

Een onderzoek naar de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop!

Van incidentgedreven naar systeemgericht
samenwerken

Een onderzoek naar de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop!

Werken vanuit de bedoeling

In de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling staat de veiligheid centraal: *we werken eerst en steeds opnieuw waar nodig samen aan de directe veiligheid van betrokkenen en daarna aan risico gestuurde en herstelgerichte zorg en doen waar nodig daartoe samen onderzoek naar de feiten.* De Ontwikkelagenda Veiligheid voorop bevat verschillende verbeteractiviteiten in de samenloop zorg- straf bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. De uitvoering van de Ontwikkelagenda draagt bij aan de ambitie van het Programma Geweld hoort nergens thuis. Het landelijk netwerk zorg- straf coördineert de uitvoering.

Impactanalyse

Met de impactanalyse wil het landelijk netwerk inzicht krijgen in de samenhang en de impact van de vier verbeteractiviteiten die direct invloed hebben op het operationeel proces. Dit zijn Samen op in acuu, de gezamenlijk aanpak van huiselijk geweld op ZSM, het actieoverleg en samenwerken bij strafbare kindermishandeling. Voor de betrokken partners moet dit handvatten geven om strategische keuzes te maken ten aanzien van de gefaseerde realisatie van de verbeteractiviteiten.

Uitvoeren in een netwerksamenwerking

De verbeteractiviteiten volgen in de kern dezelfde principes, namelijk systeemgericht, gericht op mate van onveiligheid, vroegtijdig, gelijktijdig en resulterend in afspraken over onderzoek en inzet van interventies. De verbeteractiviteiten zijn complementair aan elkaar, gaan uit van gezamenlijk optrekken van zorg en straf en sluiten aan bij de verschillende momenten in de loop van de zaak. Situaties van onveiligheid komen hierdoor eerder in beeld komen, het gelijktijdig samenwerken zorgt voor meer snelheid en efficiency in het werk. De informatiepositie versterkt waardoor de afweging wat op welk moment nodig is voor veiligheid wint aan kwaliteit. En de kans op escalatie neemt af als er gedurende de loop van een zaak afstemming is. Deze

manier van werken heeft impact op de organisatie van de werkzaamheden en heeft op onderdelen invloed op capaciteit en financiën. Dit is voor betrokken partners verschillend omdat de mate waarin de verbeteractiviteit aansluit bij de huidige werkzaamheden anders is. In het bijgesloten rapport van Significant is dit terug te lezen, aangevuld met adviezen over het vervolg. We bedanken de onderzoekers van Significant voor het onderzoek, evenals de begeleidingscommissie en de betrokken projectleiders van de verbeteractiviteiten.

Concrete stappen vooruit

De verbeteractiviteiten vragen om doorontwikkeling. In de uitvoeringspraktijk kunnen de organisaties beproeven hoe de uitvoering aansluit bij de (on)mogelijkheden in een regio of arrondissement. Het samen uitzoeken wat wel en niet werkt en waarom is nog niet afgerond. De geplande ontwikkeltijd (2019-2021) is in ieder geval nodig om de kosten en baten (in samenhang) te monitoren. Deze ontwikkeltijd is reeds geaccordeerd. Het landelijk netwerk zorg- straf werkt in de volgende stap een aantal gedragen indicatoren uit die het resultaat van de verbeterlagen kunnen monitoren. Hierin is ook oog voor het maatschappelijk rendement van de verbeteractiviteiten op de verbinding van zorg en straf.

Meer weten, vragen, reacties en ideeën?

Leg contact met de landelijk of regionaal vertegenwoordiger in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling bij één van de direct betrokken organisaties, of met de regionale of het landelijk netwerk(en) zorg- straf.

EEN ONDERZOEK NAAR DE ONTWIKKELAGENDA VEILIGHEID VOOROP

VAN INCIDENTGEDREVEN NAAR
SYSTEEMGERICHT SAMENWERKEN

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond en aanleiding	7
1.2	Doelstellingen en onderzoeksvragen	8
1.3	Scope van het onderzoek	8
1.4	Aanpak	8
1.5	Leeswijzer	9
2	Verbeteractiviteiten uit de ontwikkelagenda	10
2.1	Samen op in acuut	10
2.2	Gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM	11
2.3	Het actieoverleg	12
2.4	Handreiking Samenwerken bij Strafbare kindermishandeling	13
3	Samenhang tussen de verbeteractiviteiten	15
3.1	De verbeteractiviteiten volgen in de kern dezelfde principes	15
3.2	De verbeteractiviteiten richten zich op verschillende momenten in de ‘loop van de zaak’	15
3.3	Alle verbeteractiviteiten zijn in samenhang nodig voor een netwerkconsistente aanpak	16
4	Wat leveren de verbeteractiviteiten op	17
4.1	De verbeteractiviteiten in samenhang	17
4.2	Samen op in acuut	18
4.3	Gezamenlijke aanpak huiselijk geweld op ZSM	18
4.4	Het actieoverleg	19
5	De impact op organisatie en financiën	21
5.1	Samenvatting van de baten	21
5.2	Impact overstijgend aan de verbeteractiviteiten	21
5.3	Impact van Samen op in acuut	23
5.4	Impact van de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM	24
5.5	Impact van het actieoverleg	26
6	Advies voor realisatie ontwikkelagenda	28
6.1	De impact van de ontwikkelagenda: van incident gedreven naar systeemgericht	28
6.2	De bestuurders van de betrokken organisaties uit het LNZZ zeggen ‘ja’ tegen de verdere realisatie van de ontwikkelagenda	29
6.3	De volgende stappen in de realisatie van de ontwikkelagenda	29
	Bijlage A: overzicht documentatie en respondenten	31
	Documentatie	31
	Respondenten	32

Managementsamenvatting

Achtergrond en scope van het onderzoek

Veilig Thuis (hierna: VT), politie, Openbaar Ministerie (hierna: OM), reclassering (hierna: 3RO) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) werken in het Landelijk Netwerk Zorg/Straf (hierna: LNZS) met de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop! samen aan de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling waar het gaat om een samenloop van straf en zorg. Significant Public is gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en het LNZS om de impact van de ontwikkelagenda voor het LNZS inzichtelijk te maken.

Het is belangrijk dat bovengenoemde partijen met elkaar samenwerken in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit heeft onder andere te maken met het herhalende, langdurige ('episodische') en complexe karakter van huiselijk geweld en kindermishandeling. Hierdoor is er vrijwel altijd sprake van opvolging en overlap van meldingen bij Veilig Thuis en/of de politie. Het is daarom belangrijk dat er sprake is van een planmatige aanpak en afstemming waarin de zaakstroom zich steeds voegt naar wat de veiligheid in dit unieke gezinssysteem nodig heeft. In plaats van dat steeds een nieuwe, eigenstandige werkstroom start bij ieder nieuw incident en ieder afstemmingsmoment zelfstandig uitvoering krijgt.

De ontwikkelagenda kent tien verbeteractiviteiten. In dit onderzoek ligt de focus op de verbeteractiviteiten die raken aan (nieuwe) werkwijzen en/of werkprocessen. Deze verbeteractiviteiten leveren naar verwachtingen de grootste impact op. De volgende verbeteractiviteiten staan centraal:

- a. Samen op in acuut;
- b. Gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM;
- c. Het actieoverleg;
- d. Handreiking samenwerken bij strafbare kindermishandeling (hierna: HSSK).

Gedurende het onderzoek bleek dat de opbrengsten en impact van de HSSK grotendeels overeenkomen met de opbrengsten en impact die overstijgend is aan de afzonderlijke verbeteractiviteiten. Om deze reden is de HSSK niet meer afzonderlijk benoemd.

Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te geven in de impact van de ontwikkelagenda en de betrokken partners uit het LNZS¹ handvatten te geven om strategische keuzes te maken ten aanzien van de realisatie van de ontwikkelagenda.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

- a. Wat houden de verbeteractiviteiten in de ontwikkelagenda in?
- b. Wat is de huidige stand van zaken van de verbeteractiviteiten?
- c. Wat is de samenhang tussen de verbeteractiviteiten?
- d. Wat leveren de verbeteractiviteiten inhoudelijk op?
- e. Wat is de impact van de ontwikkelagenda op organisatie en financiën?
- f. Wat is nodig voor verdere uitwerking en realisatie van de verbeteractiviteiten?

Aanpak van het onderzoek

In de aanpak van dit onderzoek hebben we zoveel mogelijk aangesloten bij de methodiek van de lerende organisatie. Dit betekent onder andere dat per stap in het onderzoek samen met de opdrachtgever en het LNZS is afgestemd welke vervolgstappen nodig en passend waren om het onderzoek goed uit te voeren en een bijdrage te leveren aan het stapje voor stapje realiseren van de ontwikkelagenda.

¹ Hiermee bedoelen we alle organisaties die in LNZS worden vertegenwoordigd, waaronder ook alle 26 Veilig Thuis organisaties

Het onderzoek is begin januari 2020 gestart en de resultaten zijn eind oktober 2020 opgeleverd. Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- Gesprekken met sleutelfiguren uit het LNZZS over de aanpak;
- Gesprekken met bestuurders van de betrokken organisaties uit het LNZZS;
- Documentenstudie waarin verschillende initiatieven, landelijk en regionaal georiënteerd zijn bestudeerd;
- Interviews met de landelijke aanspreekpunten voor de verbeteractiviteiten en een aantal regio's;
- Analyse van verschillende onderzoeken in het kader van de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop!;
- Verschillende groepsbijeenkomsten met het LNZZS, bestuurders van de betrokken organisaties en de begeleidingscommissie.

De samenhang tussen de verbeteractiviteiten uit de ontwikkelagenda

Alle verbeteractiviteiten uit de ontwikkelagenda zijn nodig voor een netwerkconsistente aanpak. De verbeteractiviteiten zijn complementair aan elkaar en sluiten aan bij verschillende momenten in 'de loop van een zaak' (en het niet-lineaire en lastig voorspelbare verloop van de situatie in een gezin). Tegelijkertijd zien we dat de verbeteractiviteiten in de kern dezelfde principes volgen: het gaat om vroegtijdigheid, namelijk het naar voren halen van grotendeels reguliere werkzaamheden (verschuiving); en gelijktijdigheid, namelijk het organiseren en uitvoeren van deze werkzaamheden in een netwerksamenwerking. In onderstaand figuur is de samenhang schematisch weergegeven.



De opbrengsten van de ontwikkelagenda (de baten)

Het realiseren van de ontwikkelagenda zorgt er voor dat situaties van onveiligheid in gezinssystemen eerder (gezamenlijk) in beeld komen bij de betrokken partners. Het parallel (en minder volgtijdelijk) samen werken door de betrokken partners zorgt er voor dat zij met meer snelheid en efficiency kunnen samenwerken. De kans op escalatie of herhaling van het geweld wordt bovendien kleiner omdat de ontwikkelagenda er voor zorgt dat er op verschillende momenten in de loop van een zaak afstemming is tussen de betrokken partners. Tijdens deze afstemmingsmomenten maken de betrokken partners afspraken over de inzet van interventies (justitiële en 'zorg' interventies) om het geweld te stoppen en te voorkomen. De informatiepositie van betrokken partners wordt op verschillende momenten in de loop van de zaak versterkt. In de verschillende afstemmingsmomenten wordt relevante en beschikbare informatie van de betrokken partners over het gezinssysteem zo veel mogelijk gedeeld. Dit benutten zij in het bepalen en uitvoeren van de acties. Ook ontstaat met de ontwikkelagenda ruimte voor het gesprek over de kennis en (on)mogelijkheden van de betrokken partners, gekoppeld aan de uitvoering van de (wettelijke) bevoegdheid en de taak van de betrokken partners. Dit is belangrijk voor

de onderlinge samenwerking, ook wanneer er sprake is van frictie in de samenwerking of wanneer er sprake is van tegengestelde belangen of verwachtingen bij de betrokken partners.

De impact van de ontwikkelagenda op de betrokken organisaties

Het structureel uitvoeren van de ontwikkelagenda heeft voor de betrokken partners impact voor de manier waarop zij hun werkzaamheden organiseren en dit heeft op onderdelen impact op financiën. Deze impact is verschillend voor de betrokken organisaties en mede afhankelijk van de wijze waarop de organisaties regionaal invulling geven aan de ontwikkelagenda. Op basis van de informatie die op dit moment bekend is schatten wij in dat de impact bij een optimale uitvoering van de ambitie, voor Veilig Thuis (zowel op organisatie als op financiën) het grootst is. Dit komt met name door de verruiming van de beschikbaarheid die Samen op in acut en de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM van Veilig Thuis vraagt. Wij benadrukken daarbij dat er variatie mogelijk is ten aanzien van de invulling van deze beschikbaarheid. Bijvoorbeeld in vorm (fysieke / telefonische beschikbaarheid) en in tijd (24 uur / avonden / kantoor tijden/ et cetera). De keuzes die hierin gemaakt worden zijn mede bepalend voor de omvang van de impact. De veranderingen die de ontwikkelagenda met zich meebrengt voor politie en OM liggen ten opzichte van andere organisaties, dicht bij de huidige werkzaamheden die zij uitvoeren. Tegelijkertijd vraagt de ontwikkelagenda ook van hen om een andere – meer systeemgerichte – manier van werken, waarbij aandacht is voor de achterliggende problematiek in gezinssystemen. Dit vraagt voor het OM op verschillende momenten om een intensivering van de inzet, bijvoorbeeld bij het actieoverleg. Ook vraagt de ontwikkelagenda om specifieke kennis en vaardigheden van de betrokken professionals (zie paragraaf 5.2). Het organiseren van eventuele deskundigheidsbevordering heeft een impact voor alle betrokken organisaties. De impact voor de 3RO en de RvdK is op dit moment nog lastig in te schatten. De verwachting is dat de ontwikkelagenda op enkele onderdelen (zoals de inzet van de 3RO en de RvdK op ZSM op ZSM) impact heeft.

De impact van de verbeteractiviteiten op organisatie vraagt om ruimte en 'lucht' om deze veranderingen verder te realiseren en daarom om incidentele (tijdelijke, eenmalige) investeringen. De impact van de verbeteractiviteiten op financiën vraagt mogelijk om structurele investeringen. De omvang hiervan kunnen we pas goed vaststellen na een periode waarin de verbeteractiviteiten verder zijn (door)ontwikkeld en de kosten en baten – beide in onderlinge samenhang - zijn gemonitord.

