



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Meer bekend maakt meer bemind

*Over ZSM en de samenwerking met de
Veiligheidshuizen*

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting en conclusies	5
1	Inleiding	10
1.1	Introductie	10
1.2	Aanleiding	12
1.3	Doel- en vraagstelling	13
1.4	Afbakening	14
1.5	Onderzoeksaanpak	14
1.6	Referentiekader	15
1.7	Leeswijzer	16
2	Justitiële partners in ZSM	17
2.1	Wat is ZSM?	17
2.1.1	De ZSM-werkwijze	17
2.1.2	Doorontwikkeling van ZSM	20
2.2	Personele inzet en kwaliteit van het personeel	21
2.3	Informatie-uitwisseling tijdens het werkproces	22
2.4	Acceptatie ZSM	25
2.5	Conclusie	27
3	Justitiële partners in de Veiligheidshuizen	28
3.1	Wat zijn de Veiligheidshuizen?	28
3.1.1	Samenwerking in een netwerk	28
3.1.2	De partners in het Veiligheidshuis	29
3.1.3	De functies van het Veiligheidshuis	30
3.2	De inzet van de justitiële partners in de Veiligheidshuizen	33
3.3	Conclusie	35
4	Aansluiting ZSM en Veiligheidshuizen	37
4.1	Het belang van een goede aansluiting	37
4.2	De aansluiting in theorie	38
4.3	De aansluiting in de praktijk	40
4.3.1	Geen aansluiting tussen ZSM en Veiligheidshuis	40
4.3.2	Wel aansluiting tussen ZSM en Veiligheidshuis	41
4.3.3	Signalering van de Veiligheidshuisdoelgroep in ZSM	42
4.3.4	Alternatieve vormen van aansluiting	43

4.4	Verklaringen voor de verschillen in aansluiting	44
4.5	Conclusie	46
	Bijlagen	
I	ZSM-regio's en Veiligheidshuizen	47
II	Functionarissen in ZSM	49
III	Geraadpleegde bronnen	51
IV	Afkortingenlijst	52



Voorwoord

Veel justitiële organisaties zijn niet alleen actief in de strafrechtketen, maar opereren ook in andere ketens en zijn actief in samenwerkingsverbanden waar informatie wordt uitgewisseld en/of hun expertise is vereist. Hierbij dienen zij hun eigen organisatiedoelen niet uit het oog te verliezen en tegelijkertijd bij te dragen aan de doelen van de samenwerkingsverbanden. Dit vraagt van het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering de nodige personele capaciteit en gerichte keuzes over de inzet van hun capaciteit.

ZSM en de Veiligheidshuizen zijn twee van die samenwerkingsverbanden waarin voornoemde justitiële partners actief zijn. In ZSM willen zij in gezamenlijkheid Zorgvuldig, Snel en op Maat komen tot een voor het slachtoffer, de dader en de maatschappij betekenisvolle beslissing in een zaak. In het Veiligheidshuis willen de justitiële partners samen met gemeenten en zorgpartners door middel van maatwerk komen tot een succesvolle aanpak van ketenoverstijgende complexe problematiek rond een persoon of diens gezin. De personen in kwestie kunnen tegelijkertijd in beide samenwerkingsverbanden ter sprake komen. In het belang van die personen en de doelen die ZSM en de Veiligheidshuizen nastreven, is aansluiting tussen beide samenwerkingsverbanden van meerwaarde.

In het voorliggende rapport gaat de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) na welke bijdrage de justitiële partners aan ZSM en de Veiligheidshuizen moeten leveren en hoe de onderlinge aansluiting tussen beide samenwerkingsverbanden is georganiseerd. De Inspectie VenJ ziet dat ZSM en de Veiligheidshuizen de verschillen die er tussen de ZSM-regio's zijn, in hun voordeel kunnen gebruiken: realiseer of verbeter de onderlinge aansluiting, houd elkaar daarbij een spiegel voor, begrijp en leer wat een ander nodig heeft. Immers, meer bekend maakt hier meer beminde.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie



Samenvatting en conclusies

Inleiding

In 2015 behandelden het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de drie reclasseringsorganisaties (3RO)¹, de Raad voor de Kinderbescherming (Raad) en Slachtofferhulp Nederland (SHN)² in ZSM³ meer dan de helft van alle zaken die bij het OM binnenkwamen. In ZSM beogen deze justitiële partners om gezamenlijk en gelijktijdig een zaak in behandeling nemen, met als doel om in zaken waar sprake is van veel voorkomende criminaliteit (zoals diefstal of vernieling) te komen tot een zorgvuldige, snelle en betekenisvolle interventie⁴.

In de Veiligheidshuizen behandelen de justitiële partners, zorgpartners en gemeenten ketenoverstijgende complexe casuïstiek met het oog op het terugdringen van criminaliteit en het voorkomen van het (verder) afglijden van personen.

Het kan zijn dat personen in kwestie tegelijkertijd in beide samenwerkingsverbanden ter sprake komen. Met het beoogde maatwerk in een casus en de doelen die ZSM en de Veiligheidshuizen nastreven, acht de Inspectie VenJ het van belang dat er een goede onderlinge aansluiting is.

¹ 3RO: Reclassering Nederland, Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering en Stichting Verslavingsreclassering GGZ.

² In dit onderzoek is SHN niet betrokken. SHN heeft – uitzonderingen daargelaten – een minder prominente rol in de overleggen in het Veiligheidshuis. Wanneer de Inspectie VenJ in het vervolg spreekt over de justitiële partners bedoelt zij het OM, de politie, de 3RO en de Raad.

³ ZSM is een samenwerkingsverband tussen meerdere justitiële partners en staat thans voor Zorgvuldig, Snel en op Maat.

⁴ Er is sprake van een **zorgvuldige interventie** wanneer een werkproces voldoende kwaliteits- en rechtswaarborgen heeft om het vertrouwen van de verdachte, het slachtoffer en de maatschappij in het gevoerde ZSM-proces te bevorderen. Een **snelle interventie** gaat over sneller beslissen in een zaak, de doorlooptijden verkorten, een snelle aansluiting op de tenuitvoerlegging van een straf, een tijdige informatieverstrekking aan betrokkenen en een vermindering van het aantal processtappen. Een **betekenisvolle interventie** is herkenbaar, merkbaar en zichtbaar in de samenleving. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de omstandigheden, de context en de belangen van verdachten, slachtoffers en de maatschappij. Deze drie pijlers zijn tevens de drie ZSM-ketendoelstellingen. (Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze. Versie 1.0*, p. 22).



De justitiële partners dragen vanuit hun taakuitvoering bij aan deze samenwerkingsverbanden. Zij leveren inzet in de vorm van personele capaciteit en informatie. Gelet op de operationele uren van ZSM, vraagt ZSM meer inzet van de justitiële partners dan de Veiligheidshuizen. Hier kan een spanningsveld ontstaan dat invloed heeft op het functioneren van de justitiële partners, ZSM, de Veiligheidshuizen en de aansluiting tussen deze twee samenwerkingsverbanden. In eerdere onderzoeken van de Inspectie VenJ is dit spanningsveld al naar voren gekomen⁵. Het vormt de aanleiding voor onderhavig onderzoek.

Er zijn op dit moment tien ZSM-locaties en 33 Veiligheidshuizen in Nederland, die zich ieder op hun eigen manier en in relatie tot hun eigen lokale context hebben doorontwikkeld tot waar zij nu staan. Hierbij kunnen zij gebruik maken van het landelijk ontwikkelde instrument van de ZSM-werkwijze en het [Landelijk Kader Veiligheidshuizen](#). Deze documenten zijn – samen met het evaluatierapport [Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen](#) – het referentiekader dat de Inspectie VenJ in dit onderzoek hanteert.

Dit onderzoek heeft als centrale onderzoeksvraag: *Wat betekent de ketensamenwerking in ZSM voor de Veiligheidshuizen en de taakuitvoering van de justitiële partners?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden geeft de Inspectie VenJ antwoord op vier deelvragen, te weten:

1. *Welke inzet vraagt ZSM van de justitiële partners?*
2. *Welke inzet vragen de Veiligheidshuizen van de justitiële partners?*
3. *Hoe ervaren de justitiële partners het om zowel in ZSM als in het Veiligheidshuis te participeren?*
4. *In hoeverre sluiten de werkwijzen tussen ZSM en de Veiligheidshuizen op elkaar aan?*

⁵ Onder andere de onderzoeken van de Inspectie VenJ die hebben geresulteerd in het rapport [Reclassering Nederland regio Rotterdam](#) uit 2014 en het rapport [SVG Reclassering Limburg](#) uit 2013.



Eindconclusie

De justitiële partners hebben de ZSM-werkwijze omarmd en draaien alle naar vermogen mee tijdens de operationele uren van ZSM. De komst van ZSM heeft, naast de ontwikkelingen in het sociale domein, de nodige impact gehad op de Veiligheidshuizen. Het leidde onder andere in een groot aantal Veiligheidshuizen tot een afname van het gebruik van de ketenkantoorfunctie van het Veiligheidshuis door de justitiële partners. Deze terugtrekkende beweging vormt echter op dit moment weinig risico voor de informatie-uitwisseling over de complexe casuïstiek binnen dit samenwerkingsverband: de justitiële partners zijn over het algemeen aanwezig bij de casusoverleggen wanneer dit nodig is.

De Inspectie VenJ acht het voor de kwaliteit van de beslissingen die op de ZSM-locaties worden genomen en voor de lopende trajecten in de Veiligheidshuizen essentieel dat de ZSM-locaties en de Veiligheidshuizen onderlinge aansluiting realiseren. Hier is echter nog niet overal invulling aan gegeven en daar waar er wel aansluiting is gerealiseerd, bestaat er ruimte voor verbetering.

De meerwaarde van de onderlinge aansluiting tussen de ZSM-locaties en de Veiligheidshuizen wordt breed onderschreven en er liggen voldoende handvatten om dit in alle ZSM-regio's te realiseren. Daarnaast bieden de verschillen tussen de ZSM-regio's kansen voor zowel de ZSM-locaties als de Veiligheidshuizen om van elkaar te leren. Dit met als doel om de eigen werkwijzen te optimaliseren en de aansluiting tussen deze twee samenwerkingsverbanden verder vorm te geven. Het is nu zaak voor de ZSM-locaties en de Veiligheidshuizen om die kansen te verzilveren.

Welke inzet vraagt ZSM van de justitiële partners?

De justitiële partners voeren het werkproces van ZSM uit in een dynamische omgeving met een snelle doorlooptijd van zaken. Daarom is er op een ZSM-locatie behoefte aan een vaste bezetting van een goede kwaliteit. De Inspectie VenJ ziet dat deze bezetting – met name in vakantieperiodes en bij uitval – onder druk kan komen te staan. Ook constateert de Inspectie VenJ dat ZSM door sommige justitiële partners soms als leerschool of reïntegratieplek wordt gebruikt. De Inspectie VenJ ziet het daarom als aandachtspunt voor de justitiële partners dat zij de bestendigheid en de kwaliteit van het personeel op de ZSM-locaties bewaken. Wanneer dit onvoldoende gebeurt, ontstaan er risico's voor de voortgang van het proces en de kwaliteit van de inhoudelijke beslissingen.

De Inspectie VenJ constateert dat de samenwerking tussen de justitiële partners in ZSM naar behoren verloopt. Het OM en de politie voldoen aan de landelijke afspraken over de personele inzet. De 3RO en de Raad voldoen hier echter niet op alle locaties aan. Dit lossen zij op door regionale afspraken over fysieke aanwezigheid en eventuele telefonische bereikbaarheid te maken, die zij nakomen. Hoewel de justitiële partners over het algemeen een maximale bezetting van alle partners als ideaal zien, is er vooralsnog geen sprake van onoverkomelijke problemen waar dit niet het geval is.



De Inspectie VenJ acht het van belang dat alle justitiële partners op de cruciale beslissingsmomenten tijdens het ZSM-werkproces zijn betrokken, zodat er niet het risico ontstaat dat op die momenten relevante informatie en expertise ontbreekt. Deze betrokkenheid moet in ieder geval zijn geborgd bij het nemen van de routerings- of afdoeningsbeslissing. De Inspectie VenJ vraagt zich af of dit ook standaard zou moeten gebeuren bij het nemen van de selectiebeslissing, waar centraal staat of een zaak ZSM-waardig is of niet. Dit ook met het oog op het vervolgtraject na de overdracht vanuit ZSM. De Inspectie VenJ spoort de justitiële partners aan om te verkennen of betrokkenheid van alle justitiële partners bij het nemen van selectiebeslissing van meerwaarde is.⁶

Nu het fundament staat, breekt de tijd aan om ZSM verder uit te bouwen en de werkprocessen te optimaliseren. De ene ZSM-locatie is hier al beduidend verder in dan de ander. Dat is bijvoorbeeld te zien in het gebruik van de verdachtenmonitor, die nu nog niet overal optimaal wordt ingezet. Ook zouden de respondenten graag zien dat nu de basisprocessen goed verlopen, er naast de snelheid meer aandacht en ruimte komt om de te nemen beslissingen zo betekenisvol mogelijk te laten zijn.

De ontwikkeling en de doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze is landelijk ondersteund door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hiervoor is in 2012 een landelijk ketenprogramma gestart. Na 2016 wordt de doorontwikkeling van ZSM niet meer vanuit het landelijke ketenprogramma ondersteund en zal de landelijke ondersteuning op een andere manier worden vormgegeven. Los hiervan kunnen de ZSM-locaties zelf de diversiteit, die er tussen de ZSM-locaties bestaat, meer benutten als kans om van elkaar te leren. Dit met als doel om de werkprocessen van de eigen ZSM-locatie verder te optimaliseren.

Welke inzet vragen de Veiligheidshuizen van de justitiële partners?

De justitiële partners maken op hun eigen wijze gebruik van de functies van het Veiligheidshuis. Van die functies is de behandeling van complexe casuïstiek verreweg de belangrijkste. De functie van het fungeren als informatieknooppunt tussen het sociale domein en de strafrechtketen is nog volop in ontwikkeling. De functie van het fungeren als ketenkantoor verliest terrein. De Inspectie VenJ ziet in deze terugtrekkende beweging op dit moment weinig risico voor de informatie-uitwisseling over de complexe casuïstiek binnen dit samenwerkingsverband.

De justitiële partners hechten namelijk belang aan de behandeling van complexe casuïstiek en zij zijn over het algemeen aanwezig op de diverse casuïstiekoverleggen. De Veiligheidshuizen geven daarbij aan tevreden te zijn over de samenwerking met de justitiële partners en over de kwaliteit van de geleverde informatie.

De Inspectie VenJ constateert tegelijkertijd dat bij een aantal Veiligheidshuizen de aanwezigheid van het OM bij de 'casus-op-maat'-overleggen onder druk staat. De Inspectie VenJ vindt dit kwetsbaar. Alle justitiële partners moeten hun bijdrage aan de 'casus-op-maat'-overleggen blijven borgen. Hun expertise is nodig om de behandeling van complexe casuïstiek tussen de netwerkpartners in de strafrechtketen, de zorgketen en het domein van de gemeente te blijven garanderen.

⁶ Uit de wederhoorreactie blijkt dat de justitiële partners op dit vlak reeds initiatieven ondernemen.



Hoe ervaren de justitiële partners het om zowel in ZSM als in het Veiligheidshuis te participeren?

De Inspectie VenJ constateert dat de justitiële partners over het algemeen tevreden zijn over de komst van ZSM en hun participatie hierin. Daarnaast hechten zij belang aan hun participatie in de casusoverleggen in de Veiligheidshuizen. De justitiële partners vinden deelname aan beide samenwerkingsverbanden belangrijk voor zowel de doorgang van de processen aldaar, als voor hun eigen taakuitvoering.

In hoeverre sluiten de werkwijzen tussen ZSM en de Veiligheidshuizen op elkaar aan?

ZSM en de Veiligheidshuizen vinden elkaar op het gebied van de betekenisvolle interventie. Daarvoor dienen de samenwerkingsverbanden op elkaar aangesloten te zijn. Die onderlinge aansluiting maakt het onder andere mogelijk dat ZSM-medewerkers nieuwe casuïstiek ten behoeve van de Veiligheidshuizen signaleren en dat zij vanuit de Veiligheidshuizen advies krijgen over personen die bij hen bekend zijn. Daarnaast kan de ontwikkeling van het Veiligheidshuis als informatieknooppunt – ook in relatie tot Veilig Thuis en de sociale wijkteams – van betekenis zijn voor ZSM. De verantwoordelijkheid om de aansluiting te realiseren en door te ontwikkelen is in de regio's belegd.

De meerwaarde van de aansluiting komt alleen tot uiting als hier in de praktijk daadwerkelijk invulling aan wordt gegeven. Hierin is een rol weggelegd voor het lokaal bestuur. De Inspectie VenJ constateert dat de aansluiting in de praktijk een divers beeld laat zien: van integratie van werkwijzen tot (nagenoeg) geen onderlinge aansluiting. Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende redenen zijn voor de diversiteit in de mate van onderlinge aansluiting: de bestuurlijke context, de veranderende omgeving waarin het Veiligheidshuis zich moet (her)positioneren en de mate van wederzijdse bekendheid tussen (medewerkers van) ZSM en de Veiligheidshuizen met elkaars werkwijzen en verwachtingen. In elke ZSM-regio spelen deze redenen, maar de ene regio ondervindt hier meer hinder van dan de andere.

Als de onderlinge aansluiting onvoldoende van de grond komt, ziet de Inspectie VenJ in bepaalde zaken risico's voor zowel de kwaliteit van de beslissingen die de justitiële partners in ZSM nemen, als voor de lopende trajecten in het Veiligheidshuis. Een goede onderlinge aansluiting is vooral van belang bij complexe doelgroepen, zoals de verwarde personen, die onder meer in het Veiligheidshuis worden besproken.

