



Green paper

# Discussienotitie Zorg en Veiligheid





# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1 Waar hebben we het over?</b>	<b>6</b>
<b>2 Context: Waar staan we met de decentralisaties?</b>	<b>7</b>
<b>3 Wat is er nodig?</b>	<b>8</b>
<b>4 Context: Wat gebeurt er landelijk?</b>	<b>9</b>
<b>5 Stip op de horizon</b>	<b>10</b>

**Gemeenten dragen de zorg voor het realiseren van passende zorg en ondersteuning voor inwoners én zijn verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. Steeds meer opgaven omvatten zorg- én veiligheidsaspecten en vragen een integrale, casusgerichte (keten)benadering. Denk aan personen met verward gedrag, (de)radicalisering, kindermishandeling en huiselijk geweld. Bij het realiseren van oplossingen is casusgericht werken met alle betrokken partijen in het netwerk een kans.**

**Onze oproep: Pak door met de transformatie van het sociaal domein en gebruik de verbinding van zorg en veiligheid als katalysator.**

# Inleiding

Het doel van deze green paper is om het gesprek op gang te brengen over een essentieel onderdeel van de transformatie van het sociaal domein: de verbinding van zorg, welzijn, veiligheid en straf. De aanleiding: we gaan een nieuwe fase in van de decentralisaties. Waar de nadruk in de periode 2015-2017 lag op het in goed 'in laten dalen' van de nieuwe verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen (transitie) zien we nu dat gemeenten en partners werk maken van de ook door de decentralisaties beoogde andere manier van werken: de transformatie. Uit een eerste analyse van nieuwe collegeakkoorden blijkt dat persoonsgerichte aanpak, sluitende zorg en het versterken van de samenwerking tussen zorg en veiligheid vaker worden genoemd dan vier jaar geleden. Daarnaast is sprake van een grote landelijke dynamiek: het kabinet heeft in haar regeerakkoord afspraken gemaakt over een groot aantal voor zorg en veiligheid relevante thema's. Het Interbestuurlijk Programma geeft de thema's een belangrijke plek. Daarnaast zijn belangrijke ketenpartners zich aan het positioneren.

Uit gesprekken met bestuurders, beleidsmakers en professionals, maar ook uit de publicatie van bijvoorbeeld Pieter Tops; de achterkant van Nederland, komt naar voren dat ze de samenwerking tussen zorg en veiligheid een essentieel onderdeel vinden van de transformatie van het sociaal domein. Voor gemeenten is het moment daar om het een goede plek op de bestuurlijke agenda te geven en om als eerste overheid gezamenlijk richting te geven aan ontwikkeling. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft daarom het initiatief genomen tot deze green paper, waarin ze nader ingaat op de context en huidige dynamiek, enkele waarnemingen doet en enkele suggesties doet voor het bestuurlijke en maatschappelijke gesprek hierover. Het doel van dit gesprek: kom tot een gedeeld perspectief in gemeente en regio op de ontwikkelingen van de samenwerking tussen 'Zorg' en 'Veiligheid', zowel op bestuurlijk en organisatorisch niveau als in de uitvoering.

## Whitepaper

We bevinden ons op een interessant moment om een belangrijke impuls te geven aan de verbinding van zorg en veiligheid. De behoefte aan visie, inspiratie en actie op dit punt is voelbaar en zichtbaar. Laten we dat momentum benutten. Als koepelorganisatie zullen wij de komende maanden met concrete initiatieven komen die gemeenten en partners ondersteunen bij het voeren van het gesprek. Wat is er nodig om gewenste ontwikkelingen in gang te zetten of te houden? Welke randvoorwaarden moeten gerealiseerd worden? Aan het einde van het jaar presenteren wij de resultaten van deze gesprekken.

## Wilt u meedenken?

Bent u geïnteresseerd om mee te denken en praten? Dan kunt u contact opnemen met [info@VNG.nl](mailto:info@VNG.nl) of [Astrid.Jansen@VNG.nl](mailto:Astrid.Jansen@VNG.nl).

# 1 Waar hebben we het over?

In Nederland is sprake van een aanzienlijke groep burgers met een opeenstapeling van persoonlijke problemen. De oorzaken en gevolgen lopen dwars door elkaar heen en zijn even divers als hardnekkig: psychische klachten, verstandelijke beperkingen, verslavingen, falende maatschappelijke integratie of een combinatie hiervan. Bovengemiddeld vaak resulteert dit in slachtoffers of daders van zaken als misbruik en mishandeling of ander crimineel gedrag. Bij deze multiproblematiek is een persoonsgerichte aanpak nodig.