De volgende stappen in de realisatie van de ontwikkelagenda

Het doel van dit onderzoek was om betrokken partners uit het LNZZS handvatten te geven om (gezamenlijk) strategische keuzes te maken ten aanzien van de realisatie van de ontwikkelagenda. De bestuurders hebben op basis van de bevindingen van het onderzoek 'ja' gezegd tegen de verdere realisatie van de ontwikkelagenda. Zij hebben de overtuiging dat de ontwikkelagenda gewenst en noodzakelijk is. Omdat de ontwikkelagenda wordt gerealiseerd in een proces van organische groei, is het niet mogelijk om met volledige zekerheid te kunnen stellen dat de ontwikkelagenda volledig haalbaar is. Het is daarom naar onze mening belangrijk dat de betrokken partners de realisatie van de ontwikkelagenda nauwlettend volgen

Aanbevelingen die een goede bijdrage (kunnen) leveren aan de verdere realisatie van de ontwikkelagenda:

- a. **Tijd en (financiële) ruimte om verder door te ontwikkelen volgens de principes van de lerende organisatie (en lerende netwerken).** Het is belangrijk om de realisatie van de ontwikkelagenda nauwlettend te volgen. Hierdoor ontstaat (steeds beter) zicht op wat werkt (en wat niet) en waarom. Het is belangrijk om dit op het niveau van de individuele verbeteractiviteiten te doen en op het niveau van de ontwikkelagenda en het netwerk. Het nauwlettend volgen van de realisatie van de ontwikkelagenda kan bijvoorbeeld door middel van het (laten) uitvoeren van actieonderzoek, het organiseren van leersessies, reflectiebijeenkomsten en intervisie op basis van casuïstiek.
- b. **Beter zicht krijgen op de kosten en de baten.** Om de komende periode meer concreet zicht te krijgen op de kosten en baten van de ontwikkelagenda adviseren wij om meer (feitelijke) informatie hierover te verzamelen. Dit kan bijvoorbeeld door het uitvoeren van nulmetingen en vervolgmetingen op basis van indicatoren voor de baten en kostencomponenten van de verschillende verbeteractiviteiten en de samenhang daartussen. Hierdoor ontstaat inzicht in het rendement van de ontwikkelagenda. Wij adviseren het LNZZS om hierbij (juist) ook te kijken naar het

breder maatschappelijke rendement van de ontwikkelagenda en de bredere context van de ontwikkelagenda, zoals het programma Geweld Hoort Nergens Thuis. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van maatschappelijke (mini) businesscases (per casus). Deze manier van monitoring en onderzoek maakt het mogelijk om gezinssystemen waarin sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling over een langere periode te volgen en de effecten van de ontwikkelagenda op het betreffende gezinssysteem én op de maatschappij in beeld te brengen. Waar mogelijk is het belangrijk om ook de verbinding te maken naar de impactmonitor huiselijk geweld².

- c. **Maak het 'verhaal' van de ontwikkelagenda steeds scherper en vertel het verhaal door.** De ontwikkelagenda wordt gerealiseerd in een netwerk van betrokken netwerkpartners die allen een gezamenlijk doel nastreven. In het al lerend vormgeven en invullen van de ontwikkelagenda en ook tijdens dit onderzoek naar de impact van de ontwikkelagenda was en is de dialoog tussen betrokken partners in dit netwerk een belangrijke voorwaarde en succesfactor. Dit betrof zowel het gesprek op uitvoerend/managementniveau als op het niveau van de bestuurders van de betrokken organisaties. Ondanks dat er nog niet op alle onderdelen van de ontwikkelagenda 'overtuigend bewijs' is dat de (maatschappelijke) effecten ten aanzien van de impact zich ook daadwerkelijk (gaan) voordoen, is er een breed gedragen overtuiging ontstaan over de noodzaak van de ontwikkelagenda en het geloof in de meerwaarde hiervan. Wij adviseren het LNZZ om het 'verhaal' van de ontwikkelagenda steeds verder aan te scherpen en te laden met zo concreet mogelijke ervaringen en 'bewijs' uit de praktijk (bijvoorbeeld met behulp van de informatie uit de monitoring). Daarnaast is het belangrijk om dit 'verhaal' door te vertellen en de dialoog hierover te (blijven) voeren; binnen de eigen organisatie, richting de regio's en binnen het LNZZ-netwerk. De eerder genoemde maatschappelijke (mini) businesscases kunnen dit verhaal verder onderbouwen en illustreren.

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/51/monitor-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling-2019>.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling staat hoog op de agenda. De afgelopen jaren is gewerkt aan de intensivering van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. In 2018 is het programma 'Geweld hoort nergens thuis' gestart in opdracht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister voor Rechtsbescherming en de VNG. Dit programma heeft als missie: *'huiselijk geweld en kindermishandeling stoppen, terugdringen en de schade ervan beperken en zo de cirkel van geweld, de overdracht van generatie op generatie doorbreken.'* In dit programma wordt samengewerkt met een brede vertegenwoordiging van betrokken organisaties. Veilig Thuis (hierna: VT), politie, Openbaar Ministerie (hierna: OM), reclassering (hierna: 3RO) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) werken in het Landelijk Netwerk Zorg/Straf (hierna: LNZZ) in het kader van deze missie samen aan de intensivering van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling waar het gaat om een samenloop van straf en zorg.

Het is belangrijk dat bovengenoemde partijen met elkaar samenwerken in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit heeft onder andere te maken met het herhalende, langdurige ('episodische') en complexe karakter van huiselijk geweld en kindermishandeling. Zoals wisseling van rollen als slachtoffer en dader en het generatieve patroon. Hierdoor is er vrijwel altijd sprake van opvolging en overlap van meldingen bij Veilig Thuis en/of de politie. Het is daarom belangrijk dat er sprake is van een planmatige aanpak en afstemming waarin de zaakstroom zich steeds voegt naar wat de veiligheid in dit unieke gezinssysteem nodig heeft. In plaats van dat steeds een nieuwe, eigenstandige werkstroom start bij ieder nieuw incident en ieder afstemmingsmoment zelfstandig uitvoering krijgt. Dit blijkt nog te vaak de praktijk te zijn. De bevindingen uit het Inspectierapport³ naar de dood van Hümeýra ondersteunen dit bijvoorbeeld.

In de ontwikkelagenda 'Veiligheid Voorop!' staat de visie op de aanpak beschreven waar de partners uit het LNZZ gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn. Deze visie is gebaseerd op de visie 'gefaseerde ketenzorg' van Van Arum/Vogtlander⁴. Op basis van deze visie is een leidraad voor de ontwikkelagenda opgesteld: *"we werken eerst en steeds opnieuw waar nodig samen aan de directe veiligheid en daarna aan risico gestuurde en vervolgens herstel gerichte zorg en doen waar nodig daartoe samen onderzoek naar de feiten"*. De partners van het LNZZ dragen ieder vanuit hun eigen taken en bevoegdheden (en expertise) bij aan samenwerking tussen zorg en straf voor gezinnen die te maken krijgen met huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze netwerkpartners hebben de gezamenlijke opgave geconcretiseerd in een aantal verbeteractiviteiten, deze zijn gecategoriseerd naar de thema's doen, delen en leren:

Verbeteractiviteiten in het kader van '**doen**':

- Implementeren Handreiking strafbare kindermishandeling;
- Ontwikkelen integraal handelingskader crisis (nu): Samen op in acuut;
- Versterken lokaal Actie-overleg;
- De gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM.

Verbeteractiviteiten in het kader van '**delen**':

- Ontwikkelen en toepasbaar maken van een interventiepalet;
- Ontwikkelen 'placemat' voor gesprek met betrokkenen;
- Duidelijkheid bieden en faciliteren informatie-uitwisseling;

Verbeteractiviteiten in het kader van '**leren**':

- Doorleven visie tot in de haarvaten en genen van de organisaties;

³ Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E. Inspectie Justitie en Veiligheid. 2019

⁴ https://vng.nl/files/vng/201605_visiedocument_gefaseerde_ketensamenwerkingvogtlander_van_arum_0.pdf

-
- Betrekken perspectief van de betrokkenen;
 - Ondersteunen landelijk en regionale netwerken zorg/straf;

De verbeteractiviteiten uit de ontwikkelagenda worden uitgewerkt conform de methodiek van de lerende organisatie: *door te luisteren naar de praktijk komen knelpunten en kansen in beeld. Vanuit (multidisciplinair) teamdenken (van lokaal tot landelijk) worden gaandeweg, in samenhang en verbinding concrete stappen vooruit geformuleerd, uitgevoerd en geborgd door de organisaties en de medewerkers*⁵. Dit houdt in dat bovenstaande verbeteractiviteiten op dit moment in de regio's in verschillende varianten uitgevoerd worden. De fase nadert waarin de verbeteractiviteiten op grotere schaal ingevoerd gaan worden. Significant Public is gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en het LNZS om de impact van de ontwikkelagenda voor het LNZS inzichtelijk te maken.

1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen

De **doelstelling** van dit onderzoek is om inzicht te geven in de impact van de ontwikkelagenda en de betrokken partners uit het LNZS⁶ handvatten te geven om strategische keuzes te maken ten aanzien van de realisatie van de ontwikkelagenda.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

- a. Wat houden de verbeteractiviteiten in de ontwikkelagenda in?
- b. Wat is de huidige stand van zaken van de verbeteractiviteiten?
- c. Wat is de samenhang tussen de verbeteractiviteiten?
- d. Wat leveren de verbeteractiviteiten inhoudelijk op?
- e. Wat is de impact van de ontwikkelagenda op organisatie en financiën?
- f. Wat is nodig voor verdere uitwerking en realisatie van de verbeteractiviteiten?

1.3 Scope van het onderzoek

De ontwikkelagenda kent tien verbeteractiviteiten (zie paragraaf 1.1). De aard van de verbeteractiviteiten is verschillend: sommige verbeteractiviteiten zijn gericht op het ontwikkelen van instrumenten, zoals een interventiepalet of een 'placemat' ten behoeve van het gesprek met betrokkenen, andere verbeteractiviteiten zijn bijvoorbeeld gericht op het doorleven van de visie Veiligheid Voorop!. In samenspraak met het LNZS en de opdrachtgever is besloten om in dit onderzoek de focus te leggen op de verbeteractiviteiten die raken aan (nieuwe) werkwijzen en/of werkprocessen. De volgende verbeteractiviteiten staan centraal:

- a. Samen op in acuut;
- b. Gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM;
- c. Het actieoverleg.

De Handreiking samenwerken bij strafbare kindermishandeling (HSSK) was bij aanvang van het onderzoek ook één van de verbeteractiviteiten waar de focus op lag. Echter bleek gedurende het onderzoek dat de impact van deze verbeteractiviteit overstijgend is aan de HSSK. Dit is daarom meegenomen in de algemene beschrijving van de impact en niet specifiek opgenomen.

1.4 Aanpak

In de aanpak van dit onderzoek hebben we zoveel mogelijk aangesloten bij de methodiek van de lerende organisatie. Dit betekent onder andere dat per stap in het onderzoek samen met de opdrachtgever en het LNZS is afgestemd welke

⁵ https://vng.nl/sites/default/files/pagina_attachments/2016/veiligheid_voorop_-_ontwikkelagenda_landelijk_netwerk_zorg_en_straf_hq_en_km.pdf

⁶ Hiermee bedoelen we alle organisaties die in LNZS worden vertegenwoordigd, waaronder ook alle 26 Veilig Thuis organisaties

vervolgstappen nodig en passend waren om het onderzoek goed uit te voeren en een bijdrage te leveren aan het stapje voor stapje realiseren van de ontwikkelagenda. Daartoe zijn tussentijdse inzichten en (deel)resultaten voorgelegd en besproken met het LNZZ, de begeleidingscommissie en de opdrachtgever.

Het onderzoek is begin januari 2020 gestart en de resultaten zijn eind oktober 2020 opgeleverd. Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- g. Gesprekken met sleutelfiguren uit het LNZZ over de aanpak;
- h. Gesprekken met bestuurders van de betrokken organisaties uit het LNZZ;
- i. Documentenstudie waarin verschillende initiatieven, landelijk en regionaal georiënteerd zijn bestudeerd;
- j. Interviews met de landelijke aanspreekpunten voor de verbeteractiviteiten en een aantal regio's;
- k. Analyse van verschillende onderzoeken in het kader van de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop!;
- l. Verschillende groepsbijeenkomsten met het LNZZ, bestuurders van de betrokken organisaties en de begeleidingscommissie.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de verbeteractiviteiten die centraal staan in het onderzoek. Daarbij wordt aangegeven op welke manier regio's invulling geven aan de verbeteractiviteiten. Hoofdstuk 3 gaat in op de samenhang tussen de verschillende verbeteractiviteiten. In hoofdstuk 4 worden de inhoudelijke effecten van de ontwikkelagenda beschreven. Hoofdstuk 5 geeft inzicht in de impact van de ontwikkelagenda. Hoofdstuk 6 bevat het advies richting verdere realisatie van de ontwikkelagenda.

2 Verbeteractiviteiten uit de ontwikkelagenda

Voorliggend hoofdstuk geeft een beschrijving van de vier verbeteractiviteiten die centraal staan in het onderzoek (hierna: de verbeteractiviteiten). Per verbeteractiviteit wordt een beschrijving gegeven van de bedoeling van de verbeteractiviteit en van de wijze waarop regio's invulling geven aan de verbeteractiviteit. Dit is gebaseerd op documentatie en aanvullende gesprekken met professionals uit het LNZZS en experts die betrokken zijn bij de verbeteractiviteiten.

2.1 Samen op in acuut

2.1.1 De bedoeling van samen op Samen op in acuut⁷

Samen op in acuut is een integrale aanpak van politie en Veilig Thuis (waar nodig ook met betrokkenheid van de andere partijen uit het LNZZS en andere partners). De aanpak is erop gericht om bij acute onveiligheid en vermoeden van huiselijk geweld en kindermishandeling samen op te trekken. Samen op in acuut richt zich grofweg op de eerste 24 uur na een melding bij politie of Veilig Thuis. Het doel van de aanpak is het herstellen van de acute veiligheid van betrokkenen bij een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling. Door bij een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling direct en gezamenlijk ter plaatse te gaan en zo snel mogelijk na het incident met elkaar af te stemmen, kan voorkomen worden dat hulp te laat komt, geweigerd wordt of dat de dynamiek in het gezin in de tijd tussen melding en bezoek verandert. Ook kunnen vroegtijdig procesafspraken worden gemaakt over de benodigde handelingen ten aanzien van onderzoek en interventies. Onderstaand figuur geeft een samenvatting van de werkwijze rond Samen op in acuut.

