SIGNIFICANT PUBLIC

BASISFINANCIERING EN GOVERNANCE ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIZEN



KLANT Ministerie van BZK
AUTEURS Vicky Drost, Renee van Haaren, Wouter Jongebreur en Sanne van der Laan

DATUM 17 juli 2026
VERSIE Definitief

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3
1.1 Achtergrond en aanleiding 3
1.2 Opdrachtomschrijving 3
1.3 Aanpak 4
1.4 Leeswijzer 4

2 Huidige situatie van de Zorg- en Veiligheidshuizen 5
2.1 De rol en taken van de Zorg- en Veiligheidshuizen 5
2.2 Onderscheid in basistaken en plustaken 6
2.3 Ontwikkelingen ten aanzien van de taken van Zorg- en Veiligheidshuizen 7
2.4 De governance waarin de Zorg- en Veiligheidshuizen opereren 8
2.5 De (basis)financiering van de Zorg- en Veiligheidshuizen 12

3 Ervaringen met de huidige situatie 15
3.1 Waardering voor de ZVH-en en verschillen zijn zowel logisch als een aandachtspunt 15
3.2 Onduidelijkheden in taken en rollen van partners in de landelijke governance 16
3.3 Structurele en voorspelbare financiering ontbreekt 17

4 Governance in de toekomst 18
4.1 Varianten voor de governance in de toekomst 18
4.2 Ons advies voor de toekomstige governance 19
4.3 Concretisering van ons advies 20
4.4 Wijziging in of intensivering binnen de basistaken 22
4.5 Herijking van financiering en periodieke evaluatie 23

5 Basisfinanciering in de toekomst 24
5.1 Aanleiding voor aanpassingen in de basisfinanciering 24
5.2 Uitgangspunten voor de basisfinanciering in de toekomst 24
5.3 De minimaal benodigde inzet voor de uitvoering van de basistaken 25
5.4 Mogelijke componenten in de basisfinanciering die (nog) zijn niet te kwantificeren 28
5.5 Mogelijke financieringsmodellen 29
5.6 Verdeling van de bijdragen aan en verdeling van de middelen over de ZVH-en 30

6 Conclusies en advies 31
6.1 Conclusies met betrekking tot de governance 31
6.2 Advies voor de richting en te maken keuzes in de governance 32
6.3 Conclusies met betrekking tot de basisfinanciering 32
6.4 Advies voor de richting van de basisfinanciering en daarin te maken keuzes 33

A. Onderzoeksvragen 36

B. Bronnenlijst 38

C. Korte toelichting op de WGS 40

D. Onderbouwing borging WGS 42

1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond en aanleiding voor de opdracht en geven we een opdrachtbeschrijving. We lichten vervolgens de gevolgde aanpak toe en sluiten af met een leeswijzer.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Nederland kent 31 Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH-en) die een essentiële rol vervullen in de domeinoverstijgende aanpak van complexe zorg- en veiligheidsvraagstukken. Sinds 2012 is de basisfinanciering van de ZVH-en via het ministerie van JenV structureel vastgesteld op € 7,7 miljoen. In 2021 is hieraan € 10 miljoen POK-middelen toegevoegd voor de versterking van de aanpak van personen met (hoog) risicovol verward gedrag, waaronder de Levensloopaanpak. Het takenpakket, de complexiteit van de casuïstiek en de maatschappelijke verwachtingen zijn sindsdien sterk toegenomen. Tegelijkertijd is de financieringsstructuur versnipperd en veelal incidenteel, en is de landelijke governance onduidelijk.

Er is een behoefte aan een onafhankelijk, objectief en integraal advies om zowel de structurele basisfinanciering als de governance van het ZVH-stelsel toekomstbestendig te maken en aan te laten sluiten bij ambities uit het nieuwe Landelijk Kader van de ZVH-en dat is omarmd door alle landelijk betrokken samenwerkingspartners vertegenwoordigd in de Landelijke Stuurgroep Zorg- en Veiligheid. In de aanbevelingen uit de parlementaire verkenning verward/onbegrepen gedrag en veiligheid is ook specifiek aandacht gevraagd voor de structurele financiering en uniformering van de ZVH-en.

1.2 Opdrachtomschrijving

Onderzoeks- en adviesbureau Significant heeft in de periode van februari tot en met juni 2026 onderzoek uitgevoerd om inzicht te geven in de huidige situatie ten aanzien van de basisfinanciering en governance van de ZVH-en. Op basis van deze inzichten hebben we een advies geformuleerd met bouwstenen voor de toekomstige inrichting van deze thema's.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek en het opstellen van het advies, hebben we afgestemd met een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers namens de ZVH-en, VNG en ministeries van BZK, VWS en JenV. Zij gaven ons de volgende thema's mee als richting voor het onderzoek en advies:

a. Inzicht in taken en de rol van ZVH-en (basistaken en plustaken);
b. Ontwikkelingen die van invloed zijn op het takenpakket van ZVH-en;
c. Inzicht in de landelijke governance;
d. Inzicht in landelijke en lokale financieringsstromen;
e. Advies over de minimaal benodigde inzet voor de uitvoering van de basistaken en eventueel gewenste nieuwe taken van de ZVH-en en bijbehorende financieringsmodellen;
f. Advies over toekomstbestendige governance varianten.

Bovenstaande thema's zijn geoperationaliseerd in onderzoeksvragen. Bijlage A bevat een overzicht van de onderzoeksvragen en waar in de rapportage we deze hebben beantwoord. In het geval we bepaalde onderzoeksvragen niet of niet geheel hebben kunnen beantwoorden, geven we hierop een toelichting.

1.3 Aanpak

Om het benodigde inzicht te verkrijgen over de huidige basisfinanciering en governance, ervaringen op te halen bij stakeholders en een onderbouwd advies te geven voor toekomstbestendige basisfinanciering en governance voerden we de volgende activiteiten uit:

a. Een uitgebreide studie van documenten gericht op de taken van de ZVH-en, de governance en financiering. Bijlage B bevat een overzicht van de bestudeerde documenten.
b. Uitvoeren van 10 (groeps)interviews: managers van ZVH-en (in totaal vier managers, verdeeld over grotere en kleinere ZVH-en), vertegenwoordigers van de Vereniging Nederlandse Zorg- en Veiligheidshuizen (N-ZVH) en gemeenten, vertegenwoordigers van drie ministeries (JenV, VWS en BZK), de VNG én de voorzitter van de landelijke stuurgroep Zorg en Veiligheid.
c. Aansluiten bij de Klankbordgroep Zorg en Veiligheid, waar we de netwerkpartners vroegen hoe zij naar de rol en taken van de ZVH-en kijken en welke aandachtspunten zij zien ten aanzien van de basisfinanciering en governance. Aansluitend op dit overleg hebben enkele partners ons nog een notitie met hun input gestuurd, die is afgestemd met hun achterban.
d. Afstemming met de begeleidingsgroep (met daarin vertegenwoordigers van de ministeries, de VNG en het bestuur van de N-ZVH) bij de start van de opdracht, tussentijds en bij afronding van de opdracht om onze inzichten te delen en te duiden.
e. Met de begeleidingsgroep en bestuurders namens VNG en de ministeries van BZK, VWS en JenV hebben we tussentijdse inzichten besproken en in dialoog deze inzichten aangescherpt. Ook de conceptrapportage is met hen besproken.

Omdat er veel documentatie beschikbaar is en veel discussies over financiering de afgelopen jaren is gevoerd, stemden we gedurende de looptijd zeer frequent af met een vertegenwoordiger namens de N-ZVH. Op die manier waren we op de hoogte van ontwikkelingen, kregen we meer achtergrondinformatie over bepaalde discussies en ontvingen we aanvullende documentatie over thema's die in de interviews aan de orde kwamen. Zo konden we optimaal aansluiten bij bestaande kennis en documenten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de huidige situatie ten aanzien van de ZVH-en. Dit betreft een feitelijke beschrijving waarbij we ingaan op de rol en taken van de ZVH-en, de governance en de (basis)financiering. In hoofdstuk 3 beschrijven we de ervaringen en meningen van respondenten met betrekking tot de huidige situatie. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten ons advies voor de toekomst. Hoofdstuk 4 beschrijft de opties voor en ons advies over de toekomstige governance. Hoofdstuk 5 beschrijft de opties voor toekomstige financiering van de ZVH-en, de wijze waarop deze financiering vorm kan krijgen en welke aandachtspunten hierin zijn. We sluiten de rapportage af met een reflectie, conclusies en adviezen in hoofdstuk 6.

2 Huidige situatie van de Zorg- en Veiligheidshuizen

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige situatie met betrekking tot (het stelsel) van Zorg- en Veiligheidshuizen. We gaan in op de rol en taken, de governance en de financiering. Dit betreft een feitelijke weergave van de huidige situatie.

2.1 De rol en taken van de Zorg- en Veiligheidshuizen

ZVH-en zijn regionaal georganiseerde samenwerkingsverbanden van netwerkpartners (gemeenten, partners uit het zorgdomein en partners uit het veiligheidsdomein). Nederland kent op dit moment 31 ZVH-en. Ieder ZVH wordt ondersteund door een bureau ('het ondersteunend bureau') dat is ondergebracht bij een beheerorganisatie. In de meeste gevallen is dit de grootste gemeente in de regio, maar in enkele gevallen is dit de veiligheidsregio, GGD of een aparte stichting.
De basisfuncties van (het ondersteunend bureau van) het ZVH zijn:[1]

a. Procesregie bij complexe casuïstiek (als bedoeld in de WGS);
b. Kennisknooppunt en vraagbaak;
c. Radar voor trends en ontwikkelingen;
d. Netwerkregie op het brede netwerk voor Zorg en Veiligheid.

Een van de belangrijkste taken van de ZVH-en is regie voeren op complexe en domeinoverstijgende casuïstiek. De ZVH-en bieden een basisinfrastructuur voor samenwerking tussen het veiligheids-, zorg-, en gemeentelijk domein. Deze infrastructuur bestaat onder andere uit vaste overlegstructuren (zoals casusoverleggen), procesregie en ondersteuning bij informatie-uitwisseling. Binnen deze infrastructuur stellen partners gezamenlijke plannen op voor personen of gezinnen die problemen hebben op meerdere leefgebieden. De samenwerking zorgt ervoor dat men vanuit verschillende invalshoeken naar de problemen kijkt, wat leidt tot een brede en effectievere aanpak. De partners behouden ieder hun eigen taken, verantwoordelijkheden en wettelijke kaders, maar verbinden zich binnen het samenwerkingsverband aan een gezamenlijke aanpak en gedeelde opdracht van complexe casuïstiek. In dit samenwerkingsverband zijn vertrouwen, eigenaarschap en consistentie leidend.

Het ZVH als samenwerkingsverband heeft sinds 1 maart 2025 een wettelijke basis in de Wet Gegevensverwerking Samenwerkingsverbanden (WGS). In bijlage C geven we een korte toelichting op de WGS inclusief een overzicht van wettelijke samenwerkingspartners en partijen die kunnen deelnemen aan casusoverleggen binnen een ZVH als de casus daarom vraagt.

De rol en taak van ZVH-en reikt dus verder dan het regie voeren op complexe individuele casuïstiek. De ZVH-en hebben ook een signalerende en agenderende functie. Ze signaleren trends en ontwikkelingen op het snijvlak van zorg en veiligheid die relevant zijn voor zowel landelijk niveau, als de regio waarin zij samenwerken. Door signalen uit de praktijk te verzamelen en bundelen, kunnen ZVH-en knelpunten in wetgeving of samenwerking identificeren en onder de aandacht brengen bij bestuurders.

Door het onderhouden en versterken van het netwerk, dragen de ZVH-en bij aan een duurzame samenwerking tussen organisaties, vroegsignalering van problematiek en het verbeteren van de aanpak op regionaal niveau. Juist doordat partners structureel samenwerken, elkaars perspectief begrijpen en

[1] Bron: Landelijk Kader Zorg- en Veiligheidshuizen 2025-2030 'Met zorg aangepakt!'.

gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen kunnen mensen met complexe domeinoverstijgende problematiek beter, sneller en in meer samenhang geholpen worden.

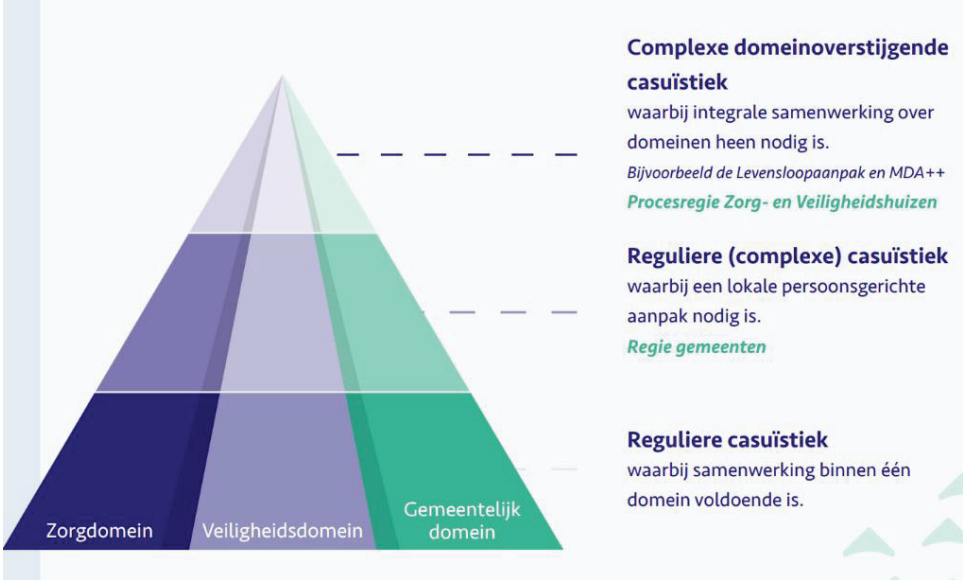
2.2 Onderscheid in basistaken en plustaken

Het voeren van (proces)regie op complexe en domeinoverstijgende casuïstiek (op de domeinen veiligheid, zorg en gemeenten) betreft een basistaak van het ZVH. Het is een brede taak, primair binnen de reikwijdte van het samenwerkingsverband in de WGS.

Een netwerkpartner kan een casus aanmelden voor procesregie bij het ZVH. Vervolgens vindt triage plaats waarin wordt gekeken of de casus voldoet aan de selectiecriteria voor procesregie door het ZVH. Een voorbeeld van een selectiecriterium is dat de lokale persoonsgerichte aanpak niet toereikend is. Een ander selectiecriterium is dat er sprake moet zijn van meerdere problemen die op meer dan één leefgebied spelen en (naar verwachting) leiden tot crimineel en/of overlastgevend gedrag of verder afglijden. Wanneer een casus niet voldoet aan de selectiecriteria, ontvangt de partij die de casus had aangemeld advies en consultatie van het ZVH. Als de casus voldoet aan de selectiecriteria wordt de casus geagendeerd voor inhoudelijke bespreking in een casusoverleg en wordt gezamenlijk een plan van aanpak opgesteld. Het ondersteunend bureau van ZVH organiseert dit casusoverleg en verzorgt de procesregie.

Binnen een ZVH vinden verschillende casusoverleggen plaats, geclusterd naar doelgroep. ZVH-en kennen bijvoorbeeld een casusoverleg gericht op de doelgroep mensen met onbegrepen gedrag met gevaarsrisico, een casusoverleg voor mensen die in de levensloopaanpak zijn geïncludeerd en een casusoverleg gericht op casuïstiek waarbij sprake is van huiselijk geweld (MDA++).

Figuur 1 laat zien op welke type casuïstiek een ZVH zich richt.



Figuur 1. De typen casuïstiek waarop het ZVH zich richt

De basistaak van het ZVH betreft dus de gezamenlijke aanpak van complexe casuïstiek op basis van de WGS. Naast basistaken kan een ondersteunend bureau van het ZVH op verzoek van een of meerdere netwerkpartners plustaken uitvoeren. Voorbeelden van plustaken zijn nazorg ex-gedetineerden, een meldpunt verward gedrag of de uitvoering van de coördinatietaak op mensenhandel. De regionale

stuurgroep van een ZVH (zie paragaaf 2.4) kan besluiten om een plustaak toe te voegen. Plustaken vallen niet onder de WGS. Zij hebben vaak een andere wettelijke basis.

Welke plustaken per ZVH worden uitgevoerd verschilt per ZVH. In de ene regio wordt bijvoorbeeld door de regionale stuurgroep besloten om de uitvoering van de gemeentelijke taak van re-integratie van ex-gedetineerden als plustaak te beleggen bij het ondersteunend bureau van een ZVH. In dat geval vindt vanuit het ondersteunend bureau van het ZVH in die betreffende regio de coördinatie op detentie en terugkeer van ex-gedetineerden plaats. In een andere regio kiest de regionale stuurgroep ervoor om deze taak niet bij het ondersteunend bureau van een ZVH te beleggen[2].

Er zijn plustaken die nagenoeg alle ZVH-en uitvoeren. De persoonsgerichte aanpak op radicalisering en extremisme is op basis van de wet Parta een plustaak. De wettelijke basis valt immers niet onder de WGS. Op dit moment voeren 29 van de 31 ZVH-en de persoonsgerichte aanpak radicalisering als plustaak uit.

2.3 Ontwikkelingen ten aanzien van de taken van Zorg- en Veiligheidshuizen

2.3.1 Ontwikkeling van Veiligheidshuizen naar Zorg- en Veiligheidshuizen

Sinds de jaren ’90 werken justitiële partners samen aan de aanpak van terugkerende overlastgevers, aanvankelijk via ‘Justitie-in-de-Buurt-trajecten’. Deze trajecten ontwikkelden zich door tot regionale Veiligheidshuizen. Sinds 2006 is er een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen. In 2013 werd een landelijk kader Veiligheidshuizen opgesteld om eenduidig richting te geven aan de doelstellingen van Veiligheidshuizen en op dat moment kregen gemeenten de regie over de Veiligheidshuizen. Door maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de decentralisatie, stijging in aard en omvang van casuïstiek en de toename in problematiek rondom personen met onbegrepen gedrag is het werkveld en samenwerking met partners zoals de (gehandicapten)zorg, verslavingszorg, zorgkantoren, woningcorporaties en het onderwijs complexer geworden. Hierdoor is een verschuiving ontstaan: Veiligheidshuizen ontwikkelden zich tot Zorg- en Veiligheidshuizen. De ZVH-en gaan uit van een integrale benadering van zorg en veiligheid.