Het gaat hier om kleine aantallen ernstige én verschillende problemen in één casus die veel inzet en zorg van professionals vergen. De benodigde persoonsgerichte aanpak is altijd een ingewikkelde keten- of netwerksamenwerking in een complex speelveld met wisselende zorg- en veiligheidspartners. Er is in de praktijk een uitgebreide systeemwereld ontstaan met instanties vanuit zowel het zorgdomein, als het veiligheidsdomein. Voor de inwoner in kwestie en zijn naaste omgeving, burens en wijk, is het absoluut noodzakelijk dat deze partners elkaar weten te vinden in een integrale aanpak. Deze samenwerking helpt uiteindelijk de inwoner en heeft ook een positief maatschappelijk effect (betere kwaliteit van leven en minder overlast en veiligheidsproblemen).

Gemeenten hadden al in belangrijke mate de regie over het tot stand brengen van deze samenwerking, maar die rol is door de decentralisaties groter geworden. De verbinding van zorg en veiligheid heeft daarbij aan gewicht gewonnen. Een goede samenwerking rond complexe casuïstiek werkt door in het sociaal domein in brede zin: het maakt inzichtelijk waar ketens niet goed aansluiten. Veel dilemma's en knelpunten die hier spelen zijn ook elders aan de orde. Het belangrijkste daarbij is misschien wel de manier van samenwerken die wordt ontwikkeld en resulteert in het verzamelen van de juiste kennis en kunde voor een persoonsgerichte benadering. Hierbij wordt tot een gezamenlijk doel gekomen en de regie belegd. Daarnaast worden nieuwe competenties, zoals netwerkregie, ontwikkeld en wordt samengewerkt met gebiedsteams dicht bij de inwoners. Daarbij komt ook de professionalisering van de nieuwe hulpverlener kijken, zoals de zogenaamde T-shaped professional: een professional met een eigen specialisme, die ook generalistisch gevormd is.

Deze manier van werken sluit naadloos aan op de doelstellingen van de transformatie en is een belangrijke bron van kennis en ontwikkeling voor het veld en de tweede lijn. De verbinding van zorg en veiligheid is ook een gezichtsbepalend onderdeel van de transformatie. Hierin komen veel vraagstukken en problemen samen die voor inwoners van wezenlijk belang zijn. Inwoners zullen hun oordeel over de prestaties van hun gemeente voor een belangrijk deel baseren op de wijze waarop ze bijvoorbeeld overlast van risicjongeren aanpakt, de zorg organiseert voor mensen met verward gedrag en hoe zij huiselijk geweld en kindermishandeling aanpakt.

Voor ons is de conclusie gerechtvaardigd dat de samenwerking tussen zorg, welzijn, straf, veiligheid een essentieel onderdeel is van de transformatie van het sociaal domein.

## 2 Context: Waar staan we met de decentralisaties?

De invoering van de Wmo en de Jeugdwet liggen alweer enige jaren achter ons. Gemeenten hebben deze taken opgepakt en de uitgangspunten van de decentralisatie worden breed gedeeld. Uit de evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat er een goede beweging is ingezet en ouders positief zijn over de hulp<sup>1</sup>. Over de Wmo zegt het SCP dat de samenwerking over de hele linie is toegenomen<sup>2</sup>. Vrijwel overal in wijken en buurten werken professionals meer en meer over domeinen heen samen en bieden zij maatwerk.

Het SCP constateert ook dat de samenwerking tussen gemeenten en verzekeraars nog niet overal op orde is, terwijl juist die samenwerking bij de verbinding tussen zorg en veiligheid van belang is, zo blijkt steeds weer uit het programma 'personen met verward gedrag'. Samenwerking over domeinen heen vereist een cultuur van vertrouwen en gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel tussen gemeenten en verzekeraars en de door hen bekostigde professionals (waaronder huisartsen, praktijkondersteuners, wijkverpleegkundigen, sociaal werkers en Wmo-consulenten). Maar het vereist ook een 'systeem' van financiële prikkels dat tijdige, adequate hulp vanuit gemeenten beloont<sup>3</sup>. Financieel wordt samenwerking tussen organisaties nu nog vaak bestraft in plaats van beloond. Voor de Rijksoverheid betekent dit een optimalisering van de financiële prikkels tussen en over domeinen heen, zodat samenwerken (ook financieel) loont<sup>4</sup>. Om te kunnen doorpakken met de transformatie is verbeterde samenwerking met de geestelijke gezondheidszorg (ggz) nodig.

