijk en wezenlijk deel van de samenwerking tussen de partners vindt plaats in deze overleggen. Het ligt dan ook voor de hand de casusoverleggen als vertrekpunt te nemen, wanneer de effectiviteit van de Veiligheidshuizen rond de aanpak van huiselijk geweld dient te worden onderzocht en versterkt. Hulpverleners zijn er om hulp te verlenen aan hulpbehoeftigen, maar wie geeft hulp aan de hulpverleners? In dat perspectief dient dit onderzoek en begeleidingsproject te worden gelezen. Naast de drie sporen voor ouder, kind en slachtoffer is dit onderzoek gericht op het eigen spoor van de hulpverlener: de processen die het werk omvatten.

1.2 Doelstelling

In de voorgaande paragraaf is de opdracht van het Expertisecentrum Veiligheid uiteengezet, waarmee de doelstelling al impliciet naar voren is gebracht. Specifiek heeft het onderzoeksproject een tweeledig doel: (1) het vaststellen van de bijdrage van het casusoverleg huiselijk geweld aan het behalen van de doelstellingen van de Veiligheidshuizen op dit thema en (2) het verbeteren van de effectiviteit van het casusoverleg huiselijk geweld als een specifieke werkwijze.

Het casusoverleg staat centraal, het is het focus- en startpunt van de evaluatie en begeleiding. Processen binnen het Veiligheidshuis of in de externe omgeving zullen eveneens worden bestudeerd wanneer het casusoverleg daar aanleiding toe geeft (zie *paragraaf 2.3*). Op deze wijze zal de effectiviteit van de Veiligheidshuizen op het gebied van huiselijk geweld van binnenuit worden versterkt.

1.3 Vraagstelling

Uit de aanleiding en doelstelling vloeit een specifieke vraagstelling voort. Door middel van het uitvoeren van de evaluatie zal antwoord worden gezocht op de volgende vraag:

Welke factoren in en rondom de casusoverleggen huiselijk geweld binnen de Veiligheidshuizen in de provincie Noord-Brabant bevorderen of belemmeren de effectiviteit van deze overleggen?

Bij het beantwoorden van deze vraag staat het proces binnen en rond het casusoverleg om te komen tot een besluit over de wijze waarop specifieke casussen worden aangepakt centraal. Zoals eerder gesteld in de inleiding is gekozen voor het casusoverleg huiselijk geweld als verschijningsvorm van casusoverleg. Het onderzoek beperkt zich niet tot het casusoverleg en de deelnemers, maar richt zich eveneens op de context van het overleg, met name de organisaties in het netwerk.

De veronderstelling dat een gedegen proces de kans op succesvolle resultaten (c.q. positieve veiligheidseffecten) vergroot, is leidend in het onderzoek (zie: Janis, 1982²). *Effectiviteit*

² Janis (1982) beschrijft een fenomeen genaamd 'groupthink'. Groupthink is aan de orde wanneer een groep beslissers door sociale druk het streven naar uniformiteit en consensus verkiest boven een deugdelijke beoordeling van de keuzemogelijkheden. Het gaat hierbij om tekortkomingen in het besluitvormingsproces. Janis geeft daarbij aan dat een gebrekkig besluitvormingsproces de kans op succesvolle uitkomsten verkleint.

heeft in dit geval dan ook betrekking op het proces dat leidt tot de formulering van besluiten over de afhandeling van de besproken casuïstiek. Als een effectief casusoverleg wordt beschouwd een overleg dat doelen stelt en deze op een bepaald moment met gestelde middelen op een bepaalde manier binnen een redelijke marge worden bereikt. In feite wordt hiermee gemeten of een handelswijze (casusoverleg) effectief (doeltreffend) is (zie: In 't Veld, 2002). Om doelen (= resultaten) te bereiken moeten (beleids)keuzes worden gemaakt en dat heeft consequenties voor kosten en inspanningen. In 't Veld (2002) noemt dit offers. Onder offers wordt alles verstaan wat nodig is om het werk te doen. Het is een subjectieve norm die per persoon en per groep kan verschillen. Ook de resultaten worden op subjectieve waarde bepaald. Het ene groepslid kan tevreden zijn over de opbrengst of de offers die daarvoor gebracht zijn, een ander groepslid kan daar ontevreden over zijn. Gesteld kan worden dat het beoogde resultaat het verlangde gevolg is van een doelbewust, doelgericht en doelmatig handelen. In 't Veld gebruikt voor de verhouding tussen beoogd resultaat en de mate van offers de term productiviteit. In dit onderzoek wordt niet zozeer vanuit een 'vogelperspectief' gekeken, maar veeleer vanuit een 'wormperspectief' oftewel de beleving van de deelnemers. Hoe ervaren zij hun werk en wat belemmert of bevordert hun productiviteit.

Voor het onderzoek betekent dit dat de volgende stelling wordt gehanteerd (zie ook: Rovers, 2011): als er (beter) wordt samengewerkt tussen de betrokken deelnemers leidt dit tot verbeteringen in de toegepaste interventies, waardoor de kans op succesvolle resultaten (c.q. positieve veiligheidseffecten) wordt vergroot. Onder deelnemers wordt verstaan: de ketenpartners met hun vertegenwoordigers in het casusoverleg huiselijk geweld.

1.4 Methoden

Bij het uitvoeren van de evaluatie en begeleiding zijn diverse onderzoeksmethoden gehanteerd. Het analyseren van interne en externe beleidsdocumenten, het afnemen van diepte-interviews, groepsinterviews en vragenlijsten, evenals het observeren van de casusoverleggen waren de voornaamste methoden die binnen de Veiligheidshuizen zijn ingezet.

Nadrukkelijk zijn in de evaluatie twee belangrijke splitsingen gemaakt. Ten eerste een splitsing van de Brabantse Veiligheidshuizen in een onderzoeksgroep en een reflectiegroep. De onderzoeksgroep bestond uit vier Veiligheidshuizen. In deze groep is het casusoverleg nauwgezet bestudeerd en werden de genoemde onderzoeksmethoden ingezet. De reflectiegroep bestond uit drie Veiligheidshuizen. Deze groep heeft zich gebogen over de bevindingen die in de Veiligheidshuizen uit de onderzoeksgroep zijn gedaan. Zij hebben, met de activiteiten van de eigen organisatie in ogenschouw, gereflecteerd op geconstateerde verbeterpunten en best practices. De splitsing in groepen maakte het mogelijk kennis op te doen van de werkwijze binnen de Veiligheidshuizen en het gaf de Veiligheidshuizen de mogelijkheid om van elkaar te leren, zonder dat de voor de evaluatie beschikbaar gestelde geldelijke middelen werden overschreden³.

Ten tweede is de evaluatie verdeeld in twee fasen, de zogenaamde observatiefasen. In de eerste fase lag de nadruk op het analyseren van de werkwijze rond het casusoverleg in ieder Veiligheidshuis uit de onderzoeksgroep. Het ging om het in kaart brengen van de processen en procedures binnen en rondom het casusoverleg huiselijk geweld. Het accent lag daarbij op knelpunten en best practices. Deze fase resulteerde in een verbeterplan dat een geselecteerd

³ Door diverse (interne) ontwikkelingen hebben de Veiligheidshuizen in verschillende mate bijgedragen aan het onderzoek.

aantal knelpunten weg diende te nemen. In de tweede observatiefase, die enkele maanden later van start ging, werd teruggekeken op de wijze waarop de deelnemers van het casusoverleg het verbeterplan hadden uitgevoerd en waar dit, vanuit hun perceptie, in had geresulteerd. Eventuele aanpassingen zouden in de observatie van de tweede fase ook zichtbaar moeten zijn voor de onderzoekers.

De evaluatie en begeleiding waren zo vormgegeven dat van de deelnemers aan de casusoverleggen huiselijk geweld en direct betrokkenen in het Veiligheidshuis (bijv. de manager of secretaris van het Veiligheidshuis) een actieve inbreng werd verlangd. Binnen ieder Veiligheidshuis van de onderzoeksgroep werd een kernteam geformeerd, onder meer bestaande uit de manager van het Veiligheidshuis en enkele sleutelfiguren uit het casusoverleg. Aan hen werd gevraagd aspecten van het casusoverleg aan te wijzen die verbetering verdienden. Deze verbeterpunten werden verder aangevuld met informatie uit vragenlijsten en interviews met deelnemers en betrokkenen, waarin eveneens werd gevraagd prioriteiten te stellen voor de analyse en versterking. Op basis van de inbreng van de reflectiegroep en tussentijdse bevindingen in de evaluatie stelden de deelnemers, veelal in samenspraak met de secretaris of manager van het Veiligheidshuis, het verbeterplan op. De interactieve benadering had kenmerken van 'handelingsonderzoek' en was gebaseerd op de aanname dat deelnemers en betrokkenen over gedegen kennis beschikten om de werkwijze binnen en rondom het casusoverleg te versterken.

1.5 Leeswijzer

De verdere opbouw van de rapportage ziet er als volgt uit: In *Hoofdstuk 2 Achtergronden* wordt een beschrijving gegeven van de fenomenen Veiligheidshuis, casusoverleg huiselijk geweld en de bredere context waarin beide zich bevinden. Op basis van de context is een voor dit onderzoek leidend model gevormd: het schillenmodel. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting op het begrip effectiviteit. In *Hoofdstuk 3 Methodiek* worden de gehanteerde methoden en technieken van onderzoek gepresenteerd. Gedetailleerd wordt aangegeven welke activiteiten in ieder Veiligheidshuis zijn ontplooid. Ook wordt de onderzoeksfilosofie kort besproken. *Hoofdstuk 4 Bevindingen* omvat een beschrijving van de bevindingen per Veiligheidshuis uit de onderzoeksgroep (de beschrijving is geanonimiseerd: er wordt geschreven over de Veiligheidshuizen A, B, C en D). Een nadere analyse van de bevindingen is gegeven in *Hoofdstuk 5 Analyse*. In het daaropvolgende *Hoofdstuk 6* worden *Conclusies en aanbevelingen* beschreven. *Hoofdstuk 7 Discussie* is een opiniërende beschrijving over kansen en belemmeringen in de interne en externe context van de Veiligheidshuizen. Na dit hoofdstuk volgt een overzicht van de gebruikte literatuur. Vragenlijsten die zijn gehanteerd in Veiligheidshuis C en een 'Functietypering medewerker Informatievoorziening Veiligheidshuis' uit hetzelfde Veiligheidshuis vormen de bijlagen van de rapportage.

2 Achtergronden

In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving gegeven van de fenomenen Veiligheidshuis en casusoverleg huiselijk geweld. Het hoofdstuk wordt vervolgd met een uiteenzetting van het binnen deze evaluatie gehanteerde 'schillenmodel' en een toelichting op het begrip effectiviteit.

2.1 Het Veiligheidshuis

Veiligheidshuizen zijn voortgekomen uit het zogenaamde 'Justitie in de buurt' (Jib). In 1997 werden de eerste Jib kantoren geopend, ze bevonden zich in probleembuurt en hadden als doel bij te dragen aan de vermindering van onveiligheid (evenals onveiligheidsgevoelens) en de verhoging van de leefbaarheid in deze buurten. Jib was gebaseerd op de gedachte dat de aanpak van sociale onveiligheidsproblematiek verder diende te reiken dan de justitiële invalshoek. Het lag in lijn met de ontwikkeling van de integrale aanpak van criminaliteit die vanaf midden jaren '80 was ingezet. In Jib werkte justitie nauw samen met politie en andere, o.a. lokale, organisaties bij de aanpak van criminaliteits- en veiligheidsproblematiek (ministerie van Justitie & ministerie van BZK, 2010; Rovers, 2011).

In 2004 heeft een wijziging van het Jib-concept naar 'Jib-nieuwe stijl' plaatsgevonden. Bij deze nieuwe variant bleef de deelname van justitie in nauwe samenwerking met andere organisaties aan de wijk-/probleemgericht aanpak gehandhaafd, maar het samenwerkingsverband werd flexibeler inzetbaar doordat het zich niet meer uitsluitend richtte op een specifieke wijk. Ook de financiering veranderde, er was sprake van cofinanciering door niet-justitiële organisaties. De eerste Veiligheidshuizen kwamen hiermee in wezen tot stand (ministerie van Justitie & ministerie van BZK, 2010; Dammen e.a., 2008).

De circa 40 Veiligheidshuizen in Nederland hebben een pluriform karakter: diverse verschillen tussen werkwijze, thema's, deelnemende organisaties en inrichting doen zich voor. Dit komt mede door een onderling afwijkende ontstaansgeschiedenis en het gegeven dat vanuit de overheid niet wordt voorgeschreven welke vorm de Veiligheidshuizen precies dienen te hebben (Rovers, 2011; Dammen e.a., 2008). Daarbij speelt dat, zoals het vooronderzoek bij het Veiligheidshuis regio Eindhoven eveneens toonde, de Veiligheidshuizen geregeld aan verandering onderhevig zijn door vele interne en externe ontwikkelingen.⁴ Dit laatste is goed zichtbaar ten aanzien van het traject dat door kabinet Rutte I landelijk is uitgezet betreffende de doorontwikkeling van de Veiligheidshuizen. Er wordt onder meer gestreefd naar een verdere regionalisering, een optimalisatie van de aansturing, een primaire focus op kerntaken en een toegenomen zicht op de bereikte veiligheidseffecten (ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011a). Het is aannemelijk dat dit landelijke beleid waarmee een vergroting van het werkgebied en een meer centrale aansturing wordt beoogd, diverse implicaties voor de Veiligheidshuizen zal inhouden.

Hoewel zich er tussen de Veiligheidshuizen vele verschillen voordoen, zijn er ook diverse overeenkomsten. In het algemeen geldt dat Veiligheidshuizen streven naar het zo goed mogelijk afstemmen van preventie, repressie en zorg voor de verschillende doelgroepen

⁴ Het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool heeft in 2010, in samenwerking met adviesbureau Van Montfoort, binnen Veiligheidshuis regio Eindhoven een vooronderzoek verricht. Het Stedelijk Casusoverleg Overlastgevende en Risicjongeren in Eindhoven (SCORE) is hierbij geanalyseerd. Het vooronderzoek had naast de versterking van SCORE tot doel het testen van methodieken voor het voor vervolgonderzoek in de overige Veiligheidshuizen.

waarop zij zich richten. Veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek wordt vanuit een breed kader aangepakt en de koppeling tussen justitiële, bestuurlijke en zorggerichte interventies is daarbij van wezenlijk belang (Dammen e.a., 2008; Vianen e.a., 2008; Rovers, 2011).

De wijze waarop deze koppeling tot stand wordt gebracht, is voor de Veiligheidshuizen eveneens redelijk gelijk: de eerder genoemde casusoverleggen worden opgezet voor de thema's waarop de Veiligheidshuizen zich toelagen. In deze casusoverleggen bespreken de betrokken organisaties specifieke probleemsituaties om vervolgens hun aanpak gezamenlijk vorm te geven. Met het oog op huiselijk geweld wordt er in de regel gesproken over een integrale systeemgerichte aanpak: gezamenlijk richt men zich op slachtoffers, daders en overige betrokkenen (zoals kinderen) (Rovers, 2011, zie: Huisverbod.nl, 2011b).

Hoewel er tussen de Veiligheidshuizen verschillen bestaan rond deelnemende organisaties, voornamelijk wat betreft partners uit de (lokale) zorgketen, zijn er organisaties die in ieder Veiligheidshuis participeren. Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, politie, Openbaar Ministerie en gemeenten worden aangemerkt als vaste partners (Dammen e.a., 2008; Rovers, 2011). Medewerkers van deze laatste drie organisaties zijn veelal ook gedetacheerd naar het Veiligheidshuis. Zij vervullen functies als documentalist/filteraar⁵, manager of secretaris (zoals bleek uit het vooronderzoek in Eindhoven).

Fysieke huisvesting is eveneens een punt van gelijkenis. Veel Veiligheidshuizen bieden, naast vergaderruimten, de medewerkers van betrokken organisaties ook een werkplek aan. Actieve samenwerking door het creëren van kortere communicatielijnen tussen partners is daarvoor een belangrijk uitgangspunt. Het verschilt evenwel in welke mate medewerkers van verbonden organisaties hiervan gebruik maken. De Veiligheidshuizen in de provincie Noord-Brabant zijn alle op een fysieke locatie gehuisvest (Dammen e.a., 2008; Rovers, 2011; vooronderzoek Eindhoven).

Voor een definitie van het fenomeen Veiligheidshuis wordt aangesloten bij Dammen e.a. (2008, p.14) die de volgende beschrijving geven:

'Het Veiligheidshuis is een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgeoriënteerde aanpak ter bevordering van de objectieve en subjectieve sociale veiligheid.'

Waarbij opgemerkt dient te worden dat, zoals hiervoor beschreven, een steeds grotere nadruk komt te liggen op regionale samenwerking en naast feitelijke onveiligheid ook gevoelens van onveiligheid worden aangepakt. Bij sociale veiligheid dient naast criminaliteit ook gedacht te worden aan de leefbaarheid (c.q. heersende overlast) in bepaalde buurten of wijken (Dammen e.a., 2008).

De doelstellingen van de Veiligheidshuizen zijn in algemene termen, zoals Dammen e.a. (2008) aangeven, gericht op maatschappelijke en organisatorische problematiek. Waarbij het ten aanzien van de maatschappelijke problematiek gaat om het wegnemen van sociale onveiligheid door het formuleren van een aanpak op een breed aantal domeinen. De organisatorische problematiek die men door middel van een netwerkbenadering binnen een Veiligheidshuis poogt aan te pakken is de tekortschietende aanpak van onveiligheid door afzonderlijke partners, en de onoverzichtelijke toename van overleggremia welke wordt

⁵ Een documentalist/filteraar is verantwoordelijk voor de informatievoorziening voor, tijdens en na het casusoverleg. Denk aan het verzamelen en verspreiden van informatie over casussen, het vastleggen van afspraken en het bewaken van de afhandeling. Ze analyseren (in toenemende mate) informatie en zorgen dat deze bij de juiste personen terechtkomt. (bevinding vooronderzoek Eindhoven, zie ook: Melkert & Sturm, 2012).

gekenmerkt door informatieverlies, vrijblijvendheid en een gebrekkige uitvoer. Zeer globaal zou het gaan om: *'het leveren van een bijdrage aan het vergroten van de (objectieve en subjectieve) sociale veiligheid door een persoonsgerichte benadering van daders en slachtoffers'* (Dammen e.a., 2008, p.27).

Doelstellingen verschillen echter per Veiligheidshuis en voor de thematieken die er worden behandeld. Het formuleren van specifieke en meetbare doelstellingen is, volgens verschillende studies en zoals ook het vooronderzoek in Eindhoven toonde, slechts in geringe mate aan de orde. Veelal wordt vervallen in algemene doelstellingen (zie voorgaand citaat), waarbij wordt gesproken over het terugdringen van recidive of het voorkomen van overlast door een persoonsgerichte en integrale aanpak (Rovers, 2011; Dammen e.a., 2008; Vianen e.a., 2008).

2.2 Het casusoverleg huiselijk geweld

Huiselijk geweld wordt in het algemeen omschreven als geweld dat binnen de huiselijke kring wordt gepleegd en waartoe lichamelijke en seksuele geweldpleging, belaging en bedreiging (wel of niet door middel van, of gepaard gaande met, de beschadiging van goederen in en om het huis) behoort. Denk aan vormen zoals: (ex-)partnergeweld, kindermishandeling en verwaarlozing, mishandeling van ouders door kinderen, ouderenmishandeling et cetera (College van procureurs-generaal, 2010; Movisie, 2011).

Verdachten van huiselijk geweld kunnen gezins- en familieleden, partners, ex-partners en huisvrienden zijn. Verdachten en slachtoffers kunnen zowel volwassen of oudere mannen en vrouwen zijn, evenals kinderen. Kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld, maar niet direct het slachtoffer, worden gezien de mogelijk psychische nadelige effecten toch beschouwd als slachtoffers. Ruim 9% van de Nederlandse bevolking was in de afgelopen 5 jaar slachtoffer van huiselijk geweld (College van procureurs-generaal, 2010; Movisie, 2011)⁶.

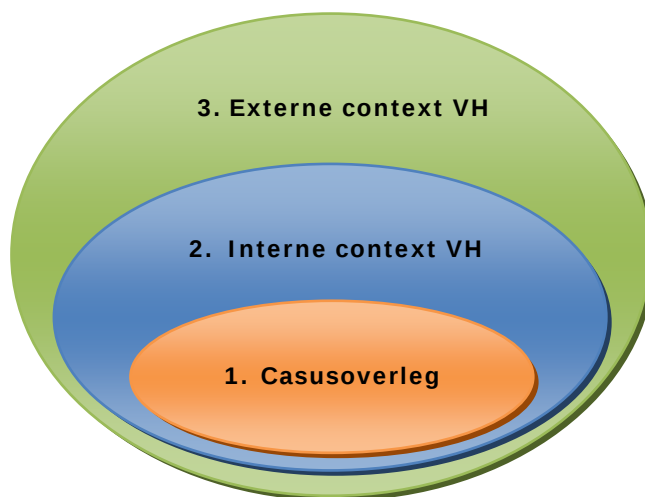
In een casusoverleg huiselijk geweld wordt gestreefd naar het verminderen/stoppen van deze geweldsvorm. Het casusoverleg is het centrale overlegplatform binnen de Veiligheidshuizen en wordt geregeld aangemerkt als de kern van het Veiligheidshuis. In dit frequent en structureel georganiseerde overleg vindt tussen de veiligheidspartners afstemming plaats over de operationele uitvoering. In het geval van huiselijk geweld stemmen vertegenwoordigers van betrokken organisaties, zoals Openbaar Ministerie, politie, Bureau Jeugdzorg, Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG), Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en Reclassering Nederland (RN) af over de aanpak van specifieke casuïstiek. Het gaat om een integrale systeemgerichte benadering. Dit houdt in dat de deelnemers aan het overleg een gezamenlijke aanpak formuleren gericht op daders, slachtoffers en overige direct betrokkenen. De koppeling tussen justitiële mogelijkheden en de verlening van (vrijwillige) zorg speelt daarbij een belangrijke rol. Opvallend is dat Veiligheidshuizen geregeld separate casusoverleggen hanteren voor de afstemming over de verlening van zorg/hulp en de besluitvorming aangaande justitiële afdoeningen (Dammen e.a., 2008; Huisverbod.nl, 2011ab; Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch e.o., 2011; zie hoofdstuk 4).

⁶ In de evaluatie is geen vaste definitie van huiselijk geweld en de daarmee verbonden definiëring van verdachten en slachtoffers opgenomen. Er is enkel gekeken naar de duiding van het fenomeen binnen de bestudeerde Veiligheidshuizen. De verschillen en overeenkomsten tussen de begripsbepalingen komen in hoofdstuk 4 nader aan bod.

Zoals eerder aangegeven is er geen blauwdruk voor de structuur en werkwijze binnen de Veiligheidshuizen, datzelfde geldt voor het casusoverleg huiselijk geweld. In *hoofdstuk 4* wordt voor ieder Veiligheidshuis uit de onderzoeksgroep de gang van zaken binnen en rondom het casusoverleg huiselijk geweld beschreven.

2.3 De bredere context: het schillenmodel

De evaluatie en begeleiding is gebaseerd op de gedachte dat de context van het casusoverleg bestaat uit een drietal nauw verbonden segmenten, de zogenoemde schillen. De eerste schil betreft het casusoverleg, de tweede schil de interne context van het Veiligheidshuis en schil drie omvat de externe context van het Veiligheidshuis. Schematisch vallen de segmenten in elkaar als de schillen van een ui (zie figuur 1). Het model wordt gehanteerd als analysekader bij de bestudering van het casusoverleg.



Figuur 1. Schillenmodel

Het casusoverleg speelt zich niet af in een vacuüm, maar wordt beïnvloed door de gang van zaken in het Veiligheidshuis (schil 2) en gebeurtenissen of aspecten in de bredere omgeving (schil 3).

De Veiligheidshuizen faciliteren de casusoverleggen en ondersteunen de deelnemers bij het komen tot een gedegen afstemming over de aanpak van huiselijk geweld. Daarbij kan gedacht worden aan het verzorgen van de informatievoorziening (o.a. het verzamelen van informatie over casuïstiek, het registreren van gemaakte afspraken en het archiveren van dossiers van besproken cliënten), het beleidsmatig borgen van de werkwijze in het Veiligheidshuis en het beschikbaar stellen van werkruimtes. Deze facilitering is van invloed op het verloop van het casusoverleg. Onvolledige informatie zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot het uitstellen van de bespreking in afwachting van de completering van het dossier, en de afwezigheid van werkruimtes zou de interactie tussen de veiligheidspartners kunnen bemoeilijken. Factoren die een belemmerende of bevorderende invloed hebben op het casusoverleg zijn zodoende, naast het casusoverleg zelf, ook te vinden in deze tweede schil, de interne context van het Veiligheidshuis (zie: Dammen e.a., 2008; Rovers, 2011).

De omgeving buiten het Veiligheidshuis draagt evenzogoed bij aan de effectiviteit van het casusoverleg. In deze derde schil bevinden zich onder meer de moederorganisaties van de deelnemers aan het casusoverleg. Deze moederorganisaties beïnvloeden o.a. het functioneren van de medewerkers die zitting hebben in het overleg. Zij doen dit bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van tijd en middelen, het bieden van mandaat of doorzettingsmacht, en het creëren van draagvlak voor het casusoverleg binnen de organisatie. Het gaat over de ruimte, middelen en erkenning die de deelnemers vanuit de moederorganisaties krijgen om hun werkzaamheden in en rondom het casusoverleg op een passende manier gestalte te geven (zie: Bruinsma e.a., 2008).

De moederorganisaties beïnvloeden ook op bestuurs- en beleidsniveau de gang van zaken binnen het Veiligheidshuis. In de regel nemen directieleden van de organisaties (inclusief de officier van justitie) deel aan de zogenoemde 'stuurgroep' van het Veiligheidshuis. Binnen deze stuurgroep worden de strategische beleidsdoelstellingen die zijn geformuleerd in de lokale/regionale driehoek (korpchef/districtchef, hoofdofficier/officier van justitie en de burgemeester) uitgewerkt in specifieke werkprocessen en resultaatgebieden. Het betreft de ontwikkeling van het Veiligheidshuis op tactisch niveau. Denk hierbij aan de duiding van de kernactiviteiten en de door partners beschikbaar gestelde capaciteit. De organisaties beslissen voor zichzelf over de mate van deelname aan de activiteiten in het Veiligheidshuis, het inkopen van een werkplek en het ondertekenen van convenanten rond samenwerking en privacy. De stuurgroep adviseert op structurele basis ook de lokale/regionale driehoek (Dammen e.a., 2008).

De externe context is echter meer dan alleen de moederorganisaties van de deelnemers. Het betreft het gehele maatschappelijke speelveld waarbinnen de Veiligheidshuizen zich dienen te positioneren. Maatschappelijke gebeurtenissen en reacties daarop van burgers, politici en bestuurders beïnvloeden de vorm en werkwijze van de Veiligheidshuizen. De doorontwikkeling van de Veiligheidshuizen die in *paragraaf 2.1* kort is genoemd, en waarmee door het kabinet wordt gestreefd naar een verdere regionalisering en toegenomen gerichtheid op kerntaken (ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011a), is hiervan een treffend voorbeeld. Ook lokale problemen kunnen effect hebben op het casusoverleg. Het vooronderzoek in Eindhoven toonde het effect van een (incidentele) toename van onveiligheidsproblematiek en de relatie die door bestuurders werd gelegd met de doelgerichtheid van het casusoverleg bij de vermindering van de problematiek⁷. De Veiligheidshuizen bevinden zich op dit moment in een gevoelige positie. Als product van het risicodenken zullen zij in toenemende mate verantwoording moeten afleggen over de behaalde recidivereductie en resulterende kosten-baten verhouding (Nelissen, 2010).

Zoals de Veiligheidshuizen worden beïnvloed door de externe context, zo geldt dat ook voor de aanpak van huiselijk geweld. Nam huiselijk geweld enkele decennia geleden in landelijk en lokaal veiligheidsbeleid nog slechts een marginale positie in, sinds de nota 'Privé geweld - publieke zaak' uit 2002 wordt nadrukkelijk door de overheid geïnvesteerd in de aanpak ervan (ministerie van Justitie, 2002). Een enorme toename van projecten en programma's heeft zich in de afgelopen jaren voorgedaan. De thematiek heeft nadrukkelijk een plaats gekregen in de beleidsterreinen Veiligheid en Maatschappelijke Ondersteuning. Aandacht voor huiselijk

⁷ Tijdens het vooronderzoek binnen Veiligheidshuis regio Eindhoven maakten bestuurders en bewoners zich zorgen over leefbaarheidsproblemen in de wijk Vaartbroek. De (incidentele) toename van problemen die werden veroorzaakt door kinderen in de wijk had er onder andere toe geleid dat de burgemeester het geëvalueerde casusoverleg (SCORE) openlijk ter discussie stelde. De structuur en geografische reikwijdte van het casusoverleg werd als gevolg hiervan aangepast (bevinding vooronderzoek Eindhoven, zie ook: ED, 2010).

geweld is dus geen vast of structureel gegeven en ook over de aanpak heerst geen eenduidigheid (Römkens, 2008)⁸.

2.4 Effectiviteit

De effectiviteit van de casusoverleggen huiselijk geweld in de Brabantse Veiligheidshuizen staat in dit onderzoek centraal. Anders dan in de meeste onderzoeken is in dit onderzoek niet vooraf bepaald wat onder effectiviteit wordt verstaan. De handelingsgerichte aanpak betekent dat de betrokkenen in het onderzoek zelf bepalen wat hun werkwijze al dan niet effectief maakt. Dit doen ze samen met de onderzoekers als 'critical friends'. Dit betekent niet dat in het geheel geen definitie van effectiviteit is geformuleerd bij de start van het onderzoek. In tegendeel, er is uitgebreid in de literatuur nagegaan op welke wijze er tegen effectiviteit aangekeken kan worden. Deze informatie hebben de onderzoekers als theoretische achtergrondkennis meegenomen tijdens het onderzoeksproces. Maar, zoals hierna wordt beschreven, de complexiteit van het begrip effectiviteit is met name in deze onderzoekscontext groot en dat vraagt om een specifieke methode van onderzoek. De deelnemers van het casusoverleg hebben daarom geen definitie opgelegd gekregen.

In deze paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op het begrip effectiviteit, met het doel een kader voor het onderzoek te schetsen. Eerst zal worden aangegeven welke rol het begrip effectiviteit speelt voor de Veiligheidshuizen. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van enkele theoretische benaderingen van het begrip effectiviteit. De complexiteit van het begrip wordt toegelicht. Ten slotte is beschreven hoe in dit handelingsgerichte onderzoek met het begrip effectiviteit wordt omgegaan.

2.4.1 Effectiviteit en bewustwording in Veiligheidshuizen

Er zijn genoeg aanwijzingen te vinden dat professionals binnen Veiligheidshuizen zich ervan bewust zijn dat hun handelen 'effectief' dient te zijn. In een conceptdocument wat is opgesteld door enkele managers en gericht is op fusering van de Veiligheidshuizen in de provincie Noord-Brabant lezen we dat het doel hiervan is *'om een effectiviteits- en efficiëncyslag te maken voor de betrokken partners. Meer effectiviteit wordt o.a. bereikt door een (meer) uniforme werkwijze voor de deelnemers aan/partners van beide Veiligheidshuizen en inrichting van de ondersteuning van werkprocessen.* 'Ook in Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf wordt in het Jaarverslag 2009 en actieplan 2010/2011 gesproken over de nadruk op effectiviteit: *'Nu de pioniersfase achter de rug is komt het aan op een effectieve en efficiënte doorontwikkeling van inhoudelijke oriëntatie, organisatie, vorm en werkwijze van de veiligheidshuizen.'* (Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf 2010, p. 38). In Veiligheidshuis Breda, waar Veiligheidshuis district Bergen op Zoom nauw mee samenwerkt, staat in het jaarplan 2010: *'Eén van de doelstellingen van het Veiligheidshuis Breda is het streven naar effectiviteit van de veiligheidsketen. Het Veiligheidshuis Breda hanteert het credo "Korte metten met lange lijnen" '* (Veiligheidshuis Breda, 2010, p. 8). In een analyse van BMC (2012) over de werkwijze van de casusoverleggen huiselijk geweld in West-Brabant, wordt een relatie gelegd tussen de werkwijze in het Veiligheidshuis en de effecten ervan in gezinnen: *'Door het realiseren van een nieuwe en tevens regionale werkwijze wordt een belangrijke stap voorwaarts gemaakt in de continuïteit en kwaliteit van onze aanpak en daarmee de effectiviteit in gezinnen.'* (p. 2).

⁸ Römkens (2008) stelt bijvoorbeeld het pro-arrestatie- en vervolgingsbeleid, waaronder de ambtshalve vervolging, ter discussie.

2.4.2 Complexiteit van het begrip effectiviteit

Het is lastig effectiviteit te meten als meerdere organisaties samenwerken in een netwerk. Van Dammen e.a. (2008) schrijven: *'(...) het [is] lastig om effecten toe te schrijven aan het Veiligheidshuis en andere factoren uit te sluiten.'* (p. 38). Sørensen en Torfing (2009) schrijven in een artikel over de effectiviteit van overheidsnetwerken *'(...) we lack a clear and adequate understanding of what "effective" means in relation to governance networks.'* (p.239). De meerwaarde van een netwerk betreft het behalen van positieve resultaten, die niet kunnen worden bereikt door de afzonderlijke organisaties (Provan & Kenis, 2008). De complexiteit bij de evaluatie van netwerkuitkomsten komt onder meer voort uit de betrokkenheid van meerdere belanghebbenden. Provan en Milward (2001) stellen dat netwerkeffectiviteit gemeten moet worden op drie niveaus: het organisatieniveau (deelnemersniveau), het lokale netwerkniveau en het maatschappelijke niveau. Het is niet verbazend dat ook in studies naar het functioneren van Veiligheidshuizen de definiëring en operationalisering van effectiviteit veelal problematisch is. Rovers (2011) schrijft hierover dat in onderzoeken te vaak termen als meerwaarde, succes en effectiviteit worden gebruikt zonder deze van een heldere begripsinhoud te voorzien. Hij stelt vast: *'Wat ook moeilijk uit de beschikbare studies kan worden afgeleid zijn algemene conclusies over 'waar' of 'door wie of wat' nu precies de resultaten worden geboekt. Zijn dit de veiligheidshuizen? De casusoverleggen die in het veiligheidshuis zijn ondergebracht (en die ook zonder veiligheidshuis kunnen functioneren)? De moederorganisaties waar het uitvoerende deel van de werkzaamheden voor het belangrijkste deel ligt? Of zijn het de toegepaste methodieken?'* (p. 81). In dit citaat is het niet moeilijk om de drie eerder geschetste schillen te herkennen (zie voorgaande paragraaf). In veel onderzoeken naar Veiligheidshuizen is zichtbaar dat men er nog niet in slaagt de effectiviteit ervan helder te krijgen. Rovers (2011) geeft aan dat onderzoekers vaak signaleren dat Veiligheidshuizen te vaag zijn over doelen en resultaten. Hij leidt hieruit de conclusie af dat het zowel voor Veiligheidshuizen als de onderzoekers van belang is de blik naar buiten gericht te houden: *'Er is in het onderzoek een duidelijke neiging zichtbaar om de blik naar binnen te richten, op kwesties als de aansturing, de organisatie, de processen, de informatievoorziening, et cetera.'* (p. 83).

Als doelen vaag zijn, is het dan wel mogelijk om objectieve metingen van effectiviteit uit te voeren? Uit het voorgaande is af te leiden dat we vooral zijn aangewezen op de deelnemers in het casusoverleg als primaire bron. Ook De Rynck e.a. (2010) bepleiten dat *'naast "objectieve" prestatiemetingen er ook ruimte moet zijn voor (...) "subjectieve" metingen die eigen zouden zijn aan proces- en regimeprestaties.'* (p. 39). De Rynck e.a. (2010) stellen verder wel dat alle drie de niveaus deel moeten uitmaken van een beoordeling. Het conceptueel kader van De Rynck e.a. ondersteunt de interactie tussen de schillen (zie vorige paragraaf). Als dit in verband wordt gebracht met de bevindingen van Rovers (2011) valt te stellen dat de subjectieve blik van deelnemers wel als vertrekpunt genomen kan worden, maar dat dan wel telkens weer de blik naar buiten moet worden gericht. Alleen op deze manier wordt het mogelijk verbanden te leggen met de 'objectieve' prestaties. Tevens wordt geprobeerd verbanden te leggen tussen de procesbeoordeling van de professionals, schil 2 (interne omgeving Veiligheidshuis) en schil 3 (externe omgeving Veiligheidshuis). Niettemin is er een noodzaak en een plicht om verantwoording af te leggen over het werken in een casusoverleg. Maar wie legt verantwoording af aan wie? Zijn het de deelnemers aan het casusoverleg die verantwoording afleggen aan hun leidinggevenden? Moet het Veiligheidshuis zelf verantwoording afleggen aan de moederorganisaties? Of zijn het juist de moederorganisaties die samenwerken die zich dienen te verantwoorden voor deelname aan dit samenwerkingsverband? Een operationalisatie van effectiviteit hangt direct samen met het

antwoord op deze vraag. Er wordt op verschillende niveaus verantwoording gevraagd en daarmee zijn er meerdere antwoorden mogelijk.

In dit onderzoek wordt geen beoordeling van het casusoverleg gegeven. Dat schiet ook voorbij aan het begeleidende karakter van het onderzoek. Een beoordeling is natuurlijk ook niet mogelijk zonder een beoordelingsmodel. Als verantwoordingslijnen niet duidelijk zijn, is er dus geen duidelijkheid over wie de beoordelaar dient te zijn bij het beschouwen van effectiviteit. Is dit de overheid, het netwerk, de afzonderlijke moederorganisatie, de vertegenwoordiger in het casusoverleg of misschien de cliënt zelf?

Kortom: het is dus lastig om effectiviteit *objectief* vast te stellen. De vraag kan worden gesteld met welke bril de onderwerpen die deelnemers in het casusoverleg zullen aandragen als bevorderend en belemmerd voor effectief casusoverleg dienen te worden beschouwd?

2.4.3 Theoretische benaderingen

Om enig houvast te hebben in dit onderzoek worden hieronder enkele manieren beschreven om effectiviteit te benaderen. Deels gaat het om algemene benaderingen, deels om onderzoeken specifiek gericht op netwerken of (nog specifiek) op Veiligheidshuizen. Eerst kort de gevolgen van onduidelijke of afwezige doelen voor het bepalen van effectiviteit. Zijn vooraf omschreven doelen wel nodig om effectiviteit te kunnen bepalen? Dammen e.a. (2008) vinden van wel. Ze menen dat vooraf heldere doelstellingen geformuleerd dienen te zijn en zeggen verder dat effectiviteit betekent dat *'(...) het Veiligheidshuis moet voorzien in een geoliede aanpak van lastige dossiers en niet in een "nieuwe" bureaucratie (...)'* (p. 50). Klijn en Teisman (1997) stellen hier een ander perspectief tegenover. Want hoewel op veel onderzoeksterreinen wordt gesteld dat een netwerk niet kan functioneren zonder doelen te stellen, zeggen zij *dat het meer aannemelijk is en ook past bij de filosofie van netwerken dat doelen zich tijdens de interacties ontwikkelen*, of dat deelnemers pas achteraf hier een betekenis aan verlenen (zie: Koppenjan & Klijn, 2004). Volgens anderen hebben netwerken en doelbereiking überhaupt weinig met elkaar te maken. Netwerken die strategisch van aard zijn, zouden niet beoordeeld kunnen worden met operationele effectiviteitscriteria. Er wordt zelfs gesteld dat netwerken er helemaal niet op gericht zijn om gemeenschappelijke doelstellingen op te bouwen (Klijn & Teisman, 1997). Als gezamenlijke doelen überhaupt niet gesteld gaan worden of tenminste pas tijdens het proces van samenwerking, dan nuanceert deze manier van kijken op z'n minst de noodzakelijkheid van vooraf vastgestelde doelen als voorwaarde (!) voor een onderzoek. Bovendien, zijn doelen en doelstellingen niet (vooral) iets van managers? In dit onderzoek wordt op de eerste plaats het perspectief van de deelnemers gehanteerd en die kunnen als professionals ook prima werken zonder management-bemoeienis in de geest van Weggeman die het volgende stelt: *'faciliteer de kenniswerkers in plaats van hun werkprocessen alsmaar te plannen en te controleren'* (Weggeman, 2007). De focus ligt dus op het proces van casusoverleg, maar waarvan zijn de prestaties die in dit proces worden geleverd dan afhankelijk? Sommige onderzoekers (De Rynck e.a., 2010) schrijven dat de procesprestaties onder andere afhankelijk zijn van legitimiteit, verantwoording en goedkeuring. Legitimiteit wordt hierbij niet alleen bepaald door de formele goedkeuring, maar ook door het feit dat gezaghebbende partners deelnemen. En het gaat ook om de houding van die deelnemers ten opzichte van dat netwerk. Bij verantwoording gaat het erom dat een netwerk (lees: Veiligheidshuis) ook als organisatie-eenheid (!) verantwoording moet afleggen ten opzichte van zijn leden (lees: moederorganisaties). Instemming is de manier waarop toestemming wordt gevraagd voor beslissingen of acties in het netwerk en de manier waarop die toestemming wordt verkregen.

Ook de mate van onderlinge afhankelijkheid speelt een rol in de effectiviteitsbepaling. *'(...) samenwerking impliceert onderlinge afstemming (...) de meest vergaande vorm van samenwerking is gericht op het voortbrengen van een gezamenlijk product of dienst. Deze*

vorm van samenwerking vereist een hoge mate van interorganisationale afstemming.' (Leene, 1999, p. 157). Er wordt gewezen op de beperkte beleidsvrijheid die decentrale organen hebben omdat immers op nationaal niveau beleid gemaakt wordt. Samenwerking is verder afhankelijk van al dan niet tegenstrijdige wetten en regels waaraan de verschillende organisaties zich dienen te houden. In het artikel komt een aantal aspecten aan bod die te maken hebben met de mate van bereidheid tot samenwerken: de perceptie van onderlinge afhankelijkheid en de verwachting van de effecten van de samenwerking. Niet alle deelnemers staan immers op dezelfde manier en in dezelfde verhouding tot elkaar.

Mannak en Geelhoed (2010) deden onderzoek naar effectiviteit van Veiligheidshuizen en stellen dat er drie voorwaarden zijn om effectief te kunnen zijn. De eerste voorwaarde voor effectiviteit is simpelweg dat het Veiligheidshuis tenminste drie jaar bestaat. De stabiliteit van het netwerk is een tweede voorwaarde voor effectiviteit. De derde voorwaarde is een integratie van het netwerk. Integratie kan bereikt worden door 'dichtheid' (o.a. frequentie van onderlinge contacten) en 'centralisatie' (de mate waarin een centrale partij de verbindingen tussen de actoren verzorgt). Centrale integratie is een noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit om de decentrale clusters (casusoverleggen) te verbinden. Naast de (noodzakelijke) voorwaarden voor effectiviteit onderscheiden Mannak en Geelhoed nog twee mogelijke paden naar effectiviteit. Deze lopen via de beschikbaarheid van middelen in het netwerk en de wijze waarop het wordt aangestuurd. Als een Veiligheidshuis over voldoende middelen (financieel, personeel of materieel) beschikt en daarnaast voldoet aan de drie voornoemde voorwaarden, blijkt de samenwerking in de regel effectief te zijn.

2.4.4 Effectiviteit en handelingsgericht onderzoek

De discussie over procesprestaties en productprestaties wordt in dit onderzoek niet (verder) gevoerd. Er is gekozen voor een op handelingsonderzoek afgeleide aanpak met het proces van casusoverleg als vertrekpunt. Er zijn de nodige beperkingen bij het leggen van deze focus. Want bekend is dat een 'goed' proces niet *automatisch* leidt tot een 'goed' resultaat. Ook bij een 'goed' resultaat kunnen de deelnemers ontevreden zijn over het proces (en andersom). De veronderstelling is dat de intensieve dialoog in dit handelingsgerichte onderzoek aan deze bezwaren tegemoet komt. Gesignaleerde gedragingen in het proces worden immers telkens weer gezamenlijk tegen het licht gehouden van zowel proces- als productverwachtingen van de deelnemers, zodat de punten die er in hun beleving werkelijk toe doen uiteindelijk het sterkst naar voren zullen komen.