Een aantal ZSM-locaties en bijbehorende Veiligheidshuizen investeren al in de onderlinge aansluiting en samenwerking door met elkaar mee te lopen en casussen te evalueren. De Inspectie VenJ spoort alle ZSM-locaties en Veiligheidshuizen aan om te investeren in de versterking van de onderlinge aansluiting.



1

Inleiding

1.1 Introductie

Een zaak komt binnen in ZSM...

Remco⁷, een achttienjarige jongen die woont bij zijn ouders, wordt aangehouden door de politie op verdenking van winkeldiefstal bij de Hema. Remco wordt in het politiebureau opgehouden voor onderzoek. Tijdens het opsporingsonderzoek bekijkt de politie de camerabeelden en deze wijzen uit dat Remco inderdaad degene is die steelt. In het bijzijn van een advocaat bekent Remco tijdens het politieverhoor. De zaak komt binnen in ZSM. Het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de reclassering verzamelen vervolgens de bij hen bekende informatie over Remco, waarna zij gezamenlijk de zaak bespreken om te komen tot een beslissing. Het blijkt dat Remco nog niet eerder in aanraking is geweest met justitie. Hij heeft wel een aantal keer een gesprek gehad met een leerplichtambtenaar in verband met ongeoorloofd schoolverzuim. Ook blijkt dat zijn vader al drie keer is veroordeeld voor huiselijk geweld. In principe kan ZSM nu overgaan tot sec de strafrechtelijke afhandeling van de zaak, zoals dagvaarding om de zaak te laten voorkomen voor de rechter of door de zaak met een strafbeschikking af te doen. Maar wellicht is er meer aan de hand en is een andere interventie effectiever.

In 2011 zijn het Openbaar Ministerie (OM) en de politie in een aantal arrondissementen gestart met pilots om sneller en meer betekenisvol tot beslissingen te komen in zaken van verdachten van veel voorkomende criminaliteit, zoals winkeldiefstal, bedreiging of vandalisme. Hierbij was er meer dan voorheen oog voor de context van de zaak. De doorontwikkeling van de pilots leidde in 2012 tot het ontstaan van ZSM, een samenwerkingsverband van justitiële partners bestaande uit het OM, de politie, de drie reclasseringsorganisaties (de 3RO: Reclassering Nederland, Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering en Stichting Verslavingsreclassering GGZ), de Raad voor de Kinderbescherming (Raad) en Slachtofferhulp Nederland (SHN), waar zaken van elke verdachte van veel voorkomende criminaliteit worden ingebracht. ZSM stond oorspronkelijk voor

⁷ Dit betreft een zaak van een fictief personage.



Zo Selectief, Snel, Slim, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk⁸. Thans staat ZSM voor Zorgvuldig, Snel en op Maat⁹.

De vernieuwende ZSM-werkwijze beoogt dat de justitiële partners gezamenlijk en gelijktijdig een zaak in behandeling nemen, met als doel om in zaken waar sprake is van veel voorkomende criminaliteit te komen tot een zorgvuldige, snelle en betekenisvolle interventie. Zorgvuldig, snel en betekenisvol zijn dan ook de drie pijlers van ZSM. Er is sprake van een **zorgvuldige interventie** wanneer een werkproces voldoende kwaliteits- en rechtswaarborgen heeft om het vertrouwen van de verdachte, het slachtoffer en de maatschappij in het gevoerde ZSM-proces te bevorderen. Een **snelle interventie** gaat over sneller beslissen in een zaak, de doorlooptijden verkorten, een snelle aansluiting op de tenuitvoerlegging van een straf, een tijdige informatieverstrekking aan betrokkenen en een vermindering van het aantal processtappen. Een **betekenisvolle interventie** is herkenbaar, merkbaar en zichtbaar in de samenleving. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de omstandigheden, de context en de belangen van verdachten, slachtoffers en de maatschappij. Deze drie pijlers zijn tevens de drie ZSM-ketendoelstellingen¹⁰.

In 2015 zijn er ongeveer 105.600 strafzaken ingebracht in ZSM. Dit komt neer op 56 procent van de instroom (in eerste aanleg) bij het OM. In 2013 bedroeg dit percentage (met 83.500 strafzaken) nog 40 procent¹¹.

...maar behoeft aanpak in het Veiligheidshuis

In ZSM wordt besloten om de strafrechtelijke beslissing uit te stellen en de casus van Remco over te dragen aan het Veiligheidshuis. Mogelijk is hier meer aan de hand dan alleen een strafbaar feit. In het Veiligheidshuis besluit men na zorgvuldige weging dat het inderdaad een casus is voor het Veiligheidshuis, dit om verder afglijden van Remco te voorkomen. Een vertegenwoordiger van de gemeente, de leerplichtambtenaar en de justitiële partners komen bij elkaar voor een overleg. Zij bespreken de casus van Remco en komen tot een plan van aanpak. De uitkomst is dat de zaak van Remco door de officier van justitie wordt geseponeerd en dat er vijf gesprekken met de reclassering volgen om te achterhalen wat nu echt het probleem van Remco is. Vanuit het maatschappelijk werk gaat een gezinscoach een gesprek voeren met de ouders van Remco. De regie in deze casus wordt gelegd bij de reclassering.

ZSM is niet het enige samenwerkingsverband waarin justitiële partners samenkomen om verdachten van veel voorkomende criminaliteit te bespreken. Op de pijler van het betekenisvol interveniëren ontmoet ZSM de Veiligheidshuizen.

⁸ Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze. Versie 1.0.*

⁹ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Universiteit Utrecht (2016). [Snel. Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze.](#) Utrecht: Universiteit Utrecht, p. 78.

¹⁰ Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze. Versie 1.0*, p. 22.

¹¹ Openbaar Ministerie (2016). [Jaarbericht 2015.](#) Den Haag: Openbaar Ministerie, p. 68.



De Veiligheidshuizen zijn ontstaan vanuit 'Justitie in de Buurt'-vestigingen die eind jaren negentig zijn gestart. Op 'Justitie in de Buurt'-vestigingen werd door het OM samengewerkt met relevante (keten)organisaties om snel, doelgericht en in nauwe afstemming te interveniëren bij criminele problematiek en veiligheidsproblematiek in de vorm van een wijk- en/of probleemgerichte aanpak.¹² Eerst ging het veelal om een op het strafrecht (met het oog op vervolging) georiënteerd samenwerkingsverband van de justitiële partners op lokaal niveau. Later kwamen daar nadrukkelijker de gemeenten en de zorgpartners bij. De focus lag nu meer op alternatieve afdoeningswijzen buiten het strafrecht om. In 2012 kreeg, met de komst van ZSM, de samenwerking rondom de strafrechtelijke vervolging van veel voorkomende criminaliteit een plek buiten het Veiligheidshuis.

In de Veiligheidshuizen anno 2016 komen verschillende organisaties vanuit de strafrechtketen, of vanuit het bestuurlijke domein van de gemeente gezamenlijk tot een aanpak van ketenoverstijgende complexe problematiek. Dit ter voorkoming van criminaliteit, overlast en het verder afglijden van een persoon of diens gezin. Hierbij is een afdoening in het strafrecht slechts een van de mogelijkheden om tot een succesvol plan van aanpak te komen in een casus. Andere mogelijkheden zijn bijvoorbeeld gelegen in zorgtrajecten, schuldhulpverlening of gezinsondersteuning.

Er zijn op dit moment tien ZSM-locaties en 33 Veiligheidshuizen in Nederland (zie bijlage I). Dit betekent dat elke ZSM-locatie in de praktijk aangesloten kan zijn op een of meerdere Veiligheidshuizen. Al in 2014 zijn vier regionale pilots uitgevoerd om de aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen te verbeteren. De evaluatie van deze pilots is opgetekend in het rapport *Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen*. Hierin zijn onder andere een aantal noties benoemd die als bouwstenen fungeren om een gezamenlijke regionale visie op de aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen vorm te geven.¹³ De noties betreffen onder andere het realiseren van goede informatie-uitwisseling en de signalering van complexe en ketenoverstijgende problematiek in ZSM. Na de evaluatie van de pilots is onder andere een Handreiking opgesteld om te komen tot een betere aansluiting tussen de twee samenwerkingsverbanden.¹⁴

1.2 Aanleiding

De Inspectie VenJ vindt het van belang dat ZSM en de Veiligheidshuizen goed functioneren, zodat in elke zaak of casus een passende beslissing kan worden genomen die het meest effectief is voor de persoon en de maatschappij. De justitiële partners dragen vanuit hun taakuitvoering bij aan het functioneren van deze samenwerkingsverbanden. Hiervoor dienen zij, ten behoeve van ZSM en de Veiligheidshuizen, inzet te leveren in de vorm van personele capaciteit en informatie. Uit eerdere onderzoeken van de Inspectie VenJ¹⁵ bleek dat het OM en de 3RO soms noodgedwongen keuzes moeten maken of, en zo ja in welke mate, zij

¹² WODC, Adviesbureau van Montfoort (2008). [Evaluatie van Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen](#). Woerden: Adviesbureau van Montfoort/WODC, p. 26.

¹³ Openbaar Ministerie (2015). [Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. Definitief Eindrapport](#). Den Haag: Openbaar Ministerie.

¹⁴ [Handreiking aansluiting ZSM en Veiligheidshuizen](#). Versie 20 maart 2015.

¹⁵ Onder andere de onderzoeken van de Inspectie VenJ die hebben geresulteerd in het rapport [Reclassering Nederland regio Rotterdam](#) uit 2014 en het rapport [SVG Reclassering Limburg](#) uit 2013.



hun medewerkers in de verschillende samenwerkingsverbanden kunnen afvaardigen.

Gelet op de operationele uren van ZSM, vraagt ZSM meer personele capaciteit van de justitiële partners dan de Veiligheidshuizen. De deelname van de justitiële partners aan een Veiligheidshuis is echter van meerwaarde. In de eerste plaats omdat hier informatiedeling en regievoering op een casus plaatsvindt, die nodig is voor de uitvoering van de kerntaken van de justitiële partners. In de tweede plaats hebben de andere partners in het Veiligheidshuis voor volledige beeldvorming over een casus behoefte aan de informatie van de justitiële partners. Indien de justitiële partners besluiten niet aanwezig te zijn, zou dit afbreuk kunnen doen aan de werking van het Veiligheidshuis.

De Inspectie VenJ hecht daarnaast waarde aan een goede aansluiting tussen deze samenwerkingsverbanden. Uit voornoemde onderzoeken van de Inspectie VenJ bleek dat deze aansluiting nog niet overal voldoende tot stand kwam. Een goede aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen (en bijbehorende informatie-uitwisseling) is allereerst van belang omdat ZSM in voorkomende gevallen informatie uit het Veiligheidshuis nodig heeft, zodat zij een totaalbeeld kunnen vormen over de zaak voor de beslissing die de justitiële partners gezamenlijk nemen. Een te snelle afhandeling van een zaak in ZSM kan namelijk tot problemen leiden wanneer deze zaak betrekking heeft op een persoon die tot de doelgroep van het Veiligheidshuis behoort. Daar worden interventies ingezet op basis van een gezamenlijk doordacht plan van aanpak. Ten tweede is informatie-uitwisseling tussen het Veiligheidshuis en ZSM over de genomen beslissing van belang ten behoeve van eventuele actualisering en aanpassing van de lopende trajecten in het Veiligheidshuis. Ten derde kan ZSM bij een persoon ketenoverstijgende complexe problematiek signaleren; overdracht aan het Veiligheidshuis kan dan verder afglijden van een persoon of diens gezin voorkomen.

1.3 Doel- en vraagstelling

De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek inzichtelijk maken of de justitiële partners in beide samenwerkingsverbanden de gewenste inzet kunnen leveren en hoe ZSM en de Veiligheidshuizen samenwerken. Waar mogelijk benoemt de Inspectie VenJ aandachtspunten of risico's. De focus van de Inspectie VenJ ligt in dit onderzoek op de justitiële partners die vanuit het strafrecht in ZSM actief zijn en die daarnaast in de Veiligheidshuizen opereren, alsmede op de aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *'Wat betekent de ketensamenwerking in ZSM voor de Veiligheidshuizen en de taakuitvoering van de justitiële partners?'*

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, geeft de Inspectie VenJ antwoord op vier deelvragen, te weten:

1. *Welke inzet vraagt ZSM van de justitiële partners?*
2. *Welke inzet vragen de Veiligheidshuizen van de justitiële partners?*
3. *Hoe ervaren de justitiële partners het om zowel in ZSM als in het Veiligheidshuis te participeren?*



4. In hoeverre sluiten de werkwijzen tussen ZSM en het Veiligheidshuis op elkaar aan?

1.4 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de vraag welke inzet de justitiële partners aan ZSM en de Veiligheidshuizen moeten leveren, hoe zij die inzet ervaren en in welke mate de aansluiting tussen deze twee samenwerkingsverbanden is gerealiseerd. Van de vijf vaste justitiële partners in ZSM zijn er vier die van oudsher aanwezig zijn in de Veiligheidshuizen en die casus- of regievoerder kunnen zijn in een casus. SHN heeft – uitzonderingen daargelaten – een minder prominente rol in de overleggen in het Veiligheidshuis. Derhalve wordt SHN niet meegenomen in dit onderzoek. Dit betekent dat in dit onderzoek het OM, de politie, de 3RO en de Raad centraal staan. Wanneer in het vervolg van dit rapport de Inspectie VenJ spreekt over de justitiële partners, bedoelt zij de zojuist genoemde vier organisaties.

In Nederland heeft ieder arrondissement (verder: ZSM-regio) een ZSM-locatie, waar de justitiële partners zaken van veelvoorkomende criminaliteit behandelen. Naast het totaal van tien ZSM-locaties bestaat er voor de verwerking van verkeerszaken een landelijke ZSM-locatie: het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). In tegenstelling tot de andere ZSM-locaties wordt van het CVOM geen aansluiting verlangd met de Veiligheidshuizen. Vanwege de afwijkende positionering laat de Inspectie VenJ het CVOM in dit onderzoek buiten beschouwing.

Op een ZSM-locatie zijn er twee soorten werkprocessen ingericht. ZSM is oorspronkelijk gestart met alleen de zogenaamde 'vastzaken'. Het gaat dan om verdachten die in de eerste uren na hun aanhouding vastzitten, eventueel gevolgd door inverzekeringstelling. Dit ZSM-werkproces start direct na de aanhouding van de verdachte. Later is ZSM zich ook gaan richten op de zogenaamde 'niet-vastzaken'. Hier gaat het om ontboden verdachten. Deze verdachten worden (bijvoorbeeld na een aangifte) op een later moment voor verhoor ontboden op het politiebureau. Voor hen start het ZSM-werkproces een aantal dagen voor het geplande verhoor. In dit onderzoek ligt de focus alleen op het werkproces rondom de 'vastzaken' omdat dit het meest doorontwikkelde werkproces van ZSM betreft. Desalniettemin zijn de uitkomsten van dit onderzoek ook van betekenis voor de 'niet-vastzaken'.

Tijdens de uitvoering van de ZSM-werkwijze hebben de justitiële partners te maken met een aantal zogeheten koppelvlakken met andere werkprocessen. Op deze koppelvlakken vindt informatie-uitwisseling over de zaak plaats met (in)direct betrokken partners en/of vindt overdracht van een zaak plaats. De koppelvlakken zijn er bijvoorbeeld met de opsporing door de politie, de overdracht van een zaak aan de backoffice van het OM, de executie van de OM-beslissing of de behandeling van complexe ketenoverstijgende problematiek in de Veiligheidshuizen. Dit onderzoek richt zich op het koppelvlak tussen ZSM en de Veiligheidshuizen.

1.5 Onderzoeksaanpak

De Inspectie VenJ heeft de uitvoering van het onderzoek in een aantal fases opgesplitst: de fase van documentstudie, de fase van interviews en observaties en de fase waarin een expertbijeenkomst is georganiseerd. De opbrengsten hieruit zijn gebruikt als input voor onderhavig rapport.



Tijdens de documentstudie heeft de Inspectie VenJ de algemene documentatie over ZSM en de Veiligheidshuizen verzameld en bestudeerd. Daarnaast heeft de Inspectie VenJ bij de tien ZSM-locaties specifieke documentatie opgevraagd en ontvangen over de opzet van de ZSM-locatie en de aansluiting met de Veiligheidshuizen in de desbetreffende ZSM-regio. Op basis hiervan zijn de ZSM-locaties geclusterd naar overeenkomsten en zijn vervolgens de te bezoeken ZSM-regio's geselecteerd. Voor de selectie hanteerde de Inspectie VenJ de variabelen geografische spreiding, de (door)ontwikkeling van de ZSM-locatie en de mate van aansluiting met de Veiligheidshuizen.

Uit de selectie zijn vijf ZSM-regio's gekomen, te weten: Noord-Nederland, Amsterdam, Rotterdam, Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant. In deze vijf ZSM-regio's waren op het moment van onderzoek dertien Veiligheidshuizen actief, te weten: Veiligheidshuis Groningen, Veiligheidshuis Fryslân, Veiligheidshuis Drenthe, Actiecentrum Veiligheid & Zorg Amsterdam (AcVZ), Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond, Veiligheidshuis Zuid-Holland-Zuid, Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf, Veiligheidshuis Brabant Zuidoost, Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch en omstreken, Zorg- en Veiligheidshuis De Markiezaten, Veiligheidshuis Baronie Breda, Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant en Veiligheidshuis Zeeland.

Na de selectie heeft de Inspectie VenJ de verschillende ZSM-regio's bezocht. In elke ZSM-regio zijn de ZSM-locatie en de Veiligheidshuizen bezocht. Op de ZSM-locatie heeft de Inspectie VenJ vier groepsinterviews gehouden met vertegenwoordigers van het OM, de politie, de 3RO en de Raad die in ZSM werkzaam zijn. In deze interviews was zowel het tactische als operationele niveau vertegenwoordigd. Daarnaast heeft op de ZSM-locatie een observatie van het ZSM-werkproces plaatsgevonden. Bij de Veiligheidshuizen is gesproken met het vaste personeel van het Veiligheidshuis, waaronder in ieder geval de ketenmanager en een procesregisseur.