Betrokken partijen	Politie, Veilig Thuis, OM, RvdK en 3RO
Doel	Een integrale aanpak waarin de betrokken partijen bij acute onveiligheid én vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling samen ter plaatse gaan om de acute veiligheid van het gezin te herstellen.
Beoogd resultaat	<ul style="list-style-type: none">▪ Een veilige situatie voor alle betrokkenen.▪ Procesafspraken tussen politie en Veilig Thuis (en evt. andere betrokken partijen) over wie, wat, wanneer gaat doen in de samenwerking bij acuut onveilige situaties.▪ Door eerder samen op te trekken, wordt de acute onveiligheid sneller opgeheven. Hierdoor kom je eerder toe aan duurzaam oplossen.
Activiteiten	<p>Start: een melding bij politie of Veilig Thuis, bijvoorbeeld 112 melding / opname kindje in ziekenhuis bij vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Stap 1: Politie zorgt voor fysieke veiligheid▪ Stap 2: Motorkapoverleg – relevante partijen worden er bij gehaald en informatie wordt bij elkaar gelegd. Er worden afspraken gemaakt over handelingen ten aanzien van onderzoek en interventies▪ Stap 3: (Gezamenlijk) onderzoek (waaronder uitvoeren veiligheidsbeoordeling)▪ Stap 4: Veiligheidsmaatregelen▪ Stap 5: Niet meer acuut? → activiteiten rond 'structurele onveiligheid' opstarten

Figuur 1. Samenvatting werkwijze Samen op in acuut

2.1.2 Stand van zaken Samen op in acuut

Op vier plaatsen in het land is in 2020 gestart met de werkwijze Samen op in acuut: Oost-Nederland (district IJsselland), Haaglanden (basisteams Laak en Berestein), Limburg (basisteams Venlo en Westelijke Mijnstreek) en Noord-Holland (district IJmond).

- Oost-Nederland.* Basisteams zetten zaken van huiselijk geweld en kindermishandeling - op basis van een afwegingskader - door naar de districtsrecherche. De officier van dienst van de districtsrecherche schakelt Veilig Thuis in en bespreekt met Veilig Thuis welke acties en afspraken nodig zijn ten aanzien van het herstellen van de acute veiligheid.

⁷ Zie ook: Politie. 2019. Veiligheid voorop! ... dan risicogestuurde zorg, dan herstelgerichte zorg. (Infographic).

- b. *Haaglanden*. In de periode november 2019 tot en met februari 2020 zijn de basisteams Laak en Berestein met het Crisisinterventieteam Jeugd (hierna: CIT) samen opgetrokken in zaken van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het CIT voerde deze taken uit als 'vooruitgeschoven post' van Veilig Thuis. Het CIT voerde in deze rol (een deel van) de veiligheidsbeoordeling uit. Het samen optrekken kreeg in de praktijk vorm doordat politie na een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling contact opnam met het CIT. Het CIT ging samen met politie ter plaatse of er vond kort na het moment van de melding afstemming plaats tussen politie en CIT.
- c. *Limburg*. In Venlo zitten twee medewerkers van Veilig Thuis op donderdag en vrijdag tussen 17.00 - 22.00 uur op het politiebureau. Medewerkers van Veilig Thuis voeren op het politiebureau hun reguliere taken uit. Deze werkwijze biedt de gelegenheid aan politie en Veilig Thuis om (makkelijker en sneller) af te stemmen bij meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Politie en Veilig Thuis gaan niet samen ter plaatse bij meldingen. Het komt voor dat politie naar aanleiding van een melding van huiselijk geweld betrokkenen meeneemt naar het politiebureau zodat Veilig Thuis op het politiebureau contact kan hebben met hen. Als er (reeds) sprake is van een tijdelijk huisverbod gaan politie en Veilig Thuis wel samen ter plaatse.
- d. *Noord-Holland*. In IJmond is Veilig Thuis vertegenwoordigd in de integrale crisisdienst. Bij situaties van acute onveiligheid neemt politie contact op met de integrale crisisdienst. Een medewerker van de integrale crisisdienst (met kennis en bevoegdheden ten aanzien van de Veilig Thuis werkzaamheden) komt ter plaatse. Deze medewerker maakt ter plaatse een veiligheidsbeoordeling en stemt met politie af over de inzet van crisisinterventies. De integrale crisisdienst is 24/7 bereikbaar en beschikbaar voor personen van 0 tot 23 jaar.

2.2 Gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM

2.2.1 De bedoeling van de gezamenlijke aanpak huiselijk geweld ZSM

Het merendeel van de huiselijk geweld zaken waarin een verdachte is of wordt gehoord, komt binnen via ZSM. Dit maakt afstemming en een gezamenlijke aanpak tussen de partners op ZSM en Veilig Thuis noodzakelijk. Hiertoe is het werkproces 'gezamenlijke aanpak huiselijk geweld ZSM' opgesteld⁸. Met dit werkproces wordt onder andere beoogd om de strafrechtelijke interventies beter aan te laten sluiten bij de systeemgerichte aanpak vanuit de zorg en vice versa. Een aantal belangrijk onderdelen in het nieuwe werkproces zijn:

- Veilig Thuis voert de veiligheidsbeoordeling uit op ZSM. Deze geeft inzicht in de mate en soort van onveiligheid. Op basis hiervan wordt op ZSM besproken of het nodig is om op korte termijn veiligheidsmaatregelen te treffen die de acute (en structurele) onveiligheid kunnen opheffen of de veiligheid in voldoende mate kunnen waarborgen.
- De 3RO verkrijgt haar reclasseringsadvies met de uitkomst van de veiligheidsbeoordeling.
- De RvdK is betrokken bij zaken met meerderjarige verdachten met kinderen.

Figuur 2 geeft een samenvatting van de werkwijze huiselijk geweld op ZSM.

Betrokken partijen	OM, Politie, RvdK, 3RO, Slachtoffer Hulp Nederland, Veilig Thuis
Doel	Het werkproces op ZSM veranderen voor huiselijk geweld zaken (relationeel geweld door meerderjarige en minderjarige verdachten, inclusief ex partner stalking en huiselijk geweld, waarvan kinderen al of niet getuige zijn) en helderheid en eenduidigheid verschaffen over wat, wanneer en door wie activiteiten worden uitgevoerd op ZSM
Beoogd resultaat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De veiligheid en bescherming van het slachtoffer/het systeem staat voorop, dit wordt meegenomen in de aanpak. ▪ Zodra bij een redelijk vermoeden van een bewijsbaar strafbaar feit tot een gezamenlijke aanpak te komen. ▪ Informatie van alle partijen samen te brengen op ZSM om vanuit ieders deskundigheid de informatie te duiden om ervoor te zorgen dat de strafrechtelijke interventies voor een persoonsgerichte aanpak van de verdachte aansluiten bij de systeemgerichte aanpak vanuit de zorg.
Activiteiten	Zie schema werkproces in (Werkproces gezamenlijke aanpak HG ZSM ism VT)

Figuur 2. Samenvatting werkwijze huiselijk geweld op ZSM

2.2.2 Stand van zaken gezamenlijke aanpak huiselijk geweld ZSM

⁸ Zie voor meer informatie 'Werkproces Gezamenlijke aanpak Huiselijk Geweld ZSM in samenwerking met Veilig Thuis'.

Vooruitlopend op de formele besluitvorming over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld ZSM wordt op verschillende ZSM-locaties al gewerkt volgens onderdelen van het nieuwe werkproces. Op zeven van de 10 locaties is op het moment van schrijven van deze rapportage de samenwerking tussen ZSM en Veilig Thuis in ontwikkeling.

- a. In Noord-Holland is Veilig Thuis drie dagen per week aanwezig op ZSM en voeren zij een gedeelte van de veiligheidsbeoordeling uit in zaken die instromen op ZSM.
- b. In Oost-Brabant werken de twee Veilig Thuis organisaties in de regio samen met ZSM. Vanaf 1 september 2020 is een van de twee Veilig Thuis organisaties drie dagen per week fysiek op ZSM. Op de overige twee werkdagen is de andere Veilig Thuis organisaties telefonisch bereikbaar.
- c. In Limburg, Rotterdam en Haaglanden is Veilig Thuis tijdens kantooruren fysiek aanwezig op ZSM. In Limburg screent Veilig Thuis de zaken die op ZSM behandeld worden op basis van onderdeel A (acute onveiligheid) van de veiligheidsbeoordeling. In Rotterdam en Haaglanden verkrijgt Veilig Thuis de zaken die behandeld worden op ZSM, op basis van de informatie die bij hen bekend is.
- d. In Oost-Nederland en Oost Brabant bestaat het spreekuur huiselijk geweld waarin de 3RO (in afstemming met Veilig Thuis) een advies opstelt.
- e. In Amsterdam is de samenwerking tussen ZSM en Veilig Thuis in juli 2020 gestart. De afstemming vindt plaats via mail en telefoon. Vanaf 1 november 2020 gaat Veilig Thuis een dag per week fysiek op ZSM werken.

In de overige regio's verloopt de samenwerking en afstemming tussen de ZSM-partners en Veilig Thuis over het algemeen via de 3RO of de RvdK. De mate waarin dit gebeurt wisselt per ZSM-locatie en per zaak.

2.3 Het actieoverleg

2.3.1 De bedoeling van het actieoverleg

Bij het actieoverleg⁹ gaat het over vroegtijdige afstemming tussen de partners uit het LNZZ over casuïstiek waarbij; er samenloop is van straf en zorg, er sprake is van (vermoedens van) een strafbaar feit (waarbij het politieonderzoek nog loopt) en die niet al ergens anders in de samenwerking belegd is (zoals een MDA++ aanpak). Het gaat veelal over casuïstiek waarvan de 'route' nog niet precies duidelijk is. In dit overleg wordt bepaald hoe de werkzaamheden van de organisaties zich tot elkaar verhouden. Het doel is samen te werken aan de directe veiligheid voor alle betrokkenen en de eerste onderzoekshandelingen en interventies veilig, snel en doeltreffend in te zetten. Per casus wordt een onderzoeks- en veiligheidsplan opgesteld. Figuur 3 geeft een samenvatting van de werkwijze van het actieoverleg.

Betrokken partijen	Veilig Thuis (voorzitter), Politie, OM. Indien van toepassing 3RO en RvdK. De vertegenwoordigers die met elkaar afstemmen hebben doorzettingskracht en mandaat om gemaakte afspraken en interventies uit te kunnen (laten) voeren.
Doel	Vroegtijdige afstemming (binnen enkele dagen tot een week na binnenkomst van een melding bij Veilig Thuis (of signalering van een casus door één van de andere partijen)) op casusniveau over onderzoekshandelingen en interventies. Het gaat om casuïstiek waarbij: <ul style="list-style-type: none"> ▪ sprake is van samenloop van straf en zorg; ▪ en/of bij (vermoedens van) een strafbaar feit (waarbij politieonderzoek nog loopt); ▪ die niet al ergens anders in de samenwerking belegd is.
Beoogd resultaat	Onderzoeks- en veiligheidsplan per casus.
Schaalgrootte	Veilig Thuis regio
Activiteiten	Start: Veilig Thuis brengt casuïstiek voor het actieoverleg in. Organisaties kunnen casuïstiek indienen bij Veilig Thuis. In deze casuïstiek moet sprake zijn van een Veilig Thuis melding. Per casus worden de volgende stappen ondernomen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stap 0: voorbereiding van de casus door de deelnemers van het actieoverleg; ▪ Stap 1: informatie delen en duiden; ▪ Stap 2: afspraken maken over acute en structurele veiligheid (veiligheidsplan); ▪ Stap 3: overdragen en gemaakte afspraken (laten) uitvoeren.

Figuur 3. Samenvatting werkwijze actieoverleg

2.3.2 Stand van zaken actieoverleg

⁹ Dit is gebaseerd op de 'Onderlegger en bouwstenen voor het actie(gericht)overleg.

In opdracht van het LNZZ is in 2020 een inventarisatie uitgevoerd naar de implementatie van het actieoverleg¹⁰. Uit het onderzoek blijkt dat in vrijwel alle regio's afstemming plaatsvindt over casuïstiek van huiselijk geweld en kindermishandeling waarbij samenloop is tussen straf en zorg¹¹:

- a. Uit het onderzoek (april 2020) blijkt dat in 16 Veilig Thuis regio's het actieoverleg is geïmplementeerd. Op het moment van schrijven van deze rapportage (oktober 2020) heeft de projectleider van het actieoverleg aangegeven dat inmiddels alle regio's bezig zijn ofwel net zijn gestart met het actieoverleg. Limburg is als eerste regio gestart met het actieoverleg en wordt door veel regio's gezien als voorbeeld voor de wijze waarop je dit kunt organiseren.
- b. Het overleg vindt in het merendeel van de regio's minimaal wekelijks plaats.
- c. Het actieoverleg wordt in vrijwel alle regio's uitgevoerd op de schaalgrootte van de Veilig Thuis regio. Een klein aantal regio's kiest voor een andere schaalgrootte.
- d. In vrijwel alle regio's ligt de focus op 'buijkpijn' casuïstiek, waarin sprake is van samenloop tussen straf en zorg, en de 'route' voor een casus nog niet duidelijk is.
- e. In alle regio's nemen politie en Veilig Thuis deel aan het actieoverleg. Het OM is in 14 regio's een vaste deelnemer. In 2 regio's zijn zij op afroep betrokken. De 3RO sluit in 10 regio's structureel aan bij het overleg. In 2 regio's zijn ze op afroep beschikbaar of worden zij incidenteel betrokken. De RvdK is in acht regio's een vaste deelnemer van het overleg. In 5 regio's zijn zij op afroep beschikbaar of worden zij incidenteel betrokken. In enkele regio's sluiten ook andere partijen aan, zoals het crisisinterventieteam, het Zorg- en Veiligheidshuis of andere hulpverleningspartijen.

2.4 Handreiking Samenwerken bij Strafbare kindermishandeling

2.4.1 De bedoeling van de handreiking samenwerken bij strafbare kindermishandeling

De Handreiking samenwerken bij strafbare kindermishandeling (hierna: HSSK) gaat over de samenwerking tussen Veilig Thuis, politie, OM, RvdK en 3RO bij meldingen die bij Veilig Thuis zijn gedaan en waar sprake is van een vermoeden van strafbare kindermishandeling. Het doel van de HSSK is om bij het vermoeden of bij signalering van strafbare kindermishandeling direct en adequaat tot samenwerking te komen tussen justitiepartners, Veilig Thuis en andere professionals (professionele melders zoals ziekenhuizen en expertisecentra zoals het LECK).¹² De HSSK geeft houvast voor de manier waarop professionals elkaars onderzoekshandelingen en elkaars interventies op elkaar kunnen afstemmen. Bijvoorbeeld door het maken van een gezamenlijk onderzoeksplan. Figuur 4 geeft een samenvatting van de werkwijze van de HSSK.