Ook voor wat betreft het jeugdbeleid zijn er nog wensen: met name kwetsbare gezinnen en kinderen hebben moeite om de weg naar de juiste hulp te vinden, aldus ZonMw in de evaluatie van de Jeugdwet. Het actieprogramma 'zorg voor jeugd' dat VNG en Rijk gezamenlijk uitvoeren biedt kansen om ook voor zorg en veiligheid goede verbindingen te leggen.

Een regelmatig genoemd knelpunt is het grote aantal casusoverleggen en bestuurlijke overlegstructuren.

Een ander verbeterpunt is de verbinding met sociale wijkteams. Deze verbinding kan beter en niet overal zijn escalatie-ladders beschreven om tijdig te kunnen doorpakken als dat nodig is.

1 <https://www.zonmw.nl/nl/actueel/nieuws/detail/item/extra-inspanningen-nodig-om-ambities-jeugdwet-te-realiseren>

2 [https://www.scp.nl/Nieuws/Uitgangspunten\\_Wmo\\_2015\\_breed\\_gedragen\\_maar\\_nog\\_lastig\\_in\\_praktijk\\_te\\_brengen](https://www.scp.nl/Nieuws/Uitgangspunten_Wmo_2015_breed_gedragen_maar_nog_lastig_in_praktijk_te_brengen)

3 <https://www.socialevraagstukken.nl/decentralisaties-hebben-het-rijk-hard-nodig/>

4 <file:///C:/Users/Gebruiker/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/6MBW5CVK/Narratief-toekomst-Wmo.pdf>

# 3 Wat is er nodig?

De kern van de zaak is dat we in onze gemeenten altijd kwetsbare burgers zullen hebben met een opeenstapeling van persoonlijke problemen, waar professionals geen raad mee weten. Dat komt omdat onze systemen voor zorg en ondersteuning vooral zijn ingericht op burgers met relatief overzichtelijke behoeften en zorgvragen. De basisprocessen bij veel organisaties zijn op orde, maar er ontstaan moeilijkheden als een persoon meerdere problemen heeft. Hij/zij dreigt dan tussen wal en schip te vallen.

Graag zouden we de volgende zaken met u op de agenda willen plaatsen:

- Een doelmatige aansturing van zorg en veiligheid in de gemeente en in de regio. In steeds meer gemeenten hebben de wethouder(s) sociaal domein en de burgemeester regelmatig overleg; de vier of vijfhoek. In enkele regio's zie je initiatieven om relevante regionale overleggen over zorg en veiligheid te integreren. Daarnaast zie je een ontwikkeling om de bestuurlijke aansturing te organiseren rond maatschappelijke opgaven, en niet om de portefeuilleverdeling van wethouders leidend te laten zijn. Wij juichen die ontwikkeling toe.
  - Het versterken van de verbinding met de sociale wijkteams. Er wordt veel geschreven over wijkteams en er zijn veel verschillende wensen ten aanzien van het werk van wijkteams. Er is een gezamenlijke investering nodig om er voor te zorgen dat in de sociale wijkteams voldoende kennis en expertise op het gebied van veiligheid specialistische (jeugd)zorg aanwezig is.
  - Vroegsignalering en triage: zorgen dat tijdig de casus bij de juiste perso(o)n(en) terecht komt.
  - Het aantal en de samenstelling van de casuoverleggen en overlegtafels in de regio waar zorg- en veiligheids casuïstiek wordt besproken
  - De positionering van het zorg- en veiligheidshuis als de plek voor de regie over de moeilijkste zorg- en veiligheids casuïstiek
  - (regionale) Doorzettingskracht en escalatie-afspraken.
  - Een gemeenschappelijk kader voor de gegevensuitwisseling en privacy voor het brede domein zorg & veiligheid. Wij willen eenvoudige, transparante spelregels, die bij complexe casuïstiek helder maken wat wel en niet mag met gegevensdeling. Dit zijn regels die uitgaan van de persoon en de casus en niet van de materiewetgeving en de domeinen.
- Voor de veiligheidshuizen hebben de sleutelpartners zorg en veiligheid met steun van de VNG het 'Handvat Gegevensdeling in het zorg- en veiligheidsdomein' geschreven. Dit handvat geeft een solide en correcte juridische basis, die ook te gebruiken is voor de thema's personen met verward gedrag, aanpak kindermishandeling (o.a. Veilig Thuis), re-integratie ex-gedetineerden, e.d. Het handvat is voor ons het inhoudelijke startpunt om een gemeenschappelijke basis te creëren voor gegevensdeling op het snijvlak van zorg- en veiligheid. Het gaat hierbij om: één manier van redeneren, uiteindelijk in de wet verankerd, voor het brede domein zorg & veiligheid. Voor de duidelijkheid: het gaat ons NIET om de mogelijkheid om méér informatie te kunnen delen. Of er veel of weinig informatie gedeeld mag worden is een politieke afweging, die we maatschappelijk met elkaar moeten maken. Het gaat ons (en de professionals in het veld) vooral om duidelijkheid.
- Samenwerking zou ook financieel moeten lonen. Geld speelt soms ook een rol: samenwerking zorgt er soms voor dat je financieel slechter af bent, omdat de positieve effecten bij andere ketenpartners landen.