Als laatste stap in het onderzoek is een interactieve expertbijeenkomst gehouden met vertegenwoordigers van de justitiële partners die op landelijk niveau met (de ontwikkeling van) ZSM en de Veiligheidshuizen zijn belast. Ook waren vertegenwoordigers van de Landelijke Vereniging van Managers van Veiligheidshuizen (LVMV) aanwezig¹⁶. Het doel van de expertbijeenkomst was om zowel rode draden uit de bevindingen van interviews en observaties ter herkenning voor te leggen, als te discussiëren over de mate van aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen en hoe deze volgens hen vorm zou moeten krijgen.

1.6 Referentiekader

Uit de documentstudie is naar voren gekomen dat er drie documenten zijn die op landelijk niveau belangrijk zijn voor ZSM en de Veiligheidshuizen. Het gaat dan om:

1. Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze. Versie 1.0.*
2. Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). [Landelijk kader veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners](#). Den Haag: Rijksoverheid.

¹⁶ De ketenmanagers van de 33 Veiligheidshuizen laten zich door een aantal van hen vertegenwoordigen in de Landelijke Vereniging van Managers van Veiligheidshuizen. Zie paragraaf 3.1.2.



3. Openbaar Ministerie (2015). [Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. Definitief Eindrapport.](#) Den Haag: Openbaar Ministerie.

Deze documenten beschrijven de huidige werkwijzen voor ZSM en de Veiligheidshuizen en gaan in op de aansluiting tussen deze twee samenwerkingsverbanden. Het Ontwerp 2.0 van de ZSM-werkwijze, het Landelijk Kader Veiligheidshuizen en het rapport *Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen* zijn voor ZSM en de Veiligheidshuizen niet bindend en worden niet *top-down* opgelegd, maar zij geven voor de Inspectie VenJ wel richting aan wat er vanuit landelijk oogpunt van ZSM en de Veiligheidshuizen idealiter wordt verwacht dan wel wordt geadviseerd. Deze drie documenten zijn dan ook om die reden voor de Inspectie VenJ een ijkpunt en dienen als referentiekader voor dit onderzoek. Aan de hand van dit referentiekader is de Inspectie VenJ nagegaan hoe de ZSM-locaties en de Veiligheidshuizen invulling geven aan hun eigen lokale werkwijze en hun onderlinge aansluiting.

1.7 Leeswijzer

In onderhavig hoofdstuk is ingegaan op de aanleiding, de onderzoeksvragen, de afbakening en de onderzoeksaanpak. De volgende drie hoofdstukken gaan in op de bevindingen van het onderzoek. Ze beginnen alle met één of meerdere beschrijvende paragrafen over hoe volgens het referentiekader ZSM, de Veiligheidshuizen of de onderlinge aansluiting zouden moeten werken. In de daarop volgende paragrafen gaat de Inspectie VenJ in op de bevindingen van het onderzoek. Deze paragrafen beginnen met een paars kader dat een beknopte samenvattende conclusie van de desbetreffende paragraaf weergeeft. Ieder hoofdstuk eindigt met een conclusie.

Hoofdstuk 2 gaat in op samenwerking tussen de justitiële partners in ZSM en hoe zij het ervaren om in ZSM te participeren. Hiervoor wordt eerst ingegaan op wat ZSM precies is en hoe de justitiële partners hierin participeren. Vervolgens komen de bevindingen van de Inspectie VenJ over deze samenwerking aan bod.

In hoofdstuk 3 gaat de Inspectie VenJ in op de inzet van de justitiële partners in de Veiligheidshuizen en hoe zij het ervaren om in de Veiligheidshuizen te participeren. Allereerst wordt beschreven wat de Veiligheidshuizen zijn en hoe de justitiële partners hierin participeren. Daarna wordt ingegaan op de bevindingen van de Inspectie VenJ rond de inzet van de justitiële partners in de Veiligheidshuizen.

In hoofdstuk 4 staat de aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen centraal. Dit hoofdstuk beschrijft eerst wat de meerwaarde is van de aansluiting en hoe de aansluiting in theorie zou moeten werken. Vervolgens gaat de Inspectie VenJ over tot de werking van de aansluiting in de praktijk.



2

Justitiële partners in ZSM

Dit hoofdstuk beschrijft de inzet van de justitiële partners in ZSM en gaat in op de vraag hoe de justitiële partners het ervaren om in ZSM te participeren. Hiermee geeft dit hoofdstuk antwoord op de eerste en (een gedeelte van) de derde deelvraag van het onderzoek.

Allereerst wordt in paragraaf 2.1 op basis van het Ontwerp 2.0 van de ZSM-werkwijze¹⁷ kort geschetst wat ZSM is, hoe in theorie de justitiële partners hierin participeren en hoe de doorontwikkeling van ZSM plaatsvindt. In paragraaf 2.2 tot en met 2.4 worden achtereenvolgens de bevindingen uit de praktijk beschreven over de inzet van de justitiële partners in ZSM, de wijze waarop de informatie-uitwisseling in ZSM plaatsvindt en samenkomt tot een beslissing in de zaak en de bevindingen ten aanzien van de ervaring van de justitiële partners met ZSM: is er sprake van acceptatie van deze nieuwe werkwijze? Het hoofdstuk sluit in paragraaf 2.5 af met een conclusie.

2.1 Wat is ZSM?

2.1.1 De ZSM-werkwijze

Ontwerp 2.0 van de ZSM-werkwijze

De ZSM-pilots van 2011 resulteerden in een eerste ontwerp voor een landelijke ZSM-werkwijze. De doorontwikkeling van deze werkwijze leidde in december 2013 tot het Ontwerp 2.0 van de ZSM-werkwijze. Deze is vanuit een ketenperspectief opgesteld en geeft weer wat de justitiële partners gezamenlijk willen bereiken met ZSM. Hoewel het een landelijke werkwijze betreft, kunnen er – als gevolg van de *bottom-up* benadering van de ontwikkeling van ZSM – verschillen zijn in de wijze waarop de landelijke werkwijze per ZSM-locatie is geïmplementeerd.

De ZSM-locatie

Op een ZSM-locatie werken de justitiële partners samen in een zogenaamd Selectie- en Coördinatiecentrum (SCC). Het SCC is zeven dagen per week, veertien uur per dag operationeel onder regie van een officier van justitie (OvJ) van het OM. Elke justitiële partner vaardigt minimaal een functionaris af om deel te nemen aan ZSM (zie bijlage II). In ZSM brengen zij de voor hen bekende informatie in op de

¹⁷ Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze. Versie 1.0.*



zogenoeten 'ZSM-tafel'. Op basis hiervan neemt de OvJ – in principe samen met de justitiële partners – een finale beslissing in de zaak. Deze finale beslissing wordt in het ZSM-werkproces de routerings- of afdoeningsbeslissing genoemd.

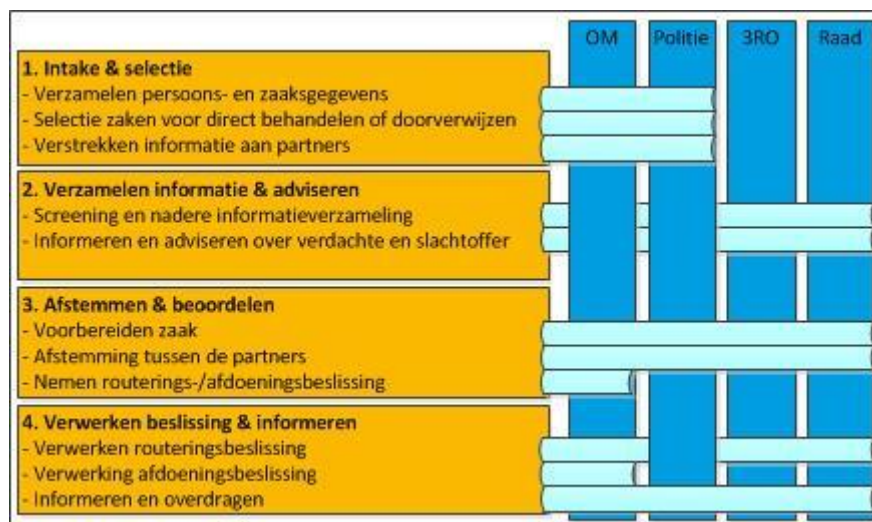
De setting van ZSM

In een gezamenlijke kantoorruimte zitten de medewerkers van de justitiële partners bij elkaar. Boven de bureaus waaraan zij werken, hangen vaak bordjes waarop staat welke organisatie waar zit. In de kantoorruimte hangt dikwijls een groot beeldscherm met daarop een overzicht van de aangehouden verdachten en de tijd die er resteert om de zaak binnen de termijn van zes uur of drie dagen af te doen. Er is sprake van een levendige dynamiek met veel mondeling overleg, waarbij dossiermapjes van medewerker naar medewerker gaan.

Processtappen

Het Ontwerp 2.0 van de ZSM-werkwijze benoemt vier processtappen in het werkproces van ZSM. Het verschilt per processtap welke justitiële partner in actie komt. Dit is schematisch weergegeven in afbeelding 1. De vier processtappen bestaan weer uit verschillende fasen. In het ZSM-werkproces hoeven de processtappen niet per se volgtijdelijk plaats te vinden. De uitvoering van een aantal fasen kan zich bijna parallel voltrekken. Hieronder is het werkproces volgens het Ontwerp 2.0 van de ZSM-werkwijze op hoofdlijnen beschreven.

Afbeelding 1. Het ZSM-werkproces en de acties van justitiële partners (excl. SHN)





Intake & selectie

Wanneer een basisteam van de politie de aanhouding van een verdachte in BVH¹⁸ opneemt, zorgt de koppeling met BOSZ¹⁹ ervoor dat deze zaak automatisch op de verdachtenmonitor (zie paragraaf 2.3) verschijnt. De Intake & selectie vangt aan zodra een zaak op de verdachtenmonitor verschijnt. De administratieve medewerkers van het OM en de politie halen vanaf dat moment de benodigde gegevens uit hun eigen registratiesystemen²⁰. De politiecoördinator heeft contact met de politiemedewerker van het basisteam die de verdachte heeft aangehouden. De OvJ en de politiecoördinator nemen vervolgens gezamenlijk een selectiebeslissing: komt een zaak voor ZSM in aanmerking of kan de zaak direct worden doorverwezen of overgedragen, bijvoorbeeld naar de backoffice van het OM voor het reguliere (niet-ZSM) strafrechttraject, het Veiligheidshuis ter behandeling van de ketenoverstijgende complexe problematiek of naar Halt. Indien de zaak in aanmerking komt voor een behandeling in ZSM, verstrekt de politiecoördinator de gegevens van een meerderjarige verdachte aan de reclasseringswerker van de 3RO en de gegevens van een minderjarige verdachte aan de medewerker adviesteam van de Raad.

Verzamelen informatie & adviseren

Wanneer een zaak in ZSM blijft, raadplegen de medewerkers van de 3RO en de Raad IRIS²¹, KBPS²² en de verwijzindex risicjongeren (VIR)²³. Daarnaast hebben zij, indien de verdachte reeds bij hun bekend is, zo nodig contact met de casusverantwoordelijke – die de verdachte in kwestie zelf kent – in hun organisatie. Op basis van de aangetroffen informatie formuleren de medewerkers van de 3RO en de Raad een advies voor de routerings- of afdoeningsbeslissing.

Afstemmen & beoordelen

In deze processtap bereidt de beoordelaar van het OM de zaak voor. Dit betekent dat onder andere de uitkomsten van het opsporingsonderzoek worden bestudeerd. Ook vindt er een moment van afstemming plaats tussen de ketenpartners. Tijdens de afstemming geven de partners hun advies. Vervolgens neemt de OvJ een routerings- of afdoeningsbeslissing. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een

¹⁸ Basisvoorziening Handhaving (BVH) is het landelijk geautomatiseerd basissysteem voor alle kernprocessen van de politie en wordt tevens gebruikt voor sturings-, informatie-, en ondersteuningsdoeleinden.

¹⁹ BOSZ staat voor Betere Opsporing door Sturing op Zaken. Met het systeem BOSZ worden de werkzaamheden met betrekking tot misdrijven van begin tot eind gemonitord binnen en tussen de politie-eenheden en de arrondissementsparketten. Het systeem krijgt de benodigde informatie van zowel de politie als het OM, waardoor er altijd een actueel en gemeenschappelijk overzicht is van de statussen van de opsporingsonderzoeken en de genomen kernbeslissingen in de opsporingsonderzoeken.

²⁰ Deze registratiesystemen zijn onder andere GPS en COMPAS. GPS is het Geïntegreerd processysteem Strafrecht van het OM voor ondersteuning van de digitale registratie en verwerking van strafzaken. COMPAS, het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratie Systeem, is de voorganger van GPS. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van BVH en Amazone. Amazone is een doelgroepsysteem van de politie, specifiek voor het monitoren van verdachte personen en veelplegers.

²¹ IRIS is het Integraal Reclassering Informatie Systeem waarin de 3RO hun cliëntdossiers bijhouden.

²² KBPS is het Kinderbescherming Bedrijfs Processen Systeem dat de Raad gebruikt voor de ondersteuning van haar primaire proces.

²³ De verwijzindex risicjongeren is een digitaal systeem dat risicosignalen van hulpverleners over jongeren (tot 23 jaar) bij elkaar brengt.



dagvaarding, een TOM- of OTP-zitting²⁴, een OM-straftbeschiiking, een transactie, een beleidssepot (voorwaardelijk of onvoorwaardelijk) of een technisch sepot.

Verwerken beslissing & informeren

Na de routerings- of afdoeningsbeslissing verwerken de justitiële partners zo nodig de beslissing in hun registratiesystemen. Voor zover het nog niet is gebeurd, geeft het OM de verdachte (en diens advocaat) een toelichting op de beslissing. Indien de verdachte nog aanwezig is op het politiebureau (of hiervoor wordt gevraagd terug te komen), dan verzorgt de verbalisant van de politie namens het OM de uitreiking en de betekening van de dagvaarding.

2.1.2 Doorontwikkeling van ZSM

Regionale doorontwikkeling

Sinds de pilots van 2011 kenmerkt ZSM zich door een regionale doorontwikkeling en implementatie. Op elke ZSM-locatie geven de professionals op de werkvloer vorm aan het werkproces. Bij ZSM is dan ook sprake van een *bottom-up* benadering: vanuit de uitvoering geven de justitiële partners vorm aan ZSM. Voor de regionale doorontwikkeling en sturing zijn er regionale stuurgroepen ZSM ingericht, waaraan in ieder geval de justitiële partners deelnemen.

Landelijke initiatieven

Bij zowel de ontwikkeling als de doorontwikkeling van ZSM is het ministerie van Veiligheid en Justitie betrokken. Dit ministerie heeft in 2012 voor ZSM een ketenprogramma ingericht, dat onder andere als doel heeft om de landelijke invoering van de ZSM-werkwijze te bewerkstelligen en om deze werkwijze door te ontwikkelen. De sturing van dit ketenprogramma is belegd bij de stuurgroep Herontwerp Strafrechtketen (HSK). Daarnaast vindt er via de landelijke klankbordgroep ZSM op beleidsniveau afstemming plaats tussen de betrokken partners.²⁵ Ook is er een landelijk overleg Projectleiders ZSM.

In 2015 besloot de stuurgroep HSK om onder andere door middel van landelijke ketenwerkgroepen en een landelijk ZSM-ketenreviewteam in het ketenprogramma ZSM meer de nadruk te leggen op het borgen van de ZSM-werkwijze in de dagelijkse praktijk. De aandacht ging hierbij uit naar het bestendigen van het fundament van ZSM en het betekenisvol interveniëren. Deze landelijke initiatieven moeten ervoor zorgen dat de ZSM-werkwijze dusdanig vervolmaakt wordt, dat voor de doorontwikkeling en kwaliteitsborging ervan niet langer ondersteuning vanuit een landelijke programma nodig is. Dit ook met het oog op het gegeven dat het ketenprogramma ZSM op 31 december 2016 zal eindigen.²⁶ Na 2016 wordt beoogd

²⁴ Tijdens een Taakstrafzitting van het OM (TOM) kan het OM de meerderjarige verdachte een transactievoorstel doen, zoals het aanbieden van een werkstraf, leertraject of betaling van een schadevergoeding aan het slachtoffer. Dit om strafvervolgning te voorkomen. Als de verdachte op het aanbod ingaat, hoeft hij niet meer voor de rechter te verschijnen. Bij minderjarige verdachten heet deze zitting een Oproep Ten Parkette (OTP).

²⁵ De stuurgroep HSK is een strafrechtketen-breed samenwerkingsverband met daarbij ook de betrokken departementale partners. In de klankbordgroep ZSM zitten nagenoeg dezelfde partners als in de stuurgroep HSK.

²⁶ Ketenprogrammavlan ZSM 2015.



om de landelijke ondersteuning vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie op een andere manier vorm te geven.²⁷

2.2 Personele inzet en kwaliteit van het personeel

De Inspectie VenJ constateert dat het OM en de politie voldoen aan de landelijke afspraken over de personele inzet. De 3RO en de Raad voldoen hier niet overal aan. Dit lossen zij op door regionale afspraken te maken die zij nakomen. Zowel de 3RO als de Raad heeft op een aantal locaties bij afwezigheid telefonische bereikbaarheid georganiseerd. Hoewel de partners over het algemeen een maximale bezetting van alle partners als ideaal zien, zijn er vooralsnog geen onoverkomelijke problemen waar dit niet het geval is. Essentieel is wel dat de justitiële partners zorgdragen voor een bestendige bezetting op de ZSM-locatie, met personeel dat beschikt over de juiste kwaliteit.

