

VVC onder de aandacht

VVC onder de aandacht

Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk

Renze Salet
Jan Terpstra

m.m.v. Paul Frielink

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag:
Openbaar Ministerie

Ontwerp:
Mediaeval Tekst en Vorm & Martien Frijns

ISBN: 978 90 352 4944 8
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2017 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Radboud Universiteit, Nijmegen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors

Voorwoord

Eind 2009 kwamen politie en OM met het initiatief om de vaak lange doorlooptijden van de afdoening van zaken van veelvoorkomende criminaliteit aan te pakken. Dit resulteerde in de maatregel ‘ZSM’, waarmee een directe en snellere strafrechtelijke reactie op veelvoorkomende criminaliteit werd beoogd. In 2011 werd gestart met de invoering van deze maatregel.

Hoewel de invoering van ZSM in brede kring tot positieve reacties heeft geleid, is er ook de nodige kritiek en zorg geuit over onder meer mogelijke negatieve gevolgen voor fundamentele strafrechtelijke waarden. Opvallend genoeg was er echter bij aanvang van deze studie onderzoeksmatig nauwelijks iets bekend over het feitelijk functioneren van ZSM. Ook over de gevolgen van ZSM voor de politie en het politiewerk ontbrak empirisch onderzoek. Met deze studie wordt een deel van deze lacune opgevuld.

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe de ZSM-werkwijze verloopt, welke gevolgen deze heeft voor het politiewerk en welke factoren en omstandigheden daarbij een rol spelen. Om deze vraag te beantwoorden zijn bij in totaal vier ZSM-tafels de werkwijze, de rol en bijdragen van de verschillende partners die daaraan meewerken, onderzocht. Daarnaast is bij dertien verschillende basisteams van de Nationale Politie nagegaan hoe vanuit de basisteams bij de politie het werk aan de VVC-zaken verloopt, hoe het politiewerk aansluit op het werk aan de ZSM-tafel en welke invloed de ZSM-werkwijze heeft op politie en politiewerk. Daarbij is telkens aandacht besteed aan de vraag welke factoren en omstandigheden van invloed zijn op de gehanteerde werkwijzen. In het kader hiervan hebben zowel aan de ZSM-tafels als op de basisteams grote aantallen interviews plaatsgevonden en zijn politiemensen en medewerkers aan de ZSM-tafels geobserveerd, waarbij een aantal concrete zaken is gevolgd. De geobserveerde zaken aan de ZSM-tafels vormden de basis voor een juridische analyse van die ZSM-beslissingen. Aanvullend is per locatie een aantal advocaten geïnterviewd. Ten slotte heeft een analyse van de snelheid plaatsgevonden waarmee zaken bij ZSM worden afgedaan op basis van bestaande registratiegegevens. Het veldwerk in deze studie heeft plaatsgevonden in de periode van oktober 2014 tot en met augustus 2015.

Dit onderzoek is in opdracht van Politie & Wetenschap uitgevoerd door medewerkers van de vaksectie Strafrecht & Criminologie (Faculteit der Rechtsgeleerdheid) van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Renze Salet heeft op drie locaties het veldwerk voor haar rekening genomen. Een groot deel van het veldwerk van de eerste onderzoekslocatie is uitgevoerd door Jan Terpstra. Deze twee auteurs zijn ook verantwoordelijk voor de analyse en eindrapportage. De juridische analyse van de geobserveerde zaken aan de ZSM-tafels is uitgevoerd door Paul Frielink. Dit deel van het onderzoek en de rapportage daarvan (§9.3) komt voor zijn rekening. Daarnaast heeft Mienke de Wilde als student-assistente geholpen bij de analyse van de registratiegegevens over de snelheid waarmee zaken bij ZSM worden afgedaan.

Wij bedanken de betrokken medewerkers aan de ZSM-tafels en op de basisteams voor hun openhartigheid bij de interviews en observaties die in het kader van dit onderzoek hebben plaatsgevonden. Zonder de medewerking van de onderzochte politie-eenheden en de ZSM-locaties was deze studie niet mogelijk geweest. Ook zijn wij de geïnterviewde advocaten erkentelijk voor hun inbreng en bereidheid hiervoor tijd vrij te maken. Daarnaast bedanken wij de leden van de begeleidingscommissie voor hun commentaar en suggesties gedurende het onderzoek en bij een eerdere versie van dit onderzoeksverslag. De commissie kende een wisselende samenstelling. In de loop van de tijd hebben de volgende personen aan de vergadering deelgenomen: Wim van Amerongen (Nationale Politie), Barbara van Caem (Nationale Politie), Chris van Dam (Openbaar Ministerie), Nicolien Kop (Politieacademie), Marthyne Kunst (Openbaar Ministerie), John Lucas (Openbaar Ministerie), Ger Michels (Politieacademie), Judith Renes (Nationale Politie), John Schagen (Nationale Politie) en namens Politie & Wetenschap Marta Dozy en Annemieke Venderbosch. Ten slotte bedanken wij Politie & Wetenschap voor het verlenen van de opdracht voor dit onderzoek.

Renze Salet en Jan Terpstra
Nijmegen, september 2016

Inhoud

1	Inleiding	11
1.1	Achtergronden en uitgangspunten van ZSM	13
1.2	ZSM-werkwijze volgens de plannen	14
1.3	Verdere ontwikkelingen en uitwerkingen	17
1.4	Mogelijke gevolgen van ZSM	19
1.5	Debat en vragen over ZSM	20
1.6	Vraagstelling onderzoek	22
1.7	Slot	23
2	Opzet onderzoek en methoden	25
2.1	Uitgangspunten	25
2.2	Casestudies	27
2.3	Overige onderzoeksmethoden	29
2.4	Overzicht	31
2.5	Slot	32
3	ZSM in de praktijk: drie voorbeelden	35
3.1	Casus I: Aangehouden verdachte	35
3.2	Casus II: Ontboden verdachte	38
3.3	Casus III: Minderjarige verdachte	40
3.4	Slot	42

4	De organisatie van de ZSM-tafel	45
4.1	Organisatie	46
4.1.1	De ZSM-tafel	46
4.1.2	De ZSM-werkwijze bij aangehouden verdachten	47
4.1.3	De ZSM-werkwijze bij ontboden verdachten	48
4.2	Actoren aan de ZSM-tafel	51
4.3	Relatie met veiligheidshuizen	57
4.4	Aantallen beslissingen aan de ZSM-tafel	58
4.5	Slot	61
5	Uitvoering aan de ZSM-tafel: besluitvorming, samenwerking en tijdsfactor	63
5.1	Besluitvorming aan de ZSM-tafel	63
5.1.1	De selectiebeslissing en de afdoeningsbeslissing	63
5.1.2	Mogelijke beslissingen	66
5.1.3	Informatieprocessen	67
5.1.4	Overwegingen bij de besluitvorming	74
5.1.5	‘Betekenisvolle interventie’	80
5.2	Samenwerking aan de ZSM-tafel	82
5.2.1	Fysieke aanwezigheid aan de ZSM-tafel	82
5.2.2	Invulling van samenwerking	84
5.2.3	Coördinatie van ZSM	86
5.2.4	Sturing aan de ZSM-tafel	87
5.3	De tijdsfactor	88
5.4	Slot: risico’s bij besluitvorming	91
6	Organisatie en sturing van politiewerk in het kader van ZSM	95
6.1	Organisatie	96
6.2	Werkwijzen per categorie verdachten	101
6.3	Slot: enkele opmerkingen over sturing	107

7	Tussen politie en ZSM-tafel: contacten, informatie en beïnvloeding	109
7.1	Contacten tussen politie en ZSM-tafel	109
7.2	Informatie van politie naar ZSM-tafel	114
7.3	Invloed politie op ZSM-tafel	120
7.4	Slot: 'betekenisvol' en ZSM	123
8	Gevolgen voor politiewerk	125
8.1	Aandacht voor afhandeling van VVC-zaken	125
8.2	Sturing van VVC-werkzaamheden vanaf de ZSM-tafel	129
8.3	Spanningen en tijdsfactor	134
8.4	Opvattingen van politiemensen	142
8.5	Slot	148
9	Snelheid en (juridische) zorgvuldigheid	149
9.1	Snelheid in afhandeling van ZSM-zaken	149
9.2	Spanningen met betrekking tot snelheid en zorgvuldigheid	151
9.3	Juridische kwaliteit van ZSM-afdoeningen	157
10	Slotbeschouwing	165
10.1	Belangrijkste bevindingen	165
10.2	Kerndilemma's	175
10.3	Enkele aandachtspunten	179
	Literatuur	187
	Bijlage	191
	Organisatie van het ZSM-proces: van politie tot ZSM-tafel	191

Inleiding

In 2011 werd in Nederland onder de naam ZSM gestart met de invoering van een nieuwe, directere en snellere vorm van afdoening van veelvoorkomende criminaliteit. Al twee jaar daarvoor, in 2009, namen politie en Openbaar Ministerie het initiatief maatregelen te nemen gericht op twee problemen die zich in Nederland al langere tijd voordeden in de aanpak en afdoening van veelvoorkomende categorieën van criminaliteit. Er werd zelfs gesproken over de dreiging van een derde crisis in de opsporing in Nederland in een tijdbestek van ongeveer vijftien jaar. Na de crisis rond de parlementaire enquête Van Traa (midden jaren negentig) en het bekend worden van de justitiële dwaling in de Schiedammer Parkmoord (2004) zou nu een derde ‘crisis’ dreigen. Daarom werd gepleit voor zowel een herijking van de juridische fundamenteën van opsporing en vervolging als voor een ingrijpende verandering van de aanpak en inrichting van de opsporing (Heijnsman, 2010). Het meest concrete resultaat dat dit pleidooi uiteindelijk opleverde, was ZSM. Hiermee ontstond een nieuwe maatregel om vanuit het strafrecht op een directere en snellere wijze te kunnen reageren op gevallen van veelvoorkomende criminaliteit. Bij veelvoorkomende criminaliteit gaat het om delicten die door hun aard en omvang veel overlast veroorzaken voor een groot deel van de bevolking, bedrijven en instellingen. Het gaat vooral om inbraak, fietsdiefstal, diefstal van auto en andere voertuigen, zakkenrollerij, beroving, vandalisme, mishandeling en bedreiging (Akkermans & Van Rosmalen, 2014).

In veel opzichten sluit ZSM aan bij constateringën die al vanaf eind jaren tachtig met enige regelmaat werden gedaan, namelijk dat strafrechtelijke reacties op veelvoorkomende criminaliteit te vaak achterwege blijven of tekortschieten en dat in de regel snellere reacties wenselijk zijn. Problemen die zich daarbij telkens weer voordoen zijn onder meer traagheid in de opsporing, vervolging en afdoening, en verstoppingen in de strafrechtssketen (waarbij reacties, veelal om praktische en organisatorische redenen, worden uitgesteld, hetgeen er vervolgens toe kan leiden dat er helemaal geen reactie komt).

In 2011 werd een zestal pilots gestart met ZSM als nieuwe werkwijze in de afdoening van veelvoorkomende criminaliteit. Vanaf 2012 is deze werkwijze landelijk ‘uitgerold’. Hiermee zijn niet alleen belangrijke veranderingen door-

gevoerd in de afdoening van het OM, ook de werkwijze van de politie rond zaken van veelvoorkomende criminaliteit moest daarmee op vele punten worden aangepast en veranderd.

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van een empirisch onderzoek naar de ervaringen die zijn opgedaan met de ZSM-werkwijze. Daarbij wordt vooral gekeken naar de gevolgen van deze werkwijze voor het politiewerk. Bij de start van dit onderzoek ontbraken empirische studies naar de uitvoering van ZSM vrijwel geheel. Dat is des te opvallender omdat de ZSM-werkwijze van diverse kanten veel kritische vragen en discussie heeft opgeroepen en omdat inmiddels vele zaken en verdachten via deze procedure zijn afgehandeld. De vragen die in de afgelopen jaren rond ZSM naar voren zijn gebracht, hebben zowel betrekking op praktische en organisatorische kwesties als op meer fundamentele thema's. Bij de laatste gaat het onder meer om de zorgvuldigheid van de gehanteerde procedures en de bescherming van de rechten van de verdachte. Onduidelijk is in veel gevallen echter wat de empirische basis is van deze zorgen en vragen.

Alvorens in dit hoofdstuk de vraagstelling van deze studie te behandelen, wordt eerst ingegaan op enkele van de belangrijkste achtergronden en doelstellingen van ZSM zoals die in het beleid zijn geformuleerd (§1.1). Daarna wordt een korte schets gegeven van de ZSM-werkwijze zoals die bij de start van ZSM in de daarvoor opgestelde plannen is verwoord (§1.2). Vervolgens worden kort enkele ontwikkelingen geschetst die zich sinds 2011 hebben voorgedaan rond ZSM (§1.3). Bij de start van het onderzoek is nagegaan wat de mogelijke gevolgen zouden kunnen zijn van de invoering van ZSM voor de werkwijze van de politie. Omdat dit aandachtspunten voor dit onderzoek zou kunnen opleveren, worden de belangrijkste hiervan kort genoemd in paragraaf 1.4. Zoals eerder aangegeven, heeft ZSM veel debat en vragen opgeroepen. Omdat deze discussiethema's mogelijke vragen voor het onderzoek zouden kunnen opleveren, zijn deze op een rijtje gezet (zonder hierbij volledigheid na te streven) (§1.5). Daarna wordt de vraagstelling van dit onderzoek geformuleerd (§1.6). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte schets van de opzet van dit onderzoeksverslag (§1.7).

1.1 Achtergronden en uitgangspunten van ZSM

De term ZSM heeft al snel een bredere betekenis gekregen dan enkel ‘zo snel mogelijk’. Reeds bij de start van ZSM wordt door de minister van Veiligheid en Justitie expliciet gekozen voor een bredere invulling: ZSM staat sinds die tijd in beleidstukken bekend als afkorting van ‘Zo Selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen mogelijk’ (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, 126: 4-6). Later werd hieraan nog toegevoegd ‘Samenlevingsgericht’ (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, 147: 6) en ‘Slachtoffergericht’ (Landelijk programma ZSM, 2013: 12).

Toch ligt de nadruk in de uitwerking die in de beginperiode wordt gegeven aan ZSM in belangrijke mate op snelheid. Volgens onderzoeken van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) (Zuiderwijk e.a., 2012) en van de Algemene Rekenkamer (2012) die in deze periode werden gepubliceerd, lag de gemiddelde doorlooptijd van eenvoudige strafzaken op dat moment op acht tot negen maanden. De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie oordeelde op grond daarvan: ‘Dossiers liggen te vaak en te lang stil en daardoor gaat veel kostbare tijd verloren. Dat kan en moet sneller!’ (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, 126: 2). Voor verdachten, slachtoffers en samenleving is het volgens hem wenselijk dat sneller duidelijk is hoe vanuit het strafrecht wordt gereageerd op criminele gebeurtenissen. Het kabinet stelt in 2011 in het Actieprogramma ‘Sneller recht doen, sneller straffen’ (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, 126: 2) dat in een periode van vier jaar voor minstens tweederde van de ‘eenvoudige strafzaken’ de afhandeling (uitmondend in strafbeschikking of eindvonnis in eerste aanleg) binnen één maand moet plaatsvinden. Om dat te bereiken is een snellere, effectievere afhandeling nodig, vooral aan de voorkant van de strafrechtsketen. Dat vereist volgens de minister een herinrichting van werkprocessen, alsmede een verkorting van doorlooptijden. Op deze wijze zullen, aldus de minister, ook de kwaliteit en professionaliteit ‘aan de voorkant van het proces’ worden bevorderd. Het gaat daarbij niet alleen om snelheid, zo benadrukt de minister, maar ook om het bevorderen van ‘betekenisvolle interventies’ en om een ‘zorgvuldige afhandeling, uiteraard met inachtneming van de fundamentele waarborgen van een eerlijk strafproces’. Deze doelstellingen moeten vooral worden gerealiseerd door invoering van ZSM.

Het doel van de ZSM-werkwijze wordt in beleidsstukken omschreven als het realiseren van ‘heldere reacties in eenvoudige strafzaken’. Deze reacties moeten ‘zichtbaar, merkbaar en herkenbaar voor daders, slachtoffers en hun directe omgeving’ zijn. De veronderstelling daarbij is dat met een ‘slimme, snelle en directe behandeling van verdachten’ de ‘slagkracht’ en ‘heterdaadkracht’ van het strafrecht worden versterkt. Het zou daardoor

mogelijk worden ‘selectieve, professionele en effectieve interventies aan de voorkant’ te creëren (Kamerstukken II, 2011/12, 29 279, 147: 6).

In de zogenaamde Factsheet ZSM worden de doelstellingen van ZSM nader geformuleerd. Met de invoering van ZSM moet het (beter) mogelijk worden de veelvoorkomende criminaliteit ‘daadkrachtig, snel, passend en efficiënt’ aan te pakken. Snel betekent hier: ‘zaken direct afdoen, tenzij...’ Hierbij moet het gebruik van de strafbeschikking een centrale rol spelen. Om de aanpak ‘slim’ te maken, moeten de werkwijzen van de partners, waaronder de politie, worden aangepast aan ZSM. De aanpak moet ook selectief zijn, wat tot uiting zou moeten komen in het vermijden van ‘standaardinterventies’. ZSM moet bovendien ‘simpel’ zijn, hetgeen in dit verband betekent het vermijden van ‘bureaucratische processen’. De uitgangspunten van ‘samen’ en ‘samenlevingsgericht’ worden in het kader van ZSM vertaald als samenwerking tussen OM, politie en ketenpartners, en het creëren van een zichtbare, herkenbare relatie tussen delict en reactie.

De genoemde uitgangspunten sluiten nauw aan bij die van de Nationale Politie, die in dezelfde periode in de steigers wordt gezet. De bijdrage van de politie aan de ontwikkeling van ZSM start met de *Strategie aanpak criminaliteit 2011-2015* van de Raad van Korpschefs (maart 2011). Daarin werd gekozen voor een meer directe aanpak en afhandeling, zodat onnodige wachttijden en dubbel werk kunnen worden vermeden. Met het verkorten van doorlooptijden van eenvoudige strafzaken zou de effectiviteit worden bevorderd. ZSM sluit bovendien aan bij enkele van de ‘strategische thema’s’ die de Nationale Politie zich heeft gesteld. Het gaat daarbij onder meer om het vergroten van ‘slagkracht’, het aangaan van ‘strategische allianties’ met OM en ketenpartners en het uitbouwen van ‘heterdaadkracht’ (Maas, 2012).

1.2 ZSM-werkwijze volgens de plannen

De invoering van ZSM is primair een verandering in de gehanteerde werkwijze. Uitgangspunt van de invoering van ZSM is dat beslissingen die in het verleden achter elkaar (volgtijdelijk) plaatsvonden, nu min of meer tegelijk kunnen worden genomen. Zo is het de bedoeling dat de beslissing van de officier van justitie naar voren wordt gehaald. Daarmee zou tijd kunnen worden gewonnen en zouden eventueel latere stappen kunnen worden vermeden.

In dit verband is het belangrijk op te merken dat de invoering van ZSM geen fundamentele juridische wijziging inhoudt. Weliswaar steunt de ZSM-werkwij-

ze in de praktijk in belangrijke mate op de inzet van strafbeschikkingen; in tegenstelling tot wat wel eens wordt gedacht is ZSM dan ook niet hetzelfde als de toepassing van strafbeschikkingen (zie ook Frielink, 2013; Lucas, 2013).

In 2011 is door het ministerie van Veiligheid en Justitie een eerste beschrijving gegeven van het ZSM-werkproces. Op hoofdlijnen wordt dit werkproces hier beschreven, waarbij de vraag in hoeverre dit werkproces in de praktijk (op alle locaties) op deze wijze werd en nog steeds wordt uitgevoerd, hier voorlopig buiten beschouwing blijft.

De ZSM-werkwijze is erop gericht zaken van veelvoorkomende criminaliteit zo snel mogelijk te selecteren en af te doen, indien mogelijk zonder tussenkomst van de rechter. Om deze snelheid te bevorderen, wordt geprobeerd de noodzakelijke beslissingen zo veel mogelijk aan de *‘voorkant van de strafrechtsketen’* te laten plaatsvinden. Door beoordeling van de zaak en beslissingen over straf en tenuitvoerlegging in elkaar te schuiven, zou het beter mogelijk moeten worden zaken in een vroegtijdig stadium af te handelen. Op deze wijze zouden zaken dan niet meer *‘verder in de keten’* hoeven te worden gebracht. Oorspronkelijk bestond het streven om bij het merendeel (gesproken wordt over 50 tot 70 procent) van de *‘eenvoudige strafzaken’* binnen de eerste zes uur, respectievelijk drie dagen na aanhouding, tot een eerste en vaak finale beoordeling van de zaak te komen (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, 126: 4-6).