Dit onderzoek richt zich niet op effecten op organisatieniveau, het is een zoektocht naar factoren die in het casusoverleg (schil 1) van belang zijn om het proces (en daarmee de resultaten) negatief dan wel positief te beïnvloeden. En daarmee wordt gekozen voor een ander (kleiner) niveau dan in veel netwerkliteratuur gebruikelijk is. Want ook als doelen niet duidelijk zijn, worden er wel degelijk resultaten nagestreefd in de casusoverleggen. En om resultaten te bereiken moeten keuzes worden gemaakt, met consequenties voor kosten en inspanningen. In 't Veld (2002) noemt dit offers. Onder offers wordt alles verstaan wat nodig is om het werk te doen. Het is een subjectieve norm die per persoon en per groep kan verschillen. Ook de resultaten worden op subjectieve waarde bepaald. Er kan worden gesteld dat het beoogde resultaat het verlangde gevolg is van een doelbewust, doelgericht en doelmatig handelen. In 't Veld gebruikt voor de verhouding tussen beoogd resultaat en de mate van offers de term 'productiviteit'. In dit onderzoek wordt niet zozeer vanuit een 'vogelperspectief' gekeken naar die productiviteit maar veeleer vanuit een 'wormperspectief', oftewel de beleving van de deelnemers. Hoe ervaren zij hun werk en wat belemmert of bevordert hun productiviteit?

Met de focus op het proces in en rondom het casusoverleg wordt een belangrijke rol toegekend aan het element besluitvorming. De kern van het casusoverleg is immers het nemen van besluiten en de kwaliteit van een besluit wordt bepaald door de wijze waarop dat besluit tot stand komt. Het heeft ook invloed op de hiervoor genoemde productiviteit en daarmee dus op de effectiviteit. De kwaliteit van besluitvorming zou een onderscheidende factor kunnen zijn. In de literatuur vinden we verschillende aspecten die hierbij van belang kunnen zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om saamhorigheid die belangrijk is voor het draagvlak van het besluit, maar ook dat afwijkende meningen tot een kwalitatief beter besluit leiden dan consensus. Dit kan wel weer ten koste gaan van groepstevredenheid en acceptatie van het besluit (Schulz-Hardt e.a., 2002; Schweiger e.a., 1989; Yang, 2010). Het blijkt dat besluitnemers zowel rationeel als niet-rationeel optreden in het proces. Machtsverhoudingen tussen organisaties en binnen organisaties spelen ook een rol. Net zo als persoonlijke voorkeuren, interesses en ambities. Het zijn alle aspecten waarmee rekening dient te worden gehouden. Voor de hand liggend is dat het bij besluitvorming gaat om aspecten die afhankelijk van de context een positieve of negatieve uitwerking kunnen hebben op de effectiviteit. De voortdurende dialoog in dit onderzoek moet zorgen voor het correct duiden van deze uitwerking.

Tenslotte is evaluatie van het bereikte resultaat een onlosmakelijk onderdeel van het besluitvormingsproces. Deze stellingname is één van de uitgangspunten van het INK-model⁹. De zogenaamde PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act) vormt de rode draad van dit model. Het is een cybernetische regelkring: het proces van instellen van doelwaarden en het bewaken dat de feitelijke waarden, de werkelijkheid of de realisatie, binnen de gestelde toleranties blijft (Hoeksema, 2005).

Voor een verdere uitwerking over handelingsonderzoek wordt verwezen naar *paragraaf 3.4*.

⁹ INK staat voor Instituut Nederlandse Kwaliteit en zij stellen zich ten doel het INK-managementmodel te promoten en verbeteren. Het model is gebaseerd op de volgende vijf fundamentele kenmerken: inspirerend leiderschap, resultaatgerichtheid, samenwerking, bouwen op vertrouwen en continu verbeteren (zie: Hoeksema, 2005).

3 Methodiek

In dit hoofdstuk worden de methoden beschreven die in het onderzoek zijn toegepast. De methodiek werd gebaseerd op de ervaringen die zijn opgedaan in het vooronderzoek, dat werd uitgevoerd binnen Veiligheidshuis regio Eindhoven.

In *paragraaf 1.4* is aangegeven dat het onderzoek twee belangrijke splitsingen kende. Enerzijds een splitsing in de Veiligheidshuizen die daadwerkelijk werden onderzocht (de onderzoeksgroep) en Veiligheidshuizen die reflecteerden op de gedane bevindingen (de reflectiegroep). Tevens bestond het onderzoekstraject per bestudeerd Veiligheidshuis uit twee observatiefasen. In de eerste observatiefase werd het casusoverleg geanalyseerd en werd een verbeterplan opgesteld. Enkele maanden na het opstellen van het verbeterplan werd in de tweede observatiefase teruggekeken op de implementatie van het verbeterplan en de veranderingen die eruit voort waren gevloeid. De nadruk lag op schil 1 (het casusoverleg), maar er werd eveneens oog gehouden voor de schillen 2 (de interne context van het Veiligheidshuis) en 3 (de externe context van het Veiligheidshuis).

Op de komende pagina's wordt een nauwgezette beschrijving gegeven van de opzet van het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethoden. Achtereenvolgens zal aandacht worden besteed aan de selectie van de Veiligheidshuizen en de casusoverleggen; het tijdpad van het onderzoek; de onderzoeksactiviteiten die zijn ontplooid; en ten slotte de theoretische achtergrond van de methodiek. Hier zal worden ingegaan op het handelingsgerichte karakter van het onderzoek.

De onderzoeksactiviteiten verschillen slechts in detail per Veiligheidshuis. Bij de beschrijving van deze activiteiten zal eerst een algemeen overzicht worden gegeven. Alvorens de activiteiten per observatiefase uiteen te zetten, wordt aandacht besteed aan de verschillende groepssessies die deel uitmaakten van het onderzoek (de sessies kunnen worden beschouwd als de belangrijkste methoden in het onderzoek). Vervolgens zal per Veiligheidshuis uit de onderzoeksgroep worden beschreven welke methoden exact zijn ingezet en met welke reden is afgeweken van de algemene opzet. Hierbij zal tevens aandacht worden besteed aan de tussentijdse rapportages die per Veiligheidshuis zijn opgeleverd.

3.1 Selectie Veiligheidshuizen en casusoverleggen

De kern van de methodiek behelsde een herhaalde observatie in een geselecteerd aantal Veiligheidshuizen in de provincie Noord-Brabant. In deze Veiligheidshuizen (de onderzoeksgroep) werd de gang van zaken binnen en rondom de casusoverleggen huiselijk geweld in beeld gebracht. De overige Brabantse Veiligheidshuizen (de reflectiegroep) werden op verschillende momenten in het onderzoek betrokken om kennisuitwisseling mogelijk te maken.

De selectie van de Veiligheidshuizen in de onderzoeksgroep was gebaseerd op de volgende criteria: regionale spreiding, stadium van ontwikkeling, bereidheid tot deelname en het niet hebben deelgenomen aan het vooronderzoek. Ten aanzien van de koppeling tussen de reflectiegroep en de onderzoeksgroep werd ervoor gekozen om de Veiligheidshuizen in te delen in tweetallen: ieder Veiligheidshuis waar observaties plaatsvonden, werd gekoppeld aan een Veiligheidshuis waar geen observaties werden uitgevoerd.

Veiligheidshuis D (*paragraaf 4.4*) uit de onderzoeksgroep en twee Veiligheidshuizen uit de reflectiegroep hebben beperkt deelgenomen aan het onderzoek. Door interne ontwikkelingen

had het management van twee van de Veiligheidshuizen aangegeven niet volledige te kunnen participeren. Het Veiligheidshuis dat zou reflecteren op de bevindingen in Veiligheidshuis D heeft enkel gereflecteerd op de eindrapportage van het onderzoek. In *paragraaf 3.3.6* wordt ingegaan op de activiteiten per Veiligheidshuis.

De keuze voor de evaluatie en versterking van het casusoverleg huiselijk geweld kwam eveneens tot stand in overleg met de Veiligheidshuizen. De nadruk werd gelegd op de casusoverleggen die zich richten op zorgverlening. Justitiële casusoverleggen die verbonden waren met huiselijk geweld werden alleen in het onderzoek betrokken wanneer in het betreffende Veiligheidshuis geen structurele scheiding tussen beide overleggen werd gemaakt.

De reden van de keuze was de complexe aard van zorgoverleggen: er zijn diverse organisaties bij betrokken, met ieder eigen doelen en middelen; de problematiek is ingewikkeld; het aantal casussen is groot; en er lijkt (nog) geen systematische aandacht te worden geschonken aan de effectiviteit van het overleg. De justitiële overleggen zijn door een afgebakende hoeveelheid justitiële mogelijkheden en het kleiner aantal deelnemers naar verwachting minder ingewikkeld. De complexe elementen in de zorgoverleggen waren tevens te herkennen in andersoortige casusoverleggen, zoals het casusoverleg SCORE uit het vooronderzoek binnen Veiligheidshuis regio Eindhoven.

Het enkel bestuderen van casusoverleggen die zich richten op de zorgverlening rond huiselijk geweld droeg bij aan de samenhang van het onderzoek, evenals de vergelijkbaarheid en representativiteit van de onderzoeksresultaten. Het is aannemelijk dat de resultaten gedeeltelijk veralgemeniseerd kunnen worden naar de casusoverleggen binnen andere thema's, dit gezien het gegeven dat de in Veiligheidshuizen georganiseerde casusoverleggen qua complexiteit, organisatie, structuur en wijze van besluitvorming veel raakvlakken kennen (zie *paragraaf 2.2*).

3.2 Tijdpad

Het onderzoek ging van start in april 2011 en werd 16 maanden later afgerond. In *tabel 1* is het tijdpad van de studie weergegeven, waarbij een splitsing is gemaakt in beide observatiefasen. In de voorlaatste maand van het onderzoek vond een rondetafelgesprek plaats met de ketenmanagers van de Noord-Brabantse Veiligheidshuizen over de eindresultaten (zie de volgende paragraaf). De tabel betreft tevens een visuele weergave van de geselecteerde Veiligheidshuizen in de onderzoeksgroep en de reflectiegroep. De aangepaste analyse van het casusoverleg binnen Veiligheidshuis D (zie de voorgaande paragraaf) is eveneens zichtbaar gemaakt.

Tabel 1. Tijdpad onderzoek

4/11	5/11	6/11	7/11	8/11	9/11	10/11	11/11	12/11
VH-A								
	*VH-E							
					VH-B			
						*VH-E		VH-D
				VH-C				

1/12	2/12	3/12	4/12	5/12	6/12	7/12
VH-A						
	VH-B					
VH-D						
VH-C						

Legenda	
	observatiefase 1
	observatiefase 2
	Rondetafelgesprek
*	kennispartner

3.3 Onderzoeksactiviteiten

In deze paragraaf worden de verschillende onderzoeksactiviteiten beschreven. Een algemeen overzicht van activiteiten en methoden is afgebeeld, er wordt aandacht besteed aan de groepssessies binnen het onderzoek en per observatiefase worden de verschillende onderzoeksactiviteiten uiteengezet.

3.3.1 Algemeen overzicht van activiteiten en methoden

Tabel 2 omvat een globaal overzicht van de activiteiten en methoden zoals die per Veiligheidshuis uit de onderzoeksgroep stapsgewijs zijn ingezet. Het casusoverleg was het uitgangspunt. Met de verschillende methoden zijn de percepties van de deelnemers en betrokkenen op het casusoverleg en de overige schillen geïnventariseerd. De ervaringen met en percepties op de gang van zaken rondom het casusoverleg waren leidend in de evaluatie en versterking. Zij zijn voor een belangrijk deel door middel van de verschillende groepssessies in beeld gebracht (zie de volgende paragraaf).

Tabel 2. Globaal overzicht activiteiten en methoden per Veiligheidshuis in de onderzoeksgroep

Activiteit	Methode
Observatiefase 1	
- Intake Veiligheidshuis	- Groepssessie 1: intake kernteam
- Inventarisatie informatievoorziening	- Interview medewerker informatievoorziening (zogenoemde documentalist of filteraar)
- Bestudering beleid	- Documentanalyse
- Analyse casusoverleg	- Interview voorzitter casusoverleg - Vragenlijst deelnemers - Groepssessie 2: observatie casusoverleg - Groepssessie 3: nagesprek, terugblik op casusoverleg - Reflectie door kennispartner
- Bepalen wijze van verbetering	- Groepssessie 4: formuleren verbeterplan
Observatiefase 2	
- Voormeting deelnemers	- Vragenlijst deelnemers
- Analyse casusoverleg	- Groepssessie 5: observatie casusoverleg - Groepssessie 6: terugblik op casusoverleg en verbeterplan

De evaluatie per Veiligheidshuis in de onderzoeksgroep wijkt door diverse factoren in enige mate af van de globale beschrijving in tabel 2. In paragraaf 3.3.6 wordt een overzicht gegeven van de activiteiten in ieder Veiligheidshuis. In dit overzicht wordt ook aandacht besteed aan de diverse tussentijdse rapportages die per Veiligheidshuis zijn vervaardigd en ter reflectie zijn voorgelegd aan deelnemers en betrokkenen. Ook deze rapportages droegen bij aan het in kaart brengen van perspectieven en ervaringen, tevens werd ermee beoogd de betrokkenheid van de deelnemers bij het onderzoek te vergroten.

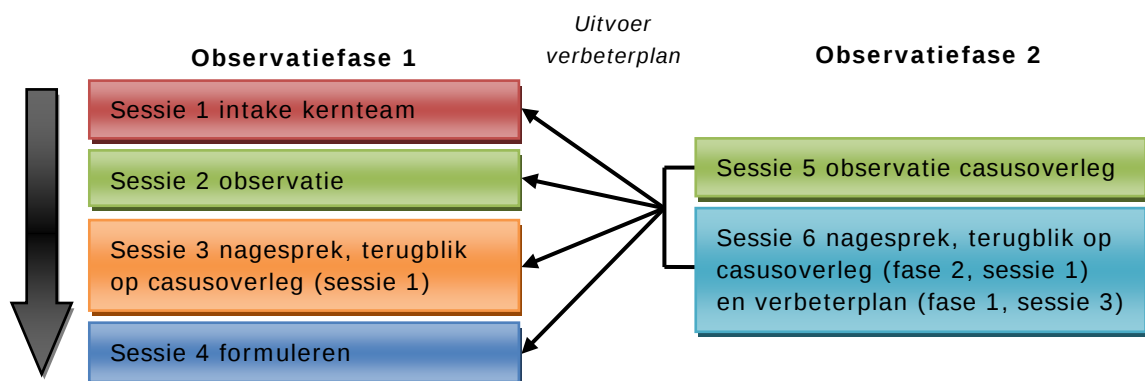
Zichtbaar is dat de Veiligheidshuizen in de reflectiegroep in de eerste observatiefase hebben gereflecteerd op de bevindingen die tot dan toe waren gedaan (zoals beschreven in de voorgaande paragrafen heeft slechts een Veiligheidshuis in deze fase gereflecteerd op tussentijdse bevindingen). Een tweede reflectie werd van de kennispartners gevraagd bij de bespreking van de eindrapportage. De eindrapportage werd met de managers van de Veiligheidshuizen besproken in een rondetafelgesprek¹⁰. De herkenbaarheid van de bevindingen en de overkoepelende analyse stond in het gesprek centraal. De uitkomsten van dit gesprek zijn verwerkt in de eindrapportage, welke vervolgens ter definitieve beschouwing

¹⁰ Het rondetafelgesprek is gehouden op 7 juni. De managers van de Veiligheidshuizen C en E waren hierbij niet aanwezig. De eindrapportage is na verwerking van de uitkomsten van het rondetafelgesprek ter definitieve reflectie toegestuurd aan iedere ketenmanager.

is voorgelegd aan de managers. Op basis van deze laatste reflectie zijn nog enkele wijzigingen in de rapportage doorgevoerd.

3.3.2 Groepssessies

De groepssessies (zie ook *tabel 2*) maakten het mogelijk het proces binnen en rondom het casusoverleg vanuit de percepties en ervaringen van deelnemers en betrokkenen in kaart te brengen, evenals het formuleren van gezamenlijke oplossingen voor bestaande knelpunten. In de stijl van handelingsgericht onderzoek hebben de onderzoekers in een indringend nagesprek met de deelnemers gereflecteerd op de observatiebevindingen. Wat draagt bij aan het bereiken van resultaten en wat staat daarbij in de weg, was de rode draad in de gesprekken. De sessies hadden naar het zich laat aanzien een positieve invloed op het draagvlak voor de evaluatie en begeleiding.



Figuur 2. Overzicht interactieve groepssessies

Figuur 2 toont hoe de groepssessies zich tot elkaar verhouden. Zichtbaar is hoe de sessies in de tweede observatiefase teruggrijpen op de eerdere groepssessies. De sessies in de tweede observatiefase droegen bij aan het nagaan van de ontwikkelingen die zich in de tussenliggende periode hadden voorgedaan. De observaties¹¹ konden met elkaar worden vergeleken, anderzijds werden ontwikkelingen en verbeteringen in de laatste groepssessie uitvoerig besproken.

In ieder Veiligheidshuis uit de onderzoeksgroep is door de deelnemers op een positieve en constructieve manier deelgenomen aan de groepssessies. In de nagesprekken sprak men openhartig over de eigen rol, de nieuwe inzichten die men door het onderzoek had opgedaan, maar ook over de vaak beperkte implementatie van het verbeterplan en de oorzaken hiervan.

3.3.3 Observatiefase 1

Hieronder worden de verschillende onderzoeksactiviteiten in de eerste observatiefase beschreven.

¹¹ De observaties worden beschouwd als groepssessie. Hoewel de onderzoekers zich op de achtergrond hielden bij het observeren van het casusoverleg, zijn er in enkele gevallen vragen gesteld en hebben deelnemers hun werkwijze toegelicht.

3.3.3.1 *Intake Veiligheidshuis*

Bij de start van de eerste observatiefase werd de manager van de Veiligheidshuizen in de onderzoeksgroep gevraagd een kernteam te formeren dat het onderzoek zou begeleiden en ondersteunen. In dit kernteam namen in principe plaats: de manager/coördinator van het Veiligheidshuis, één of twee sleutelfiguren van het casusoverleg (hierbij duidend op vaste deelnemers die geregeld een belangrijke rol speelden bij de coördinatie of uitvoering van afgesproken interventies) en de voorzitter van het casusoverleg. Omwille van de slagvaardigheid werd er op voorhand uitgegaan van een kernteam van maximaal vijf personen.

Specifiek had het kernteam de volgende taken:

- faciliteren van de voortgang (aanleveren contactgegevens, introductie van het onderzoek bij de deelnemers van casusoverleg, etc.);
- aanleveren van relevante documenten;
- aangeven van sterke en zwakke punten van het casusoverleg (en in de overige schillen);
- reageren op tussen- en eindproducten.

Gedurende het intakegesprek werd de opzet van het onderzoek besproken, daarnaast zijn er specifieke aandachtspunten in de drie schillen vastgelegd. Er werden afspraken gemaakt over de afstemming en communicatie tussen kernteam en onderzoekers. Hierbij was de opzet dat de leden van het kernteam per e-mail kennisnamen van tussenproducten, en binnen de kaders van de observatiefasen door het leveren van commentaar invloed uitoefenden op het verloop van het onderzoek. Tijdens het intakegesprek en door middel van het geven van een reactie op de tussenproducten gaf het kernteam aan naar welke aspecten nadrukkelijk gekeken diende te worden bij de bestudering van het casusoverleg. Geregeld namen de leden van het kernteam die niet deelnamen aan het casusoverleg, zoals de secretaris of manager van het Veiligheidshuis ook nog deel aan de nagesprekken en/of het opstellen van het verbeterplan.

3.3.3.2 *Inventarisatie informatievoorziening*

Uit het vooronderzoek in Eindhoven is gebleken dat het belangrijk is om het casusoverleg tijdig te voorzien van relevante informatie. Vanuit die gedachte zijn de registratiemethoden en de informatiestromen rond het casusoverleg in de verschillende Veiligheidshuizen in kaart gebracht. Dit geschiedde aan de hand van een interview met een documentatiemedewerker (hier duidend op een medewerker die zijn/haar werkzaamheden richt op het verzamelen/ordenen van informatie betreffende de besproken casussen in het overleg). Het doel van het interview was het in beeld brengen van de informatiestromen voor, tijdens en na het casusoverleg. Denk hierbij aan de wijze waarop: casussen werden geselecteerd; informatie werd verzameld en verzonden; notulen werden vervaardigd; en dossiers werden gearchiveerd. Tevens werd aandacht besteed aan de registratiesystemen (computerprogrammatuur) die bij de informatieverwerking werden gebruikt. De (mogelijke) invloed van het nieuwe registratiesysteem 'Generiek Casusoverleg Ondersteunend Systeem' (GCOS), een deelproject binnen het Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen (ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011a), was daarbij geregeld onderwerp van gesprek.

3.3.3.3 *Bestudering beleid*

De analyse van relevante documenten vond deels voor en deels na het intakegesprek plaats. De documentanalyse diende ter oriëntatie op de werkwijze in het casusoverleg en de context waarin het plaatsvond. Afhankelijk van welke documentatie aanwezig was, leverde het kernteam onder andere de volgende type documenten aan: beleidsdocumenten inzake het Veiligheidshuis en lokaal/regionaal (veiligheids)beleid; werkprocessen, algemene processen

en procedures rond het casusoverleg. Jaarverslagen, samenwerkingsconvenanten en privacyconvenanten en kadernota's behoorden eveneens tot de aangereikte documenten.

3.3.3.4 *Analyse casusoverleg*

De analyse van het casusoverleg bestond uit:

- een interview met de voorzitter van het casusoverleg;
- een vragenlijst aan de deelnemers;
- de tweede groepssessie: observatie van het casusoverleg;
- de derde groepssessie: nagesprek, gezamenlijke terugblik op het casusoverleg;
- en een reflectie door de kennispartner van het betreffende Veiligheidshuis.

Na de selectie van het casusoverleg legden de onderzoekers contact met de voorzitter van het te onderzoeken casusoverleg. In afstemming met het kernteam, zorgden zij gezamenlijk dat het onderzoek (m.n. het doel en de methodiek) bij de professionals van het casusoverleg werd geïntroduceerd. Vervolgens zijn de bovenstaande onderzoeksmethoden uitgevoerd¹².

Interview voorzitter

Het interview betrof een diepte-interview, het had een open en oriënterend karakter. Er was voorafgaand aan het interview geen vaste set vragen geformuleerd, maar specifieke onderwerpen werden wel besproken. Het doel van het intakegesprek was om te komen tot een overzicht van speerpunten die vanuit het Veiligheidshuis zelf voortkwamen. Er werd gesproken over best practices en verbeterpunten in het casusoverleg en de overige schillen (o.a. op basis van het intakegesprek en door deelnemers ingevulde vragenlijsten). Afhankelijk van het verloop van het gesprek werd in het interview ook nagegaan welke soort beslissingen in het casusoverleg werden genomen. Het onderscheid tussen het inhoudelijk doorspreken van de casuïstiek of enkel het op hoofdlijnen afstemmen van de aanpak was hierbij aan de orde. In het interview konden ook besluitvormingsregels aan de orde komen: waren er bepaalde deelnemers in het overleg die een belangrijke stem hadden, of telde iedere mening even zwaar? Op basis waarvan werd besloten: was de groep gericht op consensus of mochten meningen verschillen? Tenslotte werd in dit gesprek geregeld ingegaan op de doelstellingen van het casusoverleg.

In de onderstaande paragrafen zal duidelijk worden dat de onderwerpen uit het interview met de voorzitter ook aan de orde kwamen in de vragenlijsten, de observatie (zie *tabel 3*) en de terugblik op het casusoverleg. Ook in de eerdere documentanalyse is met een deel van deze vragen rekening gehouden.

Vragenlijsten deelnemers

De vragenlijsten aan de deelnemers werden via e-mail afgenomen. Om de deelnemers aan het casusoverleg te kunnen begeleiden moesten ze in belangrijke mate zelf kunnen aangeven waarop ze wensten te worden versterkt, daarom werd de vragenlijst zo opgesteld dat het hen de ruimte bood om eigen punten aan te dragen. De deelnemers konden zelf aangeven in hoeverre het overleg effectief was en wat er mogelijk kon worden verbeterd. In de vragenlijst werd expliciet aandacht besteed aan de onderwerpen die in het intakegesprek met het kernteam voor nadere bestudering waren geprioriteerd.

¹² De volgorde waarin de methoden zijn ingezet, verschilde per Veiligheidshuis en is in *paragraaf 3.3.6* vermeld. De mate waarin deelnemers, betrokkenen en onderzoekers beschikbaar waren voor het onderzoek lag aan de wisselende volgorde ten grondslag. Voornamelijk het moment waarop het interview met de voorzitter is gehouden verschilt.

De volgende onderwerpen kwamen in de vragenlijsten onder meer aan bod:

- 'best practices' en knelpunten die ten aanzien van het casusoverleg werden ervaren;
- doelen en resultaten, waarbij aandacht was voor doelen van de moederorganisatie, de deelnemers zelf en het casusoverleg;
- voorbereiding van de deelnemers op het casusoverleg;
- verloop van het casusoverleg, denk hierbij aan de beschikbare spreektijd en de informatie waarop besluiten werden genomen;
- gang van zaken na en rondom het casusoverleg, het ging hier o.a. om de uitvoering van interventies en mogelijke bilaterale afstemming;
- ondersteuning door de eigen organisatie, het Veiligheidshuis en de ketenpartners;
- aandachtspunten bij de versterking van de werkzaamheden van de deelnemers binnen en rondom het casusoverleg.

In groepssessie 3 (nagesprek) zijn dezelfde onderwerpen weer gedeeltelijk aan de orde gesteld. Er is nagevraagd in hoeverre en op welke momenten de eigen antwoorden op de vragen manifest werden in het casusoverleg.

Ter verdere verduidelijking is in de bijlagen van deze rapportage de vragenlijst die is gehanteerd binnen Veiligheidshuis C opgenomen (*bijlage 1*).

Groepssessie 2: observatie

De observatie van de geselecteerde casusoverleggen werd telkens uitgevoerd door twee of drie onderzoekers. Het onderzoek werd bij de start kort toegelicht en in uitzonderlijke gevallen is tijdens het overleg een vraag gesteld. Verder werd het casusoverleg zo min mogelijk onderbroken.

Ten behoeve van de analyse van het geobserveerde casusoverleg is een observatieformat opgesteld. Dit format was vormgegeven aan de hand van relevante bevindingen uit het vooronderzoek binnen Veiligheidshuis regio Eindhoven, evenals wetenschappelijke literatuur over besluitvormingsprocessen¹³. In *tabel 3* zijn de items uit het observatieformat bondig uitgewerkt. Het betreft de basisstructuur van het observatieformat. Per Veiligheidshuis werd het format aangevuld met de speerpunten die deelnemers en betrokkenen in het intakegesprek en de vragenlijsten ter verbetering hadden aangeduid. De formats dienden als houvast voor de onderzoekers tijdens de observatie, en gaven richting aan de verslaglegging en het nagesprek. De grootste aandacht is tijdens de observaties uitgegaan naar de aangedragen speerpunten.

¹³ Aan dit onderzoek lag geen uitgebreide literatuurstudie ten grondslag, het observatieformat is zodoende slechts in beperkte mate gebaseerd op wetenschappelijke theorie. Literatuur is niet expliciet getoetst of gehanteerd als normatief kader. Percepties en ervaringen stonden in het onderzoek centraal. Literatuur en wetenschappelijke inzichten zijn voornamelijk in de analysefase ingezet. In *paragraaf 3.4* zal hier nader op worden ingegaan.

Tabel 3. Observatieformat

Geobserveerde items	
Doelen	
<u>Toelichting</u> In verschillende onderzoeken naar het functioneren van Veiligheidshuizen wordt gewezen op het belang van heldere doelstellingen, en hoe doelen binnen Veiligheidshuizen vaak gebrekkig worden geformuleerd. Rovers (2011) rekent in zijn literatuurstudie naar de effecten van Veiligheidshuizen 'vage doelen en prestatieafspraken' tot de top 7 van meest geconstateerde knelpunten. Vianen e.a. (2008) wijzen er expliciet op dat veel van de doelstellingen binnen Veiligheidshuizen niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) zijn opgesteld en het zicht op resultaten zodoende beperkt is. In de observatie is bekeken of er door deelnemers bij de behandeling van casuïstiek specifiek naar doelen werd verwezen, en in welke mate deze doelen SMART waren geformuleerd. In de documentanalyses was dit eveneens onderwerp van aandacht.	
Doelgroep	
<u>Toelichting</u> Uit het vooronderzoek in Veiligheidshuis regio Eindhoven en de intakegesprekken binnen de Veiligheidshuizen (groepssessie 1), bleek dat er binnen de casusoverleggen in beperkte tijd een groot aantal casussen dienden te worden besproken. In de observatie is bekeken in hoeverre casussen voldeden aan vooraf opgestelde/genoemde selectiecriteria. Het betrof het inzichtelijk maken van de mate waarin voor het casusoverleg 'overbodige' casuïstiek werd behandeld.	
Informatie	
<u>Toelichting</u> Het casusoverleg draait grotendeels om het verzamelen en delen van informatie. De informatievoorziening staat volgens Rovers (2011) met stip bovenaan wat betreft meest geconstateerde knelpunten binnen de Veiligheidshuizen. Het gaat voornamelijk om de informatievoorziening binnen het Veiligheidshuis: de verzameling en verdeling van gegevens over de inhoud van een casus, evenals de registratie van gemaakte afspraken en de overige processen bij de afhandeling van casuïstiek. Een gebrekkige informatievoorziening zou o.a. een belemmerend effect hebben op de afstemming tussen partners, de procesbewaking, het realiseren van output (zoals het aanleveren van informatie in een justitieel traject), of het genereren van managementinformatie (bijv. aantallen en resultaten). In de observatie is gekeken naar de informatie die ten aanzien van het casusoverleg werd aangedragen. Het betrof de informatie die door de documentalist/filteraar voorafgaande aan het overleg was verspreid, evenals de informatie die deelnemers inbrachten tijdens het overleg. Er is, voor zover dat mogelijk was gezien de onbekendheid van de onderzoekers met de casuïstiek, gelet op volledigheid en kwaliteit. Daarbij is oog gehouden voor de mate waarin binnen het casusoverleg werd omgegaan met ontbrekende informatie. Tevens in hoeverre deelnemers op de hoogte waren van beschikbare informatie en eerder gemaakte afspraken	

(c.q. de voorbereiding van deelnemers).

De informatievoorziening was voorafgaande aan de observatie het centrale onderwerp in het interview dat werd gehouden met de documentalist/filteraar van het casusoverleg.

Besluitvormingsmodel

Toelichting

Een casusoverleg is te beschouwen als een besluitvormingsproces. Mintzberg e.a. (1976) omschrijven dit proces als: *'(...) a set of actions and dynamic factors that begins with the identification of a stimulus for action and ends with the specific commitment to action'* (p. 246). Er is in de wetenschap zeer veel geschreven over de werking van besluitvormingsprocessen en de onderdelen waaruit deze zouden bestaan. Het rationele besluitvormingsmodel dient bij de bestudering geregeld als uitgangspunt om uiteindelijk te worden weerlegd, gewijzigd of aangevuld (Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Hoewel eenduidigheid in de literatuur ontbreekt, bestaat het model over het algemeen uit de volgende handelingen: definieer het probleem, formuleer alternatieven, weeg de alternatieven, kies het beste alternatief, voer het alternatief uit en evalueer het resultaat (afgeleid van: Eisenhardt & Zbaracki, 1992; Thuis, 2010; Witte, 1972). In het model wordt er vanuit gegaan dat beslissers rationeel handelen, het besluitvormingsproces starten met vooropgestelde doelstellingen en uiteindelijk het beste alternatief kiezen. In verschillende studies zijn deze eigenschappen weerlegd. Er is onder meer aangetoond dat niet altijd het optimale besluit wordt gekozen, en dat de stappen in het model niet rechtlijnig worden doorlopen (Eisenhardt & Zbaracki, 1992; Mintzberg e.a., 1976). Beslissers handelen door diverse cognitieve beperkingen, bijvoorbeeld betreffende de verwerking en interpretatie van informatie, niet volledig rationeel. De ervaringen die beslissers hebben met een situatie blijken eveneens een belangrijke rol te spelen in de besluitvorming (Klein, 2008; Kline, 2005; Schneier, 2008).

In de observatie is gekeken of er specifieke stappen en bijzonderheden in de afhandeling van casuïstiek waren te herkennen. Deze stappen zijn zo goed mogelijk in beeld gebracht en wanneer relevant besproken in het nagesprek.

Besluitvormingsregels

Toelichting

In de literatuur wordt gewezen op zogenoemde besluitvormingsregels die bij groepsbeslissingen aan de orde zijn. Tijdens de observaties is specifiek gekeken naar de aanwezigheid van de volgende regels (zie: Thuis, 2010):

- vetorecht, iedere deelnemer kan een beslissing tegenhouden;
- unanimitairegels, een beslissing is enkel geldig wanneer deze door elke deelnemer wordt ondersteund;
- consensus, een besluit is van kracht wanneer een meerderheid van de deelnemers voorstander is en een minderheid de beslissing aanvaardt;
- meerderheidsregels, een beslissing is geldig als het door een meerderheid van de deelnemers wordt ondersteund;
- eenmansregel, één persoon in het team neemt de uiteindelijke beslissing (in de regel geven de overige groepsleden advies over het te nemen besluit).

De besluitvormingsregels zijn van invloed op de efficiëntie en effectiviteit van het besluitvormingsproces. De eenmansregel leidt bijvoorbeeld tot snellere besluitvorming dan het streven naar consensus, terwijl deze laatste verbonden is met groepstevredenheid en het verkrijgen van draagvlak voor een beslissing. Onenigheid en conflict binnen een groep worden in de regel geassocieerd met verlies aan draagvlak en sfeer, maar (enige mate van) onenigheid en conflict leidt ook vaak tot verbeterde besluitvorming (Schulz-Hardt e.a., 2002; Schweiger e.a., 1989; Yang, 2010).

Integrale systeemgerichte aanpak

Toelichting

In *paragraaf 2.2* is aangegeven dat bij de aanpak van huiselijk geweld veelal een integrale systeemgerichte benadering wordt gehanteerd. De aanpak behelst een combinatie van hulpverlening en de inzet van justitiële interventies, en is gericht op daders, slachtoffers en overige betrokkenen bij huiselijk geweld (zie: Huisverbod, 2011b). Diverse professionals benadrukten gedurende de evaluatie het belang van een aanpak waarbij hulp wordt verleend aan de verschillende leden van het systeem (gezin) waarbinnen huiselijk geweld voorkomt. Zodoende is er tijdens de observatie gekeken in hoeverre de gedeelde informatie en de aanpak (zie ook het volgende item) was gericht op slachtoffers, daders en overige betrokkenen.

Acties en interventies

Toelichting

In de observatie is gekeken naar de acties en interventies die in het casusoverleg werden afgesproken. Daarbij is aandacht besteed aan de elementen waarop besluiten werden genomen, de snelheid waarmee de aanpak tot stand kwam, het soort cliënt (leden van het systeem) waarop interventies werden gericht, de veronderstelde werking en effecten van de interventies (denk hierbij o.a. aan de verwijzing naar best practices en wetenschappelijke inzichten), de organisaties die bij de interventies betrokken waren, in hoeverre de afspraken leken bij te dragen aan de doelstelling(en) van het casusoverleg, de wijze waarop uitgevoerde interventies werden geëvalueerd, en de mate waarin de afspraken duidelijk waren voor iedere deelnemer. Deze aspecten zijn bij het observeren meegenomen om een zo volledig mogelijk beeld te vormen van de gang van zaken in het casusoverleg en de complexiteit van de aanpak van huiselijk geweld. Verondersteld werd dat deze elementen inzicht geven in de kwaliteit van het casusoverleg.

Rol voorzitter

Toelichting

In het vooronderzoek bij Veiligheidshuis regio Eindhoven bleek de voorzitter een leidende rol te spelen in het verloop van het casusoverleg. De voorzitter kan logischerwijs sturen op de stappen in het besluitvormingsproces en de aandacht die aan iedere stap wordt besteed. Specifieke onderdelen kunnen afhankelijk van de context (of naar het zich laat aanzien de persoonlijke voorkeur) worden overgeslagen, in hoog tempo worden afgehandeld of juist nader worden uitgediept. De voorzitter bepaalt in welke mate er wordt gediscussieerd over een besluit en heeft aannemelijk invloed op de besluitvormingsregel die in het overleg wordt gehanteerd. Verondersteld wordt dat de wijze van voorzitten eveneens van invloed is op de sfeer in het overleg, het gaat dan vooral om de manier waarop deelnemers worden betrokken

in het overleg. Dit laatste hangt vanzelfsprekend samen met de gehanteerde besluitvormingsregel, maar bijvoorbeeld ook met de spreektijd die deelnemers krijgen of de toon waarop zij worden aangesproken.

Tijdens de observatie is zicht gehouden op de manier waarop de voorzitter zich manifesteerde in het overleg. Het betreft hier een algemene indruk, er zijn geen specifieke criteria omtrent goed voorzitterschap getoetst.

Rol deelnemers

Toelichting

Het handelen van de deelnemers binnen het casusoverleg was een belangrijk onderdeel in de observatie. Deels overlappend met de overige items uit dit observatieformat is er gelet op de voorbereiding van de deelnemers (inclusief het nakomen van gemaakte afspraken), het type en de hoeveelheid informatie die deelnemers aandroegen, de totale spreektijd van iedere deelnemer, de taken die deelnemers op zich namen bij de aanpak van huiselijk geweld, de mate waarin zij bekend waren met het functioneren van de eigen organisatie, de rol die deelnemers in de eigen organisatie vervulden en de verhouding hiermee tot het casusoverleg, de bekendheid met de activiteiten en mogelijkheden van partnerorganisaties, de kennis die deelnemers hadden van zowel hulpverleningstrajecten als van justitiële interventies, de onderlinge verhoudingen en stemming in het casusoverleg.

Van de voorgaande elementen werd aangenomen dat ze van invloed zouden zijn op de effectiviteit van het casusoverleg. Wederom gaat het om een algemene indruk, er is niet op de aanwezigheid van specifieke aspecten getoetst.

Ondersteuning

Toelichting

Uit zowel het vooronderzoek in Veiligheidshuis regio Eindhoven als de inventarisatie van Rovers (2011) blijkt de ondersteuning door de moederorganisaties van de deelnemers een relevant knelpunt te kunnen zijn. Draagvlak voor het casusoverleg binnen de organisaties lijkt hierbij het voornaamste probleem, hetgeen zich onder andere uit in het niet beschikbaar stellen van tijd of middelen voor de medewerkers die zitting hebben in het casusoverleg. Problemen in de afstemming tussen activiteiten in het casusoverleg/Veiligheidshuis en werkprocessen in de moederorganisaties kunnen zich eveneens voordoen. Waarbij de samenwerking kan worden belemmerd door een gebrek aan doorzettingsmacht van de deelnemers. Het gevoel enkel informatie en kennis in het casusoverleg aan te reiken en er niets voor terug te krijgen, is een gehoord argument voor de begrensde ondersteuning.

In de observatie is op basis van het schillenmodel (zie *paragraaf 2.3*) naast de ondersteuning door de moederorganisaties, eveneens gekeken naar de ondersteuning van het casusoverleg en de deelnemers door het Veiligheidshuis. Ook de steun van deelnemers aan elkaar is in ogenschouw genomen. Aangenomen is dat ook deze soorten van ondersteuning relevant zijn voor de resultaten die middels de samenwerking in het casusoverleg worden geboekt. Er is gelet op expliciete en impliciete verwijzingen naar een goede of gebrekkige ondersteuning.

Caseload

Toelichting

Bij de observatie is gekeken naar het aantal casussen dat diende te worden besproken, de gemiddelde tijd die aan iedere casus werd besteed, en de fase van afhandeling waarin de casussen zich bevonden (nieuw of lopend). Verondersteld werd dat een grote caseload invloed had op het verloop van de besluitvorming en daarmee op het bereikte effect. Het gaat hierbij voornamelijk over de tijd die beschikbaar is per casus. Het lijkt bijvoorbeeld logisch dat men sneller en minder grondig tot een beslissing komt indien er sprake is van een aanzienlijke tijdsdruk.

Groepssessie 3: nagesprek, terugblik op casusoverleg

Zoals beschreven werd na de observatie een nagesprek gehouden. In dit nagesprek werd gesproken over: het verloop van het overleg waarbij nadrukkelijk aandacht was voor positieve en negatieve aspecten, de relatie tussen het overleg en de interviews, vragenlijsten, verbeterpunten die zijn genoemd in het intakegesprek met het kernteam, relevante beleidsdocumenten en de gewenste aanpassingen in of rondom het overleg.

Het nagesprek diende om de analyse van het geobserveerde casusoverleg te verfijnen en mede daarmee als voorbereiding op het formuleren van het verbeterplan.

Reflectie kennispartner

Een rapportage van de bevindingen die tot (en met) het nagesprek waren gedaan werd voorgelegd aan de kennispartner uit de reflectiegroep (zie *paragraaf 3.3.6* voor de verslagen die per Veiligheidshuis ter reflectie zijn voorgelegd aan de deelnemers en de kennispartner). De rapportage vormde de eerste terugkoppeling van bevindingen naar de kennispartner, en was in het onderzoek het eerste moment dat de Veiligheidshuizen van elkaar konden leren. De reflectie van de kennispartner werd verwerkt in het verslag, dat vervolgens werd teruggekoppeld aan het kernteam en de deelnemers van het casusoverleg. Dit verslag diende als input voor de vierde groepssessie, het opstellen van het verbeterplan.

3.3.3.5 Bepalen wijze van verbetering

In de laatste groepssessie uit observatiefase 1 (groepssessie 4) vond het gezamenlijk formuleren van het verbeterplan plaats. Het verslag waarin de bevindingen tot dan toe stonden beschreven en waarin de reflectie van de kennispartner was geïntegreerd vormde, zoals hiervoor beschreven, de input voor de groepssessie.

In de groepssessie werd onder leiding van een van de onderzoekers gesproken over de betekenis van de analyse. Dit had als doel om een lijst met concrete verbeterpunten op te stellen, waar de deelnemers aan wensten te werken in de periode tussen beide observatiefasen. De verbeterpunten werden vertaald naar concrete acties. Er werd afgestemd over de inhoud van de acties, de deelnemers of betrokkenen die de acties zouden uitvoeren en de termijn waarbinnen de verbeteringen plaats dienden te vinden.

3.3.4 *Periode tussen observatiefase 1 en observatiefase 2*

Na de afronding van observatiefase 1 was het aan de deelnemers van het casusoverleg om gezamenlijk te werken aan de verbeterpunten. Onderzoekers waren altijd beschikbaar voor vragen over de inhoud of begeleiding bij de uitwerking van het verbeterplan.

In *hoofdstuk 4* worden de onderzoeksresultaten voor ieder Veiligheidshuis uit de onderzoeksgroep beschreven. Daarbij wordt aandacht besteed aan de mate waarin in observatiefase 2 sprake was van een gewijzigd (c.q. effectiever) casusoverleg. Duidelijk zal worden dat de verbeterplannen die zijn geformuleerd beperkt aandacht hebben genoten binnen de Veiligheidshuizen. Diverse interne en externe ontwikkelingen zouden hier volgens deelnemers en betrokkenen aan ten grondslag liggen.

3.3.5 *Observatiefase 2*

Oorspronkelijk zouden de activiteiten in beide observatiefasen grotendeels gelijk zijn en overeenkomen in tijdsduur. Door het uitlopen van de eerste observatiefase kwamen budgettaire beperkingen in zicht en is er voor gekozen het aantal onderzoeksactiviteiten in de tweede observatiefase te reduceren. De totale duur van de evaluatie is evenwel verlengd om de methoden en rapportages voldoende te kunnen uitwerken. Specifiek zijn de onderstaande activiteiten ontplooid.

3.3.5.1 *Voormeting deelnemers*

Bij de aanvang van observatiefase 2 werd, nadat met het management van het betreffende Veiligheidshuis was afgestemd over het moment dat observatiefase 2 kon starten, een vragenlijst voorgelegd aan de deelnemers. In de vragenlijst werd navraag gedaan naar: ontwikkelingen op de punten uit het verbeterplan; overige veranderingen in het casusoverleg, het Veiligheidshuis en de moederorganisaties; en de aspecten waarvan men verbetering nog als wenselijk beschouwde. De vragen dienden ter voorbereiding op de groepssessies 5 en 6. Het eerder beschreven observatieformat kon met specifieke aspecten worden aangevuld en de antwoorden leverden input voor de terugblik op het geobserveerde casusoverleg en omgang met het verbeterplan.

Ter illustratie is de vragenlijst die gehanteerd was in Veiligheidshuis C als bijlage toegevoegd (*bijlage 2*).

3.3.5.2 *Analyse casusoverleg*

De analyse van het casusoverleg in observatiefase 2 verliep, hoewel de vragenlijst uit de voormeting hier enige overlap mee vertoonde, door middel van de groepssessies 5 en 6.

Groepssessie 5: observatie casusoverleg

De observatie van het casusoverleg was in vorm gelijk aan de observatie uit observatiefase 1 (groepssessie 2): twee of drie onderzoekers waren aanwezig bij het overleg, maar hielden zich nadrukkelijk op de achtergrond. Zoals vermeld werd er gewerkt met hetzelfde observatieformat, dat werd aangevuld met de punten uit het verbeterplan en ogenschijnlijk relevante aspecten uit de vragenlijsten van de voormeting. Door het casusoverleg te observeren, kon deels worden aanschouwd in hoeverre de deelnemers de verbeterpunten hadden gerealiseerd, waartoe dit had geleid, en wat de invloed was van andersoortige ontwikkelingen die zich in de tussenliggende periode hadden voorgedaan.