Personele inzet in ZSM

ZSM is zeven dagen per week tussen 08.00 en 22.00 uur (7 x 14 uur) operationeel. De landelijke afspraak is dat de politie en het OM tijdens deze operationele uren aanwezig zijn. Voor de 3RO en de Raad is dit twee uur minder, namelijk 7 x 12 uur.²⁸ De politie en het OM voldoen aan de landelijke afspraak, de 3RO voldoen hier op bijna alle locaties aan. De Raad voldoet op meerdere locaties niet aan de landelijke afspraak. De Inspectie VenJ constateert dat hier verschillende redenen voor zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om het ontbreken van de beschikbare capaciteit voor een bezetting van 7 x 12 uur, maar het komt ook voor dat sprake is van een dusdanig beperkt aantal zaken op bepaalde momenten van de dag, dat het beoogde tijdsbestek om in ZSM te participeren niet efficiënt zou zijn. Op de ZSM-locaties waar de 3RO en de Raad niet voldoen aan de landelijke afspraken, zijn regionale afspraken gemaakt over de inzet van deze organisaties tijdens de operationele uren van ZSM. Aan deze regionale afspraken voldoen de 3RO en de Raad wel.

Door de regionale afspraken is er met name in de late avonduren niet altijd sprake van de maximale bezetting van alle justitiële partners in ZSM. Toch veroorzaken deze keuzes vooralsnog geen onoverkomelijke problemen voor het ZSM-werkproces. Als er geen maximale bezetting is, zijn er werkafspraken gemaakt om hiermee om te gaan. Een voorbeeld hiervan is telefonische bereikbaarheid bij afwezigheid. Een ander voorbeeld is de afspraak tussen de Raad en de overige justitiële partners dat er in principe niet buiten hun aanwezigheid om over een minderjarige verdachte een beslissing wordt genomen. Als er dan geen telefonische bereikbaarheid is, worden de afstemming en het beslissingsmoment zo mogelijk doorgeschoven naar de volgende ochtend. De 3RO hebben soortgelijke afspraken.

Alle partners geven in de interviews aan dat zij de personele inzet naar vermogen leveren maar dat deze kwetsbaar is, vooral tijdens de vakantieperioden en bij uitval

²⁷ Het is onder andere de bedoeling dat ZSM vanaf 2017 als thema een plek krijgt in het nog te formeren Landelijke Ketenberaad van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

²⁸ Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze. Versie 1.0.*



van personeel. Het aantal afgevaardigden per partner is volgens de respondenten voldoende, alleen zouden de justitiële partners op een aantal ZSM-locaties meer functionarissen van het OM aanwezig willen zien, opdat er geen achterstand in de beoordeling van de dossiers ontstaat en de beslissingen eerder kunnen worden genomen.

Kwaliteit van het personeel

Het succes van ZSM is mede afhankelijk van de competenties waarover de aanwezige medewerkers beschikken. Een ZSM-medewerker dient onder meer kennis te hebben van alle zaken die in ZSM kunnen worden behandeld en de werkwijzen hieromtrent²⁹. De geïnterviewde medewerkers zijn over het algemeen tevreden over de kennis van hun collega's. Zij plaatsen echter wel een aantal kanttekeningen bij de keuzes die de organisaties maken over de inzet van hun medewerkers.

Ten eerste geven zij aan dat er onvoldoende sprake is van stabiele inzet van personeel bij de politie (mede ingegeven door de reorganisatie) en het OM, bijvoorbeeld doordat medewerkers worden geplaatst in ZSM voor een tijdelijke leerplek of voor een reïntegratietraject. De respondenten benadrukken het belang van een bestendige bezetting met zelfstandige, daadkrachtige en proactieve professionals in een omgeving waar de werkdruk hoog is. Indien dit niet het geval is, moeten de medewerkers telkens opnieuw investeren in de relatie en (het nakomen van) werkafspraken. Ten tweede geven de respondenten van de Raad aan dat zij de jeugdspecialisaties bij het OM en de politie missen binnen ZSM. Er wordt nu van het OM en de politie verwacht dat zij *allround* kennis hebben. Hoewel de Raad hier een belangrijke adviesfunctie kan innemen, vraagt het van hun medewerkers veel inspanning om de context van de minderjarigen en het jeugdveld onder de aandacht te krijgen.

2.3 Informatie-uitwisseling tijdens het werkproces

De Inspectie VenJ constateert dat de bezochte ZSM-locaties conform de vier processtappen van het instrument van de ZSM-werkwijze werken. De respondenten zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tijdens het ZSM-werkproces. De Inspectie VenJ constateert echter dat de informatie-uitwisseling gedurende de processtappen op een aantal momenten kan worden verbeterd. Dit zit vooral in de betrokkenheid van de 3RO en de Raad bij belangrijke beslismomenten. Daarnaast constateert de Inspectie VenJ dat de ZSM-locaties de mogelijkheden die de verdachtenmonitor biedt, nog niet optimaal benutten.

De selectie van een zaak: ZSM-waardig of niet?

Tijdens de processtap Intake & selectie komt een zaak binnen in ZSM. Er dient dan te worden bepaald of de zaak voor ZSM in aanmerking komt. Zoals het Ontwerp 2.0 van de ZSM-werkwijze aangeeft, bepalen in principe het OM en de politie dit. De respondenten van de 3RO en de Raad vinden het echter een gemiste kans dat zij hieraan geen bijdrage kunnen leveren; hun contextinformatie kan volgens hen

²⁹ Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze. Versie 1.0.*



richting geven aan deze beslissing. In het geval een zaak direct uit ZSM verdwijnt, weten de 3RO en de Raad dit niet altijd en raakt die zaak (al dan niet tijdelijk) uit beeld van de 3RO en de Raad. Met name de Raad vindt het een gemis dat de minderjarige verdachte tijdelijk uit beeld raakt, terwijl de Raad indien wenselijk – in ieder geval tot de rechtszitting – begeleiding kan inzetten om verder afglijden te voorkomen. Voorheen faciliteerden de justitiële casusoverleggen voor de minderjarigen hierin.

Pilot ZSM/ZSM plus 7 x 14

In Rotterdam heeft vanaf 1 mei 2016 korte tijd een (inmiddels afgeronde) pilot gelopen om te bezien of een gezamenlijk selectiemoment van meerwaarde is. De insteek van die pilot was onder andere dat de administratieve medewerkers van het OM, de politie, de 3RO en de Veiligheidshuizen Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid samenwerken in het zogeheten Keteninformatiebureau (KIB). Dit bureau functioneerde als hét informatieknoppunt voor ZSM en de Veiligheidshuizen samen. Het KIB verzamelde gedurende de operationele uren van ZSM, bij alle zaken in de ZSM-instroom aan de voorkant van een eventueel ZSM-traject, al beknopt informatie over de verdachte. Op basis daarvan kon het KIB het zogeheten selectie-instrument 18+³⁰ toepassen. Aan de hand van de uitkomsten van het instrument werd bepaald met welke partners er in een zaak diende te worden afgestemd. Ook keek het KIB of iemand al bekend was bij een van de twee Veiligheidshuizen.

Overleg over de zaak

Om de informatie die de justitiële partners uitzoeken te delen, vindt er altijd op enig moment een overleg plaats. Uit het onderzoek blijkt dat de ZSM-locaties hieraan op diverse manieren invulling geven en dat de ene ZSM-locatie al verder is met het optimaliseren van een efficiënte overlegstructuur dan de andere.

Een aantal ZSM-locaties kent een vast overlegmoment waar de lopende zaken worden besproken en indien mogelijk vindt een routerings- of afdoeningsbeslissing plaats. Soms krijgt het overleg wel de naam 'afdoeningsoverleg', maar is er eigenlijk meer sprake van afstemming en eventueel een voorgenomen beslissing, rekening houdend met het feit dat er nog een aantal open eindjes zijn. De routerings- of afdoeningsbeslissing nemen de justitiële partners dan op een later moment.

Er zijn ook ZSM-locaties die geen vast overlegmoment kennen. Hier komen de partners voor een zaak samen op het moment dat die kan worden afgerond. Op deze manier loopt de routerings- of afdoeningsbeslissing geen onnodige vertraging op in afwachting van een vast overlegmoment.

³⁰ In het selectie-instrument 18+ dienen op basis van zogeheten "dat"-informatie uit de bronsystemen van de verschillende ketenpartners (gericht op straf-, civiel, bestuursrecht en zorg) vragen beantwoord te worden. De antwoorden op de vragen leiden tot een waarderingsscore en afhankelijk van de score wordt een zaak rood, oranje of groen. Groen betekent afstemming tussen politie, OM en SHN. Oranje betekent afstemming tussen politie, OM, SHN, 3RO. Rood betekent afstemming tussen de justitiële partners, SHN, de gemeenten, Veilig Thuis en de gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en -reclassering.



Beslissen in een zaak

Het nemen van de routerings- of afdoeningsbeslissing

De respondenten geven aan dat zij over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de informatie die in ZSM-verband wordt opgehaald en gedeeld ten behoeve van de routerings- of afdoeningsbeslissing. De 3RO en de Raad zouden echter graag zien dat zij ook standaard bij het moment van beslissen aanwezig zijn.

Tijdens de processtap Afstemmen & beoordelen neemt de OvJ de beslissing over de afhandeling van de zaak. De Inspectie VenJ heeft geconstateerd dat wanneer de OvJ een beslissing wil nemen, hij over het algemeen de partners hiervoor bijeenroept. Het komt echter ook voor dat de OvJ dit niet doet. Op die momenten zijn dus alleen het OM en de politie aanwezig bij het beslissingsmoment. Ondanks dat de verantwoordelijkheid van het bijeenroepen van de partners bij de OvJ is belegd, wordt van de medewerkers van de 3RO en de Raad een proactieve rol gevraagd om het ad hoc beslissingsmoment in de gaten te houden. Het is voor hen echter lastig om tijdens hun reguliere werkzaamheden continu alert te moeten zijn of het OM en de politie in een bepaalde zaak al een routerings- of afdoeningsbeslissing gaan nemen.

In het Ontwerp 2.0 van de ZSM-werkwijze staat dat een gezamenlijke afstemming, leidend tot een gezamenlijk beslissingsmoment, het mogelijk maakt dat een OvJ een betekenisvolle beslissing kan nemen³¹. Het beslissingsmoment is het laatste moment waarop alle informatie de revue passeert en het beeld wordt gecompleteerd. Het kan dan zijn dat de 3RO en/of de Raad hun advies nog willen bijstellen door de input van de andere partners, of dat blijkt dat de OvJ niet mee gaat in het advies. Dan is het volgens de Inspectie VenJ van meerwaarde dat hierover het gesprek plaatsvindt.

Gelijkwaardigheid van de partners

Uit de interviews blijkt dat de Raad en de 3RO de ervaring hebben dat de OvJ hun inbreng serieus neemt. De OvJ neemt de adviezen vaak over en wanneer hij afwijkt gebeurt dat vaak beredeneerd en bespreekt hij dit met de 3RO en de Raad. Er is veelal sprake van gelijkwaardige partners die gezamenlijk optrekken. De OvJ kan – om legitieme redenen – afwijken van het advies van de Raad of de 3RO en de voorkeur geven aan een snelle strafrechtelijke afdoening. Soms is de Raad of de 3RO het hiermee niet eens. Het is dan afhankelijk van de mate van assertiviteit van de medewerkers om hierover het gesprek met de OvJ aan te gaan.

Terugkoppeling van de beslissing

Als alle partners bij het beslissingsmoment aanwezig zijn, is die beslissing vanzelfsprekend bekend en kunnen zij die zo nodig doorgeven aan de desbetreffende casusverantwoordelijke in hun organisatie en/of opnemen in hun registratiesysteem. Wanneer een partner echter niet bij het beslissingsmoment aanwezig is, kan het zijn dat die alsnog acties uit moet zetten. Op de bezochte ZSM-locaties gaan de medewerkers van het OM verschillend om met de terugkoppeling. Dit varieert van het opnemen van de beslissing in de verdachtenmonitor, het noteren van de beslissing op een ander overzicht van de zaken (bijvoorbeeld op een whiteboard) en/of het individueel mondeling of schriftelijk terugkoppelen van de beslissing.

³¹ Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*. Versie 1.0, p. 37.



Gebruik van de verdachtenmonitor in een zaak

De verdachtenmonitor is het digitale overzicht waarin elke nieuwe zaak komt te staan, totdat deze zaak is afgedaan in ZSM. Alleen het OM en de politie kunnen in de verdachtenmonitor registreren. De andere partners zijn hiertoe niet geautoriseerd. In praktijk ontstaan hierdoor verschillende *workarounds*. Soms staat de verdachtenmonitor op een groot scherm, schrijven de medewerkers de overzichten over, of krijgen de andere partners een uitdraai van het overzicht. De laatste twee genoemde varianten zijn echter door de snelle doorlooptijd van zaken in ZSM al snel gedateerd.

De verdachtenmonitor biedt de mogelijkheid om het advies van elke partner op te nemen, zodat digitaal het overzicht wordt bewaakt. Sommige locaties maken hiervan geen gebruik. Voor de locaties die dit wel hanteren, betekent dit dat het OM of de politie de adviezen van de andere partners moet overschrijven.

De verdachtenmonitor biedt ook de mogelijkheid om de routerings- of afdoeningsbeslissing op te nemen, zodat die voor alle ZSM-medewerkers zichtbaar is. Ook dit passen het OM en de politie niet op alle ZSM-locaties toe, waardoor de partners afhankelijk zijn van mondelinge overdracht en/of notities op een whiteboard. Momenteel liggen er voor de verdachtenmonitor harmonisatieplannen klaar, zodat de verdachtenmonitor landelijk meer eenduidig kan worden gebruikt. Daarnaast worden er voor de 3RO en de Raad meer op maat gemaakte verdachtenmonitors ontwikkeld³².

2.4 Acceptatie ZSM

De Inspectie VenJ constateert dat de ZSM-werkwijze een plek heeft gekregen in de interne processen van de organisaties. ZSM is door de justitiële partners omarmd. De partners zien, ondanks enige ambivalentie bij de Raad, dan ook de meerwaarde van ZSM. Wel is het volgens hen nu tijd om ZSM verder uit te bouwen en te optimaliseren, zodat er meer dan voorheen werk wordt gemaakt van het betekenisvol interveniëren.

Andere dynamiek

ZSM vraagt feitelijk van de justitiële partners geen andere werkzaamheden; hun opdracht in deze fase van het strafproces is in de basis niet anders dan voor de introductie van deze werkwijze. Zij hebben wel te maken met een andere dynamiek. Een zaak moet namelijk in een kort tijdsbestek samen met de ketenpartners worden afgerond. Bij de politie moeten de medewerkers van de basisteams het procesverbaal nu echt binnen de doorlooptijden van ZSM opleveren. De politie in ZSM onderhoudt hierover het contact met die medewerkers, maar zij moet tegelijkertijd ook afstemmen met de andere partners in ZSM. Het OM is met de ketenprocescoördinator de 'spin in het web' van ZSM en de OvJ heeft een voorzittersrol. De 3RO en de Raad kunnen nu in principe direct invloed uitoefenen op de routerings- of afdoeningsbeslissing in een zaak.

³² Ook voor SHN wordt een meer op maat gemaakte verdachtenmonitor ontwikkeld.



Omarming ZSM

De justitiële partners hebben deze andere dynamiek – en daarmee ZSM – omarmd. De respondenten willen niet meer terug naar de tijd van voor ZSM. Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over de komst van ZSM, het doel dat ZSM beoogt en hun participatie hierin: belangrijke partners zijn aanwezig, er is sprake van korte lijnen en men juicht de beoogde betekenisvolheid toe. Dit uit zich onder meer door inbedding van ZSM in de interne organisatie en toekomstplannen van de justitiële partners, zoals het project 'Ruim Baan'³³ bij de 3RO en de werkomgeving Interventies van het programma OM 2020 bij het OM³⁴.

De 'Werkplaats'-pilots

'Ruim Baan' zorgt onder andere voor mogelijkheden om de 'Werkplaats'-pilots in de ZSM-regio's Noord-Nederland en Midden-Nederland op te zetten. In de 'Werkplaats' nemen de 3RO en het OM in bepaalde zaken meer tijd om op basis van contextinformatie maatwerk te bieden. Dit met als doel om met meer oog voor de omstandigheden van daders, slachtoffers en hun omgeving een afdoening te bedenken voor eenvoudige strafzaken, zodat de kans op recidive afneemt.³⁵ De 'Werkplaats' beoogt dus meer betekenisvolheid te geven aan ZSM.

Uit de interviews blijkt echter ook dat bij de Raad enige ambivalentie heerst over de meerwaarde van ZSM. Enerzijds mist de Raad de (justitiële) jeugd casuoverleggen waardoor de Raad blijvend zicht had op alle zaken waarin sprake was van een minderjarige verdachte. Anderzijds heeft de Raad nu wel zicht op zaken met een meerderjarige verdachte waarbij een minderjarige betrokken kan zijn (bijvoorbeeld huiselijk geweld), op de adolescenten en kan de Raad als een jeugdspecialist optreden.

Hoewel de justitiële partners het doel van ZSM onderschrijven en het een plek krijgen binnen de eigen organisaties, plaatst het overgrote deel van de respondenten nog een kanttekening bij het huidige functioneren van ZSM: dat kan nog beter. Zij geven aan dat tot nog toe met name de snelheid prevaleert in ZSM. Nu de basisprocessen goed verlopen, komt er in ZSM pas echt aandacht en ruimte voor de betekenisvolheid van de beslissingen die de justitiële partners gezamenlijk moeten nemen. Dit betekent dat het meer vanzelfsprekend kan worden om verder te kijken dan de informatie van de justitiële partners. Maar ook dat er wordt gekeken naar aansluiting met andere organisaties en informatiebronnen. De ontwikkeling van de 'Werkplaats' is hier een voorbeeld van. Oftewel, na vijf jaar ZSM ligt het fundament er en nu is het tijd om ZSM uit te bouwen en verder te optimaliseren.

