



Resultaten van Veiligheidshuizen

EERST DE BEREN DAN DE HONING

De **Veiligheidshuizen** vormden de afgelopen jaren een **bron van onderzoek**. Zo zijn inmiddels tientallen studies verschenen over het functioneren van dit nog jonge fenomeen. De focus lag daarbij vooral op de samenwerking binnen de Veiligheidshuizen en de veiligheidsthema's. Maar wat leren de onderzoeken ons over **de maatschappelijke resultaten** van Veiligheidshuizen? *Ben Rovers* zocht dit uit.



door Ben Rovers

De auteur is eigenaar van Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek BTVO in 's-Hertogenbosch.

Veiligheidshuizen zijn samenwerkingsverbanden tussen organisaties op lokaal niveau. Ze zijn opgericht om de samenleving veiliger te maken. Dit doen ze voornamelijk door het opstellen en uitvoeren van persoonsgerichte plannen van aanpak voor bijvoorbeeld veelplegers en jeugddelinquenten. In 2009 beloofde Ernst Hirsch Ballin, demissionair minister van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Tweede Kamer een rapport waarin het functioneren van de Veiligheidshuizen geëvalueerd zou worden. Dit rapport verscheen begin 2011.

Vanaf het moment dat de eerste Veiligheidshuizen hun deuren openden, medio 2005, tot het tijdstip van de evaluatie in 2010, zijn er tientallen studies over dit fenomeen verschenen (er werden 59 titels gevonden, waarschijnlijk zijn dit niet alle studies,

omdat niet alle onderzoek openbaar wordt gemaakt). Achttien ervan voldeden aan de vooraf gestelde criteria en werden gebruikt om de evaluatie uit te voeren. Deze criteria waren onder meer: het moet gaan om oorspronkelijk empirisch onderzoek naar Veiligheidshuizen die ten minste twee jaar bestaan. Het onderzoek moet daarnaast aan minimale kwaliteitseisen voldoen. En het moet ook iets zeggen over resultaten en niet alleen over processen.

Wat de één een resultaat noemt, noemt de ander een voorwaarde tot het boeken van resultaat

BABYLONISCHE SPRAAKVERWARRING

Over wat nu resultaten van Veiligheidshuizen zijn, bestaat in de onderzoeksliteratuur geen overeenstemming. Wat de één een resultaat noemt, noemt de ander een voorwaarde tot het boeken van resultaat. Om de Babylonische spraakverwarring die hierdoor soms lijkt te ontstaan enigszins te verminderen, is het van belang een helder beeld te hebben van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Veiligheidshuizen. Figuur 1 (volgende pagina) laat de beleidstheorie achter de Veiligheidshuizen globaal zien.

Dit model veronderstelt dat de samenwerking tussen partijen in een Veiligheidshuis drie positieve effecten genereert:

- de interventies worden beter uitgevoerd (in termen van input, throughput en output);
- dit leidt tot betere opbrengsten (outcome), die op hun beurt;
- maatschappelijke effecten zullen genereren (een veiliger samenleving).

We zouden dit 'resultaatvelden op hoofdlijnen' kunnen noemen. De kenmerken van de samenwerking vormen de (rand)voorwaarden om deze resultaten te bereiken. Resultaten onderscheiden zich van randvoorwaarden door hun externe oriëntatie. Met andere woorden: als er sprake is van een resultaat, dan moet de samenleving, of iemand in de samenleving (bijvoorbeeld een cliënt van het Veiligheidshuis), daar iets van merken. Randvoorwaarden kennen door hun aard een (meer) interne oriëntatie. Dan gaat het bijvoorbeeld om zaken als financiële en personele middelen, de wijze van samenwerken, het vertrouwen tussen professionals

en de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld. De veronderstelling is dat samenwerken tot verbeteringen in de uitvoering van de gepleegde interventies leidt. Maar welke verbeteringen?