2.3.2 Toename in caseload (omvang, intensiteit en duur van betrokkenheid)

Het takenpakket van de ZVH-en is de afgelopen jaren breder, zwaarder en complexer is geworden. Deze ontwikkeling hangt samen met groeiende politieke en maatschappelijke aandacht voor thema’s als onbegrepen gedrag, huiselijk geweld (waaronder femicide), radicalisering en mensenhandel. Regelmatig wordt door bewindspersonen naar ZVH-en gekeken als het gaat om regionale regiefunctie op diverse dossiers en worden de ZVH-en genoemd in debatten en reactie op Kamervragen. De behoefte aan stevige procesregie is de laatste jaren toegenomen. Tegelijkertijd is de aard van de casuïstiek veranderd. Er is vaker sprake van complexe situaties waarin meerdere problemen en domeinen samenkomen of waarin het systeem rond een cliënt complex is georganiseerd. Dit leidt tot een grotere betrokkenheid van verschillende netwerkpartners en een langere duur van betrokkenheid per casus. Ook neemt het aantal integrale casusoverleggen per casus toe, waardoor de druk op de uitvoering groeit. Deze ontwikkeling wordt versterkt door de schaarste die er is aan passende maatwerkvoorzieningen die nodig zijn voor de casuïstiek. Dit vraagt om intensievere samenwerking en meer tijd per casus om tot (maatwerk)oplossingen te komen.

[2] Een inventarisatie welke plustaken door welke ZVH-en worden uitgevoerd, valt buiten de scope van deze opdracht.

2.3.3 *Wetgeving gericht op gegevensverwerking*

De WGS is de basis voor de taken van de ZVH-en. De WGS bepaalt de reikwijdte van het pakket aan basistaken. Casuïstiek die voldoet aan de criteria van de WGS kan worden opgeschaald naar het ZVH. Hoewel de WGS bedoeld is om gegevensuitwisseling en -verwerking netjes te regelen en te vereenvoudigen, zorgt de implementatie (incidenteel) én de uitvoering in de praktijk (structureel) voor extra inzet en daarmee voor extra tijds- en capaciteitsdruk. Dit legt een aanvullende belasting op organisaties die al te maken hebben met een toenemende complexiteit en caseload. De wet vereist nieuwe en aangescherpte eisen van de ZVH-en, waaronder de uitvoering van Data Protection Impact Assessments (DPIA's). Met de wetgeving rond gegevensverwerking is daarnaast de inzet van privacy-officers onmisbaar geworden en moeten ZVH-en een beroep doen op externe expertise om aan de wetgeving te kunnen voldoen. Dit zijn eisen die deels ook al voortvloeiden uit de AVG, maar met de implementatie van de WGS concreet zijn opgepakt. Aanvullend vraagt de WGS ook om het beleggen van een coördinerend Functionaris Gegevensbescherming (c-FG). Dit vraagt dus niet alleen incidenteel, maar ook structureel meer inzet.

2.3.4 *Ontwikkeling landelijk kader*

ZVH-en stemmen hun werkwijze in toenemende mate af op het Landelijk Kader, wat zorgt voor meer uniformiteit. Voorbeelden zijn het meer harmoniseren van werkprocessen en het meer inzetten op een meer eenduidig registratiesysteem. Het landelijk kader leidt als het goed is tot positieve effecten in de zin van leren van elkaar en niet zelf het wiel hoeven uit te vinden. De implementatie hiervan vraagt - net als de implementatie van de WGS - ook om extra capaciteit en tijd van de ZVH-en.

2.4 De governance waarin de Zorg- en Veiligheidshuizen opereren

2.4.1 *De huidige landelijke netwerksamenwerking*

In tabel 1 beschrijven we de huidige landelijke netwerksamenwerking ten aanzien van de ZVH-en[3], die we vervolgens toelichten.

Het stelsel waarin ZVH-en opereren is een decentraal stelstel. De regionale Zorg- en Veiligheidshuizen vormen het uitvoeringsniveau van het stelsel. Ieder ZVH wordt door de gezamenlijke netwerkpartners bestuurd. Ieder ZVH wordt ondersteund door een bureau. Eén van de partners voert de beheerstaken uit. Dit betreft vaak een (centrum)gemeente. De ZVH-en hebben een regionale stuurgroep, die wordt voorbereid door een partneroverleg.

[3] Bron: Landelijk Kader Zorg- en Veiligheidshuizen 2025-2030 'Met zorg aangepakt!

Gremium	Beschrijving
Landelijke stuurgroep Zorg en Veiligheid (een burgemeester namens de VNG is voorzitter)[4]	• Landelijke visie en prioriteiten uitzetten • Uitvoeringsplan opstellen voor regionale ZVH • Knelpunten uitwisselen tussen regio en Rijk
Klankbordgroep Zorg en Veiligheid[5]	• Voorbereiden landelijke stuurgroep • Uitvoering geven aan acties van de Stuurgroep Zorg en Veiligheid en de werkagenda van deze stuurgroep
Landelijke rechtmatigheidsadviescommissie (WGS)	• Onafhankelijk advies • Adviseert regionale stuurgroepen en informeert Functionarissen gegevensbescherming
Regionale Zorg- en Veiligheidshuizen	• Samenwerkingsverbanden van netwerkpartners. Ieder ZVH heeft een regionale stuurgroep en ieder ZVH wordt ondersteund door een bureau
Vereniging Nederlandse Zorg- en Veiligheidshuizen (N-ZVH)	• Zorgt voor kennisdeling en deskundigheidsbevordering): stimuleren, leren en innoveren • Ondersteunt harmonisatie van werkprocessen • Stemt landelijke thema's af en draagt gezamenlijk standpunt uit • Bestuur gekozen door netwerkmanagers
Landelijk ondersteunend bureau	• Coördineren ontwikkeling van het Uitvoeringsplan • Regie voeren op landelijke informatievoorziening • Aanspreekpunt voor landelijke netwerkpartners en de regionale ZVH-en • Bundelen van regionale signalen en knelpunten en vertalen naar trends, rode draden en/of patronen voor de landelijke stuurgroep zorg en veiligheid • Aansturing door het dagelijks bestuur van N-ZVH

Tabel 1. Beschrijving van de huidige landelijke gremia

Op landelijk niveau is een landelijke stuurgroep Zorg en Veiligheid, een Klankbordgroep Zorg en Veiligheid, de vereniging Nederlandse Zorg- en Veiligheidshuizen, het landelijk ondersteunend bureau en de landelijke rechtmatigheidsadviescommissie actief. We lichten deze gremia hieronder toe.

a. De landelijke stuurgroep Zorg en Veiligheid bestaat uit de landelijke vertegenwoordigers van de netwerkpartners betrokken bij de regionale ZVH-en en opereert op landelijk strategisch niveau. Deze landelijke stuurgroep is het landelijke overleg waarin netwerkpartners inhoudelijk richting geven aan de (regionale) ZVH-en. Dit doet de stuurgroep door een gezamenlijke visie, prioriteiten en een Uitvoeringsplan vast te stellen. Verder dient de landelijke stuurgroep als platform voor de uitwisseling van signalen en knelpunten tussen regio's en het Rijk. Deze stuurgroep wordt voorbereid door de Klankbordgroep Zorg en Veiligheid. Beleidsmedewerkers van netwerkpartners zorgen in deze klankbordgroep voor inhoudelijke afstemming en het voorbereiden van besluiten.

b. De vereniging Nederlandse Zorg- en Veiligheidshuizen (N-ZVH) verbindt de regionale ZVH-en en ondersteunt samenwerking door kennisdeling, deskundigheidsbevordering, harmonisatie van werkprocessen en het formuleren van gezamenlijke standpunten. De vereniging N-ZVH stuurt het landelijk ondersteunend bureau aan. In het landelijk bureau zijn alle ondersteunende taken samengebracht. Het landelijk bureau coördineert de ontwikkeling van het Uitvoeringsplan, voert regie op landelijke informatievoorziening, is een aanspreekpunt voor regio's en landelijke partners en verzamelt signalen uit de praktijk. Deze signalen vertaalt het bureau naar trends en knelpunten voor de landelijke stuurgroep. Samengevat bundelt het landelijk bureau kennis en expertise waarmee ze de ZVH-en faciliteren om basistaken efficiënter uit te kunnen voeren.

c. Tot slot is op basis van de WGS een landelijke rechtmatigheidsadviescommissie ingericht. Deze commissie geeft onafhankelijk advies aan de regionale stuurgroepen over het zorgvuldig omgaan met gegevens. Zij geven gevraagd en ongevraagd onafhankelijk advies aan de regionale

[4] Deelnemers zijn: Aedes, BZK, CCV, de Nederlandse ggz, DJI, JenV, JZNL, OM, Platform Sociaal Domein, politie, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering, Valente, VNG, N-ZVH, GD GHOR.

[5] Organisaties die in de stuurgroep participeren, zijn ook vertegenwoordigd in de klankbordgroep.

stuurgroepen. Ook stuurt deze commissie adviezen aan de landelijke Stuurgroep Zorg en Veiligheid.

2.4.2 *Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen ten opzichte van Zorg- en Veiligheidshuizen*

We gaan in deze paragraaf in op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de volgende partijen:

a. Ministeries van BZK, VWS en JenV;
b. Gemeenten;
c. VNG;
d. Overige netwerkpartners uit het veiligheids- en zorg en sociaal domein.

Ministeries van BZK, VWS en JenV

In documenten zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken partijen niet expliciet uitgewerkt per partij. Documenten tonen aan dat de ministeries van BZK, VWS en JenV betrokken zijn bij de landelijke inrichting en doorontwikkeling van de ZVH-en, maar een concrete beschrijving van taken, rollen en bevoegdheden per partij is niet uitgewerkt.

Op basis van de documentatie beschrijven we de verantwoordelijkheden en betrokkenheid van de ministeries als volgt:

a. Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor het functioneren van het zorgstelsel als geheel, niet voor de uitvoering. VWS stelt kaders en bepaalt de spelregels (door wetgeving en beleid), bewaakt of het systeem goed werkt (kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid) en zorgt ervoor dat de voor de uitvoering verantwoordelijke partijen hun rol goed kunnen vullen. De sturing door VWS op het zorgstelsel is indirect. VWS is als landelijke partij betrokken in de stuurgroep en klankbordgroep Zorg en Veiligheid.
b. Het ministerie van JenV is verantwoordelijk voor het functioneren van de strafrechtketen als systeem. Net als VWS bepaalt JenV de kaders (wetgeving en beleid). JenV heeft in tegenstelling tot VWS een directere sturingsrelatie met de uitvoerende partijen (Openbaar Ministerie, DJI, politie, Raad voor de Kinderbescherming en reclassering), met uitzondering van de rechtspraak. Ook JenV is als landelijke partij betrokken in de stuurgroep en klankbordgroep Zorg en Veiligheid.
c. BZK is verantwoordelijk voor het functioneren van het openbaar bestuur, beschermt de autonomie (beleidsvrijheid) van gemeenten en bewaakt dat gemeenten hun taken goed uit kunnen voeren. BZK is samen met het ministerie van Financiën verantwoordelijk voor het (fondsbeheer van het) Gemeentefonds. Daarnaast heeft BZK de taak van coördinatie op de aanpak van mensen met onbegrepen en verward gedrag. BZK is als landelijke partij betrokken in de stuurgroep en klankbordgroep Zorg en Veiligheid.

De ministeries hebben geen hiërarchische positie ten opzichte van de ZVH-en en sturen niet op de uitvoering van de ZVH-en in de regio.

Gemeenten

Gemeenten hebben een bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Gemeenten hebben daarnaast een regierol in integraal veiligheidsbeleid. Ze zijn verantwoordelijk voor de integrale persoonsgerichte aanpak bij multiproblematiek en het organiseren van integrale samenwerking tussen partners. Gemeenten zijn inhoudelijk verantwoordelijk voor hun eigen inwoners en leveren een actieve bijdrage aan casuïstiek.

Gemeenten hebben sinds 2013 de verantwoordelijkheid voor de regie en coördinatie van de regionale samenwerking in de ZVH-en. In de brief (verstuurd in 2012) van het toenmalige ministerie van Veiligheid

en Justitie waarin is beschreven dat deze verantwoordelijkheid naar gemeenten gaat, wordt de versterking van de regierol van gemeenten op het terrein van veiligheid ook expliciet benoemd.

Binnen de netwerkwerksamenwerking in de regio treedt de grootste gemeente (meestal de centrumgemeente) op als zetelgemeente (gemeente van vestiging). Deze gemeente verzorgt het financieel beheer en de organisatorische inbedding van het bureau van het ZVH. Deze gemeente fungeert als opdrachtgever van het ondersteunend bureau, beheert de middelen en verzorgt het werkgeverschap voor medewerkers van het ondersteund bureau in de betreffende regio. Vaak is deze gemeente ook de voorzitter van de regionale stuurgroep van het ZVH. De zetelgemeente is niet hiërarchisch sturend naar partners in het netwerk.
Ook zijn zetelgemeenten medeverantwoordelijk voor het zorgvuldig organiseren van gegevensdeling en hebben een verantwoordelijkheid in de monitoring en evaluatie van de netwerksamenwerking. Dit gebeurt vaak via jaarplannen en jaarverslagen van het ZVH of regionale evaluaties.

Tot slot zijn gemeenten verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling op lokaal niveau. Ze zorgen voor de beleidsmatige verankering van het ZVH binnen lokale beleid (veiligheid en sociaal domein) en zorgen voor de samenhang met andere regionale structuren zoals het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC).

In de praktijk is de invulling van de regierol van gemeenten soms diffuus. Ze hebben namelijk geen hiërarchische sturingsrol naar de partners in het samenwerkingsverband. Het ZVH betreft een netwerksamenwerking maar gemeenten zijn vanuit hun rol verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. De effectiviteit van de samenwerking is sterk afhankelijk van samenwerking, vertrouwen en bestuurlijk leiderschap.

De verantwoordelijkheid(sverdeling) voor de financiering van de ZVH-en is ook niet geheel duidelijk. Het Rijk draagt bij aan de ZVH-en via het Gemeentefonds (zie paragraaf 3.5 voor de huidige situatie ten aanzien van deze bijdrage(n)). Gemeenten dragen bij aan de financiering van ZVH-en via de daarvoor bestemde middelen uit het Gemeentefonds en via eigen bijdragen van deelnemende gemeenten in de regio. In de praktijk is het zo dat de bureaus van de ZVH-en zelf jaarlijks aan de lat staan voor het binnenhalen van voldoende middelen voor een dekkende begroting. Gemeenten voelen zich over het algemeen financieel verantwoordelijk voor de ZVH-en. Het feit dat er sinds 2013 sprake is van financiering van de basisinfrastructuur van de ZVH-en door het ministerie van JenV duidt erop dat de financiële verantwoordelijkheid voor de basisinfrastructuur bij het Rijk ligt. Op het moment dat de basisfinanciering vanuit het Rijk echter niet toereikend is, komt de financiële druk de facto bij de gemeenten te liggen.

VNG
Via de VNG zijn gemeenten landelijk vertegenwoordigd. De VNG behartigt de belangen van gemeenten richting het Rijk en andere landelijke partners en organiseert commitment bij gemeenten om gezamenlijk afspraken van het Rijk uit te voeren. De VNG vervult ten opzichte van de ZVH-en en betrokken gemeenten een verbindende rol tussen het landelijk en lokaal niveau. Zij vormen daarmee een belangrijke brugfunctie tussen landelijke beleidsvorming en regionale uitvoeringspraktijk.

Overige netwerkpartners uit het veiligheids-, zorg en sociaal domein
Organisaties zoals de politie, het Openbaar Ministerie, de Reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, het Landelijk Netwerk Veilig Thuis, Valente, de GGD, de Nederlandse ggz, Aedes en Jeugdzorg Nederland zijn in de landelijke stuurgroep actief. Zij leveren vanuit landelijk perspectief inhoudelijke input bij onderwerpen op het snijvlak van zorg en straf. Ze vervullen een verbindende rol tussen de lokale en regionale praktijk en de landelijke trends die zij hieruit destilleren. Ze brengen ieder vanuit hun perspectief ervaring, expertise en inhoudelijke kennis in. In de stuurgroep vertegenwoordigen

zij hun achterban en behartigen zij hun belangen richting andere samenwerkingspartners. Ze zorgen voor commitment om de afspraken uit de stuurgroep uit te voeren op regionaal en lokaal niveau.

2.5 De (basis)financiering van de Zorg- en Veiligheidshuizen

We beschrijven via welke landelijke en lokale financieringsstromen de basistaken van de ZVH-en in de huidige situatie worden bekostigd.