³³ 'Ruim Baan' behelst een andere werkwijze en financiering rondom de adviesproducten van de 3RO opdat er meer ruimte komt voor betekenisvol maatwerk. Dit betekent meer sturing op resultaten en kwaliteit in plaats van op aantallen en meer aansluiting op de behoefte van de opdrachtgever (OM).

³⁴ Openbaar Ministerie (2016). *Jaarbericht 2015*. Den Haag: Openbaar Ministerie, p. 64.

³⁵ Bos, M. (2015). ZSM-werkplaatsen: de juiste interventie op het juiste moment. *Opportuun 4 – 2015*, p. 24.



2.5 Conclusie

Dit hoofdstuk ging in op de vraag welke inzet ZSM vraagt van de justitiële partners en hoe zij participatie in ZSM ervaren. De Inspectie VenJ constateert dat de samenwerking tussen de justitiële partners in ZSM naar behoren verloopt. Het OM en de politie voldoen aan de landelijke afspraken over de personele inzet. De 3RO en de Raad voldoen hier niet op alle locaties aan. Dit lossen zij op door regionale afspraken over fysieke aanwezigheid en eventuele telefonische bereikbaarheid te maken, die zij nakomen. Hoewel de partners over het algemeen een maximale bezetting van alle partners als ideaal zien, zijn er vooralsnog geen onoverkomelijke problemen waar dit niet het geval is.

De Inspectie VenJ constateert dat de respondenten van ZSM over het algemeen tevreden zijn over de kennis van hun collega's. Tegelijkertijd zien zij echter dat er door de justitiële partners soms keuzes worden gemaakt over de inzet van personeel, waardoor er risico's kunnen ontstaan voor de voortgang van het proces en de kwaliteit van de inhoudelijke beslissingen. Een dynamische omgeving waarin sprake is van een snelle doorlooptijd van zaken en waarin medewerkers kennis moeten hebben over de zaken die daar aan de orde komen, behoeft voldoende vaste bezetting van een goede kwaliteit. De Inspectie VenJ ziet het daarom als aandachtspunt voor de justitiële partners dat zij de bestendigheid en de kwaliteit van het personeel op de ZSM-locaties bewaken. Wanneer dit onvoldoende gebeurt, ontstaan er risico's voor de voortgang van het proces en de kwaliteit van de inhoudelijke beslissingen.

In ZSM dienen de justitiële partners op de cruciale beslissingsmomenten te zijn betrokken. Dit moet in ieder geval zijn geborgd bij de routerings- of afdoeningsbeslissing. De Inspectie VenJ vraagt zich af of dit ook standaard zou moeten gebeuren bij de selectiebeslissing, waar centraal staat of een zaak ZSM-waardig is of niet. Dit ook met het oog op het vervolgtraject na de overdracht vanuit ZSM. De Inspectie VenJ spoort de justitiële partners aan om te verkennen of betrokkenheid van alle justitiële partners bij selectiebeslissing van meerwaarde is.³⁶

De Inspectie VenJ constateert dat de respondenten over het algemeen tevreden zijn over de komst van ZSM en hun participatie hierin. De justitiële partners hebben de werkwijze van ZSM omarmd. Nu het fundament staat, breekt de tijd aan om ZSM verder uit te bouwen en werkprocessen te optimaliseren. De ene ZSM-locatie is hier al beduidend verder in dan de andere. Dat is bijvoorbeeld te zien in het gebruik van de verdachtenmonitor, die nu nog niet overal optimaal wordt ingezet. Ook zouden de respondenten graag zien dat nu de basisprocessen goed verlopen, er naast de snelheid meer aandacht en ruimte komt om de te nemen beslissingen zo betekenisvol mogelijk te laten zijn.

Na 2016 wordt de doorontwikkeling van ZSM niet meer vanuit een landelijk ketenprogramma ondersteund. De landelijke ondersteuning door het ministerie van Veiligheid en Justitie zal dan op een andere manier vorm worden gegeven. Los hiervan kunnen de ZSM-locaties zelf de diversiteit, die er tussen de ZSM-locaties bestaat, meer benutten als kans om van elkaar te leren. Dit met als doel om de werkprocessen van de eigen ZSM-locatie verder te optimaliseren.

³⁶ Uit de wederhoorreactie blijkt dat de justitiële partners op dit vlak reeds initiatieven ondernemen.



3

Justitiële partners in de Veiligheidshuizen

In dit hoofdstuk staat de inzet van de justitiële partners in de Veiligheidshuizen centraal en hoe zij die ervaren. Hiermee geeft dit hoofdstuk antwoord op de tweede en (een gedeelte van) de derde deelvraag van het onderzoek.

Paragraaf 3.1 gaat op basis van het Landelijk Kader Veiligheidshuizen³⁷ in op wat Veiligheidshuizen zijn, welke organisaties hieraan deelnemen en wat de verschillende functies van een Veiligheidshuis zijn. Paragraaf 3.2 gaat in op de bevindingen over hoe de inzet van justitiële partners in de Veiligheidshuizen in de praktijk tot uiting komt. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 3.3 af met een conclusie.

3.1 Wat zijn de Veiligheidshuizen?

3.1.1 Samenwerking in een netwerk

Een Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking van organisaties (verder: netwerkpartners) die actief zijn in de gemeente, de zorgketen (de zorgpartners) en de strafrechtketen (de justitiële partners). De samenwerking van de netwerkpartners is gericht op het aanpakken van ketenoverstijgende complexe problematiek rond personen en/of gezinnen. Dit met als doel 'het voorkomen en verminderen van recidive, (ernstige) overlast, criminaliteit en maatschappelijke uitval, door een combinatie van repressie, bestuurlijke interventie en zorg'.³⁸ Deze samenwerking is het best zichtbaar in de casusoverleggen (zie paragraaf 3.1.3) waarin de netwerkpartners complexe casuïstiek bespreken en plannen van aanpak opstellen. In het Veiligheidshuis opereren alle netwerkpartners vanuit hun eigen wettelijke verantwoordelijkheid en bevoegdheid.

De Veiligheidshuizen zijn georganiseerd langs de geografische grenzen van de veiligheidsregio's. Momenteel zijn er in Nederland 33 op regionaal niveau opererende Veiligheidshuizen, fysiek gevestigd op veertig locaties (zie bijlage I). Elk Veiligheidshuis kent zijn eigen historische ontwikkeling en bestuurlijke context, waardoor er verschillen bestaan tussen de Veiligheidshuizen in organisatiestructuur, werkwijze en deelnemende netwerkpartners. De organisatie, de uitvoering en de

³⁷ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). [Landelijk kader veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners](#). Den Haag: Rijksoverheid.

³⁸ Idem, p. 14.



borging van het netwerk verschilt per regio. Het zijn de netwerkpartners die het netwerk maken, zonder hen is er feitelijk geen Veiligheidshuis.

De ruimte voor regionale invulling en diversiteit kenmerkt het Veiligheidshuis. Het was ook één van de redenen om in 2013 – met de verschuiving van de regie op de Veiligheidshuizen van het Rijk naar de gemeenten – te komen tot het [Landelijk Kader Veiligheidshuizen](#) (hierna: Landelijk Kader). Het Landelijk Kader is een niet bindend visiedocument dat in gezamenlijkheid is opgesteld door de netwerkpartners. Het beschrijft het gewenste kader voor de doelen en functies van de Veiligheidshuizen. Daarmee biedt het Landelijk Kader een gezamenlijk en gedeeld toekomstperspectief voor de doorontwikkeling van de Veiligheidshuizen.³⁹

3.1.2 De partners in het Veiligheidshuis

In het Veiligheidshuis nemen netwerkpartners deel die structureel zijn aangesloten bij het Veiligheidshuis. Zij zijn flexibel in het afvaardigen van een vertegenwoordiger en waar nodig aanwezig bij overleggen. Daarnaast nemen in het Veiligheidshuis (lokale) netwerkpartners deel die, afhankelijk van de casus, op afroep participeren in het Veiligheidshuis⁴⁰.

Gemeenten

Bijna elke gemeente in Nederland is aangesloten bij een Veiligheidshuis. De gemeenten zijn met het oog op de (bestuurlijke) aanpak van de lokale veiligheid zelf deelnemer aan de casusoverleggen. Zij bespreken in deze rol mogelijke bestuurlijke interventies en het aanbod van gemeentelijke diensten op het gebied van zorg en welzijn, zoals de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD), de Centra voor Jeugd en Gezin, gemeentelijk maatschappelijk werk of Veilig Thuis⁴¹. Sinds 2013 hebben de gemeenten ook de regierol in de (regionale) samenwerking in de Veiligheidshuizen.⁴²

De gemeenten waarin een Veiligheidshuis fysiek is gevestigd, betalen en/of leveren dikwijls het vaste personeel van het Veiligheidshuis, zoals de ketenmanager(s), de procesregisseur(s) of de administratief medewerker(s). Dit vaste personeel van het Veiligheidshuis is onder andere verantwoordelijk voor de procesregie in het Veiligheidshuis en het bewaken van de voortgang van de casusoverleggen.

Zorgpartners

De zorgpartners zijn over het algemeen regionale of lokale organisaties die specifieke vormen van zorg bieden. Het betreft dan instellingen voor de geestelijke gezondheidszorg (GGZ), verslavingszorg, zorgaanbieders voor mensen met een (licht)verstandelijke beperking, gehandicaptenzorg of gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Vanuit hun specifieke kennis en ten

³⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). [Landelijk kader veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners](#). Den Haag: Rijksoverheid, p. 7-8.

⁴⁰ Er zijn soms casussen waarin bepaalde (lokale) organisaties een belangrijke rol (kunnen) spelen. Dit gaat bijvoorbeeld om sociale wijkteams, woningcorporaties, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) of het maatschappelijk werk.

⁴¹ Sinds 2015 zijn alle voormalige Advies- en Meldpunten Kindermishandeling en de Steunpunten Huiselijk Geweld samengevoegd tot de Veilig Thuis-organisaties.

⁴² Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). [Landelijk kader veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners](#). Den Haag: Rijksoverheid, p. 7.



behoefte van de eventuele oplossingsrichting kunnen deze organisaties worden uitgenodigd voor de casusoverleggen.

Justitiële partners

De vier justitiële partners, te weten het OM, de politie, de 3RO en de Raad, zijn allemaal vaste netwerkpartner in het Veiligheidshuis. Er zijn ook Veiligheidshuizen waarin nog andere justitiële partners participeren, zoals Halt of de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Verschillende niveaus van samenwerking

Het Landelijk Kader besteedt aandacht aan de verschillende niveaus van samenwerking tussen de netwerkpartners. Op het operationele niveau zijn er casusoverleggen. Daarboven vindt overleg plaats op tactisch niveau tussen de ketenmanager van het Veiligheidshuis en de netwerkpartners, met als doel de regionale sturing te vertalen naar de uitvoering en hiervoor de randvoorwaarden te faciliteren.

Op het regionale strategisch niveau vindt sturing doorgaans plaats door een regionale stuurgroep. Hier wordt de agenda opgesteld voor de prioritering (welke vorm van casuïstiek wordt er behandeld) van de Veiligheidshuizen in een bepaalde regio. De regionale stuurgroep bestaat veelal uit een regioburgemeester, het OM en de politie. Soms sluiten ook andere netwerkpartners aan.

Op landelijk strategisch niveau opereert de Landelijke Stuurgroep Veiligheidshuizen. Hier vindt – onder voorzitterschap van de VNG – overleg plaats met de landelijke vertegenwoordigers van de netwerkpartners. Deze stuurgroep bepaalt de koers en de landelijke prioriteiten van de Veiligheidshuizen en zij maken financiële en bestuurlijke afspraken over de inzet van de Veiligheidshuizen.

Landelijke Vereniging van Managers van Veiligheidshuizen

De ketenmanagers van de Veiligheidshuizen hebben zich verenigd in een landelijke vereniging. Deze vereniging houdt zich onder andere bezig met kennisdeling, het uitzetten van een gezamenlijke koers en landelijke prioritering.

3.1.3 De functies van het Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis kan aan meerdere functies invulling geven. Voor dit onderzoek zijn er drie van belang⁴³:

- Het behandelen van complexe casuïstiek.
- Het fungeren als ketenkantoor.
- Het fungeren als informatieknooppunt.

Het behandelen van complexe casuïstiek

'Casus-op-maat'-overleg

In het Landelijk Kader staat dat de Veiligheidshuizen de focus moeten leggen bij casussen die worden gekenmerkt door ketenoverstijgende complexe problematiek (verder: complexe casuïstiek). Hiervan is sprake als er bij een persoon (of een

⁴³ Andere functies (kunnen) zijn het vervullen van een analyse- of onderzoeksfunctie, het zijn van een facilitair bedrijf en advisering van lokaal bestuur en netwerkpartners.



gezin) problemen zijn die op meerdere leefgebieden (zoals psychisch functioneren, middelengebruik, huisvesting) spelen, die leiden tot crimineel en/of overlastgevend gedrag of die ervoor zorgen dat personen verder afglijden. Daarbij is samenwerking tussen meerdere ketens (justitieel, zorg, gemeente) nodig om tot een effectieve aanpak van de problematiek te komen. Het kan ook nog gaan om ernstige of gebiedsgebonden veiligheidsproblematiek.⁴⁴

De complexe casuïstiek kan door iedere netwerkpartner worden ingebracht in het Veiligheidshuis. Door middel van een screening en triage van de casus bepalen veelal de vaste medewerkers van het Veiligheidshuis of de casus geschikt is voor een 'casus-op-maat'-overleg. Het Veiligheidshuis nodigt vervolgens de casusverantwoordelijke per betrokken netwerkpartner uit. Het hangt dus van de casuïstiek af welke netwerkpartner aansluit bij het overleg. Gezamenlijk bepalen zij het plan van aanpak van de casus en wie de casusregie op zich neemt. Over het algemeen is dit de netwerkpartner met de expertise waar de zwaarte van de problematiek ligt. In het plan van aanpak staan concrete afspraken over de te nemen interventies in verschillende leefgebieden. Ook komen de vervolgstappen en de monitoring van de ontwikkelingen in de casus aan bod.

Het Veiligheidshuis organiseert het casusoverleg en voert de procesregie, oftewel de totstandbrenging van de samenwerking. Het Veiligheidshuis neemt niet de casuïstiek of verantwoordelijkheden van bestaande partners over. Zodra er een oplossing is gevonden die de reden van de aanmelding van een casus heeft weggenomen of er ligt een aanpak van de netwerkpartners die (weer) goed loopt, laat het Veiligheidshuis de casus los.

Top-X-overleg

In een aantal Veiligheidshuizen is sprake van de zogenaamde 'Top-X'-benadering, voortkomend uit regionale bestuurlijke overwegingen. Het gaat hier vooral om de aanpak van personen die met enige regelmaat delicten plegen die een grote impact hebben op de samenleving (High Impact Crimes), zoals woninginbraken en overvallen. Deze casussen voldoen niet per definitie aan de criteria van het Landelijk Kader voor complexe casuïstiek. De personen die onderwerp zijn in een Top-X-overleg worden over het algemeen voor een langere periode gevolgd door vaste vertegenwoordigers van een aantal partners, die bij de desbetreffende casusverantwoordelijke van hun organisatie de stand van zaken opvragen. Top-X-overleggen hebben per casus vaste toegewezen casusregisseurs die het overleg voorzitten.

Doelgroepoverleg

Een andere vorm van casusoverleg dat de Inspectie VenJ tijdens het onderzoek is tegengekomen, is het zogenaamde thematische 'doelgroepoverleg' rond onderwerpen als veelplegers, (ex-)gedetineerden, (risico)jeugd, huiselijk geweld, radicalisering en verwarde personen. De opzet van deze overleggen lijkt op de Top-X-overleggen, alleen staat hier een specifieke doelgroep centraal en worden de overleggen over het algemeen voorgezeten door de vaste medewerkers van het Veiligheidshuis. Ook hiervoor geldt dat er niet per se sprake hoeft te zijn van complexe casuïstiek.

⁴⁴ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). [Landelijk kader veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners](#). Den Haag: Rijksoverheid, p. 14.



Registratie van besluiten

De Veiligheidshuizen registreren de besluiten, die worden genomen tijdens de casusoverleggen, in een casusoverleg-ondersteunend registratiesysteem. De meeste Veiligheidshuizen werken met GCOS⁴⁵. Andere varianten die de Inspectie VenJ tijdens het onderzoek is tegengekomen zijn vPGA⁴⁶, VIS2⁴⁷ of VeHaa⁴⁸. De Veiligheidshuizen die niet voor GCOS kiezen, doen dit over het algemeen omdat zij GCOS onvoldoende vinden aansluiten op hun lokale werkprocessen.

Het fungeren als ketenkantoor

Het Veiligheidshuis is gevestigd op een fysieke locatie, waar dikwijls de mogelijkheid voor de netwerkpartners bestaat om een vaste werkplek af te nemen. Diverse netwerkpartners doen dit ook. Netwerkpartners die dat niet doen, komen in het gebouw samen voor de casusoverleggen. De fysieke aanwezigheid van netwerkpartners zorgt dat zij elkaar ook kunnen spreken over zaken die niet direct gerelateerd zijn aan een casus die reeds onder de aandacht is bij het Veiligheidshuis. Het Veiligheidshuis als fysieke locatie krijgt daardoor ook de functie van ketenkantoor.