Op basis van wat we hierover in de literatuur tegenkomen, benoemen we de volgende vier resultaatvelden:

- meer productie (input-throughput-output);
- verkorting doorlooptijden;
- meer afstemming en samenhang in aangeboden interventies;
- vroegtijdiger/beter signaleren en eerder interveniëren.

Oftewel: door samen te werken kan er samenhangender, eerder, sneller en efficiënter geïnterveneerd worden. De interventies van de Veiligheidshuizen kunnen daarom op deze vier aspecten beoordeeld worden. Het gaat om zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten van input, throughput en output. Opbrengsten van interventies en maatschappelijke effecten zijn moeilijk van elkaar te scheiden: soms leidt het een tot het ander, soms impliceert het een het ander. Dat is de reden om deze twee resultaatvelden samen te benoemen als 'maatschappelijke opbrengsten' van Veiligheidshuizen. In concrete termen worden deze doorgegaan als volgt geïndiceerd:

- toename van veiligheid/afname van recidive cliënten;
- toename van welzijn (maatschappelijk functioneren) cliënten;
- kosten-batenvoordelen van Veiligheidshuizen;
- overige maatschappelijke opbrengsten.

Tabel 1 > Vastgestelde resultaten van Veiligheidshuizen

RESULTAATGEBIEDEN VEILIGHEIDSHUIZEN	VASTGESTELD RESULTAAT OP BASIS VAN BESCHIKBARE STUDIES
M.B.T. UITVOERING INTERVENTIES	
- GEREALISEERDE PRODUCTIEVOLUMES	+
- VERKORTING DOORLOOPTIJDEN	0
- MEER AFSTEMMING EN SAMENHANG IN INTERVENTIES	++
- VROEGTIJDIGER/BETER SIGNALEREN EN EERDER INTERVENIËREN	+
M.B.T. MAATSCHAPPELIJKE OPBRENGSTEN	
- TOENAME VAN VEILIGHEID/AFNAME VAN RECIDIVE CLIËNTEN	+
- TOENAME VAN WELZIJN CLIËNTEN	+
- KOSTEN-BATENVOORDELEN	+ / ONBEKEND
- OVERIGE MAATSCHAPPELIJKE OPBRENGSTEN	ONBEKEND

Toelichting: '0' staat voor: geen resultaten gesignaleerd of tegenstrijdige resultaten, '+' staat voor: aanwijzingen voor positieve resultaten, maar kwaliteit en/of kwantiteit van onderzoek is beperkt, '++' staat voor: sterke aanwijzingen voor positieve resultaten, 'onbekend' staat voor: te weinig (goede) onderzoeksgegevens voorhanden om een uitspraak te kunnen doen.

Het terugdringen van recidive en het realiseren van welzijnsdoelstellingen hebben meestal betrekking op de doelen die worden gesteld ten aanzien van de cliënten die in het Veiligheidshuis worden besproken. Bij welzijnsdoelstellingen gaat het dan bijvoorbeeld om het verbeteren van woon- en financiële situatie, het helpen bij verslaving en dergelijke. Het achterliggende idee is dat hierdoor de recidive afneemt. Kosten-batenvoordelen zouden vooral voortvloeien uit zaken als kostenbesparingen en kortere lijnen, die door samenwerking ontstaan. Er worden hier en daar nog andere maatschappelijke opbrengsten genoemd,

zoals de symboolfunctie van Veiligheidshuizen en het herstellen van vertrouwen van burgers in de overheid.

RESULTAATVELDEN

Er zijn dus acht resultaatvelden benoemd waartegen het functioneren van de Veiligheidshuizen kan worden afgezet. Aan de hand hiervan is het beschikbare onderzoek naar Veiligheidshuizen geïnventariseerd. In tabel 1 zijn de resultaten van deze evaluatie samengevat. Op zes van de acht resultaatvelden scoren de Veiligheidshuizen positief. Het meest duidelijke resultaat is dat

de afstemming tussen partijen en de samenhang in gepleegde interventies, door de komst van Veiligheidshuizen, duidelijk is toegenomen. Dit resultaat wordt vooralsnog vooral vastgesteld op grond van oordelen die de betrokken professionals hierover hebben. De consensus hierover is echter dermate breed, dat we mogen aannemen dat op dit vlak duidelijke resultaten zijn gerealiseerd.