2.5.1 Huidige financiering van de basistaken van Zorg- en Veiligheidshuizen (regionaal)

Ieder ZVH ontvangt financiering vanuit het gemeentefonds (via de zogenoemde centrumgemeenten) in de vorm van een decentralisatie uitkering (DU). De bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de gemeenten (decentrale verantwoordelijkheid). De financiering van de basistaken van de ZVH-en betreft twee onderdelen en financieringsstromen, die op verschillende momenten zijn geïntroduceerd:

a. Basisinfrastructuur. Voor de financiering van de basisinfrastructuur is vanaf 2013 in totaal een bedrag van € 7,7 miljoen per jaar beschikbaar. In de brief[6] waarin deze bijdrage is toegezegd wordt het doel van deze middelen als volgt beschreven: “De middelen zijn bedoeld als bijdrage aan de gemeenschappelijke kosten en basisfaciliteiten die nodig zijn voor een goede ketensamenwerking in het Veiligheidshuis.” Deze financiering is structureel; er geldt geen einddatum. De verdeling vindt plaats via de budget-verdeelsystematiek van de politie over de 25 zetelgemeenten van de veiligheidsregio’s. Deze financiering voor de basisinfrastructuur vanuit het ministerie van JenV is historisch gegroeid vanuit de oorsprong als ‘veiligheidshuis’ onder regie en verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.
b. POK-middelen. Dit zijn structurele extra financiële middelen (€ 150 miljoen per jaar) die het Rijk sinds 2021 beschikbaar stelt aan gemeenten. Het doel is om de dienstverlening te verbeteren en kwetsbare inwoners beter te ondersteunen, om zo situaties zoals het toeslagenschandaal in de toekomst te voorkomen. Onderdeel van deze financiering is de aanpak van personen met verward en/of onbegrepen gedrag (inclusief procesregie op levensloopaanpak)[7] op basis waarvan jaarlijks in totaal € 10 miljoen aan POK-middelen beschikbaar zijn voor de ZVH-en. De POK middelen zijn in 2021 aan het gemeentefonds toegevoegd. De middelen zijn bestemd voor de versterking van de coördinatiefunctie van het ZVH en het voeren van procesregie op de doelgroep. Deze middelen zijn meerjarig vastgezet en lopen in ieder geval tot en met eind 2027. Het is onduidelijk of de ZVH-en structureel (dus ook vanaf 2028) op deze middelen kunnen rekenen. De VNG en het Rijk hebben afgesproken vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan over de financiering voor de periode na 2027. Over de evaluatie van de POK-middelen vindt op dit moment een onderzoek plaats.

Een uitsplitsing welke financieringsbron een ZVH inzet voor welke taken, valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

2.5.2 Huidige financiering voor landelijke taken

Er zijn twee componenten in de meerjarige financiering voor landelijke taken:

a. Informatievoorziening. Voor de financiering van de (keten)informatievoorziening is een bedrag van bijna € 0,5 miljoen (om precies te zijn: € 494.000) per jaar beschikbaar voor de financiering van strategisch en tactisch informatie-adviseur, intern IT-beheer, beheerkosten ketenberichten,

[6] “Wijziging in de verdeling van de financiering van Veiligheidshuizen” d.d. 2 augustus 2012.

[7] De middelen worden breder ingezet voor de aanpak van personen met verward en/of onbegrepen gedrag en niet alleen voor de Levensloopaanpak.

informatievoorziening-security en financiële ondersteuning. Dit betreft structureel beschikbare middelen, die iedere drie jaar worden herijkt in het kader van de 'financiering ketensystemen jeugd'. Voor het huidige jaarlijkse bedrag tot en met eind 2028 heeft een uitname uit het Gemeentefonds plaatsgevonden en wordt door JenV (als kassier) aan de ZVH-en verstrekt. De gemeenten betalen derhalve deze structurele middelen.

b. Landelijk Bureau van de Nederlandse Zorg- en Veiligheidshuizen. De financiering van het landelijk bureau van de ZVH-en verloopt via de gemeente Utrecht als beheerorganisatie. Utrecht ontvangt een decentralisatie uitkering voor de inrichting en operationele kosten van een landelijke organisatie waaronder het Landelijk Coördinatiepunt Beveiligde Bedden (LCBB) en het coördinatiepunt Levensloopaanpak. Dit betreft een totaalbedrag van € 5.016.000 over de looptijd van vier jaar (2026 tot en met 2029), waarvan € 4.544.000 naar de beheerorganisatie van de gemeente Utrecht gaat en 472.000 is gestort in het btw-compensatiefonds. Jaarlijks betreft dit een bijdrage van ruim 1,1 miljoen (om precies te zijn: € 1,136 miljoen) ten behoeve van het landelijk bureau. De ministeries van JenV en VWS betalen hiervan ieder de helft.

Tabel 1 geeft een samenvatting van de (hiervoor beschreven) onderdelen van de huidige basisfinanciering.

Onderdeel	Financiering	Tot en met	Bedrag	Wie betaalt
Basisinfrastructuur Veiligheidshuizen	DU naar zetel-gemeenten (vanaf 2013)	Structureel	€ 7,7 miljoen	JenV
POK-gelden	DU naar zetel-gemeenten (vanaf 2021)	t/m 2027	€ 10 miljoen	Rijksbreed (MinFin via BZK)
Informatievoorziening	Subsidie JenV (na uitname Gemeentefonds)	Structureel	€ 0,5 miljoen	Gemeenten
Landelijk bureau (inclusief LCBB en LLA)	DU naar gemeente Utrecht (vanaf 2026)	t/m 2029	€ 1,1 miljoen	JenV (50%) en VWS (50%)
Totaal per jaar			**€ 19,3 miljoen**	

Tabel 1. Overzicht onderdelen van de meerjarige financiering

Het bedrag voor de basisinfrastructuur is in de loop van de jaren door de Rijksoverheid geïndexeerd. De indexatie bovenop het basisbedrag wordt via indexatie van de algemene uitkering aan alle gemeenten uitgekeerd. Hiervoor wordt dus wel betaald door het ministerie van JenV (via het accres op de algemene uitkering aan alle gemeenten), maar komt (vaak) niet bij de ZVH-en terecht. Gemeenten bestemmen dit deel van het accres meestal niet voor de ZVH-en. Dit geldt ook voor het deel van het accres dat voortkomt uit de indexering van de POK-middelen.

2.5.3 Financiering afkomstig vanuit verschillende bronnen

De financiering van gemeenten ten behoeve van de ZVH-en is een mix van bijdragen vanuit het Rijk voor de basisfinanciering, de POK-middelen, een bijdrage vanuit gemeenten en subsidies.

a. De financiering van het Rijk voor de basisinfrastructuur. In de brief van 2012 van het ministerie van JenV over dit bedrag staat benoemd dat deze middelen bedoeld zijn als een bijdrage in de gemeenschappelijke kosten en basisfaciliteiten die nodig zijn voor een goede samenwerking in het ZVH. Als voorbeeld worden de kosten voor een manager en ondersteunend personeel, ICT, voorzieningen en vergaderplekken benoemd. Deze financiering is structureel (er geldt geen einddatum). Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd maar vaak komt deze indexering niet bij de ZVH-en terecht. Een verdere toelichting hierop volgt in paragraaf 2.5.4.

b. De POK-middelen. Dit betreffen ook structurele financiële middelen tot en met in ieder geval 2027. Het is nog niet duidelijk of ZVH-en ook na 2028 op deze middelen kunnen rekenen.

c. Uit een inventarisatie van het Landelijk Bureau, aangevuld met gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd met medewerkers van enkele gemeenten en enkele managers van Zorg- en Veiligheidshuizen, blijkt dat gemeenten een substantiële bijdrage leveren aan de financiering van de regionale Zorg- en Veiligheidshuizen. Deze gemeentelijke bijdrage heeft in veel gevallen niet alleen betrekking op de basisfunctie van het Zorg- en Veiligheidshuis, maar ook op aanvullende werkzaamheden (plustaken) die de bureaus uitvoeren ten behoeve van gemeenten.
   Uit zowel de inventarisatie als de gesprekken komt tevens naar voren dat de wijze waarop gemeenten bijdragen aan de financiering per regio en per gemeente verschilt. Hoewel het uitgangspunt van het ministerie van JenV, de VNG en de overige ketenpartners is dat alle gemeenten financieel bijdragen aan het Zorg- en Veiligheidshuis in hun regio, is de invulling hiervan in de praktijk niet overal gelijk.
d. De ZVH-en maken daarnaast gebruik van een scala aan verschillende subsidies, zoals subsidies vanuit het programma Grip op Onbegrip van ZonMw.

Samenwerkingspartners dragen niet financieel bij aan de basisfinanciering van ZVH-en. Zij leveren hun bijdrage via personele inzet (in natura). Het ministerie van JenV beschrijft in de brief van 2012 waarin de wijziging van financiering en rol naar gemeenten wordt aangekondigd, het uitgangspunt dat de JenV-partners (Politie, Openbaar Ministerie, reclassering, Dienst Justitiële Instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming) in de (toen nog) Veiligheidshuizen aanwezig zijn en hun bijdrage leveren door inzet van personeel. De samenwerkingspartners nemen deel aan de regionale stuurgroep en hebben zodoende een stem in het besluit dat een stuurgroep neemt over de verdeling van middelen binnen de regio.

2.5.4 De toedeling van de uitkeringen aan de ZVH-en voor de basisfinanciering en de POK-middelen

De middelen worden volgens de maatstaf van het Politie-BVS (budget-verdeelsysteem) over de veiligheidsregio's verdeeld. Het is vervolgens aan de zetelgemeenten om de middelen door te geleiden naar de ZVH-en in hun regio. Vanuit de decentralisatie uitkering (DU) zijn de zetelgemeenten verplicht om de middelen aan de ZVH-en in hun regio ter beschikking te stellen. De Politie-BVS kijkt naar de objectief vastgestelde werklast van politiesterkte. Per cluster is gekeken naar waar de meeste inzet nodig is, waarbij de werklast vertaald is naar een verdeelmodel met objectieve omgevingskenmerken (zoals onder andere naar bevolkingssamenstelling, aantal bijstandsontvangers en sociaaleconomische kenmerken). Elk cluster weegt mee naar rato van zijn omvang in de totale formatie. Deze is door de jaren heen herzien op de criteria en op dit moment weer in discussie in het kader van de recente herijking van het verdeelmodel.

De bedragen voor de ZVH-en zijn door de Rijksoverheid geïndexeerd. Op basis van de interviews die we hebben gehouden komt naar voren dat de indexatie boven op het basisbedrag vaak niet bij het ZVH terecht komt[8]. Dit komt doordat de indexering via het accres bij alle gemeenten terechtkomt en niet alleen bij de centrumgemeenten. Het accres is de toe- of afname van het gemeentefonds inclusief een component voor loon- en prijsstijgingen. Voor het berekenen van het accres dat naar alle gemeenten gaat worden het bedrag van de algemene uitkering en de decentralisatie-uitkeringen bij elkaar opgeteld. Het accres mag een gemeenteraad naar eigen inzicht besteden, de bijdrage van de DU wordt wel doorgeleid naar het ZVH. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om bij het opstellen van de begroting de afspraak te maken met de zetelgemeente dat in de begroting de indexering van de rijksbijdrage wordt opgenomen. Wanneer de indexering niet wordt doorgeleid naar ZVH-en, heeft het ZVH te maken met de situatie waarin ze hun stijgende kosten minder goed gedekt krijgen. Ter illustratie: de toename in cao-lonen van de overheid is meer dan 30% sinds 2012.

[8] We hebben in dit verkennend onderzoek geen inventarisatie kunnen uitvoeren onder alle ZVH-en om te achterhalen in welke mate de indexering bij het ZVH terecht komt.

3 Ervaringen met de huidige situatie

In het vorige hoofdstuk beschreven we een feitelijke weergave van de huidige situatie ten aanzien van de taken, governance en financiering van de ZVH-en. Tijdens het onderzoek spraken we met managers van enkele ZVH-en, vertegenwoordigers namens gemeenten en ministeries en verzamelden we ervaringen bij de netwerkpartners van de ZVH-en. In dit hoofdstuk geven we een samenvatting van hun ervaringen met de huidige situatie.

3.1 Waardering voor de ZVH-en en verschillen zijn zowel logisch als een aandachtspunt

Alle respondenten spraken in dit onderzoek hun grote **waardering uit voor de ZVH-en** en benadrukken dat de ZVH-en van grote toegevoegde waarde zijn en zelfs onmisbaar zijn geworden ("*here to stay*"). De plek waar netwerkpartners vanuit gemeenten, zorg en veiligheid integraal en domeinoverstijgend samenwerken aan complexe casuïstiek is zeer waardevol. De verbindende rol die het ondersteund bureau van de ZVH-en hierin speelt is cruciaal.

De basisfuncties die (het ondersteunend bureau van) het ZVH vervult (procesregie bij complexe casuïstiek, kennisknooppunt en vraagbaak, radar voor trends en ontwikkelingen en netwerkregie op het brede netwerk voor Zorg en Veiligheid) worden herkend door respondenten. Voor landelijke stakeholders (zoals DJI, Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie en reclassering) is het **onderscheid tussen basis- en plustaken van ZVH-en niet altijd helder**. Als gevolg daarvan zijn er soms verwachtingen richting alle ZVH-en, terwijl de betreffende taak alleen door sommige ZVH-en als plustaak wordt uitgevoerd.

Ook merken we dat vanuit diverse beleidsdirecties van het ministerie van JenV (inclusief de NCTv) wensen zijn om de ZVH-en te betrekken bij specifieke taken of aanpakken, die: (1) nu niet tot het basis takenpakket van de ZVH-en behoren; (2) (vanuit hun perspectief) idealiter door alle ZVH-en worden uitgevoerd: of (3) een intensivering betreffen van onderdelen binnen de basistaken.

De ontwikkeling van **het landelijk kader** is een ontwikkeling die veel respondenten toejuichen. Een gezamenlijke visie en prioritering wordt als waardevol ervaren. Partners zien dat de implementatie hiervan - net als de implementatie van de WGS - ook om extra capaciteit en tijd van de ZVH-en vraagt. De beoogde winst van het implementeren van het landelijk kader zit naar mening van de direct betrokkenen bij een ZVH vooral in meer kwalitatieve aspecten van het werk, en zal niet per se leiden tot vermindering van kosten.

Een aantal stakeholders geeft aan dat door de aanwezigheid van 31 ZVH-en, er diversiteit tussen regio's is. Voorbeelden die ze geven zijn het hanteren van verschillende (zaak)systemen of verschillende keuzes die worden gemaakt bij de implementatie van de WGS. De landelijke opererende organisaties (veelal de veiligheidspartners) spreken de wens tot **meer harmonisatie** uit. Dit kan wat hen betreft in ieder geval op het hanteren van dezelfde definities, uniformering in basis werkprocessen en bijbehorende ICT-ondersteuning en het signaleren van trends en ontwikkelingen op domeinoverstijgende zorg- en veiligheidsproblematiek. De geharmoniseerde werkwijze zoals de levensloopaanpak werkt heel goed, geven respondenten aan.
DJI uit de wens dat de coördinatie van de nazorg van alle volwassen ex-gedetineerden/justitiabelen weer (net als bij de start van de ZVH-en in 2013) bij de regionale ZVH-en wordt belegd.

De partners zien dat volledige harmonisatie niet wenselijk en haalbaar is, vanwege verschillen tussen ZVH-en in schaal en zwaarte van de problematiek. Ze benadrukken dat er **ruimte moet blijven voor regionale accenten**. Onderwerpen die zich lenen voor regionale invulling zijn bijvoorbeeld het kunnen acteren op regionaal spelende problematiek en hanteren van bijbehorende instroomcriteria om procesregie op te voeren. Ook het signaleren van regionale trends en ontwikkelingen op domeinoverstijgende zorg- en veiligheidsproblematiek blijft een belangrijke taak.

Een aantal respondenten benoemde in de interviews de **schaalgrootte van de ZVH-en**. De meningen hierover verschillen. Een aantal stakeholders vindt de huidige schaalgrootte prettig. Andere respondenten geven de voorkeur aan 10 regio's (gelijk met bijvoorbeeld de politie regio's) of geven de voorkeur aan 25 ZVH-en, die gelijk getrokken worden met de indeling van de GGD'en.

3.2 Onduidelijkheden in taken en rollen van partners in de landelijke governance

Respondenten geven aan dat op **regionaal niveau de governancestructuur** met een regionale stuurgroep, die wordt voorbereid door een partneroverleg, **duidelijk is en de praktijk goed functioneert**. In deze gremia zijn alle betrokken partners uit het zorg- en veiligheidsdomein en gemeenten vertegenwoordigd. Op inhoud en doelen wordt in de regio gestuurd, mede vanuit de regierol die gemeenten hebben rondom de ZVH-en. In de regionale stuurgroep wordt ook besloten welke plustaken (en voor welke gemeenten) het ZVH uitvoert. Het is voor respondenten duidelijk dat de stuurgroep - onder regie en voorzitterschap van gemeente - de opdrachtgever van het bureau van het ZVH is.

Op landelijk niveau is een vergelijkbare structuur met de landelijke stuurgroep Zorg en Veiligheid en de landelijke klankbordgroep ingericht. De landelijke stuurgroep Zorg en Veiligheid is een belangrijk onderdeel van de governance, ondanks het feit dat deze landelijke stuurgroep geen mandaat heeft en daarmee geen mogelijkheden heeft om te sturen. Respondenten geven in de interviews aan dat er **meer potentie zit in de rol van de landelijke stuurgroep**. Landelijke trends en ontwikkelingen kunnen nog beter geagendeerd worden op deze stuurgroep. De stuurgroep kan meer signalerend en bevorderend optreden om bepaalde onderwerpen bijvoorbeeld in de spotlights te zetten richting de politiek of eigen organisaties. Partijen ervaren de landelijke stuurgroep momenteel als weinig zichtbaar en het ontbreekt naar mening van de respondenten aan een duidelijke landelijke lobby- of coördinatiestrategie.
Ook horen we terug dat de stuurgroep een brede agenda en grote samenstelling van partners kent, maar dat tegelijkertijd nog niet alle relevante partners zijn vertegenwoordigd. Zo wordt Zorgverzekeraars Nederland gemist als partij in de stuurgroep. Aanvullend daarop ervaren partijen onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de partners die deelnemen. Tot slot komt uit een interview naar voren dat de doorwerking van de landelijke stuurgroep naar de regio's beperkt is.