Het fungeren als informatieknooppunt

Binnen een Veiligheidshuis delen de netwerkpartners (met inachtneming van de relevante privacywetgeving) informatie en kennis rond complexe casuïstiek. Hierdoor kan het Veiligheidshuis worden gezien als een informatieknooppunt waar verbindingen worden gelegd voor de netwerkpartners die in het Veiligheidshuis actief zijn. Deze functie van het Veiligheidshuis is echter nog volop in ontwikkeling, mede doordat in de omgeving van het Veiligheidshuis de afgelopen jaren veel is veranderd (zie paragraaf 3.2 en paragraaf 4.4).

⁴⁵ GCOS is het Geïntegreerd Casusoverleg Ondersteunend Systeem, een landelijk uniforme ICT-voorziening dat vanaf 2009 is (door)ontwikkeld door het ministerie van Veiligheid en Justitie, onder meer om de netwerkpartners van het Veiligheidshuis te ondersteunen bij het casusoverleg en ten behoeve van informatie-uitwisseling tussen de netwerkpartners in het Veiligheidshuis. In 2015 is er een uitgebreidere verbinding gerealiseerd met ZSM.

⁴⁶ vPGA is een vereenvoudigde versie van het systeem ter ondersteuning voor de Persoons Gebonden Aanpak van veelplegers, dat in het kader van ZSM+ wordt gebruikt door de Veiligheidshuizen Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid.

⁴⁷ Het Vangnet Informatie Samenwerkingssysteem 2 (VIS2) is een platform voor het delen van dossierinformatie tussen ketenpartners. Daarnaast worden ketenpartners ondersteund in de samenwerking met de registratie, signalering, regievoering en de uitwisseling van procesinformatie. VIS2 wordt in ieder geval gebruikt in Veiligheidshuis Drenthe en Veiligheidshuis Groningen.

⁴⁸ VeHaa is het cliëntvolgsysteem van het Amsterdamse Actiecentrum Veiligheid en Zorg. Hierin staat alle (bij de betrokken partners verzamelde) informatie van de personen die op de Lijsten van de Top-600, Top-400 of Criminele Families staan. Ook het basisdossier en het Plan van Aanpak van elk persoon op de Lijsten staat er in.



3.2 De inzet van de justitiële partners in de Veiligheidshuizen

De Inspectie VenJ constateert dat de vier justitiële partners op hun eigen wijze, in meer of mindere mate, gebruik maken van de functies van het Veiligheidshuis. Hierbij is de behandeling van complexe casuïstiek verreweg de voornaamste functie. De justitiële partners maken steeds minder gebruik van de ketenkantoorfunctie van het Veiligheidshuis. Wel zijn zij over het algemeen aanwezig als het er toe doet en als het moet, namelijk tijdens de casuoverleggen, hoewel ook die aanwezigheid onder druk staat. Vooral nog ontstaan er weinig risico's voor de voortgang van de behandeling van complexe casuïstiek. Zowel de justitiële partners als de Veiligheidshuizen zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking.

Participatie door de justitiële partners

Voor de justitiële partners in elke regio geldt dat zij eigen afwegingen maken of zij altijd deelnemen aan de casuoverleggen en/of het Veiligheidshuis gebruiken als vaste werkplek (de ketenkantoorfunctie). Uit de interviews blijkt dat het gebruik van het Veiligheidshuis als vaste werkplek afneemt. In de praktijk wordt dit ook wel de 'terugtrekkende beweging' genoemd. De redenen hiervoor zijn niet altijd los van elkaar te zien. Het gaat om de volgende redenen:

- De overgang van de Veiligheidshuizen van het Rijk naar de gemeenten.
- De komst van ZSM.
- Taakstellingen, bezuinigingen en reorganisaties bij de justitiële partners.
- De focus op complexe casuïstiek met de komst van het Landelijk Kader.
- De komst van Veilig Thuis.

Overgang van de Veiligheidshuizen van het Rijk naar de gemeenten

In 2013 is de verantwoordelijkheid voor de sturing van de Veiligheidshuizen verschoven van het Rijk naar de gemeenten. Het Rijksdeel van de financiering van de Veiligheidshuizen verloopt sindsdien via een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds aan de 25 zetelgemeenten van de veiligheidsregio's en wordt dus niet langer via het OM onder de Veiligheidshuizen verdeeld.⁴⁹ Op deze manier wordt getracht om bij te dragen aan de opbouw van sterke regionale Veiligheidshuizen en een grotere regierol van gemeenten op het terrein van veiligheid. Het OM had in het verleden de regierol in de Veiligheidshuizen. Voor hen geldt dat zij die rol hebben moeten loslaten, waardoor zij een andere positie hebben gekregen in het Veiligheidshuis.

De komst van ZSM

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat met de komst van ZSM de samenwerking rondom de strafrechtelijke vervolging van veel voorkomende criminaliteit een plek buiten het Veiligheidshuis heeft gekregen. Daarmee verschoof voor het OM het zwaartepunt van hun inzet. En met het OM volgden de andere justitiële partners.

⁴⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). [Landelijk kader veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners](#). Den Haag: Rijksoverheid, p. 38.

*Bezuinigingen, taakstellingen en reorganisaties bij de justitiële partners*

De justitiële partners hebben vanaf 2013 allemaal te maken gehad met de gevolgen van opgelegde taakstellingen en daarmee samenhangende bezuinigingen. Dit vraagt van de justitiële partners om een nog effectievere en efficiëntere inzet van capaciteit en middelen. Respondenten van de justitiële partners en de Veiligheidshuizen bevestigen dat dit van invloed is op de inzet van de justitiële partners in de Veiligheidshuizen. De Raad (2015), politie (nog lopend) en Reclassering Nederland (2014) hebben daarnaast te maken (gehad) met een reorganisatie. Het OM heeft te maken gehad met de herziening van de gerechtelijke kaart (2013), waarmee het aantal arrondissementsparketten is teruggebracht van negentien naar tien.

Focus op complexe casuïstiek

Het merendeel van de bezochte Veiligheidshuizen werkt (steeds meer) met de 'casus-op-maat'-overleggen, zoals ook in het Landelijk Kader is opgenomen. Een aantal van hen heeft voornemens, of is al bezig, om vanwege het Landelijk Kader en de invoering van de 'casus-op-maat'-overleggen, de doelgroepoverleggen uit te faseren. In de Veiligheidshuizen waar er sprake is van voornamelijk 'casus-op-maat'-overleggen, en dus aanwezigheid van casusverantwoordelijken tijdens het overleg, zetten de justitiële partners vaste vertegenwoordigers steeds minder in. Omdat het dan per casus verschilt wie de justitiële partners afvaardigen, zijn zij steeds minder continu aanwezig in het Veiligheidshuis. Dit betekent dat niet overal meer gebruik wordt gemaakt van het Veiligheidshuis als ketenkantoor.

De komst van Veilig Thuis

Veilig Thuis zijn regionale organisaties die deskundige hulp en advies bieden voor slachtoffers, daders en omstanders van huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze thema's werden voorheen in de casusoverleggen van het Veiligheidshuis behandeld. Dit betekent dat de (vertegenwoordigers van de) justitiële partners die voorheen aan deze overleggen deelnamen, niet langer voor deze momenten in het Veiligheidshuis aanwezig zijn, maar hiervoor bij de overlegmomenten van Veilig Thuis aanschuiven. Overigens zijn er locaties waar Veilig Thuis in hetzelfde pand is gehuisvest als het Veiligheidshuis en/of biedt het Veiligheidshuis vergaderruimte aan voor deze overlegmomenten.

Aanwezig als dit nodig is

De respondenten van de Veiligheidshuizen geven aan dat zij als gevolg van de terugtrekkende beweging de vaste aanwezigheid van de medewerkers van de justitiële partners missen. Alle voordelen van vast bij elkaar zitten, zoals het snel bij elkaar naar binnen kunnen lopen, de korte communicatielijnen en het opbouwen van een vertrouwensrelatie, worden nu door hen gemist.

Doordat de vaste bezetting van de justitiële partners in het Veiligheidshuis steeds meer wordt losgelaten, ontstaat er geleidelijk een minimale variant hiervan. Hierbij zijn er duidelijk verschillen per Veiligheidshuis en per justitiële partner. Zo is bijvoorbeeld de politie nog wel bijna dagelijks in het Veiligheidshuis vast aanwezig, maar zeker niet overal en soms met steeds kleinere teams. De vaste aanwezigheid van de 3RO in het Veiligheidshuis is heel wisselend. Dit varieert van bijna dagelijkse vaste aanwezigheid tot het geheel ontbreken van vaste aanwezigheid. De Raad is steeds minder vast aanwezig en heeft de bezetting veelal teruggebracht tot een aanwezigheid van een paar dagen in de week. Het OM had voorheen (met onder andere het oog op vervolging) een stevige vaste dagelijkse bezetting in het Veiligheidshuis met officieren van justitie en parketsecretarissen. Dit is in de loop der jaren veelal teruggebracht tot een parttime aanwezigheid van vooral



parketsecretarissen voor een paar dagen in de week, al dan niet aangevuld met een periodiek bezoek van een gebieds- of beleids-OvJ.

Van de Veiligheidshuizen die de Inspectie VenJ heeft bezocht vormt het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond – waar gekozen is voor verregaande integratie tussen het Veiligheidshuis en ZSM (zie paragraaf 4.3.2) – een opvallende uitzondering. Dat geldt ook voor de Amsterdamse variant van het Veiligheidshuis, het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ), waarbij is gekozen voor een zeer sterke focus op de Top-X-benadering (zie paragraaf 4.3.1).

Een aantal respondenten onder de vaste medewerkers van het Veiligheidshuis heeft er moeite mee om de nieuwe werkelijkheid, met minder vaste bezetting van justitiële partners, te accepteren. Desalniettemin constateert de Inspectie VenJ ook realiteitszin, waarbij er wordt gehandeld naar de nieuwe werkelijkheid.

Voor de afhandeling van de complexe casuïstiek is de terugtrekkende beweging geen zorgelijke ontwikkeling. De justitiële partners zijn er immers over het algemeen als het er toe doet en als het moet, namelijk op de casusoverleggen. Een kanttekening kan hierbij gemaakt worden voor het OM. Bij een aantal van de bezochte Veiligheidshuizen staat namelijk de aanwezigheid van het OM bij de 'casus-op-maat'-overleggen onder druk, waardoor het OM hier soms niet meer voldoende bij aanwezig is. De andere partners geven aan dan de benodigde strafrechtelijke expertise te missen. Ook vinden overleggen soms gefaseerd plaats; eerst zonder het OM en daarna alsnog met het OM, als diens expertise nodig blijkt te zijn.

Tevreden over participatie in het Veiligheidshuis

De justitiële partners zien het belang in van hun deelname aan de Veiligheidshuizen. In de eerste plaats voor de behandeling van de complexe casuïstiek ten behoeve van hun eigen taakuitvoering. Daarnaast vindt hier voor hen de verbinding plaats met het (lokale) sociale domein inclusief de zorg. De medewerkers ervaren deelname aan het Veiligheidshuis als positief. Dit uit zich in de individuele wens van de medewerkers om, ondanks de realiteit van bezuinigingen en taakstellingen binnen hun eigen organisaties, zo goed als mogelijk hun inzet te leveren.

De meeste respondenten van het Veiligheidshuis geven aan over het algemeen tevreden te zijn over de inzet van de justitiële partners. Dit geldt zowel voor de aanwezigheid van de vertegenwoordigers van de justitiële partners, als de kwaliteit van hun bijdrage.

3.3 Conclusie

Dit hoofdstuk ging in op de vraag welke inzet het Veiligheidshuis vraagt van de justitiële partners en hoe zij participatie in het Veiligheidshuis ervaren. De Inspectie VenJ constateert dat de justitiële partners belang hechten aan hun participatie in de Veiligheidshuizen. Echter, de justitiële partners maken steeds minder gebruik van de ketenkantoorfunctie van het Veiligheidshuis. Ondanks deze terugtrekkende beweging zijn de justitiële partners over het algemeen wel aanwezig op de diverse casusoverleggen in het Veiligheidshuis en leveren zij de benodigde informatie aan. Daarbij geven de veiligheidshuizen aan tevreden te zijn over de samenwerking met de justitiële partners en over de kwaliteit van de geleverde informatie. Hierdoor ziet de Inspectie VenJ op dit moment in de terugtrekkende beweging weinig risico voor



de bijdrage van de justitiële partners aan de behandeling van complexe casuïstiek binnen dit samenwerkingsverband.

De Inspectie VenJ constateert tegelijkertijd dat bij een aantal Veiligheidshuizen de aanwezigheid van het OM bij de 'casus-op-maat'-overleggen onder druk staat. De Inspectie VenJ vindt dit kwetsbaar. Alle justitiële partners moeten hun bijdrage aan de 'casus-op-maat'-overleggen blijven borgen. Hun expertise is nodig om de behandeling van complexe casuïstiek tussen de netwerkpartners in de strafrechtketen, de zorgketen en het domein van de gemeente te blijven garanderen.



4

Aansluiting ZSM en Veiligheidshuizen

In de voorgaande hoofdstukken zijn ZSM en de Veiligheidshuizen afzonderlijk aan bod gekomen. Dit hoofdstuk gaat in op de aansluiting tussen beide samenwerkingsverbanden. Hiermee geeft dit hoofdstuk antwoord op de vierde deelvraag van het onderzoek.

Paragraaf 4.1 staat stil bij het belang van een goede aansluiting tussen de Veiligheidshuizen en ZSM. Paragraaf 4.2 beschrijft op basis van het generieke procesmodel uit het evaluatierapport *Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen*⁵⁰ hoe een goede aansluiting in theorie behoort te werken. Vervolgens gaat paragraaf 4.3 in op de bevindingen uit de praktijk over de onderlinge aansluiting. Paragraaf 4.4 geeft een verklaring voor de door de Inspectie VenJ geconstateerde verschillen in aansluiting. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 4.5 af met een conclusie.

4.1 Het belang van een goede aansluiting

Het Ontwerp 2.0 van de ZSM-werkwijze beschrijft het belang van een goede aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen als volgt: *'ZSM en Veiligheidshuizen kunnen elkaar versterken, in het belang van een betekenisvolle afdoening van een zaak en een effectieve aanpak van een complexe casus. Een goede aansluiting tussen de processen van ZSM en het Veiligheidshuis leidt tot het inzetten van effectieve en efficiënte interventies voor complexe gebieds- en locatiegebonden problematiek en de persoonsgerichte aanpak.'*⁵¹ De momenten waarop aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen aan de orde is, zijn onder andere de momenten van informatie-uitwisseling ten behoeve van de routerings- of afdoeningsbeslissing in ZSM, de terugkoppeling van die beslissing aan het Veiligheidshuis en het tijdig signaleren van ketenoverstijgende complexe problematiek door ZSM ten behoeve van het Veiligheidshuis om verder afglijden van een persoon of diens gezin te voorkomen.

Om een goede aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen te realiseren, vonden er van september 2013 tot en met juni 2014 pilots plaats in de ZSM-regio's Midden-

⁵⁰ Openbaar Ministerie (2015). [Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. Definitief Eindrapport](#). Den Haag: Openbaar Ministerie.

⁵¹ Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze. Versie 1.0*, p. 17.



Nederland, Oost-Nederland, Zeeland-West-Brabant en Rotterdam. Deze pilots zijn geëvalueerd.⁵² De pilots lieten zien dat de twee samenwerkingsverbanden elkaar kunnen versterken. Door het snelle strafrechtelijke optreden van ZSM te combineren met de informatie uit het Veiligheidshuis, kan er in voorkomende gevallen maatwerk worden geleverd om te komen tot meer betekenisvolle interventies.

Het evaluatierapport van de pilots bevat de geleerde lessen uit de pilots en noties die als bouwstenen kunnen dienen voor een regionale visie op de aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen. Ook staan er aanbevelingen in voor de doorontwikkeling van de onderlinge aansluiting en de regionale implementatie van die aansluiting. De inzichten uit de pilots zijn verwerkt in het zogeheten 'generieke procesmodel' voor de aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen, dat in het evaluatierapport is uitgewerkt. Het generieke procesmodel beschrijft de stappen en verbindingen die minimaal vereist zijn om een goede aansluiting te kunnen realiseren.⁵³

Om aan het generieke procesmodel regionaal invulling te kunnen geven, heeft de Landelijke Stuurgroep Veiligheidshuizen aan de VNG en het OM gevraagd om te komen met een voorstel voor het versterken van de aansluiting. Dit resulteerde in een Werkplan⁵⁴ en een Handreiking⁵⁵. De Landelijke Stuurgroep Veiligheidshuizen heeft vervolgens het evaluatierapport, het Werkplan en de Handreiking aangeboden aan de voorzitters van de regionale stuurgroepen en hen gevraagd om het thema 'aansluiting ZSM-Veiligheidshuizen' in de regionale stuurgroepen te agenderen.⁵⁶ Hiermee is een duidelijke landelijke agendering en prioritering gegeven aan de doorontwikkeling van de samenwerking tussen ZSM en de Veiligheidshuizen. De Landelijke Stuurgroep Veiligheidshuizen gaf daarbij aan dat het initiatief voor die doorontwikkeling ligt bij de lokale driehoeken en de regionale stuurgroepen van de Veiligheidshuizen en ZSM, daar dit een lokale verantwoordelijkheid betreft. Het is dus aan de Veiligheidshuizen en de ZSM-locaties zelf om deze handvatten in gezamenlijkheid op te pakken.

4.2 De aansluiting in theorie

Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop een goede aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen vorm zou kunnen krijgen. De Inspectie VenJ volgt daarvoor de stappen en verbindingen van het generieke procesmodel⁵⁷.

⁵² Openbaar Ministerie (2015). [Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. Definitief Eindrapport](#). Den Haag: Openbaar Ministerie.

⁵³ Idem, p. 49-60.

⁵⁴ [Werkplan ZSM en Veiligheidshuizen, versie 16 maart 2015](#). In dit Werkplan is aandacht voor drie programmalijnen ten aanzien van de informatie-uitwisseling, vakmanschap en handelingsperspectieven.