Om dit te realiseren werken politie, Openbaar Ministerie en partners (reclassering, slachtofferhulp en Raad voor de Kinderbescherming) als onderdeel van de ZSM-werkwijze op één locatie met elkaar samen. Om de snelheid niet door *‘overbodige bureaucratische ballast’* te vertragen, moet volgens de minister bij beslissingen worden gesteund op een *‘vereenvoudigd dossier met een zo beperkt mogelijk administratieve last’*. In stukken uit deze periode wordt ook herhaaldelijk de doelstelling geformuleerd dat beslissingen bij ZSM indien nodig/mogelijk genomen kunnen worden op grond van alleen mondelinge informatie. Dat kan betekenen dat in dit stadium een proces-verbaal ontbreekt (Lucas, 2013). Naast de behoefte om de *‘bureaucratische’* of *‘administratieve belasting’* terug te brengen, wordt deze werkwijze ingegeven door de ervaren noodzaak om tot een snelle afhandeling te komen (Jacobs & Van Kampen, 2014: 76).

In 2011 wordt op grond van ervaringen, opgedaan met een pilot in de regio Utrecht, onderscheid gemaakt in drie fasen binnen de ZSM-werkwijze. Deze fasen worden als volgt omschreven.

- **Selectie.** De ZSM-procedure start bij de zogenaamde selectietafel waar politie

en OM een keuze maken voor het verdere traject. Bij deze filtering moet onder meer worden nagegaan of er voldoende bewijs is en in hoeverre er bijzondere omstandigheden zijn die samenhangen met de persoon van de verdachte, het slachtoffer of de context van het delict. Afhankelijk van die omstandigheden kan worden besloten tot een andere afhandeling waarbij er meer tijd kan worden genomen.

- *Afdoening.* Zo mogelijk gaat de zaak door naar de ZSM-afdoeningstafel. Op grond van informatie aangeleverd door politie, reclassering, slachtofferhulp en Raad voor de Kinderbescherming neemt de officier van justitie een afdoeningsbeslissing. De bedoeling is dat deze beslissing wordt genomen in directe aanwezigheid van de genoemde partners.
- *Executie.* Aansluitend worden aan de zogenaamde executietafel door OM, politie en reclassering afspraken gemaakt met het oog op een snelle executie.

Volgens de hier geschetste werkwijze moet een verdachte die het niet eens is met een uitgevaardigde strafbeschikking zelf verzet aantekenen. Onderdeel van deze werkwijze is eveneens dat politie, OM en andere betrokken partijen 7 x 16 uur beschikbaar moeten zijn. Dit wordt beschouwd als voorwaarde voor een snelle en effectieve werkwijze. Wanneer snelle buitengerechtelijke afdoening niet mogelijk blijkt, wordt de zaak alsnog op korte termijn afgedaan door de rechter (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, 126: 4-6).

In februari 2012 is het Landelijk Procesmodel ZSM uitgebracht. Dit bevat een beschrijving van het politiedeel van het ZSM-werkproces. Dit model is vanaf 2012 landelijk ingevoerd. In het landelijk procesmodel voor de politie worden de volgende stappen onderscheiden:

- *Melding en aanhouding* (dit gebeurt meestal door een surveillance-eenheid, aangestuurd vanuit een Operationeel Centrum).
- *Veredeling informatie* (informatie afkomstig van de aanhouding wordt aangevuld door het RTIC (Real Time Intelligence Center); informatie wordt gecontroleerd bij ketenpartners en eventueel aangevuld; er wordt een 'dossier' gemaakt ten behoeve van het genoemde SCC [selectie- en coördinatiecentrum]).
- *Aankomst plaats verhoor en voorgeleiding* (verbalisanten dragen de verdachte over aan de hulpofficier van justitie; deze krijgt de nodige informatie en toetst op rechtmatigheid en proportionaliteit).
- *Eerste beeldvorming SCC* (terwijl verdachte wordt overgebracht naar plaats van verhoor, bepaalt het SCC het te volgen voorlopige behandelscenario).

- Routeringsbeslissing (na voorgeleiding wordt door de hulpofficier met de officier van justitie bij het SCC overlegd; als de informatie compleet is, wordt het behandelscenario gekozen. Eventueel wordt aanvullende informatie opgevraagd; soms kan een beslissing worden uitgesteld).
- Uitvoeren *behandelscenario* (als de hulpofficier van oordeel is dat er voldoende informatie beschikbaar is, wordt het SCC geïnformeerd opdat een afdoening vastgesteld kan worden en ten uitvoer kan worden gebracht. Informatie en oordeel van ketenpartners worden hierbij betrokken).
- Bepalen *afdoeningsbeslissing* (de afdoeningsbeslissing wordt genomen door het OM, mede op grond van informatie van de ketenpartners).
- Tenuitvoerlegging *afdoening* (hierbij kan sprake zijn van een direct betalen van de boete en van de schadevergoeding, van het uitreiken van een dagvaarding of van het inplannen van een taakstraf).
- Administratieve verwerking (alle relevante gegevens worden in de zogenaamde bronsystemen ingevoerd).

Vanaf 2011 is met de ZSM-werkwijze ervaring opgedaan in enkele pilots (in Amsterdam, Utrecht, Den Bosch, Rotterdam en Den Haag). Bovendien werd een ZSM-pilot uitgevoerd bij de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Op basis hiervan is een landelijk ZSM-model ontwikkeld. Dit is per 1 juli 2013 in alle eenheden van de Nationale Politie operationeel geworden. Op dat moment werd de verwachting uitgesproken dat vanaf 2014 jaarlijks ruim 200.000 zaken volgens de ZSM-werkwijze zouden worden afgedaan (Bac & Vink, 2014).

Het landelijke model zoals dat op dat moment werd gehanteerd, is wel omschreven als ZSM 1.0. Dit model zou zich in enkele jaren moeten ontwikkelen tot 'ZSM 2.0'. Verschillende elementen zouden daarin verder ontwikkeld moeten worden, zoals de relatie van ZSM tot de veiligheidshuizen, de rol van slachtofferhulp en de positie van de advocaat met betrekking tot de ZSM-procedure. Ook wordt met de komst van ZSM 2.0 de afhandeling van zaken van ontboden verdachten beoogd. Vanaf 2014 is hiermee gestart.

1.3 Verdere ontwikkelingen en uitwerkingen

Zoals in het voorgaande al duidelijk werd, hebben sinds het moment van de invoering van de ZSM-werkwijze zich daarin verschillende veranderingen voorgedaan ten opzichte van de oorspronkelijke uitgangspunten en modellen.

Deels gaat het hier om nadere uitwerkingen die ontstonden op basis van opgedane ervaringen, deels leek men soms terug te komen van de oorspronkelijke plannen.

Ten eerste ligt het tempo van invoering rond ZSM in meerdere opzichten lager dan waar in eerste instantie van werd uitgegaan. Zo is de verwachting dat ZSM 2.0 korte tijd na het landelijk operationeel worden van ZSM 1.0 zou kunnen worden gerealiseerd. Een tweede verandering betreft de gedachte van een geheel uniform, gestandaardiseerd ZSM-werkproces voor heel Nederland. In de oorspronkelijke beleidsstukken werd als voordeel van ZSM genoemd dat de afhandeling overal op dezelfde wijze zou plaatsvinden. Inmiddels lijkt deze gedachte, tenminste wat betreft de politie, min of meer losgelaten. Het uitgangspunt lijkt nu eerder dat binnen een op hoofdlijnen vergelijkbare ZSM-werkwijze er per eenheid van de Nationale Politie verschillen kunnen bestaan. Naast uniformiteit en standaardisering lijkt nu weer meer het belang van lokale aansluiting te worden erkend.

Daarnaast lijkt men enigszins van de oorspronkelijke uitgangspunten of modellen te zijn teruggekomen. Zo is de gedachte dat ZSM vrijwel permanent beschikbaar zou moeten zijn inmiddels losgelaten. Het gaat nu nog maar om 14 uur per dag.

Een vergelijkbare ontwikkeling lijkt te zijn opgetreden met de voor ZSM opgestelde ambities ten aanzien van na te streven termijnen. Oorspronkelijk werd ervan uitgegaan dat met ZSM het overgrote deel van de ‘standaardzaken’ binnen zes uur en drie dagen kon worden afgehandeld. Inmiddels wordt over termijnen van zeven dagen gesproken als doelstelling (Van Kampen, 2013).

De werkwijze van ZSM wordt op verschillende manieren ondersteund door nieuwe technologische mogelijkheden. Zo wordt gewerkt met de verdachtenmonitor (Digiboard+), waarop alle partners kunnen zien welke verdachten zijn binnengekomen en in de ZSM-procedure zitten. De officier van justitie kan gebruikmaken van een videoverbinding (telehoorvoorziening) om de verdachte die zich elders bevindt op een politiebureau zelf direct te spreken (Lucas, 2013).

De hier genoemde verschuivingen in opzet en doeleinden van ZSM weerspiegelen deels de wijze waarop ZSM is ingevoerd en ontwikkeld. Bij de start overheerste bij de betrokkenen veel enthousiasme en ambitie, maar bestond er geen uitgewerkte blauwdruk. Deze vernieuwing moest vooral in de praktijk vorm krijgen. Tijdens de ontwikkeling van ZSM was het voor betrokkenen niet altijd duidelijk welke kant het uit zou gaan. Opmerkelijk is dat gekozen is voor een

landelijke ‘uitrol’ van ZSM, terwijl op dat moment de ideeën daarover nog niet waren uitgekristalliseerd en evaluatieonderzoek naar de eerste ervaringen met ZSM ontbrak.

1.4 Mogelijke gevolgen van ZSM

Bij de start van deze studie werd geconstateerd dat over de uitvoering en de gevolgen van de ZSM-werkwijze weinig empirisch onderzoek beschikbaar is. Op basis van de eerder gegeven beschrijving van de ZSM-werkwijze zijn eerst enkele mogelijke gevolgen van deze werkwijze voor de politie in kaart gebracht.¹ In hoeverre deze gevolgen ook daadwerkelijk (zullen) optreden, was op dat moment uiteraard nog onduidelijk. Toch was het wel belangrijk deze vermoedens te formuleren, omdat zij voor dit onderzoek aandachtspunten zouden kunnen vormen. Vijf punten springen er daarbij uit en worden hier kort samengevat.

- Ten eerste zou met de ZSM-werkwijze de druk op politiemensen kunnen toenemen om direct na de aanhouding van een verdachte stappen te zetten, bovendien in een hoger tempo. Enerzijds zou ZSM tegemoet kunnen komen aan kritiek van politiemensen op een gebrek aan adequate strafrechtelijke reacties. Anderzijds zou volgens politiemensen met de ZSM-werkwijze het risico ontstaan dat onvoldoende wordt ‘doorgerechercheerd’ (Kort, Fedorova & Terpstra, 2014).
- Daarbij zou ZSM ertoe kunnen bijdragen dat het werk van politiemensen meer komt vast te liggen en wordt gestandaardiseerd. De ZSM-werkwijze zou er daarnaast toe kunnen bijdragen dat de operationele sturing vanuit het OM (officier van justitie) sterker wordt (terwijl deze juist bij zaken van veelvoorkomende criminaliteit in het verleden slechts beperkt was).
- Verwacht werd dat met ZSM directer informatie moet worden geleverd, opgevraagd, gecombineerd en klaargemaakt om op korte termijn een voorlopige afdoeningsrichting te kunnen bepalen. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van nieuwe instrumenten en informatiesystemen, zoals de verdachtenmonitor, BOSZ of videoverhoor. Onduidelijk is hoe hier in de praktijk mee wordt gewerkt en wat de gevolgen daarvan zijn.

¹ Voorafgaand aan het opstellen van het onderzoeksplan zijn verkennende gesprekken gevoerd met enkele politiemensen die ervaring hadden met ZSM. Deze vermoedens zijn mede gebaseerd op deze gesprekken.

- Tegelijkertijd lijkt met ZSM sprake te zijn van een grotere ruimte voor informele werkwijzen (Van der Meij, 2014). In het verlengde daarvan lijkt het soms alsof er met ZSM minder nadruk is komen te liggen op de beschikbaarheid van schriftelijke documenten zoals een proces-verbaal en een dossier. De ZSM-werkwijze zou volgens de minister van Veiligheid en Justitie moeten leiden tot vermindering van de ‘administratieve lasten’. De vraag komt niet alleen op in hoeverre deze verwachting is uitgekomen, maar ook hoe dit zich dan verhoudt tot de naar het lijkt hogere eisen aan de kwaliteit van de informatie.
- De combinatie van de zogenaamde Salduz-richtlijn en de ZSM-werkwijze kan voor politiemensen tegenstrijdige eisen met zich meebrengen. Volgens de genoemde richtlijn moeten verdachten rechtsbijstand kunnen krijgen voorafgaand aan het politieverhoor (Verhoeven & Stevens, 2013). Dit zou voor de politie een complicatie kunnen zijn bij het streven om een zaak snel af te leveren aan de ZSM-tafel.

Nogmaals, in hoeverre deze situaties zich werkelijk voordoen bij de politie onder invloed van de ZSM-werkwijze was bij de start van dit onderzoek niet duidelijk.

1.5 Debat en vragen over ZSM

De afgelopen jaren heeft ZSM geleid tot tegenstrijdige reacties. Aan de ene kant wordt gewezen op de mogelijke positieve bijdrage van ZSM, doordat er vaker, zichtbaarder en sneller zou kunnen worden gereageerd op gevallen van veelvoorkomende criminaliteit. Dat zou niet alleen belangrijk zijn om effectiever te kunnen optreden naar de dader/verdachte toe, maar ook voor slachtoffer en samenleving. Bovendien wordt verondersteld dat met snellere en meer gerichte reacties frustraties onder betrokken professionals kunnen worden tegengegaan.

Aan de andere kant worden er al vanaf de start van ZSM kritische kanttekeningen geplaatst bij en zorgen uitgesproken over het functioneren en de vermeende gevolgen van deze nieuwe werkwijze. Zowel over de mogelijke positieve werking van ZSM als de vermeende negatieve (bij)effecten daarvan ontbreekt gericht empirisch onderzoek. In veel gevallen is dan ook onduidelijk in hoeverre en hoe vaak de betreffende verschijnselen zich werkelijk voordoen en in hoeverre zij ook inderdaad moeten worden gezien als gevolgen van de ZSM-werkwijze.

Hoewel lang niet al deze onderwerpen in deze studie aan bod zullen komen, worden hier enkele van de belangrijkste kritiekpunten op een rij gezet. Zij bieden namelijk zicht op de context waarbinnen ZSM functioneert en kunnen om die reden van belang zijn voor het plaatsen van deze studie.

Ten eerste is vanaf het begin de vraag opgeworpen wat de gevolgen zouden kunnen zijn van de ZSM-werkwijze voor de zorgvuldigheid in de besluitvorming over zaken van veelvoorkomende criminaliteit (Van den Brûle, 2014). Zo is de vraag naar voren gebracht in hoeverre de nadruk op snelheid in de afdoening bij ZSM nog wel voldoende ruimte zou openlaten voor een afgewogen oordeel. Beslissingen zouden soms worden genomen op grond van mondelinge informatie die vanwege de bestaande tijdsdruk snel zou moeten worden gegeven (Van der Meij, 2014). De vrees is ook uitgesproken dat met de nadruk op snelheid de kans op fouten groter zou worden. Het voldoen aan juridische waarborgen en aan de kwaliteit van de beslissingen zou daarmee in het geding kunnen komen (Kwakman, 2012; Frielink, 2013; Leliveld, 2012). Volgens een onderzoek van de Hoge Raad zouden de *'grondigheid en zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling dient te geschieden'* bij ZSM vaak te wensen overlaten (Knigge & De Jonge van Ellemeet, 2014: 60).

Daarnaast is de zorg geuit dat er met de ZSM-werkwijze onvoldoende oog zou zijn voor de positie, persoon en rechten van de verdachte (Kwakman, 2012; Van Kampen, 2013). Dit hangt nauw samen met de van verschillende kanten naar voren gebrachte opvatting dat binnen ZSM de positie van de rechtsbijstand zwak en onduidelijk zou zijn (Werkgroep ZSM en Rechtsbijstand, 2013; Spronken, 2012a; Leliveld, 2012; Van der Kruis, 2013; Van den Brûle, 2014; Jacobs & Van Kampen, 2014). Sinds veel van deze kritiek werd geformuleerd, zijn overigens drie pilots uitgevoerd rond de rechtsbijstand in het kader van ZSM (Jacobs e.a., 2015).

Een van de vragen die rond de nieuwe werkwijze naar voren is gebracht, is in hoeverre met ZSM de onschuldpresumptie van de verdachte zou worden losgelaten. Door onder anderen Spronken (2012a) is erop gewezen dat bij ZSM in de praktijk de verdachte als schuldige kan worden behandeld, tenzij deze zelf begint te *'piepen'*. Deze zorg wordt nog benadrukt omdat verdachten soms zouden bekennen om maar zo snel mogelijk van het politiebureau weg te komen (Leliveld, 2012).

1.6 Vraagstelling onderzoek

Op basis van de voorgaande paragrafen kunnen enkele uitgangspunten worden onderscheiden die bij dit onderzoek zullen worden gehanteerd. Deze worden hier kort en puntsgewijs genoemd.

- In dit onderzoek naar de ZSM-werkwijze richt een belangrijk deel van de aandacht zich op de gevolgen van ZSM voor het politiewerk en op de positie die de politie in deze werkwijze inneemt.
- Het onderzoek richt zich bovendien op drie verschillende onderdelen van de ZSM-werkwijze, namelijk de organisatie daarvan, de uitvoering en de samenwerking tussen de aan ZSM deelnemende partijen.
- Bij de start van het onderzoek werd ervan uitgegaan dat zich bij de landelijke werkwijze van ZSM nog belangrijke (regionale) verschillen kunnen voordoen in de wijze waarop het werk is georganiseerd, hoe het werk wordt uitgevoerd en in de samenwerking tussen deelnemers. Voor het onderzoek is dit een van de thema's waarop wordt ingegaan.
- In deze studie richt de aandacht zich niet alleen op de praktijk van de ZSM-werkwijze, maar wordt tevens nagegaan wat de belangrijkste factoren en omstandigheden zijn die daarop van invloed zijn, hetzij in belemmerende, hetzij in bevorderende zin. Veronderstelling is dat inzicht hierin mogelijk aangrijpingspunten kan opleveren voor bijstelling van de werkwijze.
- Tot slot lijkt het van belang de aandacht niet alleen te richten op de organisatie en uitvoering van ZSM, maar, voor zover mogelijk, ook in te gaan op de effecten daarvan. Hierbij wordt gedacht aan de mate waarin binnen deze werkwijze wordt voldaan aan eisen van zorgvuldigheid en snelheid.

Op grond van deze overwegingen kan de algemene vraag van deze studie worden omschreven als: hoe verloopt de ZSM-werkwijze, welke gevolgen heeft deze voor het politiewerk en welke factoren en omstandigheden spelen daarbij een rol? Binnen deze algemene vraagstelling kunnen zeven deelvragen worden onderscheiden. De eerste deelvragen hebben betrekking op de ZSM-werkwijze, de vierde deelvraag gaat over het voor dit onderzoek centrale thema van de positie van de politie binnen ZSM, waarna de overige deelvragen aan bod komen.

- 1 Op welke wijze is de ZSM-werkwijze georganiseerd?
- 2 Hoe vindt de uitvoering van ZSM in de praktijk plaats?
- 3 Op welke wijze verloopt de samenwerking tussen verschillende partijen binnen ZSM?

- 4 Welke positie neemt de politie in binnen ZSM en welke gevolgen heeft ZSM voor het politiewerk?
- 5 Welke (regionale) verschillen doen zich voor in de praktijk van ZSM?
- 6 Welke factoren en omstandigheden zijn van invloed op de organisatie, uitvoering en samenwerking binnen ZSM, waaronder de bijdrage vanuit de politie?
- 7 Hoe staat het bij de afhandeling van ZSM-zaken met de gerealiseerde snelheid en zorgvuldigheid van beslissingen?