Zoals we in hoofdstuk 2 beschreven, zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken partijen niet expliciet uitgewerkt per partij. In interviews geven respondenten aan dat zij het **ministerie van JenV in de praktijk als meest zichtbare partij ervaren**. Zo benoemen zij dat JenV in vergelijking met andere ministeries vaker een richtinggevende en kaderstellende rol pakt. Ondanks dat het ministerie van VWS inhoudelijk zeer relevant is, ervaren respondenten dit ministerie richting de ZVH-en bestuurlijk als minder zichtbaar. Dit hangt volgens respondenten samen met de ontstaansgeschiedenis van ZVH-en, waarbij het ministerie van JenV van oorsprong veel langer betrokken is.
Ten aanzien van de toekomstige governance, spreken respondenten de hoop uit dat de **ministeries van JenV, VWS en BZK samen met de VNG een duidelijke positie** krijgen in de vernieuwde governance. Zij kunnen immers samen de randvoorwaarden creëren die nodig zijn voor het goed laten functioneren van het systeem van ZVH-en.

Voor de toekomstige governance geven respondenten daarnaast mee dat de balans tussen landelijke kaders en regionaal uitvoeringsmandaat belangrijk is. Het spanningsveld om in de regio een wendbare netwerkorganisatie te blijven ondanks de benodigde investeringen in 'staf' (en daarmee het risico meer te 'institutionaliseren') wordt diverse keren benoemd.

Tot slot werd in een enkel interview de vraag gesteld of het wenselijk is om de rol, taken en bevoegdheden van ZVH-en **juridisch beter te verankeren**.

3.3 Structurele en voorspelbare financiering ontbreekt

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is er de afgelopen jaren sprake van uitbreiding en verzwaring van het takenpakket van de ZVH. Alle respondenten zien deze ontwikkeling en geven aan ondanks de toename in inhoudelijke opgaven en complexiteit, **de financiële basis achterblijft**. De structurele rijksbijdrage aan de centrumgemeenten voor de ZVH-en is namelijk sinds 2012- los van de indexering - niet verhoogd. De indexering die is toegepast vanuit het Rijk is via het accres (behorend bij de algemene uitkering vanuit het gemeentefonds) terechtgekomen bij alle gemeenten maar in de meeste gevallen niet doorgeleid naar ZVH-en. Dit betekent dat ZVH-en de stijgende kosten waarmee ze te maken hebben, minder goed gedekt krijgen.

In de huidige situatie **ontbreekt het aan structurele- en voorspelbare financiering**. De bekostiging bestaat grotendeels uit een versnipperd geheel van verschillende geldstromen ('spaghettifinanciering'). Een deel van de beschikbare middelen is daarnaast incidenteel van aard, bijvoorbeeld omdat het subsidies of tijdelijke middelen betreft. Hierdoor is er weinig ruimte om duurzaam personeel, expertise en infrastructuur in de ZVH-en op te bouwen. De incidentele middelen (bijvoorbeeld in de vorm van subsidies) maken het mogelijk om tijdelijk kennis en ervaring te ontwikkelen, maar die gaan vaak weer verloren zodra de financiering stopt. Dit leidt tot onzekerheid en kwetsbaarheid van de ZVH-en.

Om voldoende financiering te organiseren, zijn veel managers van de ZVH-en bezig om extra financiering te regelen door met partners in de regio en gemeenten hierover af te stemmen. We horen in de interviews terug dat er **tussen gemeenten verschillen zijn ten aanzien van het financieel commitment**.

In de interviews benoemden respondenten de **afkomst van de huidige financiële middelen**. De huidige landelijke, meerjarige financiering komt grotendeels van het ministerie van JenV en vanuit Rijksbrede POK-gelden (van het ministerie van Financiën naar het ministerie van BZK). De directe bijdrage van het ministerie van VWS betreft de helft van de financiering van het landelijk bureau van de N-ZVH (via het Gemeentefonds aan de gemeente Utrecht). Omdat het zorgelement in de ZVH-casuïstiek steeds belangrijker wordt (zie de beschreven ontwikkelingen in hoofdstuk 2), geeft een aantal respondenten aan dat er ook een inhoudelijke reden is dat VWS een meer evenredige bijdrage zou moeten leveren aan de financiering.

Tot slot is in de interviews door enkele respondenten **de verdeling van de financiële middelen over de ZVH-en** benoemd. Parallel aan de discussie over een duurzame financiering voor de ZVH-en vindt een discussie plaats over de verdeelsleutel. De vraag is of deze nog wel passend is. Hoe om te gaan met verschillen tussen regio's, caseload en de zwaarte van de problematiek? De verdeling van middelen sluit niet altijd goed aan de op daadwerkelijke belasting van ZVH-en. Vaste kosten zijn voor kleinere ZVH-en moeilijker te dragen dan voor grotere ZVH-en. Een deel van de kosten van ZVH-en is niet of minder schaalbaar. Functies zoals de netwerkmanager, privacy officer, adviseur Zorg & Veiligheid zijn in elk ZVH nodig, ongeacht de grootte. Een ander deel kan meebewegen met het werkaanbod, zoals een procesregisseur.

4 Governance in de toekomst

In dit hoofdstuk kijken we vooruit naar hoe de governance van de Zorg- en Veiligheidshuizen in de toekomst verhelderd en versterkt kan worden.

4.1 Varianten voor de governance in de toekomst

In theorie is een aantal varianten mogelijk om de governance voor de ZVH-en toekomstbestendig en duurzaam in te richten.

a. Een **centraal stelsel met bestuurlijke verantwoordelijkheid en beleid op landelijk niveau en decentrale (regionale) uitvoering**. Dit betekent dat vanuit het Rijk kaders en doelstellingen worden bepaald en vanuit hiërarchie vanuit het Rijk wordt gestuurd. De uitvoering vindt vervolgens regionaal door de ZVH-en plaats. Deze optie draagt bij aan een uniforme landelijke werkwijze en processen, dataverkeer, et cetera. Maar heeft als groot nadeel dat er zeer beperkt tot geen ruimte is om aan te sluiten bij de regionale context.

b. Een **decentraal stelsel waarin op het niveau van (samenwerkende) gemeenten de bestuurlijke verantwoordelijkheid, het beleid en de uitvoering voor de ZVH-en decentraal worden belegd**. Ieder ZVH vult daarmee regionaal zelf de rol in, regelt zelf financiering, et cetera. Dit heeft als voordeel dat er optimaal aangesloten wordt bij de regionale context, daar waar de netwerksamenwerking vorm krijgt. In deze variant is geen sprake van harmonisering en is er het risico op grote verschillen tussen regio's. Dat is niet wenselijk vanuit efficiency en vanuit de landelijke partners die een uniforme werkwijze en harmonisering in werkwijzen tussen regio's nastreven, mede ten behoeve van een goede overdracht van casuïstiek tussen ZVH-en.

c. Het **naast elkaar bestaan van een landelijke governance met een decentraal stelsel zonder dat er sprake is van hiërarchie (co-governance).** Op landelijk niveau worden kaders bepaald (zoals wat zijn de basistaken) en randvoorwaarden ingericht, zodat de ZVH-en decentraal hier uitvoering aan kunnen geven. Decentraal wordt de regierol belegd (bij gemeenten) en op de inhoud en doelen gestuurd. Door de landelijke kaders is in deze variant sprake van een zekere mate van harmonisering en efficiencyvoordelen, waarbij door het decentrale karakter (autonomie in de regio) tegelijkertijd voldoende ruimte is voor de regionale context.

Tabel 2 vat de drie governance varianten samen. Welke variant de voorkeur heeft, is afhankelijk van het gewicht wat je toekent aan de verschillende variabelen (zoals mate van harmonisering, niveau van sturing en mogelijkheden om aan te sluiten bij de regionale context).

Variant	Centraal stelsel	Co-governance	Decentraal stelsel
Toelichting	Vanuit het Rijk worden kaders en doelstellingen bepaald en vanuit hiërarchie vanuit het Rijk wordt gestuurd. De uitvoering vindt regionaal door de ZVH-en plaats. Dit vraagt om een wettelijke grondslag voor de ZVH-en.	Op landelijk niveau worden kaders bepaald en randvoorwaarden ingericht, zodat de ZVH-en decentraal hier uitvoering aan kunnen geven. Decentraal wordt de regierol belegd (bij gemeenten) en op de inhoud en doelen gestuurd.	Ieder ZVH vult regionaal zelfstandig de rol in, regelt zelf financiering, beleid, et cetera.
Uniforme werkwijze	Volledig.	Deels. Regionale verschillen blijven bestaan.	Niet van toepassing. Risico op grote verschillen in servicelevel tussen regio's en nadelig voor landelijk opererende netwerkpartners.
Harmonisering	Volledig.	Grotendeels.	Maatwerk per regio.
Sturing	Landelijk.	Op landelijk niveaus kaders bepalen (*wat*), invulling (*hoe*) vindt regionaal plaats	Regionaal.
Aansluiting bij regionale context	Niet of zeer beperkt.	Voldoende ruimte om aan te sluiten.	Volledig.

Tabel 2. Varianten voor governance

4.2 Ons advies voor de toekomstige governance

De eerste variant - een centraal (gestuurd) stelsel - sluit naar onze mening in de praktijk niet goed aan bij de ZVH-en. ZVH-en zijn samenwerkingsverbanden van netwerkpartners die regionaal actief zijn en moeten inspelen op de regionale uitdagingen en problematiek. Een ZVH is geen uitvoeringsorganisatie die centraal aangestuurd kan worden, maar is een samenwerkingsverband van gemeenten, zorgpartners en veiligheidspartners. Het is niet voor niets dat de regie is overgegaan naar gemeenten (in plaats van het Openbaar Ministerie) en veiligheidshuizen 'zorg- en veiligheidshuizen' zijn geworden.

De variant van een volledig decentraal stelsel zonder systeemverantwoordelijkheid op centraal niveau, lijkt ons in de praktijk lastig uitvoerbaar. Vanuit landelijk niveau worden middelen beschikbaar gesteld voor de samenwerkingsverbanden die de ZVH zijn. Er moet zekerheid zijn over de landelijke dekking van functionerende ZVH-en. Binnen deze variant zijn nog wel keuzes te maken.

1. **Wettelijke basis of bestuurlijke afspraken**. De keuze is: (1) de ZVH-en in de wet te verankeren (zoals het geval is met de GGD-en en Veiligheidsregio's); of (2) te gaan werken op basis van bestuurlijke afspraken.
2. **Landelijke governance meer organiseren en rollen en verantwoordelijkheden verhelderen?** De keuze is om de huidige landelijke netwerksamenwerking en governance te laten zoals deze nu is of deze steviger te organiseren door meer coördinatie op landelijk niveau.
3. **Gelijkwaardigheid in de landelijke governance of regie/coördinatie bij één partij**. Als gekozen wordt voor het steviger organiseren van de landelijke netwerksamenwerking en governance, zijn er nog keuzes te maken in de rollen van de betrokken partijen, bijvoorbeeld wie voert regie op 'het zakelijke overleg' waarin de randvoorwaarden worden besproken, die nodig zijn voor het goed kunnen functioneren van het (decentrale) stelsel van de ZVH-en. Dat betekent onder andere het eerste aanspreekpunt zijn voor de ZVH-en en zorgen dat de samenwerking op landelijk niveau wordt geïnitieerd en onderhouden.

Ons advies ten aanzien van de wettelijke basis is om op korte termijn bestuurlijke afspraken te hanteren en nader met elkaar bepalen of wettelijke verankering nodig is en welke voordelen dit heeft. Een wettelijke basis voor de ZVH-en kan mogelijk meer continuïteit in de financiering brengen, omdat daarin de

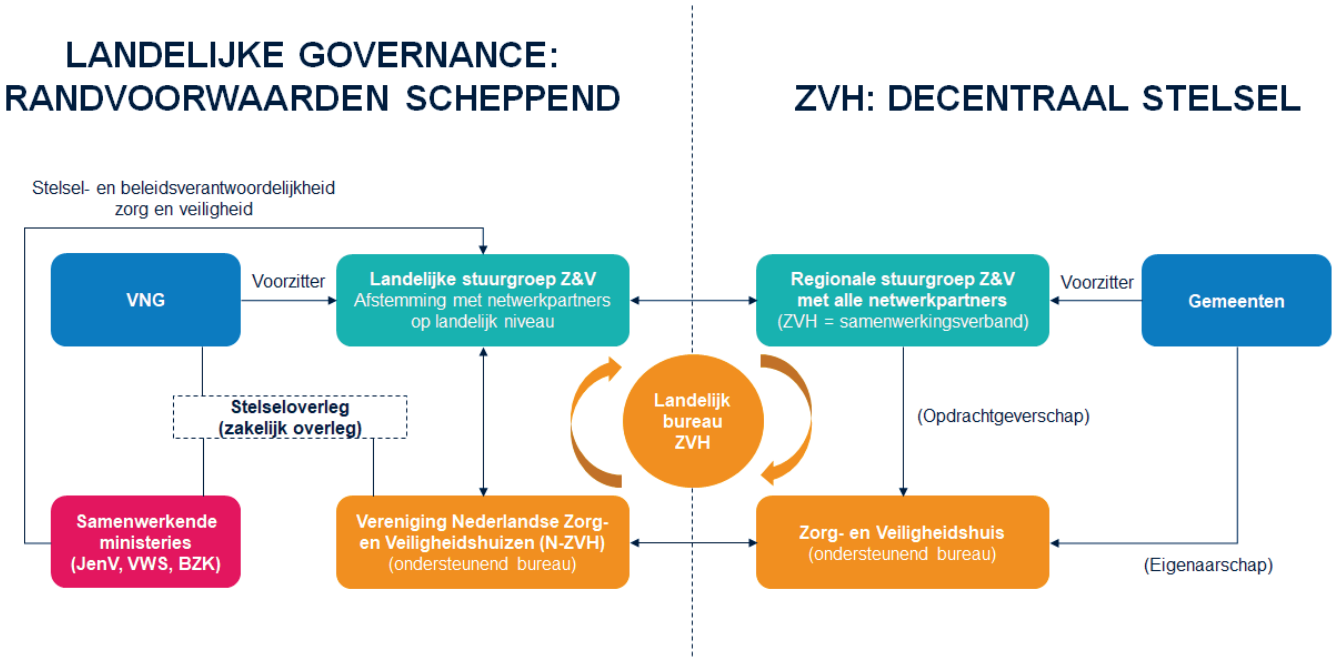
verplichting zit om te zorgen voor financiering passend bij de opgave en de ambities voor de ZVH-en, maar kan waarschijnlijk ook bereikt worden door een set van bestuurlijke afspraken.

Ons advies ten aanzien van de organisatie van de landelijke governance is om dit meer te organiseren. We zien anders een risico op verkokering, minder eigenaarschap bij bepaalde partijen, beperkte doorzettingskracht en daarmee te weinig steun voor wat er nodig is voor regionale netwerksamenwerking. En het is naar ons idee belangrijk de zakelijke kant beter te organiseren zodat de randvoorwaarden voor de ZVH-en structureel op orde komen. Bovendien is dit ook nodig om de gewenste harmonisering beter te laten slagen.

4.3 Concretisering van ons advies

We lichten in deze paragraaf meer concreet toe hoe we het naast elkaar bestaan van een landelijke governance met een decentraal stelsel zien, zonder dat er sprake is van hiërarchie (co-governance). De huidige governance biedt een goede en stevige basis hiervoor. Er is naar ons idee dan ook geen compleet nieuwe governance nodig. Wel zoeken we naar verheldering en versteviging van de landelijke governance. Hiermee introduceren we geen centrale sturing, maar een stevige, gezamenlijke sparringpartner voor de ZVH-en, zodat de ambities uit het landelijk kader ZVH-en (harmoniseren, doorontwikkelen, duurzame passende financiering en een stevige positionering) beter gerealiseerd kunnen worden. Zie figuur 1 voor een schematische weergave van deze variant voor de toekomstige governance.

Ons advies is om de huidige regionale structuur te behouden waarin de netwerkpartners samen het ZVH vormen en daarvoor bestuurlijk verantwoordelijk zijn. Respondenten geven in de interviews aan hier tevreden over te zijn. Gemeenten in de betreffende regio voeren regie op het ZVH. Daarin hebben zij de bestuurlijke verantwoordelijkheid. De zetelgemeente in de Veiligheidsregio (of in sommige gevallen de centrumgemeente) is voorzitter van de regionale stuurgroep Zorg en Veiligheid. Andere gemeenten zijn daarin vertegenwoordigd. Alle regiogemeenten zijn betrokken en worden in het stuurgroepoverleg vertegenwoordigd door een aantal gemeenten uit hun midden.



Figuur 2. Schematische weergave van de toekomstige governance

De regionale stuurgroep formuleert de opdracht aan het ondersteunend bureau van het ZVH binnen de inhoudelijke kaders die zijn vastgesteld in de landelijke stuurgroep Zorg & Veiligheid. Op regionaal niveau (in de regionale stuurgroep Zorg en Veiligheid) worden keuzes gemaakt over welke aanvullende (plus)taken bij het ZVH worden belegd. Tijdens dit onderzoek hoorden we verschillende opvattingen over de schaalgrootte waarop een ZVH georganiseerd moet zijn (10 of 25 regio's, of de huidige indeling van 31 ZVH-en behouden). Ons advies is om deze discussie te voeren in de regionale stuurgroep(en).
De zetelgemeente geleidt de basisfinanciering vanuit het Rijk door naar het ZVH. Alle gemeenten in de betreffende regio betalen mee aan de aanvullende (gemeentelijke) financiering van het ZVH. De gemeenten die betrokken zijn bij de plustaken, zijn opdrachtgever voor de uitvoering van deze plustaken en zorgen voor de financiering hiervan.