Groepssessie 6: nagesprek, terugblik op casusoverleg en verbeterplan

In het nagesprek werd ook in deze observatiefase gereflecteerd op het geobserveerde casusoverleg. Aandacht werd daarbij onder meer besteed aan het verloop van het overleg en de nog bestaande knelpunten. In het bijzonder werd ingegaan op het verbeterplan en in hoeverre dit doorgang had gevonden in het casusoverleg. Er werd besproken in hoeverre men was geslaagd in het implementeren van de verbeterpunten, welke hindernissen men hierbij had ondervonden en de redenen van het wel of niet slagen. In het nagesprek is eveneens veelvuldig aandacht besteed aan overige ontwikkelingen die in de tussenliggende periode volgens deelnemers en betrokkenen een aanzienlijke invloed hadden op het verloop van het casusoverleg. Voorbeelden hiervan zijn de implementatie van het registratiesysteem GCOS of het terugtrekken van een van de ketenpartners. In sommige gevallen is ook over de toekomst van het casusoverleg gesproken.

3.3.6 *Activiteiten en methoden per Veiligheidshuis*

In *paragraaf 3.3.1* is aangegeven dat de Veiligheidshuizen in de onderzoeksgroep niet geheel overeenkomen wat betreft ingezette methoden. Door de wensen van het management van de Veiligheidshuizen en diverse ontwikkelingen (zoals het terugtrekken van het OM als ketenpartner in Veiligheidshuis A, een drastische wijziging van de vorm van het casusoverleg in Veiligheidshuis B, en een parallel lopend adviestraject omtrent de informatievoorziening binnen Veiligheidshuis C) verschilt de ingezette methodiek op detail. In de volgende tabellen wordt weergegeven welke methoden exact in ieder Veiligheidshuis uit de onderzoeksgroep zijn ingezet en welke bijzondere omstandigheden zich voordeden. Daarbij is melding gemaakt van de (tussentijdse) rapportages die zijn voorgelegd aan de deelnemers en betrokkenen bij het casusoverleg en/of de kennispartner uit de reflectiegroep.

Tabel 4. Onderzoeksmethoden Veiligheidshuis A

Observatiefase 1	periode: april 2011 t/m juni 2011
Methoden	• Groepssessie 1: intake kernteam • Interview secretarieel medewerker OM • Interview medewerker informatievoorziening (documentalist / filteraar) • Documentanalyse • Interview voorzitter van het casusoverleg • Vragenlijsten deelnemers • Groepssessie 2: observatie casusoverleg • Groepssessie 3: nagesprek • Groepssessie 4: verbeterplan
Rapportages	• Verslag intake kernteam • Samenvattend verslag intake en observatie (ter reflectie verstuurd naar Veiligheidshuis E) • Verslag nagesprek (reflectie van Veiligheidshuis E is in dit verslag verwerkt) • Schematische weergave verbeterplan
Observatiefase 2	periode: januari 2012 t/m april 2012
Methoden	• Vragenlijst deelnemers • Interview interim-voorzitter van het casusoverleg • Groepssessie 5: observatie casusoverleg • Groepssessie 6: nagesprek
Rapportages	• Samenvattend verslag observatie en nagesprek • Eindrapportage bevindingen (<i>paragraaf 4.1</i> in dit document)
Bijzonderheden Het kernteam bestond uit zes personen: de manager van het Veiligheidshuis, de voorzitter van het casusoverleg, twee medewerkers informatievoorziening (filteraars), de deelnemer van Bureau Jeugdzorg (BJZ) en de deelnemer van Aanzet (maatschappelijk werk). In de tweede observatiefase was er wegens een nieuwe medewerker bij Aanzet en het OM die niet langer de voorzittersrol wilde invullen, sprake van een gewijzigde samenstelling van het kernteam. Het kernteam speelde door de bekendheid van het onderzoek bij de deelnemers in de tweede observatiefase evenwel een kleinere rol. De interviews met de secretarieel medewerker van het OM en de medewerker informatievoorziening (documentalist / filteraar) in de eerste observatiefase dienden ter verduidelijking van de informatiestromen. De secretarieel medewerker van het OM werd hierbij geïnterviewd, omdat deze de agendering van en de gegevensverwerking tijdens het casusoverleg verzorgde. In de tweede observatiefase werd het casusoverleg tijdelijk voorgezeten door de deelnemster van SHG. In een interview met deze deelnemster en een collega van haar die deelneemt aan het casusoverleg in Veiligheidshuis C, heeft zij haar visie gegeven op het casusoverleg huiselijk geweld. Uit de observatie en het nagesprek in de tweede observatiefase vloeide nog een aantal vragen voort. In de verslaglegging van de observatie en het nagesprek, evenals in de eindrapportage, is uitvoerig aandacht besteed aan de nog bestaande onduidelijkheden. Deelnemers en betrokkenen werd verzocht te reflecteren op de verslagen en kregen concrete vragen voorgelegd. Sommige deelnemers gaven geen gehoor aan het verzoek.	

Tabel 5. Onderzoeksmethoden Veiligheidshuis B

Observatiefase 1	
periode: juni 2011 t/m oktober 2011	
Methoden	• Groepssessie 1: intake kernteam • Interview medewerker informatievoorziening (documentalist / filteraar) • Documentanalyse • Vragenlijsten deelnemers • Interview voorzitter van het casusoverleg • Groepssessie 2: observatie casusoverleg • Groepssessie 3: nagesprek • Groepssessie 4: verbeterplan
Rapportages	• Verslag intake kernteam • Samenvattend verslag observatie en nagesprek (ter reflectie verstuurd naar Veiligheidshuis E) • Verslag terugkoppeling op 'samenvattend verslag observatie en nagesprek' en verbeterplan • Schematische weergave verbeterplan
Observatiefase 2	
periode: februari 2012 t/m maart 2012	
Methoden	• Vragenlijst deelnemers • Groepssessie 5: observatie casusoverleg • Groepssessie 6: nagesprek • Interview manager Veiligheidshuis (voortzetting nagesprek)
Rapportages	• Samenvattend verslag observatie en nagesprek • Eindrapportage bevindingen (<i>paragraaf 4.2</i> in dit document)
Bijzonderheden Het casusoverleg huiselijk geweld binnen Veiligheidshuis B was gedurende het onderzoek nog volop in ontwikkeling. De ontwikkelingen werden doorgevoerd tijdens de evaluatie en voorafgaande aan specifieke onderzoeksactiviteiten (met name de observaties). Het casusoverleg in de eerste observatiefase werd voor de eerste maal in gewijzigde vorm gehouden, het overleg in de tweede fase had te maken met implementatieproblemen van GCOS (zie <i>paragraaf 4.2.1</i>). Door de tussentijdse ontwikkelingen was het vergelijken van de observatiefasen lastig. In vergelijking met het globale overzicht van de onderzoeksactiviteiten (<i>tabel 2</i> in <i>paragraaf 3.4.1</i>) is het interview met de manager van het Veiligheidshuis de opvallendste afwijking. Groepssessies 5 en 6 werden gezamenlijk gehouden. De beschikbare tijd voor het nagesprek was echter te beperkt, zodoende is er op verzoek van de manager van het Veiligheidshuis voor gekozen het nagesprek op een later moment met hem voort te zetten. Enkele weken na de observatie heeft een uitvoerig gesprek plaatsgevonden tussen de manager en een van de onderzoekers over de gang van zaken in het casusoverleg en de ontwikkelingen die zich hieromtrent voordeden. De belangrijkste reden voor dit aanvullend gesprek met de manager was dat de deelnemers in groepssessie 6 aangaven dat veel van de verbeterpunten buiten het casusoverleg lagen. De manager had het beste zicht op die buitenomgeving en was dus de meest geschikte persoon om het verbeterplan verder mee te bespreken.	

Tabel 6. Onderzoeksmethoden Veiligheidshuis C.

Observatiefase 1	periode: september 2011 t/m november 2011
Methoden	• Groepssessie 1: intake kernteam • Documentanalyse • Vragenlijsten deelnemers • Groepssessie 2: observatie casusoverleg • Interview voorzitter van het casusoverleg • Groepssessie 3: nagesprek • Groepssessie 4: verbeterplan
Rapportages	• Verslag intake kernteam • Samenvattend verslag intake en observatie • Verslag observatie en nagesprek • Schematische weergave verbeterplan
Observatiefase 2	periode: januari 2012 t/m maart 2012
Methoden	• Voortgangsgesprek manager en secretaris Veiligheidshuis • Interview deelnemers SHG • Vragenlijst deelnemers • Groepssessie 5: observatie casusoverleg • Groepssessie 6: nagesprek
Rapportages	• Eindrapportage bevindingen (<i>paragraaf 4.3</i> in dit document)
Bijzonderheden In beide observatiefasen was de beschikbare tijd per sessie beperkter dan bij de andere Veiligheidshuizen. In het kernteam nam naast deelnemers van SHG, politie en Bureau Documentatie de secretaris zitting namens het management van het Veiligheidshuis. In de tweede observatiefase zijn observatie en nagesprek na elkaar gehouden. In de eerste observatiefase is het onderdeel 'informatiestromen' beperkt aan de orde gesteld op onder andere het verzoek van het management van het Veiligheidshuis. Reden hiervoor was een net gestart traject gericht op de professionalisering van Bureau Documentatie onder begeleiding van een adviesbureau. Het interview met de voorzitter vond in deze fase plaats na de observatie. Beschikbaarheid lag hieraan ten grondslag. Het zwaartepunt van de tweede observatiefase lag in maart. In die maand zijn de vragenlijsten afgenomen, is geobserveerd en heeft het nagesprek plaatsgevonden. In januari is een voortgangsgesprek gehouden met de manager en secretaris van het Veiligheidshuis. Er is gesproken over de bevindingen uit de eerste observatiefase en de planning van de tweede observatiefase. Het interview met de deelnemers van het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) is hetzelfde interview als het interview met de interim-voorzitter binnen Veiligheidshuis A. In het interview werd met twee medewerkers van het SHG gesproken (zie <i>tabel 4</i>). Na de tweede observatiefase is de verzamelde informatie verwerkt in deze eindrapportage. Over de ten tijde van de tweede observatiefase opgestarte nieuwe aanpak van casussen (zie <i>paragraaf 4.3.1</i>) is na de observatie ter verheldering nog aanvullend contact geweest. Er is geen tussentijdse verslaglegging geweest zoals bij de eerdere stappen.	

Tabel 7. Onderzoeksmethoden Veiligheidshuis D

	periode: december 2011 t/m januari 2012
Methoden	• Groepssessie 2: observatie casusoverleg • Gezamenlijk interview met de coördinator huiselijk geweld en de voorzitter van het casusoverleg (beiden in dienst van het SHG) • Analyse documentatie nieuwe werkwijze
Rapportages	• Verslag observatie
Bijzonderheden Het geplande onderzoekstraject is binnen Veiligheidshuis D slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Het management van het Veiligheidshuis had aangegeven dat volledige participatie in het onderzoek door de implementatie van een nieuwe methode rond de aanpak van huiselijk geweld niet de voorkeur genoot. Door de inzet van een deel van de onderzoeksmethoden was het wel mogelijk inhoud, vorm van en eerste ervaringen met de nieuwe werkwijze in beeld te brengen. Hiermee kan het onderzoek door meer regionale spreiding en toevoeging van een extra bron actualiteit van de onderzoeksbevindingen garanderen.	

3.4 Theoretische achtergrond methodiek

Specifiek hebben de onderzoekers de evaluatie en begeleiding geconstrueerd vanuit de onderzoeksopvatting van het symbolisch interactionisme. Gedeeltelijk is het onderzoek gebaseerd op de uitgangspunten van handelingsonderzoek. Khonraad (2011) geeft een treffende beschrijving van dit type onderzoek in de rede die hij uitsprak bij de aanvaarding van het ambt van 'lector integrale veiligheid' binnen Avans Hogeschool.

Exemplarisch handelingsonderzoek volgens Khonraad (2011):

'Handelingsonderzoek kan worden getypeerd als een doorgaans langdurig, gezamenlijk zoek- en leerproces tussen onderzoeker en onderzochten, een proces van tegelijkertijd lerend handelen en handelend leren, van kennis ontwikkelen over, maar ook verbeteren van de situatie op een bepaald veld en het vergroten van de handelingscompetenties van de onderzochten in hun dagelijkse (woon- leef of werk) situatie. Exemplarisch, omdat de bruikbaarheid van zowel de uitkomsten als het proces, dat daaraan vooraf gaat, bruikbaar kan zijn in andere situaties.' (p. 16, 17)

'[Het gaat erom] samen met [de professionals], letterlijk en figuurlijk woorden te geven aan waar zij voor gaan en waar ze voor staan: wat de voorwaarden zijn waaronder ze handelen, wat de (onbedoelde) gevolgen zijn en wat mogelijke handelingsalternatieven. Maar ook, en vooral, wat hun persoonlijke drijfveren zijn, hun overtuigingen, hun innerlijke weerstanden, hun onzekerheden, hun dilemma's, waar routines in de weg staan en wat leervragen zijn om tot ander/beter handelen, tot betere professionaliteit te komen. Kortom: reflection on action.' (p. 24)

'Binnen exemplarisch handelingsonderzoek krijgen begrippen als objectiviteit en validiteit een andere betekenis. Objectiviteit wordt verruild voor intersubjectiviteit: als de respondenten en de onderzoeker tot de conclusie komen dat zij wellicht niet "de waarheid" hebben gevonden, maar wel een waarheid waar zij zich in herkennen en waarmee ze verder uit de voeten

kunnen, dan is al heel veel bereikt. (...) [G]eneraliseerbaarheid maakt plaats voor exemplarisch leren: we weten niet alleen inhoudelijk meer, maar we weten ook meer over hoe het probleem aan te pakken. En we weten meer over de eigen rol, de eigen kracht en de eigen kwetsbare kanten; kennis die in een nieuwe setting kan worden meegenomen. Dat geldt voor de professional en dat geldt voor zijn medeonderzoekers: zij hebben geleerd (...) en kunnen die kennis in beginsel in andere situaties toepassen.' (p. 18, 19)

Met de ingezette aanpak die gedeeltelijk is ontleend aan handelingsonderzoek is geprobeerd 'lerend handelen' en 'handelend leren' bij elkaar te brengen. Dat kan alleen als de professionals de eigen werkzaamheden en bereikte resultaten kritisch bekijken. Bereidheid tot reflectie en verbetering is essentieel. Een bereidheid die in alle Brabantse Veiligheidshuizen werd aangetroffen.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen beschreven die zijn gedaan bij het evalueren van de casusoverleggen huiselijk geweld binnen de Veiligheidshuizen uit de onderzoeksgroep. De speerpunten die in de twee observatiefases naar voren zijn gekomen staan hierbij centraal. De tussentijdse rapportages waarin deze punten ter reflectie en geldig verklaring zijn teruggekoppeld aan de deelnemers van de casusoverleggen en overige betrokkenen (zoals de manager of secretaris van het Veiligheidshuis), en de verbeterplannen die gericht waren op het wegnemen van een groot deel van de speerpunten, waren leidend voor de beschrijving. In de beschrijving wordt zowel aandacht besteed aan aspecten rondom de casusoverleggen die binnen de Veiligheidshuizen als positief werden gewaardeerd, evenals aan de elementen die men als problematisch beschouwde. Het merendeel van de speerpunten die in dit hoofdstuk worden beschreven behoren tot deze laatste categorie, het zijn de aspecten die in samenspraak met de deelnemers en betrokkenen expliciet voor verbetering zijn aangemerkt. Gezien dat het onderzoek voor een belangrijk deel gericht was op het versterken van de casusoverleggen (zie *paragraaf 1.2* en *paragraaf 3.4*), hebben deze verbeterpunten opzettelijk meer aandacht gekregen dan de als gunstig beoordeelde aspecten van het overleg. De bevindingen dienen dan ook te worden bekeken met het doel van dit onderzoek in het achterhoofd. Er is vooral gezocht naar aspecten die beter konden. Voordat per Veiligheidshuis de speerpunten uit de tussentijdse verslagen worden beschreven, wordt er aandacht besteed aan de ontwikkelingen rondom de casusoverleggen die zich gedurende de onderzoeksperiode hadden voorgedaan. Het zijn ontwikkelingen in de drie schillen (zie *paragraaf 2.3*) die volgens deelnemers of betrokkenen relevant waren voor de uitvoer van het verbeterplan en de effectiviteit van het casusoverleg. Er wordt uitdrukkelijk aandacht aan de ontwikkelingen besteed op grond van de veronderstelling dat sommige ontwikkelingen kunnen worden opgevat als factoren met een bevorderende of belemmerende invloed op de effectiviteit van het casusoverleg. Het zo goed mogelijk in beeld brengen van de ontwikkelingen is noodzakelijk om de centrale onderzoeksvraag zo volledig mogelijk te beantwoorden.

De onderstaande tabellen bieden een overzicht van de speerpunten die in de Veiligheidshuizen zijn geconstateerd en de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan. In *tabel 8* wordt met de kleuren paars, blauw en grijs aangegeven welke speerpunten op welk moment aan de orde waren in de onderzochte Veiligheidshuizen. De speerpunten maakten tijdens het onderzoek een ontwikkeling door, denk aan genoemde punten in het intakegesprek die uiteindelijk slechts in geringe mate aan de orde waren, veranderingen in het casusoverleg aan de hand van het gezamenlijk geformuleerde verbeterplan, of deelnemers die in de vragenlijsten juist nieuwe speerpunten aandroegen. Het gaat daarbij voor een belangrijk deel om de perceptie van de deelnemers op de aan-/afwezigheid van speerpunten. De punten hangen nauw met elkaar samen. De precieze verbanden zijn duidelijk gemaakt in de paragrafen in dit hoofdstuk die aan de speerpunten zijn gewijd.

Voor Veiligheidshuis D dienen de speerpunten niet gelezen te worden als speerpunten die door de deelnemers naar voren zijn gebracht. Het gaat om aandachtspunten die in het nagesprek met de coördinator SHG en de voorzitter van het casusoverleg naar voren zijn gebracht. Hoewel ze niet het gewicht hebben van een speerpunt, zijn ze voor een vollediger beeld van wat leeft en speelt niettemin opgenomen in de tabel.

Tabel 8. Speerpunten in de onderzoeksgroep

	VH-A		VH-B		VH-C		VH-D
	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2	
Doelstelling van het casusoverleg							
Vorm van het casusoverleg							
Definiëring huiselijk geweld							
Selectiecriteria casuïstiek							
Agendering van casussen							
Monitoring van casussen/ zicht op resultaten							
Privacy							
Vorbereiding van deelnemers							
Aanspreekgedrag							
Outreaching werken en doorzettingsmacht							
Rollen deelnemers							
Gemiste partners in het casusoverleg							
Passieve en vrijblijvende afhandeling van casussen							
Informatiestromen							
Koppeling straf en zorg							
Hoeveelheid casussen							
Organisatie overleg							
SHG rol en taken							
Tijdgebrek							
Turbulente externe omgeving							

Legenda	
	Speerpunt afwezig
	Speerpunt aanwezig/door deelnemers en betrokkenen van belang geacht
	Speerpunt nog niet aanwezig/door deelnemers en betrokkenen nog niet van belang geacht
	Speerpunt niet langer aanwezig/door deelnemers en betrokkenen niet langer van belang geacht

Tabel 9. Ontwikkelingen in de onderzoeksgroep gedurende de onderzoeksperiode

Ontwikkelingen per Veiligheidshuis
Veiligheidshuis A
Vacante functie 'casusregisseur'
Terugtrekking OM
Interim voorzitter SHG
Gescheiden bespreking van zorg- en strafzaken
Mogelijk bestuurlijke samenvoeging met drie andere Veiligheidshuizen in de provincie Noord-Brabant
Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen (m.n. verduidelijking wet- en regelgeving rond privacy)
Invoering GCOS
Invoering ZSM
Veiligheidshuis B
Wijziging vorm casusoverleg
Formulering en toepassing selectiecriteria
Bedrijfsvoering van en aansturing door SHG/LEV-groep
Mogelijk bestuurlijke samenvoeging met drie andere Veiligheidshuizen in de provincie Noord-Brabant
Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen (m.n. verduidelijking wet- en regelgeving rond privacy)
Invoering GCOS
Grote toename van casussen door aangepaste codering politie
Invoering ZSM
Veiligheidshuis C
Professionalisering Bureau Documentatie (begeleid door extern adviesbureau)
Mogelijk bestuurlijke samenvoeging met drie andere Veiligheidshuizen in de provincie Noord-Brabant
Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen (m.n. verduidelijking wet- en regelgeving rond privacy)
Invoering GCOS
Invoering nieuwe werkwijze afhandeling casuïstiek

Veiligheidshuis D
Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen (m.n. verduidelijking wet- en regelgeving rond privacy)
Invoering GCOS
Wijziging vorm en inhoud casusoverleg door implementatie nieuwe methode aanpak huiselijk geweld
Onderzoek verwerking persoonsgegevens JCO en JCO-Support
Regionalisering van aanpak Huiselijk Geweld

4.1 Veiligheidshuis A

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bevindingen die zijn gedaan bij het casusoverleg huiselijk geweld binnen Veiligheidshuis A. Na een beschrijving van de ontwikkelingen wordt een uiteenzetting gegeven van de volgende speerpunten: de doelstelling van het casusoverleg; de vorm van het casusoverleg; de definiëring van huiselijk geweld; de gehanteerde selectiecriteria ten aanzien van casuïstiek; de agendering van casussen; de monitoring van casuïstiek; de heersende knelpunten rond privacy; de voorbereiding van deelnemers; het aanspreekgedrag door deelnemers binnen en buiten het overleg; en als laatste de wijze waarop er outreachend wordt gewerkt binnen het overleg. De beschrijving wordt afgesloten met een korte samenvatting.

Alvorens met de beschrijving aan te vangen is het vermeldenswaardig dat naast de punten die zijn aangemerkt voor verbetering, het casusoverleg veelal gunstig werd beoordeeld door de deelnemers. De korte communicatielijnen die ontstaan door het directe persoonlijke contact in het overleg, worden in verband gebracht met een snelle afhandeling van casuïstiek. Kennisdeling zou door het casusoverleg worden bevorderd en opgebouwd vertrouwen zou de samenwerking tussen de ketenpartners hebben vergroot. De consensus die in het overleg wordt nagestreefd is de deelnemers veel waard en zal aannemelijk bijdragen aan het draagvlak voor de uitvoering van overeengekomen interventies. De beschrijving van de onderstaande speerpunten mag niet los worden gezien van de als positief beschouwde onderdelen van het overleg. Op meerdere plekken in deze rapportage is al vermeld dat de verbetering van het casusoverleg een wezenlijk doel was van het onderzoek. Deze positieve elementen hebben daardoor slechts in geringe mate aandacht gekregen van deelnemers en onderzoekers, de focus op de komende pagina's ligt op de aspecten die voor verbetering werden aangemerkt.

4.1.1 Ontwikkelingen

Het casusoverleg was gedurende het onderzoek volop in ontwikkeling. Dit bemoeilijkte niet alleen het in beeld brengen van de gang van zaken binnen en rondom het overleg, maar had ook zijn invloed op de wijze waarop deelnemers en betrokkenen aandacht hebben besteed aan de genoemde speerpunten en de verbetering hiervan (c.q. de prioriteit die is gegeven aan het verbeterplan). Vooral de ontwikkelingen in de periode tussen de observatiefases (circa 7 maanden) lijken hierbij van belang te zijn. De manager van het Veiligheidshuis gaf voorafgaand aan het nagesprek in de tweede observatiefase een uitvoerige opsomming van deze ontwikkelingen. Zij droeg de punten onder meer aan als verklaring voor de onvolledige realisatie van het verbeterplan. De manager besprak de volgende ontwikkelingen:

- Een groot deel van de speerpunten in het verbeterplan zou worden uitgevoerd door een nieuw aan te stellen 'casusregisseur'. Deze diende als onafhankelijke derde de verbinding tussen de afhandeling van justitiële casussen en zorgcasuïstiek te waarborgen en het casusoverleg voor te zitten. Ten tijde van de tweede observatiefase was er nog geen

geschikte kandidaat gevonden voor de functie. De deelnemer van het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) had tijdelijk de voorzittersrol op zich genomen.

- Voordat het casusoverleg werd voorgezeten door de deelnemer van het SHG, werd de voorzittersrol ingevuld door een parketsecretaris van het OM. In de periode tussen de observatiefases heeft het OM zich voor een groot deel teruggetrokken uit het casusoverleg. De capaciteitsbelasting die met het casusoverleg was gemoeid zou hieraan ten grondslag liggen. Het OM wenste enkel nog deel te nemen aan de bespreking van justitiële casuïstiek rondom huiselijk geweld. Bij de bespreking van casussen waarin voornamelijk een rol was weggelegd voor zorgpartners was zij in de tweede observatiefase dan ook niet langer aanwezig.
- Het door alle deelnemers gezamenlijk bespreken van justitiële casuïstiek en casussen waarin voornamelijk zorg kan worden verleend, zoals dat in de eerste observatiefase aan de orde was, is beëindigd. Straf- en zorgzaken werden in de periode tussen de observatiefases en in de tweede observatiefase gescheiden besproken. De structuur van de splitsing is echter nog in ontwikkeling. Werden in de tussenliggende periode eerst de strafzaken besproken, gevolgd door de zorgzaken, vanaf de tweede observatiefase werd dit omgedraaid om zorgpartners de gelegenheid te geven om vragen of verzoeken over de besproken zorgzaken voor te leggen aan politie (in de persoon van de filteraar), OM of reclassering. Deze laatste drie partijen sloten in de tweede observatiefase enkel aan voor de bespreking van nieuwe of lopende justitiële casuïstiek. De gewijzigde structuur is op initiatief van de manager van het Veiligheidshuis en de parketsecretaris van het OM geïntroduceerd, het kwam niet voort uit de kennis die was opgedaan met dit onderzoek. De filteraar van het casusoverleg gaf in reactie op deze paragraaf aan dat sinds 1 april 2012 (circa twee maanden na het afronden van de tweede observatiefase), het OM niet langer deelneemt aan het casusoverleg. Reclassering Nederland zal zich eveneens terugtrekken. Naar het zich laat aanzien zal de filteraar op basis van deze ontwikkelingen weer deelnemen aan het volledige casusoverleg. In de eerste observatiefase nam hij ook deel aan het volledige overleg. De filteraar is de mening toegedaan dat de betrokkenheid van de partners die de strafzaken beoordelen nu minimaal is.
- Naast de ontwikkelingen in het casusoverleg zijn er ook regionale ontwikkelingen gaande. Zo bestaat de mogelijkheid dat het Veiligheidshuis met drie andere Veiligheidshuizen in de provincie Noord-Brabant onder een bestuur wordt gevoegd¹⁴. De samenvoeging kan – naast de besluitvorming op bestuurlijk niveau – gevolgen hebben voor de gang van zaken binnen het Veiligheidshuis. Het is niet onvoorstelbaar dat deze verandering leidt tot een meer uniforme werkwijze binnen de gebundelde Veiligheidshuizen.
- Landelijke ontwikkelingen zijn eveneens aan de orde. Vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) is in samenspraak met vertegenwoordigers van de Veiligheidshuizen het 'Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen' tot stand gebracht. Het programma richt zich onder andere op het wegnemen van knelpunten in beleid en regelgeving, het afstemmen van verschillende landelijke initiatieven, evenals het helpen ontwikkelen van kaders en instrumenten omtrent de uitwisseling en registratie van privacygevoelige informatie. De hoop van de manager van het Veiligheidshuis is dat het programma vooral een duidelijke richtlijn zal opleveren ten aanzien van het delen van vertrouwelijke informatie over cliënten binnen het casusoverleg (zie *paragraaf 4.1.8*).

¹⁴ Zie o.a. 0-meting Veiligheidshuizen Oost-Brabant.

Naast deze ontwikkelingen kan aanvullend worden opgemerkt dat de invoering van het 'Generiek Casusoverleg Ondersteunend Systeem' (GCOS) een duidelijk effect heeft op het verloop van het casusoverleg. In de eerste observatiefase werkte men nog met het programma 'Personenindex' (PIX), in de tussenliggende periode is GCOS geïntroduceerd. Men bevindt zich nog in de opstartfase en de omgang met het programma is nog niet voor iedereen bekend, hetgeen van invloed is op de wijze van registreren en de uitwisseling van informatie. Vanuit OM wordt ten slotte nog aangegeven dat de ZSM-maatregel hoopvol genoemd wordt om de toestroom van casussen in het casusoverleg te verminderen.

De hiervoor genoemde ontwikkelingen zouden ervoor hebben gezorgd dat het in de eerste observatiefase geformuleerde verbeterplan, slechts beperkt prioriteit had. In de volgende paragrafen zal er desalniettemin gekeken worden naar de speerpunten uit onder meer dit verbeterplan. Het zijn immers de punten die volgens de deelnemers en de manager van het Veiligheidshuis verband houden met de effectiviteit van het casusoverleg. Bij de beschrijving zal ook worden gehouden voor de bovenstaande ontwikkelingen en de bevindingen die zijn gedaan in de tweede observatiefase.

4.1.2 Doelstelling van het casusoverleg

Gedurende de evaluatie is duidelijk geworden dat er binnen het casusoverleg geen centrale doelstelling is geformuleerd. Hoewel op hoofdlijnen de doelen die deelnemers toewijzen aan het casusoverleg gelijk zijn, bestaan er wel duidelijke nuanceverschillen. Het stoppen van huiselijk geweld staat centraal, maar elementen als advisering over de aanpak, de koppeling tussen straf en zorg, toeleiding van cliënten naar zorg of het inzichtelijk maken van de aard en omvang van de problematiek, zijn elementen die in wisselende mate als aanvulling worden genoemd. In de doelen die deelnemers noemen klinken de opdrachten door die zij van hun eigen organisatie meekrijgen, of gaat het simpelweg om een persoonlijke kijk op het gewenste effect.

Het ontbreken van een gezamenlijke doelstelling wordt door deelnemers en betrokkenen niet per definitie gezien als een probleem. Hoewel het ontbreken van de doelstelling wordt erkend, geeft men aan dat het hebben van verschillende opvattingen over het doel van het casusoverleg niet problematisch hoeft te zijn. Er wordt benadrukt dat binnen een Veiligheidshuis niet alles hoeft te worden vastgelegd en dat verschillende visies kunnen bijdragen aan een allesomvattende aanpak van huiselijk geweld. Uiteindelijk werd echter toch besloten een gezamenlijke doelstelling te formuleren en deze te vertalen naar concrete prestaties. Dit om naast een vergroot inzicht in de bereikte effecten, een zo duidelijk mogelijk onderling verwachtingspatroon te stimuleren welke ten gunste zou komen aan de voorbereiding van deelnemers en het elkaar aanspreken op niet nagekomen afspraken (zie ook *paragraaf 4.1.9* en *paragraaf 4.1.10*).

In het verbeterplan werd aangegeven, dat de doelstelling en de daaruit voortkomende prestatieafspraken in overleg met de deelnemers en de manager van het Veiligheidshuis geformuleerd zou worden. De nog te werven casusregisseur zou de doelstelling beleidsmatig borgen. Tijdens de tweede observatiefase werd duidelijk dat er nog geen gezamenlijk doel was geformuleerd, ook concreet te bereiken resultaten waren niet opgesteld. In het nagesprek van de tweede observatiefase en het verslag dat daaruit volgde, werd de formulering van een gezamenlijke doelstelling wederom als waardevol aangeduid.

4.1.3 Vorm van het casusoverleg: inhoud - proces

Gedurende de evaluatie is duidelijk geworden, ook met het oog op andere Veiligheidshuizen, dat er een verschil is tussen een inhoudelijk en procesmatig georiënteerd casusoverleg. Bij de

eerste variant gaat het voornamelijk over het in beeld brengen van de probleemsituatie en het diepgaand doorspreken van de wijze waarop de problematiek kan worden aangepakt. In een procesmatig overleg wordt minder gedetailleerde informatie gedeeld, het gaat voornamelijk om bekendheid van de deelnemende organisaties met de cliënten en welke partner passend kan interveniëren. Het casusoverleg in het Veiligheidshuis is aan te merken als een procesmatig georiënteerd casusoverleg, in beide observaties van het overleg was dit herkenbaar. Het gaat in het merendeel van de gevallen slechts om het in beeld brengen van de zorg die al aan cliënten is (of nog wordt) verleend en het bepalen van de deelnemende organisatie die de casus in eerste aanvang afhandelt. Men vertrouwt op de expertise van elkaars organisaties voor de wijze waarop gemaakte afspraken rond de aanpak specifiek worden uitgevoerd.

Ondanks dat het casusoverleg een procesmatig karakter heeft wordt in sommige gevallen wel inhoudelijk ingegaan op de problematiek. Soms wordt door deelnemers specifiek gevraagd naar de gebeurtenissen die zich hebben afgespeeld of de achtergrond van bepaalde cliënten. Hoewel dit ook iets kan zeggen over de voorbereiding, de filteraars delen namelijk van tevoren de informatie van de politie die hier betrekking op heeft, bleek uit het intakegesprek dat sommige deelnemers bij bepaalde casuïstiek een inhoudelijk bespreking prefereren boven procesmatige afstemming. Bij het opstellen van het verbeterplan is overeengekomen dat wordt vastgelegd of (en wanneer) er in het casusoverleg procesmatige of inhoudelijke informatie wordt gedeeld. Dit zou de structuur van het overleg ten goede komen, de wijze van besluitvorming verhelderen, onderlinge verwachtingen verduidelijken (dit hangt samen met de wijze van voorbereiding en het aanspreekgedrag, zie *paragraaf 4.1.9* en *paragraaf 4.1.10*), en wellicht knelpunten rond privacywetgeving wegnemen wanneer ervoor wordt gekozen een procesmatig overleg te voeren.

Met dit verbeterpunt, dat eveneens schriftelijk dient te worden vastgelegd door de aan te stellen 'casusregisseur', heeft men in het casusoverleg nog niets gedaan. Het is naar voren gebracht in het nagesprek en de verslaglegging van de tweede observatiefase.

4.1.4 Definiëring huiselijk geweld

Binnen het casusoverleg wordt geen gezamenlijke definitie van huiselijk geweld gehanteerd. De deelnemers hanteren de definities die worden gebruikt in hun moederorganisaties. De filteraars (politiemedewerkers die naast de verzameling en analyse van informatie voor het casusoverleg, de politieorganisatie vertegenwoordigen in het overleg en omgekeerd het overleg vertegenwoordigen in de politieorganisatie) hanteren de definitie die staat omschreven in de 'Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld' van het College van procureurs-generaal (2010). Deze definitie luidt: *'Huiselijk geweld is geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer wordt gepleegd. Hieronder vallen lichamelijke en seksuele geweldpleging, belaging en bedreiging (al dan niet door middel van, of gepaard gaand met, beschadiging van goederen in en om het huis).'*' (p.1) Over verdachten en slachtoffers staat in de aanwijzing het volgende: *'Als verdachten van huiselijk geweld kunnen worden aangemerkt: (ex-) partners, gezins- en familieleden en huisvrienden. Verdachten en slachtoffers kunnen mannen en vrouwen zijn, en kunnen kind of volwassene (waaronder ouderen) zijn.'* (p.1)

De definities die binnen het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) en Bureau Jeugdzorg (BJZ) worden gebruikt zijn naar zeggen van de betreffende deelnemers breder. Expliciet zou in deze definities ook worden ingaan op psychisch leed dat voortkomt uit huiselijk geweld.

De deelnemers en de manager van het Veiligheidshuis hebben bij het formuleren van het verbeterplan besloten om een gezamenlijke definitie op te stellen. De definitie diende vooral

bij te dragen aan het formuleren van passende selectiecriteria voor de te bespreken casuïstiek. Daarbij is nadrukkelijk vermeld dat het zou gaan om een werkdefinitie. De uiteindelijke definiëring zou op bestuurs-/beleidsniveau dienen te geschieden. Van een gedeelde definitie van huiselijk geweld was aan het einde van het onderzoek nog geen sprake, wel zijn er tussen de deelnemers afspraken gemaakt over de selectie van casussen. In het volgende hoofdstuk wordt nader op deze selectie ingegaan.

4.1.5 Selectiecriteria casuïstiek

In het casusoverleg worden hoofdzakelijk huiselijk geweld casussen besproken die afkomstig zijn van de politie. Alle casussen die in het registratiesysteem van de politie (BVH) op basis van de definitie van het college van procureurs-generaal (2010) zijn aan te merken als huiselijk geweld worden behandeld. De filteraars verzorgen de screening van BVH en bepalen zodoende welke casuïstiek tijdens het overleg aan de orde komt.

In de eerste observatiefase werd echter duidelijk dat de filteraars en de deelnemer van maatschappelijk werk een bredere selectie van casussen wenselijk achtten. Er werd aangegeven dat er casussen onbehandeld bleven, waarvan bespreking wel als raadzaam werd beschouwd. Daarnaast zou de politieorganisatie een meer preventieve rol kunnen vervullen in casussen die vroegtijdig worden ingebracht door de zorgpartners. Het opstellen van selectiecriteria, waardoor andere partners eenvoudiger casuïstiek kunnen inbrengen, werd als speerpunt opgenomen in het verbeterplan. Hoewel er geen specifieke criteria zijn geformuleerd, is tussen de deelnemers onderling wel afgesproken ook aan zorg te relateren huiselijk geweld zaken die niet voorkomen in BVH te behandelen. Deze afspraak is niet formeel vastgelegd.

Gedurende de tweede observatiefase werd duidelijk dat zorgpartners tot dan toe nauwelijks casuïstiek hadden ingebracht. De deelnemer van BJZ gaf aan per jaar circa vijf casussen in te brengen. In de meeste gevallen wordt binnen haar organisatie bij complexe casussen direct contact gezocht met partnerorganisaties. Bespreking in het casusoverleg is voor een gedegen aanpak van de problematiek in haar optiek niet altijd noodzakelijk. SHG en maatschappelijk werk dragen eveneens nauwelijks casuïstiek aan.

Opvallend is dat binnen het casusoverleg alle van de politie afkomstige meldingen en aangiftes van huiselijk geweld worden besproken. Er is niet voor gekozen om specifieke selectiecriteria te hanteren, bijvoorbeeld het enkel bespreken van casussen waarin sprake is van excessief geweld, recidive of kindermishandeling. Het brengt met zich mee dat er ondanks een relatief omvangrijke agenda, casussen worden besproken waarvan de aanpak minder complex lijkt te zijn. Een redenering die werd bevestigd door de voorzitter van het overleg.

4.1.6 Agendering van casussen

Tijdens het intakegesprek werd door één van de filteraars opgemerkt dat de agendering van casussen (het moment van bespreking in het casusoverleg) efficiënter kan worden vormgegeven. Er worden soms casussen doorgeschoven naar een volgend overleg, terwijl het te verwachten valt dat er pas veel later nieuwe informatie bekend zal zijn. Het gaat hier voornamelijk om justitiële afdoeningen. Anderzijds wordt op zorggerichte casuïstiek in sommige gevallen te laat besproken, deze zou eerder dienen te worden geagendeerd.

In het intakegesprek is één knelpunt rond de agendering van casussen per direct weggenomen. Naast de bovenstaande aspecten werd de periode tussen de bespreking in het casusoverleg en de afdoening van justitiële casuïstiek door het OM (in een zogenoemde TOM-zitting) voor verbetering aangemerkt. De periode zou vaak te lang duren. De parketsecretaris

kwam in het intakegesprek met een oplossing: het tweewekelijks inplannen van een TOM-zitting. Het kort laten volgen van de afhandeling door justitie op de bespreking in het casusoverleg zou een doelgerichte aanpak ten goede komen.

Het agenderen van casussen was een speerpunt in het verbeterplan. Dit speerpunt is door de afwezige casusregisseur niet uitgevoerd op de wijze die in het verbeterplan stond omschreven: de filteraar en de casusregisseur zouden in overleg afstemmen over een efficiëntere wijze van agenderen. Desalniettemin lijken deelnemers zich bewuster te zijn van het belang van een goede agendering en wordt hier ook actief naar gestreefd. De scheiding tussen de bespreking van zorggerichte en justitiële casuïstiek en de invoering van GCOS, waarin men onderling informatie uitwisselt en gemaakte afspraken weergeeft, hebben hier ogenschijnlijk aan bijgedragen.

4.1.7 Monitoring van casussen

Deelnemers wezen er in het intakegesprek – naast de agendering – eveneens op dat de terugkoppeling over casuïstiek, die ter afhandeling is doorgezet naar ketenpartners, vaak erg gering is. Men heeft in de regel beperkt zicht op de afhandeling van casuïstiek in de deelnemende organisaties of in justitiële trajecten. Soms is dit voor deelnemers wat betreft de afhandeling binnen de eigen organisatie ook niet volledig duidelijk. Terugkoppeling binnen de eigen organisatie wordt door collega's of leidinggevenden niet altijd als vanzelfsprekend beschouwd. De gebrekkige terugkoppeling bemoeilijkt het in beeld brengen van de (tussen)resultaten van het casusoverleg.

In het nagesprek van de eerste observatiefase opperden de onderzoekers het idee voor iedere casus een casuseigenaar aan te wijzen. Zolang de casus wordt besproken in het casusoverleg is deze eigenaar de coördinator van de casus. De casuseigenaar is verantwoordelijk voor het in kaart brengen van het totaalbeeld rond de afhandeling van een casus. De uitwisseling van kennis over de situatie of de wijze van aanpak, kan daarbij rechtstreeks en buiten het overleg tussen betrokkenen plaatsvinden. De casusregisseur stelt in het overleg iedereen kort op de hoogte van de voortgang of eventuele afronding van een casus. De casuseigenaar zou ook na behandeling in het overleg de casus kunnen blijven volgen en het resultaat na een bepaalde periode terugkoppelen in het overleg. Deelnemers zagen echter niets in het voorstel en gaven aan dat het te arbeidsintensief zou zijn. De terugkoppeling over casuïstiek zou vooral, hoewel nooit expliciet verwoord, moeten volgen uit een effectieve manier van agenderen (zie de vorige paragraaf), en het aanspreken van collega's en leidinggevenden binnen de eigen organisatie over de terugkoppeling van de stand van zaken rondom de afhandeling van een casus (zie *paragraaf 4.1.10*). Daar komt bij dat GCOS (doordat iedere deelnemer de in zijn/haar moederorganisatie bekend zijnde informatie over een cliënt invoert, er een overzicht is van gemaakte afspraken en het systeem inzichtelijk is voor iedere deelnemer) het delen van informatie buiten het overleg waarschijnlijk eenvoudiger zal maken en hierdoor het monitoren van casuïstiek versimpelt. De mate waarin deelnemers informatie invoeren in GCOS is hierbij evenwel van belang. Gezien de knelpunten die nog bestaan rond privacywetgeving ligt het delen van zeer inhoudelijke informatie niet voor de hand (zie de volgende paragraaf).

Het bepalen van het eindpunt van het monitoren van casuïstiek, een speerpunt uit het verbeterplan, is een onderwerp dat pas aan het einde van de eerste observatiefase aan de orde is gekomen. Het in kaart brengen van het eindpunt verduidelijkt naar verwachting de wijze van agenderen en beperkt de omvang van de agenda. In de tweede observatiefase werd duidelijk dat casussen werden gevolgd tot het moment dat er contact is tussen cliënt en zorgverlener, of een justitieel traject is opgestart. Casussen komen pas weer terug op de

agenda als het een nieuwe melding in de politieregistratie betreft of een zorgpartner het wenselijk acht de casus aan te melden voor overleg. Formeel is het eindpunt van monitoring nooit vastgelegd.

4.1.8 Privacy

De omgang met privacygevoelige informatie is een duidelijk knelpunt. De ketenpartners worden door wet- en regelgeving rond privacy, zoals de 'Wet bescherming persoonsgegevens' (Wbp) en het medische beroepsgeheim, gelimiteerd wat betreft het delen van informatie over cliënten. Zonder toestemming van de cliënt of acuut gevaar voor de veiligheid van de cliënt of diens omgeving, mag slechts beperkt informatie worden uitgewisseld. Daarbij kan worden opgemerkt dat de meeste casussen momenteel worden besproken, zonder dat dit bekend is bij de cliënten.

Het zijn met name de zorgpartners die worstelen met het delen van informatie. De GGZ is de ketenpartner waarbij dit het duidelijkst naar voren komt. Behandelaars binnen de GGZ staan, om de vertrouwensband met patiënten niet in gevaar te brengen, weinig welwillend tegenover het delen van informatie over hun cliënt. Naast de vertrouwensband met cliënten speelt het beroepsgeheim (en het voorkomen van een schending daarvan) een belangrijke rol in de zorgvuldige omgang met gevoelige informatie. De deelnemer van de GGZ heeft zodoende niet altijd volledig zicht op wat er bekend is van een cliënt binnen zijn organisatie. Deze deelnemer is door zijn leidinggevende eveneens nadrukkelijk verteld verstandig en bewust om te gaan met gevoelige informatie. Meer dan het delen of een cliënt bekend is bij de GGZ gebeurt dan ook vaak niet.

