



## **Bestuurlijke nota**

### ***Veiligheid en zorg – persoonsgerichte aanpak***

---

juli 2020

## Onderzoek 'Veiligheid en zorg'

### Aanleiding

Eind 2018 heeft de gemeenteraad van Zoetermeer de uitgangspunten van de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid Zoetermeer 2019-2022 vastgesteld. Naast de vier speerpunten (High impact crimes (HIC), ondermijning, extremisme en radicalisering, problematische jeugdgroepen) zijn er zes strategische uitgangspunten vastgelegd. De rekenkamercommissie heeft besloten een onderzoek uit te voeren naar het nieuwe uitgangspunt 'veiligheid en zorg', waarover het college in het raadsvoorstel bij de geactualiseerde Kadernota het volgende schrijft:

*"In de afgelopen jaren is de relatie tussen veiligheid en zorg steeds sterker geworden. Een goede zorg kan bijvoorbeeld voorkomen dat er opnieuw een geweldsincident plaatsvindt. Daarnaast kan zorg preventief werken. Als potentiële criminelen geholpen worden aan werk of scholing, kan dit tot gevolg hebben dat betrokkene op het rechte pad blijft. In de komende jaren gaat Zoetermeer door met het verder versterken van de verbinding tussen zorg en veiligheid. Met name bij de persoonsgerichte aanpak op de terreinen radicalisering, problematische jeugdgroepen en binnen de crisisbeheersing<sup>1</sup>."*

Het rekenkameronderzoek naar de relatie tussen veiligheid en zorg focust op de persoonsgerichte aanpak en jeugdzorg. De rekenkamercommissie vindt het belangrijk om na te gaan wat de succesfactoren zijn van de persoonsgerichte aanpak en welke lessen getrokken kunnen worden uit de manier waarop deze maatwerk aanpak wordt uitgevoerd. De rekenkamercommissie verwacht dat veiligheid en (jeugd)zorg elkaar kunnen versterken: uit de persoonsgerichte aanpak volgen 'lessons learned', die, toegepast binnen jeugdzorg, kunnen leiden tot een vermindering van problematische jeugd(groepen). Dat is in meerdere opzichten – zowel in financiële zin als voor het algemene gevoel van veiligheid – een wenselijk maatschappelijk effect.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: "Op welke wijze wordt uitvoering gegeven (zowel op inhoud als op samenwerking) aan de persoonsgerichte aanpak, hoe kan deze aanpak tot aanbeveling strekken in het Sociaal Domein (specifiek voor jeugd) en welke rol speelt de raad hierin?"

Het onderzoek is uitgevoerd door DSP. Er is een documentenanalyse uitgevoerd en er zijn interviews gehouden met diverse stakeholders (zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie).

### Conclusies

1. Zoetermeer heeft een probleem met overlastgevende (groepen) jongeren. De gemeente heeft sinds 2014 een persoonsgerichte aanpak ontwikkeld waarbij veiligheid en zorg samenwerken op basis van een integraal plan. De uitvoering van deze werkwijze loopt over het algemeen goed. De gemeente Zoetermeer en de ketenpartners werken goed samen. In de praktijk leveren de ketenpartners maatwerk, zijn de overleggen goed gestructureerd, verbindt en overziet de netwerkregisseur de partners en het geheel en heeft de gemeente een goede informatiepositie. Er is ook sprake van een lerende en flexibele aanpak. De muur tussen zorg en veiligheid – die mede aanleiding is voor het ontwikkelen van de aanpak – is verdwenen.
2. De werkwijze is niet vanuit een theorie en/of beleidsnota, maar vanuit de praktijk (door)ontwikkeld. De werkwijze is slechts in beperkte mate en op onderdelen beschreven. Het is lovenswaardig dat de gemeente direct aan de slag ging met een

---

<sup>1</sup> Uit de Kadernota: "De komende periode richten we de gemeentelijke crisisorganisatie op een breder perspectief waarbij zij niet alleen is voorbereid op de klassieke rampen en crises, maar ook op incidenten in het sociaal domein (...) met (een grote) maatschappelijke impact."

geconstateerd probleem. Na verloop van tijd is het echter van belang om de ontwikkelde werkwijze ook schriftelijk vast te leggen en in een programmatheoretisch kader te plaatsen. Dat vergemakkelijkt de sturing en monitoring en vormt de basis voor een goede verantwoording aan de gemeenteraad. Zolang de werkwijze zich vooral in de hoofden van de partners bevindt, is deze persoonsafhankelijk en zodoende nodeloos kwetsbaar.