De huidige landelijke governance vraagt wel om verheldering van rollen. Ons advies is om de huidige governance met de volgende onderdelen te versterken:

a. **Rol van eigenaar en mede-opdrachtgever**. De ministeries van JenV, VWS, BZK en de VNG zijn op landelijk niveau eigenaar van de ZVH-en. Vanuit gedeeld eigenaarschap zijn ze samen verantwoordelijk voor het voortbestaan en de randvoorwaarden van de ZVH-en. (zie verder onderdeel b hieronder).
   Naast eigenaar bestaat ook de rol van opdrachtgever voor de ZVH-en. De opdrachtgever op regionaal niveau is verantwoordelijk voor de inhoudelijke opdracht van de ZVH-en. De opdrachtgever op landelijk niveau is verantwoordelijk voor het stellen van inhoudelijke kaders. De primaire opdrachtgever van het ZVH is de regionale stuurgroep Zorg en Veiligheid. De opdrachtgever op landelijk niveau is de landelijke stuurgroep Zorg en Veiligheid, waarin naast netwerkpartners ook de ministeries van JenV, VWS, BZK en de VNG vertegenwoordigd zijn. Dat betekent dus dat de ministeries van JenV, VWS, BZK en de VNG een dubbele rol ten aanzien van de ZVH-en vervullen: eigenaar en mede-opdrachtgever op landelijk niveau.
b. **Het expliciteren van de eigenaarsrol van de ministeries van BZK, JenV en VWS en de VNG (namens gemeenten)**. Zij hebben een gezamenlijke systeemverantwoordelijkheid richting de partners die samen de regionale ZVH-en vormen. Gezamenlijke systeemverantwoordelijkheid houdt in dat de ministeries er samen verantwoordelijk voor zijn dat het decentrale stelsel kan bestaan en goed kan functioneren. Ze moeten ervoor zorgen dat het kader waarbinnen ZVH-en opereren helder is en vooral dat de randvoorwaarden, waaronder de basisfinanciering, op orde zijn. Denk aan:
   i. Zorgen voor voldoende (bijdrage aan) de financiering van de ZVH-en (via de gemeenten);
   ii. Bewerkstelligen van continuïteit in het stelsel van ZVH-en;
   iii. Toezien op het functioneren van en gerealiseerde doelmatigheid en slagvaardigheid in het stelsel;
   iv. Zorgen voor betrokkenheid en inzet van de partners in de ZVH-en binnen 'hun domein' (zoals JenV zorgt voor de inzet van de strafrechtpartners en VWS voor de zorgpartners);
   v. Betrekken van beleidsdirecties die betrokken (moeten) zijn bij het werk van de ZVH-en;
   vi. Actief meedenken in de benodigde samenstelling van de landelijke stuurgroep Zorg & Veiligheid.

   We adviseren om een aantal keer per jaar een overleg te organiseren tussen deze ministeries om met elkaar te bespreken in hoeverre de randvoorwaarden zijn ingevuld voor de ZVH-en en welke acties eventueel nodig zijn. Een voorbeeld van een actie kan de afstemming met andere ministeries (zoals VRO of SZW) zijn.
c. We stellen de **introductie van een stelseloverleg tussen de ministeries van JenV, VWS en BZK, VNG en N-ZVH**-en voor. Dit overleg is bedoeld om 'de zakelijke kant' van het stelsel te bespreken. Dit betreft een overleg (aantal keer per jaar) om het functioneren van het stelsel en de daarvoor benodigde randvoorwaarden te volgen en te bespreken. De VNG vertegenwoordigt de gemeenten in dit overleg. Dit betekent dat 'de zakelijke kant', zoals de randvoorwaarden met betrekking tot financiering, het zorgen voor afspraken met de partners op regionaal niveau voor de

inzet die zij plegen in de netwerksamenwerking, et cetera, niet meer in de landelijke stuurgroep wordt besproken, maar in dit overleg. De ministeries blijven vanuit hun beleidsmatige verantwoordelijkheid en mede-opdrachtgever ook inhoudelijk betrokken in de stuurgroep.
Het stelseloverleg heeft 'gelijkwaardigheid tussen de partijen als vertrekpunt. Er zijn verschillende opties om dit stelseloverleg te organiseren en coördineren:

i. Er zou gewerkt kunnen worden met 'roulerend voorzitterschap' tussen de eigenaren. Daarmee wordt het gezamenlijke eigenaarschap gevoeld.
ii. Eén van de eigenaren is regisserend en coördinerend om partijen bij elkaar te roepen, het eerste aanspreekpunt te zijn voor de N-ZVH et cetera. Dit zou belegd kunnen worden bij de VNG (vanwege de regierol van de gemeenten en voorzitterschap van de landelijke stuurgroep), maar ook bij een van de ministeries. We vinden het minder logisch als de N-ZVH dit als 'opdrachtnemer' zou doen. Het overleg zou wel samen met de N-ZVH voorbereid kunnen worden.

b. **De landelijke stuurgroep Zorg en Veiligheid nog meer positioneren als gremium waar vanuit landelijke partners de inhoudelijke kaders worden gesteld voor de regionale stuurgroepen**. Dit komt tot uitdrukking in het landelijk kader en het uitvoeringsplan voor de ZVH-en. Ook het bespreken van uitbreiding van basistaken van de ZVH-en (zie paragraaf 3.3) zijn agendapunten voor de landelijke stuurgroep. Dit helpt in uniformering tussen ZVH-en. De kaders geven een minimale basis voor het 'wat' van de ZVH-en mee en bieden voldoende ruimte voor regionale invulling van het 'hoe'. Qua samenstelling van de stuurgroep is het wenselijk om de vertegenwoordiging van zorgkantoren en zorgverzekeraars (door ZN op landelijk niveau) te organiseren. Dit is in lijn met de gewenste ontwikkeling om hen ook te laten deelnemen aan de regionale stuurgroepen.
c. De **wisselwerking tussen de regio's en landelijke partners versterken**. Dit kan naast de landelijke stuurgroep ook door een periodiek overleg tussen het landelijke niveau en de regio structureel te organiseren in een ZVH-top.

4.4 Wijziging in of intensivering binnen de basistaken

Eerder in deze rapportage hebben we de basistaken beschreven van de ZVH-en. De WGS biedt daarvoor een duidelijk kader. Naast de basistaken, vult ieder ZVH een of meerdere plustaken uit.
Dit wordt regionaal bepaald. Voor de plustaak op de rol van een ZVH in de implementatie van de Wet Parta[9], geldt dat dit door het groot deel van de ZVH-en wordt uitgevoerd.

Het is belangrijk om het proces voor eventuele wijziging in of intensivering binnen de basistaken te beschrijven en vast te leggen. Ons voorstel is dat de eigenaar dit proces beschrijft en organiseert (vanuit het stelseloverleg). Wanneer er vanuit de landelijke klankbordgroep, stuurgroep, N-ZVH, stelselverantwoordelijken en/of andere gremia voorstellen zijn om de huidige basistaken uit te breiden of te intensiveren is ons voorstel om eerst een uitvoeringstoets te doen waarin wordt nagegaan wat de wenselijkheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid hiervan is, welke impact dit heeft op de ZVH-en en onder welke randvoorwaarden dit kan worden uitgevoerd. De regionale stuurgroepen en bureaus van de ZVH-en zijn belangrijke gesprekspartners in het proces van totstandkoming van de uitvoeringstoets. De regionale stuurgroep gaat over de (her)formulering van de opdracht aan het (bureau van het) ZVH.
In deze uitvoeringstoets wordt de landelijke stuurgroep betrokken om mede te beoordelen of de wijziging of intensivering past binnen het takenpakket van de ZVH-en (bijvoorbeeld door te toetsen of er sprake is van een hoog veiligheidsrisico of ernstige overlast).

[9] In de Wet Parta en het werkmodel staan gemeenten, politie en OM expliciet genoemd. Het ZVH niet, behoudens in de memorie van toelichting. Omdat het ZVH niet in de WGS is genoemd, is een rol in de implementatie van de Wet Parta een plustaak voor het ZVH.

Na beoordeling van de uitvoeringstoets in de landelijke stuurgroep, vindt besluitvorming over de voorgestelde wijziging plaats door de deelnemers aan het stelseloverleg. Wanneer tot wijziging wordt besloten, dan moet ook de financiering ervan georganiseerd worden. De verantwoordelijke beleidsdirectie zal ‘geld mee moeten brengen’ voor de financiering van de voorgestelde wijziging. Dit wordt toegevoegd aan de basisfinanciering van het Rijk aan gemeenten.

4.5 Herijking van financiering en periodieke evaluatie

Ons voorstel is om een periodieke herijking van financiering in te richten. De frequentie hiervoor is minimaal iedere 5 jaar en tussentijds bij grote wijzigingen in de taken van het ZVH en/of Landelijk Kader. Signalen uit de uitvoering, over bijvoorbeeld toename van taken en capaciteitsdruk, komen bij gemeenten en de regionale stuurgroepen terecht. Deze signalen worden vervolgens door het landelijk bureau gebundeld en ingebracht bij de contactpersoon of coördinator van het stelseloverleg. Ministeries besluiten vervolgens samen over benodigde aanpassing van kaders en middelen. Hiermee is geborgd dat de financiering structureel meebeweegt met de ontwikkeling van taken en verantwoordelijkheden van de ZVH-en.

Het is daarnaast verstandig om periodiek de omvang van de middelen te beoordelen in het licht van de taken die de ZVH-en uitvoeren. Doelmatige inzet van middelen is echter niet eenvoudig te beoordelen. Denk bijvoorbeeld aan mogelijke discussies over efficiëntere inzet van middelen als gevolg van landelijke harmonisering van processen. Omdat doelmatigheid lastig te beoordelen is, is ons voorstel om dit aspect eens in de vijf jaar te (laten) evalueren en op basis van die evaluatie de omvang van de financiering eventueel aan te passen.

5 Basisfinanciering in de toekomst

In dit hoofdstuk beschrijven we wat nodig is ten aanzien van de basisfinanciering van de ZVH-en in de toekomst en welke keuzes daarin te maken zijn.

5.1 Aanleiding voor aanpassingen in de basisfinanciering

In de interviews horen we van alle respondenten terug dat de omvang van de huidige financiering niet aansluit op de huidige praktijk. Zoals eerder beschreven bij de landelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de ZVH-en is de financiering afgelopen jaren niet meegegroeid met het takenpakket. Er heeft sinds 2013 geen serieuze herijking plaatsgevonden. Respondenten geven unaniem aan dat het budget herziening behoeft. Ook geldt dat de in het verleden vastgestelde decentralisatie uitkering (DU) weliswaar is geïndexeerd maar dat deze indexering niet bij alle ZVH-en terechtkomt.

De aanleiding voor dit onderzoek is dat een structurele en voorspelbare financiering ontbreekt. ZVH-en zijn in de praktijk sterk afhankelijk van de bereidheid van gemeenten om (meer) bij te dragen aan de ZVH-en. Respondenten benadrukken deze knelpunten in de interviews. Veel middelen zijn incidenteel (POK-middelen en ZonMw-subsidies), wat leidt tot onzekerheid en kwetsbaarheid. Expertise wordt tijdelijk opgebouwd en verdwijnt zodra de financiering stopt. Het duurzaam kunnen organiseren van basisfuncties, zoals de inzet van een privacy officer en een adviseur Zorg & Veiligheid zijn onvoldoende structureel geborgd binnen de ZVH-en.

5.2 Uitgangspunten voor de basisfinanciering in de toekomst

We formuleren vooraf de volgende uitgangspunten voor de basisfinanciering in de toekomst:

1. De basisfinanciering is erop gericht om continuïteit te bieden in de benodigde infrastructuur van de ZVH-en en daarmee een cruciale randvoorwaarde voor het voortbestaan en functioneren van het stelsel. De basisfinanciering is een-op-een gekoppeld aan de basistaken van de ZVH-en, met de WGS als wettelijke basis. Het is de verantwoordelijkheid van het Rijk als eigenaar van het stelsel van de ZVH-en om (gemeenten en) ZVH-en te faciliteren in de financiering van deze basistaken.
2. De systematiek die wordt gekozen voor de basisfinanciering moet zodanig toekomstbestendig zijn dat dit meer en meerjarige zekerheid geeft voor de ZVH-en dan in de huidige situatie. Dat betekent ook de toename van kosten als gevolg van loon- en prijsstijgingen op een toekomstbestendige manier verwerkt moet zijn in de financieringssystematiek.
3. De basisfinanciering wordt idealiter gebundeld en zoveel als mogelijk in één financieringsstroom via (zetel)gemeenten naar de ZVH-en worden doorgeleid. Hierin wordt onderscheid gemaakt in de financiering voor ZVH-en in de regio en landelijk (N-ZVH en het landelijk bureau).
4. Om de basistaken uit te voeren is naast de (directe) inzet voor procesregie ook inzet nodig van een netwerkmanager, privacy officer en coördinerende functionaris gegevensbescherming, een adviseur Zorg & Veiligheid en bijkomende (materiële) kosten. Dit vormt samen de basisinfrastructuur van een ZVH.
5. De totale financiering van de ZVH-en zal ook in toekomst bestaan uit financiering vanuit het Rijk en vanuit gemeenten (bijvoorbeeld op basis van een aanvullende bijdrage per inwoner).

5.3 De minimaal benodigde inzet voor de uitvoering van de basistaken

Op basis van dit onderzoek is het niet mogelijk om *bottom up* te onderbouwen wat de minimaal benodigde inzet is voor de uitvoering van de basistaken van de ZVH-en. We kunnen wel vaststellen welke financieringsstromen er nu zijn en in hoeverre deze voldoende zijn om de basistaken uit te kunnen voeren. Ook hebben we eerdere claims en de onderbouwingen daarvan bestudeerd. Vervolgens hebben we een op logica en aannemelijkheid gebaseerde analyse gemaakt om te bepalen wat naar onze inschatting nodig is aan minimale inzet voor de uitvoering van de basistaken van de ZVH-en.

We hebben de verschillende componenten in de basisfinanciering geordend volgens het zogenaamde MoSCoW-model. Dit model is een veelgebruikte methode om prioriteiten aan te brengen bij het bepalen van de minimale en gewenste omvang van een budget. Door kosten in verschillende categorieën onder te brengen, ontstaat inzicht in welke onderdelen onmisbaar zijn voor een goed functionerende organisatie en welke onderdelen minder essentieel zijn. Het staat voor een indeling in vier categorieën: (1) Must have (essentiële kosten om een organisatie goed te laten functioneren); (2) Should have (belangrijk maar niet essentieel) en daarmee in de tijd te plannen; (3) Could have (wenselijke extra's maar geen randvoorwaarde voor het functioneren van een organisatie); en (4) Won't have (kosten behoren niet tot de basisfinanciering). Deze indeling helpt om transparant af te wegen welke kosten minimaal noodzakelijk zijn voor de basisfinanciering en welke kosten afhankelijk kunnen worden gemaakt van beschikbare middelen of aanvullende keuzes.

5.3.1 Must have: basisfinanciering voor de basisinfrastructuur (€ 11,6 miljoen per jaar)

De **eerste component** in de basisfinanciering is de bijdrage die vanaf 2013 door het ministerie van JenV via (een DU in) het Gemeentefonds aan de zetelgemeenten wordt betaald ten behoeve van de basisinfrastructuur van de ZVH-en. Zoals in 2012 in de brief van het ministerie van JenV is beschreven, zijn deze kosten bedoeld als een bijdrage in de gemeenschappelijke kosten en basisfaciliteiten die nodig zijn voor een goede netwerksamenwerking in een ZVH. Bijvoorbeeld de kosten voor de netwerkmanager en ondersteunend personeel, ICT, voorzieningen en vergaderplekken.

Aangezien de basistaken van de ZVH-en niet minder zijn geworden, maar juist zijn uitgebreid, is deze bijdrage (van € 7,7 miljoen per jaar) ook in de toekomst nodig als *'must have'* component in de basisfinanciering. Aangezien de lonen en prijzen zijn gestegen sinds 2013 moet ook de indexatie worden meegerekend om de basisinfrastructuur van ZVH-en te continueren. Inclusief indexatie richting loon- en prijspeil 2026 bedraagt deze 'must have' component in de basisfinanciering: **€ 11,6 miljoen per jaar**. Dit bedrag wordt op dit moment al door het ministerie van JenV betaald, maar moet in de toekomst daadwerkelijk bij alle ZVH-en terecht komen.

5.3.2 Must have: continuering van de POK-middelen (€ 12,6 miljoen per jaar, waarvan € 2,6 miljoen indexatie)

De **tweede component** in de basisfinanciering zijn de POK-middelen. De ZVH-en zetten deze middelen in voor de Levensloopaanpak en breder voor personen met verward of onbegrepen gedrag met gevaarsrisico. Dit is een substantieel deel van de complexe casuïstiek waar het ZVH mee te maken krijgt en valt volledig binnen de reikwijdte van de WGS. Voortzetting van deze middelen is volgens de ZVH-en noodzakelijk om de basistaken ten aanzien van deze doelgroep voort te kunnen zetten. Als dit niet het geval is, kan de Levensloopaanpak en de bredere aanpak door ZVH-en niet gecontinueerd worden.
Uit de evaluatie van (jaar 3 van) de POK-middelen blijkt ook deze middelen voor het beoogde doel worden ingezet. Wij beschouwen deze middelen dan ook als '*must have*' component in de basisfinanciering van de ZVH-en.

De POK-middelen voor de ZVH-en bedroeg € 10 miljoen per jaar. De POK middelen zijn in 2021 aan het gemeentefonds toegevoegd. Het gemeentefonds (inclusief decentralisatie-uitkeringen) wordt in zijn geheel elk jaar geïndexeerd door het Rijk. De middelen (en dus ook het accres) in het gemeentefonds zijn bestedings- en beleidsvrij. Als we consistent zijn, zouden ook deze middelen geïndexeerd moeten worden richting de Zorg en Veiligheidshuizen. Daarmee komt deze component op **€ 12,6 miljoen per jaar**, waarvan € 2,6 miljoen de indexatie betreft. Omdat we niet met volledige zekerheid kunnen vaststellen dat het hele bedrag inclusief indexatie noodzakelijk is, zou het gesprek tussen betrokken partijen gevoerd kunnen worden of de € 2,6 miljoen in de categorie '*should have*' (of in de categorie '*must* have) zou moeten vallen.