Een andere zorgpartner waarbij de waarborging van privacy een belangrijke rol speelt is BJZ. Het delen van informatie door de deelnemer van deze organisatie verloopt echter iets soepeler. Opkomen voor de belangen van het kind zou de uitwisseling rechtvaardigen.

Een justitiële partner die aangeeft dat privacy een belangrijke rol speelt is Reclassering Nederland (RN). De deelnemer van deze organisatie vertelt te werken met een beslisboom om te bepalen welke informatie mag worden gedeeld. Over zogenoemde statische casussen (dit zijn casussen waarbij cliënten in het verleden bemoeienis hebben gehad met RN, maar betrokkenheid van RN momenteel niet aan de orde is) wordt totaal geen informatie gedeeld. De andere juridische partners (politie en OM) zijn eveneens terughoudend en delen onder andere geen informatie wanneer dat ten nadele zou zijn van een opsporingsonderzoek.

De effecten van de privacyregelingen op het casusoverleg zijn slechts in beperkte mate inzichtelijk. Het blijft per casus immers onduidelijk welke informatie er niet wordt uitgewisseld. Daarnaast is het casusoverleg van procesmatige aard, de diepgaande bespreking van casuïstiek komt slechts in geringe mate voor. De privacyregelingen leiden er echter wel toe dat de GGZ, zoals bleek uit het nagesprek in de eerste observatiefase, door sommige deelnemers wordt beschouwd als een organisatie die alleen informatie komt halen en zelf nauwelijks informatie inbrengt.

Het Veiligheidshuis heeft het delen van informatie proberen te vereenvoudigen door een privacyconvenant op te stellen. De deelnemers geven echter aan, in het bijzonder de deelnemer van GGZ, dat dit convenant (2010a) de beperkingen niet wegneemt. Zoals in *paragraaf 4.1.1* is aangegeven, legt de manager van het Veiligheidshuis de verantwoordelijkheid voor het opstellen van toepasbare regels rond privacy bij de landelijke overheid. Het 'Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen' staat onder andere in het teken van het delen van gevoelige informatie en kan hieromtrent eventueel uitkomst bieden

(ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011a). Tot die tijd bestaat er geen duidelijkheid over welke informatie wel en niet mag worden gedeeld binnen het casusoverleg.

4.1.9 Voorbereiding van deelnemers

De voorbereiding van de vertegenwoordigers van enkele (zorg)organisaties schiet soms tekort. De filteraars wijzen in het intakegesprek en het nagesprek in de eerste observatiefase op tekortkomingen in de voorbereiding. Kennis over de inhoud van de casuïstiek zou soms onvoldoende zijn en afgesproken acties zouden niet altijd zijn uitgevoerd of gecontroleerd. Tijdens de observaties wordt hiervan bevestiging gevonden. De observatie uit de tweede fase van het onderzoek maakt op een drietal punten duidelijk dat de voorbereiding van de deelnemers nog voor verbetering vatbaar is.

Ten eerste werd in het geobserveerde overleg bij de inhoudelijke bespreking van casuïstiek (dat door procesmatige aard van het overleg slechts beperkt voorkomt) veelvuldig teruggegrepen op de bondige rapportages die de filteraar van de casussen had opgesteld. Deze rapportages gingen in op hetgeen zich in de casussen had afgespeeld, en waren onttrokken uit het registratiesysteem van de politie (BVH). De filteraar had deze rapportages ter voorbereiding op het overleg doorgestuurd naar de deelnemers. In het deel van het casusoverleg waarin geen juridische partners aanwezig waren en waarin de lopende zaken werden besproken, lijkt geen enkele deelnemer de inhoud van de casussen zodanig te kennen dat deze de overige deelnemers daarover kon informeren. Rapportages werden op het projectiescherm geprojecteerd en gezamenlijk doorgenomen.

Ten tweede was in het overleg zichtbaar dat de vertegenwoordiger van maatschappelijk werk bij de bespreking van enkele casussen niet wist of een afgesproken interventie daadwerkelijk was uitgevoerd.

Tot slot zouden MEE en Novadic-Kentron, waarvan de vertegenwoordigers circa een maal per vier weken deelnamen aan het overleg¹⁵, vooraf aan de secretarieel medewerker van het OM via e-mail informatie over de te bespreken casussen doorsturen. Tijdens het casusoverleg was er echter geen informatie voorhanden. Daarbij meldde de secretarieel medewerker dat MEE al enkele weken geen informatie meer had doorgegeven. De deelnemer van MEE gaf in een reactie op deze paragraaf aan dat er ondanks opstartproblemen bij de benadering van cliënten enkele maanden eerder, altijd informatie over cliënten werd verstuurd naar de secretarieel medewerker. De bekendheid van casuïstiek in de moederorganisatie en de resultaten van uitgevoerde afspraken zouden consequent zijn doorgeven.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de bevindingen rond de voorbereiding uit de eerste observatiefase niet tot verbetering in de tweede observatiefase hebben geleid. De deelnemers geven veelal aan dat met name de ondersteuning door de moederorganisatie gebrekkig is. Geregeld wordt erop gewezen, bijvoorbeeld door de deelnemers van BJZ en GGZ, dat het casusoverleg niet behoort tot de reguliere werkzaamheden. De tijd die beschikbaar is voor de voorbereiding, het voeren van het casusoverleg en de werkzaamheden die uit het overleg voortvloeien, zou beperkt zijn. Dit terwijl het aantal te behandelen casussen juist toeneemt. De deelnemers zien graag meer steun binnen hun moederorganisaties voor het werk dat zij verrichten rondom het casusoverleg. De doorzettingsmacht van de deelnemers binnen hun eigen organisaties lijkt voor deze steun van belang te zijn. Collega's en leidinggevendenden zouden moeten worden aangesproken op de ondersteuning van de werkzaamheden rond het casusoverleg.

¹⁵ Een vertegenwoordiger van de Verslavingsreclassering van Novadic-Kentron sluit vanaf 13 maart 2012 wekelijks aan bij het overleg. De betreffende observatie had plaatsgevonden op 31 januari 2012.

De wijze waarop het casusoverleg dient te worden voorbereid door de deelnemers is nooit geformuleerd. Er zijn geen duidelijke voorwaarden gesteld aan de voorbereiding, er bestaan enkel impliciete verwachtingen. Hoewel deze verwachtingen relatief eenduidig lijken te zijn, het in de eigen registratiesystemen nagaan wat er over een cliënt bekend is en deze informatie delen op het overleg, is in navolging van de reflectie door de manager van Veiligheidshuis E geopperd de wensen rond de voorbereiding schriftelijk te expliciteren¹⁶. De voorbereiding kan (zoals vermeld in *paragraaf 4.1.2*) verband houden met de doelstelling die aan het casusoverleg wordt gekoppeld.

4.1.10 Aanspreekgedrag

Het onderling aanspreken van elkaar was gedurende de eerste observatiefase nog niet in de cultuur van het casusoverleg ingebed. In het intakegesprek kwam naar voren dat elkaar aanspreken op bijvoorbeeld het nakomen van afspraken, de voorbereiding, de omgang met een verzoek of de wijze waarop informatie wordt gedeeld, veelal gebeurt met een kwinkslag. Onderlinge irritaties bij vooral zorgpartners waren evenwel zichtbaar en zouden voornamelijk aan de orde zijn bij de afhandeling van complexe casuïstiek. Tussen de deelnemers is overeengekomen dat het normaal is om elkaars handelen te bespreken wanneer daartoe aanleiding is.

Het elkaar aanspreken lijkt sterk verbonden te zijn met verwachtingen over de rollen en taken die deelnemers en hun organisaties vervullen. In de eerste observatiefase bleek dat de kennis over deze rollen en taken soms onvolledig was. Bij het opstellen van het verbeterplan werd zodoende overeengekomen dat de deelnemers de doelen en taken van hun moederorganisaties opnieuw met elkaar zouden delen. Tevens zou er aandacht worden besteed aan de opdracht die de deelnemers vanuit hun eigen organisatie hadden meegekregen ten aanzien van het overleg, en met welk mandaat zij mogen handelen namens hun organisatie. Het vergroten van de bekendheid met elkaars activiteiten, verruimt het zicht op de mogelijkheden die de deelnemers hebben bij de aanpak van huiselijk geweld. Het verkleint aannemelijk de kans op een onrealistisch verwachtingspatroon, waardoor vervolgens de kans op onderlinge irritaties wordt verminderd en de elementen waarop men elkaar kan aanspreken worden verhelderd.

Het aanspreekgedrag binnen het casusoverleg leek in de tweede observatiefase verbeterd, in de observatie en het nagesprek werd er op elkaars werkzaamheden gereflecteerd en waren onderlinge irritaties ogenschijnlijk niet aan de orde. Het toelichten van elkaars taken en rollen – zoals stond vermeld in het verbeterplan – was niet uitgevoerd.

4.1.11 Outreachend werken

De deelnemers aan het casusoverleg spraken in de tweede observatiefase met enige terughoudendheid de wens uit om op creatievere manieren cliënten te benaderen en welwillend te stemmen met betrekking tot een ongevraagd hulpaanbod. Zonder de mogelijkheid strafrechtelijk of bestuurlijk te sanctioneren, en zonder de aanwezigheid van

¹⁶ Binnen Veiligheidshuis E is een 'format casusoverleg' ontwikkeld waarin alle relevante kenmerken van het casusoverleg staan beschreven: doelstelling, frequentie, functieprofielen van de ketenpartners, interventies, informatieverstrekking et cetera. Met dit document kunnen bestaande onduidelijkheden worden weggenomen en handelingen worden verantwoord. Tevens draagt het bij aan de bekendheid van nieuwe deelnemers met de werkwijze in het casusoverleg. De werkwijze wordt eveneens nader verduidelijkt door uitvoering te geven aan een kwaliteitsplan waarvan bijscholing, het jaarlijkse bijwonen van een casusoverleg door de leidinggevenden van de deelnemers, en activiteiten rond teambuilding belangrijke aspecten zijn.

kinderen waardoor BJJ de casus direct kan overnemen, blijkt het lastig om op korte termijn te interveniëren in situaties van huiselijk geweld.

In de tweede observatie werd duidelijk dat vooral maatschappelijk werk als laagdrempelige hulpverlenende organisatie contact zoekt met de cliënten die worden besproken in het casusoverleg. Zij sturen slachtoffers, daders en eventuele getuigen op titel van het Veiligheidshuis een brief waarin hulp wordt aangeboden. Naast de brief wordt er telefonisch contact gezocht met betrokkenen of gaan maatschappelijk werkers op huisbezoek. Het benaderen van cliënten is niet altijd eenvoudig, op de brief wordt vaak niet gereageerd en telefoonnummers zijn soms onbekend of incorrect. Wanneer er contact kan worden gelegd met cliënten en zij op het aanbod ingaan, wordt er in samenspraak met hen bepaald welke hulp het meest toepasselijk is¹⁷. Cliënten die niet kunnen worden bereikt of die zeer moeilijk naar hulp zijn te leiden, komen ter afstemming over de aanpak terug in het casusoverleg. Het proces van contact zoeken en de nieuwe afstemming in het casusoverleg duurt vaak enkele weken.

Naast de moeilijkheden bij het benaderen van cliënten en de tijd die dit in beslag neemt, kan complexe casuïstiek die terugkomt in het casusoverleg vaak niet bevredigend worden aangepakt. De toepassing van drang behoort veelal niet tot de mogelijkheden. Het op afwijkende wijze benaderen van cliënten, bijvoorbeeld via de school of de huisarts, wordt gezien de privacyregelingen en het gegeven dat veel cliënten geen expliciete toestemming hebben verleend voor de bespreking van hun situatie in het casusoverleg, door de deelnemers uitgesloten.

Hoewel outreachend werken (het op eigen initiatief benaderen van cliënten) beperkt mogelijk is en drang niet altijd kan worden toegepast, kan uit naam van het Veiligheidshuis de aanpak van huiselijk geweld wel worden bespoedigd. Veiligheidshuis A is in rechtsvorm een stichting en kan daardoor uitdrukkelijk als zelfstandige organisatie naar buiten treden. De eventuele bijdrage die dit kan leveren aan de aanpak van huiselijk geweld is in het nagesprek van de tweede observatiefase door de manager van het Veiligheidshuis onder de aandacht gebracht. De precieze implicaties van het gebruiken van de status van het Veiligheidshuis bij de aanpak van huiselijk geweld zijn nog onduidelijk. De context waarin dit echter ter sprake kwam betrof het doen van een zorgmelding bij BJJ vanuit het casusoverleg. De melding kon worden gedaan op de titel van het Veiligheidshuis.

4.1.12 Samenvatting

Het casusoverleg huiselijk geweld binnen Veiligheidshuis A werd ten tijde van het onderzoek gevoerd in een zeer turbulente periode. Het OM had zich gedeeltelijk teruggetrokken uit het overleg; de aanstelling van een 'casusregisseur' als onafhankelijke voorzitter bleek lastig; regionaal speelde de mogelijkheid dat verschillende Veiligheidshuizen op bestuurlijk niveau werden samengevoegd; en landelijk werd het Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen nader uitgewerkt en het registratiesysteem GCOS ingevoerd (ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011a). De ontwikkelingen brachten met zich mee dat het onderzoek, nadrukkelijk de implementatie van het verbeterplan, niet altijd prioriteit had gekregen. De vorm en het verloop van het casusoverleg lijken dan ook voor een belangrijk deel te zijn beïnvloed door ontwikkelingen die zich buiten het onderzoek voordeden.

¹⁷ In 2011 werd in het merendeel van de casussen gebruik gemaakt van het reguliere hulpaanbod van de eigen organisatie (Cijfers maatschappelijk werk 2012).

Niettemin zijn gedurende het onderzoek de succesfactoren en verbeterpunten rondom het casusoverleg in beeld gebracht. Het casusoverleg wordt door deelnemers en betrokkenen beschouwd als positief, maar onvolkomenheden binnen en rond het overleg worden evengoed opgemerkt. In de observaties zijn de percepties bevestigd, genuanceerd of aangevuld. Met het oog op de versterking van het casusoverleg is tijdens de evaluatie de nadruk gelegd op de gezamenlijk geconstateerde verbeterpunten.

De deelnemers waarderen het casusoverleg en wijzen op positieve aspecten, zoals korte communicatielijnen, toegenomen kennisdeling, het bereiken van consensus, en het onderlinge vertrouwen dat tussen de deelnemers is ontstaan. Het zijn elementen die in het onderzoek niet uitvoerig door de deelnemers en onderzoekers zijn uitgediept, maar die aannemelijk van invloed zijn op de doelgerichtheid van het casusoverleg.

Veel van de verbeterpunten hebben betrekking op de verfijning van de afstemming tussen de deelnemers over de gang van zaken binnen het casusoverleg. Het gaat over het formuleren van een gezamenlijk doel, de agendering en monitoring van casuïstiek, een gelijke definitie van huiselijk geweld, eenduidigheid over de vorm van het overleg, klaarheid over het soort informatie dat mag worden uitgewisseld, gedeelde selectiecriteria en een beter begrip van elkaars rollen en taken ten gunste van de voorbereiding en het aanspreekgedrag. De ondersteuning door de moederorganisaties en de mogelijkheden tot 'outreaching werken' werd door deelnemers eveneens aangeduid als relevant voor een gedegen casusoverleg.

4.2 Veiligheidshuis B

Op de komende pagina's worden de bevindingen beschreven die zijn opgedaan bij het casusoverleg huiselijk geweld binnen Veiligheidshuis B. Het casusoverleg is, in vergelijking met de overige casusoverleggen nog jong en volop in ontwikkeling. De onderzoekers zijn in dit casusoverleg nadrukkelijk uitgenodigd om het mee te helpen verder ontwikkelen.

In lijn met *paragraaf 4.1* worden eerst de ontwikkelingen beschreven die gedurende de onderzoeksperiode aan de orde waren. Bij de bestudering van dit casusoverleg hebben factoren buiten het onderzoek eveneens geleid tot veranderingen in het overleg. De verbeterpunten die na de ontwikkelingen worden beschreven betreffen: de doelstelling van het casusoverleg; de vorm van het casusoverleg; de rollen van de deelnemers; de gemiste partners in het overleg; passieve en vrijblijvende afhandeling van casussen; de gehanteerde selectiecriteria ten aanzien van casuïstiek; informatiestromen; koppeling tussen straf en zorg; de heersende knelpunten rond privacy; en ontbrekende partners in het casusoverleg. De paragraaf wordt afgesloten met een korte samenvatting.

4.2.1 Ontwikkelingen

Het casusoverleg huiselijk geweld binnen Veiligheidshuis B was gedurende het onderzoek volop in beweging. Naast interne ontwikkelingen had het casusoverleg net als de overige Veiligheidshuizen, te maken met verschillende regionale en landelijke ontwikkelingen. Op basis van de waarnemingen van de deelnemers, de perceptie van de manager van het Veiligheidshuis en de observaties zijn een aantal ontwikkelingen aan te duiden als relevant voor het verloop van het casusoverleg. Het gaat hierbij om veranderingen in het casusoverleg tijdens de onderzoeksperiode, maar ook om veranderingen die in de toekomst kunnen worden verwacht. In het bijzonder betreft het de volgende ontwikkelingen:

- In de eerste observatiefase werd de vorm van het casusoverleg betrekkelijk resoluut en ingrijpend gewijzigd. Was aan het begin van de observatiefase nog sprake van een procesmatig overleg waarin circa veertig casussen werden behandeld, tijdens de

observatie werd voor de eerste keer een selectie van ongeveer tien casussen inhoudelijk doorgesproken. De deelnemers gaven aan dat het besluit om te komen tot deze gewijzigde vorm van overleg betrekkelijk snel was genomen, maar dat in het jaar voorafgaande aan de evaluatie was al duidelijk geworden dat deze manier van werken de voorkeur genoot. Er was behoefte om meer aandacht aan casussen te besteden en de kennis van de ketenpartners in hogere mate toe te passen in de aanpak. Specifieke bevindingen uit de evaluatie lagen niet ten grondslag aan de gewijzigde vorm. In meerdere groepsessies is uitvoerig stilgestaan bij de gewijzigde structuur en de implicaties die het had. In de tweede observatiefase was het overleg echter weer procesmatig van aard en werd er wederom afstemming gezocht over een grote hoeveelheid casussen (zie *paragraaf 4.2.3*).

- Er waren tijdens de onderzoeksperiode geen vaste selectiecriteria geformuleerd. Deze criteria maakten gedurende de evaluatie een tamelijk spontane ontwikkeling door. Voordat het onderzoek van start ging werden voor de bespreking in het casusoverleg geen casussen geselecteerd aan de hand van specifieke criteria. Tijdens het intakegesprek werd door de voorzitter, op eigen initiatief en in lijn met de wens tot een inhoudelijke bespreking van een kleiner aantal casussen, een voorstel gedaan voor een drietal globale criteria voor de selectie van casuïstiek (specifiek: complexe casussen, casussen waarbij sprake is van recidive en/of kinderen). De casussen die werden besproken in het geobserveerde casusoverleg waren geselecteerd op basis van vier criteria: recidive, betrokkenheid van kinderen tot 23 jaar, vermoeden van psychiatrische problematiek en/of excessief geweld. Tijdens het casusoverleg werden deze criteria aangevuld met de mogelijkheid tot het bespreken van 'spoedzaken' uit de deelnemende organisaties. Daarnaast stelden de deelnemers dat maximaal 10 casussen per bijeenkomst besproken zouden worden om tot een 'goede inhoudelijke behandeling' ervan te komen. In de tweede observatiefase waren de selectiecriteria weer naar de achtergrond verdwenen. In relatie tot de vorm van het casusoverleg is er veelvuldig gesproken over de te hanteren criteria. De onderzoekers waren verrast door het grote aantal van ruim 60 casussen die behandeld werden in de observatie tijdens de tweede fase. Het opstellen van de selectiecriteria voordat het verbeterplan was geformuleerd werd buiten de contactmomenten in het onderzoek en op eigen initiatief van de deelnemers gedaan. De wijzigende selectiecriteria worden deels opgevat als een interne ontwikkeling en deels voortkomend uit het onderzoek (zie *paragraaf 4.2.3* en *paragraaf 4.2.7*). In het nagesprek kwam namelijk nadrukkelijk naar voren dat het casusoverleg zich niet hield aan de opdracht die in samenspraak met de centrumgemeente was geformuleerd, te weten: alle nieuwe meldingen en de voortgang van lopende cases huiselijk geweld worden in één casusoverleg besproken.
- Tijdens het nagesprek in de eerste observatiefase gaf de voorzitter aan dat er sprake was geweest van een 'rommelige periode' binnen het SHG waardoor het casusoverleg soms gebrekkig was voorbereid. De opmerking werd door de voorzitter gemaakt toen er werd gesproken over de voorbereiding van de deelnemers op het overleg. Er zou voorafgaande aan het geobserveerde overleg door iedere deelnemer relevante informatie over de casuïstiek naar de documentalist worden gestuurd, enkel de deelnemer van Bureau Jeugdzorg (BJZ) had hieraan gehoor gegeven. Hoewel SHG al sinds 2004 werkzaam was in de regio, heeft het pas sinds 2010 een meer prominente rol gekregen in Veiligheidshuis B.
- In de tweede observatiefase was men in het casusoverleg overgestapt van PIX naar GCOS. De overstap verliep echter niet zonder problemen. Zo bleek tijdens de observatie dat nog niet alle deelnemers toegang hadden tot GCOS, en zich zodoende niet volledig hadden kunnen voorbereiden op het overleg. De afstemming over de circa zestig

- casussen verliep door een tekort aan informatie zeer gebrekkig. Een veelvoud aan casussen kon niet worden opgepakt en werd doorgeschoven naar een volgend overleg.
- Gedurende het onderzoek heeft het casusoverleg te maken gehad met bestuurlijke en politieke ontwikkelingen. De belangrijkste regionale ontwikkeling is het besluit tot schaalvergroting van de Veiligheidshuizen. Tijdens het onderzoek is concreet gewerkt aan een inventarisatie en beschrijving van een nieuw op te richten Veiligheidshuis Brabant Zuid-Oost dat bestaat uit een samengaan van de Veiligheidshuizen Eindhoven en Helmond (zie: Melkert & Sturm, 2012). In het document wordt opgemerkt dat het regionaal college deze fusie ziet *'(...) als een opmaat naar een bestuurlijke samenvoeging op het niveau van Oost-Brabant.'*

Een landelijk politieke ontwikkeling die duidelijk merkbaar was in het casusoverleg was de verplichte meldcode huiselijk geweld¹⁸ die sinds november 2011 van kracht is geworden. Er is sprake van een significante toename van het aantal casussen in het overleg. Deelnemers in het overleg geven aan dat de hoeveelheid tijd die ze vanuit de moederorganisatie krijgen voor het casusoverleg niet of nauwelijks is toegenomen. Dit lag in de lijn der verwachting, want de minister van Veiligheid en Justitie schrijft in een antwoord op vragen van de Tweede Kamer: *'In mijn brief van 13 januari jl. [lees 2011], heb ik uw Kamer laten weten dat het meldingspercentage bij de politie sinds 1997 gestegen is van 12 naar 20 %. In combinatie met de komst van de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de meldplicht bij mishandeling gepleegd door professionals in instellingen, zal naar verwachting het aantal meldingen en aangiften de komende jaren nog verder stijgen.'*

Daarnaast spelen algemene landelijke ontwikkelingen een rol waar alle Veiligheidshuizen mee te maken hebben. Denk daarbij aan de invoering van ZSM (Zo Spoedig - Slim, Simpel, etc. - Mogelijk) die bedoeld is om strafrechtelijke overtredingen betrekkelijk eenvoudig en snel af te doen. De BIJ-regeling (Bestuurlijke Informatie Justitiabelen) is bedoeld om gemeenten tijdig te informeren wanneer een zedendader of daders van ernstig geweld terug gaan keren in de maatschappij. Ook partners aan het casusoverleg Huiselijk Geweld zitten niet stil en laten hun positie en voorkeuren voor de komende jaren optekenen in visiedocumenten. Zo heeft het OM een position paper opgesteld *'Van contact naar contract'* waarin ze bepleit *'Veiligheidshuizen moeten back to basics'*. Dat betekent selectief ingezet worden met een duidelijke meerwaarde voor de meest complexe, urgente (...) multidisciplinaire grootstedelijke problematiek. Kortom een herbezinning op wat wel en wat niet thuishoort in het Veiligheidshuis. *'De samenhang en afstemming met ZSM is daarmee evident en een wezenlijke randvoorwaarde voor de doorontwikkeling van de Veiligheidshuizen'*, zo stellen de opstellers. Het OM zal fysiek aanwezig zijn in de 25 veiligheidsregio's en in de toekomst flexibel aanschuiven bij overleggen in Veiligheidshuizen in de regio. Het OM ziet de afronding van de pioniersfase als een overgang van *'contact naar contract'*. *'Dat betekent dat de doelstellingen per Veiligheidshuis duidelijk moeten zijn, en helder omschreven moet zijn waar aan gewerkt wordt.'* Het OM voert sinds 1-5-2012 geen casusoverleg huiselijk geweld meer in het Veiligheidshuis. Er vinden bijvoorbeeld nog wel TOM-zittingen huiselijk geweld plaats. De politie (Nederlands Politie Instituut) heeft eveneens een position paper opgesteld getiteld *'Politie in het veiligheidshuis'*. In de paragraaf *'Visie: 'naar een geharmoniseerde werkwijze'*, wordt gewezen op een gezamenlijke aanpak. *'De verantwoordelijkheid voor de uitvoer ligt bij de afzonderlijke partners (...) wanneer de reguliere aanpak binnen straf-, bestuurlijke of zorgketen niet werkt of volstaat, treedt de methodiek van het*

¹⁸ Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (2011, dossiernummer 33062).

veiligheidshuis in werking en ontwikkelt men een integrale persoonsgerichte aanpak.'

Daarmee zitten politie en OM op één lijn.

- De laatste ontwikkeling, die feitelijk buiten het onderzoek valt, is het ontstaan van een situatie na afloop van de tweede observatiefase. Het aantal casussen en daarmee verbonden werkdruk zou dusdanig hoog zijn opgelopen, dat men (m.n. het SHG) aangeeft het werk niet meer te kunnen doen. Op het moment van afsluiten van het onderzoek is nog niet bekend hoe hiermee verder wordt gehandeld.

Naast de beïnvloeding van het casusoverleg bemoeilijkten de ontwikkelingen de evaluatie. Het vergelijken van de stand van zaken in het overleg tussen (en binnen) de observatiefasen werd door de bovenstaande ontwikkelingen nog ingewikkelder.

4.2.2 Doelstellingen van het casusoverleg

In de betreffende beleidsstukken worden een drietal algemene doelstellingen voor de aanpak van huiselijk geweld genoemd (deze aanpak gaat verder dan de bespreking van casuïstiek in het casusoverleg):

- het voorkomen dat huiselijk geweld optreedt;
- het stoppen van huiselijk geweld en beperken van de gevolgen ervan;
- het voorkomen van recidive.

Gedurende het onderzoek werd op verschillende momenten gesproken over doelstellingen van het casusoverleg en werden verschillende doelen genoemd. In het casusoverleg zou het onder meer gaan over het verkrijgen van onderlinge afstemming, het voor iedere casus opstellen van een plan van aanpak¹⁹ en het signaleren van casussen waarin sprake was van knelpunten die gezamenlijk dienden te worden verholpen. De voorzitter van het overleg gaf daarbij aan dat de meerwaarde van het casusoverleg o.a. was gelegen in het verkrijgen van een duurzaam contact met personen die betrokken zijn bij huiselijk geweld (slachtoffers, daders, getuigen, etc.). De uitspraak impliceert een werkwijze die is gericht op het enkel bespreken van casussen waarin het naar hulp leiden lastig blijkt.

In het nagesprek in de eerste observatiefase werd bepaald, dat het opstellen van concrete doelstellingen noodzakelijk zou zijn om te komen tot een effectiever casusoverleg. Verondersteld werd dat het zou bijdragen aan eenduidige verwachtingen over het overleg en het de grondslag inhield voor de vorm van het casusoverleg (zie volgende paragraaf) en de te hanteren selectiecriteria (zie *paragraaf 4.2.7*). Bij het formuleren van het verbeterplan was met de deelnemers en ketenmanager overeengekomen, dat de hiervoor beschreven doelstellingen uit het Plan van Aanpak nader zou worden gespecificeerd.

Van een gezamenlijke concrete doelstelling was in observatiefase twee nog geen sprake. Dit kwam door tijdgebrek bij de deelnemers. Zoals de manager van het Veiligheidshuis het formuleert over het verbeterplan in het algemeen: *'Het is ook lastige materie, ook confronterend en een stukje onmacht en ondeskundigheid. Er zijn zelfs deelnemers die menen dat het hun taak niet is (...) in het algemeen geldt dat sprake is van tijdgebrek; voor de hele kolom en dat baart zorgen voor de toekomst.'*

¹⁹ In het casusoverleg huiselijk geweld binnen Veiligheidshuis B heeft de term 'plan van aanpak' verschillende betekenissen: de aanpak die binnen het casusoverleg wordt geformuleerd; de aanpak die in de regel alvorens de bespreking van een casus in het casusoverleg door het SHG wordt opgesteld; en een beleidsdocument met die titel.

4.2.3 *Vorm van het casusoverleg: inhoud – proces*

In *paragraaf 4.2.1* is aangegeven dat het casusoverleg gedurende de onderzoeksperiode in twee vormen is gehouden: een inhoudelijk overleg en een procesmatig overleg (zie ter vergelijking ook *paragraaf 4.1.3*). De eerste vorm betrof het diepgaand doorspreken van een casus met als doel een gezamenlijk plan van aanpak op te stellen. Het procesmatig georiënteerde casusoverleg omvatte een korte uitwisseling van informatie over de bekendheid van de deelnemers met de casus, afstemming over de globale aanpak van de problematiek en het onderbrengen van de casus bij een of meerdere organisaties.

De voorzitter wees erop dat een inhoudelijk casusoverleg werd nagestreefd om meer recht te doen aan de casuïstiek. Gezamenlijk diende per casus een passende aanpak te worden geformuleerd, waarin de kennis van verschillende organisaties was geïntegreerd. Was vóór het onderzoek nog sprake van een procesmatig overleg, het overleg dat in de eerste observatiefase werd geobserveerd was een inhoudelijke bespreking van circa tien casussen. Uit de intake, de observatie en het nagesprek bleek dat deze vorm echter niet eenvoudig als nieuwe werkwijze kon worden doorgevoerd. In de groepssessies werd duidelijk dat met de werkwijze de onderstaande knelpunten waren verbonden:

- De nieuwe werkwijze moest voldoen aan de kaders die werden gesteld in het convenant. In deze laatste staan uitvoeringsvoorwaarden, zoals de bespreking van iedere nieuwe melding en de voortgang van lopende casussen, de deelname van de ketenpartners politie en OM, het op elkaar afstemmen van justitiële en hulpverleningstrajecten, evenals de politie die het oppakken van de binnengekomen meldingen bewaakt. De nieuwe werkwijze, maar ook de vorm van het casusoverleg voorafgaande aan het onderzoek, voldoet niet aan alle uitvoeringsvoorwaarden. De afwezigheid van politie en OM als partners die hun expertise inbrengen in het casusoverleg (zie *paragraaf 4.2.5*), de koppeling tussen justitiële en hulpverleningstrajecten (zie *paragraaf 4.2.10*) en de selectie van een beperkt aantal casussen voor de inhoudelijke bespreking springen hierbij in het oog. Het merendeel van de deelnemers was voorafgaande aan het onderzoek niet bekend met het bestaan van deze beleidsdocumenten. Tijdens het nagesprek, waarvan een documentanalyse onderdeel uitmaakte van een evaluatie, hebben voorzitter en deelnemers via de onderzoekers kennisgenomen van de voorgeschreven kaders.
- Tijdens het intakegesprek werd duidelijk dat een plan van aanpak in veel gevallen al was opgesteld voordat het casusoverleg plaatsvond. Het SHG diende binnen 48 uur de betrokkenen van huiselijk geweld te hebben benaderd om de probleemsituatie in kaart te brengen en een plan van aanpak op te stellen. Hierover was in de eerste dagen na het incident al veelvuldig contact met ketenpartners. Dit contact en het opgestelde plan van aanpak maakte de functie van het casusoverleg en de rol van de deelnemers onduidelijk. Diende het casusoverleg zich bijvoorbeeld toe te leggen op casussen waarvoor een plan van aanpak door diverse obstakels nog niet van de grond was gekomen, of zou het overleg moeten bijdragen aan een verdere invulling van een bestaand plan? Wanneer dit laatste aan de orde was, werd de vraag gesteld in hoeverre de behandelaars van de cliënten (in tegenstelling tot de vertegenwoordigers van de organisatie) zitting zouden moeten hebben in het casusoverleg. Bij het bepalen van de werkwijze binnen het overleg, maar bijvoorbeeld ook bij het formuleren van de doelstelling van het casusoverleg, de selectiecriteria die worden gehanteerd, en de rollen van de deelnemers, diende rekening te worden gehouden met het voortraject dat het SHG bij de afhandeling van casussen had ingezet.
- De casussen die niet in het casusoverleg werden besproken zouden op een andersoortige wijze moeten worden afgehandeld. De manager van het Veiligheidshuis gaf in het

nagesprek van de eerste observatiefase aan dat er voor gewaakt moest worden dat een inhoudelijke bespreking van een kleiner aantal casussen niet leidde tot een toename van recidive onder de casussen die onbesproken bleven. Hij wees op het voorkomen van recidive als één van de doelstellingen uit het Plan van Aanpak (zie voorgaande paragraaf). Hoewel werd aangegeven dat de casussen die buiten het overleg vielen door het SHG werden opgepakt, leek de exacte wijze van afhandeling niet te zijn bepaald. De koppeling met het formuleren van passende selectiecriteria lijkt hierbij voor de hand liggend (zie *paragraaf 4.2.7*).

- Het management in de moederorganisaties van de deelnemers diende op de hoogte te worden gesteld van de gewijzigde werkwijze. In de eerste observatiefase was dit nog niet gebeurd, zodoende werd dit opgenomen in het verbeterplan. De leidinggevende van de voorzitter (SHG) binnen de LEV-groep zou hier de verschillende organisaties over benaderen. De deelnemers aan het casusoverleg zouden eveneens hun leidinggevenden contacteren. Aanvullend opperde de ketenmanager bij het formuleren van het verbeterplan de aanpak van huiselijk geweld in het casusoverleg te bespreken met de beleidsadviseur Zorg en Welzijn van de centrumgemeente. De ketenmanager gaf tevens aan dat de aanpak van huiselijk geweld in brede zin begin 2012 op bestuurlijk niveau zou worden besproken. Dit is ook gebeurd in het afstemmingsoverleg Huiselijk Geweld. Deze gesprekken zijn nog niet afgerond.
- Gedurende de eerste observatie bleek dat van een werkelijk inhoudelijke bespreking nog geen sprake was. In het merendeel van de casussen die werden besproken was te weinig informatie aanwezig om diepgaand op de probleemsituatie in te gaan. Het overleg was vooral gericht op het beantwoorden van procesmatige vragen: Wat weten we van deze persoon? Hoe krijgen we meer informatie over de betrokkenen? Tot wiens taken behoort het om nadere informatie te verzamelen? Is er al hulp voor de betrokkenen? En wordt er van ons nog actie verwacht?

In de verslaglegging van het eerste nagesprek adviseerden de onderzoekers, op grond van een deel van de voorgaande knelpunten, om de nieuwe werkwijze te heroverwegen en deze te verbinden aan de kaders en voorwaarden in het convenant. In het verbeterplan werden acties geformuleerd die bijdroegen aan deze heroverweging: het bepalen van het doel van het casusoverleg (zie voorgaande paragraaf); besluiten of het casusoverleg zich kon beperken tot het tweewekelijks bespreken van een selectie van casussen; en het vaststellen van selectiecriteria (zie *paragraaf 4.2.7*). In de periode tussen de twee observatiefasen hadden de deelnemers, de manager van het Veiligheidshuis en de leidinggevende van de voorzitter besloten het casusoverleg weer een procesmatig karakter te geven. Het voldoen aan de uitvoeringsvoorwaarde aangaande het bespreken van iedere melding (of aangifte) zoals voorgeschreven in het Plan van Aanpak en de invoering van GCOS, waren de voornaamste redenen om te komen tot dit besluit. Liever hadden de deelnemers meer tijd uitgetrokken voor een inhoudelijke bespreking van minder casussen.

4.2.4 Rollen deelnemers

De rollen van de deelnemers binnen het casusoverleg waren niet volledig helder. Het ging hierbij voornamelijk om de positie van de deelnemers binnen het overleg, de verhouding tussen hun werkzaamheden rondom het casusoverleg en hun functie binnen de moederorganisatie, en de bijdrage die de deelnemers konden leveren aan een effectieve afhandeling van casuïstiek. Een vijftal aspecten zijn illustratief voor de onduidelijkheid. Ten eerste maakte het voortraject dat het SHG bij de afhandeling van casussen doorloopt, de functie van het casusoverleg en de positie van de deelnemers in het overleg tot op zekere hoogte kwestieus. In de voorgaande paragraaf zijn enkele vraagtekens geplaatst bij de wijze

waarop dit voortraject zich verhoudt tot de activiteiten in het overleg. In het bijzonder ging het om de bijdrage die deelnemers nog konden leveren aan bestaande plannen van aanpak, en de samenstelling van de groep professionals die deelnamen aan het casusoverleg. Wanneer er door het SHG immers eerder contact was gelegd met specifieke (behandelende) professionals, leek het onlogisch de casuïstiek op een later moment diepgaand door te spreken met (veelal niet behandelende) vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties. Het voortraject van het SHG heeft een directe invloed op de bijdragen van de deelnemers aan de afhandeling van de casussen huiselijk geweld.

In het nagesprek in de tweede observatiefase sprak de deelnemer van Novadic-Kentron twijfels uit over de feitelijke contributie vanuit haar organisatie aan het casusoverleg: voor weinig casussen kon input worden geleverd, veel informatie was bij het SHG en de overige partners al bekend. Door het grote aantal casussen (ruim 60 casussen in minder dan anderhalf uur) was voor haar de ruimte om inhoudelijke meerwaarde te leveren gering geworden (ter vergelijking: in de eerste fase was sprake van 7 casussen in bijna dezelfde tijd).

Ten derde bleek in de eerste observatiefase dat het functioneren van beide deelnemers van de politie in het overleg aan strikte kaders was gebonden. De documentalist van het casusoverleg, die in dienst was van het regionale politiekorps, gaf aan tijdens de casusoverleggen enkel het registratieprogramma PIX te tonen op een projectiescherm²⁰. Eventuele achtergrondinformatie of specifieke justitiële kennis werd door de documentalist niet ingebracht, de voorzitter zou een dergelijk actieve bijdrage veelal niet waarderen zo gaf hij aan²¹. In het nagesprek uitte de documentalist de wens actief aanvullende (achtergrond)informatie of justitiële inzichten te willen inbrengen in het overleg. De voorzitter stond daar in hetzelfde overleg welwillend tegenover.

Een andere politieambtenaar nam deel aan het casusoverleg vanuit een pilotproject²². In het nagesprek en bij het opstellen van het verbeterplan bleek deze deelnemer een scherpe taakafbakening te hebben gekregen vanuit de politieorganisatie. Voor het casusoverleg vervulde de deelnemer alleen activiteiten die behoorden tot het pilotproject. De medewerker zou niet kunnen bijdragen aan andersoortige activiteiten rond de afhandeling van casuïstiek. Voor veel van de overige deelnemers was onduidelijk wat het pilotproject exact inhield, daarmee was ook de precieze positie van de deelnemer in het overleg niet helder. De deelnemer heeft in het nagesprek haar taak nader omschreven aan de deelnemers. Het oppakken van activiteiten die voortkwamen uit het casusoverleg door de deelnemers van de politie leek een duidelijk gemis. In het geobserveerde casusoverleg werd bij de bespreking van meerdere casussen gepleit voor een actieve bijdrage van de buurtbrigadier aan de aanpak van de problematiek. De twee deelnemers van de politie gingen niet in op het verzoek. Op verschillende momenten werden door de deelnemers vragen gesteld over eerdere aangiften of meldingen die niet door de politiemedewerkers werden/konden worden beantwoord. Een netwerkinspecteur van de politie die als toehoorder bij de observatie aanwezig was, gaf aan dat de zorgtaak toekomt aan andere partners in het overleg. *'Het melden en registreren van de huiselijk geweld situaties was de voornaamste taak van de politie'*, zei hij.

²⁰ Het direct bijwerken van het programma tijdens het casusoverleg was door een traag computersysteem niet mogelijk.

²¹ Bij de start van het onderzoek leek de afstemming tussen Bureau Documentatie (het informatiecentrum van het Veiligheidshuis) en het SHG niet vlekkeloos te verlopen. Tijdens de tweede fase was de afstemming aantoonbaar verbeterd.

²² ProKid is een signaleringsinstrument om vroegtijdig recidiverisico bij twaalfminners met justitiecontacten te herkennen (Abraham e.a., 2011).

Eerder was al gesproken over de gebrekkige afstemming tussen SHG en de documentalist waardoor soms casussen van de lijst 'verdwenen' of niet volledig in PIX/GCOS te lezen waren. Als laatste werd bij het formuleren van het verbeterplan duidelijk dat de voorzitter van het casusoverleg niet bekend was met de (regie)rol die zij vanuit het SHG/LEV-groep en namens de gemeenten diende te vervullen. Het ging daarbij bijvoorbeeld om het organiseren van een beleidsoverleg met ketenpartners om werkprocessen te bespreken. In het Plan van Aanpak staat duidelijk vermeld dat de ketenregie bij SHG ligt. Ook de opdracht om te werken met PIX als registratiesysteem staat letterlijk opgenomen in het document. Evenmin was bekend dat SHG bij knelpunten op uitvoeringsniveau in de zorg-/welzijnsector het voortouw zou nemen. Toch waren deze kadervoorwaarden niet bekend bij SHG. Zo was men aanvankelijk terughoudend om met PIX te werken en stelde SHG zich in het casusoverleg in de eerste fase vooral op als uitvoerende organisatie. Hierdoor leek het soms alsof het casusoverleg in dienst stond van het SHG in plaats van andersom.

Om de rol, positie en bijdrage van deelnemers aan het casusoverleg te verduidelijken is in het verbeterplan opgenomen dat alle organisaties zich beraden op hun vertegenwoordiging in het casusoverleg. Een activiteit die prioriteit zou dienen te hebben voor de politieorganisatie. In samenspraak diende eveneens te worden vastgesteld in hoeverre de voorzitter van het casusoverleg mede als taak had namens de gemeenten in de regio regie te voeren op de aanpak van huiselijk geweld. In de tweede observatiefase komt uit de vragenlijsten naar voren, dat de deelnemers in de eigen organisaties gesproken hebben over de eigen vertegenwoordiging in het overleg. Het heeft o.a. geleid tot een afspraak omtrent vervanging bij één organisatie (bij de overige was het niet noodzakelijk). Verder waren er zover bekend geen nieuwe afspraken uit de gesprekken met de eigen leidinggevenden voortgevloeid.

4.2.5 *Gemiste partners in het casusoverleg*

In de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat er binnen het casusoverleg feitelijk geen vertegenwoordiger van de politie aanwezig was, die als taak had acties uit te zetten binnen de eigen organisatie. Een bevinding die gezamenlijk werd geconstateerd tijdens het nagesprek uit de eerste observatiefase. In datzelfde gesprek werd door de onderzoekers namelijk naar voren gebracht dat de drie kernpartners in het casusoverleg waren: OM, SHG en politie. Naast deze ontbrekende deelnemer werden er nog twee soorten vertegenwoordigers gemist in het casusoverleg.

Ten eerste wees de voorzitter er tijdens het intakegesprek op dat zij de vertegenwoordiging van de Stichting Maatschappelijke Opvang (SMO) miste in het overleg. Deze organisatie biedt onder meer crisis- en vrouwopvang aan (SMO, 2012). Gedurende het onderzoek is dit punt echter minder relevant gebleken en is niet meer door de deelnemers naar voren gebracht. In het eindgesprek met de ketenmanager kwam het gemis van SMO wél weer op tafel. Ten tweede merkten de ketenmanager, de netwerkinspecteur van de politie, de documentalist en de deelnemer van Reclassering Nederland (RN) bij de formulering van het verbeterplan op dat geen enkele deelnemer de casuïstiek juridisch weegt en de overgang van hulpverlening naar een justitiële afdoening (of het samengaan hiervan) vormgeeft. De deelnemer van RN was van mening dat een parketsecretaris van het OM hiertoe nauw moest worden betrokken. In het verbeterplan is als actie bepaald dat er wordt besproken en besloten welke deelnemer zorgt voor de inbreng van informatie over mogelijke justitiële instrumenten. Het zou voornamelijk een rol kunnen zijn voor de deelnemende politiefunctionarissen of via de voorzitter als advies uit het Justitieel casusoverleg worden ingebracht.