Het onderzoek naar verkorting van de doorlooptijden laat tegenstrijdige resultaten zien

Verder zijn er ook aanwijzingen dat op andere vlakken resultaten zijn geboekt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gerealiseerde productie in Veiligheids-

huizen, voor vroegtijdige signalering en het plegen van vroeginterventies, voor het realiseren van verbeteringen op het vlak van maatschappelijk functioneren van cliënten en voor de afname van recidive bij cliënten. De signalen die hierover uit het onderzoek naar voren komen, moeten echter met terughoudendheid worden geïnterpreteerd. In veel gevallen schiet het onderzoek in kwantitatief of kwalitatief opzicht tekort om hierover definitieve conclusies te kunnen trekken. Dit geldt dus ook voor de belangrijkste maatschappelijke doelstelling van de Veiligheidshuizen: het verhogen van de maatschappelijke veiligheid. Dit effect is niet hard aangetoond, maar hiervoor zijn wel diverse (veelal zachte) aanwijzingen.

Het onderzoek naar verkorting van de doorlooptijden laat tegenstrijdige resultaten zien. De opbrengsten van Veiligheidshuizen in andere termen dan recidivevermindering of welzijnsopbrengsten bij cliënten, zijn niet of onvoldoende onderzocht.

Figuur 1 > Beleidstheorie Veiligheidshuizen (vereenvoudigde weergave)



NA DE OPSTARTFASE

Een belangrijke kanttekening is dat deze resultaten met bloed, zweet en tranen gerealiseerd lijken te worden. De lijsten met knelpunten die in de verschillende onderzoeken worden genoemd, zijn vaak lang, erg lang. En het gaat hierbij zeker niet alleen om problemen in de opstartfase, die om voor de hand liggende redenen een nogal interne gerichtheid kent. Ook na de opstartfase zijn resultaten nooit gegarandeerd. Verdieping en verduurzaming van de samenwerking blijken heel lastige thema's, ook als de aanvankelijke resultaten positief zijn. Als de maatschappelijke problematiek afneemt (misschien als gevolg van de samenwerking in het Veiligheidshuis), kan dit voor deelnemende partijen een reden zijn om de samenwerking op een lager pitje te zetten of zelfs helemaal te stoppen.

Ook zoiets eenvoudigs als het vertrek van een sleutelpersoon kan de samenwerking op achterstand zetten

Maar ook zoiets eenvoudigs als het vertrek van een sleutelfiguur kan de samenwerking op achterstand zetten en een neerwaartse spiraal in werking zetten. De vele obstakels die Veiligheidshuizen moeten overwinnen, kennen ook het risico dat de aandacht

verschuift van het doel naar de middelen. Resultaten boeken met Veiligheidshuizen laat zich vergelijken met het ondernemen van een reis, waarbij men na elke bocht in de weg weer nieuwe berensoorten kan aantreffen. Binnen Veiligheidshuizen kan een sterke interne gerichtheid op deze beren ontstaan, waardoor het zicht op de honing (achter de beren) soms wat uit beeld raakt. Veiligheidshuizen met een sterke (en blijvende) externe oriëntatie op de honing (de resultaten), lijken de beste kansen te hebben voor succes op langere termijn. <<

ONDERZOEK

Ben Rovers, *Resultaten van Veiligheidshuizen; Een inventarisatie van beschikbaar onderzoek*, 's-Hertogenbosch, Den Haag: BTVO/WODC, 2011. Dit rapport kan worden gedownload via: www.btvo.nl.