5.3.3 *Must have: structurele kosten voor de WGS (€ 3,1 miljoen per jaar)*

De **derde component** in de basisfinanciering zijn de structurele kosten die de WGS met zich meebrengt. In het onderzoek hebben meerdere respondenten aangegeven dat de verplichtingen die voortkomen uit de WGS substantieel tijd kosten en op dit moment deels ten koste gaan van de inzet op procesregie. Bovendien wordt op dit moment ook nog niet geheel aan de verplichtingen voldaan. Aan de andere kant is ook gevraagd kritisch te kijken naar de kosten voor de WGS vanuit de gedachte dat de WGS gegevensuitwisseling juist makkelijker zou moeten maken en dat een deel van de verplichtingen ook al voortvloeiden uit de AVG die vanaf 2018 geldt. We stellen echter vast dat de financiering voor de basisinfrastructuur sinds 2013 niet zijn herijkt, terwijl de verplichtingen vanuit de AVG wel degelijk meer inzet vroegen en onderdeel zouden moeten uitmaken van de basisfinanciering. Daarom valt deze component ook zeker in de categorie '*must have*'.

Deze component bedraagt naar onze inschatting **€ 3,1 miljoen per jaar**. Dit bedrag betreft een indicatie en is gebaseerd op een begroting die is gemaakt door een landelijk expert gegevensverwerking samen met een werkgroep, gericht aan de N-ZVH (zie bijlage D). Hierin is beschreven welke taken en verplichtingen voorvloeien uit de WGS die elk ZVH moet invullen. Dit betreft de volgende kosten per ZVH:

a. Een coördinerend FG. (€ 40.000 per ZVH);
b. Een contactpunt en AVG-advies, dat vraagt om gespecialiseerde kennis van wet- en regelgeving op het gebied van de AVG en WGS. (€ 65.000 per ZVH);
c. Training en opleiding om medewerkers van het bureau en de deelnemers die gegevens verwerken in het ZVH, periodiek te trainen. (€ 15.000 per ZVH);
d. Uitvoeren Privacy Audit en interne audits. De WGS stelt verplicht dat elk ZVH twee jaar na inwerkingtreding een onafhankelijke Privacy Audit uitvoert. En daarna elke 4 jaar. Om goed voorbereid te zijn op de verplichte onafhankelijke Privacy Audit is het wenselijk dat elk ZVH ook tussentijds een interne audit uitvoert. (€ 4.750 per ZVH).

De totale (gemiddelde) kosten per ZVH komen daarmee op (afgerond) € 125.000. Ervan uitgaande dat de taken behorend bij deze kostenposten voor de ZVH-en die samen in een veiligheidsregio opereren, gezamenlijk opgepakt kunnen worden, gaan we uit van totale kosten van 25 ZVH-en samen (25 x € 125.000 = € 3,1 miljoen). Dit wijkt in die zin af van de onderbouwing in bijlage D omdat wij rekenen met 25 veiligheidsregio's en niet met 31 ZVH-en. De 25 fte waarmee wij rekenen betreft gemiddeld 1 fte per regio. Als we de begroting zouden volgen zou het totaalbedrag € 3,9 miljoen per jaar zijn. Het verschil van de € 0,8 miljoen (om precies te zijn: 6 x € 125.000 = € 750.000) per jaar zou wat ons betreft in de categorie '*could have*' vallen.

5.3.4 *Must have: basisfinanciering voor de ZVH-en op landelijk niveau (ruim € 1,9 miljoen per jaar)*

We schatten in dat voor de ZVH-en op landelijk niveau minimaal de volgende basisfinanciering nodig is:

a. Structurele landelijke kosten voor de WGS. Dit betreft het beheer en doorontwikkeling van ontwikkelde of nog te ontwikkelen producten van de werkgroep Implementatie WGS-ZVH, kosten om de Rechtmatigheidsadviescommissie (RAC) als gremium te behouden, een netwerk van coördinerend FG's (cFG's) en FG's te behouden en een netwerk van Privacy Officers ZVH te verstevigen. De totale kosten hiervoor zijn **€ 237.500**. Zie bijlage D voor de onderbouwing.
b. Voortzetting van de structurele financiering van de informatievoorziening, die nu door gemeenten wordt betaald. Deze component bedraagt op dit moment **€ 0,5 miljoen per jaar** en wordt als onderdeel van de driejaarlijkse herijking van de 'ketensystemen jeugd' bijgesteld. Daarnaast is het belangrijk om ontwikkelkosten voor bijvoorbeeld nieuwe ketenberichten te reserveren. In de huidige situatie worden deze kosten betaald via individuele subsidies van het ministerie van JenV.
c. Voortzetting financiering van het landelijk bureau inclusief LCBB (€ 802.000) en landelijke coördinatie van de Levensloopaanpak (€ 333.200). Dit komt neer op **€ 1,135 miljoen per jaar**.

De basisfinanciering op landelijk niveau komt daarmee op **€ 1,9 miljoen**.

Deze bedragen zijn recent vastgesteld (in 2025 of 2026). Indexatie moet wel plaatsvinden naar de jaren vanaf 2027. Ook deze componenten in de basisfinanciering zijn structureel nodig ('*must have*'). Het landelijk bureau is nog maar kort actief, maar speelt een belangrijke rol als schakel en motor tussen de ZVH-en en de landelijke governance. Na een aantal jaar zou het functioneren van het landelijk bureau geëvalueerd moeten worden en de bijbehorende component in de basisfinanciering indien nodig herijkt kunnen worden.

5.3.5 Should have: inzet van adviseurs Zorg & Veiligheid (€ 3,0 miljoen per jaar)

In het Landelijk Kader en een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een motie is eerder aangegeven dat wordt ingezet op het vergroten en versterken van de kennis- en expertisefunctie in de regio op het gebied van zorg en veiligheid (met het ZVH als kennisknooppunt). Hiervoor is het nodig dat de capaciteit voor adviseurs zorg & veiligheid wordt uitgebreid en in elk ZVH actief is om de rol van het kennisknooppunt in de regio te versterken. Dit wordt gedaan door het organiseren van trainingen en kennissessies van en voor netwerkpartners in het ZVH, het verbreden van de bestaande stuurgroepen naar stuurgroepen zorg en veiligheid, et cetera.

In 2025 heeft de N-ZVH hiervoor bij het ministerie van JenV een claim ingediend. Hierin zitten de adviseurs Zorg en Veiligheid voor ieder ZVH en de inzet voor de ondersteuning van de regionale stuurgroep met een secretaris. Dit betreft een ambitie uit het landelijke kader en hierop moet verder geïnvesteerd worden. Deze beoogde inzet van en het schaalniveau waarop deze adviseurs Zorg en Veiligheid actief zijn, zijn niet vergelijkbaar met de regioadviseurs die (vanuit de ZonMw middelen voor de aanpak van personen met onbegrepen en verward gedrag) actief zijn vanuit het platform sociaal domein.

In de claim werd uitgegaan van de inzet van 1 fte per ZVH. Dit leidde tot een claim van € 3,7 miljoen per jaar voor 31 ZVH-en. Uitgaande van 1 fte per veiligheidsregio (zie ook de onderbouwing van de structurele kosten voor de WGS, gemiddeld 1 fte per regio) komt dit neer op **€ 3,0 miljoen per jaar**. Aangezien dit een ambitie in het Landelijk Kader (en een toezegging aan de Tweede Kamer), beschouwen we deze component in de categorie '*should have*'. Het verschil de inzet van gemiddeld 1 fte per ZVH of per veiligheidsregie plaatsen we in de categorie '*could have*'.

5.3.6 Totale basisfinanciering en verschil met de huidige landelijke financiering

In totaal komen we uit op de volgende bedragen per jaar per categorie in de MoSCoW-benadering (zie tabel 3).

Categorie	Bedragen per jaar (prijspeil 2026, jaarlijks te indexeren)	Opmerkingen
Must have	€ 26,6 - 29,2 miljoen	Gesprekspunt: valt de indexatie van € 2,6 miljoen voortkomend uit de POK-middelen in de categorie *'must have'* of *'should have'*?
Should have	€ 3,0 - € 5,6 miljoen	
Could have	€ 1,5 miljoen	
Won't have	Niet van toepassing	
Totaal	**€ 33,7 miljoen**	

Tabel 3. Overzicht basisfinanciering

In totaal komen we daarmee uit op een bedrag van **€ 33,7 miljoen per jaar** voor de uitvoering van de basistaken van de ZVH-en. Hiervan valt **€ 26,6 tot € 29,2 miljoen** in de categorie **'*must have*'**, **€ 3,0 tot € 5,6 miljoen** in de categorie **'*should have*'** en € 1,5 miljoen in de categorie '*could have*'.

De ZVH-en ontvangen op dit moment vanuit het Rijk € 19,3 miljoen per jaar. Het Rijk betaalt nu ook de indexering op de bijdrage aan de basisinfrastructuur (€ 3,9 miljoen bovenop de € 7,7 miljoen per jaar) en de indexering op de POK-middelen (€ 2,6 miljoen bovenop de € 10,0 miljoen) die niet bij de ZVH-en terecht komt. In totaal betaalt het Rijk dus € 25,8 miljoen. Voor het Rijk is het verschil dus maximaal € 7,9 miljoen ten opzichte van de huidige basisfinanciering vanuit het Rijk en de bijdrage van gemeenten aan de IV-organisatie. Zonder de categorie '*could have*' is dit verschil maximaal € 6,4 miljoen.

5.4 Mogelijke componenten in de basisfinanciering die (nog) zijn niet te kwantificeren

Er zijn twee componenten die we wel mee zouden willen nemen in de basisfinanciering, maar die (op dit moment) niet gekwantificeerd kunnen worden. Dit betreft ten eerste de toename van de (complexiteit van) casuïstiek in de ZVH-en en de financiering van intensivering binnen de basistaken van ZVH-en. Ten tweede betreft dit de wensen ten aanzien van het uit laten voeren van plustaken door alle ZVH-en.

Ten aanzien van de uitvoering van de procesregie is de constatering dat er sprake is van toename van de complexiteit in het vinden van passende maatwerkoplossingen door het ontbreken van de benodigde randvoorwaarden (zoals beschikbaarheid van passende woonruimte). Daardoor kost procesregie meer tijd per casus en dit betekent dat minder casussen kunnen worden opgepakt binnen dezelfde inzet voor procesregie. Dit effect doet zich zeker voor, maar laat zich niet eenvoudig kwantificeren.
In de casuïstiek in de ZVH-en is de volgende trend zichtbaar:

a. ZVH-en hanteren steeds zuiverder de criteria voor de instroom: focus op meldingen van netwerkpartners en niet hele lijsten van bijvoorbeeld ISD'ers die worden doorgenomen als meldingen of informatieverzoeken van netwerkpartners.
b. Het aantal meldingen is niettemin afgelopen jaren toegenomen.
c. Er is sprake van meer casusoverleggen waarin meer mensen besproken worden. Het is steeds lastiger om tot doorbraken naar maatwerkoplossingen te komen.

Het genoemde totaalbedrag zou daarom als gevolg van de toegenomen complexiteit van casuïstiek nog verhoogd kunnen worden. Met welke percentage dit verhoogd moet worden, vraagt om een nadere onderbouwing. De huidige praktijk laat zien dat ZVH-en strikt zijn in de triage van casuïstiek zodat de omvang van de casuïstiek waar procesregie op wordt gevoerd, uitvoerbaar blijft voor de ZVH-en. Wanneer

de financiële middelen niet worden verhoogd, is een mogelijke consequentie dat ZVH-en op minder casuïstiek een procesregierol kunnen invullen. Dit omdat de intensiteit en duur van betrokkenheid per casus hoger is dan jaren geleden.
Een optie om te komen tot een onderbouwd bedrag voor de toename in complexiteit is om bijvoorbeeld een periode van een jaar bij (een steekproef van) ZVH-en te gaan monitoren hoeveel extra werklast de toename in complexiteit kost (in aantal verzoeken tot procesregie en de duur en intensiteit van betrokkenheid per casus).

Daarnaast adviseren we om nader in gesprek te gaan over mogelijke intensiveringen binnen de basistaken van de ZVH-en en de bestaande situatie ten aanzien van de plustaken die vrijwel alle ZVH-en uitvoeren en eventuele toekomstige wensen hierin (bijvoorbeeld ten aanzien van de Wet Parta, nazorg ex-gedetineerden en re-integratie (ex-)forensische cliënten). Als de wens is dat alle ZVH-en bepaalde plustaken uit gaan voeren, is het aan te bevelen om dit als aanvulling mee te nemen in de financiering vanuit het Rijk. Hiervoor is het wel nodig om de wenselijkheid en de impact hiervan te bepalen, mede door het proces met betrekking tot de uitvoeringstoets (zie ons procesvoorstel in hoofdstuk 4) te doorlopen.

5.5 Mogelijke financieringsmodellen

Verschillende componenten van de basisfinanciering komen via het Gemeentefonds en gemeenten naar de ZVH-en toe. Gezien de verantwoordelijkheden in het stelsel zou dit naar ons idee het uitgangspunt moeten blijven. Er zijn verschillende modellen mogelijk:

a. Het voortzetten van de huidige systematiek, namelijk de Decentralisatie Uitkering (DU), maar dan wel in één geldstroom gebundeld. Het hieraan verbonden risico (en daarmee het nadeel) is dat de indexatie van de DU niet direct bij de ZVH-en terechtkomt. Het voordeel is dat de DU wel aan de ZVH-en besteed moet worden door gemeenten, maar het nadeel is dat de systeem-verantwoordelijke ministeries geen doelen kunnen meegeven.
b. Een nieuwe vorm van financiering binnen het Gemeentefonds lijkt interessant. Het gaat om de Bijzondere fondsuitkering (BFU) die vanaf 2027 wordt verwacht. Deze komt naar verwachting in de plaats van de DU en past beter bij de aard van de basisfinanciering van de ZVH-en zoals we die beogen. De systeemverantwoordelijke ministeries kunnen doelen koppelen aan deze financiering. De mate van verantwoording blijft ‘binnen de perken’ en is in het geheel niet te vergelijken met de verantwoording die in het kader van een specifieke uitkering (SPUK) wel aan de orde is. Wel geeft dit de stelselverantwoordelijken de mogelijkheden om de doelmatigheid van de besteding van de middelen te (laten) onderzoeken.

Om dit nader toe te lichten: de BFU is/wordt onderdeel van het gemeentefonds en komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. De gemeente hoeft geen verantwoording af te leggen aan het Rijk over hoe de middelen zijn besteed. In tegenstelling tot de DU en/of integratie-uitkering kan het Rijk bij een BFU informatie opvragen bij gemeenten om te controleren of de doelen van de middelen ook bereikt worden. Een mogelijk nadeel is dat de BFU in principe tijdelijk van aard is. Hierover zouden dan wel duidelijke afspraken gemaakt moeten worden om deze in principe structureel toe te kennen, maar iedere vijf jaar opnieuw te herijken en vast te stellen.

Voor de financiering van de landelijke taken zien we twee mogelijkheden:

1. Een bundeling van BFU (of bundeling van DU’s als de BFU er nog niet is) aan een van de gemeenten die optreedt als beheerorganisatie van de landelijke vereniging en het landelijk bureau. Dit is zoals het nu is geregeld.
2. Een alternatief is om de ZVH-en als leden van de N-ZVH te laten bijdragen aan deze kosten, al dan niet in lijn met de bestaande verdeelsleutel. Dit brengt wel meer administratieve lasten met zich mee, maar kan worden gezien als zuiver in het kader van een verenigingsmodel.

Een **cruciale randvoorwaarde** is dat de BFU in alle gevallen jaarlijks wordt geïndiceerd en direct aan de ZVH 'toekomt'. Om dit bedrag meerjarig in de begroting op te nemen, zou gerekend kunnen worden met een gemiddelde toename van het loon- en prijspeil in de afgelopen vijf jaar. Dit was de afgelopen vijf jaar gemiddeld (afgerond) 4,8% per jaar.

Deze modellen van financiering via het Gemeentefonds passen het beste bij de huidige en beoogde governance en beoogde verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten. Alternatieve modellen zijn minder passend en brengen over het algemeen (veel) meer administratieve lasten met zich mee en/of onzekerheid voor de ZVH-en in het verkrijgen van de (volledige) basisfinanciering vanuit het Rijk.

5.6 Verdeling van de bijdragen aan en verdeling van de middelen over de ZVH-en

Tot slot benoemen we twee onderwerpen die te maken hebben met de verdeling van de middelen:

a. De basisfinanciering is in deze rapportage uitgedrukt in een totaalbedrag aan benodigde middelen. De verdeling van de middelen over de ZVH-en ligt buiten de reikwijdte van deze opdracht. In de verdeling van het geld over de ZVH-en lijkt het redelijk om rekening te houden met een minimaal benodigde (vaste) component per ZVH voor een gemiddeld ZVH (op het niveau van een Veiligheidsregio) voor de dekking van de inzet van de vaste kosten. De inzet voor procesregie is afhankelijk van de hoeveelheid complexe casuïstiek en daarmee variabel. Nader onderzoek is nodig om deze kosten concreet te kwantificeren, waarbij we adviseren om bijvoorbeeld drie varianten uit te werken. Namelijk de basisfinanciering van een klein ZVH, de basisfinanciering van een middelgroot ZVH en de basisfinanciering van een groot ZVH.
   De kosten voor procesregie zijn variabel en daarvoor ligt het voor de hand een verdeelsleutel te hanteren die in lijn ligt met de huidige verdeelsleutel. Om tot een goede verdeelsleutel te komen die recht doet aan zowel de kleinere als de grotere ZVH-en is nader onderzoek nodig.
b. Onderwerp van gesprek tussen de betrokken ministeries is ook wie wat bijdraagt aan de basisfinanciering van de ZVH-en. Tot nu toe draagt het ministerie van JenV verreweg het meeste bij naast de Rijksbrede POK-middelen. Aangezien de ZVH-en gaan over regie op complexe casuïstiek die juist domeinoverstijgend is, zou een bijdrage vanuit alle domeinen (dus naast Rijk ook gemeenten en naast veiligheid ook zorg). Op dit moment dragen gemeenten en Rijk beide substantieel bij aan de ZVH-en en dat moet zo blijven. De bijdrage vanuit het ministerie van VWS zou naar ons idee meer in lijn moeten liggen met de bijdrage vanuit het ministerie van JenV gezien de domeinoverstijgende casuïstiek in de ZVH-en (zorg én veiligheid). Dit stimuleert ook de gelijkwaardigheid tussen VWS en JenV ten aanzien van de ZVH-en, zodat de ZVH-en ook steun ervaren van beide (stelselverantwoordelijke) ministeries. Bundeling van de basisfinanciering is van groot belang, maar we denken dat het goed is om de bijdragen vanuit de ministeries ook in de toekomst zichtbaar in de betreffende begrotingen terug te laten komen om daarmee de blijvende verantwoordelijkheid en betrokkenheid uit te drukken.
c. We adviseren gemeenten om het gesprek te voeren hoe er landelijke uniformiteit kan komen, zodat de indexering van de basisfinanciering en de POK-middelen ook daadwerkelijk bij de ZVH-en terecht komt.