In de tweede observatiefase werd duidelijk dat een vertegenwoordiger van de politie die activiteiten oppakt en doorzet binnen de eigen organisatie, evenals een

politievertegenwoordiger die de koppeling tussen hulpverlening en justitiële afdoeningen gestalte geeft, nog steeds grotendeels afwezig was in het casusoverleg. De voorzitter wees in het nagesprek van deze fase op het missen van de politiemedewerker die dit bewerkstelligde. De inhoudelijke inbreng van de documentalist is ten gunste van de effectiviteit evenwel gegroeid (zie *paragraaf 4.2.4*). In *paragraaf 4.2.10* wordt met meer diepgang op de koppeling ingegaan.

4.2.6 *Passieve en vrijblijvende afhandeling van casussen*

Dit betrof het eerste verbeterpunt dat aan de orde werd gebracht in het intakegesprek. De wijze waarop de casuïstiek werd aangepakt, werd door de voorzitter in het gesprek geduid als terughoudend en vrijblijvend. In de observatie werd hiervoor bevestiging gevonden. Het op eigen initiatief verantwoording nemen voor de zorg aan betrokkenen van huiselijk geweld was relatief gering. Zelden presenteerden de partners zich als actief probleemeigenaar.

Betrokkenen van huiselijk geweld werden veelal zelf verantwoordelijk gehouden voor het inschakelen van hulp en werden, zo gaf de voorzitter aan, vanuit het casusoverleg nauwelijks en ongevraagd benaderd met een hulpaanbod (zie ter vergelijking *paragraaf 4.1.11*). De voorzitter verwachtte dat de facilitering van de deelnemers door de moederorganisaties ten grondslag zou liggen aan het verbeterpunt. De hoeveelheid casussen zou te groot zijn in relatie tot de tijd en middelen die de moederorganisaties beschikbaar stelden aan de deelnemers. In de verslaglegging van het intakegesprek werd zodoende geconcludeerd dat een teveel aan casussen gecombineerd met een beperking in tijd en middelen mogelijk kon leiden tot het vermijden van extra werkzaamheden.

Gedurende het nagesprek wezen enkele deelnemers op de beperkingen die zij ervoeren bij hun werkzaamheden rondom het casusoverleg: de deelnemer van MEE gaf aan geen formele doorzettingsmacht te hebben; een medewerker van het SHG verwees naar de soms ontbrekende ondersteuning door het management van de moederorganisatie; de deelnemer van BJJ gaf aan dat de doorstroom van casuïstiek vanuit het casusoverleg binnen de eigen organisatie niet geheel vloeiend verliep (de deelnemer ging dit aan de orde stellen); zoals vermeld in *paragraaf 4.2.4* had de politiefunctaris die vanuit de pilot zitting had in het overleg een begrensde taak; en wilde de documentalist graag een meer inhoudelijke bijdrage leveren aan het casusoverleg.

Naast de constatering dat er beperkingen waren in de ondersteuning van de deelnemers bij hun activiteiten rondom het casusoverleg, merkte de manager van het Veiligheidshuis in het nagesprek van de eerste observatiefase op dat de deelnemers meer 'lef' dienden te tonen. Deelnemers moesten 'out of the box' durven denken. Eerder had de voorzitter al gewezen op de noodzaak tot het zo nu en dan loslaten van de vaste kaders en het verlaten van de gebaande paden.

Later heeft de ketenmanager aangegeven dat er wellicht ook onvoldoende duidelijkheid is bij de moederorganisaties waarom zij deelnemen aan het casusoverleg. *'Wat kom ik halen en wat kom ik brengen, zijn leidende vragen. Nu denken de moederorganisaties nog te vaak in kosten en niet in eigen opbrengsten.'*

Dat allerlei instanties van buitenaf invloed kunnen uitoefenen op het casusoverleg (denk aan overheid, organisaties, gemeenten, subsidieverstrekkingen) beïnvloedt de werking van het casusoverleg, meent de ketenmanager.

In het verbeterplan is het verbeterpunt van deze paragraaf gekoppeld aan de bezinning van de ketenpartners op hun vertegenwoordiging in het overleg (zoals vermeld in *paragraaf 4.2.4*). In praktische termen gaat het daarbij ten minste om het bepalen van het mandaat van de deelnemer, het aantal beschikbare uren voor werkzaamheden rondom het casusoverleg en afspraken over vervanging bij afwezigheid.

In de tweede observatiefase was de houding van de deelnemers veranderd. Hoewel het casusoverleg door problemen met GCOS in aangepaste vorm werd gevoerd (zie *paragraaf 4.2.1*), was de sfeer in het overleg dynamischer en doortastender dan in de eerste observatiefase. Het tempo in het wederom procesmatige casusoverleg lag relatief hoog (ruim 60 casussen in amper anderhalf uur). De casussen waarover informatie voorhanden was werden bondig besproken om te komen tot een aanpak op hoofdlijnen. Veel casussen bleven echter onbesproken, omdat niet alle benodigde informatie voorhanden was.

De enigszins vrijblijvende rol van de deelnemers is te zien geweest als 'reactieve' opstelling in het casusoverleg. De voorzitter van het overleg betreurde deze opstelling en merkte op '*er is voor iedereen heel veel werk te halen*'. De vrijblijvendheid betrof echter ook de eigen rol van SHG als ketenregisseur. Zo werden de problemen met PIX (niet up-to-date) grotendeels toegeschreven aan de documentalist terwijl de (eind)verantwoordelijkheid ervoor bij het SHG zelf lag. In het nagesprek van de eerste fase werd mogelijk een (gedeeltelijke) verklaring gegeven voor het gedrag. De deelnemers zaten aan tafel als vertegenwoordigers van hun organisatie, maar hadden zelden de bevoegdheid van behandelaar. Om te kunnen (en mogen) spreken namens de behandelaar is vooroverleg nodig en daar had men naar het lijkt niet altijd de tijd voor. Toen in de tweede observatiefase het overleg procesmatig verliep, bleek men van deze vereiste geen last meer te hebben. Dat was zichtbaar in de snelle toewijzing van casussen en het geven van aanvullingen in GCOS. De deelnemers waren zichtbaar voorbereid, maar niet iedereen had toegang tot GCOS kunnen realiseren.

4.2.7 Selectiecriteria casuïstiek

Bij de beschrijving van de ontwikkelingen die zich in de onderzoeksperiode voordeden en van invloed waren op de gang van zaken in het casusoverleg (zie *paragraaf 4.2.1*), is al ingegaan op de criteria aan de hand waarvan casuïstiek werd geselecteerd voor het overleg. Er is aangegeven dat de criteria betrekkelijk spontaan vorm kregen en werden opgesteld om het voeren van een diepgaande en inhoudelijke bespreking van casuïstiek mogelijk te maken. De selectiecriteria die bij het geobserveerde overleg waren gekozen betroffen zoals vermeld: recidive, betrokkenheid van kinderen tot 23 jaar, vermoeden van psychiatrische problematiek, excessief geweld en/of spoedmeldingen van de deelnemende partners. In het nagesprek is gesproken over de selectiecriteria. Er werd onder andere ingegaan op de samenhang met het doel van het casusoverleg en of de criteria leiden tot de selectie van de gewenste doelgroep. In de tweede observatiefase werden de selectiecriteria niet langer toegepast, alle meldingen en aangiften werden in die fase weer besproken in een procesmatig casusoverleg (zie *paragraaf 4.2.3*).

4.2.8 Agendering van casussen

Tijdens de intake en het nagesprek in de eerste observatiefase werd duidelijk, dat bij de bespreking van alle meldingen er casussen werden behandeld die niet noodzakelijkerwijs hoefden te worden besproken. Sommige casussen waren slechts van geringe zwaarte, dienden te worden besproken in het jeugdprostitutie-overleg, waren nog niet opgepakt binnen het SHG, betroffen meldingen waarin het SHG de direct betrokken ketenpartners evengoed bilateraal kon benaderen, of waren lopende zaken waarbij terugkoppeling op afgesproken activiteiten nog voorbarig was. Het gaat hier naast de selectie van casussen ter bespreking in het casusoverleg, om de samenstelling van de agenda per overlegmoment. De agendering van casussen was geen separaat punt in het verbeterplan, maar werd deels meegenomen bij het uitwerken van selectiecriteria (zie vorige paragraaf) en het bepalen van de positie van PIX in het overleg (zie de volgende paragraaf). Uit de observatie in de tweede fase blijkt dat de volgorde van de casussen niet specifiek bepaald was, bijvoorbeeld door te

starten met de nieuwe casussen en te vervolgen met rappelzaken. Uit de vragenlijsten komt naar voren dat de deelnemers geen aanpassing van selectiecriteria hebben waargenomen en/of er niet van op de hoogte zijn.

4.2.9 Informatiestromen

In beide observatiefasen was zichtbaar dat de doorvoer van informatie rond het casusoverleg niet vloeiend verliep. De omgang en uitwisseling van informatie was voor, tijdens en na het casusoverleg niet optimaal. Daarnaast leek de perceptie, het begrip en het gebruik van de registratiesystemen PIX en GCOS door de deelnemers niet bij te dragen aan een effectief casusoverleg.

De informatiestromen rondom het casusoverleg zijn in de eerste observatiefase samen met de documentalist in kaart gebracht. Het betreft de situatie voor de overgang naar het inhoudelijk gevoerde casusoverleg (zie *paragraaf 4.2.1* en *paragraaf 4.2.3*). Bij het inzichtelijk maken van de wijze waarop informatie tussen de verschillende partijen werd gedeeld en vastgelegd, leken onder andere de volgende elementen een negatieve invloed te hebben op de efficiëntie en effectiviteit van het overleg.

- Iedere melding of aangifte van huiselijk geweld diende te worden besproken in het casusoverleg. De politie verstuurde binnengekomen meldingen en aangiften daarvoor naar het SHG. Niet alle gevallen van huiselijk geweld die bekend waren bij de politie werden echter doorgestuurd. De documentalist, die via het registratiesysteem van de politie (BVH) inzicht had in de niet doorgestuurde meldingen en aangiften, gaf deze eveneens niet door aan het SHG. Er bleven hierdoor casussen buiten het bereik van casusoverleg²³.
- Het SHG verstuurde eigen meldingen van huiselijk geweld, evenals de meldingen en aangiften die binnen waren gekomen vanuit de politie, naar de documentalist. Deze handeling leek omslachtig: het grootste deel van de casussen die door het SHG werden verzonden was afkomstig van de politie, terwijl de documentalist via BVH al inzicht had in deze casuïstiek. Daarnaast gaf de documentalist aan, hoewel de voorzitter erop wees dat het SHG alle meldingen doorstuurde, soms een melding die door de politie was verzonden naar het SHG niet te hebben ontvangen.
- De documentalist verstuurde 4 dagen voor het casusoverleg inhoudelijk informatie over openstaande casussen (circa 70 á 80) naar de deelnemers en het front office van het SHG. Het digitaal verzenden van de informatie gebeurde nog niet versleuteld. Daarnaast werd bijkomende informatie die nog relevant zou kunnen zijn voor de bespreking van de casuïstiek niet nagezonden, denk aan een nieuwe melding in een gezin. Nieuwe meldingen in bestaande casuïstiek kwamen in het daaropvolgende overleg na doorzetting van de politie weer aan bod. De mogelijkheid was wel aanwezig dat de deelnemers informatie over tussentijdse gebeurtenissen inbrachten op het casusoverleg²⁴.
- De agenda van het overleg, welke casussen besproken zouden worden en in welke volgorde, werd op basis van de door de documentalist toegestuurd informatie bepaald

²³ De documentalist hield via het registratiesysteem van de politie (BVH) steekproefsgewijs bij welke casussen huiselijk geweld vanuit de politie niet werden gemeld aan het SHG. Hierover berichtte hij leidinggevend binnen de politieorganisatie. In sommige gevallen werden de meldingen dan alsnog doorgestuurd. Bewustwording binnen de organisatie over het doorsturen, en het daadwerkelijk aantal doorgestuurde zaken, nam door de melding aan de leidinggevend voor een korte periode toe.

²⁴ Verschillende meldingen van dezelfde persoon werden volgens de documentalist in het overleg behandeld als separate casussen. Deze stonden op de agenda als los onderdeel, en werden soms gezamenlijk of apart van elkaar besproken. In sommige gevallen zouden voor dezelfde persoon verschillende plannen van aanpak zijn opgesteld.

door het front office van het SHG. Deze agenda kwam niet overeen met de agenda die door PIX werd gegenereerd. Dit hing samen met de activiteiten van het SHG (casussen waarin men nog actie diende te ondernemen, werden bijvoorbeeld doorgeschoven naar een ander overlegmoment) en de registratie in PIX. In PIX werden gemaakte afspraken (c.q. geplande activiteiten) niet verwerkt²⁵, waardoor het programma lopende zaken bleef herkennen als nieuwe meldingen. De agenda die door het programma werd opgesteld was hierdoor groter in omvang. Wanneer een casus niet duidelijk werd verschoven of afgesloten, kwam deze voor ieder overlegmoment ter bespreking naar voren. De deelnemers kregen hierdoor meer informatie over casussen aangeleverd dan er daadwerkelijk werden besproken. De uiteindelijke agenda werd verstuurd aan de deelnemers van het overleg door de front office van het SHG.

- Informatie werd tijdens het casusoverleg niet direct verwerkt in PIX, het systeem was daarvoor te traag. De voorzitter had hierdoor een extra taak op haar genomen en notuleerde tijdens het casusoverleg. De handgeschreven notulen werden later uitgewerkt door medewerkers van het front office van het SHG die niet deel hadden genomen aan het overleg. Deze notulen werden vervolgens door de documentalist verwerkt in PIX. De omvang en inhoud van de notulen bleek echter summier, gemaakte afspraken waren er volgens de documentalist niet altijd uit te onttrekken.
- Eventuele plannen van aanpak die door het SHG waren opgesteld werden door de documentalist eveneens verwerkt in PIX. Soms werd er na afloop van het overleg verzuimd de plannen van aanpak aan de documentalist te versturen. Het verschil tussen plannen van aanpak en afspraken/activiteiten was eveneens niet altijd duidelijk.
- In sommige gevallen werden casussen tijdelijk gearhiveerd²⁶ en op een later moment teruggebracht in het overleg. Het betrof in de regel casussen waarvan men niet wist hoe de afhandeling diende te verlopen, mede omdat niet geheel duidelijk was welke afspraken er in het verleden waren gemaakt. Het waren casussen die vaak lang in het systeem stonden (maanden en soms zelfs een jaar).

Uit de intake, de observatie en het eerste nagesprek bleek de werking van PIX bij de meeste deelnemers (inclusief de voorzitter) grotendeels onbekend te zijn. In deze groepssessies werd aandacht besteed aan het beperkte begrip dat de deelnemers van het systeem hadden, de mate waarin zij de documentalist van informatie voorzagen (zie *paragraaf 4.2.1* aangaande het ter voorbereiding versturen van informatie) en de vraag in welke mate PIX up-to-date en leidend voor het overleg diende te zijn. In het verbeterplan stond als actiepunt dat over dit laatste nadere afstemming zou worden gezocht voor de periode dat het systeem nog werd gebruikt. Daarnaast is, om veroudering van de casuïstiek te voorkomen en de inhoud van PIX overzichtelijk te houden, afgesproken dat de documentalist en de deelnemers van het SHG de openstaande casussen (in fase twee inmiddels opgelopen naar 200 in PIX en 80 alweer in GCOS) zouden doornemen en waar mogelijk afhandelden.

Het nieuwe registratiesysteem GCOS dat gebruikt werd in de tweede observatiefase, lijkt een deel van de problematiek te kunnen wegnemen doordat alle deelnemers zelf informatie over casussen dienen in te voeren. De bereidheid om dit te doen is echter afhankelijk van de onderliggende privacyregelingen en de mate waarin de deelnemers daarop vertrouwen. Gedurende het tweede nagesprek gaven enkele deelnemers aan de privacy van hun cliënten niet graag te schenden (zie *paragraaf 4.2.11*). De precieze gevolgen van GCOS voor het verloop van het casusoverleg konden in dit onderzoek echter niet inzichtelijk worden

²⁵ De afspraken werden door de documentalist geduid als veelal onbekend of onduidelijk.

²⁶ Afgesloten casussen werden voor onbeperkte tijd gearhiveerd.

gemaakt. Het programma was recent geïntroduceerd en was in de tweede observatie nog niet voor iedere deelnemer toegankelijk (zie *paragraaf 4.2.1*).

4.2.10 Koppeling tussen straf en zorg

In de beschrijving van de rol van de deelnemers (*paragraaf 4.2.4*) en de gemiste partners in het overleg (*paragraaf 4.2.5*), is al aandacht besteed aan de afstemming tussen hulpverlening en justitiële interventies. In het verbeterplan waren twee acties opgenomen die de koppeling tussen beide dienden te versterken: het met prioriteit beraden van de politieorganisatie op haar vertegenwoordiging in het casusoverleg en besluiten welke deelnemer kennis over justitiële instrumenten kon inbrengen in het overleg. De documentalist had zoals vermeld een ruimere rol toebedeeld gekregen. Zijn verzoek in het eerste nagesprek om aanvullende informatie over casuïstiek en politieke kennis in te brengen in het overleg, werd positief gewaardeerd door de voorzitter.

Geïntegreerde casusoverleggen zorg-straf hebben in Veiligheidshuis B nauwelijks bestaan. Al snel is men uit elkaar gegaan en ontstonden afzonderlijke zorggerichte en justitiële casusoverleggen. De opdracht aan de voorzitters was om periodiek te overleggen. De voorzitters hebben weliswaar overleg gevoerd, maar dit gebeurde incidenteel. *'De afstemming is verwaarloosbaar'*, volgens de ketenmanager. Het OM voert sinds 1-5-2012 geen casusoverleg huiselijk geweld meer in het Veiligheidshuis. Er vinden bijvoorbeeld nog wel TOM-zittingen huiselijk geweld plaats (zie *paragraaf 4.2.1*). De positie van het OM tot het casusoverleg is in de groepssessies een enkele keer ter sprake gekomen.

4.2.11 Privacy

Privacy was in de eerste observatiefase geen punt van aandacht. Tijdens het intakegesprek werd door de deelnemers expliciet aangegeven dat het geen knelpunt vormde. De cliënten die werden besproken zouden door middel van het invullen van een toestemmingsverklaring van het SHG, altijd akkoord zijn gegaan met de bespreking van hun situatie in het casusoverleg. Tevens werd gewezen op de professionaliteit van de deelnemers: deze deelden alleen de informatie die relevant was voor de casus.

In de tweede observatiefase werd privacy wel als een knelpunt beschouwd. Enkele deelnemers waren in de veronderstelling dat het casusoverleg gestoeld was op regelingen en convenanten die het mogelijk maakten om gevoelige informatie met partners te delen. Uit de discussie die volgde kwam naar voren dat sprake was van begripsverwarring tussen het bestuurlijke convenant en een privacyregeling. Enkele deelnemers reageerden verontrust, omdat men mogelijk in overtreding was zonder het zelf te weten. De manager van het Veiligheidshuis wees erop dat de bestaande regelingen nog niet adequaat genoeg waren en dat werd gewerkt aan twee nieuwe varianten. In de regeling voor de zorgdeelnemers zou ook een rol voor de gemeenten zijn weggelegd en de regeling voor het strafoverleg zal worden aangeleverd door het OM. Een landelijke privacyregeling maakt onderdeel uit van de landelijke projectgroep Doorontwikkeling Veiligheidshuizen.

In het nagesprek van de tweede observatiefase werd in deze context ook de twijfel over het functioneren van GCOS uitgesproken. Wanneer de privacyregelingen niet op orde waren zou het op eigen naam delen van mogelijk gevoelige informatie over cliënten slechts beperkt plaatsvinden. GCOS sluit straks aan bij de reglementen op basis van de regel: *'je bent verantwoordelijk voor je eigen informatie. Er moet een omslag in denken komen.'* aldus de manager van het Veiligheidshuis. Per casusoverleg worden doelen, actoren, taken, informatie, uitwisseling en bewaartermijn vastgelegd. Dit zal ook gemeld worden bij het CBP. Voor huiselijk geweld ligt het reglement al klaar. Daar is door de ketenmanager samen met juristen van de gemeenten en het OM aan gewerkt.

4.2.12 *Samenvatting*

Het casusoverleg huiselijk geweld binnen Veiligheidshuis B kent een korte bestaansperiode. Diverse ontwikkelingen hadden zich gedurende het onderzoek voorgedaan, zoals een resolute wijziging van de vorm van het casusoverleg, de invoering van GCOS, kortdurende problemen binnen de bedrijfsvoering van het SHG, de mogelijke samenvoeging van verschillende Veiligheidshuizen op bestuurlijk niveau, en de verschuivende positie van het OM. De ontwikkelingen waren van invloed op het verloop van het onderzoek en hadden als gevolg dat het verbeterplan door de deelnemers in geringe mate was uitgewerkt.

De speerpunten uit de evaluatie en begeleiding van het casusoverleg binnen Veiligheidshuis B hadden betrekking op de afstemming binnen het casusoverleg, en van het casusoverleg met de interne en externe context van het Veiligheidshuis (schil 2 en schil 3). In het bijzonder is er aandacht besteed aan: de doelstelling van het casusoverleg en de verhouding hiervan tot de beleidsmatige kaders; de definitieve vorm van het casusoverleg, een keuze tussen een procesmatige of inhoudelijke oriëntatie; de rollen en taken van de verschillende deelnemers, met nadrukkelijk aandacht voor de vertegenwoordiging van de politie en de regiefunctie van het SHG; gemiste partners in het casusoverleg; de terughoudende en vrijblijvende houding van deelnemers bij de aanpak van casuïstiek, dat onder meer te relateren viel aan de facilitering van de deelnemers door hun eigen organisaties; de selectie en agendering van casussen; diverse knelpunten in de informatiestromen, waarvan GCOS mogelijk een deel kan wegnemen; de voorlopig tekortschietende koppeling tussen straf en zorg; en de problemen rond de waarborging van de privacy van cliënten.

4.3 Veiligheidshuis C

In Veiligheidshuis C is in beide observatiefasen de beschikbare tijd voor zowel de observatie als het nagesprek beperkter geweest dan in de andere Veiligheidshuizen uit de onderzoeksgroep. Tegelijk met dit onderzoek liep een onderzoekstraject gericht op de organisatie van de informatievoorziening c.q. professionalisering van de organisatie van Bureau Documentatie. In het algemeen viel bij het vergelijken van beide observatiefasen op dat de relatief geringe reflectie tijdens en na de eerste observatie, in de tweede fase had plaatsgemaakt voor juist een zeer open houding. Er werd in de tweede observatiefase nadrukkelijk gekeken naar de wijze waarop de casusoverleggen effectiever georganiseerd zouden kunnen worden. Op dit verschil wordt op de komende pagina's nader ingegaan, zowel in de paragraaf over ontwikkelingen als bij de verschillende speerpunten en verbeterpunten.

4.3.1 Ontwikkelingen

De deelnemers geven aan dat er een duidelijke trend waarneembaar is naar minder overleggen. Ze merken op (en later werd dit in een gesprek met de manager en secretaris van het Veiligheidshuis bevestigd) dat er in het Veiligheidshuis een ontwikkeling gaande is van minder focus op standaard zaken naar meer focus op niet-reguliere en complexere casussen. Het bestaansrecht van het Veiligheidshuis hangt er volgens de manager van af. Zij merkt op dat het Veiligheidshuis in de toekomst meer verantwoording zal moeten afleggen over de inspanningen en effecten aan de subsidieverstrekken en de maatschappij. De manager ziet de meerwaarde van het Veiligheidshuis in het vervullen van een coördinerende en faciliterende rol tussen de ketenpartners ten aanzien van niet-reguliere, complexe problematiek. In de nieuwe afhandeling s en blijft het doel om straf en zorg te combineren in een integrale aanpak, waarbij alle direct betrokkenen bij de betreffende cliënt aan tafel zitten.

Tussen de eerste en de tweede observatiefase heeft het OM zich teruggetrokken uit het Veiligheidshuis. Deze ontwikkeling was ingegeven door de komst van ZSM, waardoor de beperkt beschikbare capaciteit van het OM niet meer wordt ingezet voor het reguliere casusoverleg Veiligheidshuis. Ten tijde van de tweede observatiefase heeft Veiligheidshuis C in vergelijking met de andere onderzochte Veiligheidshuizen de meest duidelijke omvorming van de rol van casusoverleg voor ogen²⁷. De nieuwe werkwijze waarin het Veiligheidshuis regie voert op de informatievoorziening rondom een complexe casus, is in de eerste observatiefase nog niet geïmplementeerd, maar de richting is duidelijk. Het Veiligheidshuis gaat zich feitelijk opsplitsen in de 'faciliteit Veiligheidshuis' (de ruimte om te vergaderen en de werkplekken) en de 'informatievoorziening Veiligheidshuis' (o.a. ontvangen, registreren, prioriteren, coördineren en regisseren van informatieverzameling). Voor het reguliere casusoverleg huiselijk geweld waarin tijdens de eerste en tweede observatiefase het Veiligheidshuis nog de informatievoorziening verzorgt staat het Veiligheidshuis voor ogen om de ondersteuning door Bureau Documentatie volledig af te bouwen²⁸. Volgens de nieuwe werkwijze gaat het Veiligheidshuis alleen nog de informatievoorziening verzorgen bij casuïstiek die qua aanpak problematisch en integratief van aard zijn en stelt daarbij het ontwikkelen van een integrale en op de persoon c.q. systeemgerichte aanpak centraal. Hierbij wordt uitgegaan van actieve melding van casuïstiek door de partners. Hierbij moet sprake zijn van aanwezigheid of verkenning van de noodzaak voor inzet van een gedwongen kader.

²⁷ Merk op dat de periode waarin de tweede fase plaatsvond verschilt tussen de onderzochte veiligheidshuizen.

²⁸ Ten tijde van de tweede fase is deze afbouw voor de thema's Risicojeugd en Nazorg na Detentie al voltooid.

De invoering van de nieuwe werkwijze betekent dat er (tenminste in een overgangsfase) twee soorten casusoverleg naast elkaar zullen bestaan. In het reguliere casusoverleg worden de incidenten die via de politieorganisatie binnenkomen met partners besproken, maar nu zonder ondersteuning van Bureau Documentatie. Het was ten tijde van dit onderzoek nog niet duidelijk hoe de informatieverstrekking precies georganiseerd zou worden, wel duidelijk is dat SHG en politie hierin een nadrukkelijker rol krijgen en hebben.

In de observatie in de tweede observatiefase (van een deel van het casusoverleg) is het aandeel van casussen waar justitiële bemoeienis nodig wordt geacht vrij groot. Er wordt regelmatig en veel explicieter dan in de observatie in de eerste fase door deelnemers gewezen op de noodzaak dwangmiddelen in te zetten. Let wel: dit betreffen de reguliere casussen. In een deel van de gevallen waar de noodzaak van zwaardere inzet wordt benoemd wordt een casus doorgeleid naar het justitiële casusoverleg. Er zijn ten tijde van de tweede fase uit het reguliere overleg, vooralsnog geen casussen voor de nieuwe werkwijze naar voren gekomen (duidend op casussen waarbij de aanpak problematisch en integratief van aard is). Het feitelijk functioneren is in dit onderzoek dan ook niet meegenomen. Duidelijk is dat de noodzaak om een verbinding met inzet van een gedwongen kader in brede zin al langere tijd wordt gevoeld (zie verderop in deze paragraaf) en nu in de nieuwe opzet wordt doorgevoerd. In de nieuwe afhandeling neemt het OM op afroep deel aan de bespreking van casuïstiek.

4.3.2 Doelstelling van het casusoverleg

In de eerste observatiefase valt in dit Veiligheidshuis op dat deelnemers hetzelfde doel van het casusoverleg voor ogen lijken te hebben. In de vragenlijst voorafgaande aan de eerste observatie is dit zichtbaar in de eensluidende antwoorden op de vraag naar de doelstelling van het casusoverleg (zie voor de vragenlijst *bijlage 1*). Tijdens het overleg zelf ontbreken discussies over 'wie aan zet is'. Het doel dat uit de observatie naar voren komt is te omschrijven als: het inventariseren wie zorg en hulp nodig heeft en het afstemmen van deze zorg in het casusoverleg. Voor de nieuwe casussen wordt in het casusoverleg gezamenlijk een plan van aanpak gemaakt. Er wordt tijdens het overleg afgestemd of en bij welke organisatie een betrokkene zorg of hulp krijgt. In de eerste en de tweede observatiefase worden door de deelnemers vooral de volgende vragen gesteld: '*Zijn ze voldoende in beeld?*', '*Wat is dan wél mogelijk?*' en '*Kan iemand nog iets doen?*'. Dit zijn de leidende vragen bij bespreking van de casussen.

Het verbeteren van de effectiviteit van het casusoverleg werd dus niet gezocht in het bijstellen van de doelen van het casusoverleg. Gezien de eensluidendheid van de deelnemers hierover was dat niet opmerkelijk. In de tweede observatiefase blijkt een grondige heroverweging van de selectie van casussen en informatievoorziening voor het casusoverleg te hebben plaatsgevonden. De doelstelling is in het casusoverleg echter gelijk gebleven.

4.3.3 Doelgroep

Over het soort cliënt dat in het casusoverleg besproken dient te worden is bij de deelnemers geen onduidelijkheid. Er is geen discussie of een casus al dan niet besproken dient te worden. We observeren in de eerste observatiefase een sterke nadruk op casussen waarin kinderen betrokken zijn. BJZ stelt zich duidelijk actief op in een relatief groot aantal casussen. Er is afgesproken dat als een professional van BJZ wordt ingezet dat deze dan ook het plan van aanpak en de verwijzing van andere betrokkenen naar hulpverlening verzorgt. Het casusoverleg volgt deze zaken.

4.3.4 *Organisatie van het casusoverleg*

In het onderzoek komen zowel de sterke organisatie van het casusoverleg als de sterke verbinding van het SHG met partnerorganisaties in de regio als best practice naar voren.

Uit de eerste observatiefase blijkt dat het casusoverleg professioneel is georganiseerd. Het overleg wordt gekenmerkt door een zakelijke manier van vergaderen. Een relatief groot aantal casussen wordt afgehandeld binnen de beschikbare tijd. De deelnemers schrijven deze efficiëntie toe aan het team dat al enkele jaren in dezelfde samenstelling bij elkaar is. Er wordt bij de uitvoering van afspraken volledig uitgegaan van de professionaliteit van zowel de deelnemers als van de moederorganisatie die ze vertegenwoordigen. De voorzitter verwoordt dit met de uitspraak *'we gaan geen werk van anderen overnemen'*. Over de precieze uitvoering van de hulpverlening worden in het overleg geen nadere afspraken gemaakt. Men lijkt zich bewust van de beperkte mogelijkheden om vanuit het casusoverleg de inhoud van de hulp te bespreken en te bepalen. Uitgangspunt voor deelname in het casusoverleg is verder *'één organisatie, één deelnemer'*. Deze deelnemer is het enige aanspreekpunt in de organisatie en zorgt voor contact met de behandelend professionals in de moederorganisatie. Beslissingen richten zich op het onderbrengen van casussen bij deelnemende organisaties. Het overleg wat gevoerd wordt, is het resultaat van een beleid wat gericht is op continuïteit, wordt ons verteld.

Keerzijde van deze organisatievorm is dat in slechts een beperkt deel van de casuïstiek zorgen naar voren worden gebracht over de voortgang van hulp. Het is immers de verantwoordelijkheid van professionals in de moederorganisaties om bij de vertegenwoordiger in het casusoverleg zelf aan te geven of dit nodig is. De terugkoppeling van deze informatie naar het casusoverleg is nauwelijks aanwezig.

Niet alleen op het niveau van de regionale aanpak huiselijk geweld ligt de regie bij het SHG. Ook in het casusoverleg voert een medewerker van SHG als voorzitter de regie. Het lijkt juist deze voorzittersrol die bijdraagt aan de efficiënte bespreking van betrekkelijk veel casussen in korte tijd. Binnen een uur worden circa dertig casussen besproken. De voorzitter oogt goed voorbereid en heeft het besluit dat nodig is in lopende casussen vaak al voor ogen. Zij toetst dit bij de deelnemers. De lopende casussen komen geregeld terug in het overleg (het aandeel van nieuwe meldingen huiselijk geweld is daarentegen relatief beperkt, ongeveer een derde). Hierdoor lijkt het mogelijk om goed het proces van hulptoewijzing en verloop te volgen. Het betekent ook dat het uitvoeren van acties soms wat meer tijd vraagt.

Er wordt, mede vanwege het betrekkelijk hoge tempo, van uitgegaan dat iedereen actief relevante informatie inbrengt op het casusoverleg. In de observatie werd zichtbaar dat in het casusoverleg aan deelnemers weinig informatie meer wordt gevraagd, dit levert veel efficiencywinst op. In enkele casussen is een kritische houding zichtbaar bij de deelnemers. Deze manier van werken vooronderstelt dat deelnemers zich goed voorbereiden, hetgeen eveneens duidelijk werd in de observatie. Deelnemers weten wanneer zich een casus aandient die voor hun eigen organisatie is bedoeld. Als een dergelijke casus aan de orde is, reageert men kort en zakelijk op nog openstaande zaken in PIX en/of men bevestigt de informatie in PIX. Er worden geen discussies gevoerd over alternatieve aanpakken, hooguit wordt een controlevraag gesteld of bijvoorbeeld politie in beeld is bij een casus. De tijdsinvestering in het overleg zit vooral in de werkzaamheden ervoor en erna, waardoor het overleg zelf vlot kan verlopen.

Net als in andere Veiligheidshuizen is vervanging van deelnemers bij afwezigheid ten tijde van dit onderzoek nog niet bij alle organisaties geregeld. In het geobserveerde overleg leidt dit er enkele keren toe dat de bespreking van een casus twee tot zes weken vooruit wordt geschoven. De snelheid van de aanpak wordt hierdoor in negatieve zin beïnvloed. Overigens dient vermeld te worden dat de vaste vervangers goed lijken te zijn voorbereid.

Ten tijde van de eerste observatiefase werd duidelijk dat het management zich zorgen maakt over de zeer beperkte fysieke aanwezigheid van partners op hun werkplekken in het Veiligheidshuis. Er lijkt geen noodzaak te worden gevoeld om frequenter aanwezig te zijn. Blijkbaar heeft dit voor deelnemers onvoldoende meerwaarde. De deelnemers weten elkaar immers goed te vinden buiten het overleg, de lijnen zijn kort. Wat hierin ook een rol speelt is de rol van SHG en Bureau Documentatie, die alle casussen buiten het overleg samen bespreken en uitzetten. Contacten lopen rechtstreeks naar deelnemers van het casusoverleg en worden het eerstvolgende overleg formeel besproken en vastgesteld.

4.3.5 *Vorm van het casusoverleg*

Deelnemers hebben gedurende beide observatiefasen per saldo steeds minder tijd per casus. Er worden ook in het geobserveerde overleg een aanzienlijke hoeveelheid casussen in relatief korte tijd afgehandeld. Het valt op dat de gevolgen van het tijdgebrek waar deelnemers zelf last van zeggen te hebben tijdens de geobserveerde overleggen niet zichtbaar worden.

4.3.6 *Betrokkenheid en continuïteit casusoverleg*

In de geobserveerde casusoverleggen wordt benadrukt dat het SHG een sterke binding heeft met de partnerorganisaties in de regio (zie ook *paragraaf 4.3.4*). Het SHG lijkt respect af te dwingen bij andere deelnemers. In geen enkel geval is de werkwijze van het SHG zelf in specifieke casussen onderwerp van discussie. Er is in het geobserveerde casusoverleg in de eerste observatiefase veelal voldoende informatie bij het SHG aangeleverd. In de meeste gevallen kan de bespreking zich daardoor focussen op de afstemming van de hulpverlening, zonder dat er verdere aandacht dient te worden besteed aan de uitwisseling van informatie over het incident en de situatie van betrokkenen. De betrokkenheid komt ook terug in de tijdsinvestering en discipline van deelnemers. In het casusoverleg observeren we steeds een actieve inbreng van aanvullende informatie waarbij PIX leidend is in de informatiebehoefte. De betrokkenheid uit zich eveneens in het feit dat veel deelnemers elkaar buiten het overleg snel weten te vinden.

4.3.7 *Informatieverzameling / informatiestromen*

De herstructurering van Bureau Documentatie is benoemd als verbeterpunt. Het is als verbeterpunt onder de noemer 'informatiestromen' in *tabel 8* aan het begin van dit hoofdstuk opgenomen. De informatiestromen binnen Veiligheidshuis C zijn grotendeels buiten het onderzoek gebleven. Er is voor gekozen Bureau Documentatie niet onnodig met het onderzoek te belasten gezien de door een adviesbureau uitgevoerde onderzoek naar de organisatie van informatievoorziening c.q. de professionalisering van dit bureau.

4.3.8 *Privacy*

In het nagesprek van de tweede observatiefase wordt gesproken over het uitwisselen van gegevens in het casusoverleg. De secretaris meldt in het overleg dat gewerkt wordt aan een nieuwe privacyregeling die de nieuwe werkwijze, waarin een casusoverleg met vaste samenstelling en eensluidende doelstelling wordt losgelaten. Ook wordt binnenkort op initiatief van het Veiligheidshuis een audit uitgevoerd naar de uitwisseling van persoonsgevoelige informatie. Een deelnemer aan het casusoverleg schetst de volgende

ontwikkeling inzake privacy: *'Eerst dachten we: er is een convenant, dus we kunnen alles zeggen. Dan blijkt opeens dat het convenant niet alles afdekt. Nu zeggen ze tegen ons: "Wees terughoudend en wees zorgvuldig met het verstrekken van informatie in het casusoverleg".'* De secretaris reageert met een voorlopige oplossing die in Veiligheidshuis Nijmegen wordt gebruikt: iedereen kan een casus mondeling toelichten, maar de informatie dient niet te worden vastgelegd in PIX/GCOS. De secretaris stelt eveneens voor om een standaardvraag op te nemen in GCOS: *'Is de cliënt op de hoogte dat informatie gedeeld wordt?'*. Immers, het feit dat de gegevensuitwisseling ten behoeve van het voeren van casusoverleg is geregeld, ontslaat een (zorg)organisatie niet van de plicht om de cliënt om toestemming te vragen gegevens over hem/haar uit te wisselen.

4.3.9 Selectiecriteria

Er is in het geobserveerde casusoverleg in de eerste observatiefase weliswaar bij de deelnemers duidelijkheid over de gehanteerde selectiecriteria. Toch wordt dit onderwerp als verbeterpunt benoemd in het verbeterplan. Reden hiervoor is gelegen in het feit dat duidelijk moet worden vastgelegd wanneer een casus in het zorgoverleg ook in het justitiële overleg (ZSM) aan de orde zou moeten komen, en andersom. Ook de afsluitcriteria zijn duidelijk: de beslissing een casus af te sluiten wordt genomen als voor elke betrokkene die zorg nodig heeft deze is opgestart. Dit wordt gevolgd tot en met het verschijnen bij de intake. Maar als een slachtoffer duidelijk aangeeft geen hulp te willen wordt de casus van de lijst gehaald. Verschillende deelnemers benadrukken dat de selectiecriteria flexibel worden toegepast. Het valt op dat de deelnemers enige gelatenheid tonen en vrij snel accepteren dat hulp niet nodig is.

In de tweede observatiefase werden de selectiecriteria aangepast voor de nieuwe afhandelingswijze waarin nadrukkelijk de koppeling tussen gedwongen en vrijwillig kader wordt gemaakt. De selectiecriteria voor het aanmelden van een complexe zaak staan helder op papier²⁹. Het verbeterpunt is niet uitgevoerd voor het reguliere casusoverleg. Er zijn voor het reguliere overleg geen criteria vastgelegd op basis waarvan bepaald kan worden wanneer casussen ook besproken worden in het justitiële overleg. Dit wordt ondersteund door de observatie dat in de tweede observatiefase bij enkele casussen de constatering dat 'dwang' nodig is, niet leidt tot doorgeleiding van een casus naar het justitiële overleg (ZSM). Wél wordt opgemerkt dat dit een *'casus is voor de nieuwe afhandelingswijze'*.

4.3.10 Zicht op resultaten

In de eerste observatiefase wordt met name vanuit de tweede schil (de interne context van het Veiligheidshuis) aangegeven, dat er behoefte bestaat om meer zicht te krijgen op de resultaten van het casusoverleg huiselijk geweld. Als dit vervolgens in het nagesprek naar voren wordt gebracht geven deelnemers aan dat ze hierop geen zicht hebben. De tevredenheid van deelnemers over het functioneren van het casusoverleg is groot en dit lijkt ook grotendeels terecht. Maar er wordt ook uitgesproken dat er eigenlijk geen behoefte is om inzicht te hebben in effecten en resultaten, met onder meer als reden *'dat je gewoon niet weet of je succesvol geweest bent'*. De deelnemers aan het casusoverleg geven aan dat die cijfers vast wel ergens anders verzameld zullen worden. Ze kennen de resultaten niet en hechten hier niet aan. Eigenlijk geven deelnemers aan dat de problematiek te complex is om

²⁹ Onder 'Instroom en Aanmelding' staan criteria als: (1) [als] Er een noodzaak is tot een interventie op basis van gedwongen kader vanuit straf-, bestuurs-, of civielrecht; (2) [als] Er overwogen moet worden of er een interventie via gedwongen kader ingezet dient te worden. Zie document: Spelregels XXX, 2012, Veiligheidshuis C.

resultaten concreet te kunnen benoemen: elke casus zou anders zijn en zou vragen om een andere aanpak. Als over dit onderwerp wordtorgesproken wordt een en ander genuanceerd. Het blijkt dat deelnemers met name doelen op het *'cijfermatig in kaart brengen van resultaten'* en dat dit erg lastig meetbaar is. Het voert zodoende te ver om te stellen dat deelnemers niet geïnteresseerd zouden zijn in de resultaten die mede door het casusoverleg worden geboekt. Dit zijn ze wel, maar uit de reacties blijkt wel dat de deelnemers zich in grote mate onmachtig voelen om grip te krijgen op deze resultaten en dat ze zich er daarom niet om bekommeren. Gezien de vorm en werking van het casusoverleg (grote tijdsdruk) is dit niet zo verwonderlijk. Casussen worden gevolgd totdat betrokkenen *'in zorg zijn'*. Wat er daarna gebeurt speelt zich af buiten het zicht van de deelnemers. Er wordt niet meer teruggekeken. Er lijkt bij de deelnemers weinig behoefte te bestaan om (een selectie van) casussen structureel te laten terugkeren in het casusoverleg om resultaten in beeld te brengen.

Het beperkte zicht op resultaten van deelnemers lijkt te worden bevestigd in de antwoorden op de vragenlijsten. Hierin noemen de bevraagde betrokkenen als de belangrijkste resultaten van het casusoverleg in het afgelopen jaar *'vergrote betrokkenheid'*, *'de beschikbaarheid van aanvullende informatie waarmee een begeleidingstraject kan worden bijgestuurd'*, *'zelf duidelijker in beeld komen bij partnerorganisaties'* en *'snellere en concretere samenwerking en aanpak'*. Het zijn vooral procesuitkomsten en dat is niet verwonderlijk gezien de vorm van het casusoverleg waarin vooral op het zo goed mogelijk onderbrengen van casussen bij moederorganisaties wordt gestuurd.

4.3.11 Deskundigheidsbevordering deelnemers

Aan het eind van de eerste fase (opstellen verbeterplan) wordt deskundigheidsbevordering nadrukkelijk genoemd als een verbeterpunt waaraan gewerkt zou moeten worden. Het blijkt dat het hierbij met name gaat om het beter in beeld krijgen van de justitiële mogelijkheden die er in casussen zijn. Deelnemers spreken af dat er door het geven van presentaties aan elkaar over en weer, beter zicht kan ontstaan op elkaars mogelijkheden (*verbeterpunt*). Ten tijde van de tweede fase is dit nog niet uitgevoerd. Wel is dan de nieuwe werkwijze rond de afhandeling van specifieke casuïstiek ingevoerd, waarin zorg- en justitiepartners samen om tafel zitten om tot integrale plannen van aanpak te komen in casussen. Er is dus gekozen voor een structuuroplossing (andere opzet casusoverleg) en in het regulier casusoverleg is (nog) geen initiatief genomen om beter zicht te gaan krijgen op elkaars mogelijkheden. Het is de vraag wie er, na het terugtrekken van het Veiligheidshuis (c.q. Bureau Documentatie) uit dit overleg, het initiatief zal nemen om te werken aan verbetering van wederzijdse kennis over elkaars expertise en (on)mogelijkheden. Volgens de manager van het veiligheidshuis is het SHG de meest aangewezen instantie hiervoor als ketencoördinator huiselijk geweld.

4.3.12 Koppeling straf en zorg

In de eerste observatiefase wordt de koppeling tussen het straf- en zorgoverleg genoemd als verbeterpunt. In de periode voorafgaand aan deze eerste observatiefase werd er gedurende ongeveer een half jaar geen justitieel casusoverleg gevoerd over casussen huiselijk geweld. Ten tijde van de eerste observatiefase was dit casusoverleg weer gestart. Het valt tijdens de observatie op dat in relatief veel casussen de mogelijkheden om in een gezinssysteem binnen te komen beperkt zijn en dat regelmatig door deelnemers wordt gewezen op het ontbreken van dwang- of drangmiddelen. In de tweede observatiefase lijkt dit verder te zijn toegenomen, in nog meer zaken wordt gewezen op de noodzaak van dwangmiddelen. Het is niet te zeggen of dit door de selectie van casussen wordt veroorzaakt. De in *paragraaf 4.3.1* geschetste wijzigingen in het Veiligheidshuis worden door deze observatie ondersteund.