# 4 Context: Wat gebeurt er landelijk?

De grote maatschappelijke opgaven van dit moment kunnen alleen in partnerschap worden gerealiseerd. We zijn van elkaar afhankelijk voor het behalen van het resultaat en moeten daarvoor nieuwe vormen van samenwerking ontwikkelen. Het Interbestuurlijk programma (IBP) is een belangrijke eerste stap in die ontwikkeling. Het IBP beoogt een andere manier van samenwerken met het Rijk en gemeenten op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. In het IBP zijn vijf opgaven benoemd die in het bijzonder relevant zijn voor de verbinding tussen zorg en veiligheid, namelijk:

1. Radicalisering,
2. Re-integratie ex-gedetineerden,
3. Mensenhandel,
4. Huiselijk geweld
5. Personen met verward gedrag.

Bij al deze thema's spelen de zorg- en veiligheidshuizen een belangrijke rol.

Deze vijf opgaven hebben met elkaar gemeenschappelijk dat partners uit zowel het zorg- als veiligheidsdomein nodig zijn: er is een wederzijdse afhankelijkheid bij het te behalen resultaat. Het zal het winst opleveren om deze thema's vanuit dat perspectief uit te werken en gezamenlijk te onderzoeken. Voor deze vijf kwesties geldt dat vanuit gemeenten nu een kerngroep samenwerkt om de belangrijkste rode draden in deze programma's vast te stellen voor de lokale overheid. Hetzelfde geldt voor hieraan gerelateerde thema's, zoals scheiden zonder schade, invoering van de Wvvgz en privacy en gegevensuitwisseling.

De grote landelijke dynamiek is een kans: als we er in slagen elkaars bestuurskracht te bundelen en goed in te richten, kunnen we de verbinding van zorg en veiligheid een grote stap vooruit laten zetten. Er zit ook een risico in: dat van versnippering en gebrekkige afstemming. Het spookbeeld voor gemeenten en partners is een vloedgolf van slecht op elkaar afgestemde pilots, programma's, projecten en initiatieven.

Veranderingsprocessen hebben een focus nodig om te slagen, een stip op de horizon.

# 5 Stip op de horizon

Waar we uiteindelijk op uit moeten komen is eigenlijk wel duidelijk: binnen een inclusieve samenleving de ultieme persoonsgerichte aanpak leveren, of in zorg termen: 'het maatwerk'-organiseren. Het gaat om het op het juiste moment bijeenbrengen van de juiste professionals en expertise, om een kwetsbare burger de zorg en ondersteuning te bieden die hij of zij nodig heeft. Daarmee wordt persoonlijk verval tegengegaan, overlast en onveiligheid voorkomen en bovenal de burger in staat gesteld zijn plek in de samenleving in te nemen.

Dit kan alleen tot stand komen als wij als gemeenten, mede-overheden en partners het zo organiseren dat die ruimte er komt. Daarnaast moeten wij ons bewust zijn van onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het systeem. Uitgangspunten hierbij zijn:

- Het productief op elkaar laten aansluiten van bestaande netwerken; geen nieuwe structuren.
- Richt de samenwerking zo in dat het 'wederzijds behapbaar' is: op landelijk niveau zorgen dat activiteiten, ambities en structuren elkaar niet in de weg zitten, op regionaal niveau overzicht geven aan gemeenten en ketenpartners en ze beschermen tegen een vloedgolf aan verzoeken voor pilots/experimenten etc..
- Stuur op bestuurlijke samenhang: goede verbinding tussen de verschillende sturgroepen, gaan versnippering in bestuurlijk overleg tegen.
- Pak door op informatiedeling.
- Stel frictiebudgetten beschikbaar die de overgang in de keten van ene naar andere partner mogelijk maken.
- Concrete ondersteuning: kijk naar ervaringen van het Schakelteam en benut hun infrastructuur. De bouwstenen die door het Schakelteam zijn ontwikkeld zijn een zeer bruikbare vorm om de verbinding handen en voeten te geven.



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93  
info@vng.nl

september 2018

**vng.nl**