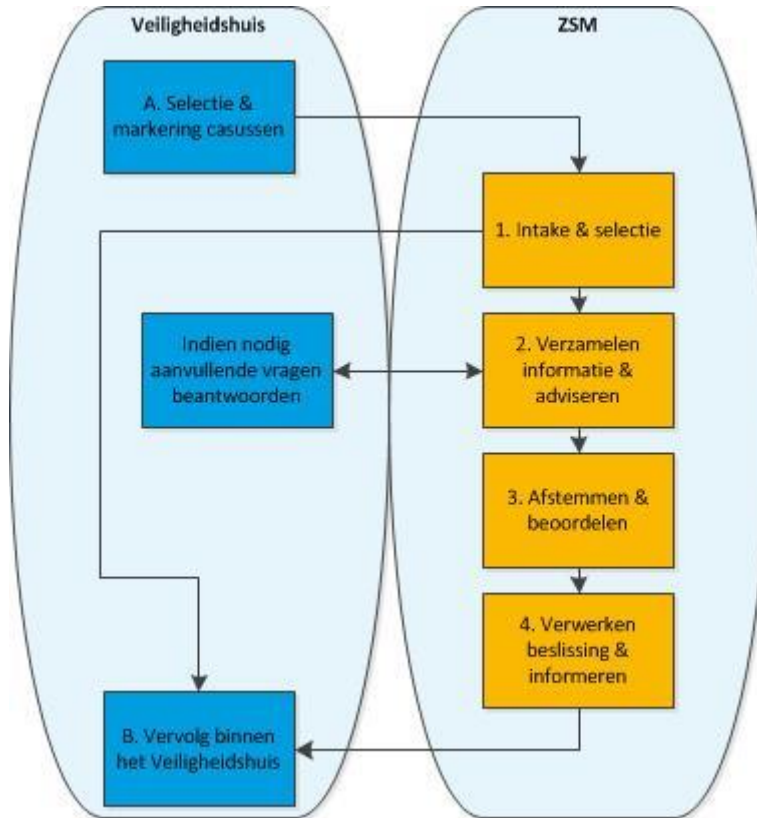
⁵⁵ [Handreiking aansluiting ZSM en Veiligheidshuizen, versie 20 maart 2015](#). In de Handreiking staan drie thema's centraal: bestuurlijke afstemming, maken van werkafspraken over de verbindingen tussen de werkprocessen van ZSM en de Veiligheidshuizen en het organiseren van kennisontwikkeling.

⁵⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). [Ondersteuning verbinding ZSM met Veiligheidshuis](#). Brief van 7 mei 2015 van de Landelijke Stuurgroep Veiligheidshuizen. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁵⁷ [Handreiking aansluiting ZSM en Veiligheidshuizen, versie 20 maart 2015](#), p. 4.



Afbeelding 2. Generiek procesmodel aansluiting ZSM – Veiligheidshuizen



A. Selectie & markering casussen

In deze eerste processtap selecteert en markeert het Veiligheidshuis (de casussen van) personen, zodat bij aanhouding van de persoon voor ZSM herkenbaar is dat die persoon bij hen bekend is. Op die manier is er afstemming met het Veiligheidshuis mogelijk over de afdoening van de zaak. Het Veiligheidshuis verzamelt informatie en registreert een advies over deze personen (met eventuele plannen van aanpak c.q. scenario's die zijn opgesteld in het casuoverleg) in hun registratiesysteem.

1. Intake & selectie

De Veiligheidshuizen komen bij ZSM voor het eerst in beeld in de processtap Intake & selectie. Tijdens deze processtap kunnen het OM en de politie tot de conclusie komen dat een zaak buiten de scope van ZSM valt, bijvoorbeeld vanwege de evidente complexiteit van de problemen waarin een verdachte zich bevindt of na bevraging door het Veiligheidshuis. Bij dit laatste gaan medewerkers van het OM bij het Veiligheidshuis na of een persoon daar bekend is. Dit kan bijvoorbeeld door het raadplegen van het registratiesysteem van het Veiligheidshuis of door telefonisch contact op te nemen met het Veiligheidshuis. Wanneer er sprake is van een 'hit' bij het Veiligheidshuis, dan is er voor ZSM informatie beschikbaar of ligt er mogelijk zelfs een plan van aanpak c.q. scenario klaar. Dit scenario richt zich op welke interventie juist wel of juist niet geïndiceerd is, in het geval die persoon is aangehouden.

Onder andere op basis van de informatie van het Veiligheidshuis nemen het OM en de politie een selectiebeslissing. Het overdragen van een zaak aan het



Veiligheidshuis voor eventuele agendering aldaar, behoort dan tot de mogelijkheden. Niet de zaak zelf wordt overgedragen (die blijft mogelijk openstaan onder verantwoordelijkheid van de OvJ gedurende de behandeling in het Veiligheidshuis), maar de complexe casuïstiek waarvan de zaak slechts een onderdeel is. Er wordt dan ook voor die zaak in ZSM (nog) geen routerings- of afdoeningsbeslissing genomen.

2. Verzamelen informatie & adviseren

De informatie, adviezen en scenario's uit het Veiligheidshuis delen de justitiële partners met elkaar. Als dit nodig is, stelt ZSM aanvullende vragen aan het Veiligheidshuis.

3. Afstemmen & beoordelen

In de processtap Afstemmen & beoordelen informeert het OM de overige partners tijdens het afstemmingsoverleg over de informatie van het Veiligheidshuis. Een eventueel advies van het Veiligheidshuis kan dan worden overgenomen of voor kennisgeving worden aangenomen. Op dit moment in het werkproces kan alsnog worden besloten om de casus over te dragen aan het Veiligheidshuis, omdat de justitiële partners in ZSM signaleren dat er sprake is van potentiële complexe casuïstiek. In dat geval hoeft de desbetreffende persoon nog niet bekend te zijn bij het Veiligheidshuis. Het Veiligheidshuis moet, in deze gevallen, op aangeven van ZSM een adviserende rol in spelen.

4. Verwerken beslissing & informeren

ZSM dient de routerings- of afdoeningsbeslissing over een reeds bij het Veiligheidshuis bekende casus terug te koppelen, zodat het Veiligheidshuis hiermee rekening kan houden en eventueel de lopende trajecten of het plan van aanpak kan actualiseren en aanpassen.

B. Vervolg binnen het Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis dient na terugkoppeling van de routerings- of afdoeningsbeslissing van een bij het Veiligheidshuis bekend persoon, de casus te agenderen voor het casusoverleg en zo nodig het lopende traject dan wel het plan van aanpak c.q. scenario aan te passen. Een nieuwe door ZSM aangedragen casus zal na screening en triage eventueel worden geagendeerd in een casusoverleg.

4.3 De aansluiting in de praktijk

De Inspectie VenJ constateert dat het generieke procesmodel voor aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen in de voor dit onderzoek bezochte regio's verschillend (of niet) wordt toegepast. Dit varieert van volledige fysieke integratie van ZSM met het Veiligheidshuis tot (nagenoeg) geen onderlinge aansluiting.

4.3.1 Geen aansluiting tussen ZSM en Veiligheidshuis

Van de vijf bezochte ZSM-regio's zijn er twee (Noord-Nederland en Amsterdam) waar er (nagenoeg) geen aansluiting is tussen de ZSM-locatie en de bijbehorende Veiligheidshuizen. Dit geldt zowel voor het selecteren en markeren van casussen die ZSM moet herkennen in het geval die persoon wordt aangehouden, als voor de



terugkoppeling vanuit ZSM naar het Veiligheidshuis van de routerings- of afdoeningsbeslissing.

In Noord-Nederland zijn er wel initiatieven om adviezen vanuit het Veiligheidshuis klaar te zetten voor ZSM in GCOS of VIS2. Realisatie hiervan stagneert echter doordat de drie Veiligheidshuizen (Groningen, Fryslân en Drenthe) met verschillende registratiesystemen werken. ZSM en de Veiligheidshuizen komen er gezamenlijk nog niet uit hoe zij de aansluiting willen vormgeven. Het gevolg is dat er nu zelden contact is tussen ZSM en het Veiligheidshuis. Zoals aangegeven in paragraaf 2.4, onderschrijft deze ZSM-locatie wel het betekenisvol werken door het oprichten van de 'Werkplaats'. Mogelijk dat deze ontwikkeling kan resulteren in een meer bestendige aansluiting van ZSM op de Veiligheidshuizen in deze regio.

In Amsterdam is er geen Veiligheidshuis, maar een Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ). De focus ligt hier vooral op de Top-1000 aanpak⁵⁸. Het AcVZ en ZSM hadden tot voor kort geen standaard werkwijze om bij elkaar informatie op te halen, omdat zaken van alle personen uit de Top-1000 vanuit ZSM direct werden overgedragen aan het team Persoons Gebonden aanpak (PGA) van het OM. Nu neemt ZSM echter wel lichte delicten in behandeling die zijn gepleegd door iemand uit de Top-1000. Mede hierdoor komen nu ook de eerste initiatieven voor samenwerking van de grond.

In het AcVZ zijn recent ook zogenaamde expertisetafels ingericht. Hier kan door diverse organisaties of medewerkers van ZSM andere casuïstiek worden ingebracht en besproken dan die van personen uit de Top-1000.

4.3.2 Wel aansluiting tussen ZSM en Veiligheidshuis

Advies klaarzetten voor ZSM

Bij de andere drie bezochte ZSM-regio's (Zeeland-West-Brabant, Oost-Brabant en Rotterdam) is wel sprake van aansluiting tussen de ZSM-locatie en de bijbehorende Veiligheidshuizen. In Rotterdam is sprake van volledige fysieke integratie tussen ZSM en één van de twee Veiligheidshuizen (Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond); zij zijn in hetzelfde gebouw en dezelfde kantoorruimte gehuisvest. Bij de andere twee ZSM-regio's is er vooral sprake van digitale aansluiting.

Op de ZSM-locatie wordt het advies van het Veiligheidshuis gedeeld met alle partners. De medewerkers van ZSM kunnen het Veiligheidshuis aanvullende vragen stellen over het advies. De respondenten van de Veiligheidshuizen geven aan dat dit weinig gebeurt, terwijl er bij de medewerkers van ZSM soms nog wel vragen leven over het advies.

De Inspectie VenJ constateert dat daar waar al langer een ZSM-medewerker het registratiesysteem van het Veiligheidshuis raadpleegt voor relevante informatie, de medewerkers van ZSM de adviezen van het Veiligheidshuis positiever beoordelen, dan wanneer deze samenwerking pas recent is gestart.

Uit de interviews blijkt dat het per Veiligheidshuis verschilt hoe zij de actualiteit van het advies bewaken. In Zeeland-West-Brabant vindt (onder andere) ten behoeve hiervan dagelijks een zogenaamd 'triage straf' plaats. Tijdens deze triage nemen de

⁵⁸ Het AcVZ werkt met een Top-600 voor volwassenen en een Top-400 voor minderjarigen.



aanwezige partners in het Veiligheidshuis een overzicht met de aangehouden verdachten door. Indien deze nog niet is behandeld in ZSM, controleren zij of het advies nog voldoende actueel is. Het Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant gaat hierin nog een stap verder: zo nodig belt zij de ZSM-locatie ter afstemming met de OvJ.

In Rotterdam is het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond fysiek aanwezig op de ZSM-locatie. Hierdoor is er veelal ook sprake van mondelinge afstemming. Met het Veiligheidshuis Zuid-Holland-Zuid is er tevens nauwe samenwerking; zij zoekt bij elk beslissingsmoment via videoconference contact met de ZSM-locatie.⁵⁹

Proactief vragen om advies van het Veiligheidshuis

Vanuit ZSM kan er niet alleen met het Veiligheidshuis contact worden opgenomen over het voorgestelde advies, de medewerkers kunnen het Veiligheidshuis ook benaderen voor advies over de routerings- of afdoeningsbeslissing. Dit leeft nog onvoldoende op de ZSM-locaties. De adviesfunctie van het Veiligheidshuis is nog te onbekend en het is daardoor voor de ZSM-medewerkers nog geen automatisme om aan het Veiligheidshuis te denken. Een belemmerende factor hierin is dat de Veiligheidshuizen, in tegenstelling tot ZSM en met uitzondering van Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond, alleen tijdens kantooruren operationeel zijn.

Terugkoppelen van de ZSM-beslissing aan het Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis heeft er baat bij als zij op de hoogte is van de beslissing die in ZSM is genomen. Zoals eerder gezegd, kan het Veiligheidshuis dan afwegen of aanpassing van een lopend traject en/of het plan van aanpak nodig is. Daarnaast is dit voor de Veiligheidshuizen een leermoment om te bezien of hun advies voor ZSM bruikbaar was.

Het is voor de Veiligheidshuizen niet zichtbaar of het klaargezette advies daadwerkelijk is geraadpleegd en of deze is opgevolgd. Met uitzondering van Rotterdam verloopt de terugkoppeling nog niet zoals de respondenten van de Veiligheidshuizen dat graag zouden willen zien. Een terugkoppeling gebeurt ook niet altijd op de locaties waar er wel sprake is van nauwe samenwerking. Soms is bewust afgesproken dat een proactieve houding van het Veiligheidshuis richting ZSM wordt verwacht als zij een routerings- of afdoeningsbeslissing willen weten.

4.3.3 Signalering van de Veiligheidshuisdoelgroep in ZSM

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat er voor ZSM, naast het voorafgaand aan de routerings- of afdoeningsbeslissing bij het Veiligheidshuis ophalen van een advies en het terugkoppelen van de routerings- of afdoeningsbeslissing, ook een taak weggelegd om complexe casuïstiek te signaleren. Deze signaleringsfunctie moet ook mogelijk zijn wanneer er geen samenwerkingsafspraken zijn over het klaarzetten van adviezen vanuit het Veiligheidshuis of het terugkoppelen van ZSM-beslissingen.

De signaleringsfunctie kan worden benut bij casussen waarover geen advies in het registratiesysteem van het Veiligheidshuis staat. Met uitzondering van de Veiligheidshuizen in de ZSM-regio Rotterdam, geven de respondenten van de Veiligheidshuizen aan dat er vanuit ZSM slechts incidenteel een nieuwe complexe

⁵⁹ Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond is gedurende de operationele uren van ZSM aanwezig. Veiligheidshuis Zuid-Holland-Zuid is alleen tijdens kantooruren beschikbaar.



casus wordt aangedragen. De respondenten die op deze ZSM-locaties werkzaam zijn, geven allemaal aan dat de signaleringsfunctie nog beter kan worden vervuld.

Voor het onvoldoende werken van de signaleringsfunctie worden tijdens de interviews verschillende redenen genoemd. Een van de redenen is dat het veelal persoonsafhankelijk is of er in ZSM gedacht wordt aan het Veiligheidshuis. Nog niet alle medewerkers zijn bekend met de alternatieve afdoeningen buiten het strafrecht om, die vanuit het Veiligheidshuis kunnen worden geïnitieerd. Een andere reden die wordt genoemd, is dat medewerkers in ZSM onvoldoende bewust zijn dat er in de zaak mogelijk meer aan de hand is dan alleen een strafbaar feit. Een derde reden is dat er in ZSM af en toe nog onvoldoende tijd is (of wordt genomen) om uitgebreid(er) stil te staan bij een zaak. Dit komt door de focus om de termijnen te halen, waardoor er in ZSM hoge werkdruk kan ontstaan. Dit zorgt er voor dat snelheid boven betekenisvolheid gaat. De laatste reden is dat de omgang met de verschillende operationele uren tussen ZSM en de Veiligheidshuizen in de ene regio beter is geregeld dan in de andere. Toch komt het wel voor dat er in het belang van de verdachte wordt gewacht met de routerings- of afdoeningsbeslissing tot het Veiligheidshuis bereikbaar is.

De Inspectie VenJ heeft tijdens het onderzoek gezien dat er ook wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van de signaleringsfunctie. Een goed voorbeeld kwam de Inspectie VenJ tegen bij het Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant. Dit Veiligheidshuis weet dat er een aanmelding van eventueel complexe casuïstiek ontbreekt, omdat politiemedewerkers van dit Veiligheidshuis dagelijks de lijst van aangehouden verdachten nalopen. Wanneer dit Veiligheidshuis veronderstelt dat het in de lijn der verwachting ligt dat hier een melding had moeten plaatsvinden, neemt zij contact op met ZSM. Ook proberen zij op verschillende manieren van elkaar te leren; er vindt uitleg plaats over de redeneringen en er zijn mogelijkheden voor korte meeloopstages.

4.3.4 Alternatieve vormen van aansluiting

Ook als er nog geen aansluiting is tussen ZSM en de Veiligheidshuizen, blijkt dat de justitiële partners en de Veiligheidshuizen wel het belang van een goede aansluiting onderschrijven. Het ontstaan van *workarounds* illustreert dit. Waar er geen aansluiting is tussen ZSM en de Veiligheidshuizen, vragen sommige medewerkers van de 3RO of de Raad informatie op bij hun collega's in het Veiligheidshuis. Soms gebeurt het ook dat medewerkers accounts hebben van het informatiesysteem van het Veiligheidshuis omdat zij zowel op een ZSM-locatie als in een Veiligheidshuis werken. Zodoende kunnen zij zelf binnen hun bevoegdheden de informatie raadplegen. Overigens doen sommige medewerkers in ZSM-regio's waar er wel een goede aansluiting is dit ook, ingegeven door snelheid of korte lijnen met hun collega's.