Ten tijde van de eerste observatiefase wordt expliciet als knelpunt benoemd dat het voorkomt, dat bij casussen die in het justitiële casusoverleg worden besproken, soms niet in het zorgoverleg is nagegaan welke zorg of hulp nodig en mogelijk is. Op de mate waarin zich dit voordoet is weinig zicht. Men verwacht dat de koppeling met de komst van de nieuwe afhandelingswijze beter zal worden.

4.3.13 Samenvatting

Op initiatief van het management is tijdens dit onderzoek een nieuwe werkwijze geïntroduceerd, waarin casussen die 'dwang' nodig hebben in een maatwerksamenstelling worden aangepakt. Partners melden aan. Het Veiligheidshuis zal alleen nog de informatiestromen rondom deze casussen uitvoeren. Verder fungeert ze voor het regulier casusoverleg als faciliteit Veiligheidshuis.

Deze wijziging heeft voor de gang van zaken in het reguliere casusoverleg huiselijk geweld geen veranderingen teweeg gebracht. Het casusoverleg dat sterk procesmatig van aard is en waarin een groot aantal casussen op zeer efficiënte wijze wordt behandeld valt op, doordat de deelnemers goed op elkaar lijken te zijn ingespeeld. Er zijn weinig onduidelijkheden en men gaat volledig af op de professionaliteit van de individuele deelnemers. Er is een relatief groot aantal zaken waarin BJZ zich actief opstelt. De regie van het SHG oogt degelijk en deelnemers lijken zich goed voor te bereiden.

Een keerzijde van dit soepel lopend casusoverleg is dat deelnemers zich in de eerste fase nauwelijks reflectief opstellen. We zien dit terug in het feit dat er bij deelnemers weinig zicht is op resultaten van het casusoverleg en dat men hierop ook nauwelijks is gericht. In de tweede fase wordt een duidelijk andere houding geobserveerd. We zien dat de mate van reflectie binnen het casusoverleg sterk is toegenomen. In de tweede observatiefase is een sterk toegenomen gerichtheid van de deelnemers op procesinformatie zichtbaar. Er wordt veel gebruik gemaakt van verbredende vragen om de casus verder inhoudelijk te exploreren. Men blijkt veel bijzonderheden uit te wisselen over een casus. In de tweede observatiefase werd ook voor het eerst een casus doorverwezen naar de nieuwe afhandelingswijze. Deze speciale aanpak bestond in de eerste fase nog niet. De voorbereiding van de vervangers lijkt goed, waardoor het overleg zonder belemmeringen verloopt. Alle deelnemers onderschrijven dat tijdgebrek een probleem vormt.

De koppeling met de justitiële aanpak is vrij beperkt en niet systematisch georganiseerd. Voor de complexe casuïstiek is deze verbinding (ten minste in opzet) weer sterk gemaakt. Het is echter niet duidelijk in hoeverre een sterkere en systematische verbinding ook in het reguliere casusoverleg gaat worden ingevoerd. Dit is met name een belangrijke vraag gezien het relatief groot aandeel van besproken casussen waar de zorgpartners justitiële bemoeienis nodig achten.

Privacy is onder de aandacht, want er wordt gewerkt aan een eigen versie. Het Veiligheidshuis is aan het heroriënteren op haar eigen toekomst. De primaire taak zal vooral liggen bij ontvangen, registeren, prioriteren, coördineren en regisseren van informatieverzameling. Met de nieuwe taak is ook een nieuwe naam gegeven: Informatievoorziening Veiligheidshuis.

4.4 Veiligheidshuis D

In het oorspronkelijke onderzoeksdesign was Veiligheidshuis D opgenomen als het vierde te onderzoeken Veiligheidshuis. Het management van het Veiligheidshuis gaf echter aan te maken te hebben met diverse ontwikkelingen, zoals een pilot omtrent een nieuwe werkwijze

in het casusoverleg huiselijk geweld (een methode ontleend aan SoS). Dat heeft ertoe geleid dat het Veiligheidshuis pas in het najaar van 2011 bezocht is en dat slechts een deel van de onderzoeksactiviteiten is uitgevoerd (zie *tabel 7* in *paragraaf 3.3.6*). Dit betekent dat er geen intakegesprek heeft plaatsgevonden waarin speerpunten worden aangemerkt en dat die zodoende ook niet leidend waren voor het onderzoek. In plaats daarvan is een casusoverleg, waarin de nieuwe werkwijze werd toegepast, geobserveerd en die informatie is in een nagesprek aan de voorzitter en coördinator SHG teruggekoppeld. Dit heeft tot een aantal aandachtspunten geleid die in *tabel 8* zijn opgenomen.

4.4.1 Ontwikkelingen

Door het XXX-project van het Openbaar Ministerie (OM) zijn de parketten XXX en XXX grotendeels samengevoegd. Daarom zijn ook de AJB's (Arrondissementale Justitiële Beraden) XXX en XXX samengegaan in 2011. Het spreidingsgebied voor Veiligheidshuis D is hierdoor groter geworden. Ook SHG is bezig met schaalvergroting en regionalisering van de casusoverleggen huiselijk geweld (zie notitie: 'Meer veiligheid door meer effectiviteit'). De overleggen kenden per regio een eigen naam, frequentie van samenkomen, samenstelling van ketenpartners en uitvoeringswijze, maar kennen dezelfde doelstelling. De partners geven aan behoefte te hebben aan meer eenduidige regionale afspraken zodat informatie-uitwisseling en onderlinge waarneming (organisaties voor maatschappelijk werk) voor elkaar makkelijker te realiseren is. Naast deze eenduidigheid wil men ook naar een snelle, effectievere en meer systeemgerichte aanpak. De zogenaamde 'optimale aanpak' wordt ontworpen. Kernwoorden hierbij zijn snel, duurzaam, continuïteit, beschikbaarheid van informatie en effecten.

Op basis van de benaderingswijze SoS worden 'zes stappen naar veiligheid' beschreven. Opvallende punten hierin zijn: een model inclusief meting en evaluatie waardoor sprake is van een gesloten regelkring, universele beschreven rollen en indicatoren voor proces en inhoud. De gehele pilot bevat een deskundigheidsbevorderingstraject voor alle deelnemers.

De manager van het Veiligheidshuis spreekt in lijn met het voorgaande: *'Het Veiligheidshuis speelt actief in op ontwikkelingen in de externe omgeving en past de interne omgeving daarop aan. (...) Ontwikkelingen maken het noodzakelijk dat het Veiligheidshuis toewerkt naar een nieuwe toekomstbestendige organisatiestructuur met een sturingsconcept, dat de benodigde slagkracht en flexibiliteit garandeert. Daarnaast zullen we in de interne processen de transitie gaan maken van het werken met doelgroepen, naar een persoonsgebonden aanpak en een systeemgerichte aanpak.'*

4.4.2 Planning en control

Het team, dat zorg draagt voor een beleidsmatige input in het Veiligheidshuis, heeft sinds 2011 een nieuwe voorzitter. Deze heeft bij aantreden de ambitie geformuleerd om in het jaar 2012 te komen tot een sterkere planning en control cyclus.

In 2011 heeft de stuurgroep parameters vastgesteld aan de hand van de outputcijfers van PIX. Dit zal in 2012 verder doorontwikkeld gaan worden naar prestatie-indicatoren en de meting van de effectiviteit. Voor dit laatste heeft Veiligheidshuis D in samenwerking met Veiligheidshuis E een projectgroep samengesteld, die medio 2012 voorstellen zal doen voor de effectiviteitsmeting. Door statistische analyses wordt een koppeling gemaakt tussen de gegevens van de veiligheidssituatie in de regio en de inzet in het Veiligheidshuis. Zo wil men werken aan het objectief kunnen vaststellen van de effectiviteit van de persoons- en systeemgerichte aanpak.

4.4.3 *Vorm van het casusoverleg*

Sinds anderhalf jaar vindt het overleg dagelijks plaats. Voorafgaand aan het zorggerichte casusoverleg vindt het justitiële casusoverleg plaats in dezelfde ruimte. Politie, OM en reclassering zitten daarbij aan tafel. Zorgpartners zijn welkom als toeschouwer. Gemiddeld worden circa tien casussen per dag behandeld. De informatie die in het justitieel overleg wordt opgeslagen door de politiemedewerker (documentalist) wordt meteen doorgekoppeld naar het zorgoverleg als de bewuste casus wordt behandeld. De SoS-werkwijze is geheel verwerkt in de te vullen punten in PIX. Alle punten worden doorgenomen volgens het format in PIX en partners vullen aan waar dat nodig is. De voorzitter neemt verantwoordelijkheid door knopen door te hakken: *'Maken we hier een zaak van? Ja, nee? Dan doen we het toch!'*. Net als bij de overige Veiligheidshuizen zien we een actieve en prominente rol weggelegd voor de voorzitter. Qua sfeer en algemene werkwijze wijkt het casusoverleg niet af van de andere Veiligheidshuizen die bezocht zijn. SoS geeft echter een helder en door iedereen gekend en begrepen kader. Het is duidelijk waarneembaar dat men dezelfde taal spreekt. Bij twijfels vraagt men om verheldering, bijvoorbeeld *'Zou kleurcode geel eigenlijk niet oranje moeten zijn?'*.

De snelheid van werken maakt indruk. Notulen zijn dezelfde dag klaar en worden, inclusief de agenda voor de volgende dag, om ongeveer 13.00 uur verstuurd. De politie verwerkt voor 13.00 uur alle gegevens in PIX en die worden later op de dag door de deelnemers gelezen, bijgesteld en verder aangevuld. De coördinator Huiselijk Geweld van het SHG, geeft aan dat de aanpak veel vraagt van alle partners die meer verantwoordelijkheid hebben gekregen. Er worden door de moederorganisaties extra uren ingezet om de nieuwe aanpak te laten slagen.

4.4.4 *Zicht op resultaten*

Zoals eerder al is aangegeven kenmerkt de nieuwe werkwijze zich o.a. door meer aandacht voor monitoring, evaluatie en resultaatmeting van de inspanningen in het overleg. BMC (2012)³⁰ komt in een eerste rapport tot de volgende belangrijkste conclusies: de aanpak is geüniformeerd en dit komt samenwerking en communicatie ten goede, per casus wordt een casuscoördinator aangesteld, er zijn managementrapportages mogelijk waardoor resultaten en effecten getoond kunnen worden, maar de aanpak vraagt meer tijd van alle betrokkenen. Uit de evaluatie komt ook naar voren dat een periode van twee weken te kort is om een veiligheidsplan te maken. Dit leidt tot het opnieuw agenderen van deze casussen en dat kost extra tijd. Ten tijde van het gesprek is het Advies- en Meldpunt Kinderbescherming (AMK) nog geen deelnemer aan het overleg en verloopt de communicatie via BJZ.

De coördinator merkt op: *'Door enkele zorgpartners wordt aangegeven dat de objectieve blik van het OM soms gemist wordt bij de bespreking van een casus'*. Opvallend is de uitspraak dat het casusoverleg niet bedoeld is om een casus te volgen, *'dat doet PIX'*. Hiermee wordt het volgende bedoeld: *'In PIX worden rappeldata vastgelegd. PIX genereert automatisch de gegevens over die bewuste casus voor de agenda. Dit werkt erg ondersteunend om een casus te volgen'*.

SHG werkt aan een nieuwe invulling van de eigen rol: meer coördineren en stroomlijnen, werk neerleggen bij de partners. *'SHG moet onafhankelijk zijn en in dienst van de keten werken en denken'*, spreekt de coördinator van het SHG.

Ook in dit Veiligheidshuis is privacy onderwerp van gesprek. De werkwijze gaat volgens de coördinator als volgt: *'Ook in dit Veiligheidshuis is privacy onderwerp van gesprek. De werkwijze gaat volgens de coördinator als volgt: "In het kader van veiligheid mag er veel mits*

³⁰ BMC, januari 2012, "Meer veiligheid, door meer effectiviteit".

beargumenteerd en gedocumenteerd. De discussies vinden soms plaats over wie wat moet doen. De uiteindelijke routing wordt vastgelegd”.’

4.4.5 *Samenvatting*

De aanpak van huiselijk geweld zoals dat aan de orde is binnen Veiligheidshuis D wijkt af van de overige Veiligheidshuizen in de onderzoeksgroep. Een justitieel en zorggericht casusoverleg huiselijk geweld vindt dagelijks plaats binnen het Veiligheidshuis. Een aan SoS ontleende werkwijze ligt ten grondslag aan de gang van zaken binnen het (zorggerichte) casusoverleg. Een cyclisch proces waarin uitdrukkelijk aandacht is voor de monitoring van casuïstiek en het meten van (tussen)resultaten is kenmerkend voor de werkwijze. Dat het zicht op effecten belangrijk is voor het Veiligheidshuis blijkt ook uit de projectgroep die gezamenlijk met Veiligheidshuis E is opgesteld om door middel van een statistische analyse de resultaten van het Veiligheidshuis (voor de verschillende thema's die er worden behandeld) in kaart te brengen.

De voornaamste aandachtsgebieden rondom de aanpak van huiselijk geweld door het Veiligheidshuis zijn: de tijd die de gehanteerde methode van de deelnemers vraagt en de snelheid waarmee een veiligheidsplan voor een casus kan worden opgesteld; het ontbreken van een vertegenwoordiger van het AMK binnen het casusoverleg, het voorkomen van de schending van de privacy van cliënten; en een verdere verbetering van de koppeling tussen straf en zorg.

datum 25 oktober 2012
Henk Hulsen,
Robin Christiaan van
Halderen,
Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 82 van 124

5 Analyse en beschouwing

In het inleidende hoofdstuk is beschreven met welke opdracht dit onderzoek van start is gegaan en welke centrale vraag daarbij leidend was. De diverse onderzoeksactiviteiten hebben veel informatie opgeleverd en een ogenschijnlijk positief effect gehad op het verloop van de casusoverleggen huiselijk geweld in de onderzochte Noord-Brabantse Veiligheidshuizen. In het voorgaande hoofdstuk zijn de bevindingen per Veiligheidshuis al bij elkaar gebracht. Een analyse op hoofdlijnen waarbij het begrip 'effectiviteit' centraal staat, wordt in dit hoofdstuk gegeven. Daarbij zal (in stijl met de onderzoeksofzet) vertrokken worden vanuit de beleving van de deelnemers: de speerpunten die zij zelf hebben ingebracht en die zij als problematisch ervaren voor het verloop van het casusoverleg.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit *hoofdstuk 4* samengebracht. Het hoofdstuk legt de basis voor de conclusies in *hoofdstuk 6* en de discussie in *hoofdstuk 7*. In de voorgaande hoofdstukken is een zakelijke schrijfstijl gehanteerd, zoals dat verwacht mag worden in een onderzoeksrapport.

De structuur van het hoofdstuk is gebaseerd op de speerpunten die in de Veiligheidshuizen benoemd zijn. Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan bod: de doelstellingen van het casusoverleg en de definiëring van het begrip huiselijk geweld; de organisatie van het overleg; de agendering en selectiecriteria; de monitoring van casussen en zicht op resultaten; privacy; de voorbereiding door de deelnemers; de rollen van de deelnemers; informatiemanagement; en tot slot de koppeling van straf- en zorgoverleg. De volgorde is ontleend aan *tabel 8* in *hoofdstuk 4*.

5.1 Doelstelling van het casusoverleg / definiëring huiselijk geweld

Bij alle Veiligheidshuizen troffen we algemene doelen aan voor het casusoverleg huiselijk geweld. Deze doelen komen voort uit stuurdocumenten van diverse organisaties die verbonden zijn met het Veiligheidshuis. De documenten krijgen veelal onvoldoende aandacht in het casusoverleg en worden niet of slecht gekend. Ze kunnen beschouwd worden als doelen op strategisch niveau: algemene richtinggevende doelstellingen. Voorbeelden van gehanteerde doelen zijn 'het stoppen van huiselijk geweld', 'het voorkomen van recidive van huiselijk geweld' of 'hulp bieden aan dader, slachtoffer en kind'. De deelnemers aan het casusoverleg weten deze algemene doelen bij benadering en in algemene bewoordingen te herhalen. Een enkele keer voegt een deelnemer een eigen organisatiedoel toe, zoals 'hulp bieden aan de kinderen'. Strategische doelen zijn echter niet geschikt om te dienen als doelstelling op uitvoeringsniveau. Ze zijn niet SMART of operationeel geformuleerd en blijven daardoor weinig concreet.

Enkele deelnemers spreken zelfs duidelijk uit dat het niet aan hen is doelstellingen voor het casusoverleg te formuleren en dat dit ergens anders wel geregeld zal zijn. Het ontbreken van een meer operationele, concrete en gezamenlijke doelstelling wordt door deelnemers en betrokkenen niet als een probleem ervaren, maar dat zou het wél kunnen zijn. Het is aannemelijk dat het ontbreken van een dergelijke doelstelling eenduidigheid in denken en handelen van de deelnemers bij de persoonsgerichte aanpak van casuïstiek aantast. Deelnemers zijn immers geneigd vanuit de eigen organisatie te blijven redeneren en werken en dat hoeft niet per se aan te sluiten bij de behoefte van de overige deelnemers. In het verlengde hiervan hebben wij in dit onderzoek gezien en gehoord dat veel deelnemers met eigen verwachtingen aan tafel zitten en naar gelang handelen. Men handelt en denkt

immers op basis van te algemene doelen en daarbinnen doet men zijn uiterste best. Binnen de casusoverleggen is sprake van veel zogenaamde 'tacit knowledge'³¹, stilzwijgende kennis. Deze kennis is van groot belang voor het organiseren van de juiste hulp bij huiselijk geweld, omdat wetenschappelijke kennis, persoonlijke ervaring en intuïtie daarin met elkaar verbonden worden. Voorwaarde daarbij is natuurlijk dat deze kennis in het overleg expliciet wordt gemaakt, en daar ligt een probleem: we hebben geconstateerd dat veel als bekend wordt verondersteld bij anderen, en dat is niet zonder risico. Men hanteert namelijk in verschillende organisaties subtiele verschillen in betekenistoekenning voor dezelfde begrippen. Zelfs als de algemene doelen van het casusoverleg wél gekend worden, blijken ze door de deelnemers niet gelijk begrepen te worden, omdat ook deze kennis niet of nauwelijks wordt gedeeld.

Het operationaliseren van de algemene doelen naar SMART-doelstellingen hoort daar ook toe, want daarmee worden na te streven normen in termen van wenselijke situaties en daarbij passende oplossingsroutes richtinggevend voor het gezamenlijke dagelijkse handelen in het casusoverleg. Doelstellingen en verwachtingen van het casusoverleg moeten daarom expliciet geformuleerd worden. Elke deelnemer weet dan waarom hij deelneemt en waaraan hij/zij bijdraagt. Dit stuurt ook de professionele investering vanuit de taak- en doelstelling van de moederorganisaties. Hierop komen we in *hoofdstuk 7* terug.

Het algemene beeld is dat in het casusoverleg huiselijk geweld hard gewerkt wordt door de deelnemers, maar dat de koppeling naar doelstellingen en effectiviteit nauwelijks gelegd wordt of pas recent op gang is gekomen. De deelnemers zien deze klus niet als hun taak en verwijzen naar het management. Voor de vertaling van strategische doelen naar operationele doelstellingen is normaliter het middenmanagement verantwoordelijk. Maar wie is/zijn dat in het netwerk en het casusoverleg?

5.2 Organisatie overleg / vorm van overleg

We hebben overleggen gezien die variëren in tijdsduur en frequentie, variërend van een overleg van ongeveer 40 minuten per week of 2 uur per week tot een dagelijks overleg van 1 uur. Afhankelijk van de samenstelling van het overleg richten casusoverleggen zich bovendien soms nadrukkelijk op een doelgroep (kinderen of cliënten met een psychiatrische achtergrond).

We constateren dat de doelen van het casusoverleg huiselijk geweld te algemeen zijn en vaak niet gekend. Het is dus niet verbazingwekkend dat wij ook constateerden dat het soms niet helder is welke taken men moet uitvoeren. Dit is vooral zichtbaar in de verschillende vormen van het casusoverleg. Als we de casusoverleggen in grote lijnen typeren, treffen we soms een inhoudelijk georiënteerd overleg aan (Veiligheidshuis B), soms een procesmatig georiënteerd overleg (Veiligheidshuis C) en soms een combinatie van beide (Veiligheidshuis D). Bij een procesmatig overleg is het doel simpelweg het onderbrengen van de casus bij een of meerdere organisaties. Zodra dat gebeurt, verdwijnt de casus uit beeld. De casusinhoudelijke kennis die eventueel nodig is om tot een keuze van een concrete interventie te komen blijft dan ook meestal *tacit*, impliciet. Het algemene doel van een dergelijk overleg is te komen tot een goede 'sortering' van casussen op basis van afzonderlijke, als bekend veronderstelde expertises van de moederorganisaties. Selectiecriteria kunnen eenvoudig ontleend worden

³¹ Wagner en Sternberg (1985) definiëren 'tacit knowledge' als: '(...) *work related practical knowledge. It is that which is neither expressed nor declared openly but rather implied or simply understood and is often associated with intuition.*' (p. 204)

aan de moederorganisaties die bekend zijn met de casussen en aanvullende criteria kunnen opgesteld worden door het casusoverleg zelf.

Bij een inhoudelijk overleg is het doel te komen tot een gezamenlijk plan van aanpak. Het probleem dat wij hierbij constateren is dat veel deelnemers niet aan tafel zitten als inhoudelijk deskundigen en regelmatig niet beschikken over de autoriteit en bevoegdheid om te spreken namens de behandelaars in de eigen organisaties. Een inhoudelijk overleg komt vaak tegemoet aan de sterke wens van de deelnemers om tijd en aandacht te hebben geschonken aan een casus. Dit leidt echter niet automatisch tot een meerwaarde in het vervolgtraject, zeker als men als vertegenwoordiger deelneemt en niet als deskundige. Het is dan ook niet vreemd dat de overleggen die door de deelnemers als efficiënt werden beoordeeld en die een hoge deelnemerstevredenheid hadden, (vooral) procesgericht zijn. Beide typen overleg zijn uitwerkingen van de opdracht die is gegeven aan de casusoverleggen. De beoordelingen van efficiëntie en tevredenheid zijn echter totaal verschillend. Veel deelnemers geven aan een duidelijke voorkeur te hebben voor een inhoudelijke inbreng in het overleg. Hieruit halen zij hun professionele motivatie: de cliënt is in beeld. Bij het vertalen van (meer concrete) doelstellingen van het casusoverleg naar de daarbij passende taken is dit een belangrijke factor om rekening mee te houden. Andere deelnemers halen hun tevredenheid uit het snel en slagvaardig onderbrengen van hulp bij de deelnemende organisaties.

5.3 Agendering van casussen / selectiecriteria casuïstiek

We hebben gezien dat selectiecriteria niet altijd aanwezig zijn of niet duidelijk gedefinieerd zijn, waardoor een casus soms afgebroken wordt omdat men van mening is dat de casus *'hier niet thuis hoort'*. We signaleren een grote toename van casussen door onder meer de 'Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling' (Tweede Kamer, 2011-2012, 33 062, nr 2). Deze toename dwingt tot een scherpere selectie van casussen. Als men deze slag niet maakt zullen in de toekomst nauwelijks nog casussen inhoudelijk besproken kunnen worden vanwege gebrek aan tijd en focus. Het alternatief om meer uren ter beschikking stellen, lijkt niet erg kansrijk met de bezuinigingen die aangekondigd zijn. Een scherpe selectie voorkomt ook dat de wachtlijsten (een zeer onwenselijk verschijnsel bij huiselijk geweldzaken) voor snelle en integrale interventies verder oplopen. Vaak worden in een overleg eerst de nieuwe casussen (uitgebreider) besproken en daarna volgen de zogenaamde rappelzaken. Met deze aanpak is niets mis, de nieuwe zaken krijgen de meeste aandacht en rappelzaken kunnen vaak snel afgedaan worden. Het is zelfs de vraag of dat altijd in een fysiek overleg moet gebeuren. Voor rappelzaken zou ook prima gebruik gemaakt kunnen worden van een 'virtueel' casusoverleg, dat bijvoorbeeld via GCOS gevoerd kan worden. GCOS is en blijft daarmee de databron die automatisch up-to-date gehouden wordt. De meest actuele gegevens zijn voor iedere betrokkene direct zichtbaar en hoeven dus niet meer in het casusoverleg behandeld te worden, specifieke ontwikkelingen daargelaten. Dit bespaart heel veel tijd in het casusoverleg.

Door het aantal casussen dat besproken wordt en de vaak beperkte hoeveelheid tijd die vanuit de moederorganisaties beschikbaar wordt gesteld, dient er een manier gevonden te worden om casussen te selecteren waarbij parallelle sporen bij elkaar gebracht worden in een interdisciplinaire aanpak. De problemen in sommige casussen zijn dermate veelzijdig en complex, dat op meerdere levensgebieden een samenhangende aanpak vereist is om tot effect te komen. Hiervoor is een vergroot mandaat vanuit de organisaties nodig en zal een casuscoördinator aangesteld moeten worden die de casus aanstuurt en monitort.

5.4 Monitoring van casussen / zicht op resultaten

Organisaties beschikken door deelname aan het casusoverleg over aanvullende informatie. Het zicht op casuïstiek kan hierdoor worden vergroot. Het uitvoerend werk wordt gedaan in deze deelnemende organisaties (schil 3). Daar worden ook de resultaten geboekt en dan zou daar ook verantwoording moeten worden afgelegd over de resultaten. In het plan van aanpak geeft immers elke deelnemer aan wat de eigen organisatie voor een cliënt gaat betekenen. Aangezien het geheel in de dienstverlening meer is dan de som der delen, zal een eindverantwoordelijke (casuscoördinator) het eindresultaat moeten bewaken.

Zoals de theorie al beschrijft bestaat een goed proces uit het stellen van doelen, het vaststellen van een werkwijze en het controleren ervan. Met enige uitbreiding kan hierop de PDCA-cyclus van toepassing verklaard worden. Hoe is die PDCA-cyclus in te brengen en hoe verhoudt die zich tot de schillen? We zien duidelijk dat in schil 1 (het casusoverleg) het primaire proces plaatsvindt. Hier vindt de uitvoering van de dienstverlening plaats die gericht is op de cliënt. Schil 2 (Veiligheidshuis) zorgt voor de facilitering van dat casusoverleg. Deze twee schillen samen kunnen we benoemen als interne context. Daarin zijn idealiter twee regievoerders te herkennen. Het SHG als procescoördinator van de casussen binnen het casusoverleg en de manager van het Veiligheidshuis als regievoerder over alle casusoverleggen en in dienst van de stuurgroep. Dan komen we bij de externe context. Daarin bevinden zich de moederorganisaties en in die organisaties wordt de dienstverlening vanuit de eigen maatschappelijke opdracht uitgevoerd. Zij zorgen voor structuur en ondersteuning van hun afgevaardigden in schil 1 ten dienste van hun eigen doelen, hun eigen nut. Daaromheen bevinden zich organisaties en instanties zoals gemeenten, brancheorganisaties en landelijke platforms die zowel direct als indirect invloed uitoefenen op schil 3, schil 2 en schil 1. Deze regievoerders van de externe context kunnen we in een nieuwe schil 4 plaatsen, omdat ze zelf niet in persoon aan tafel zitten of met de uitvoering belast zijn. Deze externe regievoerders worden zowel bevorderend als belemmerend ervaren door de deelnemers van het casusoverleg. Deze regisseurs dienen continu met elkaar in contact te staan, om snel te kunnen bijstellen en de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid te bewaken.

De vraag wie de baas is VAN het netwerk kan kort en bondig beantwoord worden: de centrumgemeenten. Ook de vraag wie de baas is IN het netwerk kan kort en bondig beantwoord worden, namelijk: het Veiligheidshuis. Door deze twee 'bazen' (regisseurs) bij elkaar te brengen ontstaat uitwisseling van stuur- en uitvoeringsgegevens. Daarvoor dienen ze exact en helder vast te leggen wie welke gegevens oplevert. Als SHG ook de rol van 'baas' over de casussen huiselijk geweld voor haar rekening neemt, is de regierol op alle drie niveaus ingevuld. Niet voor niets vraagt Rovers zich af "waar, wat, door wie welke resultaten worden geboekt". Eenduidigheid van regie kan deze vaagheid oplossen.

Volgens het principe van '*The moment of truth*' (Normann, 1998, p.16) ligt het belangrijkste moment in een dienstverlenende organisatie in het contact met de cliënt. Als we dat vertalen naar het casusoverleg dan komen we uit bij de moederorganisaties die hiervoor eindverantwoordelijkheid dragen. Zij staan immers in direct contact met de ontvanger van de dienst. Als de totale dienst niet voldoet, dan kan men teruggaan naar de medeverantwoordelijken. Bijvoorbeeld als de netwerkregie of procesregie hapert, dan kan de moederorganisatie met die partijen in gesprek gaan. Net zoals cliënten in een dienstverleningsconcept bepalen of de kwaliteit voldoende was, kunnen hiervoor anderen

ingeschakeld worden. Politie, omgeving, zorg- en onderwijsinstellingen kunnen ingeschakeld worden om te bepalen en te evalueren of het 'moment van de waarheid' geslaagd is. Maar iedere deelnemer doet dit vanuit een eigen verantwoordelijkheid over het eigen deel van het plan van aanpak. De eigen rol moet hierin feitelijk (!) kunnen worden aangetoond. Het leidt er ook toe dat meer dwarsverbanden worden gemaakt binnen het gezin en met andere casusoverleggen. Men dient immers bij het opstellen van een plan van aanpak te denken "met het eind voor ogen" (Covey, 1999, p. 80). Nu bestaat het beeld dat de moederorganisaties weinig zicht hebben op de resultaten, dat dit ook niet in de structuur en werkwijze is ingebakken, dat ze er geen tijd voor hebben en dat ze er ook niet echt in geïnteresseerd zijn.

5.5 Privacy

Voor veel deelnemers in het casusoverleg is privacy een abstract en ongrijpbaar verschijnsel, waarvan men aanneemt dat het geregeld is. In de praktijk blijkt het omgaan met privacygegevens niet zo sluitend te zijn geregeld als men aanneemt. Dit heeft enkele keren geleid tot zichtbare frustraties, irritaties en onzekerheid. In een enkel geval leek het te leiden tot gewetensnood bij een deelnemer, die in het nagesprek te horen kreeg hoe men diende te handelen en in het overleg er duidelijk ver buiten was getreden. In alle casusoverleggen horen we dat nieuwe protocollen op komst en in ontwikkeling zijn, en dat men zich het beste kan gedragen volgens de regel *'bespreek wat je wilt, maar leg niets vast in het systeem'*. Deze regel zorgt echter niet voor de gewenste helderheid. Professionals uit de zorgorganisaties hebben te maken met het beroepsgeheim en volgen een ethische code, die hen verbiedt vrijelijk privacygegevens te delen met anderen wanneer de cliënt hiervan niet tijdig op de hoogte is gesteld of dat om zijn toestemming is gevraagd. Momenteel worden de meeste casussen besproken zonder dat dit bekend is bij de cliënten. Men kan zich hierbij afvragen of cliënten niet onnodig en ongewild beschadigd worden door deze aanpak. Soms wordt namelijk pas later duidelijk of meldingen terecht zijn gedaan. Deelnemers aan het casusoverleg worstelen daardoor met hun eigen rol en inbreng in het casusoverleg. Dit is herkenbaar in elk Veiligheidshuis en is niet alleen organisatieafhankelijk, maar ook persoonsafhankelijk. Vooral bij de vertegenwoordigers van GGZ zien we dat men persoonlijke waarden en normen stelt boven papieren normen. Dit leidt tot inconsistent gedrag vanuit een en dezelfde organisatie die door meerdere personen vertegenwoordigd wordt, zelfs in vervangingssituaties. Daardoor wordt GGZ in één van de Veiligheidshuizen gezien als een organisatie die alleen informatie komt halen en zelf nauwelijks informatie inbrengt. Daarmee komt de positie van de GGZ in het casusoverleg in het geding.

Gezien deze knelpunten is het niet verwonderlijk dat privacy het minst van invloed is op de procesgerichte casusoverleggen en des te meer op de inhoudelijke overleggen. Convenanten rond samenwerking en privacy zijn een taak van de Veiligheidshuizen. Overigens zijn deze documenten doorgaans opgesteld en ondertekend (voor zover de onderzoekers hebben kunnen nagaan). De operationalisering van die convenanten blijkt echter een lastige klus. Het blijft per casus vaak onduidelijk welke informatie er wel en niet mag worden uitgewisseld en gearhiveerd. Het wachten is op landelijke documenten vanuit het 'Programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen' (ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011a), waarin duidelijke regelingen staan opgenomen die de goedkeuring hebben van de brancheorganisaties.

Er kan niet worden uitgesloten dat GCOS (als de privacy van cliënten gewaarborgd is) leidt tot meer, meer recente en snellere informatie en tot informatiereacties op elkaar door directe toegang tot het systeem. Bovendien wordt informatie bij elkaar gebracht op de drie sporen: dader, slachtoffer en kind.

5.6 Voorbereiding van deelnemers / tijdgebrek

Het is opvallend dat in ieder Veiligheidshuis deelnemers opmerken, dat tijdgebrek een probleem vormt voor hun werkzaamheden in het casusoverleg. De opmerking geldt voor alle organisaties en op meerdere niveaus. De hoeveelheid casussen zou te groot zijn in relatie tot de tijd die men er van de eigen organisatie voor krijgt. Los van de persoonlijke voorkeur om vaak meer tijd te besteden aan een inhoudelijke bespreking van de casussen, merkt men op dat de voorbereiding en nazorg meer tijd kosten dan begroot is. Het tijdgebrek heeft betrekking op: het feit dat collega's in de eigen organisatie niet altijd de afgesproken acties op korte termijn kunnen uitvoeren; er (meer) vooroverleg nodig is met collega's; en dat niet iedereen even gemakkelijk te bereiken is. In de urentoekenning door de organisatie lijkt men deze versturende factoren niet mee te nemen, maar helaas ook niet aan te pakken om efficiënter te werken in de eigen organisatie.

Het tijdgebrek leidt ertoe dat een groot aantal casussen wordt doorgeschoven zonder inhoudelijk te zijn besproken. Het aantal malen dat men er niet in geslaagd is contact te leggen met een collega of een cliënt is aanzienlijk en dit belemmert de voortgang in deze casussen in hoge mate.

5.7 Outreachend werken en doorzettingsmacht / rollen deelnemers

In het onderzoek zien we in alle Veiligheidshuizen deelnemers, die handelen op basis van niet vastgelegde rollen en dat leidt soms tot verwarring. Moederorganisaties dienen duidelijk aan te geven hoe zij vertegenwoordigd willen worden, wat ze komen brengen en wat ze willen halen uit het overleg. Deelnemers handelen nu vaak op eigen kompas en doen dat naar eer en geweten, maar soms wordt een verzoek van een collega of andere deelnemer, waarvan wij betwijfelen of het niet gewoon tot de werkzaamheden behoort, geweigerd. Dergelijke reacties, die we overigens weinig geobserveerd hebben, bleven vervolgens ook ongemoeid. Dit kan duiden op een laag onderling aanspreekgedrag. Het is een typisch trekje van professionals: we mogen elkaar niet bekritisieren, opmerkingen moeten van de leiding komen. "Professionals hebben vaak geen impliciete of expliciete regels ontwikkeld om collega's die de kantjes ervan af lopen uit hun midden te verwijderen" (Weggeman, 1996, p. 47). Hier ligt een taak voor de voorzitter. We hebben niet één keer gezien dat een voorzitter een deelnemer corrigeerde of aansprak op een gebrekkige voorbereiding en daar was soms wel aanleiding toe. 'Tijdgebrek' is binnen de overleggen een geaccepteerd argument waar niet op wordt doorgevraagd. Men geeft ter verklaring aan dat deze voorwaarde zelden toereikend is ingevuld door de moederorganisatie.

De deelnemers waarderen het casusoverleg en wijzen op positieve aspecten, zoals korte communicatielijnen, toegenomen kennisdeling, het bereiken van consensus, en het onderlinge vertrouwen dat tussen de deelnemers is ontstaan. Er is een grote mate van gelijkwaardigheid tussen de deelnemers aan tafel. Of men lid is van het kernteam of vertegenwoordiger van een zorginstelling die niet altijd aanwezig is: iedereen wordt gehoord. Niettemin wordt, naast enkele initiatieven, een enigszins 'reactieve' opstelling van de deelnemers in het casusoverlegesignaleerd. De deelnemers reageren op elkaar en op de voorzitter. Soms is er zelfs enige gelatenheid waar te nemen. De rolonduidelijkheid bij de deelnemers lijkt hier een verklaring voor te geven. De deelnemers zien graag meer steun binnen hun moederorganisaties voor het werk dat zij verrichten rondom het casusoverleg, maar ondernemen daar zelf geen actie in. De doorzettingsmacht van de deelnemers binnen hun eigen organisaties lijkt voor deze steun van belang te zijn. Collega's en leidinggevenden

zouden mogen worden aangesproken op de ondersteuning van de werkzaamheden rond het casusoverleg. Dit lijkt voor de meeste deelnemers een brug te ver.

De betrokkenheid, kwetsbare opstelling, de wil en vermogen tot reflecteren dan wel leren bij de deelnemers is groot. Er wordt ook een groot beroep op hen gedaan met alle veranderingen en invloeden van buitenaf. Deelnemers lijken nauwelijks greep te hebben op hun eigen casusoverleg. Die rek is er een keer uit en als dat punt bereikt is, is de kern van het Veiligheidshuis in gevaar: de professionals.

Er zijn enkele partijen die een belangrijke en beslissende rol spelen in het casusoverleg. Het OM is belangrijk als autoriteit en voor de dwangbevoegdheid, maar ook voor acties zoals de TOM-zitting, de ZSM-afdoening, taakstraffen en gedragstrainingen. De politie is eveneens een belangrijke deelnemer die als onmisbaar beschreven mag worden. De politieorganisatie is 'hoofdleverancier' van casussen en acute cliëntinformatie in het algemeen. Zij legt de basis voor vrijwel alle casussen. De documentalist is belangrijk om gegevens te verzamelen, te ordenen en te verspreiden.

5.8 Snelle aanpak

In dit onderzoek wordt het belang van een outreachende aanpak onderstreept. Maatschappelijk werkers (van het SHG of het Algemeen Maatschappelijk Werk) zijn veelal de eerste aanwezige professionals om gezinsleden tot acceptatie van hulp te verleiden. Na een eerste (telefonisch) contact door het SHG, wordt doorgaans een hulpaanbod gedaan door een maatschappelijk werker die het gezin bezoekt. Dit gebeurt met wisselend succes. We constateren op basis van de besproken casussen dat er vaak enige tijd overheen gaat voordat dit contact tot stand komt. Het *open window*, direct na het incident dat tot agendering in het casusoverleg heeft geleid, kan hierdoor niet altijd worden benut. De beperkte frequentie van overleg maakt dat men voor snel contact afhankelijk is van de slagkracht van de professional die de casus behandelt. Het valt op dat alleen in Veiligheidshuis D het snel doordringen tot een gezin (c.q. het zo snel mogelijk leggen van contact) systematisch bovengeschied is gemaakt aan de afweging welke organisatie een gezin gaat benaderen. Het doet er niet zozeer toe wie als eerste contact legt, als het maar gebeurt en zo snel mogelijk. In de andere Veiligheidshuizen wordt ook geprobeerd contact snel tot stand te brengen, maar hier staat de zorgvraag van de cliënt (en daardoor de koppeling aan een type organisatie) meer voorop. Als hij (of zij) niet wil, dan ziet de medewerker die contact heeft gelegd soms af van verdere bemoeienis of gaat belangrijke interventietijd verloren³².

Ten slotte kan de vraag gesteld worden of de maatschappelijk werkers die nu het eerste contact leggen, altijd voldoende geëquipeerd zijn om tot een gezin door te kunnen dringen.

In dit kader willen we ook wijzen op de recente ontwikkelingen waarbij de wijkagent een steeds belangrijkere en actievere rol gaat spelen.

³² De werkwijze met dagelijks casusoverleg in Veiligheidshuis D maakt meer snelheid mogelijk. Maar hier bovenop werken de organisaties ook nog eens aanvullend: als deelnemer A geen tijd heeft om te bellen, dan neemt deelnemer B van een andere organisatie het leggen van contact op zich.

5.9 Informatiemanagement (input- / outputcriteria)

De informatievoorziening staat in onderzoeken met stip bovenaan als meest geconstateerde knelpunt binnen de Veiligheidshuizen (Rovers, 2011). Het hangt nauw samen met voorgaande speerpunt 'privacy', maar vormt ook een speerpunt op zich.

Informatiemanagement betreft het verzamelen, beheren, veredelen en het beschikbaar stellen / delen van gegevens. Dit is de taak van bureau documentatie, de documentalist / filteraar (Veiligheidshuizen hanteren afwijkende termen voor de afdeling en functionaris die gericht zijn op de informatiehuishouding). Grote verschillen in taken en bevoegdheden zijn geconstateerd. Zo mag de documentalist in Veiligheidshuis B de ontvangen meldingen 'slechts' inplakken in PIX, maar wordt in Veiligheidshuis C verwacht dat bureau documentatie in nauw overleg met het SHG onder andere de agenda opstelt, de notulen maakt en contacten onderhoudt met de deelnemers buiten het casusoverleg. In Veiligheidshuis A zien we dat de filteraars informatie aanvullen, codes aanpassen als dat nodig is en de eigen politieorganisatie van informatie voorziet. Daarmee vervullen ze niet alleen de functie van filteraar, maar voorzien ze ook het netwerk van informatie. Dit mag gerust een best practice genoemd worden. De politie is hofleverancier van informatie (in de geïntegreerde overleggen gold dat ook voor het OM). De zorginstellingen vullen deze informatie vanuit hun eigen organisaties aan.

Kortom, de verschillen in taken en werkwijze zijn groot in het kernproces, te weten het beheren van de informatievoorziening in het Veiligheidshuis. Informatie is voor (casusoverleg in de) Veiligheidshuizen de concrete invulling van de opgezette structuur, de brandstof van het netwerk. De verantwoordelijkheid voor het informatiemanagement van het gehele netwerk ligt bij het Veiligheidshuis, die als netwerkmanager moet optreden. Dit betekent dat (actuele) gegevens tijdig, correct en volledig worden aangeleverd ter ondersteuning van de beeld- en besluitvorming in het casusoverleg. Zonder betrouwbare informatie kan een casusoverleg niet functioneren.

De informatiestroom kan worden ingedeeld in drie fasen: input (wat komt binnen in het casusoverleg), throughput (wat wordt gedeeld binnen het casusoverleg) en output (wat verlaat het casusoverleg).

- *Input*: alleen in het vooronderzoek in Eindhoven werd een stappenplan aangetroffen met vereisten waaraan de informatie moet voldoen voor inbreng in het casusoverleg. Een dergelijk document hebben we bij andere casusoverleggen niet aangetroffen.
- *Throughput*: geconstateerd is dat dit leidt tot incomplete casussen, de nodige aanvullingen achteraf en zelfs uitstel van behandeling. Dit komt de effectiviteit van het overleg niet ten goede, want besluiten worden daardoor uitgesteld, terwijl doorgaans snelheid geboden is.
- *Output*: de documentaristen merken op dat PIX een managementsysteem is dat geen outputresultaten genereert. In Veiligheidshuis D lukt het wel om, weliswaar met moeite, managementrapportages uit het systeem te halen. Hier ligt een kans in het kader van effectiviteit: het monitoren van casussen en feedback geven over de bereikte resultaten.

In een goed functionerend informatiesysteem is informatie minder deelnemer- en organisatie-afhankelijk: het systeem bevat alle informatie en dus kan elke casus door iedereen gevolgd worden in het systeem. Veiligheidshuis D hanteert deze aanpak en deze lijkt succesvol.

Wanneer het systeem een casus volgt kan ook de koppeling tussen straf en zorg beter geregeld worden. Wat men in het strafoverleg heeft afgesproken, is voor het zorgoverleg zichtbaar en andersom. De fysieke scheiding van straf en zorg hoeft daarmee niet zo problematisch te zijn als nu vaak wordt gedacht.

5.10 De koppeling straf-zorg

Dit onderzoek is gericht op de casusoverleggen huiselijk geweld zorg. De justitiële casusoverleggen, voor zover deze operationeel zijn in de Veiligheidshuizen, zijn niet geobserveerd of betrokken. Ondanks deze beperking wijzen de bevindingen in dit onderzoek op het belang van een goede afstemming tussen beide typen overleg, straf (ZSM) en zorg.