3. Door in te zetten op een aantal verbeterpunten kan de aanpak worden versterkt. Zo is er behoefte aan een overzichtsrapportage van de gepleegde inzet, de kenmerken van de doelgroep en de behaalde resultaten van de aanpak. Ook valt nog winst te behalen door de samenwerking met scholen te versterken.
4. In 2010 [onderzocht](#) de rekenkamercommissie de indicatoren die gebruikt werden voor het Veiligheidsbeleid. Eén van de aanbevelingen was om het aantal indicatoren te beperken. Deze aanbeveling is ter harte genomen; er zijn momenteel drie verschillende effectindicatoren vastgesteld om het totale veiligheidsbeleid te monitoren:
  - gemiddeld rapportcijfer voor de veiligheid in Zoetermeer (bron: Stadspeiling);
  - gemiddeld rapportcijfer voor de veiligheid in de buurt (bron: Stadspeiling);
  - aantal woninginbraken per jaar (bron: Politie).Het effect van de persoonsgerichte aanpak zou te meten moeten zijn via het gemiddelde rapportcijfer voor de veiligheid in Zoetermeer. Echter, de persoonsgerichte aanpak is maar één van de interventies die ingezet worden om dit effect te bereiken. De rekenkamercommissie concludeert dan ook dat de drie gebruikte effectindicatoren onvoldoende mogelijkheden bieden om het effect van de persoonsgerichte aanpak te beoordelen.
5. De beoogde doelen van de persoonsgerichte aanpak zijn niet SMART geformuleerd. Daarnaast worden er verschillende indicatoren gehanteerd voor het meten van effect en outcome van de aanpak. Niet alleen de hierboven genoemde drie effectindicatoren uit de programmabegroting, maar bijvoorbeeld ook het voorkomen van recidive of de ontwikkeling van crimineel gedrag.
6. De raad wordt beperkt geïnformeerd over de werkwijze en resultaten van de persoonsgerichte aanpak, maar dat leidt er niet toe dat de raad zich kritisch opstelt door vragen te stellen. De rekenkamercommissie is van mening dat de terughoudendheid náár en ván de raad in de hand wordt gewerkt door wat hiervoor wordt geconcludeerd: een beperkt omschreven aanpak, te veelomvattende indicatoren en niet SMART omschreven doelen. De informatievoorziening bevindt zich bovendien in een spanningsveld tussen casuïstiek en privacy.
7. De persoonsgerichte aanpak wordt structureel gefinancierd, maar de totale kosten ervan zijn niet helder zichtbaar voor de raad.

## Observaties ten aanzien van het Sociaal Domein

De vraag op welke wijze de persoonsgerichte aanpak tot aanbeveling kan strekken in het Sociaal Domein is lastig te beantwoorden. Een volledige beschrijving van de werkwijze in het Sociaal Domein viel namelijk buiten de scope van dit onderzoek. Daarom beperkt de rekenkamercommissie zich tot het noteren van een aantal observaties ter inspiratie voor het Sociaal Domein, zonder harde conclusies te trekken of concrete aanbevelingen te doen.

- Met betrekking tot gegevensdeling valt op dat jongeren (en hun ouders) medegedeeld krijgen dat zij besproken worden in het UVZ (Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg), terwijl binnen het Sociaal Domein om toestemming wordt gevraagd alvorens een casus te bespreken. Die toestemming wordt vaak, maar niet altijd, gegeven.
- Binnen de persoonsgerichte aanpak blijft de netwerkregisseur in beeld totdat de jongere weer “op het rechte pad” is. De netwerkregisseur voert zowel proces- als casusregie.

- De persoonsgerichte aanpak staat een integrale aanpak voor. Er wordt niet alleen gekeken naar problematiek op het vlak van veiligheid, maar ook op die van zorg en welzijn. Of dit andersom ook gebeurt is zoals aangegeven niet onderzocht.

Uit dit onderzoek blijkt dat het langdurig begeleiden van een zaak/jongere een belangrijke succesfactor is van de persoonsgerichte aanpak. In de maatwerkaanpak binnen het Sociaal Domein wordt de regie al in een eerder stadium weer overgedragen aan het betrokken gezin. Een andere belangrijke succesfactor is de focus op het hele gezin gekoppeld aan aandacht voor meerdere leefgebieden, om te voorkomen dat een volgend gezinslid een problematiek ontwikkelt en het gezin in een negatieve spiraal terecht komt.

## Aanbevelingen

### Aan de raad en het college

1. Stel effectindicatoren vast die goed aansluiten bij de in het onderzoek genoemde programmatheorie, om de doeltreffendheid van de persoonsgerichte aanpak beter te kunnen beoordelen.
2. De kosten voor de persoonsgerichte aanpak worden gedekt uit verschillende bronnen. Dat maakt het lastig voor de raad om haar controlerende taak uit te voeren. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan om kosten en baten inzichtelijker te presenteren, bijvoorbeeld door te onderzoeken hoe andere gemeenten, die werken met een persoonsgerichte aanpak, de kosten hiervan verwerken in hun programmabegroting.

In combinatie met de eerste aanbeveling aan raad en college kan zodoende ook een gefundeerd oordeel worden gevormd over de doelmatigheid van de aanpak.

### Aan de raad

1. De rekenkamercommissie is zich terdege bewust van het spanningsveld tussen de controlerende rol van de raad enerzijds en de gevoeligheid van individuele casuïstiek anderzijds. Dit moet er echter niet toe leiden, dat de raad zichzelf onvoldoende informeert of laat informeren over de persoonsgerichte aanpak en de effectiviteit ervan. Daarom beveelt de rekenkamercommissie aan om het debat niet te schuwen en op dezelfde wijze informatie in te winnen als gebruikelijk is bij andere (beleids)onderwerpen.

### Aan het college

1. Nu de aanpak "staat" is dit een goed moment is om de werkwijze en resultaten beter vast te leggen, ook gelet op hetgeen de rekenkamercommissie onder Conclusie 2 heeft genoteerd. Laat in de beschrijving van de aanpak voldoende ruimte voor het maatwerk dat zo kenmerkend is. Maak daarbij gebruik van de programmatheorie (zie figuur 2.1) uit dit rekenkameronderzoek en van de genoemde verbeterpunten, zoals een cliëntvolgsysteem.
2. Breng een voorstel in de raad in over de wijze van informatievoorziening over en financiering van de persoonsgerichte aanpak.
3. Het feit dat de persoonsgerichte aanpak maatwerkoplossingen biedt, betekent niet dat er geen doelstellingen kunnen worden geformuleerd. Doelstellingen en bijpassende effectindicatoren vergemakkelijken sturing en monitoring en zijn behulpzaam bij het aantonen van de effectiviteit van de persoonsgerichte aanpak. Volledig 'SMART' is wellicht te veel gevraagd, maar doelen kunnen meetbaarder en specifiekere beschreven worden dan nu het geval is.