Op enkele van deze punten is hierbij een korte toelichting gewenst. Wanneer hier wordt gesproken over de ZSM-werkwijze, gaat het zowel om de daarbij gehanteerde procedures als om de besluitvorming die in het kader van ZSM plaatsvindt over zaken van veelvoorkomende criminaliteit. Bij het begrip uitvoering gaat het ook om informatieprocessen die binnen en rond ZSM plaatsvinden.

De vraag op welke factoren en omstandigheden deze studie zich zal richten (bij de beantwoording van deelvraag 6) is bij de start van het onderzoek opengelaten. Het zou kunnen gaan om zeer diverse factoren en omstandigheden (variërend van procedures en organisatorische schema's tot culturele factoren of de kwaliteit van gehanteerde informatie). Juist om die reden is hier gekozen voor een open en exploratieve benadering.

Tot slot, in de zevende deelvraag wordt gesproken over de snelheid van afdoening. Het gaat hier om een vergelijking met de snelheid van afhandeling zoals die bestond in het pre-ZSM-tijdperk. Beantwoording van deze vragen is afhankelijk van de beschikbaarheid van de daarvoor noodzakelijke gegevens. Daarnaast gaat het in deze deelvraag om de zorgvuldigheid van beslissingen binnen ZSM. Daarmee kan een juridisch deelonderzoek binnen deze studie worden onderscheiden. Op beide aspecten zal later nog worden teruggekomen.

1.7 Slot

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van dit onderzoek naar ZSM. De hoofdstukken van dit onderzoeksverslag kennen daarbij de volgende opbouw. Eerst wordt de opzet van dit onderzoek beschreven, alsmede de daarbij gehanteerde onderzoeksmethoden (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt vooruitlopend op de analyse van de uitvoering een drietal concrete cases gepresenteerd zoals die binnen ZSM worden behandeld (hoofdstuk 3). Daarna wordt er ingegaan op de werkwijze aan de ZSM-tafel. Daarbij komen achtereenvolgens de

organisatie (hoofdstuk 4) en de uitvoering (hoofdstuk 5) aan bod. Onder meer de besluitvorming, informatieprocessen en samenwerking aan de ZSM-tafel staan daarbij centraal. De aandacht richt zich daarna op het politiewerk in het kader van ZSM. Eerst wordt de organisatie daarvan (hoofdstuk 6) beschreven. Vervolgens komt de uitvoering van een aantal werkzaamheden van de politie in het kader van ZSM aan bod (hoofdstuk 7). Een aantal specifieke thema's rond de positie van de politie binnen ZSM wordt in hoofdstuk 8 behandeld. In hoofdstuk 9 komen de snelheid van afdoening en de (juridische) zorgvuldigheid aan de orde, waarna een slotbeschouwing volgt in hoofdstuk 10.

Opzet onderzoek en methoden

De in het vorige hoofdstuk geformuleerde onderzoeksvragen hebben betrekking op uiteenlopende onderdelen van de ZSM-werkwijze. Om deze vragen te kunnen beantwoorden, moet gebruik worden gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en moet worden gesteund op uiteenlopende informatiebronnen. Kernonderdeel van deze onderzoeksopzet vormt een viertal casestudies. In aanvulling daarop zijn in dit onderzoek bovendien nog drie andere onderzoeksmethoden gebruikt, namelijk een analyse van registratiegegevens, interviews met advocaten en een juridische analyse van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de besluitvorming in het kader van ZSM.

In dit hoofdstuk wordt de opzet van deze studie beschreven en wordt ingegaan op de daarbij gehanteerde onderzoeksmethoden. Allereerst worden enkele uitgangspunten onderscheiden die bij de opzet van dit onderzoek een rol hebben gespeeld (§2.1). Het belangrijkste deel van dit onderzoek bestaat uit case-studies. De opzet van dit onderdeel van het onderzoek komt aan bod in paragraaf 2.2. De drie andere onderdelen van deze onderzoeksopzet worden daarna behandeld: analyse van registratiegegevens, interviews met advocaten en het juridische deelonderzoek (§2.3). Vervolgens wordt een samenvattend overzicht van de gehanteerde onderzoeksmethoden en geraadpleegde informatiebronnen gepresenteerd (§2.4). Een korte terugblik op het feitelijk verloop van het veldwerk in dit onderzoek sluit het hoofdstuk af (§2.5).

2.1 Uitgangspunten

In dit onderzoek richt de aandacht zich op verschillende aspecten van de ZSM-werkwijze, zoals die in de praktijk functioneert. Vragen die in deze studie aan bod komen, zijn onder meer: hoe is de ZSM-werkwijze georganiseerd, op welke wijze verloopt in de praktijk de uitvoering daarvan, hoe levert de politie daaraan haar bijdrage en hoe gaat de samenwerking tussen de betrokken partners? Daarbij volstaat een algemene schets van deze werkwijze niet, maar gaat het ook om de verschillen die zich voordoen in de organisatie, uitvoering en samenwerking

tussen de uiteenlopende locaties. Een centraal thema daarbij wordt in dit onderzoek gevormd door de mogelijke gevolgen van ZSM voor de politie en het politiewerk. Tot slot gaat het in dit onderzoek ook om de factoren en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op onder meer het functioneren en de uitvoering van ZSM en de samenwerking daarbinnen tussen verschillende partners.

Zoals uit de formulering van deze (deel)vragen kan worden afgeleid, gaat het bij dit onderzoek niet alleen om inzicht te krijgen in de praktijk(en) van ZSM, maar ook om de verschillende facetten van de ZSM-werkwijze in hun onderlinge samenhang te bestuderen. De complexiteit van het ZSM-proces stelt eisen aan de opzet van deze studie. Om deze reden is in deze studie gekozen voor een onderzoeksopzet met casestudies. Een dergelijke onderzoeksopzet is geschikt om complexe verschijnselen te onderzoeken in hun directe context (waarbij de grens tussen verschijnsel en context vaak moeilijk is te leggen [Yin, 2013; George & Bennet, 2005]). Bij onderzoek op basis van casestudies gaat het bovendien primair om het beantwoorden van hoe- en waarom-vragen (en niet om bijvoorbeeld representativiteit of spreiding van verschijnselen). Met de keuze voor onderzoek in meerdere casestudies ontstaat bovendien meer ruimte om zicht te krijgen op (werk- en samenwerkings)processen en op contextuele factoren die daarop van invloed kunnen zijn.

In dit onderzoek is gekozen voor casestudies op twee verschillende niveaus. Bij een dergelijke onderzoeksopzet is sprake van een zogenaamde genestelde gevalsstudie (Swanborn, 2014; Hutjes & Van Buuren, 1996). Binnen de werkwijze van ZSM op verschillende locaties (gevvalsstudies op het eerste niveau) wordt ook nog aandacht gegeven aan specifieke zaken die binnen ZSM zijn afgehandeld (gevvalsstudie op het tweede niveau). De casestudies op de twee niveaus zijn overigens niet geheel van elkaar los te zien. Juist uit de afhandeling van concrete zaken valt soms gedetailleerd zicht te krijgen op de wijze waarop de ZSM-werkwijze in de praktijk verloopt. Om misverstanden te voorkomen wordt in de volgende paragrafen alleen van cases gesproken bij het onderzoek naar ZSM op verschillende locaties. In andere gevallen worden termen als 'zaken' of 'VVC-zaken' gebruikt.

2.2 Casestudies

In dit onderzoek kan een casus worden omschreven als de wijze waarop op een bepaalde locatie het ZSM-werkproces is georganiseerd en wordt uitgevoerd. De casus bestaat niet alleen uit de processen en beslissingen die plaatsvinden aan de zogenaamde ZSM-tafel, maar ook uit de wijze waarop zaken vanuit de basisteams van de politie aan ZSM worden aangeleverd.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden bij vier van deze cases. Op elk van deze vier locaties is nagegaan hoe ZSM in de praktijk functioneert. Daarbij heeft de aandacht zich in eerste instantie gericht op de werkwijze aan de ZSM-tafel en op de rol en bijdragen van de verschillende partners die daaraan meewerken. Bovendien heeft op elke locatie onderzoek plaatsgevonden naar de vraag hoe vanuit de basisteams bij de politie het werk aan de VVC-zaken verloopt, hoe de aansluiting op het werk aan de ZSM-tafel verloopt en welke invloed de ZSM-werkwijze heeft op politie en politiewerk. Daarbij is telkens nagegaan welke factoren en omstandigheden van invloed zijn op de gehanteerde werkwijzen.

In deze onderzoeksupzet is daarmee sprake van een tweetal selecties van onderzoekseenheden. Ten eerste zijn vier ZSM-locaties (en daarmee vier ZSM-werkwijzen) geselecteerd. Uitgangspunt hierbij was een zo breed mogelijk zicht te krijgen op de ZSM-werkwijze en op de diversiteit die daarbinnen bestaat. De onderzoekers zijn hierbij geadviseerd door medewerkers van de politie die goed zicht hadden op de verschillende manieren waarop ZSM per eenheid is georganiseerd. Dit heeft geleid tot een voorlopige keuze van vier locaties. Op een van deze locaties hebben de onderzoekers geen toestemming gekregen voor dit onderzoek. Het onderzoek heeft daarom op een andere locatie plaatsgevonden.

Binnen elk van de vier ZSM-locaties heeft daarnaast onderzoek plaatsgevonden binnen verschillende onderdelen van de politie. Het onderzoek richtte zich daarbij op het organisatorische onderdeel dat zich lokaal bezighoudt met de afhandeling van VVC-zaken. Meestal gaat het daarbij om een basisteam of onderdeel daarvan (VVC-team). Soms gaat het om teams die buiten de basisteams staan, maar lokaal verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van VVC-zaken binnen de politie, bijvoorbeeld een afhandeleenheid.

Het was oorspronkelijk de bedoeling om per ZSM-locatie onderzoek te doen in drie basisteams. Per team is nagegaan hoe de afhandeling van VVC-zaken is georganiseerd en hoe de aansluiting van dit werk op de ZSM-werkwijze in de praktijk verloopt. Opnieuw vormde diversiteit een belangrijke overweging bij de selectie van te onderzoeken VVC-teams.

De manier waarop de diversiteit moest worden gezocht verschilde overigens per eenheid van de politie. Soms ging het om verschillen in context (stad of platteland). In andere gevallen ging het om verschillen in werkwijze of in de aard van de zaken die ter plaatse werden afgehandeld. De onderzoekers zijn bij deze selectie geadviseerd door politiemensen uit de eenheid die goed zicht hadden op de uitvoering van VVC-zaken in de eenheid.

Op één ZSM-locatie bleek de diversiteit in werkwijze en context zo groot, dat daar besloten is het onderzoek binnen het ZSM-werkgebied (samenvallend met de eenheid van de politie) te richten op vier in plaats van drie basisteams. Dit hing primair samen met de (grote) omvang van deze politie-eenheid. In totaal is met deze dubbele selectie onderzoek gedaan bij vier ZSM-tafels en bij dertien verschillende basisteams van de Nationale Politie (inclusief eventuele VVC-teams of afhandelunits). Afhankelijk van de wijze waarop het werk binnen de basisteams was georganiseerd, werden in sommige teams meerdere locaties bezocht.

Binnen elke casestudy is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en informatiebronnen. Zowel bij de ZSM-tafel als op de basisteams en VVC-units, hebben observaties plaatsgevonden van het dagelijks werk. Deze observaties hadden een open, kwalitatief karakter en vonden plaats aan de hand van een korte lijst met enkele aandachtspunten. Deze observaties boden de mogelijkheid de gang van zaken rond ZSM in de praktijk direct waar te nemen.

Tijdens de dagen dat deze observaties plaatsvonden, zijn bovendien gesprekken gevoerd met uiteenlopende typen medewerkers, zoals VVC-medewerkers van de politie, liaisonmedewerkers van de politie (werkzaam aan de ZSM-tafel), officieren van justitie, parketmedewerkers, administratief medewerkers van het Openbaar Ministerie, medewerkers van de reclassering en medewerkers werkzaam in de slachtofferhulp. Deze gesprekken vonden plaats aan de hand van een van tevoren opgestelde, globale topiclijst. Deze kon worden aangepast al naar gelang de positie en achtergronden van de te interviewen persoon. De duur van deze gesprekken liep sterk uiteen.

Daarnaast zijn buiten de observaties om per casus interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van de politie om zicht te krijgen op de wijze waarop ZSM is georganiseerd en in de praktijk functioneert. Ook deze gesprekken vonden plaats aan de hand van van tevoren opgestelde topiclijsten (aan te passen per categorie van te interviewen personen). De gemiddelde duur van deze gesprekken liep uiteen tussen één en anderhalf uur.

Tot slot is gebruikgemaakt van uiteenlopende documenten (werkplannen of organisatieschema's) voor zover deze beschikbaar waren. Deze hadden onder

meer betrekking op de formele werkwijzen en organisatie van ZSM en boden zicht op de ontstaansgeschiedenis van ZSM ter plaatse en de ontwikkelingen die daarin hebben plaatsgevonden.

2.3 Overige onderzoeksmethoden

Naast de hier beschreven casestudies is in dit onderzoek gebruikgemaakt van drie andere onderzoeksmethoden. Deze vervulden in de opzet van dit onderzoek elk een meer aanvullende doelstelling op de casestudies. De drie aanvullende onderzoeksmethoden worden hier kort beschreven.

Registratiegegevens

In de eerste plaats is in dit onderzoek geprobeerd zicht te krijgen op de snelheid waarmee binnen ZSM zaken worden afgedaan. Daarbij is gebruikgemaakt van bestaande registratiegegevens. De tijd en middelen ontbraken in deze studie om zelf gegevens te verzamelen over de snelheid van afdoening.

Het streven was in de analyse onderscheid te maken naar zowel delictcategorie als tussen de onderzochte ZSM-locaties. Bovendien is nagegaan in hoeverre het op basis van bestaande gegevens mogelijk is een vergelijking te maken tussen de snelheid van afhandeling van VVC-zaken in ZSM-verband en de snelheid van afhandeling zoals die bestond in de periode voorafgaand aan de invoering van ZSM.

Bij de start van dit onderzoek was onduidelijk in hoeverre een dergelijke analyse van de gerealiseerde snelheid van afdoening mogelijk zou zijn. Ten eerste hangt dat af van de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de registratiegegevens. Om vergelijking mogelijk te maken tussen de periodes voor en na de invoering van ZSM is het bovendien nodig dat registratiegegevens over de twee tijdvakken gebaseerd zijn op dezelfde of vergelijkbare systematiek of classificatie. Bovendien vereist deze vergelijking dat het voor beide periodes niet om verschillende categorieën zaken gaat. Met andere woorden: dat met de invoering van ZSM niet ook de selectie (filtering) van zaken is veranderd. Onder meer om deze reden is bij de interviews in het kader van de casestudies ook aandacht besteed aan de wijze waarop binnen de ZSM-werkwijze de selectie van zaken plaatsvindt. Bij de start van het onderzoek was nog onduidelijk in hoeverre ten behoeve van de analyse van de gerealiseerde snelheid een correctie nodig (en mogelijk) zou zijn om de zaken voor en na invoering van ZSM voldoende vergelijkbaar te krijgen.

Interviews advocaten

Per locatie waar de organisatie en werkwijze van ZSM zijn onderzocht, is geprobeerd ook gemiddeld vier advocaten te benaderen voor een interview. Het gaat hier om advocaten die (rechtstreeks) ervaring hebben met de ZSM-werkwijze. Ook deze interviews zijn primair bedoeld om zicht te krijgen op de wijze waarop ZSM in de praktijk functioneert en op de gevolgen van ZSM voor het politiewerk. Alle andere personen met wie in het kader van dit onderzoek gesprekken worden gevoerd, zijn op een of andere manier zelf betrokken bij ZSM. Het leek daarom goed ook relatieve buitenstaanders te raadplegen die mogelijk vanuit een wat ander perspectief naar het functioneren van ZSM kijken. Advocaten die zelf ervaring hebben met de ZSM-werkwijze leken om die reden een goede informatiebron. Om een mogelijk misverstand te voorkomen, het gaat bij de interviews met de advocaten niet om een zelfstandig deelonderzoek binnen deze studie, bijvoorbeeld naar de positie van rechtsbijstand binnen ZSM. De gesprekken met de advocaten zijn primair bedoeld als aanvulling op de genoemde casestudies.

In eerder onderzoek bleek dat het interviewen van advocaten soms wat lastig was. Vooral de bereidheid om geïnterviewd te worden, bleek soms een probleem. De reden daarvan lijkt te zijn dat zij interviews soms ervaren als ‘onbetaalde’ tijd. Om aan dit mogelijke bezwaar tegemoet te komen, is besloten de advocaten te interviewen via telefonische weg. Dit betekent overigens dat de interviews niet te lang kunnen duren. In dit onderzoek namen de interviews gemiddeld ongeveer twintig minuten in beslag. Om de bereidheid om deel te nemen aan het onderzoek te vergroten, werd bovendien van tevoren met de betreffende advocaat afgesproken op welk moment hij/zij gebeld zou worden voor het gesprek. In totaal zijn in het kader van dit onderzoek 17 advocaten telefonisch geïnterviewd.

Zorgvuldigheid besluitvorming

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds werd beschreven, heeft een van de deelvragen van dit onderzoek betrekking op de zorgvuldigheid en kwaliteit van de beslissingen die in het kader van ZSM worden genomen. Ten behoeve van dit onderdeel van het onderzoek zijn op elke onderzochte ZSM-locatie negen tot tien concrete zaken geselecteerd (in totaal 37). Per zaak is geïnventariseerd welke beslissingen zijn genomen en welke overwegingen daaraan ten grondslag

hebben gelegen. Vervolgens is per zaak geprobeerd zicht te krijgen op de zorgvuldigheid en kwaliteit van de beslissingen die in het kader van ZSM worden genomen. Bovendien werd per zaak nagegaan in hoeverre aan eisen en rechts-waarborgen is voldaan.

De concrete VVC-zaken werden willekeurig geselecteerd. De selectie verliep in grote lijnen als volgt. De observaties vingen telkens 's ochtends bij opening van de ZSM-tafel aan. De zaken waarvoor op dat moment verdachten waren aangehouden, vormden de voorraad waaruit werd geselecteerd. Selectie van die zaken vond willekeurig plaats, waarbij een rol speelde dat met het observeren van de zaak de werkzaamheden aan de ZSM-tafel niet zouden worden gehinderd. Indien een zaak niet kon worden gevolgd tot de beslissing werd genomen, werd willekeurig een andere zaak uit de voorraad geselecteerd of werd voor een nieuwe zaak gekozen die zich die dag aandiende. Ten slotte werden, indien mogelijk, zaken geselecteerd waarvoor die dag een verdachte was ontboden.

De informatie per zaak is ontleend aan verschillende bronnen, namelijk dossiers, observaties aan de ZSM-tafel en gerichte vragen aan de officier van justitie/parketmedewerker voor toelichting op beslissingen. De dossiers bestonden uit stukken die bij de beslissing over de zaak ter beschikking stonden. Meestal waren dat een uittreksel justitiële documentatie van de verdachte en de proces-verbaal die door de politie waren opgesteld en eventueel een zogenaamd ZSM-adviesformulier van Slachtofferhulp Nederland, een reclasseringsadvies en mutaties van de politie. Op een van de ZSM-locaties werd de beslissing genomen op basis van een zogenaamd werkjournaal waarin medewerkers van de ZSM-tafel aantekeningen maakten op basis van de mondelinge informatie die door de politie werd verstrekt. Bij deze zaken werden zowel het werkjournaal bestudeerd als de overige stukken die een beoordelaar bij het uitwerken van de beslissing voorhanden had. Vervolgens heeft een juridische analyse plaatsgevonden van de in totaal 37 geselecteerde zaken (zie verder §9.3).

2.4 Overzicht

In het volgende schema is een overzicht gegeven van de in dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden en informatiebronnen. Het vormt daarmee een samenvatting van de in de voorgaande paragrafen gegeven beschrijvingen.