Betrokken partijen	Veilig Thuis, Politie, OM, 3RO, RvdK (en professionele melders/ziekenhuizen/expertisecentra zoals het LECK)
Doel	Directe en adequate samenwerking tussen de partners en andere professionals (melders zoals ziekenhuizen en expertisecentra zoals het LECK), bij het vermoeden of de signalering van strafbare kindermishandeling.
Beoogd resultaat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Op elkaar afgestemde interventies en onderzoekshandelingen ▪ Gezamenlijk onderzoeksplan
Activiteiten	<p>Stap 1: een melding van VT (of van de RvdK of GI) aan de politie</p> <p>Stap 2: (anoniem) overleg over de casus</p> <p>Stap 3: opstellen gezamenlijk onderzoeksplan</p> <p>Stap 4: inzetten benodigde interventies</p> <p>Stap 5: evaluatie bij afronding van de casus</p>

Figuur 4. Samenvatting werkwijze HSSK

2.4.2 Stand van zaken handreiking

¹⁰ Stand van zaken implementatie actie-overleg (april 2020).

¹¹ In het onderzoek is de stand van zaken ten aanzien van het actieoverleg per regio in beeld gebracht.

¹² Handreiking Samenwerken bij strafbare kindermishandeling.

De HSSK is begin 2018 beschikbaar gesteld aan uitvoeringsorganisaties. De betrokken organisaties integreren de handreiking zo veel als mogelijk in de bestaande werkwijzen en werkprocessen. De politie heeft de handreiking bijvoorbeeld vertaald naar een landelijke werkinstructie en een infographic huiselijk geweld.

In 2020 is een onderzoek uitgevoerd naar de ervaren succesfactoren en de knelpunten bij de samenwerking rond strafbare kindermishandeling. Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat de samenwerking tussen partners, mede door de handreiking, is verbeterd en een minder 'ad hoc karakter' heeft dan eerder. Het 'door de bril van de ander' (leren) kijken, kennis hebben van elkaars processen en mogelijkheden, vaste contactpersonen en korte lijnen dragen hieraan bij. In het onderzoek wordt ook een aantal verbeterpunten aangedragen. Zo is er bijvoorbeeld winst te behalen in de samenwerking bij casussen in het 'grijze gebied'. Dit zijn casussen waarbij verschillende factoren meespelen in de keuze om justitie wel of niet te betrekken. Afhankelijk van de lokale samenwerking en de inschatting van de vertrouwensarts wordt in deze casussen in elk geval overlegd met het Openbaar Ministerie¹³.

¹³ Ervaren succesfactoren en knelpunten samenwerken strafbare kindermishandeling. Versie juli 2020.

3 Samenhang tussen de verbeteractiviteiten

Op basis van interviews met experts en een bijeenkomst met het LNZZ is de samenhang tussen de verbeteractiviteiten in kaart gebracht. Dit hoofdstuk geeft inzicht in deze samenhang.

3.1 De verbeteractiviteiten volgen in de kern dezelfde principes

Alle verbeteractiviteiten zijn gebaseerd op de visie van Veiligheid voorop: *eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg en herstelgerichte zorg*¹⁴. Hierdoor komen in de verbeteractiviteiten dezelfde principes terug:

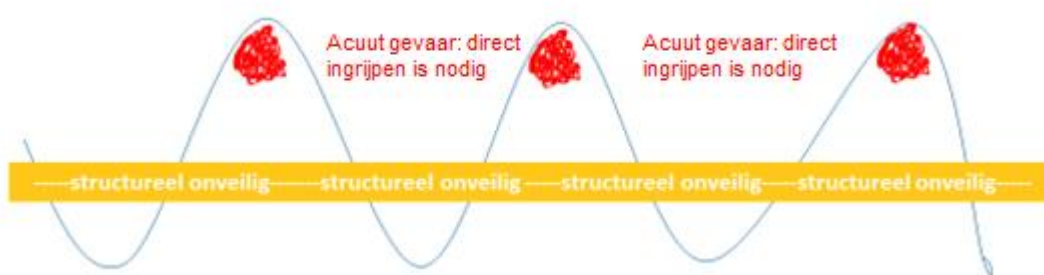
- a. **Systeemgericht.** De verbeteractiviteiten kijken naar het gezin als systeem. Ze zijn er op gericht om het patroon aan incidenten en/of de onderliggende problematiek in een gezinssysteem in beeld te krijgen en te doorbreken, in plaats van het inzetten op losstaande incidenten. Hierbij is oog voor de (eventueel wisselende) rollen van verdachte en slachtoffer.
- b. **Vroegtijdigheid.** In de verbeteractiviteiten wordt het belang van vroegtijdigheid onderschreven. Dit betekent dat betrokken partners zo snel mogelijk na ontvangst van een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling in actie komen. Dit komt in de verschillende verbeteractiviteiten tot uiting doordat betrokken partners, grotendeels reguliere taken eerder in de tijd gaan uitvoeren. In Samen op in acuut voert Veilig Thuis bijvoorbeeld ter plaatse of kort na het incident een (deel van de) veiligheidsbeoordeling uit, in plaats van enkele dagen na het incident wanneer zij de melding van politie ontvangen.
- c. **Gelijktijdigheid creëren in netwerksamenwerking.** In alle verbeteractiviteiten ligt de focus op samen werken met elkaar en parallel aan elkaar in plaats van los van elkaar en na elkaar. Dit komt tot uiting doordat de betrokken partners in alle verbeteractiviteiten afspraken maken over wat de betrokken partners gaan doen en hoe zij gaan samenwerken.
- d. **Inzicht in het soort en de mate van onveiligheid.** Veilig Thuis voert in alle verbeteractiviteiten zo snel mogelijk een veiligheidsbeoordeling uit. De uitkomst van de veiligheidsbeoordeling vormt de basis voor het handelen van de betrokken partners en geeft richting aan de 'route' van een zaak of melding.
- e. **Inzet van interventies.** In de verbeteractiviteiten maken de betrokken partners afspraken over wat er nodig is om de acute en structurele veiligheid in een gezinssysteem te herstellen. De beschikbare interventies vanuit justitie (strafrecht, civielrecht en bestuursrecht) en interventies vanuit de zorg worden zo ingezet dat ze elkaar versterken.
- f. **Afspraken over onderzoek.** Politie (en OM als leider van het opsporingsonderzoek dat politie uitvoert) én Veilig Thuis hebben beide de wettelijke taak om onderzoek uit te voeren in een gezin. In de verbeteractiviteiten maken deze partners afspraken met elkaar over eventuele onderzoekshandelingen, bijvoorbeeld over het vastleggen van het letsel en het spreken met- en het horen van de kinderen. Hiermee borgen deze partners dat zij elkaar niet in de weg zitten bij het uitvoeren van een eventueel onderzoek.

3.2 De verbeteractiviteiten richten zich op verschillende momenten in de 'loop van de zaak'

In gezinssystemen waar huiselijk geweld voorkomt blijkt vaak sprake te zijn van een langere periode van structurele onveiligheid met daarin episodes van acute onveiligheid, zie figuur 5. De verbeteractiviteiten richten zich op verschillende situaties in een gezinssysteem en op verschillende momenten in de 'loop van een zaak'. Samen op in acuut en de HSSK richten zich op acute situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling. De gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM richt zich op het moment kort na een acute situatie. Het actieoverleg vindt los van een acute situatie plaats. De verbeteractiviteiten spelen in op verschillende momenten in de dynamiek van een gezinssysteem en creëren een

¹⁴ L. Vogtländer & S. van Arum.

infrastructuur voor betrokken partners om de samenwerking op te starten én vast te houden wanneer de situatie in een gezinssysteem verandert.



Figuur 5. De veel voorkomende dynamiek in gezinssystemen waar huiselijk geweld voorkomt

3.3 Alle verbeteractiviteiten zijn in samenhang nodig voor een netwerkconsistente aanpak

In een gezinssysteem waar sprake is van huiselijk geweld veranderlijk verandert de situatie vaak. Dit benadrukt dat alle verbeteractiviteiten, in de samenhang, noodzakelijk en belangrijk zijn voor een netwerkconsistente aanpak. Wanneer de verbeteractiviteiten in samenhang worden uitgevoerd, ontstaat er op meerdere momenten in de loop van een zaak en met meerdere partijen (vanuit zorg en straf) de mogelijkheid om af te stemmen en acties in gang te zetten. Dit is nodig om zicht te krijgen op de onderliggende problematiek en het patroon van incidenten te doorbreken in een gezinssysteem. De verbeteractiviteiten zijn bovendien complementair aan elkaar. Ze volgen dezelfde principes en kunnen elkaar versterken. Het vroegtijdig en gezamenlijk optrekken van de betrokken partners in de acute fase zorgt er bijvoorbeeld voor dat er meer en rijkere informatie beschikbaar is op een later moment in de loop van een zaak. Wanneer de verbeteractiviteiten als samenhangend geheel gerealiseerd worden, goed op elkaar aansluiten en er sprake is van een zorgvuldige overdracht van informatie, levert dit naar verwachting winst op in de effectiviteit en de efficiëntie van de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Bovenstaande wordt geïllustreerd in figuur 6.



Figuur 6. Samenhang tussen de verbeteractiviteiten

4 Wat leveren de verbeteractiviteiten op

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van wat de verbeteractiviteiten opleveren, de baten van de ontwikkelagenda. We beschrijven dit voornamelijk vanuit het perspectief van de betrokken organisaties uit het landelijk netwerk. Deze bevindingen zijn gebaseerd op (herhaalde) praktijkervaringen van betrokken professionals van de netwerkpartners. Bijvoorbeeld vanuit pilots en experimenten. Ondanks dat de verbeteractiviteiten nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn en de baten nog lang niet altijd expliciet worden bijgehouden of gemeten, heerst er bij de betrokkenen de overtuiging dat de baten zoals beschreven in dit hoofdstuk aan de orde zijn en in de toekomst meer en meer zullen zijn. Naar mate de verbeteractiviteiten verder gerealiseerd zijn, wordt het mogelijk om de baten verder te expliciteren en te concretiseren.

In dit hoofdstuk worden de baten van de HSSK niet apart beschreven. De reden hiervoor is dat de baten van de HSSK vergelijkbaar zijn met de baten die overstijgend zijn aan de afzonderlijke verbeteractiviteiten. De baten van de HSSK zijn daarom meegenomen in paragraaf 4.1.

4.1 De verbeteractiviteiten in samenhang

- a. Situaties van onveiligheid in gezinssystemen komen eerder (gezamenlijk) in beeld bij de betrokken partners. Doordat Veilig Thuis aansluit op ZSM en daar (een deel van) de veiligheidsbeoordeling uitvoert hebben zij situaties van onveiligheid eerder in beeld. Dit geldt ook voor de justitiële partners. De HSSK onderschrijft bijvoorbeeld het belang van het inschakelen van het OM door een vertrouwensarts van Veilig Thuis, bij vermoedens van strafbare kindermishandeling. Wanneer het OM eerder (vroegtijdig) betrokken wordt, zijn zij beter in staat om een strafrechtelijk onderzoek uit te voeren, bijvoorbeeld het op een juiste manier vastleggen van het letsel. Het parallel (en minder volgtijdelijk) samen werken door de betrokken partners zorgt er voor dat er met meer snelheid en efficiency gewerkt kan worden.
- b. De kans op escalatie of herhaling van het geweld wordt kleiner omdat de ontwikkelagenda er voor zorgt dat er op verschillende momenten in de loop van een zaak afstemming is tussen de betrokken partners. Tijdens deze afstemmingsmomenten maken de betrokken partners afspraken over de eventuele inzet van interventies om het geweld te stoppen en te voorkomen. Dit kunnen justitiële interventies betreffen (vanuit civiel recht, strafrecht en bestuursrecht) én interventies vanuit de zorg. De inzet van deze interventie(s) zijn op elkaar afgestemd. Het eerder, beter en gezamenlijk optrekken van de partners maakt de kans op duurzaam herstel van de veiligheid groter. Dit levert winst op in termen van effectiviteit en efficiency. Incidenten van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn bijvoorbeeld een belangrijk deel van het huidige politiewerk (67.581 incidenten in 2019¹⁵). In de huidige situatie worden hier vooral incidentgericht op gereageerd en heeft beperkte samenhang met andere (hulpverlenings)interventies. Deze relatief grote inzet van politie leidt niet altijd tot het duurzame herstel. Met de verbeteractiviteiten uit de ontwikkelagenda gaat aan inzet, onderzoek en interventies van bijvoorbeeld politie en OM een betere afweging vooraf en wordt dubbel werk voorkomen.
- c. De informatiepositie van betrokken partners wordt versterkt op verschillende momenten in de loop van de zaak. In de afstemmingsmomenten, bijvoorbeeld op ZSM, wordt relevante en beschikbare informatie van de betrokken partners over het gezinssysteem zo veel mogelijk gedeeld. Hierdoor beschikken betrokken partners over meer informatie, bijvoorbeeld over eventuele eerdere incidenten van huiselijk geweld of kindermishandeling in het gezinssysteem of over het verloop van een eventueel toezicht vanuit de reclassering. Deze informatie wordt benut in het bepalen en uitvoeren van de acties.
- d. Er ontstaat een structuur voor samenwerking tussen Veilig Thuis en de justitiële partners. Hiermee ontstaat ruimte voor het gesprek over elkaars kennis en (on)mogelijkheden. Dit is belangrijk voor de onderlinge samenwerking. Hierdoor weten professionals van verschillende netwerkpartners elkaar beter en sneller te vinden. Bovendien zijn zij beter in staat om zich te verplaatsen in het perspectief van een andere organisaties. Dit is onder andere van

¹⁵ Politie: basisvoorziening handhaving

belang wanneer er sprake is van frictie in de samenwerking of wanneer er sprake is van tegengestelde belangen of verwachtingen bij de betrokken partners.