In Veiligheidshuis D lijkt met de introductie van de nieuwe werkwijze de verbinding tussen straf en zorg geregeld te zijn. Antwoorden op vragen zoals: *'Wanneer dient een casus te worden doorgezet naar het justitiële casusoverleg?'* of *'In welke gevallen is bespreking in beide overleggen nodig?'*, zijn nog niet helder en ook nog niet vastgelegd. Dit betekent niet dat in de praktijk de koppeling niet wordt gemaakt. In de meeste gevallen gebeurt dit wel, doordat in beide overleggen deels dezelfde deelnemers zitting hebben. De verbinding tussen beide overleggen is daardoor volledig afhankelijk van persoonlijke beslissingen en niet controleerbaar. Bij het jongste Veiligheidshuis (Veiligheidshuis B) is een functionele koppeling ten tijde van dit onderzoek nog grotendeels afwezig. Dit roept de vraag op wat het standpunt van de moederorganisaties is. Aangezien het juist deze koppeling is die een veiligheidshuis onderscheidend maakt, zou je felle reacties verwachten van de deelnemende organisaties als de strafpartijen zich terugtrekken. Omdat het onderzoek zich niet richtte op de relatie tussen organisaties in schil 3, doen we hier geen uitspraak over, maar we kunnen ons voorstellen dat in een persoonsgerichte en gebiedsgerichte integrale aanpak (waar het Veiligheidshuis voor staat) een dergelijke koppeling (of de afwezigheid ervan) niet onopgemerkt kan blijven.

Naast de gebrekkige koppeling tussen beide overleggen is het ontbreken van expertise over inzet van dwang- en drangmogelijkheden in het zorgoverleg opvallend. We observeren in de casusoverleggen relatief vaak dat er bij de bespreking (nog) weinig duidelijkheid bestaat over de mogelijkheden van inzet van dwang- en drangmiddelen, zowel justitieel als bestuurlijk (van huisverbod en melden bij AMK tot aan het doen van aangiften). Doordat het OM steeds vaker niet vertegenwoordigd is in het zorgoverleg, betekent dit dat deelnemers niet alleen de expertise (kennis, autoriteit en proces) van het OM op dit vlak missen, maar het draagt er ook toe bij dat zorgorganisaties zich onmachtig tonen in de casussen waarin ze aangeven dat *'alles al geprobeerd is'*. De vraag is of dit werkelijk zo is. Geen van de deelnemers in het zorgoverleg heeft de expliciete taak om de weging van justitiële mogelijkheden in het casusoverleg in te brengen. En dit terwijl expertise hiervoor vaak wel (tenminste ten dele) in het casusoverleg aanwezig is. Zo was in Veiligheidshuis B een ruime politievertegenwoordiging aanwezig in het casusoverleg, maar weinig inbreng over aangiften, eerdere strafzaken of justitiële mogelijkheden. De informatie was wel aanwezig, maar de taak deze in te brengen was niet belegd. Deelnemers van de reclassering hebben doorgaans ook kennis over justitiële mogelijkheden, maar brengen dit eveneens slechts beperkt in.

In Veiligheidshuis C wordt de oplossing voor dit knelpunt gezocht in het opzetten van een nieuwe afhandelingswijze, waarin de koppeling zorg-justitie juist heel sterk is. Dit laat onverlet dat het reguliere casusoverleg zorg met hetzelfde knelpunt blijft zitten. Ook in het reguliere casusoverleg dient een minimale expertise op het gebied van dwang- en drangmiddelen aanwezig te zijn. Bovendien bestaat de indruk bij de onderzoekers, dat de zorginstellingen niet altijd alle hun ter beschikking staande middelen inzetten.

We zien dat de Veiligheidshuizen zich in de doorontwikkeling van het thema huiselijk geweld willen focussen op een selectie van complexe zaken. Doordat het OM slechts in beperkte mate fysiek wil aanschuiven bij overleggen (zeker in perifere Veiligheidshuizen), dient bij de bespreking van de 'standaard' casussen in het zorgoverleg de inzet van dwangmiddelen

datum 25 oktober 2012
Henk Hulsen,
Robin Christiaan van
Halderen,
Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 92 van 124

onderdeel van het plan van aanpak te worden. De aanwezigheid van justitiële kennis en koppeling met het strafoverleg dient hiervoor te worden gewaarborgd. Dat brengt ons tot de volgende cruciale vraag: “Wie bepaalt of het OM komt en wanneer?”

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag beantwoord. Om tot beantwoording van die centrale vraag te komen zijn deelvragen geformuleerd die gezamenlijk tot dat antwoord hebben geleid. De deelvragen zijn niet expliciet als structureringsprincipe in dit rapport opgenomen, omdat de speerpunten die de Veiligheidshuizen zelf hebben ingebracht leidend zijn geweest. De empirische data zijn dan ook ondergebracht bij de speerpunten die de organisaties zelf hebben geformuleerd om aan te sluiten bij hun beleavingswereld. Omdat in dit hoofdstuk verbanden worden gelegd zullen de eerder gehanteerde speerpunten (de paragraaftitels in hoofdstuk 5) waar nodig uitgebreid of samengevoegd worden tot een (nieuw) samenhangend thema.

Soms werd (naar de mening van de onderzoekers) belangrijke data gevonden die buiten de reikwijdte van de onderzoeksopdracht viel. Voor dat doel is een extra hoofdstuk (hoofdstuk 7) toegevoegd, om de gevonden gegevens en indrukken niet verloren te laten gaan. Vaak gaat het om opgedane indrukken of gehoorde argumenten, maar hebben we geen gelegenheid gehad ze nauwgezet te onderbouwen. Het gaat nooit om één enkele persoonlijke opmerking, maar om opmerkingen die met enige regelmaat verspreid zijn waargenomen. Voor ons belangrijk genoeg om ze op te nemen.

Het schillenmodel zal in de conclusies en aanbevelingen als rode draad ingezet worden omdat het als basis heeft gediend in het onderzoek. Het schillenmodel zelf zal in hoofdstuk 6 en 7 ter sprake komen omdat sprake is van ontwikkeling van het model.

Eerst zal antwoord worden gegeven op de centrale vraag en daarna zullen de belangrijkste elementen uit de conclusie en aanbeveling worden behandeld.

6.1 Hoofdconclusie

Het casusoverleg huiselijk geweld draagt volgens de deelnemers van het casusoverleg bij aan het behalen van de doelstellingen van de Veiligheidshuizen, maar hoewel er alle aandacht voor is, is het meten van de effectiviteit van het casusoverleg huiselijk geweld nog nauwelijks ontwikkeld. De deelnemers hebben daarbij uitgesproken last van een turbulente omgeving die hun werken bemoeilijkt. Bovendien is de procesbeheersing (PDCA) binnen het netwerk zelf nog onvoldoende ontwikkeld en lijken de netwerkpartners niet in staat om resultaten te tonen die in het kader van het Veiligheidshuis tot stand gekomen zijn. Zij zien het casusoverleg van het Veiligheidshuis onvoldoende als een stukje van hun eigen organisatie en processen. Samenvattend kan gezegd worden dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de vorm van regierollen niet altijd duidelijk zijn belegd!

Als antwoord op de centrale vraag kan een opsomming gegeven worden van de bevorderende en de belemmerende factoren in het casusoverleg huiselijk geweld in de onderzochte Brabantse Veiligheidshuizen.

Bevorderende factoren:

- De ondersteuning door het Veiligheidshuis en de bijdrage van de manager aan het casusoverleg is evident. De facilitering is zondermeer adequaat.

- De besluitvorming zorgt voor een groot draagvlak en betrokkenheid bij de deelnemers. Als aandachtspunt geldt het (standaard) streven naar consensus. Een kritisch tegengeluid kan voor betere resultaten zorgen.
- De rol van de voorzitter lijkt van grote betekenis voor de openheid, de doelgerichtheid en het tempo in het casusoverleg. Een soepel lopend casusoverleg met tevredenheid bij de deelnemers kent ook een goede voorzitter. De voorzitter initieert, vat samen, stelt besluiten voor, vraagt door en speelt advocaat van de duivel als dat nodig is.
- Een netwerkende rol door de politiemedewerkers zorgt voor een betere informatievoorziening en terugkoppeling tussen de politieorganisatie en het casusoverleg.
- Een uitgeschreven taken- en rollenbeschrijving, werkwijze, rapportage van resultaten en casusverantwoordelijke leidt tot aantoonbare helderheid voor de deelnemers en oplevering van data over resultaten.
- Een SHG, wat zich opstelt als coördinator en deskundigheidsinstelling, trekt op natuurlijke wijze de regierol over het casusoverleg naar zich toe en legt daarmee automatisch een relatie naar de centrumgemeente als externe regievoerder.
- Het casusoverleg kent gedreven deelnemers die cliëntgericht en betrokken acteren. Het ontbreekt hen helaas vaak aan kennis en mogelijkheden van andere organisaties om gezamenlijk een inhoudelijk plan op te stellen.
- Het ontstaan van een apart interdisciplinair overleg voor complexe casussen naast de reguliere casussen is een verrijking in het dienstenaanbod voor de cliënten.
- In vrijwel alle strategische documenten wordt melding gemaakt van het instellen van een uniforme regionale werkwijze en een adequate inrichting van de ondersteuning van de werkprocessen. Hiermee wordt de bestuurlijke basis gelegd voor de schaalvergroting waarmee de Veiligheidshuizen in Brabant te maken hebben.

Belemmerende factoren:

- Het rendement van het netwerk zou meer moeten zijn dan dat van de partners apart. Dat rendement is niet aan te tonen, want het lijkt alsof de moederorganisaties doen alsof het netwerk niet van hen is, terwijl het in praktijk slechts een tussenstapje is van het eigen primaire proces. Hierdoor nemen moederorganisaties een cruciale positie in bij het slagen of falen van het netwerk. Het netwerk zijn zij immers zelf!
- De centrumgemeenten en landelijke Platforms zorgen met hun bemoeienis, maar ook door het moeizame leveren van formats, voorbeelddocumenten en –protocollen, niet alleen voor ondersteuning maar ook voor verstoring.
- Door het vertrek van het OM heeft bij een aantal deelnemers het vertrouwen in het OM en het Veiligheidshuis schade opgelopen. De nieuwe rol en positie van het OM biedt echter ook kansen.
- Onduidelijke doelen of zelfs het ontbreken van SMART-doelen op het niveau van casusoverleg. Ze ontbreken in kwantitatieve zin voor het casusoverleg maar ook in kwalitatieve zin voor de casus sec.
- De informatievoorziening vormt het hart- en vaatstelsel van het casusoverleg, maar helaas zijn selectiecriteria, inputvereisten, afspraakregistratie nog onvoldoende beschreven en bekend om de volledige potentie ervan te benutten.
- Het ontbreken van een heldere integrale systeemgerichte aanpak in de vorm van een regelkring tussen het justitiële proces en de zorgprocessen, maar ook tussen zorgprocessen onderling, zet processen in gang zonder ze formeel af te sluiten (= te meten).
- De ondersteuning door de moederorganisaties baart zorgen doordat in een meerderheid van de zorgorganisaties een gebrek aan tijd voor de deelnemers aan het casusoverleg

gemeld wordt, die niet toereikend is voor de nog altijd toenemende caseload. Tijdgebrek nodigt ook niet uit tot een reflexieve houding bij de deelnemers, terwijl die behoefte er zeker is.

- Hoewel er privacy-convenanten gesloten zijn, bestaat op uitvoeringsniveau nog steeds grote onzekerheid en onduidelijkheid over hoe te handelen inzake cliëntgegevens.

6.2 Hoofdaanbeveling

De volgende basisfactoren leiden tot meer effectiviteit van het casusoverleg: de casusoverleggen moeten met gesloten PDCA-cyclus worden uitgevoerd; de netwerkpartners dienen hun verantwoordelijkheid te nemen en verantwoording af te leggen over hun inspanningen en resultaten voor het netwerk; en tot slot is het cruciaal dat de overheid, de (centrum)gemeenten in het bijzonder, met langetermijnbeleid komt en de Veiligheidshuizen duidelijkheid en zekerheid geeft. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten bij de respectievelijke regievoerders belegd worden: casusregie bij casuscoördinator; casusoverlegregie bij SHG; interne netwerkregie bij de manager van het Veiligheidshuis; en de externe netwerkregie bij de centrumgemeente.

6.3 Doelen en resultaten

We constateren dat doelstellingen en resultaten niet 'leven' binnen het casusoverleg (schil 1), maar dat ook de moederorganisaties (schil 3) niet vragen om uitwerkingen of metingen ervan. De leiding en de uitvoerenden voelen het gemis niet.

Het expliciet formuleren van doelstellingen en verwachtingen van het casusoverleg is van invloed op de effectiviteit van het casusoverleg. Begripsverduidelijking is een belangrijke voorwaarde om over een gezamenlijke en gedeelde taal voor de deelnemers te beschikken. Heldere, concrete en meetbare doelstellingen dragen bij aan het managen van die verwachtingen. Zij sturen en kaderen bovendien de voorbereidingen van de deelnemers. Door het ontbreken van meetresultaten ontstaat onvoldoende resultaatgerichte bewustwording bij deelnemers en organisaties. Maar het omgekeerde is ook het geval: door een onvoldoende bewustzijn van resultaatgerichtheid ontbreekt het aan meetresultaten.

Het doel van het Veiligheidshuis is simpel: het levert een netwerkfunctie voor andere partijen dan zichzelf. Het werk moet gedaan worden door de moederorganisaties en de eigen organisatiedoelstelling verandert niet door aan een netwerk deel te nemen. Daarom moeten moederorganisaties verantwoording afleggen over de inspanningen en resultaten in het netwerk en door hun eigen organisaties die behaald zijn ten dienste van het netwerk.

Het tactisch management (middenkader van schil 2 en schil 3) dient te zorgen voor concreet operationeel beleid op jaarbasis, zodat duidelijkheid bestaat bij de deelnemers die men afvaardigt naar het casusoverleg. De ketenmanager van het Veiligheidshuis (schil 2) is de aangewezen functionaris om SMART-doelen op te stellen voor het proces. De middenmanagers van de moederorganisaties (schil 3) blijven verantwoordelijk voor de inhoudelijke resultaten van hun eigen processen. Daarvoor dienen zij als onderdeel van de beleidscyclus jaarlijks resultaatverantwoording af te leggen aan het netwerk. Het Veiligheidshuis brengt de totale resultaten namens het netwerk naar buiten. Voor de centrumgemeenten ligt een belangrijke taak om regie te voeren en toezicht te houden.

Sturing en controle op output en outcome dient in de standaardprocedure van de stuurgroepen opgenomen te worden.

6.4 Gesloten regelkring

In vervolg op het speerpunt doelen waarin de inhoud aanbod komt, wordt nu ingegaan op de procesbeheersing in het casusoverleg. In een casusoverleg worden vele casussen besproken zonder dat deelnemers precies weten wat het resultaat is van hun bespreking. De stuurgroep ziet het niet, de moederorganisaties verwijzen naar het Veiligheidshuis, en de deelnemers zelf weten het vaak ook niet. Deels is dit te wijten aan een gebrek aan tijd en mogelijkheden om casussen te blijven volgen. Maar de belangrijkste reden is dat men niet denkt en werkt in een gesloten 'Plan, Do, Check, Act'-systematiek (PDCA). Evaluatie dient een onlosmakelijke fase in de bedrijfsvoering te zijn. Zoals doelen nodig zijn om naartoe te werken, zo is een meet- en regelsystematiek vereist om te bepalen of en in welke mate men doel heeft getroffen. Het ontbreekt nu vaak aan nut en noodzaak bij de deelnemers (en moederorganisaties) om op deze manier te werken. Om effectief te zijn zal men moeten overgaan tot een PDCA-aanpak. Een PDCA-cyclus maakt dat men casussen kan volgen, meten en vervolgens processen kan bijstellen. De cyclus vormt een lerend onderdeel van een organisatie, wat verder gaat dan alleen meten of het doel bereikt is. De cyclus vormt ook een belangrijke bron van ervaringen van deelnemers en leersituaties.

Stel voor het casusoverleg huiselijk geweld een gesloten regelkring op, waarin het proces is vastgelegd maar waarin ook de rollen van de deelnemers zijn opgenomen. Als best practice kan geleerd worden van andere Veiligheidshuizen, zoals Veiligheidshuis D wat betreft de PDCA-aanpak, van de politierol in Veiligheidshuis A, en het format casusoverleg in Veiligheidshuis E.

6.5 Privacy

De effecten van ontbrekende privacyreglementen doen zich in vrijwel elk overleg gelden. Des te inhoudelijker het overleg, des te groter het gemis. Organisaties en deelnemers verkeren in onzekerheid over hetgeen gedeeld en geregistreerd mag worden, waardoor het casusoverleg niet optimaal voorzien wordt van informatie. Men wacht enerzijds op kaderdocumenten van de overheid en anderzijds is het nog nodig om de aanwezige convenanten te vertalen naar concrete richtlijnen³³. De rol van GCOS ten aanzien van privacy is cruciaal, maar de werking van GCOS valt of staat met een duidelijk onderliggend privacy-convenant en -regeling.

Gezamenlijk optreden van alle deelnemers is geboden, want privacy is te belangrijk om over te laten aan afzonderlijke Veiligheidshuizen of organisaties. Hier ligt een gezamenlijke taak en verantwoordelijkheid voor de overheid en de landelijke brancheorganisaties om met een voorbeelddocument te komen. Een speciale werkgroep onder leiding van de V-Zuid dient het voortouw te nemen voor de Veiligheidshuizen in Brabant. Het OM dient verantwoordelijkheid te nemen voor de privacy in het justitiële overleg.

6.6 Voorbereiding / tijdgebrek

Tijdgebrek is bij deelnemers de meest gehoorde belemmerende factor om het werk goed te kunnen doen in het casusoverleg. Vrijwel alle deelnemers klagen dat de hoeveelheid

³³ Inmiddels is een projectplan Samenwerken in Zorg en Veiligheid, met een nieuw juridisch kader, opgesteld en wordt gedragen door de gezamenlijke Brabantse Veiligheidshuizen.

beschikbare uren nauwelijks in verhouding staan tot de werkelijke tijd die geïnvesteerd wordt. Interne werkprocessen blijken niet te zijn ingericht voor het casusoverleg. Collega's blijken vaak een bron van irritatie en vertraging. Hier ligt een taak voor het management van de moederorganisaties om een passende structuur en cultuur te realiseren. Deelnemers gaven helaas aan dat ze door tijdgebrek niet of nauwelijks aan het ontwikkelen van de verbeterplannen zijn toegekomen.

Het management van moederorganisaties dient een casus te voorzien van een tijdvergoeding die overeenkomt met de tijdinvestering die een casus vraagt. Hiervoor kan men gebruikmaken van de eigen interne regels en normen. Men dient echter nadrukkelijk tijd in te ruimen voor netwerkhandelingen.

Er lijkt een relatie te bestaan tussen sterk voorzitterschap en soepele overleggen met tevreden deelnemers. Een goede technische voorzitter lijkt belangrijk voor een snel en soepel verlopend overleg. Deze bereidt zelf de casussen goed voor en ziet eveneens toe op de voorbereiding van de deelnemers. Het aanspreken van deelnemers die zich niet aan afspraken en regels houden maakt daar onderdeel van uit. Een goede professional is niet automatisch een goede voorzitter want dit vereist specifieke vaardigheden.

Gelet op de regierol die SHG in het overleg toegekend wordt, ligt het voor de hand om de voorzitter uit de SHG-organisatie te werven. Voorzitters hebben recht op scholing om hun taak goed te vervullen, zodat leiding gegeven kan worden aan het casusoverleg. Helderheid over de rol zorgt niet alleen voor duidelijkheid bij de voorzitter, maar ook bij de deelnemers.

6.7 Informatiehuishouding

Een goed functionerend informatiesysteem is een basisvoorwaarde waarmee efficiencywinst te behalen valt. In een goed functionerend informatiesysteem is informatie minder deelnemer- en organisatieafhankelijk. Acties en informatie van de Veiligheidshuizen naar de moederorganisaties kunnen verbeterd worden, zodat korte lijnen gelegd worden van het casusoverleg (schil 1) naar het werkveld (schil 3) en de cliënt.

Een 'goed' gevuld systeem bevat alle informatie die nodig is om iedere geregistreerde casus te volgen. Hiervoor ontbreekt het nu vaak aan afspraken ten aanzien van criteria rond: de selectie van casussen (selectiecriteria); het type informatie dat dient te worden ingebracht (inputcriteria); en de voorwaarden voor het monitoren van casuïstiek (volgcriteria zoals opgenomen in GCOS). Voor iedereen moet duidelijk zijn welke informatie ontbreekt. Een 'goed' gevuld informatiesysteem vormt de basis voor een deugdelijke aanpak van casuïstiek. Het is onder meer van invloed op het besluitvormingsproces in het casusoverleg, de koppeling tussen het straf- en zorgoverleg, en maakt een resultaten-genererend managementsysteem mogelijk. Elk overleg heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de eigen informatie. Het bieden van een adequate informatievoorziening en het management ervan is de primaire taak en collectieve verantwoordelijkheid van de Veiligheidshuizen (schil 2).

Deelnemers aan casusoverleggen dienen afspraken te maken over de zaken die wel en niet in het overleg besproken worden, met welke prioriteit en met welk doel. Casussen die niet besproken worden zoals rappelzaken, kunnen via GCOS virtueel afgehandeld worden onder regie van het SHG en bureau documentatie. Hierdoor zou men zich kunnen richten op de complexere casussen, waar vooral samenwerking kan bijdragen aan een sluitende aanpak.

Formuleer een lijst van selectie, input- en volgcriteria (effectiviteitsmatrix) die gericht zijn op de specifieke aanpak van huiselijk geweld en afgeleid zijn van de doelstellingen van het casusoverleg. Het bevordert het inzicht in de effecten van het handelen. Uniformeer dit kernproces van het casusoverleg door op regioschaal/provinciaal niveau van V-Zuid afspraken hierover te maken.

6.8 Verscheidenheid onder ketenpartners en regionalisering

De verscheidenheid die binnen de casusoverleggen huiselijk geweld is aangetroffen is groot. Hoewel het casusoverleg onder dezelfde ministeriele opdracht opereert, het vergelijkbare regio's betreft die zelfs nauw samenwerken, men dezelfde algemene doelen kent en vergelijkbare partners en middelen inzet, blijkt geen enkel casusoverleg hetzelfde. Zelfs organisaties die hetzelfde heten, werken in elk Veiligheidshuis anders. Hierdoor gaat veel tijd en energie verloren, omdat elk netwerk het wiel grotendeels opnieuw moet uitvinden. Bruikbare en vaak al in de praktijk geteste alternatieven zijn vaak simpelweg beschikbaar bij een ander Veiligheidshuis. In enkele Veiligheidshuizen wordt maatschappelijk werk als partner gemist en daarmee een belangrijke partner in de gezinsaanpak.

Deze situatie lijkt momenteel gekeerd te worden door de ingezette processen van regionalisering, schaalvergroting en uniformering van werkprocessen (waaronder het vaststellen van dezelfde selectiecriteria). Daarmee wordt ingezet op Veiligheidshuizen die sneller, meer samenhangend en goedkoper werken. Schaalvergroting en een bestuurlijke fusie lijken eerder het predicaat 'kans' te verdienen dan 'bedreiging'.

De Veiligheidshuizen moeten de overstap maken van een 'couleur locale' naar 'couleur regionale' of zelfs 'couleur provinciale'. Samen ontwikkelen, samen werken, samen verantwoordelijkheid nemen en samen verantwoording afleggen, biedt juist ruimte aan lokale Veiligheidshuizen. Een platform als V-Zuid kan hierin zijn waarde tonen.

6.9 Justitiële kennis in het casusoverleg

Politie en OM zijn partijen die een belangrijke en beslissende rol spelen in het casusoverleg. Met het vertrek van het OM missen zorginstellingen de justitiële kennis, ervaring en denkwijze. Werken in een gedwongen kader blijkt een wens te zijn van veel zorginstellingen. Zij vragen zich af hoe ze in contact kunnen blijven met het OM en hoe casussen ook in de toekomst juridisch gewogen kunnen worden. Het gemis van de expertise vanuit het OM gaat in het zorgoverleg huiselijk geweld samen met onduidelijkheid over wat te doen met de nog wél aanwezige expertise over dwang- en drangmiddelen. Er dient ten minste voldoende expertise aanwezig te zijn voor de weging van zowel straf als zorg. Het feit dat het OM niet aanzit, hoeft niet te betekenen dat deze expertise geheel ontbreekt. Nu wordt de inhoudelijke discussie vaak gevoerd als resultante van de aanwezige deelnemers. Wanneer bijvoorbeeld BJJZ niet aan tafel zit, is niet duidelijk wie het kindspoor dan voor zijn rekening zal nemen. De zorginstellingen kunnen meer doen dan wat ze nu laten zien op het gebied van justitiële kennis en ervaring. Met het vertrek van het OM dient gewaakt te worden voor een scenario waarin ook Reclassering Nederland zich terugtrekt in het kielzog van het OM.

GCOS zou voor het OM een nuttig systeem kunnen zijn om het zorgoverleg op de hoogte te stellen van informatie, die relevant is voor de bespreking van de casuïstiek en die met de ketenpartners mag worden gedeeld. Gezien de waardevolle bijdrage die het OM kan leveren aan het zorgoverleg, is het aan te bevelen met regelmaat aanwezig te zijn in het Veiligheidshuis om vragen van partners te beantwoorden. Het periodiek organiseren van spreekuren kan eventueel ook aan de behoefte tegemoetkomen. Naar verwachting zal het bijdragen aan de deskundigheidsbevordering van partners en het vergoten van de herkenbaarheid van de eigen organisatie. Aanvullend dient, om de koppeling tussen straf en zorg voldoende te waarborgen, een juridische weging van casussen in het zorgoverleg te worden belegd bij een of meerdere deelnemers (denk aan vertegenwoordigers van de reclassering of de politie). Faciliteer zo nodig bijscholing op het gebied van dwangmiddelen. Overweeg tevens het OM op afroep in te zetten (al dan niet via GCOS) en laat initiatief bij het zorgoverleg om zaken op te schalen naar het justitieel overleg.

Door V-Zuid dienen afspraken te worden gemaakt over de minimale en optimale bezetting van organisaties in het casusoverleg. Op dit niveau dienen ook afspraken te worden gemaakt met het OM inzake deelname, werkwijze en aanwezigheid. De landelijke partners dienen met position papers de basis te leveren voor uniformiteit. De Stuurgroep V-Zuid dient vervolgens over doorzettingmacht te beschikken om met de regionale netwerkpartners het beleid vorm te geven. Nationaal beleid (top-down) en de regionale operationalisering (bottom-up) moeten op elkaar afgestemd worden. Nationaal beleid zorgt voor kaders en regionale Veiligheidshuizen zorgen voor draagvlak en eigenheid.

6.10 De koppeling tussen straf en zorg

We zien dat er in de Veiligheidshuizen A, B en C niet duidelijk is afgesproken hoe casussen in het zorgoverleg zich verhouden tot casussen in het justitiële casusoverleg. De koppeling is vaak niet structureel geregeld via systemen en procedures. De deelnemers aan het casusoverleg hebben de gebrekkige koppeling tussen het justitiële overleg en het zorgoverleg weliswaar als een probleem benoemd, maar blijken er tegelijkertijd weinig vat op te hebben. Het 'overkomt' hen. De scheiding van straf en zorg is een kunstmatige scheiding want elke casus kent vaak beide dimensies.

We zien dat de organisaties weliswaar multidisciplinair, maar meestal niet interdisciplinair te werk gaan. In de casusoverleggen wordt een casus vaak bij één deelnemer of organisatie belegd. Soms zijn er parallelle plannen van aanpak voor verschillende soorten cliënten (de sporen: dader, slachtoffer, kind) tussen organisaties afgesproken of komt men pas in actie als een andere organisatie klaar is. Wanneer de afstemming tussen de verschillende plannen van aanpak beperkt is, valt de wijze van afhandeling te typeren als een mono- of multidisciplinaire aanpak. Een interdisciplinaire aanpak gaat uit van meerdere organisaties die tegelijkertijd actie ondernemen op alle drie de sporen en hun aanpak van begin af aan op elkaar afstemmen. Wij hebben in de observaties geen voorbeeld aangetroffen van een interdisciplinaire aanpak. Afgezien van de vraag of de deelnemers voldoende geëquipeerd zijn voor een dergelijke rol in het casusoverleg, is het aantal casussen momenteel veel te groot om dit ook voor alle casussen te kunnen doen. Overigens dient opgemerkt te worden dat in het veld gemakkelijk gesproken wordt over reguliere casussen en complexe casussen. Dit is een simplificatie van de werkelijkheid. We constateren dat de reguliere standaardzaken steeds complexer worden en dat eerder sprake is van een continuüm dan een dichotomie. We

constateren op basis van de besproken casussen dat er vaak enige tijd overheen gaat voordat het eerste contact tot stand komt. Dit eerste contact is nu vaak belegd bij het SHG, waardoor een capaciteitsprobleem ontstaat.

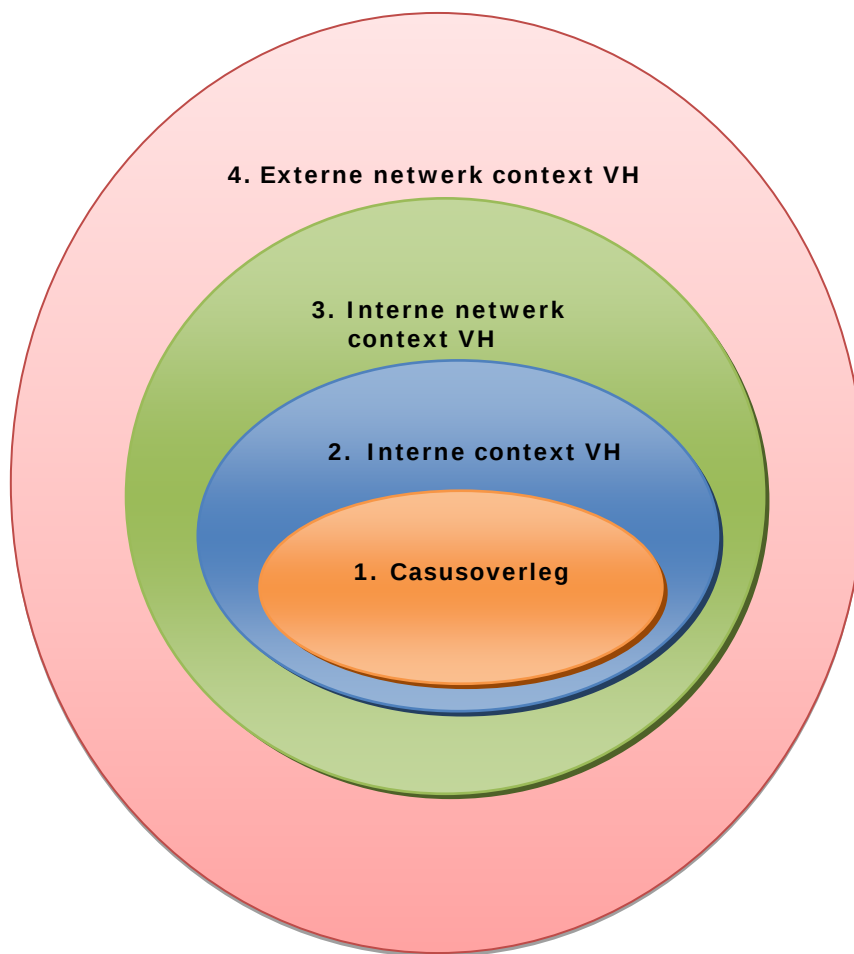
Geef in het zorgoverleg de snelheid van reactie het primaat boven het toedelen van een casus aan één van de deelnemende organisaties. Benadruk en bewaak vanuit het casusoverleg het goed equiperen van de professionals die het eerste contact leggen en leg dit vast in een rolbeschrijving. Werk criteria uit voor het type casussen die parallelle sporen vereisen en sluit de bespreking van deze casussen af met een interdisciplinaire aanpak in een plan van aanpak.

6.11 Invloeden van de omgeving

In dit onderzoek is gewerkt met een schillenmodel (zie *paragraaf 2.3*). Als we de bevindingen beschouwen vanuit het perspectief van de schillen dan is de volgende conclusie te trekken: schil 1 kan niet optimaal functioneren door verstorende invloeden van politiek en bestuur en beperkingen die de deelnemers van de moederorganisaties ondervinden (schil 3). Schil 2 functioneert voor zover onderzocht deugdelijk, maar moet de inhoudelijke verantwoordelijkheid teruggeven aan de moederorganisaties (schil 3) en de procesverantwoordelijkheid meer naar zich toetrekken.

De deelnemers in het casusoverleg (schil 1) en de moederorganisaties (schil 3) maken onvoldoende contact met elkaar en zijn te weinig geïntegreerd. Men krijgt de indruk dat het werk van medewerkers in het casusoverleg niet gezien wordt als werk voor de eigen organisatie. De diverse ontwikkelingen die zich rond het casusoverleg voordeden maakten een nuanceren van de invloeden van verschillende actoren in schil 3 mogelijk. Specifiek is een splitsing gemaakt in de moederorganisaties en de niet direct in het Veiligheidshuis betrokken en aan het casusoverleg deelnemende partijen. Deze laatste kunnen worden aangeduid als een zogenoemde 4^e schil, denk daarbij aan politiek, landelijk bestuur, gemeentelijk bestuur en de media. Deze schil blijkt een flinke verstorende invloed te hebben op het netwerk en dat uit zich in schil 1. Regionale en landelijke ontwikkelingen blijken een grote invloed uit te oefenen op de uitvoering in het casusoverleg.

De resultaten die met het casusoverleg worden bereikt zijn sterk verbonden met het beleid en de ontwikkelingen in schil 3. Een stabiele omgeving die het casusoverleg nadrukkelijker ondersteunt lijkt voorwaardelijk voor een positieve doorontwikkeling van het casusoverleg. Het nastreven en in stand houden van een dergelijke omgeving voor een langere periode is noodzaak. Regionale en landelijke ontwikkelingen blijken een grote invloed te hebben op het concrete uitvoeringsniveau. De Veiligheidshuizen dienen zelf ook meer identiteit te ontwikkelen om de stabiliteit te bevorderen en weerstand te kunnen bieden aan externe ontwikkelingen.



Schil 4 in het model

datum 25 oktober 2012
Henk Hulsen,
Robin Christiaan van
Halderen,
Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 102 van 124

Discussie

Gedurende het onderzoek hebben we diverse indrukken opgedaan die buiten de grenzen van de evaluatie en begeleiding vielen en (door tijdgebrek) niet volledig konden worden bevestigd. Niettemin is het mogelijk om hiervan een opiniërende beschrijving te geven. Wij menen dat deze beschrijving zeker van nut kan zijn voor de veiligheidshuizen als aanvulling op de conclusies en aanbevelingen in het hiervoor gepresenteerde hoofdstuk 6. Een brede discussie over ontwikkelingen en belemmeringen in de omgeving zou uiteindelijk kunnen leiden tot een eenduidigere opvatting over de toekomst van het casusoverleg in de Veiligheidshuizen. Dit geldt vooral voor actoren in de moederorganisaties (schil 3), maar ook voor politici en partijen uit schil 4. De invloed van deze partijen op het casusoverleg is, zoals duidelijk geworden mag zijn uit de vorige hoofdstukken, niet gering. Stabiliteit en een duidelijke langetermijnvisie lijken voor de casusoverleggen basisvoorwaarden om te komen tot structurele veiligheidseffecten.

De volgende zaken hebben gedurende het onderzoek onze aandacht getrokken: historische ontwikkeling, resultaat en resultaatdefiniëring, de afstand van organisaties tot elkaar en het netwerk, informatieverwerking en de rol van bureau documentatie daarin. Tot slot worden enkele oplossingen gesuggereerd die buiten de centrale vraag en de focus van het onderzoek vallen. Het gaat vooral om toekomstgerichte aanbevelingen op basis van 'extra' materiaal wat ons onder ogen en ter ore is gekomen tijdens het onderzoek. Wij zien voor de toekomst niet zozeer de oplossing in zwart-witkeuzes (of/of), maar verwachten veel meer van een en/en strategie. Kortom: behoud het goede en onderzoek het nieuwe!

7.1 Top-down en bottom-up

We hebben in de historie van de Veiligheidshuizen een bottom-up ontwikkeling over een aantal jaren gezien waarin enthousiaste organisaties en deelnemers het Veiligheidshuis groot hebben gemaakt. Na die eerste ontwikkeling is een top-down regie gevoerd op beleidsdocumenten die heeft geleid tot meer financiële zekerheid en een aanzienlijke vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties, justitiële organisaties en gemeenten. Ook stuurdocumenten ontbreken tegenwoordig niet in de Veiligheidshuizen. De inhoud van deze documenten is bij de deelnemers van de casusoverleggen echter vaak nog onvoldoende bekend. Top-down ontwikkelingen dienen gewaarborgd te blijven voor algemene en uniforme zaken (zoals privacy-werkwijze) om eenheid in denken en werken te bewerkstelligen. Ook de uitwisseling tussen lokale dan wel regionale Veiligheidshuizen dient vastgelegd te worden. Veiligheidshuizen zouden niet alleen moeten zorgen voor de communicatie binnen het eigen netwerk, maar ook tussen de netwerken. De bottom-up ontwikkeling moet vooral blijven bestaan en worden gekoesterd om de eigenheid van het Veiligheidshuis te waarborgen. Maar leer en ontwikkel samen met andere Veiligheidshuizen om niet overal het wiel opnieuw uit te vinden.

Het is de moeite waard om te onderzoeken hoe het komt dat in vrijwel alle veiligheidshuizen PDCA-cycli ontbreken. Speculerend zou gedacht kunnen worden aan de zware vertegenwoordiging vanuit de zorgsector waar de medewerkers nauwelijks in deze termen denken. De leiding van deze organisaties wellicht wel. Daarmee is de focus lang blijven liggen op het uitvoerende werk en is de regel- en beheersfactor (niet de beste vriend van 'professionals') onderontwikkeld gebleven. Bottom-up ontwikkeling op microniveau heeft hier dus niet in voorzien. Dan zou verwacht kunnen worden dat er vanuit landelijke top-down

sturing beheersmatig en bedrijfsmatig werken wordt ontwikkeld. Maar ook daarin is niet voorzien omdat men in macro (landelijke) termen denkt en aanstuurt. Gevolg is dat op mesoniveau (het Veiligheidshuis) deze problematiek is blijven liggen. Een witte vlek in de organisatie. Temeer omdat het management van het Veiligheidshuis zijn facilitaire processen redelijk tot goed op orde heeft en misschien daardoor denkt ook de PDCA-cycli van de casusafhandeling geregeld te hebben. Het is ook mogelijk dat de managers denken dat die PDCA-cycli geregeld zijn in en door de moederorganisaties, want daar wordt het werk immers uitgevoerd. In dat geval zou sprake zijn van een blinde vlek. Men weet niet dat men iets mist. De vraag dient gesteld te worden wie verantwoordelijk is voor deze regelkringen? Wij zijn van mening dat de verantwoordelijkheid gezocht moet worden bij de eindverantwoordelijke van het regionale netwerk: de centrumgemeente(n) dus.

7.2 Behoeftte aan operationele doelstellingen

De behoefte aan operationele doelstellingen neemt (ook in het licht van financiering en economische crisis) sterk toe bij de moederorganisaties (schil 3). Met name de politie en het OM eisen in toenemende mate helderheid voor hun inzet: zij willen weten wat ze terugkrijgen voor hun inspanningen. Het OM speelt hierin een dubbelrol. Het OM kent een sterke focus op resultaat en de eigen doelen, wat het tot een doelgerichte partner maakt. Helaas geeft het OM ook een slecht voorbeeld: het OM trekt zich steeds verder terug uit het Veiligheidshuis, volgt volledig zijn eigen pad zonder rekening te houden met de partners en de doelstelling van het Veiligheidshuis: straf en zorg bij elkaar brengen. Dit is een strategische keus van het OM die gerelateerd kan worden aan het instellen van de ZSM maatregel. Wellicht mogen de zorgorganisaties zich de reactie van het OM ook voor een deel aanrekenen. Het OM geeft aan teleurgesteld te zijn in de verhouding kosten/inspanningen en wat het casusoverleg hen oplevert. Misschien waren de verwachtingen ook te hoog gespannen. Organisaties die hun deelname beperken, oefenen invloed uit op de effectiviteit en daarmee het bestaansrecht van het Veiligheidshuis. In veel Veiligheidshuizen zien we als reactie dat men terugkeert naar de bron: het Veiligheidshuis als flexibel platform voor een geselecteerd aantal (ernstige en complexe) casussen waar snel en richtinggevend wordt gehandeld op meerdere sporen en met een nadruk op straf. Maar ook dan, voegen we toe, zijn nog steeds concrete operationele doelen nodig op basis waarvan resultaten zichtbaar kunnen worden gemaakt. Er wordt aan gewerkt, maar wat is het resultaat? Er is een goede intentie, maar succesbeleving is nodig om bij professionals het vuur brandend te houden. En, niet onbelangrijk, er is succesbewijs nodig om bij financiers de geldbron open te houden.

7.3 Toenemende distantie van moederorganisaties

In het schillenmodel bestaat de derde schil (externe context Veiligheidshuis) grofweg uit de moederorganisaties die in het veiligheidshuis participeren enerzijds en het *politieke en maatschappelijke veld* waarin de Veiligheidshuizen opereren anderzijds. Op basis van de bevindingen in dit onderzoek kan worden gesteld dat dit maatschappelijke veld inclusief het politieke krachtenveld tussen organisaties (lokaal en landelijk) als aparte vierde schil kan worden beschouwd. De derde schil bestaat daarmee alleen nog uit de moederorganisaties met eigen doelen en deelnemers in casusoverleggen. In de vierde schil is het spel van aantrekken en afstoten tussen kernpartners zichtbaar, de regionalisering van Veiligheidshuizen die nieuwe organisaties in beeld brengt en bestaande verhoudingen onder druk zet. Maar ook de acties en opvattingen vanuit de landelijke ministeries, landelijke brancheorganisaties en subsidieverstrekkingen beïnvloeden het casusoverleg (schil 1) hoewel ze niet zelf aan tafel zitten. In die vierde schil speelt ook media-aandacht een rol, bijvoorbeeld

voor incidenten op het vlak van veiligheid(sbeleid) die hun weerslag hebben op het (regionaal) politieke en maatschappelijke debat. In het vooronderzoek in Veiligheidshuis Eindhoven was de impact van het politieke touwtrekken op de effectiviteit van het geobserveerde casusoverleg evident.

In dit onderzoek wijzen we ook op de wisselende betrokkenheid van partijen uit schil 3 die deelnemen aan het casusoverleg. Denk daarbij aan de gewijzigde opstelling van het OM en op de voortdurende druk vanuit moederorganisaties op de deelnemers aan het casusoverleg, die tot wisselende inzet leidt en waardoor de effectiviteit van het zorgoverleg huiselijk geweld naar onze mening wordt aangetast. Veiligheidshuizen zijn opgezet vanuit het idee dat zij succesvol kunnen zijn, omdat professionals over grenzen van de eigen organisatie kijken en vanuit gezamenlijkheid handelen. In het onderzoek is te zien dat de derde en vierde schil deze houding in de Veiligheidshuizen lang niet altijd stimuleren of zelfs faciliteren. Men blijft gericht op de eigen organisatie. Daardoor ontstaat een tegenstrijdigheid: de moederorganisaties en politiek-beleidsmatige context afficheren zich enerzijds met het Veiligheidshuis als een soort paradepaardje, maar anderzijds komt uit de wisselende ondersteuning van de professionals naar voren dat het Veiligheidshuis als netwerkverplichting wordt opgevat waarmee men niet goed weet om te gaan. Daarmee zorgen de moederorganisaties (ongewild) voor een instabiel netwerk en een effectiviteitsprobleem binnen het casusoverleg (schil 1). De ontwikkeling van twijfelende moederorganisaties binnen (schil 3) en de toenemende bemoeienis van partijen buiten het netwerk (schil 4) zorgen voor een instabiele omgeving waarvan het casusoverleg negatieve invloeden ondervindt. De invloed vanuit de eigen organisaties op het netwerk neemt af en die ruimte kan hierdoor (nog meer) ingevuld worden door partijen uit schil 4.

Als de moederorganisaties van het Veiligheidshuis een succes willen maken, moeten ze hun plaats en rol opeisen in deze ontwikkeling, zodat ze (weer) mede-eigenaar worden van het eigen Veiligheidshuis. Dit kost tijd, geld en vooral bemoeienis. Schil 4 dient zich te concentreren op algemene ondersteuning en zaken als privacy en informatie-uitwisseling. Schil 4 helemaal buiten het netwerk houden kan niet en is zelfs onwenselijk, omdat schil 4 voor een belangrijk deel de financiers van het netwerk bevat en dus het recht en de plicht heeft om het netwerk verantwoording te laten afleggen. Hierdoor kunnen ze overtuigd worden van het nut en rendement van het Veiligheidshuis. Schil 4 moet strategisch en kadergevend optreden en hun kennis en capaciteit daarvoor aanwenden. Dit vraagt om enige zelfbeheersing zodat de Veiligheidshuizen de kans krijgen om zelf orde op zaken te stellen.