6 Conclusies en advies

ZVH-en zijn regionaal georganiseerde samenwerkingsverbanden waarin zorg- en veiligheidspartners gezamenlijk regie voeren op complexe en domeinoverstijgende casuïstiek. De partners behouden ieder hun eigen taken, verantwoordelijkheden en wettelijke kaders, maar verbinden zich binnen het samenwerkingsverband aan een gezamenlijke aanpak en gedeelde opdracht van complexe casuïstiek.

De afgelopen jaren zijn de Veiligheidshuizen doorontwikkeld naar Zorg- en Veiligheidshuizen. Met een landelijk kader wordt meer uniformiteit nagestreefd. Afgelopen jaren hebben de ZVH-en te maken gehad met een toename in caseload (omvang, intensiteit en duur van betrokkenheid). Ook ontwikkelingen in wetgeving gericht op gegevensdeling zorgden voor extra taken. Nederland telt op dit moment 31 ZVH-en. Alle respondenten die we spraken in dit onderzoek spreken hun waardering uit voor de ZVH-en en benadrukken dat de ZVH-en van grote toegevoegde waarde zijn en zelfs onmisbaar zijn geworden.

6.1 Conclusies met betrekking tot de governance

Het stelsel waarin ZVH-en opereren is een decentraal stelstel. De regionale ZVH-en vormen het uitvoeringsniveau van het stelsel. Ieder ZVH wordt door de gezamenlijke netwerkpartners bestuurd en ondersteund door een bureau. Eén van de partners voert de beheerstaken uit. Dit betreft vaak een (centrum)gemeente. De ZVH-en hebben een regionale stuurgroep, die wordt voorbereid door een regionaal partneroverleg.

Op landelijk niveau is de stuurgroep Zorg en Veiligheid actief, onder voorzitterschap van VNG. Deze landelijke stuurgroep is het landelijke overleg waarin netwerkpartners en de ministeries van BZK, VWS en JenV aanwezig zijn. Deze stuurgroep stelt een gezamenlijke visie, prioriteiten en een Uitvoeringsplan voor de ZVH-en vast. Verder dient de landelijke stuurgroep als platform voor de uitwisseling van signalen en knelpunten tussen regio's en het Rijk. Deze stuurgroep wordt voorbereid door de Klankbordgroep Zorg en Veiligheid.

De vereniging Nederlandse Zorg- en Veiligheidshuizen (N-ZVH) verbindt de regionale ZVH-en en ondersteunt samenwerking door kennisdeling, deskundigheidsbevordering, harmonisatie van werkprocessen en het formuleren van gezamenlijke standpunten. De vereniging N-ZVH stuurt het landelijk ondersteunend bureau aan. Het landelijk bureau bundelt kennis en expertise waarmee ze de ZVH-en faciliteren om basistaken efficiënter uit te kunnen voeren. Ze voeden de landelijke stuurgroep met signalen.

De huidige inrichting van de landelijke governance kenmerkt zich als een systeem waarin signalen uit de praktijk via de regio's en het landelijk bureau worden verzameld en vertaald naar landelijke besluitvorming. De landelijke keuzes geven vervolgens weer richting aan de uitvoering in de regio's.

Een aandachtspunt in de landelijke governance is dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de VNG en de ministeries van BZK, VWS en JenV niet expliciet zijn uitgewerkt per partij. Respondenten benoemen dat de ministeries BZK, VWS en JenV gezamenlijk vooral een beleidsmatige en agenderende rol hebben. Deze ministeries stellen landelijke kaders vast, ontwikkelen beleid en signaleren thema's die aandacht vragen op landelijk niveau. De ministeries hebben geen hiërarchische positie ten opzichte van de ZVH-en. Hierdoor kunnen zij niet sturen op de uitvoering van de ZVH-en in de regio. De VNG vervult ten opzichte van de ZVH-en en betrokken gemeenten een verbindende rol tussen het

landelijk en lokaal niveau. Zij vormen daarmee een belangrijke brugfunctie tussen landelijke beleidsvorming en regionale uitvoeringspraktijk.

Een ander aandachtspunt is het spanningsveld tussen het decentrale stelsel en de behoefte van landelijke partners aan landelijke regie. De ZVH-en functioneren binnen een decentraal stelsel, waarin autonomie van regio's centraal staat. Tegelijkertijd groeit de behoefte aan meer landelijke samenhang en harmonisatie en coördinatie bij landelijke opgaven. In de toekomstige governance dient hiermee rekening gehouden te worden.

6.2 Advies voor de richting en te maken keuzes in de governance

Er is een aantal varianten mogelijk om de governance voor de ZVH-en toekomstbestendig en duurzaam in te richten. Namelijk 1) een volledig centraal stelsel met bestuurlijke verantwoordelijkheid en beleid op landelijk niveau en decentrale (regionale) uitvoering, 2) een decentraal stelsel waarin op het niveau van (samenwerkende) gemeenten de bestuurlijke verantwoordelijkheid, het beleid en de uitvoering voor de ZVH-en decentraal worden belegd en 3) het naast elkaar bestaan van een landelijke governance met een decentraal stelsel zonder dat er sprake is van hiërarchie (co-governance).

Een centraal stelsel heeft voordelen voor de landelijke uniformiteit en wijze van sturing, maar kent als groot nadeel dat de aansluiting bij de regionale context beperkter is. Een decentraal stelsel sluit weliswaar volledig aan op de regionale context (maatwerk) maar heeft als nadeel dat er sterke regionale verschillen ontstaan. Welke governancevariant de voorkeur heeft, is afhankelijk van het gewicht wat je toekent aan de verschillende variabelen (zoals mate van harmonisering, niveau van sturing en mogelijkheden om aan te sluiten bij de regionale context).

De variant gericht op het naast elkaar bestaan van een landelijke governance met een decentraal stelsel zonder dat er sprake is van hiërarchie, biedt naar onze mening in de context van de ZVH-en een passende invulling aan de governance. De huidige governance biedt een goede en stevige basis hiervoor. We adviseren om de landelijke governance met de volgende onderdelen te versterken:

a. De introductie van een stelseloverleg tussen de ministeries van JenV, VWS en BZK, VNG en N-ZVH-en waarin 'de zakelijke kant' van het stelsel wordt besproken. Dit betreft een overleg om het functioneren van het stelsel en de daarvoor benodigde randvoorwaarden te volgen en te bespreken.
b. De rol van de ministeries van BZK, JenV en VWS expliciteren door helder te maken wat hun systeemverantwoordelijkheid inhoudt.
c. De landelijke stuurgroep Zorg en Veiligheid nog meer positioneren als gremium waar vanuit landelijke partners de inhoudelijke kaders worden gesteld voor de regionale stuurgroepen.
d. De wisselwerking tussen de regio's en landelijke partners versterken, door bijvoorbeeld de organisatie van een ZVH-top of werkbezoeken van landelijke partners aan de ZVH-en. Hierin speelt het (net gestarte) landelijk bureau van de ZVH-en in de toekomst een belangrijke rol.

6.3 Conclusies met betrekking tot de basisfinanciering

Tabel 4 geeft de huidige financiering weer van de ZVH-en. De bovenste twee rijen hebben betrekking op middelen die aan de regionale ZVH-en worden verstrekt, de onderste twee rijen betreffen middelen voor landelijk niveau (Het bedrag van € 7,7 miljoen, betreft het in 2012 vastgestelde bedrag. Op dit bedrag heeft indexering plaatsgevonden afgelopen jaren, maar de indexering is vaak niet bij de ZVH-en terechtgekomen).

Onderdeel	Financiering	Tot en met	Bedrag	Wie betaalt
Basisinfrastructuur Veiligheidshuizen	DU naar zetelgemeenten (vanaf 2013)	Structureel	€ 7,7 miljoen	JenV
POK-gelden	DU naar zetelgemeenten (vanaf 2021)	T/m 2027	€ 10 miljoen	Rijksbreed (MinFin via BZK)
Informatievoorziening	Subsidie JenV (na uitname Gemeentefonds)	Structureel	€ 0,5 miljoen	Gemeenten
Landelijk bureau (inclusief LCBB en LLA)	DU naar gemeente Utrecht (vanaf 2026)	t/m 2029	€ 1,1 miljoen	JenV (50%) en VWS (50%)
Totaal per jaar			**€ 19,3 miljoen**	

Tabel 4. Overzicht componenten huidige basisfinanciering

Zoals te zien is de financiering van gemeenten ten behoeve van de ZVH-en een mix van bijdragen vanuit het Rijk voor de basisfinanciering, de POK-middelen, een bijdrage vanuit gemeenten en subsidies. De landelijke financieringsstromen voor de ZVH-en lopen via het gemeentefonds door middel van een decentralisatie uitkering (DU). Deze uitkering wordt via de centrumgemeenten betaald aan de ZVH-en. De zetelgemeente ontvangt het bedrag en brengt dit in bij de regionale stuurgroep. In de stuurgroep worden de bijdragen over de locaties van de ZVH-en binnen de regio verdeeld, met instemming van alle gemeenten in de regio.

De financiering is de afgelopen jaren niet in lijn meegegroeid met de uitbreiding en verzwaring van het takenpakket. Waar de inhoudelijke opgaven en complexiteit toenemen, blijft de financiële basis achter. De structurele rijksbijdrage aan de ZVH-en is namelijk sinds 2012 - los van de indexering - niet verhoogd. De indexering die is toegepast vanuit het Rijk is via het accres (behorend bij de algemene uitkering vanuit het gemeentefonds) terechtgekomen bij alle gemeenten en in de meeste gevallen niet doorgeleid naar ZVH-en.

In de huidige situatie ontbreekt het aan structurele en voorspelbare financiering. De bekostiging bestaat grotendeels uit een versnipperd geheel van verschillende geldstromen (‘spaghettifinanciering’). Een deel van de beschikbare middelen is daarnaast incidenteel van aard, bijvoorbeeld omdat het subsidies of tijdelijke middelen betreft. Hierdoor is er weinig ruimte om duurzaam personeel, expertise en infrastructuur in de ZVH-en op te bouwen. Dit leidt tot onzekerheid en kwetsbaarheid van de ZVH-en.

6.4 Advies voor de richting van de basisfinanciering en daarin te maken keuzes

We hebben een analyse gemaakt op de huidige financieringsstromen en vervolgens bekeken of de omvang hiervan voldoende is om de basistaken van de ZVH-en uit te voeren. Op basis daarvan hebben we een opbouw gemaakt van de benodigde financiering voor de toekomst. De basisfinanciering voor de toekomst is geordend naar het MoSCoW-model[10]:

a. *Must have* (essentiële kosten). Deze kosten bestaan uit:
   i. De financiering van de basistaken van de ZVH-en (het bedrag dat in 2012 is vastgesteld inclusief de doorgevoerde indexering is samen €11,6 miljoen per jaar).
   ii. Continuering van de POK-middelen (€ 12,6 miljoen per jaar inclusief indexering) voor uitvoering van onder meer de aanpak van de levensloopcliënten en breder voor personen met verward of onbegrepen gedrag met gevaarsrisico.
   iii. Structurele kosten voor de WGS (€ 3,1 miljoen per jaar).

[10] We hebben de verschillende componenten in de basisfinanciering geordend volgens het zogenaamde MoSCoW-model. Dit model wordt benut voor het stellen van prioriteiten. Het staat voor een indeling in vier categorieën: (1) Must have (essentiële kosten); (2) Should have (belangrijk maar niet essentieel en in de tijd te plannen); (3) Could have (wenselijke extra’s); en (4) Won’t have (niet nodig, valt buiten scope).

iv. Landelijke kosten voor structurele financiering van de informatievoorziening en financiering van het landelijk bureau inclusief LCBB (€ 1,9 miljoen per jaar).

b. *Should have* (belangrijk maar niet essentieel). Dit betreft de kosten voor adviseurs Zorg en Veiligheid. In het Landelijk Kader en een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een motie is eerder aangegeven dat wordt ingezet op het vergroten en versterken van de kennis- en expertisefunctie in de regio op het gebied van zorg en veiligheid door inzet van adviseurs zorg & veiligheid. Dit betreft jaarlijks € 3 miljoen euro.

c. *Could have* (wenselijke extra's). In de structurele kosten voor uitvoering van de WGS én bij de kosten voor de adviseurs zorg en veiligheid gaan we uit van 25 veiligheidsregio's. Dit hebben we gedaan omdat de taken behorend bij deze kostenposten voor de ZVH-en die samen in een veiligheidsregio opereren, gezamenlijk opgepakt kunnen worden. Wanneer deze kosten per ZVH (dus maal 31) worden berekend, betreffen de meerkosten € 1,5 miljoen per jaar.

d. *Won't have* (niet nodig, valt buiten scope). We hebben geen kosten benoemd die tot deze categorie behoren.

Tabel 5 geeft de kosten per categorie weer.

Categorie	Bedragen per jaar (prijspeil 2026, jaarlijks te indexeren)	Opmerkingen
Must have	€ 26,6 - € 29,2 miljoen	Gesprekspunt: valt de indexatie van € 2,6 miljoen voortkomend uit de POK-middelen in de categorie '*must have*' of '*should have*'?
Should have	€ 3,0 - € 5,6 miljoen	
Could have	€ 1,5 miljoen	
Won't have	Niet van toepassing	
Totaal	**€ 33,7 miljoen**	

Tabel 5. Overzicht basisfinanciering

In totaal betreft de financiering **€ 33,7 miljoen per jaar** voor de uitvoering van de basistaken van de ZVH-en. Hiervan valt **€ 26,6 tot € 29,2 miljoen** in de categorie **'*must have*'**, **€ 3,0 tot € 5,6 miljoen** in de categorie **'*should have*'** en € 1,5 miljoen in de categorie '*could have*'. Het verschil met de huidige basisfinanciering vanuit het Rijk en de bijdrage van gemeenten aan de IV-organisatie (€ 25,8 miljoen per jaar) is maximaal € 7,9 miljoen en zonder de categorie '*could have*' € 6,4 miljoen.

Verschillende componenten van de basisfinanciering worden momenteel via het Gemeentefonds en gemeenten aan de ZVH-en versterkt. Gezien de verantwoordelijkheden in het stelsel zou dit naar ons idee het uitgangspunt moeten blijven. Dit kan via een (gebundelde) Decentralisatie Uitkering (DU) zoals nu het geval is of in de toekomst via een (bundeling van de) Bijzondere fondsuitkering (BFU).

De verdeling van de middelen over de ZVH-en ligt buiten de reikwijdte van deze opdracht. Wel lijkt het redelijk om rekening te houden met een minimaal benodigde (vaste) component per ZVH (op het niveau van een veiligheidsregio) voor de dekking van de inzet van een netwerkmanager, privacy officer en coördinerende functionaris gegevensbescherming, een adviseur Zorg & Veiligheid en een aantal bijkomende (materiële) kosten. Op basis van de interviews die we hebben gevoerd constateren we dat er verschillende varianten mogelijk zijn om deze minimaal benodigde vaste component te bepalen, bijvoorbeeld in omvang van een ZVH. We adviseren deze varianten nader uit te werken.

De kosten voor procesregie zijn variabel en daarvoor ligt het voor de hand een verdeelsleutel te hanteren. We adviseren te onderzoeken of de huidige verdeelsleutel in het licht van de herijkte financiering aanpassing behoeft.

A. Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen met betrekking tot basisfinanciering en systematiek

Onderzoeksvraag	Vindplaats in rapportage voor antwoord of onderbouwing onderzoek niet (geheel) is beantwoord
Wat is de rol en taak van de ZVH-en?	2.1
Wat zijn de huidige taken van de ZVH-en? Maak hierbij een onderscheid tussen basistaken (alle ZVH-en) en plustaken. Beschrijf hierbij welke doelgroepen het betreft.	2.2. Een landelijk overzicht van welke plustaken ieder ZVH uitvoert, valt buiten de reikwijdte van de opdracht. De basistaak van het ZVH betreft de gezamenlijke aanpak van complexe casuïstiek op basis van de WGS. Onder de WGS kunnen verschillende doelgroepen vallen.
Welke landelijke en regionale ontwikkelingen zijn van invloed op het werk van de ZVH-en en wat betekent dat?	2.3
Via welke landelijke en lokale financieringsstromen worden de huidige basistaken van de ZVH-en bekostigd (basisbijdragen, POK-middelen, regionale bijdragen, incidentele subsidies, contributies) en waar zitten risico's, versnippering of onduidelijkheden?	2.5 Bevat een feitelijke omschrijving. 3.3 Beschrijft de meningen van respondenten.
Welke rol spelen samenwerkingspartners bij de financiering van de ZVH-en?	3.5
Wat is de minimaal benodigde inzet (mensen en/of middelen) voor de uitvoering van de basistaken en eventuele gewenste nieuwe taken van de ZVH-en om de ambities waar te kunnen maken?	5.3 Bevat de minimale inzet in middelen en in de onderbouwing waar mogelijk in mensen.
Welke toekomstbestendige financieringsmodellen zijn mogelijk en het meest optimaal?	5.4
Welke scenario's kunnen continuïteit, doelmatigheid en doelbereik van de ZVH-en waarborgen?	Hoofdstuk 5 beschrijft volgens de MoSCoW-methodiek de onderbouwing van de benodigde middelen. Hierin kunnen keuzes gemaakt worden (scenario's) welke elementen wel of niet op te nemen in de uiteindelijke keuze over financiële financiering en/of deze over de tijd te verspreiden.
Welke procesafspraken zouden Rijk en/of (centrum)gemeenten en/of netwerkpartners en de ZVH-en moeten maken om toekomstige taken en ambities passend te financieren (bijvoorbeeld afspraken over uitvoeringstoetsen)?	4.3 en 4.4
Welke risico's en knelpunten zijn te verwachten bij de uitvoering van de hierboven genoemde financierings-modellen en hoe kunnen deze worden gemitigeerd? Welke rol speelt het landelijk bureau hierin?	Deze komen op hoofdlijnen aan de orde in paragraaf 5.4. Geadviseerd wordt om aan te sluiten bij de huidige vorm van financiering (via een DU) of te kiezen voor een bijzondere fondsuitkering (BFU). Cruciaal is dat de indexering van de jaarlijkse bedragen plaatsvindt en bij de ZVH-en terecht komen.