4.4 Verklaringen voor de verschillen in aansluiting

Met onder andere de ervaringen en aanbevelingen uit de pilots, het beschikbare generieke procesmodel en de ondersteuning van het Werkplan en de Handreiking, moeten de ZSM-locaties en de bijbehorende Veiligheidshuizen theoretisch in staat zijn om te komen tot een goede aansluiting tussen de werkprocessen van ZSM en de Veiligheidshuizen. De Inspectie VenJ constateert echter dat er grote verschillen zijn tussen de ZSM-regio's in de mate van doorontwikkeling van deze aansluiting. Redenen hiervoor zijn gelegen in de bestuurlijke context, de veranderende omgeving waarin het Veiligheidshuis zich moet (her)positioneren en de mate van wederzijdse bekendheid bij medewerkers van ZSM en de Veiligheidshuizen met elkaars taken en verwachtingen. In elke ZSM-regio spelen deze redenen, maar de ene ZSM-regio ondervindt hier meer hinder van dan de andere.

Bestuurlijke context

In hoofdstuk 3 is reeds aan de orde gekomen dat de Veiligheidshuizen op verschillende manieren invulling geven aan hun focus en werkwijzen, mede ingegeven door de bestuurlijke context. Deze context is daarmee ook van invloed op de aansluiting met ZSM. De ZSM-locatie in Rotterdam is bijvoorbeeld geïntegreerd met het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond. Relevant is hierbij dat er één bestuur is voor deze constructie, waarin meerdere burgemeesters, wethouders en de verschillende justitiële partners plaatsnemen. Bij het andere Veiligheidshuis in deze ZSM-regio (Zuid-Holland-Zuid), zijn er bestuurlijke overwegingen gemaakt om in hun regio te blijven, maar om wel nauwe samenwerking met de ZSM-locatie in Rotterdam te zoeken. Dit illustreert ook dat het lokale bestuur in Zuid-Holland-Zuid er belang aan hecht dat het Veiligheidshuis dichtbij of in hun gemeente wordt georganiseerd en dat zij zeggenschap wil over de invulling ervan. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de lokale veiligheid.

Het bovenstaande voorbeeld illustreert dat wanneer de besturen van de Veiligheidshuizen en ZSM de meerwaarde in de onderlinge aansluiting zien en hiervoor de bijbehorende randvoorwaarden hebben gecreëerd, een goede aansluiting van de grond komt.

Herpositionering van het Veiligheidshuis

In hoofdstuk 2 concludeerde de Inspectie VenJ dat het fundament van ZSM staat, maar dat nu het moment is aangekomen om dit fundament verder uit te bouwen. Onderdeel hiervan is de aansluiting met de bredere omgeving van ZSM zodat aan betekenisvol interveniëren optimaal invulling kan worden gegeven. De Veiligheidshuizen zijn hiervoor een belangrijke partner. Zij beschikken over kennis om complexe casuïstiek te behandelen en daarnaast fungeren zij steeds meer als informatieknoppunt voor relevante contextinformatie ten behoeve van de betekenisvolle interventie.

In paragraaf 3.2 is al aangegeven dat de Veiligheidshuizen moeten leren omgaan met de nieuwe werkelijkheid dat de justitiële partners hun capaciteit anders inzetten. Tegelijkertijd zijn de Veiligheidshuizen ook in het sociale domein bezig met een herpositionering. In dit domein zijn de Veiligheidshuizen immers niet de enige



partners die over relevante contextinformatie kunnen beschikken. Ook Veilig Thuis en de sociale wijkteams⁶⁰ opereren op dit terrein. Onderdeel van die herpositionering is de mogelijke doorontwikkeling van het Veiligheidshuis als informatieknooppunt van het sociale domein. In die rol kan het Veiligheidshuis gaan functioneren als liaison vanuit het sociale domein naar de strafrechtketen. Wanneer ZSM zelf niet in de gelegenheid is om Veilig Thuis en de sociale wijkteams te bevragen, dan kan het Veiligheidshuis hiervoor worden benut. Het Veiligheidshuis als informatieknooppunt tussen het sociale domein en de strafrechtketen kan rekenen op steun vanuit de Landelijke Stuurgroep Veiligheidshuizen en wordt door meerdere Veiligheidshuizen omarmd.

De Veiligheidshuizen zijn ieder in hun eigen tempo bezig met hun herpositionering. In het ene Veiligheidshuis is de fase van ontwikkeling nog erg gericht op het functioneren van het Veiligheidshuis zelf en/of op het sociale domein, bij een ander Veiligheidshuis verloopt de interne ontwikkeling parallel aan de ontwikkeling om aansluiting te vinden met de strafrechtketen of is deze zelfs al gerealiseerd. De snelheid en richting van de herpositionering van het Veiligheidshuis zijn daarmee bepalend voor de (mate van) aansluiting. Om in de toekomst onder andere te komen tot meer verbinding met de omgeving, zijn de Veiligheidshuizen en de netwerkpartners inmiddels bezig met de ontwikkeling van een gezamenlijke meerjarenagenda. Deze agenda beoogt concrete doelen en een planning voor de verdere ontwikkeling van de Veiligheidshuizen te bevatten.

De mate van wederzijdse bekendheid van ZSM en Veiligheidshuizen

Uit de interviews komt naar voren dat het in bepaalde regio's voor ZSM onduidelijk is waar de Veiligheidshuizen nu voor zijn, bij welk Veiligheidshuis welke aanpak voorop staat, welk casusoverleg relevant is of welke contactpersoon is aangewezen. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de Veiligheidshuizen niet uniform werken en doordat sommige ZSM-locaties met meerdere Veiligheidshuizen te maken hebben. Ook omgekeerd is er bij de Veiligheidshuizen niet altijd voldoende zicht op de werkwijzen van ZSM en waar ZSM qua informatie behoefte aan heeft. In een aantal ZSM-regio's komen initiatieven tot stand om de wederzijdse bekendheid te stimuleren en om van elkaar te leren. Ook worden er in een enkele regio – zoals ook in het eerder genoemde Werkplan staat beschreven – stappen gezet op het gebied van opleidingen voor professionals van de Veiligheidshuizen en ZSM, waarbij zij leren van elkaars taken en werkwijzen.

In de ZSM-regio's waar meer aandacht is om elkaar te leren kennen en van elkaar te leren, is er veelal sprake van een betere aansluiting tussen ZSM en de Veiligheidshuizen. De mate van wederzijdse bekendheid van ZSM en de Veiligheidshuizen met elkaars taken en verwachtingen, is dan ook van invloed op de kwaliteit van de onderlinge aansluiting.

⁶⁰ Als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein, waarbij taken die voorheen lagen bij de rijksoverheid conform de aangepaste Wet maatschappelijke ondersteuning, de Participatiewet en de Jeugdwet zijn overgegaan naar de gemeente, zijn er binnen de gemeenten zogeheten sociale wijkteams opgericht. Sociale wijkteams zijn op de wijk georiënteerde teams (van professionals) die een samenhangende aanpak van welzijn, ondersteuning, jeugd- en gezondheidszorg en arbeidsintegratie moet bieden. De sociale wijkteams zijn op een meer lokale schaal actief op hetzelfde gebied als de Veiligheidshuizen en bieden daarbij maatwerk op microniveau. In de praktijk kan opschaling vanuit de sociale wijkteams plaatsvinden naar de Veiligheidshuizen wanneer er sprake is van ketenoverstijgende complexe problematiek en vice versa.



4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag in hoeverre de werkwijzen tussen ZSM en de Veiligheidshuizen op elkaar aansluiten zodat zij elkaar kunnen versterken en meer maatwerk kunnen bieden. De Inspectie VenJ constateert dat de aansluiting van de werkwijzen van ZSM en de Veiligheidshuizen een divers beeld laat zien: van integratie van de werkwijzen tot (nagenoeg) geen onderlinge aansluiting. Dit ondanks het belang dat aan een goede aansluiting wordt gehecht en er handvatten voorhanden zijn om tot een goede aansluiting te komen. De verantwoordelijkheid om die aansluiting te realiseren en door te ontwikkelen is in de ZSM-regio's belegd. Hierin is een rol weggelegd voor het lokale bestuur. Waar er wel sprake is van onderlinge aansluiting, is er over het algemeen nog ruimte voor verbetering.

Als de onderlinge aansluiting onvoldoende van de grond komt, ziet de Inspectie VenJ in bepaalde zaken risico's voor zowel de kwaliteit van de beslissingen die de justitiële partners in ZSM nemen, als voor de lopende trajecten in het Veiligheidshuis. Een goede onderlinge aansluiting is vooral van belang bij complexe doelgroepen, zoals de verwarde personen, die onder meer in het Veiligheidshuis worden besproken.

De veranderende omgeving van het Veiligheidshuis noopt het Veiligheidshuis tot een herpositionering en tot keuzes in functies. Dit is soms lastig en het vraagt tijd, maar het biedt ook kansen. Dat de Veiligheidshuizen onder andere inzetten op het doorontwikkelen van hun functie als informatieknoppunt, ziet de Inspectie VenJ als een kans voor ZSM op het gebied van het meer betekenisvol afdoen in ZSM. Dit is een ontwikkeling waarbij het Veiligheidshuis – ook in relatie met Veilig Thuis en de sociale wijkteams – bij uitstek een positie kan innemen als verbinder tussen de organisaties uit de strafrechtketen, de zorg en uit het bestuurlijke domein van de gemeenten. Ook de gezamenlijke meerjarenagenda van de Veiligheidshuizen en de netwerkpartners ziet de Inspectie VenJ als een positieve ontwikkeling.

De Inspectie VenJ constateert dat er ZSM-regio's zijn waarin de medewerkers van Veiligheidshuizen en ZSM onvoldoende van elkaar weten wat zij voor elkaar kunnen betekenen. Zij kennen daardoor ook de meerwaarde van de aansluiting niet. Een aantal ZSM-locaties en bijbehorende Veiligheidshuizen investeren al in de onderlinge aansluiting en samenwerking door met elkaar mee te lopen en casussen te evalueren. De Inspectie VenJ spoort alle ZSM-locaties en Veiligheidshuizen aan om te investeren in de versterking van de onderlinge aansluiting.



I

Bijlage ZSM-regio's en Veiligheidshuizen

Naam	Locatie(s)
ZSM Noord-Holland	
1. Veiligheidshuis Noord-Holland-Noord	Alkmaar, Den Helder, Hoorn
2. Veiligheidshuis Zaanstreek-Waterland	Zaandam
3. Veiligheidshuis Kennemerland	Haarlem
ZSM Amsterdam	
4. Actiecentrum Veiligheid en Zorg	Amsterdam
ZSM Noord-Nederland	
5. Veiligheidshuis Fryslân	Leeuwarden
6. Veiligheidshuis Groningen	Groningen
7. Veiligheidshuis Drenthe	Assen, Emmen en Hoogeveen
ZSM Oost-Nederland	
8. Veiligheidshuis IJsselland	Zwolle
9. Veiligheidshuis Twente	Enschede
10. Veiligheidshuis NOG	Apeldoorn
11. Veiligheidshuis West Veluwe Vallei	Ede
12. Veiligheidshuis Regio Arnhem	Arnhem
13. Veiligheidshuis Gelderland Zuid	Tiel, Nijmegen
ZSM Midden-Nederland	
14. Veiligheidshuis Regio Utrecht	Utrecht
15. Veiligheidshuis Gooi en Vechtstreek	Hilversum
16. Veiligheidshuis Flevoland	Almere
ZSM Den Haag	
17. Veiligheidshuis Hollands Midden	Leiden, Gouda
18. Veiligheidshuis Haaglanden	Den Haag
ZSM Rotterdam	
19. Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam
20. Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid	Dordrecht

**ZSM Zeeland-West-Brabant**

- | | |
|---|----------------|
| 21. Veiligheidshuis Zeeland | Vlissingen |
| 22. Zorg- en Veiligheidshuis De Markiezaten | Bergen op Zoom |
| 23. Veiligheidshuis Baronie Breda | Breda |
| 24. Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant | Tilburg |

ZSM Oost-Brabant

- | | |
|--|--------------------|
| 25. Regionaal Veiligheidshuis Maas & Leijgraaf | Oss |
| 26. Veiligheidshuis 's-Hertogenbosch e.o. | Den Bosch |
| 27. Veiligheidshuis Brabant Zuidoost | Helmond, Eindhoven |

ZSM Limburg

- | | |
|---|------------|
| 28. Veiligheidshuis Noord Limburg | Venlo |
| 29. Veiligheidshuis Midden Limburg | Roermond |
| 30. Veiligheidshuis Westelijke Mijnstreek | Geleen |
| 31. Veiligheidshuis District Heerlen | Hoensbroek |
| 32. Veiligheidshuis Maastricht Heuvelland | Maastricht |
| 33. Veiligheidshuis District Kerkrade | Kerkrade |

Bron: www.veiligheidshuizen.nl – geraadpleegd op 15 juli 2016.



II

Bijlage Functionarissen in ZSM

Tabel a. Functionarissen in ZSM en bijbehorende taken ⁶¹

Organisatie	Functie	Taak
OM	OvJ	Voert regie over de verwerking, beoordeling en afstemming van zaken en bewaakt de voortgang samen met de ketenprocescoördinator. Is eindverantwoordelijk voor de routerings- of afdoeningsbeslissing.
	Ketenprocescoördinator	Bewaakt en coördineert de voortgang van een zaak, stelt alle informatie beschikbaar voor de partners en bewaakt de actualiteit hiervan.
	Juridisch beordelaar	Verwerkt de (complexere) zaken op aanwijzen van de OvJ, stemt deze af met ketenpartners, vraagt zo nodig bij hen extra informatie op. Beoordeelt en adviseert over de haalbaarheid en wenselijkheid van de voorlopige beslissing.
	Administratief medewerker	Stelt alle relevante informatie vanuit het OM beschikbaar aan de partners.
Politie	Operationeel specialist B (politiecoördinator)	Is de liaison voor de hulp-OvJ in de politie-eenheden en de OvJ van ZSM, bepaalt vanuit de gekozen afdoeningsrichting welke politieacties (nog) nodig zijn en zet deze uit bij de eenheid.
	Administratief medewerker	Neemt de aanhoudingsinformatie aan vanuit de eenheid en verwerkt deze samen met overige relevante informatie (bijvoorbeeld een link met een specifieke doelgroep) uit de politiesystemen in het dossier van de verdachte en in de verdachtenmonitor. Voor jeugd wordt het Preselect Recidive opgemaakt.

⁶¹ Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze. Versie 1.0.*



Raad	Medewerker adviesteam	Beoordeelt de uitkomst van het Preselect ⁶² , zoekt alle relevante informatie over de minderjarige verdachte op in KBPS en heeft zo nodig contact met (keten)partners. Adviseert de OvJ over de noodzaak tot een raadsonderzoek en de afdoenings- of routeringsbeslissing.
3RO	Reclasserings- werker	Raadpleegt IRIS, heeft zo nodig contact met de (keten)partners. Adviseert de OvJ over de noodzaak voor nader onderzoek en de afdoenings- of routeringsbeslissing.

⁶² Het (kerndeel) Preselect Recidive is een instrument uit het Landelijk Instrumentarium Jeugd waarmee de politie een score van algemeen recidiverisico toekent aan een minderjarige verdachte. Deze score gebruikt de Raad bij de beoordeling of een onderzoek van de Raad nodig is in de onderliggende zaak.



III

Bijlage Geraadpleegde bronnen

Bos, M. (2015). ZSM-werkplaatsen: de juiste interventie op het juiste moment. [Opportuun 4 – 2015.](#)

[Handreiking aansluiting ZSM en Veiligheidshuizen.](#) Versie 20 maart 2015.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2013). [SVG Reclassering Limburg. Inspectierapport. Doorlichting.](#) Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). [Reclassering Nederland regio Rotterdam. Doorlichting.](#) Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Ketenprogrammplan ZSM 2015 (2015).

Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken (2013). [Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze. Versie 1.0.](#)

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). [Landelijk kader veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners.](#) Den Haag: Rijksoverheid.

Openbaar Ministerie (2015). [Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen. Definitief Eindrapport.](#) Den Haag: Openbaar Ministerie.

Openbaar Ministerie (2016). [Jaarbericht 2015.](#) Den Haag: Openbaar Ministerie.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). [Ondersteuning verbinding ZSM met Veiligheidshuis.](#) Brief van 7 mei 2015 van de Landelijke Stuurgroep Veiligheidshuizen. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

[Werkplan ZSM en Veiligheidshuizen, versie 16 maart 2015.](#)

WODC, Adviesbureau van Montfoort (2008). [Evaluatie van Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen.](#) Woerden: Adviesbureau van Montfoort/WODC.

WODC, Universiteit Utrecht (2016). [Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze.](#) Utrecht: Universiteit Utrecht.



IV

Bijlage Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
3RO	Drie reclasseringsorganisaties
AcVZ	Actiecentrum Veiligheid en Zorg (Amsterdam)
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken (systeem)
BVH	Basisvoorziening Handhaving
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratie Systeem
CVOM	Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
GCOS	Geïntegreerd Casusoverleg Ondersteunend Systeem
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GPS	Geïntegreerd processysteem Strafrecht
HSK	Herontwerp Strafrechtketen
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
IRIS	Integraal Reclassering Informatie Systeem
KBPS	Kinderbescherming Bedrijfs Processen Systeem
KIB	Keteninformatiebureau



LVMV	Landelijke Vereniging van Managers van Veiligheidshuizen
OM	Openbaar Ministerie
OTP	Oproep Ten Parkette
OvJ	officier van justitie
PGA	Persoons Gebonden Aanpak
Raad	Raad voor de Kinderbescherming
SCC	Selectie- en Coördinatiecentrum
SHN	Slachtofferhulp Nederland
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ
TOM	Taakstrafzitting Openbaar Ministerie
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VeHaa	Veiligheidshuis Amsterdam-Amstelland (systeem)
VIR	verwijsindex risicojongeren
VIS2	Vangnet Informatie Samenwerkingsstelsel 2
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vPGA	vereenvoudigd Persoons Gebonden Aanpak (systeem)
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZSM (1)	Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk (oorspronkelijke afkorting)
ZSM (2)	Zorgvuldig, Snel en op Maat (huidige afkorting)



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl | www.inspectievenj.nl

December 2016

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*