7.4 Bureau documentatie

De verhouding tussen wat men als moederorganisatie aan informatie in het casusoverleg inbrengt en er uithaalt, is een punt van aandacht. Niet elke organisatie heeft evenveel baat bij een casusoverleg. De kernpartners (OM, politie en SHG) voeden het informatiesysteem het meest, terwijl sommige zorgpartners nauwelijks informatie (mogen) leveren. Met de komst van GCOS en een ruimere autorisatie, waardoor elke partner rechtstreeks informatie kan invoeren in het systeem, bestaat de kans om het systeem in te gaan zetten als centraal informatiesysteem. Het zou voor sommige deelnemers zelfs kunnen betekenen dat ze niet meer fysiek aanwezig hoeven zijn en informatie en vragen via het systeem kunnen leveren en ontvangen. Dit levert veel tijdswinst op en men kan dan zelfs vooraf bepalen of het de moeite waard is om fysiek aanwezig te zijn. In de toekomst voorzien we een grote rol voor bureau documentatie als centrale bron en gegevensspecialist voor het invoeren van data, koppelen en interpreteren van data en uiteindelijk het meten en terugkoppelen naar deelnemers en

andere schillen. Nu vindt terugkoppeling naar de moederorganisaties nog weinig plaats en blijft de feitelijke contributie van het netwerk aan de afzonderlijke moederorganisaties vaak onduidelijk. Korte lijnen tussen schil 1 en de moederorganisaties en daarmee de cliënt zijn nu nog een onderbelicht onderdeel in het systeem. Hierdoor blijft onduidelijk wat men aan elkaar heeft.

7.5 Uniforme werkwijze

Het Veiligheidshuis is wat betreft het informatiesysteem grotendeels afhankelijk van de landelijke overheid (schil 4) en als (bijvoorbeeld) de autorisatie gebrekkig geregeld is dan heeft dat direct invloed op het casusoverleg. Bij problematieken die zijn oorsprong vinden in schil 4 ligt het voor de hand dat Veiligheidshuizen gezamenlijk optrekken. Binnen Brabant lijkt de stuurgroep V-Zuid hiervoor het meest voor de hand liggende platform. In de geplande schaalvergroting is het essentieel dat casusoverleggen op uniforme wijze informatie opslaan en delen. Deze verandering voelt voor sommigen misschien als het inleveren van identiteit, maar men krijgt er veel duidelijkheid voor terug. Straks kunnen locaties ook onderling informatie gaan uitwisselen en we hebben gemerkt dat dit nuttig kan zijn als een cliënt verhuist of op de grens van een regio of district opereert. Bovendien kan een bovenregionale stuurgroep zoals V-Zuid daarmee op basis van feitelijke gegevens beleid sturen en bijstellen.

De verschillende ontwikkelingen bij Veiligheidshuizen in Oost-Brabant en West-Brabant, de schaalvergroting en regionalisering bieden kansen om beschrijvingen op te stellen en te uniformeren, locatiespecialismen te ontwikkelen en van elkaar en aan elkaar te leren. Thematafels lijken een mooi initiatief waarbij aangesloten kan worden.

7.6 Moederorganisaties in het netwerk

Het toenemend aantal casussen houdt een bedreiging in voor het casusoverleg. We constateren dat er nu te vaak casussen worden besproken die ook buiten het casusoverleg hadden kunnen worden opgelost (zie ook selectiecriteria). In dit verband wijzen we op de mogelijkheid om met GCOS efficiënter te werken in een virtueel overleg. Ook het centraal verwerken, opslaan en delen van informatie biedt aanzienlijke mogelijkheden om tijdsefficiënter te werken. De inspanningsoffers die nu gebracht moeten worden, voelen bij de deelnemers alsof ze niet meer in verhouding zijn met de gestelde tijd en dat het werk gedaan moet worden ten koste van eigen werkzaamheden of zelfs vrije tijd.

Het verbeteren van de huidige situatie waarin de moederorganisaties karig zijn met het verstrekken van tijd aan hun eigen medewerkers voor deelname aan het casusoverleg, hangt direct samen met het inzichtelijker maken van de werkzaamheden op basis van concrete doelstellingen en heldere selectiecriteria. Hierdoor kan ook het nut bewezen worden voor de eigen organisatie. Een goed functionerend informatiesysteem is daarbij een voorwaarde.

De bevindingen in de Veiligheidshuizen laten zien dat reflectief vermogen binnen het casusoverleg niet vanzelfsprekend aanwezig is. Er is een paradox van distantie (deelnemers '*doen het er bij*'), maar toch betrokkenheid (veel extra tijd geïnvesteerd) die geen ruimte laat om eens samen kritisch de eigen werkwijze te beschouwen. Alleen bij prikkels van buitenaf (bijvoorbeeld initiatief van het management van het Veiligheidshuis, of omdat een partner uit het casusoverleg vertrekt) worden werkprocessen nog eens tegen het licht gehouden. Het feit dat slechts heel beperkt in de uitvoering van de geformuleerde verbeterplannen van het onderzoek is geïnvesteerd, is niet vreemd aangezien er geen regisseur bij het casusoverleg huiselijk geweld zorg is die het overleg als iets van zichzelf, als zijn of haar '*kindje*'

beschouwt. Het heeft ons meerdere malen bevreemd dat de moederorganisaties, in de persoon van hun deelnemers in het casusoverleg signalen afgeven alsof de resultaten van het Veiligheidshuis zijn en niet van henzelf. Dat is een misvatting die gebaseerd is op de gedachte dat de moederorganisaties bijdragen aan het netwerk. Het omgekeerde is eerder het geval. Het netwerk draagt bij aan de resultaten van de moederorganisaties. De relatie is tweezijdig: de organisaties steken middelen in het netwerk dat die middelen vervolgens aanwendt voor coördinatie en verbinding om persoonsgericht en integraal te werken. Zodra dit gebeurd is gaat de moederorganisatie aan de slag met haar eigen opdracht. De acties worden verricht door de moederorganisaties en daar worden ook de resultaten geboekt. Het zijn dus niet de Veiligheidshuizen die moeten publiceren over resultaten en effecten, maar de moederorganisaties zelf. Dat het Veiligheidshuis in dit opzicht en om imagoredenen een representatieve rol speelt, lijkt niet meer dan logisch.

Hiervoor is het nodig dat het Veiligheidshuis niet als een externe instelling wordt gezien, maar als een stukje van het eigen proces en de eigen organisatie.

7.7 Gemeentelijke regie

Het stimuleren van een effectieve aanpak van huiselijk geweld is verder mogelijk als een van de kernpartners de rol van regisseur op zich neemt. De invulling kan per Veiligheidshuis verschillen. Door de toenemende regionalisering worden de Veiligheidshuizen in toenemende mate minder lokaal en komen daarmee verder af te staan van de lokale partijen. De centrumgemeente dient hierin zijn verantwoordelijkheid te nemen namens de gezamenlijke gemeenten. Zij beschikken over een ambtelijk apparaat om beleid te maken ter ondersteuning van de Veiligheidshuizen. Er zou een nadrukkelijker koppeling gemaakt dienen te worden tussen de casusoverleggen en de integrale veiligheidsplannen van de gemeenten. Met passende controle uiteraard, zodat de overleggen geen eigen leven gaan leiden.

Het SHG dient namens de gemeente als coördinerende regisseur op te treden. In West Brabant laat SHG al steeds meer uitvoerende taken over aan de andere partners en ontwikkelt men zich naar een regierol met deskundigheidsontwikkeling.

7.8 De deelnemers

De deelnemers waarderen het casusoverleg en wijzen op positieve aspecten, zoals korte communicatielijnen, toegenomen kennisdeling, het bereiken van consensus, en het onderlinge vertrouwen dat tussen de deelnemers is ontstaan. Echter, door het ontbreken van heldere doelen en een uniforme expliciete werkwijze, handelen de deelnemers grotendeels naar eigen inzicht. Dit lijkt in tegenspraak met de basisvisie van het Veiligheidshuis dat deelnemers aan het casusoverleg primair in gezamenlijkheid optreden (schil 1). Handelen naar eigen inzicht is niet per se slecht, zolang het maar is afgestemd op elkaar. De deelnemers die gewend zijn te werken met processturing (OM en politie met name) brengen die vaardigheden in het overleg in en daar profiteert het overleg van. Denk aan werken met checklists, begrippen definiëren, standaardprocedures opstellen en ernaar werken, communicatieprotocollen volgen en niet op de laatste plaats resultaatverantwoording afleggen.

De betrokkenheid en kwetsbare opstelling, de getoonde wil en het vermogen tot reflecteren en leren is groot binnen de casusoverleggen. Maar we zien ook dat de grens voor de deelnemers in zicht komt als deze balans tussen mandaat en proces niet wordt gewijzigd. We

zeggen niet, dat in het proces van het casusoverleg het mandaat geen, of een onderschikte rol zou moeten krijgen. Dat is niet alleen onmogelijk door de taken die de wetgever aan de moederorganisaties heeft opgelegd, maar is ook onwenselijk. Zo is bijvoorbeeld de inbreng van het OM belangrijk voor het aanbrengen van structuur en vooral ook autoriteit en dwangbevoegdheid, en het bepalen van de richting (TOM-zitting, ZSM-afdoening, taakstraffen, gedragstrainingen). Voor het aanbrengen van een balans tussen mandaat en proces is de rol van de voorzitter belangrijk. Deze zou met midden-managers van de moederorganisaties in overleg moeten gaan wanneer het casusoverleg of een deelnemer daarom vraagt. Wij hebben van een dergelijke interventie geen voorbeeld waargenomen.

7.9 Virtueel overleg

In feite keert men terug naar het oorspronkelijke concept van het Veiligheidshuis wat een klein, flexibel overleg met een integrale aanpak beoogde. Deze ontwikkeling sluit nauw aan bij de huidige visies van het OM en de politie (zie hun recente visiestukken). De vraag dringt zich op of 'standaardzaken' nog wel via het fysieke casusoverleg moeten verlopen of dat deze via snelle en directe communicatie (met name via GCOS) kunnen worden afgehandeld. Hiermee zou naast een fysiek casusoverleg een aanvullend virtueel casusoverleg kunnen bestaan. Het virtuele overleg voor de eenvoudige casussen en rappelzaken en het fysieke overleg voor de complexe casussen.

7.10 Toekomst: én - én

Het effectiviteitsvraagstuk kan niet enkel aan het casusoverleg worden overgelaten. Daarvoor is het te complex en tegelijk te specialistisch. De deelnemers ontbreekt het aan tijd en soms ook aan kennis en vaardigheden om een inhoudelijk plan van aanpak op te stellen. Bovendien lijken ze er niet voldoende voor gefaciliteerd te worden in hun eigen organisatie. Het Veiligheidshuis moet zijn bestaansgrond weer tonen en dat betekent: terug naar de oorsprong, meerwaarde leveren door samen te werken en die meerwaarde ook bewijzen door concrete en meetbare resultaten.

Procesgericht (multidisciplinair) werken voor standaardzaken kan blijven bestaan, maar er is ook behoefte aan inhoudsgericht (interdisciplinair) werken in interventieteams/COM-aanpak. De doorontwikkeling van sectoraal naar intersectoraal, zoals OM in een eerder visie document (2009) had verwoord, gaat niet plaatsvinden als algemene ontwikkeling; wel als deelontwikkeling binnen het Veiligheidshuis. Niet alle casussen behoeven een intersectorale aanpak. Het gehele Veiligheidshuis intersectoraal opzetten is niet efficiënt. Procesgericht afstemmingsoverleg én inhoudelijk geïntegreerd overleg dienen naast elkaar te worden aangeboden.

Nu komen alle deelnemers nog in een vaste frequentie bij elkaar in dezelfde samenstelling voor alle zaken. Voor een kernpartner als de politie is dit de moeite waard, maar voor een instelling met een specifieke zorgtaak is dit niet efficiënt. Aanwezigheid voegt ook lang niet altijd iets toe en soms is men aanwezig in een casusoverleg zonder dat een casus direct aan het eigen organisatiebelang gekoppeld kan worden. Dit kan en moet efficiënter, zodat men ook de enorme aantallen van casussen kan aanpakken en de wachtlijsten kan terugbrengen. Dit betekent dat standaardzaken gevolgd en afgewikkeld kunnen worden in GCOS totdat een casus dringend besproken dient te worden. Alle nieuwe casussen worden in het overleg besproken door organisaties die daarvoor uitgenodigd zijn, omdat ze een rol van betekenis kunnen spelen. Selectiecriteria en een goede anamnese is essentieel in deze aanpak.

Voorkomen moet worden dat een deelnemer 'voor niets' naar het overleg is gekomen. In de tweede observatiefase hebben we al een duidelijke verschuiving waargenomen van tijdsinvestering. In fase 1 ging de meeste tijd (soms zelfs alle tijd) in het fysieke overleg zitten. In fase 2 zien we dat sprake is van een toenemende tijdsinvestering in de fasen voor en na het overleg. Hierdoor verandert het overleg van een oriënterend overleg naar een besluitnemend overleg. Het is te verwachten dat GCOS deze trend verder zal aanmoedigen.

Men dient een strikt onderscheidingskader op te stellen, zodat men 'standaard' zaken kan benoemen. Vaak betreft het zaken die multidisciplinair behandeld kunnen worden en waarbij men elkaar vooral moet informeren over wie aan de slag gaat. Verdere afstemming is niet vereist. Daarnaast bestaan complexe zaken, waarbij meerdere partijen in gezamenlijkheid (interdisciplinair verband) nodig zijn om de casus te kunnen oppakken. Tussentijdse proces- en inhoudelijke afstemming is vereist op meerdere sporen om de casus tot een goed einde te brengen. Een multidisciplinaire aanpak dus waar het kan én een interdisciplinaire aanpak waar het moet.

In eenvoudige zaken kan een enkele organisatie zonder bemoeienis van andere organisaties een casus afhandelen. Ook als later blijkt dat meerdere organisaties nodig zijn, heeft men toch de snelheid van werken behouden. De eerste organisatie treedt op als casuscoördinator en schakelt andere partijen in en informeert het casusoverleg. Alles wordt vastgelegd in GCOS zodat alle betrokkenen er kennis van kunnen nemen. Aansluitend bij de vorige alinea geldt dat men solitair werkt waar het kan en gezamenlijk waar het moet.

In niet alle zaken is het OM vereist als partner. Het is zaak om het OM aan tafel te hebben als een justitieel traject in beeld komt of al is. Er is altijd sprake van een interdisciplinaire aanpak wanneer het OM een van de partijen is of zal worden. In vele andere gevallen kan het OM geïnformeerd worden of gevraagd worden. Ook GCOS speelt hierin een belangrijke rol. Voor de deskundigheidsrol verwijzen we naar het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen. Bepaal zo vroeg mogelijk in de casus of het OM betrokken wordt en welke acties en kennis dat vraagt.

De koppeling tussen straf en zorg hangt nauw samen met ontwikkelingen op het gebied van ZSM. Dit heeft in Veiligheidshuis B direct invloed op de vertegenwoordiging van justitiële partners in het casusoverleg. Het gaat dan om het OM en de reclassering. De positie van de politie is door de filteraars wel gewaarborgd. In Veiligheidshuis D lijkt de positie van het OM stabiel. De omgang met ZSM verschilt per Veiligheidshuis. Het gaat dan met name om het moment waarop een ZSM cliënt wordt gemeld in het overleg.

Het Veiligheidshuis is kansrijk, het is een belangrijk knoop- en verbindingspunt van informatie, kennis en behoeften. Het publieke domein (maatschappij, regionale opinie, belastingbetalers, landelijke regisseurs) zal uiteindelijk het oordeel vellen, want zonder schil 4 wordt het lastig functioneren: daar komt geld en draagvlak vandaan. Om aan alle uitdagingen tegemoet te komen, is tijdens een van de gesprekken geopperd om de rechtsvorm van de Veiligheidshuizen te bekijken. Zou een stichting niet gunstiger zijn? We zijn hier niet op ingegaan, maar een onderzoek hiernaar is de moeite waard.

In aanvulling op voorgaande punt kan afgevraagd worden of het Veiligheidshuis als naam wel voldoet aan de beeldvorming en herkenning die men nastreeft. Een huis staat voor geborgenheid en een fysiek onderkomen. Het Veiligheidshuis is veel meer dan dat. Het is vooral een netwerk van relaties en processen dat zijn waarde ontleent aan het vloeibare

karakter ervan. Het beeld van organisaties die in wisselende samenstellingen bijdragen aan het verminderen van recidive en het vergroten van objectieve en subjectieve veiligheid wordt met een huis onvoldoende recht gedaan. Gedacht zou kunnen worden aan een letterlijke aanduiding: Veiligheidsnetwerk of Zorg en Veiligheid. Ook zou gedacht kunnen worden aan een figuurlijke en meer symbolische naam als Delta, wat symbool staat voor driehoek en een stelsel van waterwegen die uiteindelijk in zee stromen en samenkomen.

Het casusoverleg beschikt niet over een gesloten plan-do-check-act-systeem en hetzelfde kan gezegd worden van het netwerk. Hier ligt een taak voor de stuurgroep V-Zuid om te komen tot een zelf opgesteld kwaliteitssysteem waarbij men voorziet in een auditsystematiek die evalueert en leert van elkaar en aan elkaar. Het is beter om een dergelijke systematiek ter hand te nemen dan te wachten tot een externe (schil 4) dit gaat doen. Door middel van collegiale consultatie wordt men dan niet alleen de maat genomen, maar leert men ook van elkaar door elkaar een blik in de keuken te gunnen (zie www.ink.nl). Men moet als resultaat van processen en hard werken, leren en durven praten in harde getallen en resultaten.

7.11 Slotwoord

Het was het onderzoeksteam een genoegen om anderhalf jaar in vrijheid te hebben mogen bewegen in de Veiligheidshuizen. De aanpak van handelingsgericht werken had die vrijheid en dat vertrouwen ook nodig. Fijn dat we deze mogelijkheid ook gekregen hebben. Daarvoor willen we onze dank uitspreken aan de managers van de Veiligheidshuizen, de voorzitters van de casusoverleggen en de deelnemers en betrokkenen. Bovenstaande paragrafen met vrijblijvende opmerkingen en standpunten zijn de opbrengst van die vrijheid. Wij hebben gemeend deze punten dan ook te moeten delen en ze niet voor onszelf te houden.

In het algemeen kan gesteld worden dat de afgelopen jaren al veel onderzoek is verricht binnen de Veiligheidshuizen. Men geeft aan er zelfs wat 'onderzoeksmoe' van te zijn geworden. Rust, duidelijkheid en commitment voor een langere termijn zijn de voorwaarden die dringend nodig zijn om het eigen handelen weer terug te geven aan de deelnemers. Want Veiligheidshuizen zijn de moeite waard, ook al hebben ze moeite om dat zelf aan te tonen. De vraag stellen: "Wat missen we als het Veiligheidshuis er niet meer is?", is hem beantwoorden: "Veel!"

Literatuurlijst

Aanzet (2012). *Cijfers huiselijk geweld snelle interventie 2011*. Oss: Aanzet.

Abraham, M., W. Buysse, L. Loef & B. van Dijk (2011). *Pilots ProKid Signaleringsinstrument 12- geëvalueerd*. Amsterdam: DSP-groep.

BMC (2012). *Meer veiligheid, door meer effectiviteit. Analyse en vervolg op de nieuwe werkwijze voor de Huiselijk Geweld Overleggen in West-Brabant*. Amersfoort: BMC.

Brockmann, E.N. & W.P. Anthony (1998). 'The Influence of Tacit Knowledge and Collective Mind on Strategic Planning', *Journal of Managerial Issue*, jrg. 10, nr. 2, p. 204.

Bruinsma, M., J. van Haaf & R. Pranger (2008). *Evaluatie casusoverleggen Veelplegers en Jeugd*. Tilburg: IVA.

College van procureurs-generaal (2010). *Aanwijzing huiselijk geweld en eerdergerelateerd geweld*. Den Haag: Openbaar Ministerie, Parket Generaal.

Covey, S.R. (1989). *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*. Amsterdam: Contact.

Dammen, R., L.P. van der Varst, E. Bervoets, J. Dobbelaar, V.J. van Bolhuis & T. Luiten (2008). *Quick scan Veiligheidshuizen*. Den Haag: COT.

ED.nl (2010). 'Vaartbroek uit zorgen over "verloedering" van wijk', url: <http://www.ed.nl/regio/eindhovenstad/7508296/Vaartbroek-uit-zorgen-over-verloedering-van-wijk.ece> (bekeken op 29/5/2012).

Eisenhardt, K.M. & M. J. Zbaracki (1992). 'Strategic decision making', *Strategic Management Journal*, jrg. 13, nr. S2, p. 17-37.

Freire, P. (1985). *The Politics of Education: Culture, Power, and Liberation*. Westport: Bergin & Garvey Publishers, Inc.

a. Gemeente Helmond e.a. (2010). *Convenant aanpak Huiselijk Geweld Peelregio*. Helmond: Gemeente Helmond.

b. Gemeente Helmond e.a. (2010). *Plan van aanpak Huiselijk Geweld Peelregio*. Helmond: Gemeente Helmond.

Hood, C. (1991). 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, jrg. 69, nr. 1, p. 3-19.

Hoeksema, M.L. (2005). 'Planning & control revisited', *Euroforum Controllers Journaal*, 2005, jrg. X, nr. 10, Rubriek Management Control en Management Accounting.

a. Huisverbod.nl (2011). 'Casusoverleg', url: http://www.huisverbod.nl/belangrijke_themas/methodiek_en_aanpak/casusoverleg (bekeken op 13/7/2011).

b. Huisverbod.nl (2011). 'Systeemgerichte hulpverlening', url: http://www.huisverbod.nl/belangrijke_themas/draagvlak_creeren/systeemgerichte_hulpverlening?term=systeemgerichte%20aanpak&p=1 (bekeken op 6/12/2011).

Huxham, C. & S. Vangen (2005). *Managing to Collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. Abingdon: Routledge.

Janis, I.L. (1982). *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Klein, G. (2008). 'Naturalistic Decision Making', *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, jrg. 50, nr. 3, p. 456-460.

Klijn, E.H. & G.R. Teisman (1997). 'Strategies and Games in Networks', in: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Londen: Sage Publications Ltd, p. 98-118.

Kline, D.A. (2005). 'Intuitive Team Decision Making', in: H. Montgomery, R. Lipshitz & B. Brehmer (red.) *How Professionals Make Decisions*. Mahwah, New Jersey & London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, p. 171-181.

Koppenjan, J. F. M. & E. H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.

Kohnraad, S. (2011). *Integrale veiligheid als reflexieve praktijk*. Lectorale rede. 's-Hertogenbosch: Avans Hogeschool, Expertisecentrum Veiligheid. Url: <http://hbo-kennisbank.uvt.nl/cgi/av/show.cgi?fid=8792>.

Leene, I. (1999) in: Spoormans, H.C.G., Reichenbach E.A. en Korsten, A.F.A. (1999). *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: uitgeverij Coutinho, p. 156 -164.

Mannak, R. & K. Geelhoed (2010). *De effectiviteit van Veiligheidshuizen: Een totaalbeschouwing*. Tilburg: Tilburg University/IVA.

Mandell, M.P. & R. Keast (2008). 'Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks', *Public Management Review*, jrg. 10, nr. 6, p. 715-731.

Melkert, L. & M. Sturm (2012). *Organisatiebeschrijving Veiligheidshuis Brabant Zuid-Oost 2012 en Plan van aanpak Regionalisering veiligheidshuizen in de politieregio Brabant Zuid-Oost*. Helmond: Veiligheidshuis Peelland.

Movisie (2011). *Factsheet. Huiselijk geweld: aard en omvang, gevolgen, hulpverlening en aanpak*. Utrecht: Movisie.

Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Samen werken samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.

Ministerie van Justitie (2002). *Privé geweld – Publieke zaak*. Den Haag: ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie & ministerie van BZK (2010). *Veiligheidshuizen. Achtergronden, doelstellingen, borging en verdere ontwikkeling*. Den Haag: ministerie van Justitie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen.

- a. Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Programmaplan Doorontwikkeling Veiligheidshuizen*. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie.
- b. Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Position paper Veiligheidshuizen: 'Van contact naar contract'*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Mintzberg, H.D., D. Raisinghani & A. Théorêt (1976). 'The Structure of "Unstructured" Decision Processes', *Administrative Science Quarterly*, jrg. 21, nr. 2, p. 246-275.
- Nederlands Politie Instituut (2011). *Politie in het veiligheidshuis*. De Bilt: voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN)
- Nelissen, P.Ph. (2010). *Vastpakken en niet meer loslaten. Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen*. Maastricht: Nelissen Onderzoek & Advies.
- Normann, R. (1998). *Service management, Strategy and leadership in service business*. New York: Wiley.
- Khonraad, S., Kolthoff, E., Rovers, B. en Vogelvang B., (2010) Projectplan Kenniscentrum Veiligheid, Provincie Noord Brabant, Gemeente 's-Hertogenbosch, Expertisecentrum Veiligheid Avans. 's-Hertogenbosch: Avans Hogeschool.
- Provan, K.G. & P. Kenis (2008). 'Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness', *Journal of Public Administration Research and Theory*, jrg. 18, nr. 2, p. 229-252.
- Provan, K.G. & H.B. Milward (2001). 'Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks', *Public Administration Review*, jrg. 61, nr. 4, p. 414-423.
- Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf (2010). *Jaarverslag 2009 & Activiteitenplan 2010-2011*. Oss: Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf.
- Römkens, R.G. (2008). *Met recht 'n zorg? Overdenkingen bij wet- en regelgeving over geweld in de privésfeer*. Oratie. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Rovers, B. (2011). *Resultaten van Veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. 's-Hertogenbosch: BTVO.
- Rynck, F. de, J. Voets & W. van Dooren (2010). 'Het beoordelen van de prestaties van netwerken: aanzet tot een analysekader', *Bestuurswetenschappen*, jrg. 6, nr. 1, p. 35-55.
- Schneier, B. (2008). *The Psychology of Security*, url: <http://www.schneier.com/essay-155.html> (bekeken op 29/5/2012).
- Schulz-Hardt, S., M. Jochims & D. Frey (2002). 'Productive conflict in group decision making: genuine and contrived dissent as strategies to counteract biased information seeking', *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, jrg. 88, nr. 2, p. 563-586.
- Schweiger, D.M., W.R. Sandberg & P. L. Rechner (1989). 'Experiential Effects of Dialectical Inquiry, Devil's Advocacy, and Consensus Approaches to Strategic Decision Making', *The Academy of Management Journal*, jrg. 32, nr. 4, p. 745-772.

SMO (2012). 'Welke opvang en begeleiding biedt SMO?', url: <http://www.smo-helmond.nl/aanbod.htm> (bekeken op 14/5/12).

Sørensen, E. & J. Torfing (2009). 'Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance', *Public Administration*, jrg. 87, nr. 2, p. 234-258.

Troost, S. & D. Maas (2011). *Meer veiligheid door meer effectiviteit*. Breda: Steunpunt Huiselijk Geweld West-Brabant.

Thuis, P. (2010). *Toegepaste organisatiekunde*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Brief van de ministers van justitie, van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, voor jeugd en gezin, voor wonen, werken en integratie en de staatssecretarissen van justitie en van onderwijs, cultuur en wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer 2007, 28 684, nr. 119.

Veld, J. in 't (2002). *Analyse van organisatieproblemen, een toepassing van denken in systemen en processen*. Houten: Stenfert Kroese.

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

Veiligheidshuis Bergen op Zoom (2011). *Verantwoording 2011, Jaarplan 2012*. Bergen op Zoom: Veiligheidshuis Bergen op Zoom.

Veiligheidshuis Breda (2010). *Verantwoording 2009. Jaarplan 2010*. Breda: Veiligheidshuis Breda.

Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch e.o. (2011). *Meerjarenplan 2011-2014*. 's-Hertogenbosch: Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch e.o.

Weggeman, M.C.D.P. (1996). *Leiding geven aan professionals. Het verzilveren van creativiteit*. Deventer: Kluwer.

Weggeman, M.C.D.P. (2007). *Leiding geven aan professionals? Niet doen!* Schiedam: Scriptum.

Witte, E. (1972). 'Field research on complex decision-making processes - the phase theorem', *International Studies of Management & Organization*, jrg. 2, nr. 2, p. 156-182.

Yang, M.C. (2010). 'Consensus and single leader decision-making in teams using structured design methods', *Design Studies*, jrg. 31, nr. 4, p. 345-362.

Bijlage 1

Vragenlijst observatiefase 1 Veiligheidshuis C

Naam:

Wij verzoeken u de onderstaande vragen kort en bondig te beantwoorden en daarbij steeds te reageren als lid van het casusoverleg Huiselijk Geweld (zorg).

De vragenlijst volgt op een intakegesprek dat eerder is gevoerd met het zogenaamde kernteam van het Veiligheidshuis. In dit kernteam zijn deelnemers uit het casusoverleg vertegenwoordigd, de voorzitter van het casusoverleg en de manager van het Veiligheidshuis. Het intakegesprek is bedoeld om te helpen bij het prioriteren van aandachtspunten voor het onderzoek.

Het invullen van de vragenlijst zal 30-45 minuten duren. De vragenlijst is bedoeld ter voorbereiding op de observatie van het casusoverleg, deze observatie zal op vrijdag 7 oktober plaatsvinden. Wij zouden het zeer waarderen wanneer u de ingevulde vragenlijst uiterlijk woensdag 5 oktober wilt verzenden naar xxx@avans.nl.

Wij bedanken u alvast voor uw medewerking.

Best practices en knelpunten

1. Noem drie punten die u in/rondom het casusoverleg goed vindt gaan?
2. Noem drie punten die in/rondom het casusoverleg verbetering verdienen?

Doelen en resultaten

3. Wat is volgens u het doel van het casusoverleg Huiselijk Geweld (zorg)?
4. Welke resultaten moet het casusoverleg opleveren voor uw eigen organisatie?
5. Wat ziet u als uw belangrijkste persoonlijke taak in, en bijdrage aan, het casusoverleg?
6. Wat zijn in het afgelopen jaar de belangrijkste resultaten van het casusoverleg geweest?

Voorbereiding casusoverleg

7. Welke werkzaamheden worden ter voorbereiding op het casusoverleg van u verwacht en in hoeverre doet u dat?
8. In hoeverre (en zo ja: op welke aspecten) wordt u gehinderd bij het op een gedegen manier voorbereiden van het casusoverleg? Licht toe.
9. Op welke wijze handelt u wanneer u op het casusoverleg niet aanwezig kunt zijn?

Tijdens casusoverleg

10. Hoeveel casussen draagt u zelf ter bespreking in het casusoverleg aan?

11. Ervaart u de informatie waarop besluiten worden genomen als voldoende? Licht toe.
12. Is er voor u in het casusoverleg voldoende tijd en ruimte om de aan een casus gerelateerde problematiek inhoudelijk te bespreken? Licht toe.
13. Hoe vaak is er inhoudelijke informatie over een casus die u bewust niet deelt met de deelnemers van het casusoverleg? Zo ja: wat voor soort informatie is dat en met welke reden ziet u af van het delen van deze informatie?
14. Weet u altijd wat een genomen besluit inhoudt en welke acties van u worden verwacht? Licht toe.

Na / rondom casusoverleg

15. Stemt u met deelnemers af over casussen buiten het casusoverleg om? Zo ja: in welke situaties komt dit voor, en in hoeverre wordt een dergelijke afstemming geïntegreerd in het casusoverleg?
16. Voert u de in het casusoverleg overeengekomen interventies altijd zelf uit? Licht toe.
17. Hoe zorgt u dat de in het casusoverleg overeengekomen interventies/afspraken binnen uw organisatie tijdig en adequaat worden uitgevoerd?
18. Met welke belemmeringen heeft u hierbij (betreffende de voorgaande vraag) te maken? Licht toe.
19. In hoeverre heeft u zicht op de casussen die, na besproken te zijn in het casusoverleg, volledig worden afgehandeld door een partnerorganisatie? Licht toe.
20. In hoeverre heeft u zicht, of blijft u zicht houden, op casussen die in het overleg worden afgesloten? Licht toe.
21. Acht u het wenselijk inzicht te hebben in de effecten van een in het casusoverleg afgesproken aanpak? Zo nee: waarom niet? Zo ja: wat voor typen resultaten zijn voor u interessant?
22. In welke mate zijn de effecten die met een in het casusoverleg overeengekomen aanpak worden bereikt voor u duidelijk? Licht toe.

Ondersteuning

23. Hoe ervaart u de ondersteuning van uw activiteiten in het casusoverleg door uw eigen organisatie? Licht toe.
24. Hoe ervaart u de ondersteuning van uw activiteiten in het casusoverleg door partnerorganisaties? Licht toe.
25. Hoe ervaart u de ondersteuning van uw activiteiten in het casusoverleg door het Veiligheidshuis? Licht toe.

datum 25 oktober 2012
Henk Hulsen,
Robin Christiaan van
Halderen,
Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 117 van 124

Overig

26. Heeft u bij uw activiteiten in/rondom het casusoverleg te maken met tijdgebrek? Zo ja:
in welke mate en waar ligt dat volgens u aan?
27. Welke drie speerpunten komen uit voorgaande vragen naar voren als aandachtspunten
ter versterking van uw werkzaamheden in/rondom het casusoverleg huiselijk geweld?

datum 25 oktober 2012
Henk Hulsen,
Robin Christiaan van
Halderen,
Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 118 van 124

Bijlage 2

Vragenlijst observatiefase 2 Veiligheidshuis C

Naam:

Organisatie:

Wij verzoeken u de onderstaande vragen kort en bondig te beantwoorden en daarbij steeds te reageren als lid van het casusoverleg Huiselijk Geweld (Zorg).

Met deze vragenlijst hopen wij inzicht te verkrijgen in de wijze waarop het op 4 november 2011 opgestelde verbeterplan is doorgevoerd en de resultaten die het in de perceptie van de deelnemers heeft opgeleverd. De informatie uit de ingevulde vragenlijsten draagt bij aan de voorbereiding op de tweede observatie van het casusoverleg en het nagesprek dat daaropvolgend met de voorzitter van het casusoverleg, de secretaris van het Veiligheidshuis en een medewerker van het Veiligheidshuis wordt gevoerd. Concreet zal de observatie en het nagesprek plaatsvinden op 16 maart 2012.

*Het invullen van de vragenlijst zal ongeveer 15-20 minuten duren. Liefst ontvangen wij de ingevulde vragenlijst retour **voor** onze bijeenkomst van **16 maart 2012**. Als dit niet lukt, wilt u de antwoorden dan uiterlijk 22 maart 2012 verzenden naar xxxavans.nl?*

Wij bedanken u alvast voor uw medewerking.

Best practices

1. Noem drie punten die u in/rondom het casusoverleg goed vindt gaan.

Verbeterplan

2. Bent u bekend met de inhoud van het verbeterplan?
3. In welke mate is er in de afgelopen 4 maanden gewerkt aan de verbeterpunten in dit plan? Licht toe.
4. Aan welke onderdelen van het plan is in de afgelopen 4 maanden gewerkt?
 - a) Aanscherping selectiecriteria ja/nee
 - b) Herstructurering activiteiten Bureau Documentatie ja/nee
 - c) Deskundigheidsbevordering deelnemers ja/nee
 - d) Herbezinning op mogelijkheden en ontwikkelingen in de werkwijze van het casusoverleg ja/nee

Veranderingen

5. Welke veranderingen zijn er in de afgelopen 4 maanden in/rondom het casusoverleg aan de orde geweest? Denk hierbij aan wijzigingen binnen het overleg zelf, maar ook aan veranderingen binnen het Veiligheidshuis of uw eigen organisatie die verband houden met het casusoverleg.

6. Wat zijn de resultaten van deze veranderingen?
7. Welke aspecten binnen het casusoverleg zouden volgens u (verder) moeten worden verbeterd?
8. Welke verbeteringen stelt u zich hierbij voor?

Onderzoek

9. Wat heeft dit AVANS-traject van onderzoek en begeleiding voor u betekend in uw rol van deelnemer aan het casusoverleg?

Aanvullende opmerkingen

Hieronder kunt u eventuele aanvullende op- of aanmerkingen omtrent het onderzoek of het casusoverleg neerschrijven.

Bijlage 3

Functietypering medewerker Informatievoorziening Veiligheidshuis

(voorbeeld uit Veiligheidshuis C)

Context

Het Veiligheidshuis is een netwerk waarin partners met elkaar samenwerken aan het terugdringen, dan wel voorkomen van ernstige overlast en criminaliteit. Het heeft een dienend karakter en geen doorzettingsmacht. Iedere partij is en blijft zelfstandig verantwoordelijk voor uitvoering van de eigen taken.

Verder fungeert het Veiligheidshuis als een platform voor vernieuwing en creativiteit en faciliteert het de ontmoeting van en samenwerking tussen de daaraan deelnemende partijen. Zij kunnen daarbij gebruik maken van de in het Veiligheidshuis beschikbare werkplekken en vergaderfaciliteiten. Daar hebben de deelnemers ook toegang tot het netwerk van de 'eigen' organisatie.

Inhoudelijk richt het Veiligheidshuis zich primair op de aanpak van situaties die qua aanpak problematisch en integratief van aard zijn en stelt daarbij het ontwikkelen van een integrale en op de persoon c.q. systeemgerichte aanpak centraal.

De meerwaarde van het Veiligheidshuis is gelegen in het feit, dat het kan putten uit alle bij de aan het Veiligheidshuis deelnemende partners beschikbare kennis, expertise en instrumenten en daardoor in staat is drang, dwang, hulp en zorg te combineren tot integrale en persoonsgerichte arrangementen.

Alle aan het Veiligheidshuis deelnemende partijen kunnen situaties, die qua aanpak problematisch en integratief van aard zijn, aanmelden. Het Veiligheidshuis selecteert en prioriteert daaruit casuïstiek en doet dat op basis van het in de integrale veiligheidsplannen vastgestelde beleid van de acht aangesloten gemeenten. Dit versterkt de regierol van de deelnemende gemeenten als het gaat om de aanpak van lokale veiligheidsproblematiek.

Iedere aan het Veiligheidshuis deelnemende partner is zelf verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op het verstrekken van informatie en persoonsgegevens aan het Veiligheidshuis. Namens hen regisseert het Veiligheidshuis het proces van informatieverzameling. Het toetst en valideert de rechtmatigheid, doelmatigheid en kwaliteit van de uitgewisselde informatie en persoonsgegevens aan de daarvoor geldende privacyregelgeving. Uitgangspunt is dat de functies van verstrekker en ontvanger strikt gescheiden zijn.

Wat doet de Medewerker Informatievoorziening van het Veiligheidshuis?

- Het ontvangen, registreren, controleren en verifiëren, aanvullen, beoordelen en voor verdere behandeling selecteren en prioriteren van door de partners van het Veiligheidshuis versterkte gegevens, informatie en aangemelde casuïstiek.
- Het formuleren van de informatiebehoefte betreffende de verder in behandeling te nemen casuïstiek en het op basis daarvan maken van een plan voor het verzamelen van informatie.

- Het coördineren van de informatieverzameling, het daarvoor maken van afspraken en het voeren van overleg met vertegenwoordigers van de aan het Veiligheidshuis deelnemende partners.
- Het bewaken van de voortgang van de informatieverzameling en de in behandeling genomen casuïstiek en het zo nodig aanspreken van en rappelleren bij de vertegenwoordigers van de aan het Veiligheidshuis deelnemende partners.
- Het controleren van de kwaliteit van de aangeleverde gegevens en informatie en het daar waar nodig doen, dan wel het bij anderen initiëren van aanvullend onderzoek.
- Het interpreteren en analyseren van gegevens en informatie en het op basis daarvan samenstellen en presenteren van een beeld van de situatie, omstandigheden en achtergronden betreffende de in behandeling genomen casus.
- Het informeren van de aanmelders over de voortgang van gedane aanmelding.
- Het in overleg en samenspraak met de voorzitter van het casusoverleg voorbereiden en organiseren van het casusoverleg, inclusief het samenstellen en verzenden van de agenda, het vastleggen van de gemaakte afspraken en het uitwerken van de integrale en persoonsgerichte plannen van aanpak.
- Het geven van aanwijzingen, dan wel advies aan vertegenwoordigers van de aan het Veiligheidshuis deelnemende partners en aan de voorzitters en de deelnemers van het casusoverleg als het gaat om het uitwisselen van en gebruik maken van privacygegevens.
- Het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van procedures en werkwijzen die leiden tot verbetering van de organisatie van het werk.
- Het zich in opdracht van de manager van het Veiligheidshuis verdiepen in en richten op een specifiek kennisdomein op het gebied van veelplegers, huiselijk geweld, zorg na detentie en jeugd.

Over welke competenties moet de Medewerker Informatievoorziening beschikken?

- Samenwerken;
- Goed kunnen luisteren;
- Plannen en voortgangscontrole;
- Zorgvuldig om kunnen met details;
- Resultaatgericht, kwaliteitsgericht en servicegericht;
- Omgevingsbewust;
- Vasthoudend en tegelijkertijd kunnen aanpassen;
- Mondeling en schriftelijk uitdrukkingsvaardig;
- Besluitvaardig en overtuigend;
- Analytisch vermogen;
- Creatief;
- Interpersoonlijke sensitiviteit en zich in een ander in kunnen inleven;
- Initiatief kunnen en durven nemen;
- Snel van begrip.

Waar is de Medewerker Informatievoorziening verantwoordelijk voor?

De medewerker Informatievoorziening is verantwoordelijk voor tijdige, adequate en zorgvuldige voorziening van informatie betreffende het behandelen van casuïstiek en het ontwikkelen van integrale, persoonsgerichte aanpak voor situaties die qua aanpak problematisch en integratief van aard zijn.

Welke bevoegdheid heeft de Medewerker Informatievoorziening?

- Betrokkene functioneert binnen gestelde kaders onder de verantwoordelijkheid van de manager van het Veiligheidshuis .
- Betrokkene is bevoegd om de voor het werk noodzakelijke beslissingen en activiteiten zelfstandig uit te voeren en te initiëren.
- Indien nodig neemt betrokkene het initiatief te escaleren en de manager van het Veiligheidshuis tijdig te informeren.
- Betrokkene heeft toegang tot en is bevoegd om te werken in het Generiek Casusoverleg Ondersteunend Systeem en de mogelijkheid hiertoe het beheer te voeren en mutaties in aan te brengen.
- Ook heeft de betrokkene de bevoegdheid aanwijzingen te geven aan vertegenwoordigers van de aan het Veiligheidshuis deelnemende partners, als het gaat om het uitwisselen van en het gebruiken van privacygegevens.

Met welke soort groepen mensen heeft de persoon in functie contact?

Met een breed scala aan interne en externe contacten. Denk hierbij aan de vertegenwoordigers op alle niveaus van alle aan het Veiligheidshuis deelnemende partners.

Is de Medewerker Informatievoorziening verantwoordelijk voor visie- en strategiebepaling?

Hiervoor is de betrokkene niet verantwoordelijk. Wel wordt van betrokkene verwacht daaraan een bijdrage te leveren.

Houdt de Medewerker Informatievoorziening zich bezig met planning en coördinatie?

Betrokkene houdt zich hier dagelijks mee bezig, niet alleen als het gaat om het plannen en uitvoeren van de eigen werkzaamheden, maar ook als het gaat om het werk van anderen. Denk maar aan het maken van de plannen voor informatieverzameling en de coördinatie van de uitvoering daarvan, het bij anderen initiëren van aanvullend onderzoek, het informeren van de aanmelders over de voortgang van gedane aanmelding en het voorbereiden en organiseren van het casusoverleg.

Wat doet de Medewerker Informatievoorziening aan informatieoverdracht naar anderen?

Medewerker Informatievoorziening voert regie op (tijds) aanlevering van informatie ten behoeve van casuïstiekbespreking. De plannen voor informatieverzameling, de vastgelegde afspraken en de uitgewerkte integrale en persoonsgerichte plannen van aanpak vormen voor de vertegenwoordigers van de deelnemende partners de basis om acties uit te zetten binnen de eigen organisatie.

Over welke kennis moet de Medewerker Informatievoorziening beschikken?

- Wetgeving en beleid Ja, met name kennis van justitiële en bestuurlijke drang en dwang mogelijkheden, de sociale kaart, kennis van het zorgveld, beleidsdoelstellingen van de aan het Veiligheidshuis deelnemende gemeenten.
- Werkprocessen Ja, als het gaat om het verzamelen, bewerken, veredelen en analyseren van informatie en als het gaat om de organisatie van overleg tussen de aan het Veiligheidshuis deelnemende partners.
- Materieel Neen.

datum 25 oktober 2012
Henk Hulsen,
Robin Christiaan van
Halderen,
Collin Hoogeveen,
auteurs Bas Vogelvang
pagina 124 van 124

- ICT Ja, gebruiker van GCOS, GBA en kantoorapplicaties.

Voor wie werkt de Medewerker Informatievoorziening?

De gemeente heeft de regierol als het gaat om de aanpak van lokale veiligheidsproblematiek.
De medewerker informatievoorziening heeft een onafhankelijke status en rol en werkt namens de aan het Veiligheidshuis deelnemende gemeenten voor alle partners.