4.2 Samen op in acuut

- a. Betrokkenen uit het gezinssysteem hebben bij acute meldingen de mogelijkheid om direct na het incident hun verhaal te doen bij politie en/of Veilig Thuis. Het gesprek dat betrokkenen met politie of Veilig Thuis voeren is een ander type gesprek. Het is belangrijk dat politie en Veilig Thuis afstemmen op welk moment en op welke manier zij dit gesprek (eventueel gezamenlijk) voeren.
- b. Er is sneller een beeld van de veiligheid van betrokkenen omdat Veilig Thuis en politie sneller betrokken raken bij 'elkaars' acute meldingen bij politie en Veilig Thuis. In de reguliere werkwijze komt het regelmatig voor dat een Veilig Thuis melding van politie, Veilig Thuis enkele dagen na een incident bereikt en andersom.
- c. De kwaliteit en rijkheid van de informatie is beter ten opzichte van de informatie die in de huidige situatie via een Veilig Thuis melding van politie bij Veilig Thuis terecht komt. Dit komt onder andere doordat:
 - i. Het perspectief van Veilig Thuis aanwezig is tijdens de acute situatie en vice versa (bijvoorbeeld wanneer een arts in een ziekenhuis een crisis meldt bij Veilig Thuis en politie wordt ingeschakeld);
 - ii. Meer informatie vanuit het gezinssysteem beschikbaar komt ten tijde van crisis. Bijvoorbeeld over de risicofactoren. Deze informatie kan Veilig Thuis benutten bij het uitvoeren van de veiligheidsbeoordeling.
- d. Mede door de verbeterde informatiepositie kunnen politie en Veilig Thuis op een meer effectieve en efficiënte manier interventies inzetten. Dit kan ervoor zorgen dat er sneller en beter passende zorg (ook na het proces van Veilig Thuis) wordt georganiseerd.
- e. Er wordt een meer expliciete en gezamenlijke afweging gemaakt tussen politie en Veilig Thuis over wat er moet gebeuren na een incident, de 'route' van een zaak. Er worden afspraken gemaakt over vervolgacties. Zoals: gaat politie over tot aanhouding om de acute veiligheid te herstellen? Welke sporen moeten veiliggesteld worden ten behoeve van een eventueel strafrechtelijk onderzoek? Welke hulpverlening moet geïnformeerd of ingezet worden? Kan een huisverbod helpen? Et cetera. Dit draagt bij aan de mogelijkheid om een strafrechtelijk onderzoek op te starten. Als de sporen veilig gesteld worden en de feiten vastgesteld worden in de eerste zes uur is het mogelijk om ook eventueel op een later moment een besluit te nemen over de opsporing.
- f. Het optreden van politie en Veilig Thuis in de fase van acute onveiligheid kan versterkt worden wanneer zij beschikken over informatie vanuit lopende trajecten of van ketenpartners zoals de 3RO of de RvdK. Bijvoorbeeld vanuit een actieoverleg, een toezicht vanuit de 3RO, een jeugdbeschermingsmaatregel, of een overleg vanuit een zorg- en veiligheidshuis. Dit effect kan ook omgekeerd optreden. Het optreden van partners in lopende trajecten kan gericht en effectiever uitgevoerd worden wanneer zij op de hoogte zijn van een acuut onveilige situatie die heeft gespeeld en informatie uit deze fase kunnen benutten. Een goede informatievoorziening is een belangrijke randvoorwaarde hiervoor. Politie en of Veilig Thuis moeten immers op de hoogte zijn van eventuele lopende trajecten. De 'dat - informatie'. Daarnaast moeten betrokken partijen in staat zijn om binnen de geldende privacy wet- en regelgeving, informatie met elkaar uit te wisselen.

4.3 Gezamenlijke aanpak huiselijk geweld op ZSM

- a. Op ZSM ontstaat door het nieuwe werkproces, bij huiselijk geweldzaken, inzicht in het soort en de mate van onveiligheid. Veilig Thuis geeft dit inzicht doordat zij een gedeelte van de veiligheidsbeoordeling uitvoeren. Dit betreft in ieder geval het onderdeel dat inzicht geeft in de mate van acute onveiligheid. Voor het uitvoeren van de overige onderdelen van de veiligheidsbeoordeling heeft Veilig Thuis doorgaans meer tijd nodig. Veilig Thuis kan bij het uitvoeren van de veiligheidsbeoordeling gebruik maken van informatie van de ZSM-partners.
- b. Het inzicht in het soort en de mate van onveiligheid geeft richting aan de 'route' van een zaak. Dit moet er onder andere voor zorgen dat wanneer sprake is van zaken met een aangehouden verdachte en acute onveiligheid, de verdachte niet in vrijheid wordt gesteld zonder (juridische) veiligheidsmaatregelen. Indien het geleverde bewijs onvoldoende is bestaat altijd de kans dat bepaalde strafrechtelijke interventies niet mogelijk zijn. Dit is belangrijk

informatie voor Veilig Thuis. Zij zullen in dat geval samen met politie aan de slag moeten om de veiligheid op andere manieren te borgen. Bijvoorbeeld middels een tijdelijk huisverbod.

- c. De 3RO heeft de ambitie om in alle huiselijk geweldzaken die instromen op ZSM (en waarbij sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit) een advies uit te brengen over de verdachte en zijn of haar situatie. Hiervoor maken zij gebruik van het risicotaxatie- en adviesinstrument de RISC, inclusief het verdiepingsinstrument de B-SAFER (partnergeweld). Ook spreekt de 3RO alle verdachten van huiselijk geweldzaken. De 3RO verrijkt haar advies over de verdachte inhoudelijk met de uitkomst van de veiligheidsbeoordeling van Veilig Thuis. Hiermee sluit het advies van de 3RO aan bij de uitkomst van de veiligheidsbeoordeling en de gestelde veiligheidsvoorwaarden door Veilig Thuis.
- d. Wanneer Veilig Thuis fysiek aanwezig is op ZSM kunnen zij deelnemen aan het afstemmingsoverleg waarin de ZSM-partners de zaken¹⁶ bespreken en relevante informatie met elkaar delen en duiden. Op de ZSM-locaties waar Veilig Thuis reeds fysiek aanwezig is wordt deelname van Veilig Thuis aan het afstemmingsoverleg op ZSM als meerwaarde ervaren. Bijvoorbeeld omdat er tijdens het afstemmingsoverleg op basis van (een deel van de veiligheidsbeoordeling) informatie is over de veiligheid in een gezinssysteem. De aanwezigheid van Veilig Thuis kan er ook aan bijdragen dat huiselijk geweld wordt onderkend in zaken die bij instroom op ZSM niet direct een label van huiselijk geweld hebben gekregen. Bijvoorbeeld zaken waarin sprake is van geweld, agressie, delicten van ex-partners die niet bij elkaar wonen. In deze situaties is veelal ook geen Veilig Thuis melding op gemaakt.
- e. Met het nieuwe werkproces wordt beoogd om strafrechtelijke maatregelen beter aan te sluiten bij (reeds lopende) interventies vanuit de zorg of hulpverlening en vice versa. Het is aannemelijk dat een deel van de huiselijk geweldzaken dat instroomt in ZSM reeds bekend is bij Veilig Thuis en/of andere organisaties vanuit de zorg of hulpverlening. Dit blijkt onder andere uit de ervaringen van ZSM in Noord-Holland¹⁷. In 73% van alle zaken die in de periode januari 2020 tot en met maart 2020 instroomden op ZSM, was het gezin als geheel of betrokkenen individueel bekend bij Veilig Thuis. Het nieuwe werkproces draagt eraan bij dat informatie die bekend is bij Veilig Thuis wordt meegenomen in het besluit ten aanzien van de inzet van strafrechtelijke interventies. Het risico dat strafrechtelijke interventies niet aansluiten bij interventies vanuit de zorg of de hulpverlening wordt hierdoor kleiner.
- f. In het nieuwe werkproces wordt de RvdK (vanuit hun civielrechtelijke taak) betrokken bij zaken waarin sprake is van een meerderjarige verdachte én kinderen zijn betrokken, bijvoorbeeld als slachtoffer of getuige. Op dit moment is het nog onvoldoende inhoudelijk uitgewerkt wat dit kan opleveren voor de RvdK en de keten als geheel.

4.4 Het actieoverleg

- a. De bespreking(en) van casuïstiek in een actieoverleg levert een gezamenlijk plan op voor de directe en structurele veiligheid, inclusief de best passende 'route' voor een casus. Bij sommige casuïstiek kan dit plan in, of naar aanleiding van één actieoverleg opgesteld worden. Er bestaat ook casuïstiek waarin dit nog niet mogelijk is. In dat geval kan er bijvoorbeeld besloten worden om een MDA++ aanpak op te zetten en op basis daarvan te komen tot een gezamenlijk plan van aanpak. In het plan van aanpak worden afspraken gemaakt over onderzoekshandelingen en interventies.
 - i. Afspraken over **onderzoekshandelingen** zorgen ervoor dat eventuele onderzoeksactiviteiten van politie en OM én de onderzoeksactiviteiten vanuit Veilig Thuis op elkaar zijn afgestemd. Bijvoorbeeld dat er afspraken gemaakt worden over het spreken van betrokkenen door Veilig Thuis en het horen van getuigen door politie en OM. Wanneer hierover geen afspraken worden gemaakt kan dit afbreuk doen aan de bewijswaarde van een verklaring in een strafrechtelijk onderzoek.
 - ii. Er worden ook afspraken gemaakt over de inzet van **interventies**. Om het geweld in gezinnen (duurzaam) te stoppen, kunnen verschillende interventies worden ingezet. Justitiële interventies (strafrecht, civielrecht, bestuursrecht) en interventies vanuit de zorg en het sociaal domein. Door afspraken te maken over interventies wordt gestimuleerd dat deze zoveel mogelijk met elkaar samenhangen en elkaar niet tegenwerken. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat het OM besluit om strafrecht (nog) niet ambtshalve

¹⁶ Veilig Thuis sluit aan bij het afstemmingsoverleg wanneer huiselijk geweldzaken worden besproken.

¹⁷ Evaluatie jan - maart 2020 samenwerking ZSM en Veilig Thuis bij huiselijk geweldzaken.

in te zetten maar eerst hulpverlening af te wachten, als de betrokkenen in het gezinssysteem dit willen en de veiligheid geen ander optreden vereist.

- b. Casuïstiek komt eerder in beeld bij politie en OM. In het actieoverleg wordt ook casuïstiek besproken waarin niet direct duidelijk is of sprake is van een strafbaar feit. Het OM benadrukt het belang van zijn betrokkenheid bij het actieoverleg vanuit professionaliteit en selectiviteit. Door aanwezigheid van het OM kunnen zij een goede afweging maken of een zaak strafrechtelijk opgepakt moeten worden. Het OM heeft wettelijk gezien als enige partij de taak in het strafrecht om hierover te besluiten. Dit besluit kan daarom niet bij een andere organisatie belegd worden. Daarnaast is het OM, door de deelname aan het actieoverleg, in staat om te selecteren welke zaken zij wel en niet oppakken. Zonder actieoverleg bestaat de kans dat Veilig Thuis deze inschatting eigenstandig maakt, zonder overleg met politie en OM.
- c. Het actieoverleg draagt bij aan een verbeterde samenwerking tussen de betrokken partners. Door een structureel casuïstiekoverleg krijgen betrokkenen meer kennis van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de verschillende organisaties. Bijvoorbeeld welke interventies de verschillende organisaties kunnen inzetten. Het actieoverleg draagt er ook aan bij dat wanneer betrokken partners het niet met elkaar eens zijn over de aanpak in een bepaalde casus of er sprake is van tegenstrijdige doelen, belangen of opvattingen, zij de mogelijkheid hebben om dit met elkaar te bespreken.

5 De impact op organisatie en financiën

Dit hoofdstuk gaat in op de impact van de verbeteractiviteiten op de betrokken organisaties. Wij maken hierbij onderscheid tussen impact op:

- a. **Organisatie:** op welke manier hebben de verbeteractiviteiten impact op de wijze waarop betrokken partners hun werk organiseren?
- b. **Financiën:** op welke onderdelen ontstaan structurele kosten en baten als gevolg van de verbeteractiviteiten?

De verwachtingen ten aanzien van de impact zijn gebaseerd op de informatie die momenteel beschikbaar is. Op basis van deze informatie is het niet mogelijk om de exacte omvang van de impact te kwantificeren. Dit komt onder andere doordat de verbeteractiviteiten nog in ontwikkeling zijn en in de praktijk beproefd worden. Het is bijvoorbeeld nog niet volledig duidelijk hoe de rol van de RvdK eruit ziet in het nieuwe werkproces op ZSM of in hoeveel meldingen politie en Veilig Thuis fysiek Samen op in acuut gaan. Dit wordt naarmate de betrokken partners ervaring opdoen met de verschillende verbeteractiviteiten steeds meer duidelijk. Daarnaast betreffen de verwachtingen ten aanzien van de impact een landelijk beeld. Dit beeld moet geconcretiseerd (en georganiseerd) worden in de regio's. Op deze manier sluiten de verbeteractiviteiten aan bij de verschillende regionale contexten. De wijze waarop deze verbeteractiviteiten uitgevoerd worden in de regio's is medebepalend voor de omvang van de impact.

Dit hoofdstuk start met een beknopte samenvatting van de baten. Vervolgens beschrijven we de impact die overstijgend is aan de verbeteractiviteiten. Daarna wordt de impact op organisatie en financiën per verbeteractiviteit in kaart gebracht. Op basis van de informatie die momenteel beschikbaar is schatten wij in dat de impact van de HSSK aansluit bij de impact zoals beschreven in paragraaf 5.2 Om deze reden brengen wij de impact van de HSSK niet apart in beeld.

5.1 Samenvatting van de baten

In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 beschrijven wij dat alle verbeteractiviteiten nodig zijn voor een netwerkconsistente aanpak. De verbeteractiviteiten zijn complementair aan elkaar en sluiten aan bij verschillende momenten in 'de loop van een zaak' (en het niet-lineaire en lastig voorspelbare verloop van de situatie in een gezin). De verbeteractiviteiten volgen in de kern dezelfde principes: het gaat om vroegtijdigheid, namelijk het naar voren halen van grotendeels reguliere werkzaamheden (verschuiving); en gelijktijdigheid, namelijk het organiseren en uitvoeren van deze werkzaamheden in een netwerksamenwerking. De betrokken partners zijn, mede op basis van herhaalde praktijkervaringen, overtuigd van de baten. Zij geven bijvoorbeeld aan dat de ontwikkelagenda er voor zorgt dat situaties van onveiligheid in gezinssystemen eerder (gezamenlijk) in beeld komen bij de betrokken partners. Het parallel (en minder volgtijdelijk) samen werken door de betrokken partners zorgt er voor dat zij met meer snelheid en efficiency kunnen samenwerken. De kans op escalatie of herhaling van het geweld wordt bovendien kleiner omdat de ontwikkelagenda er voor zorgt dat er op verschillende momenten in de loop van een zaak afstemming is tussen de betrokken partners. Tijdens deze afstemmingsmomenten maken de betrokken partners afspraken over de inzet van interventies (justitiële en 'zorg' interventies) om het geweld te stoppen en te voorkomen. Ook de informatiepositie van betrokken partners wordt op verschillende momenten in de loop van de zaak versterkt. In de verschillende afstemmingsmomenten wordt relevante en beschikbare informatie van de betrokken partners over het gezinssysteem zo veel mogelijk gedeeld. Dit benutten zij in het bepalen en uitvoeren van de acties.