Tabel 2.1: Overzicht van de in het onderzoek gebruikte bronnen en methoden

Bron		I	II	III	IV	Totaal
ZSM-tafel	Aantal dagen observaties	4	4	3	3	14
	Aantal medewerkers met wie (informele) gesprekken zijn gevoerd	12	11	12	16	51
	Aantal concrete VVC-zaken	10	9	9	9	37
Basisteams	Aantal basisteams	3	4	3	3	13
	Aantal dagen observaties	4	6	5	3	18
	Aantal geïnterviewden	5	7	6	3	21
	Aantal personen met wie (informele) gesprekken zijn gevoerd	23	26	22	17	88
Advocaten	Aantal telefonisch geïnterviewde advocaten	4	5	4	4	17

2.5 Slot

Bij de start van het onderzoek is besloten dat het onwenselijk zou zijn dit onderzoek uit te voeren op een moment dat ZSM nog niet lang werkzaam is en er dus nog onvoldoende ervaring met deze nieuwe werkwijze zou bestaan. Indien dat wel zou gebeuren, zou immers het risico kunnen ontstaan dat de resultaten van dit onderzoek sterk bepaald zouden worden door eventuele aanloopproblemen of kinderziektes die nu eenmaal bij ingrijpende veranderingen als ZSM vaak optreden. Om die reden is besloten het veldwerk van dit onderzoek pas te starten in oktober 2014.

De periode waarin gegevens zijn verzameld, liep tot augustus 2015. Enkele interviews met advocaten hebben nog plaatsgevonden in september en oktober 2015. Deze periode van dataverzameling was langer dan waar oorspronkelijk van werd uitgegaan. Bij meerdere van de locaties kostte het meer tijd om het veldwerk feitelijk te laten starten. Mogelijk dat de onrust rond de reorganisatie van de Nederlandse politie per begin 2013 hier een rol speelde en voor vertraging zorgde. Wellicht dat maatschappelijke en politieke discussies over de waarde en betekenis van de ZSM-werkwijze hier en daar ook voor enige aarzeling zorgden. Vanaf het moment dat het veldwerk eenmaal van start was gegaan, vormde de medewerking aan dit onderzoek echter geen probleem meer.

Het onderzoeksteam kent drie leden. Het veldwerk van dit onderzoek is verricht door twee leden van het onderzoeksteam en kent de volgende verdeling. Beide onderzoekers zijn betrokken geweest bij het veldwerk van case I, waarbij het zwaartepunt lag bij een van de onderzoekers. De andere drie cases zijn door de andere van deze twee onderzoekers verricht. Daarnaast is de juridische analyse verricht door de derde onderzoeker van het onderzoeksteam, te weten een (strafrecht)jurist.

Tot slot dient nog vermeld te worden dat in verband met de herleidbaarheid tot concrete personen en/of zaken is besloten geen namen van de eenheden waar het onderzoek heeft plaatsgevonden en geïnterviewde personen in de rapportage op te nemen.

ZSM in de praktijk: drie voorbeelden

Alvorens in de volgende hoofdstukken in detail in te gaan op de organisatie en uitvoering van het ZSM-werkproces, zowel aan de ZSM-tafel als bij de politie, worden hier eerst drie concrete voorbeelden beschreven van de gang van zaken bij ZSM-zaken. Hiermee wordt een eerste beeld geschetst van hoe ZSM in de praktijk werkt. Deze voorbeelden tonen verschillende aspecten van de organisatie en uitvoering van het ZSM-werkproces die in de volgende hoofdstukken uitgebreider aan bod komen. Het gaat daarbij onder meer om de werkwijze, besluitvorming en samenwerking aan de ZSM-tafel, de werkwijze bij de politie en de contacten tussen politie en ZSM-tafel. Ook geven deze voorbeelden een eerste indruk van de gevolgen die ZSM kan hebben voor het politiewerk. De voorbeelden laten bovendien zien hoe de verschillende aspecten in de praktijk met elkaar samenhangen en op elkaar kunnen inwerken.

Zoals in de volgende hoofdstukken uitvoeriger aan bod komt, wordt zowel aan de ZSM-tafels als bij de politie vaak onderscheid gemaakt tussen drie categorieën zaken, namelijk van aangehouden verdachten, ontboden verdachten en minderjarige verdachten. De werkwijzen gehanteerd door politie en ZSM-tafel verschillen (enigszins) per categorie. Daarom wordt van iedere categorie als voorbeeld één zaak beschreven.

Deze beschrijvingen zijn ontleend aan de in het kader van dit onderzoek verrichte observaties. Beperking daarbij is dat voor de afzonderlijke zaken die hier aan bod komen de observaties óf alleen aan de ZSM-tafel, óf alleen bij de politie plaatsvonden. Het gevolg daarvan is dat per voorbeeld het gehanteerde perspectief enigszins verschilt. Het eerste voorbeeld is vanuit het perspectief van de ZSM-tafel beschreven, de andere twee vanuit de politie op het basisteam.

3.1 Casus I: Aangehouden verdachte

Bij de politie komt 's avonds de melding binnen dat een vrouw ruzie heeft met haar partner en door hem is geduwd en geschopt. De politie komt ter plaatse en houdt de partner aan. De verdachte wordt overgebracht naar het cellencomplex

en wordt daar om 20.30 uur ingesloten. De zaak wordt diezelfde avond telefonisch bij ZSM aangemeld en de officier van justitie die op dat moment dienst heeft, noteert even later in het werkjournaal wat hij telefonisch van de hulpofficier van justitie te horen krijgt over de zaak. Daaruit blijkt dat het slachtoffer de politie heeft gebeld omdat zij ruzie had met haar partner met wie zij kinderen heeft. Verdachte vermoedde dat het slachtoffer vreemdging. Hij heeft haar daarop aangesproken. Ze kregen toen ruzie, waarop verdachte het slachtoffer verzocht weg te gaan. Dat deed het slachtoffer niet direct. Verdachte heeft het slachtoffer toen geduwd en geschopt. Er zou bij het slachtoffer een wond zijn geconstateerd. De zus van het slachtoffer was aanwezig en verklaarde dat dit vaker gebeurt, maar zij wilde verder geen verklaring afleggen. Slachtoffer wil geen aangifte doen, maar verklaart ook dat zij al vaker door verdachte is mishandeld.

Die avond gebeurt er verder niets meer aan de ZSM-tafel met deze zaak. De officier van justitie heeft geen specifieke vragen aan een van de ketenpartners aan de ZSM-tafel, maar noteert alleen in het werkjournaal dat hij terugkoppeling van het verhoor door de politie wenst. De medewerker van de reclassering aan de ZSM-tafel noteert in het werkjournaal dat de verdachte niet bekend is bij de reclassering en dat mogelijk een voorwaardelijk sepot met een 'borg-training' op zijn plaats is. Het verhoor van de verdachte moet worden afgewacht. Eventueel kan de volgende dag door een medewerker van de reclassering een telefonisch verhoor met de verdachte worden gedaan.

De volgende ochtend, als de ZSM-tafel weer opengaat, is er een andere officier van justitie aanwezig die dienst heeft. Die ochtend wordt de verdachte door de politie gehoord. De verbalisant belt rond 10.30 uur naar de politieliaison aan de ZSM-tafel voor de terugkoppeling van het verhoor en vertelt wat de verdachte heeft verklaard. De politieliaison noteert daarvan het volgende in het werkjournaal. Uit de verklaring van verdachte blijkt dat hij denkt dat zijn vrouw vreemdgaat en dat hij zijn vrouw daarop heeft aangesproken. Tijdens dat gesprek heeft hij zijn vrouw het huis uitgeduwd, waardoor zijn vrouw is gevallen. Verdachte verklaart dat het even zwart werd voor zijn ogen en hij haar daardoor duwde. Hij zegt dat hij zich niet kan herinneren dat hij zijn vrouw eerder heeft mishandeld. Hij heeft spijt van zijn daad en zegt dat het niet de bedoeling was dat het zo gebeurde.

Uit informatie van de politie blijkt dat het slachtoffer erbij blijft dat zij geen aangifte wil doen. De medewerker van slachtofferhulp neemt daarom geen contact op met het slachtoffer en noteert in het werkjournaal dat zij alleen contact op zal nemen met het slachtoffer als de officier van justitie dat wenst.

Daarnaast blijkt uit informatie van de politie dat er waarschijnlijk geen huisverbod komt en dat de politiemedewerkers op het basisteam geen reden zien de

verdachte in verzekering te stellen. De officier van justitie heeft van bovenstaande informatie kennisgenomen, maar hij neemt dan nog geen beslissing.

Op zeker moment wordt de officier van justitie aangesproken door de reclasseringsmedewerker aan de ZSM-tafel. Er is een collega van de reclasseringsmedewerker op weg naar de verdachte, maar de zesuurstermijn verstrijkt over een half uur en dan kan de verdachte eventueel worden heengezonden. De vraag is daarom of het wel zin heeft om nog naar de verdachte toe te gaan. De officier reageert daarop dat de politie moet vragen of verdachte vrijwillig wil blijven voor een gesprek met de reclassering. De officier kan dan eventueel beslissen tot een voorwaardelijk sepot met reclasseringsbelang. De officier is van oordeel dat er voldoende bewijs voor mishandeling is. Een vervolging is daarom waarschijnlijk, maar als de verdachte wil meewerken, kan het een voorwaardelijk sepot worden. De reclasseringsmedewerker aan de ZSM-tafel vraagt de politie dit bij de verdachte na te gaan. De verdachte blijkt bereid de komst van de reclasseringsmedewerker af te wachten.

Vervolgens belt de hulpofficier van de politie naar de ZSM-tafel en krijgt de politieliaison aan de telefoon, met de vraag wat er met de zaak gaat gebeuren. Blijkbaar was bij hem nog niet bekend dat de reclassering onderweg is en dat de verdachte bereid is vrijwillig op het politiebureau de komst van de reclasseringsmedewerker en de beslissing van ZSM af te wachten. Dit wordt aan de hulpofficier doorgegeven, zodat hij weet dat de verdachte niet in verzekering hoeft te worden gesteld.

Na afloop van het gesprek tussen de reclasseringsmedewerker en de verdachte, koppelt de eerstgenoemde het gesprek terug naar de ZSM-tafel in het werkjournaal. Daaruit blijkt dat de verdachte openstaat voor reclasseringstoezicht en dat hij inziet dat hulp wenselijk is. Daarom adviseert de reclassering voorwaardelijk sepot onder de bijzondere voorwaarde van reclasseringstoezicht. De volgende meldplicht is daarbij geformuleerd door de reclasseringsmedewerker: de verdachte wordt verplicht binnen vijf dagen volgend op de datum van uitreiking van het voorwaardelijk sepot zich te melden bij de reclassering. Hierna dient de verdachte zich te blijven melden zolang de reclassering dat nodig acht. Het verplichte contact met de reclassering eindigt uiterlijk één jaar na datum van uitreiking van het voorwaardelijk sepot.

De officier van justitie beslist op basis van het uittreksel justitiële documentatie van verdachte, een uitdraai Basisvoorziening Integrale Bevraging (BVIB) en het werkjournaal met bovenstaande informatie tot een voorwaardelijk sepot met reclasseringsbelang. De officier geeft aan de onderzoeker de volgende mondelinge toelichting:

‘De verdachte wil meewerken met de reclassering, daarom kies ik voor een voorwaardelijk sepot. Het betreft een first offender. Het is wel huiselijk geweld. Normaal gesproken zou je dagvaarden of voorgeleiden bij huiselijk geweld. Maar de verdachte erkent en hij staat open voor hulpverlening. Het is wel een mishandeling, maar het slachtoffer wil geen aangifte doen. Dat is op zich geen reden om niet tot vervolging over te gaan. Er zijn in deze zaak geen aanwijzingen dat het vaker is gebeurd, er liggen geen aangiftes. Er is sprake van licht letsel, geen heel ernstige mishandeling. Het strafrecht heeft in deze geen meerwaarde, want een straf helpt de relatie niet. Daarom kies ik voor hulpverlening door middel van een voorwaardelijk sepot.’

Op het moment dat de officier van justitie de beslissing neemt, is de verdachte al heengezonden. De officier noteert daarom in het werkjournaal dat de beoordelaar de politie moet verzoeken het voorwaardelijk sepot aan verdachte thuis uit te reiken of daartoe een afspraak te maken met de verdachte. Op die wijze wordt ervoor gezorgd dat duidelijk is wanneer het sepot is uitgereikt aan de verdachte en de proeftijd begint te lopen. Bovendien weet de verdachte dan dat hij verplicht is zich te melden bij de reclassering.

3.2 Casus II: Ontboden verdachte

Op de agenda van een VVC-team staan vier ontboden verdachten gepland. Twee van hen komen niet opdagen. De derde verschijnt wel. De verbalisanten die het verhoor met deze verdachte gaan doen, bellen naar ZSM om te melden dat verdachte is verschenen en zal worden gehoord. Uit dit verhoor blijkt het volgende. Tegen verdachte, een vrouw van rond de dertig, moeder van twee kinderen, is aangifte gedaan door een ouder echtpaar wegens bedreiging en vernieling aan hun auto. Aanleiding voor dit incident was dat het oudere echtpaar met hun auto bij een wegversmalling geen voorrang zou hebben gegeven. De vrouw, op dat moment in haar auto met twee kleine kinderen daarin, van de andere kant komend, moest uitwijken. Zij werd daar zo kwaad over, dat zij gekeerd is en hen achternareed. Ze heeft het oudere echtpaar ingehaald en hen gedwongen te stoppen. Vervolgens is een ruzie ontstaan, waarbij de vrouw met een knuppel op de motorkap van het oudere echtpaar zou hebben geslagen. Zij ontkent dit echter. Verdachte zegt wel dat zij een flesje met sportdrank had waarmee ze op de ruit van de auto heeft geslagen.

De twee verbalisanten constateren dat verdachte zich wel vaker aan dergelijke woede-uitbarstingen heeft schuldig gemaakt. In het verleden is zij hiervoor in behandeling geweest bij een psycholoog. De twee verbalisanten sturen het

verhoor zo dat verdachte beseft dat zij met haar impulsieve gedrag een ‘ernstig probleem’ heeft. Zij proberen de verdachte zover te krijgen dat zij eventueel bereid is een hulptraject te accepteren. Het argument dat zij daarbij gebruiken, is dat zij bang zijn dat verdachte haar impulsieve uitbarstingen ook tegenover haar kinderen wellicht niet onder controle zal weten te houden.

Een van de verbalisanten belt vervolgens naar ZSM om het verhoor terug te koppelen. Hij zegt dat hij zojuist het verhoor heeft afgerond en dat het proces-verbaal zo zal worden opgestuurd naar ZSM, maar dat hij wat wil toelichten over de achtergronden van deze zaak. Verbalisant wordt doorverbonden met een parketmedewerker aan de ZSM-tafel. Aan deze ZSM-tafel is het gebruikelijk dat niet de politieliaison, maar de parketmedewerker de zaak voorlegt aan de officier van justitie, waarna de officier een beslissing neemt. Verbalisant probeert tijdens dat gesprek aan de parketmedewerker uit te leggen dat hem een straf in dit geval niet zo zinvol lijkt, maar dat verdachte open lijkt te staan voor een andere reactie, in de vorm van een hulptraject. Volgens verbalisant zou het goed zijn als bij de afdoening daarmee rekening zou worden gehouden, maar zou het ook wenselijk zijn dat daarbij een zekere stok achter de deur zou zitten. Hij wijst er ook nog op dat hij dit traject nodig vindt omdat verdachte kleine kinderen heeft en hij zich zorgen maakt over de gevolgen van haar agressie tegen haar kinderen. De parketmedewerker lijkt wel open te staan voor deze visie en suggesties en zal het overleggen met de officier van justitie. Ook in de stukken (waaronder het proces-verbaal van verhoor) die later naar de ZSM-tafel worden gestuurd, wordt de informatie benadrukt die wijst in deze richting.

Verbalisant gaat dan terug naar de verhoorruijnte waar verdachte en zijn collega nog zijn. Hij legt uit dat ze moeten wachten op de beslissing van ZSM. De verdachte wacht op het politiebureau en de verbalisanten gaan verder met andere werkzaamheden. Van een van de verbalisanten zit de dienst erop en hij gaat naar huis. De andere verbalisant is nog wel aanwezig. Ongeveer een uur later belt een medewerker van de ZSM-tafel naar die verbalisant. De beslissing is dat aan de verdachte een dagvaarding moet worden uitgereikt. Op de terechtzitting zal dan worden gevraagd om een hulptraject voor verdachte. De zaak zal ongeveer over tweeënhalve maand voorkomen. Deze beslissing wordt vervolgens aan de verdachte, die nog op het bureau wachtte, medegedeeld. Als verdachte daarop boos reageert, legt verbalisant uit dat juist is besloten de zaak voor de rechter te brengen, omdat men haar wil helpen. De verdachte accepteert dit schoorvoetend en wordt vervolgens, na wat nadere toelichting over de gang van zaken bij de rechter, heengezonden.

3.3 Casus III: Minderjarige verdachte

Tijdens een afstemmingsoverleg tussen de districtsrecherche, het VVC-team en het basisteam wordt besloten dat de zaak waarin een minderjarige verdachte is aangehouden voor diefstal van een lokfiets wordt opgepakt door het basisteam. Op het basisteam krijgt een politiemedewerker de zaak toebedeeld. Dit is echter in eerste instantie niet duidelijk voor een medewerker van het VVC-team. Daarom gaat hij eerst met de zaak aan de slag. De verdachte blijkt de avond ervoor enkele minuten voor 0.00 uur te zijn voorgeleid aan de hulpofficier van justitie. De medewerker van het VVC-team belt daarom naar ZSM om de zaak aan te melden en door te geven voor welk feit hij is aangehouden. Hij vermeldt ook nog dat de verdachte wil dat zijn vader bij het verhoor aanwezig is. Na deze aanmelding komt de assistent coördinator (ACO) van het basisteam binnen en geeft aan de medewerker van het VVC-team door dat een verbalisant van het basisteam de zaak gaat doen.

De verbalisant van het basisteam heeft om 08.30 uur de stukken van de zaak gekregen en bestudeert die. Uit de stukken blijkt dat de politie een lokfiets heeft geplaatst tegenover het politiebureau op een plek waar regelmatig fietsen worden gestolen. De politie krijgt dan via een *gps-tracer* door dat de fiets wordt verplaatst en de agenten gaan achter de fiets aan. Daar treffen ze verdachte aan op de lokfiets. De verdachte, 16 jaar oud, is daar samen met twee vrienden, maar de agenten houden alleen verdachte aan en laten de andere twee jongens gaan. De verdachte is overgebracht naar het cellencomplex en moet daar de nacht blijven.

De verbalisant van het basisteam die de zaak gaat behandelen, bevindt zich op het politiebureau (waar de lokfiets tegenover was geplaatst) dat zich op ongeveer een half uur rijden van het cellencomplex bevindt. Als de verbalisant de zaak heeft bestudeerd, wil hij naar het cellencomplex gaan om de verdachte te verhoren, maar bedenkt zich dat de verdachte zijn vader bij het verhoor wil hebben. Hij belt daarom (meermalen) eerst naar de vader, maar krijgt deze niet te pakken. Hier gaat de nodige tijd overheen. De verbalisant besluit vervolgens na te gaan waar vader woont en een eenheid van het basisteam te vragen naar het huis te gaan om te kijken waar vader is. Dit lukt niet omdat het basisteam te weinig beschikbaar personeel heeft op dat moment. Verbalisant besluit naar het cellencomplex te rijden en daar verder te zien.

Enmaal aangekomen op het cellencomplex blijkt na een tijdje dat verdachte inmiddels een advocaat heeft gesproken. Omdat verbalisant de vader van verdachte niet te pakken krijgt, overlegt hij met verdachte. Verdachte stemt er dan

mee in dat vader niet bij het verhoor aanwezig zal zijn. Uiteindelijk kan het verhoor om 11.00 uur aanvangen.

De verdachte verklaart als volgt. Hij was de bewuste avond met twee vrienden op weg naar huis. Onderweg komen ze langs een bushalte waar een van de vrienden (hierna: vriend A) een fiets ziet staan die niet is afgesloten. Vriend A is op dat moment al op een fiets en de andere vriend (hierna: vriend B) heeft ook een fiets bij zich. Vriend A zegt tegen verdachte dat hij die fiets moet pakken omdat hij niet op slot staat en het een goede fiets is. Verdachte wil dat niet doen en zegt dat hij zelf de fiets moet pakken als hij die fiets zo graag wil hebben. Vriend A pakt vervolgens de fiets en rijdt erop weg. Verdachte fietst op de fiets van vriend A achter hem aan en vriend B volgt ook. Als ze op een plek aankomen, stopt vriend A en zegt dat verdachte naar de fiets moet komen kijken, omdat hij denkt dat het een heel goede fiets is. Verdachte kijkt er dan naar en op dat moment komt de politie en wordt hij aangehouden. Verdachte ontkent dus de fiets te hebben gestolen en wijst vriend A als dader aan.