Onderzoeksvragen met betrekking tot governance en rolverdeling

Onderzoeksvraag	Vindplaats in rapportage voor antwoord of onderbouwing onderzoek niet (geheel) is beantwoord
Hoe is de huidige landelijke governance van het ZVH-stelsel ingericht?	2.4
Welke landelijke en regionale ontwikkelingen zijn van invloed en wat betekent dat?	2.3
Welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten opzichte van de ZVH-en liggen bij JenV, VWS, BZK en de VNG, en welke liggen bij het lokaal bestuur (waaronder centrumgemeenten)?	2.4 Bevat een feitelijke omschrijving 3.2 Beschrijft de meningen van respondenten
Welke rol hebben de samenwerkingspartners (gemeenten, politie, OM, reclassering, ggz, woningbouwcorporaties en de andere netwerkpartners uit de stuurgroep Zorg en Veiligheid et cetera)?	2.4
Welke governance varianten zijn effectief voor het borgen van landelijke regie, regionale uitvoeringskracht, doelmatige bedrijfsvoering en bestuurlijke legitimiteit?	4.1
Welke financiële en andere instrumenten hebben de verschillende actoren per variant nodig om hun rol goed te vervullen?	Zie paragrafen 4.3 en 5.5.
Hoe verhoudt de benodigde governance zich tot andere maatschappelijke opgaven die raken aan het ZVH?	We hebben geen onderzoek kunnen doen naar de andere maatschappelijke opgaven. De voorgestelde governance in de toekomst (zie hoofdstuk 4) sluit wel zoveel mogelijk aan op bestaande structuren op het terrein van zorg & veiligheid.
Welke risico's en knelpunten zijn te verwachten bij de uitvoering van de hierboven genoemde governance-varianten en hoe kunnen deze worden gemitigeerd?	Deze komen op hoofdlijnen aan de orde in paragraaf 4.1.

B. Bronnenlijst

Documenten met betrekking tot financiering

a. Begroting IV. (z.d.).
b. Decentralisatie uitkering invulformulier ZVH risicovol verward gedrag. (z.d.).
c. Inzicht en overzicht structurele basisfinanciering Zorg- en Veiligheidshuizen. (z.d.).
d. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Junicirculaire gemeentefonds 2012. (2012, 13 juni).
e. Memo kosten ketenberichten. (z.d.).
f. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Meicirculaire gemeentefonds 2013. (2013, 31 mei).
g. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Meicirculaire gemeentefonds 2023. (2023, 31 mei).
h. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Decembercirculaire gemeentefonds 2021. (2021, 12 december).
i. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Wijziging in de verdeling van de financiering van Veiligheidshuizen. (2012, 2 augustus).
j. Toelichting herziening structurele bekostiging Zorg- en Veiligheidshuizen. (2025, mei).
k. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Brief van de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake financieringsstromen aanpak personen met verward en/of onbegrepen gedrag. (2025, 28 maart).
l. VNG. Memo Tussenbericht indexering. (z.d.).
m. VNG, ZVH & JenV. Financiering IV organisatie Zorg- en Veiligheidshuizen. (2026, 15 januari).
n. VNG. Financiering IV-organisatie ZVH. (2026, 10 februari).
o. VNG, LVMV & Ministerie van Veiligheid en Justitie. Toelichting op versterking aanpak (hoog) risicovol verward gedrag (POK-middelen) t.b.v. zorg- en Veiligheidshuizen. (2021, 11 november).
p. VNG. Versterking gemeentelijke dienstverlening naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). (2021, 14 december).
q. ZVH. In vogelvlucht: Wet gegevensdeling door samenwerkingsverbanden. (z.d.).
r. ZVH Parkstad. Meerjarenbegroting 2026-2029 (z.d.).
s. Bijlage 1, begroting 2026-2029 DU gemeente Utrecht inrichting landelijk bureau ZVH-en. (z.d.).
t. Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2026, 20 januari). Bijdrage gemeente Utrecht landelijke coördinatie ZVH-en, LCBB en levensloop 2026-2029.
u. Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2026, 20 januari). Bijdrage gemeente Utrecht landelijke coördinatie ZVH-en, LCBB en levensloop 2026-2029 (BCF).
v. Ministerie van Justitie en Veiligheid. (z.d.). DU Utrecht invulformulier ihkv landelijk bureau ZVH-en, LCBB en coördinatiepunt lla.
w. Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025, 11 september). Oplegnota decentralisatie uitkering ZVH-en.
x. Toelichting t.b.v. de decembercirculaire Gemeentefonds: Decentralisatie-uitkering gemeente Utrecht voor de inrichting en operationele kosten van een landelijke organisatie voor de Zorg- en Veiligheidshuizen met opname van het Landelijk Coördinatiepunt Beveiligde Bedden (LCBB) en het coördinatiepunt Levensloopaanpak. (z.d.).

Documenten met betrekking tot Zorgveiligheidshuizen en inhoudelijke ontwikkelingen

a. G4 gemeenten. Brief G4 over personen met onbegrepen en onveilig gedrag. (2025, 21 mei).

b. InBeeld: Speciale editie Nabijheid en oprechte aandacht voor personen met onbegrepen gedrag. (z.d.).
c. Landelijke Vereniging managers ZVH. Eindrapportage Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021-2024. (z.d.).
d. Landelijke Stuurgroep Veiligheidshuizen. Startnotitie voorzitterschap VNG. (2013, 16 november).
e. Landelijke agenda zorg & veiligheid. (z.d.).
f. Tweede Kamer Der Staten-Generaal. Beantwoording vragen commissie over opvolging parlementaire verkenning Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid. (2025, 27 mei).
g. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Steekincident met dodelijke afloop Nieuwegein. (2025, 4 april).
h. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voortgang Werkagenda aansluiting forensische zorg en reguliere zorg. (2025, 15 december).
i. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voortgang aanpak verward en onbegrepen gedrag. (2025, 11 december).
j. VNG. Versterking gemeentelijke dienstverlening naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). (2021, 14 december).
k. ZVH Drenthe. Blik op 2026. (z.d.).
l. ZVH. Met zorg aangepakt! Landelijk kader Nederlandse Zorg- en Veiligheidshuizen. (2024).
m. ZVH. Template bestuurlijke afspraken Zorg- en Veiligheidshuizen (WGS). (2025, 22 september).

C. Korte toelichting op de WGS

Wet gegevensdeling Samenwerkingsverbanden (WGS):

Sinds 1 maart geldt de WGS, waarmee ook het bijbehorende Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (BGS) van kracht is. De wet beidt een wettelijke grondslag en daarmee duidelijkheid voor gegevensverwerking binnen samenwerkingsverbanden. De WGS zorgt ervoor dat organisaties binnen samenwerkingsverbanden zorgvuldig en veilig omgaan met persoonsgegevens. De WGS legt de basis voor gegevens verwerking in samenwerkingsverbanden die tot doel hebben om fraude, criminaliteit en/of ondermijning tegen te gaan.

Voor zorg- en veiligheidshuizen betekent de WGS dat de gegevensuitwisseling tussen partners nu explicieter wettelijk is verankerd, inclusief de voorwaarden waaronder casussen mogen worden aangemeld en besproken. De wet maakt ook duidelijk welke organisaties vaste deelnemer zijn en voor welke wettelijke taken zij in het zorg- en veiligheidshuis meedoen.

De wet regelt een rechtmatige gegevens uitwisseling tussen de deelnemers voor het doel van een Zorg- en Veiligheidshuis. Gegevens mogen worden verwerkt als dat noodzakelijk is voor het afstemmen, coördineren en uitvoeren van hun taken en bevoegd heden bij de aanpak van complexe casuïstiek. Dit om criminaliteit, ernstige overlast en onveilige situaties voor personen te voorkomen, verminderen en bestrijden. Of om onveilige situaties binnen een gebied te voorkomen of verminderen. Het gaat om taken en bevoegdheden van deelnemers op het gebied van straf- en bestuursrecht, zorg en hulpverlening.

Wet gegevensdeling Samenwerkingsverbanden (WGS):

Er worden een aantal belangrijke randvoorwaarden gesteld aan de gegevensverwerking binnen de Zorg- en Veiligheidshuizen. Deze gaan over:

- het doel van het samenwerkingsverband;
- de samenstelling en aard van het samenwerkingsverband;
- waarborgen voor zorgvuldigheid en toetsing;
- de wijze waarop gegevens worden verwerkt.

Veel ZVH-en voeren naast de procesregie voor complexe casuïstiek ook andere werkzaamheden uit, zoals de nazorg voor ex-gedetineerden. De WGS geldt niet voor deze ‘plustaken’. Deze taken vallen onder de wetgeving van de opdrachtgevende partij.

Zorg- en veiligheidshuizen moesten hun werkwijze, convenanten en afspraken aanpassen aan de WGS en het BGS. Ook moesten zij onder meer contactgegevens voor AVG-verzoeken en de functionaris gegevensbescherming publiceren op hun website, en organisaties met een eigen GR of stichting kregen een termijn om hun structuur in lijn te brengen met de wet. Voor de uitvoering van de WGS is er een coördinerend Functionaris Gegevensbescherming aangewezen.

Wet gegevensdeling Samenwerkingsverbanden (WGS):

De wettelijke partners binnen de WGS voor ZVH-en zijn:

- Overheidsdeelnemers:
  - Raad voor de Kinderbescherming
  - DJI
  - Politie
  - OM
  - Burgemeester
  - College van B en W
  - GGD
- Private deelnemers:
  - Reclassering
  - Veilig Thuis
  - Gecertificeerde Instelling
  - GGZ
  - Instelling voor Verstandelijk gehandicaptenzorg met GGZ
  - Instelling voor maatschappelijke dienstverlening die collegetaken uitvoert in het sociaal domein (bijvoorbeeld wijkteams)

Partijen die kunnen deelnemen als een casus erom vraagt:

- Welzijnsinstelling
- Instelling voor Verstandelijk Gehandicaptenzorg zonder GGZ
- Maatschappelijke Opvang/
- Beschermd wonen
- Jeugdhulpverlener
- Zorgkantoor
- Corporatie
- Onderwijsinstelling
- UWV
- CJIB
- Inhoudelijke experts op een bepaald thema
- Slachtofferhulp

D. Onderbouwing borging WGS

Borging resultaten Werkgroep Implementatie WGS-ZVH
Nieuwe taken vervolgactiviteiten naar aanleiding van WGS

1. Structureel landelijk

1.1. Beheer en doorontwikkeling op te leveren/opgeleverde producten Werkgroep

De werkgroep Implementatie WGS-ZVH heeft diverse producten opgeleverd. Deze moeten worden beheerd, en in voorkomende gevallen geupdate worden.
Het gaat om:

- Template Bestuurlijke Afspraken.
- Modelovereenkomst incidentele deelnemers.
- Modelovereenkomst voor bureaus bij niet deelnemer.
- De Factsheets.
- De FAQ.
- De Privacy Audit.

Daarnaast zullen regelmatig nieuwe onderwerpen vragen om nieuwe factsheets, en is er behoefte aan een vraagbaakfunctie.
Indicatief 0,5 fte schaal 12: **€ 80.000**.

1.2. Rechtmatigheidsadviescommissie (RAC)

De RAC is een officieel gremium ingesteld bij de WGS. Er is behoefte aan:

- Inhoudelijk secretaris, 0,4 fte, schaal 12: **€ 60.000**.
- Indicatief juridisch advies: **€ 25.000**.
- Communicatie, vergaderruimten en andere kosten: **€ 15.000**.
- Verplichte training en opleiding jaarlijks): **€ 7.500**.

1.3. Netwerk cFG's en FG's landelijke deelnemers

De rol van cFG's is een nieuw fenomeen geïntroduceerd door de WGS. Er is een netwerk van cFG's en FG's van landelijke deelnemers. Doel is het ontwikkelen van de cFG-rol en de afstemming met de FG's van landelijke deelnemers. Er is behoefte aan:

- Secretariaat 0,1 fte: **€ 10.000**.
- Communicatie, vergaderruimten en andere kosten: **€ 20.000**.

1.4. Netwerk Privacy Officers ZVH

Eind 2024 is het netwerk van Privacy Officers ZVH opgericht.
Dit netwerk moet een belangrijke rol gaan vervullen in de borging van de producten van de werkgroep, maar ook in het juist toepassen van de WGS (compliance) en het benutten van de mogelijkheden die de WGS biedt om nieuwe fenomenen op te pakken. Op dit moment is het netwerk nog informeel. De bedoeling is dit te verstevigen en een formele rol te geven binnen het netwerk van ZVH's. Daarvoor is een secretaris nodig die het netwerk secretarieel en inhoudelijk kan ondersteunen.

- Secretariaat 0,2 fte schaal 11: **€ 20.000**.

Totaal: € 237.5000.

2. Eenmalig Landelijk

2.1. Opleidingspakket Uitvoerenden ZVH's en RAC

De WGS stelt dat de deelnemers ervoor zorg moeten dragen dat de medewerkers die gegevens verwerken t.b.v. het ZVH, en de leden van de RAC, passende training en opleiding volgen ter bevordering van kennis en vaardigheden op het gebied van:
a. Een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens;
b. De regels die op het samenwerkingsverband van toepassing zijn;
c. De werkprocessen van het samenwerkingsverband;
d. Methoden en technieken van informatieanalyse;
e. Informatiebeveiliging;
f. Data-ethiek.

De huidige training en E-learning voor procesregisseurs en medewerkers van deelnemers voorzien daarin maar in beperkte mate. Voor de RAC is in het geheel geen opleidingspakket voorhanden. Dit pakket moet geheel ontwikkeld worden.

Indicatief budget ontwikkelen trainingen en E-learningmodules: **€ 100.000**

2.2. Aanpassingen n.a.v. invoeringstoets

De verwachting is dat de invoeringstoets zal leiden tot voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving ook voor de ZVH's. Zowel het traject ernaartoe als de implementatie van wijzigingen zal capaciteit vergen. Dit is nu nog niet te voorzien. Maar wel goed om alvast rekening mee te houden.

Totaal: € 100.000.

3. Structureel Regionaal

Uit de WGS vloeien een aantal taken en verplichtingen voort die elk ZVH moet invullen.
Alle posten in deze paragraaf genoemd zijn gemiddelden per ZVH per jaar.

3.1. Coördinerend FG

De rol van coördinerend FG is een taakverzwaring voor de FG van de organisatie waar deze FG werkt. Bij sommige ZVH's wordt deze extern ingehuurd.
De cFG-rol is een nieuwe rol die leidt tot extra personeelslasten.

Extra capaciteit cFG: **gemiddeld € 30.000**.
Communicatie, vergaderruimten en andere kosten: **gemiddeld € 10.000**.

3.2. Contactpunt en AVG-advies

De WGS voorziet erin dat elk ZVH een gemeente als contactpunt aanwijst. Het contactpunt behandelt AVG-verzoeken, draagt zorg voor de informatieplicht en handelt datalekken af. De uitvoering van deze werkzaamheden vindt plaats door het bureau ZVH. Hiervoor is gespecialiseerde kennis van wet- en regelgeving nodig op het gebied van de AVG en WGS. Deze nieuwe rol brengt extra personeelslasten met zich mee.
De extra capaciteit wordt geschat op gemiddeld ca. 0,5 fte schaal 11 per ZVH: **€ 65.000**.

3.3. Training en opleiding

Elk ZVH moet ervoor zorgdragen dat de medewerkers van het bureau en de deelnemers die gegevens verwerken in het ZVH periodiek getraind worden (zie ook 2.1). Gezien de omvang van het netwerk van deelnemers zullen per ZVH meerdere trainingen nodig zijn.
Uitgaande van een jaarlijkse training voor 4 groepen medewerkers per ZVH: **€ 15.000**.

3.4. Uitvoeren Privacy Audit en interne audits

De WGS stelt verplicht dat elk ZVH twee jaar na inwerkingtreding een onafhankelijke Privacy Audit uitvoert. En daarna elke 4 jaar. Om goed voorbereid te zijn op de verplichte onafhankelijke Privacy Audit is het wenselijk dat elk ZVH ook tussentijds een interne audit uitvoert. Met beide zijn extra kosten gemoeid. Voor de audit wordt een landelijk normenkader en auditplan ontwikkeld.

- Kosten uitvoeren Onafhankelijke Privacy Audit: **€ 10.000 à 15.000 per audit, gemiddeld € 3.500 per ZVH per jaar.**
- Kosten interne Privacy Audit: **€ 2.500,- per interne audit, gemiddeld € 1.250,- per ZVH per jaar.**

Totaal: € 124.750 x 31 ZVH = € 3.867.250.

4. Eenmalig regionaal

4.1. Aanpassingen n.a.v. invoeringstoets

De verwachting is dat de invoeringstoets zal leiden tot voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving ook voor de ZVH's. Zowel het traject ernaartoe als de implementatie van wijzigingen zal capaciteit vergen, zowel voor landelijke implementatieondersteuning (zie 2.2) als regionale implementatie. Dit is nu nog niet te voorzien. Maar wel goed om alvast rekening mee te houden.