5.2 Impact overstijgend aan de verbeteractiviteiten

De realisatie van de ontwikkelagenda geeft naar verwachting op een aantal thema's impact. Deze impact, maar ook daarvoor benodigde randvoorwaarden, zijn overstijgend aan de afzonderlijke verbeteractiviteiten en betreft veelal een impact op organisatie die vraagt om incidentele investeringen.

-
- a. **Professionaliteit.** Medewerkers die uitvoering geven aan de verschillende verbeteractiviteiten moeten beschikken over voldoende kennis en expertise. Het **begrijpen en doorleven van de visie *Veiligheid Voorop!*** is, naast de kennis en expertise ten aanzien van de afzonderlijke verbeteractiviteiten, een belangrijk element hierin. Hiermee bedoelen wij dat professionals kennis hebben van deze visie en begrijpen wat dit betekent voor de uitvoering van hun werkzaamheden. Daarnaast is het belangrijk dat zij ervaring opdoen met het werken volgens deze visie. Ook is het belangrijk dat de betrokken professionals beschikken over **vaardigheden gericht op samenwerken in een netwerk**. Het doel is immers niet primair om te komen tot inzet van interventies vanuit justitie of zorg maar is juist gericht op de vraag 'wat kan ik vanuit mijn eigen organisatie in het samenspel van interventies bijdragen aan de veiligheid in een gezinssysteem'? Dit vraagt om deskundigheidsbevordering van de betrokken professionals. Dit vindt gaandeweg in de dagelijkse praktijk plaats, maar bijvoorbeeld ook doormiddel van het ontwikkelen van een scholingsaanbod rond huiselijk geweld voor professionals op ZSM en Veilig Thuis.
- b. **Informatievoorziening.** Uit de analyse van de samenhang tussen de verbeteractiviteiten blijkt dat zij elkaar kunnen versterken en dat de verbeteractiviteiten complementair zijn aan elkaar (zie hoofdstuk 4). Om dit effect te realiseren is het belangrijk dat de **informatievoorziening (en onderlinge informatie-uitwisseling) op het niveau van het netwerk op orde is**. Daarmee wordt bedoeld dat betrokken partners in staat zijn om relevante informatie (binnen de privacy wet- en regelgeving) op en vanuit verschillende momenten in de 'loop van een zaak' met elkaar uit te wisselen. De betrokken partners geven aan dat het met name belangrijk is om de '**dat-informatie**' met elkaar uit te kunnen wisselen. Pas als deze randvoorwaarde wordt ingevuld, kan er ook 'geprofiteerd' worden van de versterkte informatiepositie van betrokken netwerkpartners op verschillende momenten in 'de loop van een zaak'. Als dit het geval is, zal blijken dat de inzet van een bepaalde verbeteractiviteit effecten creëert op een later moment (en dus gekoppeld aan een andere verbeteractiviteit).
- c. **Leren en realiseren.** De verbeteractiviteiten in de ontwikkelagenda bevatten landelijke werkwijzen die op regionaal niveau geconcretiseerd en gerealiseerd worden. Het is belangrijk om hierbij te zoeken naar een goede balans tussen landelijk en regionaal. De landelijke werkwijzen moeten zoveel mogelijk aansluiten bij de regionale uitvoeringspraktijk, deze kan divers zijn. Tegelijkertijd is het belangrijk om uniformiteit ten aanzien van de uitvoering van de landelijke werkwijzen in de regio borgen. Uiteindelijk gaat het om het goed functioneren van het netwerk in de regio (over de verbeteractiviteiten heen), uitgaande van ontwerpprincipes die zoveel mogelijk landelijk uniform zijn. **Dit vraagt om een continu gesprek en onderling leerproces in de regio en tussen regio's**. Eventuele ondersteuning die hiervoor nodig is, heeft impact op organisatie en financiën.
- d. **Instream en aantallen.** Verschillende experts verwachten dat de verbeteractiviteiten in de ontwikkelagenda impact hebben op de instroom van zaken en/of het aantal meldingen. Op welke manier deze impact zichtbaar wordt, is in deze fase van de ontwikkeling van de verbeteractiviteiten moeilijk te voorspellen. Er zijn verschillende scenario's denkbaar:
- i. De ontwikkelagenda kan ervoor zorgen dat het aantal zaken en/of meldingen toeneemt omdat situaties van onveiligheid eerder in beeld komen, bijvoorbeeld als gevolg van de HSSK. Het OM geeft aan dat het aantal zaken waarin politie overgaat tot aanhouding en het OM tot vervolging kan toenemen omdat de betrokken partners betere afspraken maken met elkaar over wie, wat, wanneer doet (bijvoorbeeld in een actieoverleg).
 - ii. Een (actie)overleg draagt er bovendien aan bij dat het OM beter kan selecteren welke zaken zij wel en niet oppakken voor strafrechtelijk onderzoek. Dit kan zowel leiden tot een toename als tot een afname van het aantal strafrechtelijke onderzoeken.
 - iii. De ontwikkelagenda kan op (iets) langere termijn er voor zorgen dat het aantal zaken en/of meldingen afneemt. Onder andere het vroegtijdig en gelijktijdig samen werken van betrokken partners kan er voor zorgen dat situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling minder snel escaleren en zich minder vaak herhalen.

Er is en blijft een goed gesprek nodig tussen netwerkpartners om hun bijdrage bij eventueel toenemende aantallen (in termen van capaciteit) waar te kunnen (blijven) maken en op elkaar af te stemmen.

5.3 Impact van Samen op in acuut

	Impact op organisatie	Impact op financiën
Veilig Thuis	Beschikbaarheid voor samen op in acuut Opvolging van meldingen	Beschikbaarheid voor samen op in acuut Meer doelmatige uitvoering van veiligheidsbeoordeling
Politie OM	Voor zover op dit moment bekend: geen impact op organisatie en financiën.	
3RO RvdK	De rol van de 3RO en RvdK is in de huidige fase van de ontwikkeling van samen op in acuut nog beperkt. Het is daarom nog onvoldoende duidelijk wat de impact op organisatie en financiën is.	

Figuur 6. Samenvatting van de impact

5.3.1 Veilig Thuis

In Samen op in acuut werkt Veilig Thuis samen met politie in crisissituaties. Dit betekent dat er afstemming is tussen beide organisaties in crisissituaties. Deze afstemming kan telefonisch of fysiek plaatsvinden. De impact van deze manier van werken voor Veilig Thuis is vergelijkbaar met de impact van de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM voor Veilig Thuis. De impact blijkt uit de volgende onderdelen:

a. Beschikbaarheid voor Samen op in acuut (impact op organisatie en financiën)

Politie en Veilig Thuis kunnen '24/7' acute meldingen van huiselijk geweld of kindermishandeling ontvangen waarin gezamenlijk optrekken noodzakelijk is. Idealiter vraagt dit om 24/7 beschikbaarheid van Veilig Thuis. Deze manier van werken vraagt daarom om **een verruiming van de beschikbaarheid van Veilig Thuis**. Veilig Thuis kan de beschikbaarheid op verschillende manieren organiseren. In de praktijk zien we voorbeelden waarbij de beschikbaarheid wordt georganiseerd met verschillende Veilig Thuis organisaties die in hetzelfde werkgebied van politie vallen. Ook zien we voorbeelden waarbij Veilig Thuis de beschikbaarheid voor Samen op in acuut organiseert samen met een gemeentelijke crisisdiensten jeugd (die veelal wel een 24/7 beschikbaarheid hebben). De keuzes ten aanzien van de organisatie van de beschikbaarheid zijn medebepalend voor de impact op financiën. Daarnaast is ook het **aantal meldingen van acute situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling bij politie en Veilig Thuis (waarin politie en Veilig Thuis Samen op in acuut gaan) bepalend voor de impact** op organisatie en financiën. Op basis van de praktijkervaringen met Samen op in acuut ontstaat steeds meer inzicht in de aantallen meldingen van beide organisaties en het type meldingen. Politie en Veilig Thuis verwachten dat zij op basis van deze inzichten op termijn een inschatting kunnen maken in welke zaken Samen op in acuut noodzakelijk is en de vorm waarin dit plaatsvindt (fysiek of telefonisch). Ook dit is medebepalend voor de (omvang) van de impact op organisatie en financiën.

b. Opvolging van meldingen (impact op organisatie)

Veilig Thuis maakt een veiligheidsbeoordeling in alle meldingen die zij via Samen op in acuut doen. Om de snelheid die is ingezet via Samen op in acuut vast te houden en eventuele interventies in te zetten is een snelle opvolging van de melding bij Veilig Thuis belangrijk. Dit betekent dat Veilig Thuis na moeten denken hoe zij de **opvolging van de meldingen die zij via Samen op in acuut ontvangen organiseren**. Hoe verhoudt deze 'werkstroom' zich tot andere meldingen bij Veilig Thuis, krijgen deze meldingen bijvoorbeeld voorrang ten opzichte van eventuele meldingen op een wachtlijst?

c. Meer doelmatige uitvoering van de veiligheidsbeoordeling (impact op financiën)

In Samen op in acuut voert Veilig Thuis (ter plaatse) kort na het incident de veiligheidsbeoordeling uit. Doordat Veilig Thuis ter plaatse is en/of het gezinssysteem kort na het incident spreekt is de verwachting dat zij sneller de benodigde informatie voor de veiligheidsbeoordeling kunnen verzamelen. Daarnaast verwacht Veilig Thuis dat de informatie die zij verzamelen rijker is. Dit levert naar verwachting **winst op ten aanzien van de kwaliteit van de veiligheidsbeoordeling en ten aanzien van de tijd die Veilig Thuis kwijt is met het uitvoeren van de veiligheidsbeoordeling**.

5.3.2 Overige partners

De rol van de 3RO en de RvdK is in de huidige fase van de ontwikkeling van Samen op in acuut nog beperkt. Het is daarom nog onvoldoende duidelijk wat de impact op organisatie en financiën is. Op basis van de informatie die momenteel beschikbaar is heeft Samen op in acuut geen impact op organisatie en financiën voor politie en OM. Dit kan veranderen wanneer blijkt dat politie als gevolg van Samen op in acuut vaker overgaat tot aanhouding. Bijvoorbeeld omdat Veilig Thuis aangeeft dat het acuut onveilig is en er een vermoeden is van een strafbaar feit. Dit heeft ook effect op het aantal zaken dat instroomt op ZSM.

5.4 Impact van de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM

	Impact op organisatie	Impact op financiën
Veilig Thuis	Beschikbaarheid op ZSM Opvolging van meldingen	Beschikbaarheid op ZSM Inzet van Veilig Thuis in zaken zonder huiselijk geweld label
Politie	Voorzover op dit moment bekend: geen impact op organisatie en financiën	
OM	Proces op ZSM	
3RO	Invulling adviesrol	Volgt uit businesscase 3RO (eind september 2020)
RvdK	Betrokkenheid bij zaken met meerderjarige verdachten en kinderen	Volgt uit businesscase RvdK (begin november 2020)

Figuur 7. Samenvatting van de impact

5.4.1 Veilig Thuis

In de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM is Veilig Thuis beschikbaar op ZSM. Veilig Thuis voert op ZSM in ieder geval onderdeel A van de veiligheidsbeoordeling (gericht op acute onveiligheid) uit op ZSM. Op basis hiervan stelt Veilig Thuis veiligheidsvoorwaarden op. Deze informatie deelt Veilig Thuis met de ZSM-partners. Deze manier van werken levert in ieder geval op de volgende onderdelen een impact op:

a. Beschikbaarheid op ZSM (impact op organisatie en financiën)

Veilig Thuis maakt in haar bedrijfsvoering onderscheid tussen bereikbaarheid en beschikbaarheid. Alle Veilig Thuis organisaties zijn 7 dagen per week en 24 uur per dag bereikbaar. Het merendeel van de Veilig Thuis organisaties is tijdens kantooruren beschikbaar. Op ZSM werken de betrokken partners 7 dagen per week en 14 uur per dag. Dat vraagt om een **verruiming van de beschikbaarheid van Veilig Thuis**. Dit heeft naast impact op organisatie ook impact op financiën. Denk bijvoorbeeld aan onregelmatigheidtoeslagen en eventuele kosten voor werkplekken en/of middelen voor medewerkers van Veilig Thuis op ZSM.

Veilig Thuis kan de beschikbaarheid op verschillende manieren organiseren. In de praktijk zien we voorbeelden waarbij de beschikbaarheid wordt georganiseerd met verschillende Veilig Thuis organisaties die in hetzelfde werkgebied van ZSM vallen. Ook zien we een enkele Veilig Thuis organisatie die ervoor kiest om de beschikbaarheid telefonisch en digitaal te organiseren in plaats van in de vorm van fysieke aanwezigheid.

b. Opvolging van meldingen (impact op organisatie)

Veilig Thuis maakt een veiligheidsbeoordeling in de huiselijk geweldzaken die instromen op ZSM. Hierdoor ontstaat sneller inzicht in het soort en de mate van onveiligheid. Mede op basis van dit inzicht worden eventuele veiligheidsmaatregelen ingezet. Om de snelheid die is ingezet op ZSM vast te houden en eventuele interventies in te zetten is een snelle opvolging van de melding belangrijk. **Dit betekent dat Veilig Thuis na moet denken hoe zij de opvolging van de meldingen die zij via ZSM ontvangen organiseren.** Hoe verhoudt deze 'werkstroom' zich tot andere meldingen bij Veilig Thuis, krijgen deze meldingen bijvoorbeeld voorrang ten opzichte van eventuele meldingen op een wachtlijst?

c. Inzet van Veilig Thuis in niet huiselijk geweldzaken (impact op financiën)

Uit de bevindingen van de pilot op ZSM in Noord-Holland¹⁸ blijkt dat een deel van de werkzaamheden die Veilig Thuis op ZSM uitvoerde binnen het normale takenpakket van Veilig Thuis valt en gefinancierd kan worden via de reguliere begrotingen van de Veilig Thuis organisaties. Dit betreft bijvoorbeeld het uitvoeren van een veiligheidsbeoordeling en het opstellen van veiligheidsvoorwaarden.