Na afloop van het verhoor moet de verdachte weer terug naar zijn cel en de verbalisant belt direct na het verhoor om 11.45 uur met de politieliaison aan de ZSM-tafel om door te geven hoe het verhoor is gegaan. De politieliaison gaat dan overleggen met de officier en zal terugbellen als dat overleg heeft plaatsgevonden. De verbalisant moet dit afwachten. Omdat hij niet op het eigen bureau is, heeft hij geen werk bij zich dat hij kan gaan doen. Hij kan ook niet terug naar het bureau, want als hij verdachte nog aanvullende vragen moet stellen, dan moet hij weer een half uur terugrijden. Hij besluit daarom te wachten bij het cellencomplex.

Om 12.20 uur belt de politieliaison terug naar de verbalisant. Deze vertelt dat hij overleg heeft gehad met de officier en dat de officier heeft besloten dat verdachte nog niet weg mag. De twee vrienden moeten eerst worden gehoord, voordat hij mag worden heengezonden. De twee vrienden mogen vrijwillig naar het bureau komen. Als ze niet vrijwillig mee willen, ligt er een toestemming tot aanhouding buiten heterdaad. Als de vrienden niet voor 14.45 uur binnen zijn, zal verdachte in verzekering moeten worden gesteld. De nacht zal hij sowieso niet meer in de cel doorbrengen.

Verbalisant achterhaalt het telefoonnummer van vriend A en belt hem. Hij krijgt hem echter niet te pakken. Verbalisant heeft geen telefoonnummer van vriend B. Hij belt daarom met collega's op zijn basisteam en vraagt of zij bij de vrienden langs kunnen gaan om ze mee te nemen voor verhoor. Verbalisant koppelt dit nog terug aan de hulpofficier op het cellencomplex en vertrekt vervolgens naar het eigen bureau, omdat hij op het cellencomplex verder niets kan doen.

Even later wordt hij gebeld door collega's met de mededeling dat de vrienden niet thuis zijn, maar op school zitten. Ze zijn echter niet op school aanwezig omdat ze een uitje van school hebben. Het is niet duidelijk wanneer dat uitje is afgelopen. Eenmaal terug op het bureau belt de verbalisant om 13.25 uur nog naar de ZSM-tafel met de mededeling dat de vrienden nu niet te vinden zijn. De politieliaison gaat dit overleggen met de officier. De verbalisant wacht dan weer af. Op dat moment is hij op zijn eigen bureau en kan dan wel aan het werk.

Om 14.10 uur heeft de politieliaison nog niet teruggebeld. Verbalisant belt daarom zelf nog een keer terug naar ZSM. De politieliaison had nog niet overlegd met de officier en doet dat op dat moment meteen. De officier beslist dan dat de verdachte mag worden heengezonden. De twee vrienden moeten nog wel als verdachte worden gehoord, waarna in deze zaak een 'regulier dossier' kan worden opgemaakt en ingezonden.

Nog geen vijf minuten nadat deze beslissing is genomen, blijkt dat collega's vriend B hebben gevonden en dat deze vrijwillig meekomt naar het bureau. Ze zijn op dat moment met vriend B onderweg naar het bureau. Verbalisant neemt geen contact meer op met ZSM over deze ontwikkeling. Vriend B wordt na aankomst op het bureau door collega's van verbalisant gehoord. Uiteindelijk verklaart hij dat vriend A de fiets heeft gestolen en niet verdachte. Vriend A zal later nog als verdachte worden gehoord, waarna het dossier 'regulier' aan ZSM zal worden ingezonden.

3.4 Slot

De drie in dit hoofdstuk beschreven voorbeelden laten zien op welke wijzen in de praktijk de VVC-zaken de ZSM-procedure doorlopen. Alleen al op grond van deze drie gevallen wordt duidelijk dat deze werkwijze in de praktijk tamelijk complex kan zijn. Zowel het werk aan de ZSM-tafel als het politiewerk kent zijn eigen ritme, eisen en dynamiek. Deze moeten op een of andere manier aan elkaar worden gekoppeld. Dat roept van beide kanten reacties op, onder meer in de vorm van vragen om toelichting, nieuwe informatiestromen, verzoeken om nader overleg of afstemming. Dat gebeurt zowel op directe wijze (vooral telefonisch, maar ook aan de ZSM-tafel) als op meer indirecte wijze (via de in deze werkwijze gehanteerde communicatie- en informatiesystemen). De drie gevallen maken ook duidelijk dat er in de praktijk belangrijke verschillen in werkwijze zijn, niet alleen per categorie van VVC-zaken of per locatie, maar ook daarbinnen.

In de komende hoofdstukken wordt uitgebreider op deze thema's ingegaan. Daarbij zal ook duidelijk worden dat de complexiteit in de praktijk nog groter wordt omdat er telkens weer andere personen bij de ZSM-werkwijze en -beslissingen zijn betrokken en omdat in de alledaagse gang van zaken in de regel meerdere VVC-zaken tegelijk moeten worden afgehandeld en door elkaar kunnen lopen.

De organisatie van de ZSM-tafel

Met de invoering van ZSM werd in eerste instantie beoogd een min of meer uniforme landelijke werkwijze te realiseren (zie o.a. Kamerstukken II 2011/12, 29 279, 126; Maas, 2012). Dit onderzoek laat echter zien dat dit in de praktijk niet is gerealiseerd. Op allerlei punten doen zich verschillen voor in de ZSM-werkwijze en in de organisatie daarvan, zowel bij het werk aan de ZSM-tafel als bij de wijze waarop de politie VVC-zaken afhandelt en doorstuurt naar ZSM. Deze verschillen betreffen soms centrale punten waarop het werk is georganiseerd. In de meeste gevallen gaat het echter om details en onderdelen van meer ondergeschikt belang.

Om deze reden concentreren de komende hoofdstukken zich juist op de gemeenschappelijke lijn. Slechts indien relevant, wordt ook ingegaan op de verschillen die zich voordoen in de organisatie van en werkwijze in het ZSM-proces. Dit ZSM-werkproces loopt vanaf het eerste contact met de verdachte (bij aanhouding of ontbieding) tot en met de afdoeningsbeslissing aan de ZSM-tafel.

Voor meer gedetailleerde informatie over de wijze waarop het ZSM-werkproces is georganiseerd en verloopt en over de vele verschillen die zich daarin voordoen, wordt verwezen naar de bijlage in dit rapport. Deze bevat een gedetailleerde beschrijving van het ZSM-proces per onderzochte locatie, zowel wat betreft de gang van zaken bij de ZSM-tafel als over de bijdrage van de politie. Het raadplegen van deze bijlage is overigens niet strikt noodzakelijk om de volgende hoofdstukken te kunnen volgen.

In dit hoofdstuk concentreert de analyse zich op de organisatie van de ZSM-tafel. Daarbij komen tevens enkele in het oog springende verschillen tussen de ZSM-locaties aan bod (§4.1). Vervolgens wordt de rol van de verschillende actoren bij dit proces beschreven (§4.2). Omdat er raakvlakken bestaan tussen ZSM en de veiligheidshuizen komt de positie van laatstgenoemd samenwerkingsverband ten opzichte van ZSM kort aan de orde in paragraaf 4.3. Tot slot wordt ingegaan op de hoeveelheid beslissingen die aan de ZSM-tafels wordt genomen (zowel per onderzochte locatie, als landelijk) (§4.4).

Voor de duidelijkheid: dit hoofdstuk concentreert zich op de organisatie van de ZSM-tafel. De uitvoering van het werk aan die tafel komt aan bod in hoofd-

stuk 5. Daarna wordt pas ingegaan op de bijdrage van de politie aan het ZSM-werkproces (hoofdstukken 6 tot en met 8).

4.1 Organisatie

4.1.1 De ZSM-tafel

De ZSM-tafels zijn gevestigd in politiebureaus waarin vaak ook andere werkzaamheden zijn ondergebracht naast ZSM. De verschillende bij ZSM betrokken partijen (OM, politie, slachtofferhulp, reclasseringsorganisaties en de Raad voor de Kinderbescherming) zijn in één of meerdere grote ruimtes werkzaam.

ZSM is dagelijks geopend van 8.00 tot 22.00 uur. De bezetting aan de ZSM-tafel is echter niet op alle tijdstippen dezelfde. Zo is soms in de avonden slechts één parketmedewerker aanwezig in plaats van twee tot drie overdag. Daarnaast zijn ook niet alle ketenpartners gedurende alle openingstijden vertegenwoordigd, zoals de medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming.

Binnen de ZSM-werkwijze wordt in de regel onderscheid gemaakt tussen drie soorten zaken, te weten zaken van aangehouden verdachten, ontboden verdachten en minderjarigen. Op een van de ZSM-locaties worden alle drie categorieën zaken aan één tafel behandeld. Op de andere locaties worden de zaken verdeeld over twee tafels, waarvan één tafel de zaken van aangehouden verdachten behandelt en de andere tafel beslist in zaken van ontboden verdachten. Aan beide tafels zijn dan in beginsel alle ketenpartners vertegenwoordigd. Op één ZSM-locatie is er ook een aparte tafel voor zaken van minderjarige verdachten. Aan die tafel heeft de vertegenwoordiger van de reclasseringsorganisaties geen plaats, maar wel een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming. De plek van de officier van justitie aan de tafel wordt daar vervuld door een jeugdofficier.

De gehanteerde werkwijze ten aanzien van de drie categorieën zaken verschilt enigszins. Deze werkwijzen worden hierna kort beschreven.

Daarnaast wordt op drie ZSM-locaties onderscheid gemaakt tussen een zogenaamde ‘vast-kant’ en een ‘niet-vast-kant’. Dit onderscheid valt niet helemaal samen met het onderscheid tussen zaken van aangehouden en van ontboden verdachten. Aan de vast-kant worden de zaken behandeld waarin een verdachte is aangehouden en wordt opgehouden voor verhoor of in voorlopige hechtenis is gesteld. Aan de niet-vast-kant worden de zaken met een ontboden verdachte behandeld. Daarnaast doet de niet-vast-kant de zaken waarin een verdachte eer-

der aangehouden is geweest, maar inmiddels in afwachting van onderzoek in vrijheid is gesteld. De afdoeningsbeslissing is in laatstgenoemde gevallen nog niet genomen omdat er nog nader onderzoek moet worden verricht of een ketenpartner nog bepaalde stappen moet zetten. De niet-vast-kant beslist over deze zaken wanneer de resultaten van het nader onderzoek van deze ketenpartner bekend zijn geworden.

4.1.2 De ZSM-werkwijze bij aangehouden verdachten

Binnen de ZSM-werkwijze ten aanzien van aangehouden verdachten kunnen zes stappen worden onderscheiden.

- 1 Als eerste worden enkele administratieve handelingen verricht op basis van de aanmelding van de zaak aan de ZSM-tafel door de politie op het basisteam. Een (digitaal of papieren) dossier met een aantal gegevens over de verdachte en het strafbaar feit wordt aan de ZSM-tafel aangemaakt.
- 2 Vervolgens wordt op basis van de op dat moment voorhanden zijnde informatie een voorlopige of voorgenomen beslissing gegeven. Bekeken wordt of (naar verwachting) de zaak binnen ZSM kan worden afgedaan en op welke wijze. Door wie en op welk moment deze beslissing wordt genomen, kan variëren. Op een van de ZSM-locaties wordt dit in de regel besloten tijdens een telefonisch overleg tussen de officier van justitie en de hulpofficier van justitie bij de politie. Op een andere locatie wordt een overleg met alle ketenpartners belegd waar een prognose voor de afhandeling van de zaak wordt bepaald. Deze overlegmomenten bestaan niet op de andere locaties. Bij deze stap formuleert de officier van justitie ook vragen of opdrachten aan de ketenpartners. Mocht worden besloten dat de zaak zich niet leent voor afdoening binnen ZSM, dan wordt de zaak direct overgedragen aan een andere afdeling van het Openbaar Ministerie en administratief afgesloten door ZSM.
- 3 De derde stap bestaat uit het verzamelen van de resultaten van het onderzoek door de politie, de medewerker van slachtofferhulp en de medewerker van de reclasseringsorganisaties. Deze informatie wordt aan het (digitale of papieren) dossier toegevoegd. Wanneer deze resultaten binnen zijn, kan de vierde stap worden gezet.
- 4 Op basis van het dossier neemt de officier van justitie een beslissing over de zaak. Er zijn op dat moment drie opties. De officier van justitie kan een afdoeningsbeslissing nemen, waarna de zaak kan worden overgedragen aan

de parketmedewerker voor stap 5. Een andere optie is dat nog geen afdoeningsbeslissing kan worden genomen, omdat naar het oordeel van de officier het onderzoek nog niet volledig is en nader onderzoek moet worden verricht door de politie of een andere ketenpartner. Als de afdoeningsbeslissing nog niet kan worden genomen, maar het niet mogelijk of wenselijk is de verdachte langer vast te houden, wordt besloten de zaak op reguliere wijze aan het Openbaar Ministerie in te zenden of de zaak over te dragen aan de zogenaamde niet-vast-kant. De zaak wordt in dat laatste geval op sommige locaties administratief geherdefinieerd tot een ‘zevendagenzaak’ of ‘plandatumzaak’. Het onderzoek wordt dan afgewacht. Wanneer de resultaten bekend zijn, neemt de officier van justitie aan de niet-vast-kant alsnog een afdoeningsbeslissing, waarna de zaak wordt overgedragen aan de parketmedewerker. De term ‘zevendagen’ suggereert dat het onderzoek na zeven dagen is afgerond. Dit is echter lang niet altijd het geval. Op een van de locaties moet de zaak dan opnieuw door de politie worden aangemeld. Ten slotte kan de officier ook in deze stap nog beslissen dat de zaak zich niet leent voor afdoening binnen ZSM en dat de zaak moet worden overgedragen aan een andere afdeling van het Openbaar Ministerie.

- 5 In deze stap wordt de beslissing aan de politie medegedeeld en wordt door de parketmedewerker de beslissing uitgewerkt. Er wordt bijvoorbeeld een dagvaarding of een strafbeschikking opgesteld, zodat de beslissing aan de verdachte kan worden uitgereikt.
- 6 Ten slotte wordt de zaak administratief verwerkt en afgesloten, waarmee het ZSM-werkproces is afgerond.

In geval van een zaak met een aangehouden minderjarige verdachte worden dezelfde stappen gezet. Het is dan echter een jeugdofficier van justitie die de beslissing neemt. Bovendien is in plaats van de medewerker van de reclassering, de medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming bij dit proces betrokken.

4.1.3 De ZSM-werkwijze bij ontboden verdachten

In de praktijk kunnen bij het ZSM-werkproces in geval van zaken van ontboden verdachten twee varianten worden onderscheiden. De eerste variant is het zogenaamde ‘landelijk model’. Dit wordt zo genoemd, omdat het overeenkomt met hoe het proces met betrekking tot ontboden verdachten landelijk is voorgeschreven. Het proces bestaat dan uit de volgende zes stappen.

- 1 Indien de politie van oordeel is dat het onderzoek in een zaak is afgerond en de betreffende verdachte kan worden ontboden, meldt de politie de zaak aan bij de ZSM-tafel, waarna de politie overgaat tot ontbieding van de verdachte. Op één ZSM-locatie moet door de politieliaison eerst toestemming worden verleend voordat de ontbieding mag plaatsvinden. Op de andere locaties beoordeelt de politieliaison (of degene die de beslissing voorbereidt) in een later stadium of het dossier compleet is. Is het dossier nog niet compleet, dan wordt de zaak alsnog teruggezonden aan de politie en kan de politie de zaak opnieuw aanmelden als het dossier wel compleet is. Aan de ZSM-tafel worden bij aanmelding van de zaak door de politie enkele administratieve handelingen verricht.
- 2 De tweede stap houdt in dat de medewerkers van slachtofferhulp en de reclassering de zaak voorgelegd krijgen en hun onderzoek kunnen verrichten. Daarnaast wordt nog voordat het verdachtenverhoor heeft plaatsgevonden de zaak beoordeeld op basis van de stukken uit het dossier die op dat moment voorhanden zijn. Een voorlopige of voorgenomen beslissing wordt geformuleerd. Om de ZSM-tafel tijd te bieden voor deze stap, moet de politie bij de ontbieding van de verdachte een termijn van minimaal zeven of tien dagen aanhouden tussen het moment van aanmelding en het moment van ontbieding.
- 3 Als de verdachte op het moment van ontbieding verschijnt, meldt de politie dit in de meeste gevallen bij de ZSM-tafel. Na afloop van het verhoor koppelt de verbalisant de inhoud van het verhoor aan de ZSM-tafel terug.
- 4 Na terugkoppeling van het verhoor wordt in principe binnen een half uur aan de ZSM-tafel een afdoeningsbeslissing genomen op basis van de voorlopige of voorgenomen beslissing waarbij rekening wordt gehouden met de uitkomsten van het verhoor. De zaak wordt vervolgens overgedragen aan de parketmedewerker voor stap 5. Mocht er nog geen beslissing kunnen worden genomen, omdat alsnog nader onderzoek noodzakelijk blijkt, dan wordt de beslissing uitgesteld tot de resultaten van het nader onderzoek bekend zijn geworden.
- 5 De afdoeningsbeslissing wordt vervolgens doorgegeven aan de politie en door de parketmedewerker uitgewerkt. De politie kan de beslissing dan uitreiken aan de verdachte, mits deze bereid is gevonden te blijven wachten of op een later moment is teruggekomen voor de beslissing. Indien de verdachte niet aanwezig is, wordt de beslissing op reguliere wijze aan de verdachte betekend.

- 6 De zaak wordt vervolgens administratief afgehandeld waarmee de zaak binnen ZSM is afgesloten.

Indien sprake is van een minderjarige ontboden verdachte worden dezelfde stappen gevolgd, maar de termijn van zeven of tien dagen wordt daarbij niet altijd strikt gehanteerd. Er wordt naar gestreefd de verdachte zo snel mogelijk te ontbieden.

Naast dit zogenaamde landelijk model, bestaat in de praktijk ook een andere werkwijze. Deze werkwijze duidt men wel eens aan als het ‘lokale model’. Het belangrijkste verschil tussen deze werkwijze en het landelijk model is dat bij het lokale model aan de ZSM-tafel niet binnen een half uur na het verdachtenverhoor een beslissing hoeft te worden genomen. Het dossier wordt door de politie compleet aangeleverd, inclusief het verdachtenverhoor. De politie beslist wanneer zij dat doet en heeft hierbij niet te maken met een wachttermijn van zeven of tien dagen. De verdachte wordt na het verhoor heengezonden en hoeft niet op het bureau de beslissing af te wachten. Bij het landelijk model is dit wel het geval en dient aan de ZSM-tafel binnen een half uur na het verdachtenverhoor een beslissing te worden genomen. Het lokale model kent de volgende stappen.

- 1 Indien de politie van oordeel is dat het onderzoek tot en met het verdachtenverhoor in een zaak is afgerond, wordt het complete dossier bij de politiemedewerker aan de ZSM-tafel aangemeld. Deze bekijkt of het dossier compleet is en de zaak kan worden beoordeeld. Als dat niet het geval is, wordt de zaak teruggestuurd naar de politie. Daarnaast worden bij deze stap aan de ZSM-tafel enkele administratieve handelingen verricht.
- 2 Als het dossier volgens de politieliaison compleet is, wordt de zaak ter beoordeling voorgelegd aan de (assistent-)officier van justitie of de parketmedewerker. Als het mogelijk is, geeft deze een afdoeningsbeslissing. Als dit niet mogelijk is, omdat toch nog nader onderzoek moet worden uitgevoerd door een ketenpartner, wordt de zaak uitgezet bij de betreffende ketenpartner. Als de resultaten daarvan binnen zijn en het dossier alsnog compleet is, neemt de (assistent-)officier van justitie of de parketmedewerker een afdoeningsbeslissing.
- 3 De beslissing wordt vervolgens door een parketmedewerker uitgewerkt, waarna de beslissing op reguliere wijze aan de verdachte wordt betekend.
- 4 De zaak wordt vervolgens administratief verwerkt, waarmee de zaak binnen ZSM is afgesloten.

Ook zaken van minderjarige verdachten doorlopen dezelfde stappen. Dergelijke zaken krijgen wel voorrang ten opzichte van zaken van meerderjarige verdachten.

4.2 Actoren aan de ZSM-tafel

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende partijen aan de ZSM-tafel die een rol spelen bij het ZSM-werkproces. Daarbij wordt onder andere stilgestaan bij de verschillende werkzaamheden die onderdeel uitmaken van het ZSM-werkproces.

Administratief medewerkers van politie en OM

Zaken die aan de ZSM-tafel worden behandeld, worden eerst aangemeld bij de administratief medewerker aan de ZSM-tafel. Dit is een administratief medewerker van de politie. Deze verricht enkele administratieve handelingen, zoals het noteren van gegevens over de verdachte en het strafbaar feit. Daarnaast bevraagt de administratief medewerker de politiesystemen om te achterhalen of er al iets bekend is bij de politie over de verdachte en verzamelt eventueel beschikbare stukken, zoals een proces-verbaal van aangifte. Deze gegevens worden gebundeld in een papieren of digitaal dossier, waarna het dossier wordt overgedragen aan een administratief medewerker van het Openbaar Ministerie.² Deze voegt het uittreksel justitiële documentatie toe aan het dossier, waarna de zaak wordt overgedragen aan de volgende actor in het proces.

Aan het eind van het ZSM-proces hebben de administratief medewerkers van het OM de taak de zaak administratief te verwerken. In geval van een dagvaarding kan het zijn dat zij verantwoordelijk zijn voor het inplannen van de zaak op een zitting of dat zij de dagvaarding moeten mailen aan de politie, zodat deze de dagvaarding kan uitreiken. Waarvoor zij precies verantwoordelijk zijn, kan overigens enigszins variëren per ZSM-locatie.

² Op sommige locaties is er geen aparte administratief medewerker van het Openbaar Ministerie aanwezig en wordt het dossier overgedragen aan de ketenprocescoördinator (KPC).

Ketenprocescoördinator

Alle ZSM-tafels (aan zowel de vast-kant als de niet-vast-kant) hebben een KPC'er (ketenprocescoördinator). Deze houdt zich niet inhoudelijk met ZSM-zaken bezig, maar heeft drie andere taken, namelijk administratie, bewaking van de gestelde termijnen en coördinatie van het ZSM-werkproces. De laatste twee zijn de hoofdtaken van de KPC'er. Voordat de (assistent-)officier van justitie een beslissing kan nemen over een zaak, moeten de medewerkers van slachtofferhulp en de reclassering of Raad voor de Kinderbescherming informatie hebben aangeleverd. De KPC'er geeft de vragen die de officier van justitie stelt aan de ketenpartners door en verzamelt vervolgens de antwoorden en de informatie die zij aan de officier van justitie willen verstrekken. De KPC'er zorgt ervoor dat deze informatie vervolgens in het dossier komt of zichtbaar wordt op de verdachtenmonitor en aan de officier van justitie wordt overgedragen. Ook houdt de KPC'er in de gaten of de medewerkers de informatie binnen de daarvoor gestelde termijnen aanleveren zodat de beslissing binnen de afgesproken termijn³ kan worden genomen.

De rol van KPC'er wordt vervuld door een parketmedewerker. Op een van de ZSM-locaties zijn het parketsecretarissen die als KPC'er worden ingezet. Op de andere locaties zijn het administratief (juridisch) medewerkers die deze rol vervullen.

De rol van KPC'er is een volledig nieuwe rol die met de komst van ZSM nog moest worden ontwikkeld. Dit heeft uitgebreide en gedetailleerde werkbeschrijvingen opgeleverd. Op een van de ZSM-locaties zijn alle werkzaamheden van de KPC'er uitgeschreven in een document waarbij tot op het tijdstip nauwkeurig is vermeld welke handeling deze functionaris moet verrichten.

Politieliasion

Aan de ZSM-tafels zijn één of meer vertegenwoordigers van de politie aanwezig. Zij worden op de verschillende locaties anders genoemd, namelijk 'politieliasion', 'politiefunctionaris' of 'politiemedewerker'. Het gaat echter telkens om dezelfde functie. Hier zal verder de term politieliasion worden gebruikt.

3 In geval van een aangehouden verdachte die wordt opgehouden voor verhoor is dit zes uur. Voor een verdachte die in verzekering is gesteld, is dat de termijn van verzekering (maximaal twee keer drie dagen). Bij ontboden verdachten kan de afgesproken termijn variëren.

De politieliaison is de ‘schakel’ of ‘intermediair’ tussen de politie en ZSM. Dit betekent dat de contacten tussen de politie en de ZSM-tafel doorgaans verlopen via de politieliaison. De politieliaison is op de meeste locaties degene die als eerste inhoudelijk het dossier bekijkt. Hij of zij leest de stukken die na de eerste aanmelding van de zaak voorhanden zijn. Bovendien beoordeelt de politieliaison de kwaliteit van de stukken en wat er in de zaak nog door de politie moet gebeuren. Hij of zij heeft daarover contact met de politiemedewerkers op het basisteam of VVC-team. De politiemedewerkers van het basisteam koppelen de resultaten van het onderzoek terug aan de politieliaison. Als de politieliaison van oordeel is dat het onderzoek door de politie volledig en voldoende is, legt hij of zij de zaak voor aan de officier van justitie. De politieliaison zou daarbij moeten fungeren als een ‘volwaardige sparringpartner’ van de officier van justitie bij de besluitvorming in de zaak. Van de politieliaison wordt verwacht dat deze daarbij de politie vertegenwoordigt en vanuit het perspectief van de politie aan geeft welke beslissing of nader onderzoek wenselijk is in de zaak. Als de afdoeningsbeslissing in de zaak is genomen of als er wordt besloten dat de politie nog nader onderzoek moet verrichten, geeft de politieliaison dit door aan de politie. Ten slotte heeft de politieliaison enkele administratieve taken en verzorgt hij of zij bijvoorbeeld de contacten met één of meerdere veiligheidshuizen.

Aan de ZSM-tafels zitten één tot drie politieliaisons. Wanneer er meer politieliaisons aan de ZSM-tafel werken, kunnen deze elk voor één of meer ‘eigen’ districten werken. Op die manier hebben zij tijdens hun diensten contact met de leden van telkens dezelfde basis- of VVC-teams.

Er zijn politiemedewerkers die fulltime als politieliaison werken, maar ook politiemedewerkers die een aantal keer per periode van vier weken diensten aan de ZSM-tafel vervullen. De rol van politieliaison wordt dan vervuld door onder anderen hulpofficieren van justitie en coördinatoren van de VVC-teams.

Slachtofferhulp

Slachtofferhulp Nederland wordt aan de ZSM-tafel vertegenwoordigd door juridische medewerkers. Als er gewerkt wordt met het onderscheid ‘vast’ en ‘niet-vast’ heeft slachtofferhulp een medewerker aan beide kanten.

Zowel aan de vast-kant als de niet-vast-kant ‘screent’ de medewerker van slachtofferhulp alle aangiften. Uitzondering hierop is één ZSM-locatie waar slachtofferhulp aan de niet-vast-kant alleen werkzaamheden verricht indien de officier van justitie daar om vraagt. De medewerker van slachtofferhulp bekijkt

in de aangiften of er sprake is van schade bij het slachtoffer, of het slachtoffer de schade wenst te verhalen op de dader en of het slachtoffer contact wenst met slachtofferhulp. Indien het slachtoffer toestemming heeft gegeven de gegevens door te geven aan slachtofferhulp, neemt de medewerker van slachtofferhulp telefonisch contact op met het slachtoffer. De medewerker stelt namens de officier van justitie de vraag aan het slachtoffer hoe het met hem of haar gaat, wat de schade is en wat het slachtoffer wenst met betrekking tot de afdoening van de zaak. Op basis van het gesprek met het slachtoffer vult de medewerker een ZSM-adviesformulier in. Op dat formulier is ruimte om onder andere aan te geven of het slachtoffer is bereikt, wat de lichamelijke, psychische en sociaal-maatschappelijke gevolgen van het strafbaar feit zijn, welke schade is geleden, wanneer die inzichtelijk kan worden gemaakt en ten slotte wat eventuele wensen of bijzonderheden zijn.

De medewerkers van slachtofferhulp aan de ZSM-tafel houden zich met name bezig met de vraag welke schade het slachtoffer heeft geleden en verlenen (juridische) bijstand bij het verhalen van de schade op de dader door middel van de betreffende schadeformulieren. Indien het slachtoffer emotionele schade heeft geleden en daarbij hulpverlening wenst, wordt dit door de medewerker intern binnen slachtofferhulp doorgegeven, waarna een medewerker van de algemene dienstverlening van slachtofferhulp contact opneemt met het slachtoffer. De medewerker van slachtofferhulp screent alle aangiften. Indien sprake is van een groot winkelbedrijf waarbij de schade onder de 500 euro blijft, doet de medewerker niets met die zaak. Daarnaast doen zij ook niets met zaken die betrekking hebben op artikel 5, 6 en 7 van de Wegenverkeerswet (gevaar op de weg, veroorzaken verkeersongeval respectievelijk verlaten plaats ongeval).

Reclassering

Namens de drie reclasseringsorganisaties Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering is op de ZSM-locaties één medewerker aanwezig. Deze medewerker houdt zich bezig met zaken aan zowel de vast-kant als de niet-vast-kant.

Van alle zaken die binnen ZSM worden behandeld waarbij een meerderjarige verdachte is betrokken, 'screent' de reclasseringsmedewerker of er over de betreffende verdachte informatie beschikbaar is in het systeem van de reclassering. Vervolgens gaat de medewerker na of de reclassering ten aanzien van deze verdachte hulp en/of begeleiding moet geven. Dat gebeurt aan de hand van een

leefgebiedenindeling. De medewerker bekijkt of er aanwijzingen zijn voor problemen met betrekking tot onder andere drugs, geld, 'gedrag' en werk. In geval van inverzekeringstelling of in andere gevallen waarbij dit noodzakelijk wordt geacht, wordt een andere medewerker van de reclassering ingeschakeld om met de verdachte te spreken. Eventueel kan de medewerker aan de ZSM-tafel besluiten met de verdachte op het politiebureau te spreken door middel van een telehoorvoorziening. De reclasseringsmedewerker aan de ZSM-tafel beoordeelt de zaak en adviseert vervolgens de officier van justitie over de vraag of de verdachte hulpverlening en begeleiding nodig heeft, of er een reclasseringsrapport dient te worden opgemaakt of dat er een werkstraf zou kunnen worden opgelegd.

Raad voor de Kinderbescherming

Op de ZSM-locaties is ook één medewerker namens de Raad voor de Kinderbescherming aanwezig. Deze houdt zich bezig met de zaken waarin een minderjarige verdachte betrokken is. Dit doet de medewerker voor zowel zaken aan de vast-kant als zaken aan de niet-vast-kant.

De medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming raadpleegt in het systeem van de raad wat er over de verdachte bekend is. Op basis van het keteninstrument LIJ (Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen) en Preselect⁴ adviseert de raadsmedewerker de (jeugd)officier van justitie over eventuele vroeghulp of een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming. Daarnaast voorziet de medewerker van de raad de reclassering van informatie in het geval er sprake is van een verdachte in de leeftijdscategorie 18 tot 21.

Op een van de ZSM-locaties vindt dagelijks een zogenaamd jeugdoverleg plaats. Tijdens dat overleg tussen de officier van justitie, de assistent-officier van justitie, de medewerker namens de Raad voor de Kinderbescherming, een medewerker van Bureau Jeugdzorg en eventueel een medewerker van Halt, adviseert de medewerker van de raad ook over de afdoening van de zaak.

Officier van justitie

Op iedere ZSM-locatie is ten minste één officier van justitie werkzaam. De officier van justitie beslist op basis van de informatie die hij krijgt aangeleverd door

⁴ Preselect is een instrument waarmee een recidiverisicoanalyse kan worden gemaakt.

de politie (via de politieliaison), slachtofferhulp en reclassering of Raad voor de Kinderbescherming over de vraag of de zaak kan worden afgedaan binnen ZSM, en zo ja, op welke wijze. Daarnaast overlegt de officier van justitie met de ketenpartners over de afdoening van de zaak. Indien de zaak niet binnen ZSM kan worden afgedaan, beslist de ZSM-officier aan welke afdeling van het OM de zaak moet worden overgedragen. De officier beslist dit over zowel zaken waarin een verdachte is aangehouden als zaken waarin een verdachte is ontboden. Bij de zaken van ontboden verdachten wordt de voorlopige of voorgenomen beslissing ook genomen door de officier van justitie. Op één ZSM-locatie is een jeugdocficier van justitie aanwezig die zaken van minderjarige verdachten beoordeelt. Nadat de officier van justitie een afdoeningsbeslissing heeft genomen, draagt deze de zaak, al dan niet met tussenkomst van de KPC'er, over aan een parketmedewerker.

De officieren van justitie die werkzaam zijn in het team binnen het Openbaar Ministerie dat zich bezighoudt met zaken van veelvoorkomende criminaliteit, draaien periodiek diensten aan de ZSM-tafel. Tijdens die diensten beslissen zij over de ZSM-zaken. Daarnaast beoordelen zij de verzoeken van de politie om verdachten buiten heterdaad aan te houden.

Aan de ZSM-tafels zijn naast officieren van justitie ook zogenaamde assistent-officieren van justitie aanwezig. Deze assistent-officieren van justitie hebben de rol van 'beoordelaar' die hieronder beschreven wordt. Op twee ZSM-locaties is de assistent-officier daarnaast verantwoordelijk voor de beslissingen in de zaken van ontboden verdachten. De officier van justitie houdt zich op die locaties niet bezig met dergelijke zaken.

Beoordelaar

Op elke onderzochte locatie is een aantal parketmedewerkers aan de ZSM-tafels aanwezig, minimaal één, maar vaak twee of meer. Het gaat hier zowel om parketsecretarissen als assistent-officieren.

De beoordelaar dient de beslissing die is genomen door de officier van justitie uit te werken en daarbij te beoordelen of de beslissing van de officier van justitie gedragen kan worden door de schriftelijke stukken. In het geval de officier van justitie heeft besloten de verdachte een strafbeschikking te geven of te dagvaarden, maakt de beoordelaar deze strafbeschikking of dagvaarding op. Indien de beoordelaar van oordeel is dat de beslissing niet door de stukken kan worden gedragen of daaraan twijfelt, moet hij of zij dit aan de officier voorleg-

gen. Als de beslissing definitief is en is uitgewerkt, zorgt de parketmedewerker ervoor dat de beslissing (al dan niet via de administratie) bij de politie terecht komt zodat de beslissing kan worden uitgereikt aan de verdachte.

De beoordelaars hebben deze rol zowel aan de vast-kant als aan de niet-vast-kant. In de zaken van ontboden verdachten nemen de beoordelaars ook de voorlopige of voorgenomen beslissingen.

Bemiddelaar

Op een van de onderzochte ZSM-locaties is een bemiddelaar aanwezig. Dit is een medewerker van het Openbaar Ministerie die zich bezighoudt met de ZSM-zaken waarbij schadevergoeding een onderdeel is van de aan de verdachte gestelde voorwaarden bij een voorwaardelijk sepot of een strafbeschikking. Zo neemt de bemiddelaar contact op met de verdachte wanneer de betalingstermijn voor de schadevergoeding is verstreken en de verdachte nog niet heeft betaald. Daarnaast bemiddelt hij tussen slachtoffer en verdachte, waarbij hij soms een strafrechtelijke bemiddelingsovereenkomst opstelt.

4.3 Relatie met veiligheidshuizen

Bij ZSM gaat het om een snelle aanpak van zaken van veelvoorkomende criminaliteit. Aan dergelijke zaken kan een complexe problematiek ten grondslag liggen die door de veiligheidshuizen⁵ wordt aangepakt. Een aantal partners uit de veiligheidshuizen, zoals politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming en de reclasseringsorganisaties zit ook aan de ZSM-tafel. Een medewerker namens de veiligheidshuizen ontbreekt echter aan de ZSM-tafel. Daardoor zijn niet alle partijen uit de veiligheidshuizen vertegenwoordigd aan de ZSM-tafel, terwijl zij zich wel bezig kunnen houden met dezelfde verdachten en problematiek als aan de ZSM-tafel worden behandeld. Dit roept de vraag op hoe ZSM en de veiligheidshuizen zich tot elkaar verhouden. Hoewel hiernaar met deze studie geen diepgaand onderzoek is gedaan, blijkt uit de interviews en observaties dat de samenwerking van de ZSM-tafel met de veiligheidshuizen

5 De veiligheidshuizen zijn netwerken waarin partners uit de strafrechtsketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en gemeentelijk bestuur samenwerken in de aanpak van complexe problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013: 13).

in de praktijk vooral bestaat uit informatieverstrekking van de ZSM-tafel aan de veiligheidshuizen. Door de ZSM-tafel moeten de zaken die aandacht verdienen buiten ZSM om onder de aandacht worden gebracht van de veiligheidshuizen. Daarnaast moet aan de ZSM-tafel bij het raadplegen van de BVIB duidelijk worden of de verdachte al bekend is bij het veiligheidshuis. Als dat het geval is, wordt het veiligheidshuis op de hoogte gebracht van de nieuwe zaak en de afdoening daarvan. Uit het systeem 'Amazon' van de veiligheidshuizen, dat aan de ZSM-tafel kan worden geraadpleegd, blijken eventuele wensen die het veiligheidshuis heeft in geval de verdachte recidiveert. Hiermee kan aan de ZSM-tafel rekening worden gehouden.

4.4 Aantallen beslissingen aan de ZSM-tafel

In het kader van deze studie is een analyse gemaakt van cijfers met betrekking tot de aantallen beslissingen binnen ZSM, uitgesplitst naar afdoeningsmodaliteit. Deze analyse biedt zicht op de aantallen ZSM-zaken landelijk, maar ook per onderzochte locatie.

Deze analyse beperkt zich tot de eerste helft van 2015, de periode waarin ook een groot deel van het overige veldwerk in het kader van dit onderzoek werd uitgevoerd. In tabel 4.1 worden de aantallen beslissingen in het kader van ZSM gepresenteerd, zowel per onderzochte locatie en landelijk als uitgesplitst naar meerderjarige en minderjarige verdachten.

Deze analyse is gebaseerd op gegevens ontleend aan de zogenaamde Maandrapportages ZSM over het eerste halfjaar van 2015. Hiervoor is gekozen omdat het zelf verzamelen en analyseren van brongegevens veel werk zou hebben opgeleverd. Het bleek echter vaak lastig uit deze maandrapportages absolute cijfers te destilleren. In deze maandrapportages zijn alleen cijfers op geaggregeerd en cumulatief niveau opgenomen, waarop bovendien bewerkingen en soms correcties hebben plaatsgevonden. Ook bleek bij onze analyse dat deze cijfers soms onvolledig waren of fouten bevatten. Waar mogelijk zijn de cijfers hierop gecorrigeerd en/of aangevuld. Het is echter niet uitgesloten dat bij een analyse die geheel zou zijn uitgegaan van de oorspronkelijke brongegevens er op onderdelen wat andere uitkomsten zouden zijn verkregen. De verwachting is echter dat in grote lijnen de uitkomsten niet anders zouden zijn uitgevallen dan die nu zijn verkregen.

Tabel 4.1: Aantallen beslissingen in het kader van ZSM, naar onderzochte ZSM-locatie en landelijk, voor meerderjarige en minderjarige verdachten, en naar afdoeningsmodaliteit (over de periode van 1 januari tot en met 30 juni 2015) (absolute aantallen) (herberekend op basis van *Maandrapportages ZSM, periode januari-juni 2015*)

Locaties	I		II		III		IV		Landelijk	
	18-	18+	18-	18+	18-	18+	18-	18+	18-	18+
Dagvaarding	175	1.651	677	4.673	131	1.357	77	2.472	2.302	23.210
OM-zitting	98	6	363	104	242	399	7	53	2.160	4.841
Strafbeschikking	2	557	9	1.661	5	818	2	457	37	7.928
Transactie	21	344	84	563	16	498	52	633	272	3.701
Sepot	118	1.273	560	3.939	140	1.271	293	1.907	3.427	21.578
Buitenstrafrechtelijk	64	23	446	35	153	15	381	33	3.247	539
Totaal beoordeeld aan ZSM-tafel	478	3.854	2.139	10.975	687	4.358	812	5.555	11.445	61.797
Verwezen en overgedragen	55	493	44	212	67	254	105	450	1.374	6.388
Totaal behandeld aan ZSM-tafel	533	4.347	2.183	11.187	754	4.612	917	6.005	12.819	68.185

Uit tabel 4.1 blijkt dat in de eerste helft van 2015 in Nederland iets meer dan 81.000 zaken bij een ZSM-tafel zijn behandeld. Per dag gaat het om gemiddeld 447 zaken die binnen ZSM worden behandeld. Daarnaast kan uit tabel 4.1 worden afgeleid dat er grote verschillen bestaan in de hoeveelheid zaken die per ZSM-tafel worden behandeld. Die loopt bij de onderzochte ZSM-locaties uiteen van 4.880 (locatie I) tot 13.370 (locatie II) per tafel.