In de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM heeft Veilig Thuis enkel in zaken met een huiselijk geweld label een rol. De verwachting van de partners is dat wanneer Veilig Thuis (fysiek) aanwezig is op ZSM, dat zij ook in andere zaken betrokken worden. Uit de evaluatie van de pilot op ZSM in Noord Holland¹⁹ blijkt dat minder zaken een huiselijk geweld label krijgen dan moet. Er lijkt nog geen overeenstemmend beeld te zijn over wat huiselijk geweld is en vooral of geweld, agressie, delicten van ex-partners die niet bij elkaar wonen onder huiselijk geweld valt. Bijvoorbeeld diefstal van sleutel of vernieling van een deur bij een ex-partner. Als deze zaken geen huiselijk geweld label krijgen wordt er meestal ook geen Veilig Thuis melding opgemaakt. Het vermoeden bestaat dat mede door de aanwezigheid van Veilig Thuis op ZSM, dit soort zaken steeds scherper in beeld komen.

5.4.2 Openbaar Ministerie

De gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM levert geen extra of andere werkzaamheden op voor het OM. De huidige praktijkervaringen rond huiselijk geweldzaken op ZSM laten echter wel zien dat in dit type zaken over het algemeen meer (context) informatie benodigd is om een besluit te nemen over de afdoening of routing van een zaak ten opzichte van andere zaken. Verschillende ZSM-locaties hebben een 'vertraagde' stroom voor het behandelen van een deel van de huiselijk geweldzaken. Bijvoorbeeld via een huiselijk geweld spreekuur of een verdiepingstafel. Dit betekent dat het OM de eindbeslissing over de afdoening of routing van de zaak aanhoudt en deze niet binnen de reguliere negen uur neemt. Veelal wordt de zaak binnen enkele dagen of weken opnieuw geagendeerd op ZSM. Dit heeft organisatorische consequenties voor het OM. De kans is groot dat het besluit over de zaak door een andere officier van justitie op ZSM genomen wordt dan de officier van justitie die dienst had toen de zaak op ZSM instroomde. Dit levert extra overdrachtsmomenten op. Het voordeel van de zaak 'op ZSM houden' (in plaats van dat deze naar de backoffice van het OM gaat) is dat juist in dit type zaken de samenwerking tussen de ZSM-partners en Veilig Thuis cruciaal is. De infrastructuur voor deze samenwerking is aanwezig op ZSM.

5.4.3 Reclassering

In het nieuwe werkproces verkrijgt de 3RO haar advies op basis van de uitkomst van de veiligheidsbeoordeling en de gestelde veiligheidsvoorwaarden van Veilig Thuis. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop de 3RO haar adviesrol invult. De 3RO onderzoekt deze consequenties nader via een businesscase. Op basis van de eerste bevindingen van de businesscase heeft de 3RO de volgende uitgangspunten ten aanzien van de invulling van haar adviesrol:

- a. In het nieuwe werkproces vindt in alle huiselijk geweldzaken (waarin sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit) afstemming plaats met Veilig Thuis. De afstemming is gericht op de inhoud van de veiligheidsvoorwaarden en veiligheidsmaatregelen (rekening houdend met ieders wettelijke taak en deskundigheid). Vanuit vrijwel alle ZSM-locaties vindt afstemming tussen de 3RO en Veilig Thuis plaats, de wijze waarop deze afstemming (structureel) plaatsvindt verschilt tussen ZSM-locaties. De 3RO en Veilig Thuis moeten nadere afspraken maken over de wijze waarop zij deze afstemming organiseren. De afstemming met Veilig Thuis brengt naar verwachting (extra) structurele kosten met zich mee. De omvang van deze kosten zijn onder andere afhankelijk van de omvang van het werkgebied van de betreffende ZSM-locatie. De 3RO gaat uit van een tijdsbesteding van de afstemming met Veilig Thuis van circa 10 - 20 minuten per zaak. De mate waarin dit 'extra' kosten zijn is afhankelijk van de wijze waarop de afstemming met Veilig Thuis momenteel is georganiseerd. De inschatting van de 3RO is dat momenteel in de huidige uitvoeringspraktijk in circa 40% van de huiselijk geweldzaken afstemming met Veilig Thuis plaatsvindt.

¹⁸ Evaluatie jan - maart 2020 samenwerking ZSM en Veilig Thuis bij huiselijk geweldzaken.

¹⁹ Evaluatie jan - maart 2020 samenwerking ZSM en Veilig Thuis bij huiselijk geweldzaken.

- b. In alle huiselijk geweldzaken (waarin sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit) brengt de 3RO een advies uit voor de eindbeslissing (van het OM of de ZM). De 3RO gebruikt hiervoor de RISC (het risicotaxatie-adviesinstrument), inclusief het verdiepingsinstrument de B-SAFER (partnergeweld). Hiervoor is het noodzakelijk dat de 3RO de verdachte spreekt. De haalbaarheid van bovengenoemd punt is onder andere afhankelijk van de termijn waarbinnen de zaak wordt afgedaan op ZSM. Indien een zaak binnen de reguliere termijn van 9 uur wordt afgedaan, is het naar mening van verschillende medewerkers van de 3RO niet haalbaar om een advies uit te brengen (inclusief RISC, B-SAFER en het spreken van de verdachte). Wanneer een verdachte wordt voorgeleid of wanneer het besluit over de afdoening of routing van een zaak wordt uitgesteld, heeft de 3RO meer tijd om een advies op te stellen en de verdachte te spreken. Ten opzichte van de huidige werkwijze van de 3RO betekent dit veelal dat het moment waarop het advies wordt opgesteld naar voren wordt gehaald in de tijd. Kortere op het moment waarop het incident heeft plaatsgevonden.

Dit levert organisatorische vraagstukken op. Bijvoorbeeld ten aanzien van de 'plek' binnen de organisatie waar het advies wordt opgesteld. Zijn dit de medewerkers van de 3RO die op ZSM werkzaam zijn of door medewerkers die elders binnen de 3RO werkzaam zijn?

Het is op dit moment nog niet goed vast te stellen of het nieuwe werkproces ook impact heeft op financiën. Dit is onder andere afhankelijk van het aantal adviezen dat de 3RO gaat opstellen. Er zijn momenteel geen betrouwbare cijfers over het aantal adviezen dat de 3RO geeft in huiselijk geweldzaken (inclusief vroeghulp). De impact op financiën is ook afhankelijk van de tijd die de 3RO kwijt is met het opstellen van een advies. Het is op basis van de huidige informatie nog moeilijk te voorspellen of de 3RO meer of minder tijd kwijt is met het opstellen van haar adviezen (bijvoorbeeld omdat er meer informatie vanuit Veilig Thuis beschikbaar is). Daarnaast is het nog niet goed vast te stellen of deze manier van werken ook invloed heeft op de werkzaamheden van de 3RO in de executiefase, zoals het uitvoeren van een toezicht.

5.4.4 Raad voor de Kinderbescherming

De RvdK is vanuit haar strafrechtelijke rol op ZSM betrokken in zaken met minderjarige verdachten. In het nieuwe werkproces wordt de RvdK ook betrokken in zaken met meerderjarige verdachten met kinderen. Bijvoorbeeld wanneer kinderen slachtoffer of getuigen zijn van het geweld. In dit type zaken wordt de RvdK betrokken vanuit haar civiele rol.

Het is op dit moment nog onvoldoende bekend wat de impact van deze nieuwe rol van de RvdK op ZSM is. De RvdK onderzoekt dit middels een parallelle businesscase. De resultaten hiervan worden begin november 2020 verwacht.

5.5 Impact van het actieoverleg

	Impact op organisatie	Impact op financiën
Veilig Thuis	Opvolging van meldingen	Faciliteren actieoverleg
Politie	Voor zover op dit moment bekend: geen impact op organisatie en financiën	
OM	Inzet van een bredere groep functionarissen bij het actieoverleg	Inzet van het OM in casuïstiek die niet altijd het strafrecht bereikt
3RO	Aanwezigheid bij overleg	Voor zover op dit moment bekend: geen impact op financiën
RvdK	Afhankelijk van de casuïstiek die besproken wordt sluiten de 3RO en of de RvdK aan bij het actieoverleg	

Figuur 8. Samenvatting van de impact

5.5.1 Veilig Thuis

Veilig Thuis is voorzitter van het actieoverleg. Alle casuïstiek die wordt besproken in het actieonderzoek is voorzien van een melding bij Veilig Thuis. Veilig Thuis voert de veiligheidsbeoordeling op deze meldingen uit, alvorens de casus besproken wordt in het actieoverleg. Deze werkwijze levert net zoals bij de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op

ZSM en Samen op in acuut impact op organisatie op voor Veilig Thuis ten aanzien van de opvolging van deze meldingen. Hoe verhoudt deze 'werkstroom' zich tot andere meldingen bij Veilig Thuis, krijgen deze meldingen bijvoorbeeld voorrang ten opzichte van eventuele meldingen op een wachtlijst?

Veilig Thuis faciliteert het actieoverleg en zit het actieoverleg voor. De administratieve ondersteuning van dit overleg brengt zorgt voor een (kleine) impact op financiën.

5.5.2 *Openbaar Ministerie*

Een officier van justitie met de portefeuille huiselijk geweld en kindermishandeling neemt structureel deel aan het actieoverleg. In sommige regio's sluiten ook assistent officieren, parketsecretarissen, adviseurs beleid & strategie aan bij het actieoverleg. Bijvoorbeeld omdat de officier van justitie overvraagd wordt vanwege de intensivering van de afstemming op verschillende momenten. Het is belangrijk dat ook deze functionarissen kennis hebben van huiselijk geweld en kindermishandeling (zie ook paragraaf 5.2 sub a). Dit heeft impact op organisatie.

In het actieoverleg worden casussen besproken waar sprake is van samenloop van zorg en straf en/of casussen waarbij een vermoeden is van een strafbaar feit. Niet alle casussen die besproken worden in het actieoverleg bereiken het strafrecht. De inzet van het OM in dit type casuïstiek heeft een impact op financiën voor het OM, mede omdat deze niet direct gekoppeld is aan een gefinancierd product. **Het OM geeft aan dat het vanuit professionaliteit en selectiviteit belangrijk is dat zij deelnemen aan het actieoverleg** (zie ook paragraaf 4.3). Dit draagt bijvoorbeeld bij aan het goed doordenken van interventies en of acties en deze ook daadwerkelijk doorzetten.

5.5.3 *Reclassering en Raad voor de Kinderbescherming*

De 3RO en de RvdK sluiten aan bij het actieoverleg indien dit voor hen van toepassing is. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer een casus besproken wordt waarin 3RO en/of RvdK ook betrokken zijn (geweest). Dit geeft impact op organisatie voor de 3RO en de RvdK. Om een goede afweging te kunnen maken ten aanzien van hun deelname aan het overleg is het belangrijk dat zij weten welke casuïstiek besproken wordt.

5.5.4 *Politie*

De politie sluit structureel aan bij het actieoverleg. De inzet van politie bij dit overleg valt onder de reguliere taken van de politie en levert daarom geen extra impact op organisatie of financiën op.

6 Advies voor realisatie ontwikkelagenda

De doelstelling van dit onderzoek was tweeledig: inzicht geven in de impact van de ontwikkelagenda en betrokken partners uit het LNZZS handvatten te geven om (gezamenlijk) strategische keuzes te maken ten aanzien van de realisatie van de ontwikkelagenda. Op basis van de bevindingen zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken bevat dit laatste hoofdstuk een advies richting verdere realisatie van de ontwikkelagenda. Dit advies is mede op basis van een groepsgesprek met de bestuurders van de betrokken partners uit het LNZZS opgesteld.

6.1 De impact van de ontwikkelagenda: van incident gedreven naar systeemgericht

Op basis van de bevindingen van het onderzoek concluderen wij dat alle verbeteractiviteiten (in samenhang) nodig zijn voor een netwerkconsistente aanpak. De verbeteractiviteiten zijn complementair aan elkaar en sluiten aan bij verschillende momenten in 'de loop van een zaak' (en het niet-lineaire en lastig voorspelbare verloop van de situatie in een gezin). Tegelijkertijd zien we dat de verbeteractiviteiten in de kern dezelfde principes volgen: het gaat om **vroegtijdigheid**, namelijk het naar voren halen van grotendeels reguliere werkzaamheden (verschuiving); en **gelijktijdigheid**, namelijk het organiseren en uitvoeren van deze werkzaamheden in een netwerksamenwerking.

Het realiseren van de ontwikkelagenda zorgt er voor dat situaties van onveiligheid in gezinssystemen eerder (gezamenlijk) in beeld komen bij de betrokken partners. Het parallel (en minder volgtijdelijk) samen werken door de betrokken partners zorgt er voor dat zij met meer snelheid en efficiency kunnen samenwerken. De kans op escalatie of herhaling van het geweld wordt bovendien kleiner omdat de ontwikkelagenda er voor zorgt dat er op verschillende momenten in de loop van een zaak afstemming is tussen de betrokken partners. Tijdens deze afstemmingsmomenten maken de betrokken partners afspraken over de inzet van interventies (justitiële en 'zorg' interventies) om het geweld te stoppen en te voorkomen. De informatiepositie van betrokken partners wordt op verschillende momenten in de loop van de zaak versterkt. In de verschillende afstemmingsmomenten wordt relevante en beschikbare informatie van de betrokken partners over het gezinssysteem zo veel mogelijk gedeeld. Dit benutten zij in het bepalen en uitvoeren van de acties. Ook ontstaat met de ontwikkelagenda ruimte voor het gesprek over de kennis en (on)mogelijkheden van de betrokken partners. Dit is belangrijk voor de onderlinge samenwerking, ook wanneer er sprake is van frictie in de samenwerking of wanneer er sprake is van tegengestelde belangen of verwachtingen bij de betrokken partners.