Landelijk gezien wordt in bijna tweederde van de gevallen die in ZSM aan de orde komen, besloten tot dagvaarding of sepot (zie tabel 4.2). Daarmee wordt duidelijk dat de veronderstelling dat ZSM in alle gevallen tot een snelle straf leidt, moet worden genuanceerd. Waarom in meer dan tweederde van de zaken waarover aan de ZSM-tafel een beslissing wordt genomen, gekozen wordt voor dagvaarding of sepot, en in hoeverre daar praktisch-organisatorische redenen als niet-gehaalde tijdslimieten een rol bij spelen, is op basis van deze gegevens niet aan te geven.

Dit percentage ligt overigens nog hoger als daarbij ook de gevallen worden opgeteld waarin de zaak wordt overgedragen aan een andere afdeling binnen het OM. Landelijk gebeurt dit in 9.6 procent van de gevallen. Dit houdt in dat in 72 procent van alle gevallen die door de politie wordt opgestuurd naar een ZSM-tafel, er in ZSM-verband niet tot een straf of andere maatregel wordt besloten. Voor zover er bij deze zaken uiteindelijk wel een formele reactie komt, wordt daartoe pas in een aanzienlijk later stadium besloten (namelijk na overdracht of dagvaarding).

Ook de gedachte dat ZSM gelijkstaat aan het opleggen van een strafbeschikking moet op basis van deze gegevens worden bijgesteld (tabel 4.2). Immers, in

minder dan een op de tien ingestuurde ZSM-zaken is hier sprake van. Nog geringer is het gebruik van een buitenstrafrechtelijke reactie in het kader van ZSM (nog geen vijf procent).⁶

Tabel 4.2: Aantallen beslissingen in het kader van ZSM, naar onderzochte ZSM-locatie en landelijk, en naar afdoeningsmodaliteit (over de periode van 1 januari tot en met 30 juni 2015) (in procenten) (herberekend op basis van *Maandrapportages ZSM, periode januari-juni 2015*)

Locaties	I	II	III	IV	Landelijk
Dagvaarding	37,4	40,0	27,7	36,8	31,5
OM-zitting	2,1	3,5	11,9	0,9	8,6
Strafbeschikking	11,4	12,5	15,3	6,6	9,8
Transactie	7,5	4,8	9,6	9,9	4,9
Sepot	28,5	33,6	26,3	31,8	30,9
Buitenstrafrechtelijk	1,8	3,6	2,9	6,0	4,7
Totaal beoordeeld aan ZSM-tafel	(88,8)	(98,1)	(94,0)	(92,0)	(90,4)
Verwezen en overgedragen	11,2	2,1	6,0	8,0	9,6
Totaal behandeld aan ZSM-tafel	100	100	100	100	100

Uit andere beschikbare gegevens over dezelfde periode blijkt overigens dat in verreweg het grootste aantal gevallen waarin aan de ZSM-tafel besloten wordt tot een dagvaarding de uiteindelijke beslissing een schuldigverklaring is (81 procent). Vrijspraak en voeging ter zitting komen elk in negen procent van deze gevallen voor (Simon Thomas e.a., 2016: 58-59).

Per ZSM-locatie bestaan enkele opmerkelijke verschillen in de mate waarin de verschillende afdoeningsmodaliteiten worden toegepast (zie tabel 4.2). Op één locatie vindt bijvoorbeeld in 40 procent van de gevallen dagvaarding plaats, terwijl elders dit percentage op ruim een kwart ligt. Ook wordt op één locatie in ongeveer zes procent van de zaken besloten tot strafbeschikking, terwijl het elders gaat om meer dan 15 procent. Deze verschillen zijn op basis van de beschikbare gegevens niet goed te interpreteren of te verklaren. Uit een aanvullende analyse blijkt overigens in de tijd bezien dat de verdeling van beslissingen over afdoeningsmodaliteiten landelijk niet veel fluctuatie kent.⁷

6 Simon Thomas e.a. (2016: 58-59) geven een vergelijkbaar overzicht op basis van de ZSM-kwartaalrapportages, en niet, zoals hier gebeurt, op basis van de ZSM-maandrapportages. Over de eerste helft van 2015 (de periode die hier centraal staat) verschillen de hier gepresenteerde gegevens op enkele punten van die van Simon Thomas e.a. Dit is grotendeels het gevolg van het feit dat in de ZSM-kwartaalrapportages een andere indeling wordt gebruikt in afdoeningsmodaliteiten dan in de ZSM-maandrapportages. Als hier rekening mee wordt gehouden wijzen de cijfers in de twee genoemde bronnen echter grotendeels in dezelfde richting.

4.5 Slot

In dit hoofdstuk is een aantal belangrijke verschillen geconstateerd met betrekking tot de organisatie van de ZSM-tafel. De belangrijkste verschillen zijn het aantal tafels per locatie en het soort zaken dat per tafel wordt behandeld, de werkwijze bij zaken waarin niet direct een beslissing kan worden genomen, maar waar nader onderzoek moet worden afgewacht, en de werkwijze ten aanzien van ontboden verdachten. Belangrijke factor die, vermoedelijk naast andere factoren, bij het ontstaan van deze verschillen een rol speelt, is de omvang van het werkaanbod. Op locatie II is het werkaanbod het hoogst. Daar zijn bijvoorbeeld ook meer ZSM-tafels waar beslissingen worden genomen. Op locatie I is het werkaanbod het laagst. Daar is slechts één tafel voorhanden waaraan beslissingen worden genomen. Bovendien worden daar zowel zaken van aangehouden verdachten als van ontboden verdachten behandeld, terwijl op andere locaties voor die laatste categorie zaken een aparte tafel is ingericht.

7 Deze fluctuatie is soms wel zichtbaar op het niveau van afzonderlijke ZSM-locaties en lijkt daar deels samen te hangen met organisatorische veranderingen.

Uitvoering aan de ZSM-tafel: besluitvorming, samenwerking en tijdsfactor

Nadat in het vorige hoofdstuk de organisatie van de ZSM-tafel aan de orde kwam, wordt in dit hoofdstuk de uitvoering van dit deel van het ZSM-proces in detail beschreven. Belangrijk onderdeel van de uitvoering van dit proces is de besluitvorming over ZSM-zaken zoals die aan de ZSM-tafel plaatsvindt. Verschillende aspecten van deze besluitvorming komen aan de orde in paragraaf 5.1. In de opzet van ZSM wordt groot belang toegekend aan de samenwerking tussen de ketenpartners aan de ZSM-tafel. Voor het begrijpen van de uitvoering van ZSM is de vraag van belang hoe deze samenwerking in de praktijk verloopt (§5.2). Het onderzoek laat zien dat verschillende onderdelen van de uitvoering van het ZSM-proces sterk beïnvloed worden door wat hier de tijdsfactor wordt genoemd. Op welke manier deze factor doorwerkt, hoe partijen aan de ZSM-tafel hiermee omgaan en welke gevolgen dat heeft voor de uitvoering van het ZSM-proces komt aan bod in paragraaf 5.3. Ten slotte wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij enkele risico's die kunnen optreden bij de wijze waarop besluitvorming en samenwerking aan de ZSM-tafel in de praktijk plaatsvinden (§5.4).

5.1 Besluitvorming aan de ZSM-tafel

De besluitvorming aan de ZSM-tafel wordt hier beschreven zoals die plaatsvindt bij zaken van aangehouden verdachten. Daar waar de besluitvorming afwijkt in geval van ontboden of minderjarige verdachten wordt dat apart beschreven. Bij aangehouden meerderjarige verdachten is de reclassering aan de ZSM-tafel betrokken. In geval van minderjarige verdachten kan daar de Raad voor de Kinderbescherming worden gelezen.

5.1.1 De selectiebeslissing en de afdoeningsbeslissing

Op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met ZSM in de pilotregio Utrecht in 2011 is de besluitvormingsprocedure aan de ZSM-tafel opgesplitst in twee

fasen: de selectie en de afdoening (zie ook hoofdstuk 1). Volgens deze procedure zouden de politie en de officier van justitie aan de zogenaamde selectietafel beoordelen of een zaak bij ZSM kan worden afgedaan. Deze selectiebeslissing (ook wel: routeringsbeslissing) houdt in dat wordt besloten welke route de zaak gaat volgen binnen ZSM en of de zaak moet worden overgedragen aan een andere afdeling van het parket. Met de afdoeningsbeslissing wordt bedoeld de inhoudelijke beslissing over de wijze waarop de zaak binnen ZSM wordt afgedaan.

In de praktijk blijkt echter geen duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de besluitvorming ten aanzien van de selectie en de afdoening. Er is bijvoorbeeld geen aparte tafel waaraan de selectiebeslissing wordt genomen. De selectiebeslissing en afdoeningsbeslissing worden aan dezelfde tafel genomen en kunnen ook tegelijk worden genomen. Er zijn ook vaak dezelfde partijen en personen bij betrokken. Ook wordt door de medewerkers aan de ZSM-tafel in de regel niet expliciet onderscheid gemaakt tussen een selectie- en een afdoeningsbeslissing.

In de praktijk verloopt de besluitvorming op hoofdlijnen als volgt. Op het moment dat de politie een verdachte aanhoudt en de gegevens van deze verdachte invoert in BVH, verschijnt de naam van de verdachte op de verdachtenmonitor aan de ZSM-tafel. In sommige gevallen blijkt dat de zaak eigenlijk niet bij ZSM thuishoort. Dit is het geval wanneer het bijvoorbeeld om een aanhouding gaat van iemand die verdacht wordt van moord of doodslag of dat er al een zaaksofficier aan de zaak verbonden is. De KPC'er zorgt er dan voor dat deze zaak weer van de verdachtenmonitor verdwijnt. ZSM doet dan verder niets met de betreffende zaak. Doordat de zaak van de verdachtenmonitor af is, levert dat ook geen verwarring op aan de ZSM-tafel, bijvoorbeeld over de vraag of er nog iets mee moet gebeuren.

Doorgaans wordt er pas een beslissing genomen bij ZSM als de zaak door de politie wordt aangemeld. Na aanmelding bij ZSM van de zaak van een aangehouden verdachte wordt door de officier van justitie, al dan niet in overleg met de ketenpartners, een prognose of een voorgenomen beslissing over de afdoening van de zaak gegeven. De prognose kan bijvoorbeeld zijn dat de zaak moet worden geseponneerd of dat de verdachte een strafbeschikking krijgt. Of de prognose of voorgenomen beslissing aan de politie bekend wordt gemaakt, verschilt per zaak en/of ZSM-locatie. Onder andere op basis van deze prognose gaan de ketenpartners aan de slag met de zaak. Als het onderzoek door de politie is afgerond en de ketenpartners de betreffende informatie hebben aangeleverd, neemt de officier van justitie de uiteindelijke beslissing. Deze kan overigens inhouden dat de zaak niet geschikt is voor behandeling binnen ZSM.

In geval van een ontboden verdachte volgens het ‘landelijk model’ wordt ook een prognose of voorgenomen of voorlopige beslissing gegeven. Dit gebeurt in de periode tussen aanmelding van de zaak door de politie en het moment van ontbieding. Na verhoor van de verdachte wordt dan de definitieve beslissing genomen. Hierbij is het mogelijk dat naar aanleiding van het verhoor blijkt dat de zaak toch niet geschikt is voor behandeling binnen ZSM.

Het moment waarop de beslissing wordt genomen of een zaak wel of niet geschikt is voor ZSM, varieert in de praktijk. De selectiebeslissing kan in een vroeg stadium worden genomen. Al vrij snel aan het begin van het proces kan op basis van een beperkte hoeveelheid informatie duidelijk zijn dat de zaak niet geschikt is om binnen ZSM af te doen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de verdachte een veelpleger blijkt te zijn. De afspraak is soms dat veelplegers niet binnen ZSM worden behandeld en dat dergelijke zaken door een andere afdeling binnen het parket worden gedaan.

Het kan echter ook gedurende het proces duidelijk worden dat de zaak te ingewikkeld is om binnen ZSM af te doen en dat de verdachte bijvoorbeeld moet worden voorgeleid voor de rechter-commissaris. De zaak wordt dan overgedragen aan de zogenaamde ‘Weekdienst’ of ‘BackOffice’ van het parket.

Ten slotte kan de selectiebeslissing gelijktijdig plaatsvinden met de afdoeningsbeslissing. Deze situatie kan zich voordoen als in eerste instantie wordt gedacht dat de zaak moet worden overgedragen, maar dat later blijkt dat de verdachte toch kan worden gedagvaard. Het kan ook zijn dat niet expliciet een selectiebeslissing wordt genomen, maar dat die volgt uit het feit dat een afdoeningsbeslissing is genomen.

Met de ZSM-werkwijze moeten eenvoudige strafzaken (die vallen onder de noemer veelvoorkomende criminaliteit) worden afgedaan. Bij veelvoorkomende criminaliteit gaat het vooral om inbraak, fietsdiefstal, diefstal van auto en andere voertuigen, zakkenrollerij, beroving, vandalisme, mishandeling en bedreiging. Ook de observaties laten zien dat het in de praktijk aan de ZSM-tafel om de behandeling van dergelijke misdrijven gaat. Aan de ZSM-tafel worden echter ook andere zaken behandeld, zoals belediging van een ambtenaar in functie, overtreding van een gebieds- of winkelverbod, gebruik van valse documenten, openbare schennis van de eerbaarheid, het doen van valse aangifte of meeneed, vuurwapenbezit, huiselijk geweld, openlijke geweldpleging, (poging tot) zware mishandeling en drugsdelicten zoals het bezit of het dealen daarvan of hennepteelt.

Behalve de aard, loopt ook de ernst van de feiten die aan de ZSM-tafel aan de orde komen, uiteen. Zo komen pogingen tot zakkenrollerij of diefstal van een lokfiets voorbij, maar ook zaken waarbij de ernst van het feit of de impact op het slachtoffer aanzienlijk is. Een voorbeeld hiervan is een zaak van huiselijk geweld waarbij het slachtoffer vertelt vaker te zijn mishandeld door dezelfde partner. Ook in deze naar aard en ernst zwaardere en ingewikkelder zaken neemt ZSM soms een afdoeningsbeslissing en wordt de zaak niet overgedragen. Overigens is het onderscheid tussen eenvoudige zaken van veelvoorkomende criminaliteit en andere, zwaardere delicten (*high impact crimes*) niet altijd eenvoudig te maken. Onder meer de observaties in het kader van dit onderzoek maken echter duidelijk dat ZSM zich in de praktijk niet beperkt tot de eenvoudige zaken van veelvoorkomende criminaliteit.

5.1.2 Mogelijke beslissingen

Aan de ZSM-tafel kunnen verschillende beslissingen worden genomen, waarmee de zaak voor de ZSM-tafel (in ieder geval voorlopig) is afgedaan. Dit kunnen zowel selectiebeslissingen, voorlopige beslissingen, als afdoeningsbeslissingen zijn. De volgende beslissingen worden in de praktijk genomen:

- 1 **Seopot.** Dit is de beslissing om de verdachte niet verder te vervolgen. Deze kan onvoorwaardelijk of voorwaardelijk worden gegeven.
- 2 **Strafbeschikking.** De strafbeschikking is een straf die door het Openbaar Ministerie wordt opgelegd zonder tussenkomst van een rechter. Wanneer de strafbeschikking een geldboete betreft en door de verdachte direct wordt betaald, wordt dit in de praktijk ook wel 'lik op stuk' genoemd.
- 3 **Dagvaarding.** De verdachte wordt daarmee gedagvaard om voor de rechter te verschijnen. Op één ZSM-locatie wordt aangegeven dat de verdachte (in uitzonderlijke gevallen) ook voorwaardelijk kan worden gedagvaard. De verdachte wordt dan gedagvaard, maar op het moment dat de verdachte aan een gestelde voorwaarde voldoet, wordt de dagvaarding alsnog ingetrokken.
- 4 **Voorgeleiding rechter-commissaris** voor de toetsing van de in verzekeringstelling of in het kader van de bewaring.
- 5 **TOM-zitting.** TOM staat voor Taakstraf Openbaar Ministerie. De verdachte wordt dan opgeroepen voor de TOM-zitting. Tijdens een dergelijke zitting kan de officier van justitie besluiten een taakstraf of een geldboete, of een combinatie van beide, op te leggen.

- 6 **Snelrecht.** Dit houdt in dat de verdachte die na voorgeleiding in bewaring wordt gesteld binnen de bewaringstermijn van 14 dagen voor de rechter verschijnt en wordt berecht.
- 7 **Supersnelrecht.** Dit houdt in dat de verdachte binnen 87 uur voor de rechter wordt gebracht en wordt berecht. Dit is in de termijn van de invertekingstelling.
- 8 **Regulier dossier** opmaken en inzenden. De beslissing wordt hierdoor uitgesteld en pas genomen op het moment dat het dossier compleet is ingezonden.
- 9 **Plandatumzaak of zevendagenzaak.** Deze beslissing valt als het onderzoek door de politie nog niet helemaal is afgerond of (een van) de ketenpartners nog handelingen moeten verrichten. De resultaten hiervan worden eerst afgewacht, waarna bij ZSM alsnog een beslissing wordt genomen.
- 10 **Halt.** In geval van een minderjarige is er de optie de zaak af te doen via Halt. Deze beslissing kan zowel door de officier van justitie aan de ZSM-tafel als door de hulpofficier van justitie op het basisteam worden genomen.

De hiervoor weergegeven beslissingen zijn bij de observaties aan de ZSM-tafels allemaal voorbijgekomen. Niet op iedere locatie worden echter alle opties daadwerkelijk gehanteerd. Op twee locaties bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid van een plandatumzaak of zevendagenzaak niet. Op die locaties wordt in die zaken een regulier dossier opgemaakt en ingezonden aan het parket. Op een van de locaties komt een dergelijke zaak alsnog bij ZSM terecht waar een beoordelaar aan de zaak wordt gekoppeld die een beslissing neemt zodra het dossier is binnengekomen. Ook worden niet overal de opties van een TOM-zitting, snelrecht of supersnelrecht gehanteerd.

5.1.3 Informatieprocessen

Informatieoverdracht

De informatieoverdracht aan de ZSM-tafel verloopt of overwegend mondeling, of overwegend schriftelijk. Op één ZSM-locatie verloopt de informatieoverdracht aan de ZSM-tafel voornamelijk digitaal doordat er gewerkt wordt met een zogenaamd werkjournaal. In dat werkjournaal wordt op hoofdpunten de informatie weergegeven over de zaak. De verbalisanten van het basisteam geven de informatie die zij relevant achten door aan de politieliaison die vervolgens

relevante informatie noteert in het werkjournaal. Ook de reclasseringsmedewerker en medewerker van slachtofferhulp noteren hun informatie en advies in het werkjournaal. De officier van justitie neemt vervolgens op basis van de informatie in het werkjournaal en nog enkele aanvullende documenten (zoals het ZSM-adviesformulier van slachtofferhulp of een uittreksel justitiële documentatie) de beslissing in de zaak. Dit kan nog worden aangevuld met mondelinge informatie indien officier van justitie of ketenpartner hieraan behoefte hebben.

Op een van de ZSM-locaties wordt volledig digitaal gewerkt. Dat betekent dat de rol van de politieliaison wat anders wordt ingevuld dan op de andere locaties. De zaak wordt daar door de politieliaison door middel van een digitaal werkjournaal aan de officier van justitie voorgelegd. Mondeling overleg komt hierbij slechts in beperkte mate voor. Doordat aan deze ZSM-tafels de politieliaison vooral bezig is de informatie van de politie te verwerken in het digitale werkjournaal, is hij of zij een groot deel van de werktijd telefonisch in gesprek. De politieliaison heeft daarom nauwelijks gelegenheid met de officier van justitie te overleggen.

Op de andere ZSM-locaties verloopt de informatieoverdracht overwegend mondeling. De politieliaison (of in één geval de parketmedewerker) legt de zaak mondeling aan de officier van justitie voor. Daarnaast wordt op deze locaties een dossier gevormd met de stukken over de zaak, waaronder de processen-verbaal en het ZSM-adviesformulier van slachtofferhulp en eventueel een screeningsformulier van de reclassering. De officier van justitie leest of scant soms ook die stukken, maar vertrouwt grotendeels op wat de politieliaison mondeling over de zaak vertelt. De medewerkers van slachtofferhulp en de reclassering voorzien de officier van justitie van informatie of advies middels de verdachtenmonitor. Ook maken zij via de verdachtenmonitor duidelijk als zij nog willen overleggen met de officier van justitie over een zaak. Eventueel schieten zij de officier even aan wanneer zij behoefte hebben aan overleg. Het mondeling overleg met de officier van justitie wordt door de ketenpartners gezien als mogelijkheid de besluitvorming te beïnvloeden. Mondeling zou dit beter gaan dan schriftelijk.