Het structureel uitvoeren van de ontwikkelagenda heeft voor de betrokken partners impact op de manier waarop zij hun werkzaamheden organiseren en dit heeft op onderdelen impact op financiën. Deze impact is verschillend voor de betrokken organisaties en mede afhankelijk van de wijze waarop de organisaties regionaal invulling geven aan de ontwikkelagenda. Op basis van de informatie die op dit moment bekend is schatten wij in dat de impact bij een optimale uitvoering van de ambitie, voor Veilig Thuis (zowel op organisatie als op financiën) het grootst is. Dit komt met name door de verruiming van de beschikbaarheid die Samen op in acuut en de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM van Veilig Thuis vraagt. Wij benadrukken daarbij dat er variatie mogelijk is ten aanzien van de invulling van deze beschikbaarheid. Bijvoorbeeld in vorm (fysieke / telefonische beschikbaarheid) en in tijd (24 uur / avonden / kantoor tijden/ et cetera). De keuzes die hierin gemaakt worden zijn mede bepalend voor de omvang van de impact. De veranderingen die de ontwikkelagenda met zich mee brengt voor politie en OM liggen ten opzichte van andere organisaties, dichterbij de huidige werkzaamheden die zij uitvoeren. Tegelijkertijd vraagt de ontwikkelagenda ook van hen om een andere – meer systeemgerichte – manier van werken, waarbij aandacht is voor de achterliggende problematiek in gezinssystemen. Dit vraagt voor het OM op verschillende momenten om een intensivering van de inzet, bijvoorbeeld bij het actieoverleg. Ook vraagt de ontwikkelagenda om specifieke kennis en vaardigheden van de betrokken professionals (zie paragraaf 5.2). Het organiseren van eventuele deskundigheidsbevordering heeft een impact voor alle

betrokken organisaties. De impact voor de 3RO en de RvdK is op dit moment nog lastig in te schatten. De verwachting is dat de ontwikkelagenda op enkele onderdelen (zoals de inzet van de 3RO en de RvdK op ZSM) impact heeft.

De impact van de verbeteractiviteiten op organisatie vraagt om ruimte en 'lucht' om deze veranderingen verder te realiseren en daarom om incidentele (tijdelijke, eenmalige) investeringen. De impact van de verbeteractiviteiten op financiën vraagt mogelijk om structurele investeringen. De omvang hiervan kunnen we pas goed vaststellen na een periode waarin de verbeteractiviteiten verder zijn (door)ontwikkeld en de kosten en baten – beide in onderlinge samenhang - zijn gemonitord.

6.2 De bestuurders van de betrokken organisaties uit het LNZZ zeggen 'ja' tegen de verdere realisatie van de ontwikkelagenda

Het doel van dit onderzoek was om betrokken partners uit het LNZZ handvatten te geven om (gezamenlijk) strategische keuzes te maken ten aanzien van de realisatie van de ontwikkelagenda. De bestuurders van de betrokken organisaties hebben met elkaar het gesprek gevoerd over de bevindingen ten aanzien van de samenhang en de impact van de ontwikkelagenda. Op basis van deze inzichten hebben zij 'ja' gezegd tegen de verdere realisatie van de ontwikkelagenda. Zij hebben mede op basis van de beschikbare informatie én de herhaalde positieve praktijkervaringen met verschillende verbeteractiviteiten de overtuiging dat de ontwikkelagenda gewenst en noodzakelijk is. Omdat de ontwikkelagenda wordt gerealiseerd in een proces van organische groei, is het niet mogelijk om met volledige zekerheid te kunnen stellen dat de ontwikkelagenda volledig haalbaar is. Het is daarom naar onze mening belangrijk dat de betrokken partners de realisatie van de ontwikkelagenda nauwlettend volgen (zie ook paragraaf 6.3). Bijvoorbeeld door op verschillende momenten in het ontwikkelproces, op basis van ervaringen en feiten, met bestuurders van de betrokken partners het gesprek te voeren of zij de ambitie nog steeds kunnen waarmaken en wat ervoor nodig is om dit (gezamenlijk) te kunnen blijven doen.

6.3 De volgende stappen in de realisatie van de ontwikkelagenda

Op basis van de opgedane bevindingen in dit onderzoek en onze bredere ervaring met dit soort ontwikkeltrajecten binnen netwerken, denken wij dat de volgende aanbevelingen een goede bijdrage (kunnen) leveren aan de verdere realisatie van de ontwikkelagenda:

- a. **Tijd en (financiële) ruimte om verder door te ontwikkelen volgens de principes van de lerende organisatie (en lerende netwerken).** Het is belangrijk om de realisatie van de ontwikkelagenda nauwlettend te volgen. Hierdoor ontstaat (steeds beter) zicht op wat werkt (en wat niet) en waarom. Hierbij onderscheiden wij twee verschillende niveaus:
 - i. **Het niveau van de individuele verbeteractiviteiten.** De verbeteractiviteiten verschillen in de mate waarin zij reeds zijn gerealiseerd in de praktijk. Het actieoverleg is de verbeteractiviteit die naar onze mening grotendeels en breed is gerealiseerd. Het merendeel van de regio's heeft een actieoverleg gerealiseerd of is hiermee bezig. Ons advies is om verder uitvoering te geven aan dit actieoverleg, waarbij de bedoeling en de opzet van het actieoverleg zoals beschreven in hoofdstuk 2 niet uit het oog wordt verloren: het gaat om casuïstiek waarin sprake is van samenloop straf en zorg, er (vermoedens zijn van) een strafbaar feit en waarvan de 'route' van de casus nog niet duidelijk is. Hiermee blijft het actieoverleg onderscheidend ten aanzien van andere lokale en regionale casuïstiek overleggen en sluit het aan op de andere verbeteractiviteiten in de ontwikkelagenda. De gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM wordt op een toenemend aantal ZSM-locaties (in onderdelen) uitgetoetst in de praktijk. Ook Samen op in acut krijgt steeds meer vorm in de praktijk. Wij adviseren om beide werkwijzen al doende verder in de praktijk uit te proberen en aan te scherpen. In beide verbeteractiviteiten heeft Veilig Thuis een centrale rol en wordt er een beroep gedaan op de beschikbaarheid van Veilig Thuis. In de verdere ontwikkeling van de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld op ZSM en Samen op in acut is het naar onze mening belangrijk om te zoeken naar een optimum in de beschikbaarheid van Veilig Thuis tijdens kantooruren én 7 x 24 uur.
 - ii. **Het niveau van de ontwikkelagenda en het netwerk.** Alle verbeteractiviteiten zijn noodzakelijk voor een netwerkconsistente aanpak en zijn complementair aan elkaar. Omdat de verbeteractiviteiten dezelfde

principes volgen kunnen ze elkaar versterken. Het is daarom ook belangrijk om de effecten in beeld te brengen wanneer de verbeteractiviteiten uit de ontwikkelagenda (steeds meer) in zijn geheel en in samenhang worden uitgevoerd. Wij adviseren om hierbij op landelijk niveau aandacht te (blijven) besteden aan het leren tussen regio's, over de invulling van de organisatie van de verschillende verbeteractiviteiten. De verbeteractiviteiten in de ontwikkelagenda zijn namelijk werkwijzen die op regionaal niveau geconcretiseerd en gerealiseerd (moeten) worden. De verschillende regio's kunnen gebruik maken van elkaars ervaringen en expertise bij het integreren en realiseren van de 'landelijke' werkprocessen en afspraken. Het nauwlettend volgen van deze beweging biedt ook de mogelijkheid om naast de 'regionale inkleuring' de gehanteerde werkzame principes en waar nodig landelijke uniformiteit in de verbeteractiviteiten te borgen.

Bovendien is er een aantal randvoorwaarde zoals professionaliteit en informatievoorziening (zie paragraaf 5.2) waarop landelijke inzet noodzakelijk blijft.

Het nauwlettend volgen van de realisatie van de ontwikkelagenda kan bijvoorbeeld door middel van het (laten) uitvoeren van actieonderzoek, het organiseren van leersessies, reflectiebijeenkomsten en intervisie op basis van casuïstiek.

- b. **Beter zicht krijgen op de kosten en de baten.** Op basis van de informatie die momenteel beschikbaar is, is het niet goed mogelijk om de kosten en baten van de ontwikkelagenda te kwantificeren. Om de komende periode zicht te krijgen op de kosten en baten van de ontwikkelagenda adviseren wij om meer (feitelijke) informatie hierover te verzamelen. Dit kan bijvoorbeeld door het uitvoeren van nulmetingen en vervolgmetingen op basis van indicatoren voor de baten en kostencomponenten van de verschillende verbeteractiviteiten en de samenhang daartussen. Hierdoor ontstaat inzicht in het rendement van de ontwikkelagenda. Wij adviseren het LNZZ om hierbij (juist) ook te kijken naar het bredere maatschappelijke rendement van de ontwikkelagenda en de bredere context van de ontwikkelagenda, zoals het programma Geweld Hoort Nergens Thuis. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van maatschappelijke (mini) businesscases (per casus). Deze manier van monitoring en onderzoek maakt het mogelijk om gezinssystemen waarin sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling over een langere periode te volgen en de effecten van de ontwikkelagenda op het betreffende gezinssysteem én op de maatschappij in beeld te brengen. Waar mogelijk is het belangrijk om ook de verbinding te maken naar de impactmonitor huiselijk geweld²⁰.

De punten die wij benoemen bij **a** (met name kwalitatief) en **b** (met name kwantitatief) zijn verschillende manieren om de verdere realisatie van de ontwikkelagenda te volgen en te monitoren. Wij benadrukken daarbij het belang om deze twee sporen in samenhang uit te voeren, omdat beide sporen elkaar kunnen versterken. Het inzicht in de kosten en baten van de ontwikkelagenda is bijvoorbeeld belangrijke input voor het verder uitkristalliseren van de verschillende verbeteractiviteiten. Daarom formuleren we een derde aanbeveling die eerdere aanbevelingen verbindt en versterkt:

- c. **Maak het 'verhaal' van de ontwikkelagenda steeds scherper en vertel het verhaal door.** De ontwikkelagenda wordt gerealiseerd in een netwerk van betrokken netwerkpartners die allen een gezamenlijk doel nastreven. In het al lerend vormgeven en invullen van de ontwikkelagenda en ook tijdens dit onderzoek naar de impact van de ontwikkelagenda was en is de dialoog tussen betrokken partners in dit netwerk een belangrijke voorwaarde en succesfactor. Dit betrof zowel het gesprek op uitvoerend/managementniveau als op het niveau van de bestuurders van de betrokken organisaties. Ondanks dat er nog niet op alle onderdelen van de ontwikkelagenda 'overtuigend bewijs' is dat de (maatschappelijke) effecten ten aanzien van de impact zich ook daadwerkelijk (gaan) voordoen, is er een breed gedragen overtuiging ontstaan over de noodzaak van de ontwikkelagenda en het geloof in de meerwaarde hiervan. Wij adviseren het LNZZ om het 'verhaal' van de ontwikkelagenda steeds verder aan te scherpen en te laden met zo concreet mogelijke ervaringen en 'bewijs' uit de praktijk (bijvoorbeeld met behulp van de informatie uit de monitoring). Daarnaast is het belangrijk om dit 'verhaal' door te vertellen en de dialoog hierover te (blijven) voeren; binnen de eigen organisatie, richting de regio's en binnen het LNZZ-netwerk. De eerder genoemde maatschappelijke (mini) businesscases kunnen dit verhaal verder onderbouwen en illustreren.

²⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/51/monitor-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling-2019>.

Bijlage A: overzicht documentatie en respondenten

Documentatie

#	Titel
1	Ontwikkelagenda Justitiepartners en Veilig Thuis in meerjarig perspectief ten aanzien van de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling
2	Onderlegger Actieoverleg
3	Infographic Veiligheid voorop
4	Samenwerken bij strafbare kindermishandeling
5	Businesscase HG Spreekuur
6	Samenvatting pilot 'VROEGTIJDIGE AFSTEMMING HUISELIJK GEWELD'
7	Werkproces Gezamenlijke aanpak Huiselijk Geweld ZSM in samenwerking met Veilig Thuis
8	(Organisatie-overstijgende) Randvoorwaarden voor de invoering van de gezamenlijke aanpak HG VT & ZSM
9	Concretisering bijscholing medewerkers ZSM & VT gezamenlijke aanpak HG en ex-partnerstalking
10	Geweld hoort nergens thuis Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling
11	Bouwstenen en Roadmap MDA++
12	Factsheet samenwerkingsverband ZSM VT Oost Nederland
13	Evaluatie jan - maart 2020 samenwerking ZSM en Veilig Thuis bij huiselijk geweldzaken
14	Gegevensverwerking bij ZSM en VT - VT en ZSM; startnotitie juridische aspecten gegevensverwerking
15	Presentatie Samen op in acuut (werkwijze IJmond Noord Holland en werkwijze Limburg)
16	Stand van zaken implementatie actie-overleg
17	Factsheet Geautomatiseerde politiemeldingen en terugkoppelingen politie en Veilig Thuis Veranderingen
18	HG analyse 2020 Oost NL ZSM
19	Spreekuur Huiselijk Geweld versus nieuwe werkproces Huiselijk Geweld op ZSM
20	Notitie Samen op in Acuut in Zuid-Limburg
21	Bouwblokken voor de verbetering van samenwerking bij strafbare kindermishandeling
22	Veiligheid voorop! ... dan risicogestuurde zorg, dan herstelgerichte zorg
23	Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E

Respondenten

Landelijk netwerk zorg straf (supervisors)

Naam	Organisatie
Pauline Klomp	Politie
Judith van Schoonderwoerd den Bezemer-Wolters	OM Landelijk Officier Kindermishandeling, Huiselijk Geweld en Zeden
Anne Hoeksema	3RO
Bianca Poldervaart	RvdK
Judith Kuijpers en Machteld Beukema	Veilig Thuis
Lianne van Stuijvenberg	JenV Beleidsmedewerker aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling
Ieta Polman	Procesbegeleider Veiligheid Voorop
Bertine Koekoek	Gezamenlijke aanpak huiselijk geweld op ZSM

Landelijk netwerk zorg straf (bestuurders)

Naam	Organisatie
Anja Schouten	Politie
Linda Dubbelman	OM
Johan Bac	3RO
Herke Elbers en Benjamin Jansen	RvdK
Debbie Maas	Veilig Thuis
Hasan Goleli	JenV

Begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Lies Oude Nijhuis	Politie
Kam Mai Tan	OM
Kirsten van Scherpenzeel	3RO
Anja Frowijn	RvdK
Janske Mommers	Veilig Thuis

Overige gesprekspartners

Naam	Organisatie
Kohinoor Samson en Nicole Jansen	Politie (samen op in acuut)
Ilse Hofland	Veilig Thuis (pilot Noord Holland)
Petra Ebben	Onderzoek naar actiegericht overleg
Gerrie Bronkhorst	RvdK (rol van de RvdK op ZSM)