Bij zaken van ontboden verdachten vindt in de regel in beperkte mate mondelinge informatieoverdracht plaats. De beoordelaar die de zaak voorbereidt, baseert zich daarbij op de informatie die in het dossier is vastgelegd. Aan de binnenzijde van de dossieromslag is ruimte voor de ketenpartners om opmerkingen te maken. Daarnaast kunnen zij in hun ogen relevante stukken aan het dossier toevoegen. De beoordelaar leest deze stukken en geeft vervolgens een

(voorlopige) beslissing. De beoordelaar noteert een korte casusbeschrijving, een opsomming van de bewijsmiddelen en de voorgenomen beslissing aan de hand van mogelijke scenario's in het dossier, zodat op het moment dat de verdachte is ontboden en verschenen, op basis van dat dossier een beslissing kan worden genomen. Overigens heeft het in veel gevallen niet verschijnen van een verdachte op het moment van ontbieding er op sommige locaties voor gezorgd dat de zaken niet op voorhand worden voorbereid, maar pas op het moment dat de verdachte is verschenen. Als de zaak wel is voorbereid, blijkt in de praktijk degene die de beslissing neemt zich niet altijd op die voorlopige beslissing te baseren. Zo zegt een beoordelaar: *'Ik vertrouw er niet op als er opgeschreven is dat er voldoende bewijs is, dat wil ik dan toch zelf bekijken.'* Ook dit heeft er in de praktijk toe bijgedragen dat in veel gevallen de zaken niet meer voor de ontbieding worden voorbereid, maar pas op het moment van de ontbieding en het verschijnen van de verdachte.

Daarnaast vindt er op alle ZSM-locaties mondeling overleg plaats over de zaken van aangehouden verdachten die op dat moment aan de ZSM-tafel spelen. Op twee locaties heeft dit overleg het karakter van een briefing. Alle zaken die openstaan en de belangrijkste informatie over die zaken worden kort genoemd. De stand van zaken komt aan de orde, eventueel op basis van een overdrachtsbericht van de avonddienst ervoor, en indien nodig worden dossiers overgedragen aan de functionaris die met de zaak aan de slag moet. Ten slotte bepaalt op een andere ZSM-locatie de officier van justitie tijdens het overleg de prognose voor de afhandeling van de zaak. Daarbij brengen de officier van justitie en ketenpartners hun informatie in en bespreken deze. Een vergelijkbaar overleg vindt op die locatie ook plaats met betrekking tot de zaken van ontboden verdachten.

De informatieoverdracht bij zaken van aangehouden verdachten verloopt in de praktijk chaotischer dan het voorgaande doet vermoeden. De officier van justitie krijgt niet pas aan het eind de zaak kant en klaar voorgeschoteld om een beslissing te nemen. Al eerder delen de ketenpartners informatie mede aan de officier van justitie. Soms ontstaan uit de informatie nieuwe vragen of onduidelijkheden waarvoor de officier van justitie geraadpleegd wordt.

De informatie over de zaak komt daarom vaak ongeordend en gefragmenteerd bij de officier van justitie terecht. Daar komt bij dat de zaken door elkaar worden behandeld. Het ene moment is er een vraag over de ene zaak, het andere moment komt er nieuwe informatie binnen over een andere zaak en het volgende moment moet er in een derde zaak een beslissing worden genomen. De

georganiseerde overlegmomenten aan de ZSM-tafel (zoals de briefing en het overleg over de stand van zaken) bieden de mogelijkheid voor de officier van justitie al geïnformeerd te zijn over de zaken, zodat hij of zij bij vragen of nieuwe informatie hiervan al op de hoogte is.

Op het moment dat de definitieve afdoeningsbeslissing wordt genomen in een zaak, levert de politieliaison de zaak compleet aan bij de officier van justitie. De politieliaison legt de zaak mondeling voor waarna de officier eventueel de medewerkers van slachtofferhulp en de reclassering nog raadpleegt. Op de locatie waar schriftelijk wordt gewerkt, vindt de officier de belangrijkste informatie op basis waarvan hij de beslissing moet nemen terug in het werk-journaal.

Aan de ZSM-tafel wordt gewerkt met het systeem BOSZ (Betere Opsporing door Sturen op Zaken). Dit is een landelijk 'zaaksvolgsysteem' voor politiedossiers van misdrijven. Bij gesprekken en observaties in dit onderzoek is regelmatig gevraagd naar de ervaringen met dit systeem. Over het algemeen blijken de ervaringen positief. Aan de ZSM-tafel blijkt als knelpunt met name te worden ervaren dat soms 'vinkjes' op verkeerde plaatsen in het systeem worden gezet, waardoor zaken 'verdwijnen'. De KPC'er is verantwoordelijk voor het achterhalen van die zaken.

Verlies van (context)informatie

Zowel bij mondelinge als schriftelijke informatieoverdracht kan sprake zijn van verlies en vertekening van ('context')informatie (over onder andere de persoon van de verdachte of de situatie van het slachtoffer) en vertekening van informatie ten opzichte van de onderliggende stukken. De beoordelaar die de onderliggende stukken niet bekijkt, is daarbij afhankelijk van de selectie van informatie die hij of zij aangereikt krijgt. Daarbij komt dat er vaak verschillende 'schakels' tussen zitten voordat de informatie de beoordelaar bereikt. Bij iedere schakel bestaat het risico dat er informatie verloren gaat of informatie wordt vertekend. Gevolg kan zijn dat de officier van justitie informatie mist, terwijl die aan het begin van het proces wel door de politie werd verstrekt.

In een van de geobserveerde zaken aan de ZSM-tafel neemt de officier van justitie telefonisch contact op met de coördinator van het behandelend VVC-team. Het gaat in deze zaak om een geval van huiselijk geweld, waarbij de aangeefster de aangifte wil intrekken. Dit gesprek verloopt als volgt:

Officier: 'De mishandeling lijkt mee te vallen of zie ik dat verkeerd?'

Coördinator: 'Ja dat klopt. Ik vond het op basis van de foto's reuze meevallen.'

Officier: 'Waarom wil de aangeefster de aangifte intrekken?'

Coördinator: 'Ze is de keutel aan het intrekken.'

Officier: 'En een huisverbod?'

Coördinator: 'Ja, ze wil graag een time-out. Het kind zit er ook tussenin. Hij kan niet bij zijn moeder wonen. Hij woont nu bij zijn vader en nu hebben ze ruzie waar hij tussenin zit. Ze hebben de ene ruzie na de andere. Ze zitten al 19 jaar aan de antidepressiva.'

Officier: 'Het bewijs is geen probleem, maar wat nu?'

Coördinator: 'Ze hebben allebei contact met GGNET. Misschien is een zitting toch handig. Moet ik even bellen met wat Veilig Thuis wil?'

Officier: 'Ja graag.'

Na afloop van dit gesprek zegt de officier: 'Je hoort nu toch meer aan de telefoon dan er op papier staat. Bijvoorbeeld dat ze al 19 jaar aan de antidepressiva zitten. Er zijn signalen dat het goed mis is.' Deze zogenaamde contextinformatie komt dus pas naar voren, nadat de officier van justitie contact opneemt met de coördinator van het VVC-team. Deze informatie was vermoedelijk bij de politie al wel eerder bekend, maar is (om onbekende reden) niet bij de officier van justitie terechtgekomen.

Afstand tot verdachte, slachtoffer en politiemedewerkers in het basisteam

De manier waarop de informatieoverdracht is georganiseerd en in de praktijk verloopt, heeft niet alleen het risico dat (context)informatie verloren kan gaan of vertekend kan raken. Doordat de informatieoverdracht over verschillende schakels verloopt, ontstaat er een afstand tussen de ZSM-tafel en verdachte, slachtoffer en basis- of VVC-team. De politiemedewerkers in het basisteam hebben direct contact met verdachte en slachtoffer en geven de informatie door via de politieliaison. De medewerker van slachtofferhulp heeft slechts telefonisch contact met het slachtoffer. Deze afstand proberen de medewerkers aan de ZSM-tafel te overbruggen. Dit doet de officier van justitie bijvoorbeeld door zelf contact op te nemen met de verbalisant of gebruik te maken van de telehoorverbinding, waardoor hij de verdachte zelf kan zien en spreken. Ook de medewerkers van de reclassering maken soms gebruik van de telehoorverbinding om even te kunnen spreken met de verdachte. Op een van de locaties waar de ZSM-tafel is gehuisvest in het politiebureau waar ook het cellencomplex aanwezig is, bezoekt de (assistent-)officier van justitie in sommige gevallen de verdachte in de cel.

Beschikbaarheid van informatie

Niet in iedere zaak is informatie van alle ketenpartners beschikbaar. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de reclassering geen informatie heeft over de verdachte en ook geen belang ziet om de verdachte te benaderen. Daarnaast zijn medewerkers van slachtofferhulp of reclassering soms niet aanwezig, bijvoorbeeld bij ziekte of vakantie. De ketenpartners zijn niet altijd in staat vervangers te sturen, zodat op die dag de ZSM-tafel werkt zonder slachtofferhulp of reclassering.

Soms hoeft ook niet alle informatie in een zaak te worden afgewacht. Een beslissing om een verdachte voor te geleiden, kan ook worden genomen zonder dat de verdachte is gehoord. Soms is al een beslissing genomen, maar wordt nog wel aanvullende informatie opgevraagd of nader onderzoek verricht. In één geval nam de assistent-officier al een beslissing tot dagvaarding, terwijl het aanvullende proces-verbaal van bevindingen nog ontbrak.

Ten slotte hebben niet alle partijen aan de ZSM-tafel toegang tot alle systemen waarmee wordt gewerkt. De medewerkers van slachtofferhulp hebben bijvoorbeeld geen toegang tot de verdachtenmonitor. Op de werkvloer wordt het niet mogen raadplegen van elkaars systemen overigens soms in goed overleg omzeild, medewerkers draaien bijvoorbeeld hun beeldscherm zo dat een andere medewerker toch kan meekijken.

Kwaliteit van de informatie

Met name over de kwaliteit van de door de politie mondeling medegedeelde informatie bestaat onvrede aan de ZSM-tafels. Veelgehoorde klacht is dat de verbalisant mondeling andere informatie geeft dan uiteindelijk in het dossier terecht komt. De verbalisant deelt bijvoorbeeld mondeling mede dat de verdachte heeft bekend, terwijl bij lezing van de stukken dit genuanceerder blijkt te liggen.

In een van de geobserveerde zaken aan de ZSM-tafel lijkt hiervan ook sprake te zijn. Het gaat om een zaak van huiselijk geweld waarbij aan de ZSM-tafel het verhaal de ronde doet dat buurtbewoners geen verklaring willen afleggen als getuigen, omdat zij eerder, toen zij dit wel hadden gedaan, door de aangeefster zijn mishandeld. Uit de stukken blijkt dit echter niet. In de stukken staat wel dat de getuigen bang zijn voor represailles, maar daaruit blijkt niet dat zij eerder zijn mishandeld door aangeefster. Daarnaast geeft de politieliaison aan de officier van justitie door dat de verdachte in die zaak heeft bekend. Hij weidt daar

verder niet over uit. Bij nadere lezing van de stukken door de beoordelaar blijkt dit echter niet het geval te zijn. De verdachte ontkent al het geweld, maar geeft alleen toe dat er een woordenwisseling is geweest en een worsteling heeft plaatsgevonden.

Het feit dat mondelinge informatie afkomstig van de politie kan verschillen van informatie op papier, wordt door officieren en beoordelaars aangevoerd als reden om stukken zelf te lezen. Men wil voorkomen dat beslissingen worden genomen op basis van mondelinge informatie die niet in de stukken is opgenomen. Op één locatie worden de stukken altijd pas achteraf gelezen door de officier van justitie. Daar wordt benadrukt dat de beoordelaar bepaalt of de stukken de beslissing kunnen dragen. Hiermee wordt geprobeerd eventuele fouten of onvolledigheden in de mondelinge informatie te ondervangen.

Op drie locaties moet de politieliaison de kwaliteit van de politie-informatie beoordelen. Op één locatie mag een verdachte pas worden ontboden nadat de politieliaison daarvoor toestemming heeft gegeven. Als de kwaliteit van de stukken onvoldoende is, stuurt de liaison deze terug aan de politie. Hoe vaak dit voorkomt en waarom de kwaliteit dan onvoldoende is, is met deze studie niet vast te stellen.

Dossiervorming

Op één ZSM-locatie wordt gewerkt met een volledig digitaal dossier dat in een mappensysteem op de computer van medewerker naar medewerker wordt verplaatst. De dossiers bestaan uit een werkjournaal, uittreksel justitiële documentatie, een uitdraai uit BVIB en eventueel digitale stukken van de politie die niet in BVH staan (bijvoorbeeld een gescande aangifte). Ook zit hierbij – indien beschikbaar – een ZSM-adviesformulier van slachtofferhulp. Op deze locatie verzamelt de beoordelaar alle onderliggende stukken zoals de processen-verbaal van de politie. Pas nadat de beslissing is genomen, worden deze aan het dossier toegevoegd.

Op de andere ZSM-locaties wordt gewerkt met een papieren dossier dat van hand tot hand gaat. Dit dossier omvat naast de genoemde documenten ook de onderliggende stukken van de politie, waaronder processen-verbaal en mutaties.

5.1.4 Overwegingen bij de besluitvorming

De (assistent-)officier van justitie neemt de beslissing over de zaak aan de ZSM-tafel. De volgende informatie en overwegingen spelen daarbij een rol.

Allereerst wordt de beslissing genomen op grond van de wet, jurisprudentie, regelgeving en beleid. In één zaak is de verdachte bijvoorbeeld recent bestraft. Een strafbeschikking mag dan niet weer worden aangeboden. In een andere zaak had de verdachte een feit gepleegd tijdens de proeftijd. Dat brengt met zich mee dat de zaak voor de rechter dient te worden gebracht. Ook zijn er beleidsafspraken en richtlijnen over de hoogte van de strafbeschikking. Hiermee kan de officier rekening houden bij de op te leggen boete. Ook wordt met de ernst van het feit rekening gehouden en kan geanticipeerd worden op de straf die de rechter in vergelijkbare zaken oplegt.

Daarnaast weegt de officier bij de besluitvorming de informatie mee die is opgenomen in het dossier. De vraag of er voldoende bewijs is voor dagvaarding of strafbeschikking wordt op basis van het dossier genomen. In hoeverre de officier daarbij kennisneemt van de stukken, hangt af van de werkwijze. Op één locatie ziet de officier de onderliggende stukken (zoals processen-verbaal van de politie) niet zelf, maar is hij afhankelijk van wat daaruit op basis van mondelinge informatie is opgenomen in het werkjournaal. Op de andere locaties heeft de officier wel de mogelijkheid de stukken te lezen, maar daarvan wordt in de praktijk niet altijd gebruikgemaakt. Veelal wordt vertrouwd op wat de politieliaison (of beoordelaar) mondeling over de zaak vertelt op basis van de stukken. Ook de informatie van slachtofferhulp en de reclassering kan bij de besluitvorming worden betrokken. Deze informatie is in het dossier opgenomen of wordt mondeling aan de officier medegedeeld. Ten slotte speelt ook vaak het uittreksel justitiële documentatie een belangrijke rol bij de beslissing. De volgende casus kan ter illustratie dienen van hoe dit in de praktijk aan de ZSM-tafel verloopt.

Bij de politie komt de melding binnen dat aangever door een medebewoner met een groot broodmes is bedreigd en dat die medebewoner daarbij heeft gezegd: 'Ik snij je open.' De politie is ter plaatse gekomen en heeft de verdachte aangehouden. Tijdens de insluiting wordt verdachte verbaal agressief en beledigt een van de verbalisanten. Hiervan wordt door de verbalisant aangifte gedaan.

Op basis van deze informatie formuleert de officier van justitie een aantal vragen in het werkjournaal:

- 1 Waren er getuigen van de bedreiging?
- 2 Is het mes gevonden? Zo ja, waar lag dat?
- 3 Wat verklaart verdachte? Ook over de belediging.

De verdachte wordt door de politie gehoord en uit de terugkoppeling blijkt dat verdachte drankverslaafd is en dat hij daarvoor onder behandeling is. Hij krijgt zijn leven de laatste tijd weer een beetje op de rit. Verdachte ontkent dat hij aangever heeft bedreigd. Hij zegt wel een woordenwisseling met hem te hebben gehad. Hij heeft een mes gebruikt in de keuken, maar hij heeft het mes niet in zijn handen gehad toen hij in gesprek was met aangever. Er zijn verder geen getuigen van de bedreiging. Verdachte bekent dat hij de verbalisant heeft beledigd. Op basis hiervan neemt de officier een beslissing.

De officier van justitie beslist dat de bedreigingszaak moet worden geseponeerd, omdat er onvoldoende bewijs is. Verdachte ontkent het feit en er zijn geen getuigen van. Het is dus een een-op-eenverhaal volgens de officier. Als er al wettig bewijs zou zijn in deze zaak, dan vindt de officier het niet overtuigend. Het is onbekend gebleven waar het mes is aangetroffen, maar ook als het mes voor de deur van het slachtoffer is aangetroffen, blijft nog steeds de vraag wie het mes daar heeft neergelegd. De officier besluit dat verdachte voor de belediging van de verbalisant moet worden gedagvaard. De officier overweegt hierbij als volgt:

‘Normaal gesproken zou ik daarvoor een strafbeschikking geven, maar gelet op het strafblad van de verdachte (het uittreksel omvat 25 pagina’s, waarvan er nog een aantal zaken open staat, waaronder een belediging van een politieagent) kies ik ervoor de verdachte te dagvaarden. Ik noteer hierbij dat indien mogelijk de zaak gevoegd kan worden bij de nog openstaande zaak. De reclassering had in deze zaak geadviseerd om een rapportage te laten opmaken door de reclassering als de verdachte zou worden gedagvaard. Daarmee zouden ze dan een beeld kunnen krijgen over zijn huidige levensituatie. Ik beslis echter om geen reclasseringsaanvraag te doen, omdat het daarvoor een te gering feit betreft.’

Het ontbreken van informatie kan ook een rol spelen bij de (voorlopige) besluitvorming. Daarvan is sprake in de volgende casus van zakkenrollerij. Het slachtoffer is niet eerder in staat dan die avond het bonnetje van de gestolen telefoon op te sturen aan de medewerker van slachtofferhulp. De precieze schade is daarom nog niet bekend. De officier legt uit dat er genoeg bewijs is en dat

hij aan de verdachte een taakstraf wil opleggen met daarbij de schadevergoeding aan het slachtoffer. Als de verdachte zou worden gedagvaard, had de schade ook later bekend kunnen worden, maar omdat de verdachte geen documentatie heeft voor zakkenrollerij, wil hij daartoe niet overgaan. Nu de schade nog niet inzichtelijk is, besluit de officier tot een plandatumzaak met de prognose taakstraf met schadevergoeding. Dat de schade nog niet inzichtelijk is, maakt dat de officier de zaak op dat moment niet afdoet. Het feit dat de verdachte geen documentatie heeft voor zakkenrollerij weegt daarbij ook mee. Het is een reden niet over te gaan tot dagvaarding.

Bij de besluitvorming speelt daarnaast beeldvorming van bijvoorbeeld de verdachte een rol. In één geval overweegt de officier van justitie aan de ZSM-tafel:

‘Deze verdachte (...) heeft geen bekende adressen in Nederland of het buitenland. Dan weet je al dat hij niet op zitting gaat komen als je hem dagvaardt. Het is wel een ernstig feit, normaal gesproken krijg je daar wel 2 maanden gevangenisstraf voor. Zonder adres komt hij niet op zitting. Daarom heb ik gekozen voor een voorgeleiding.’

Bij de officier van justitie bestaat kennelijk het beeld dat een verdachte zonder bekende woon- of verblijfplaats, niet op de zitting zal verschijnen na dagvaarding. De officier van justitie probeert op deze manier de situatie te interpreteren met behulp van ‘typificaties’ (Berger & Luckmann, 1967). Vervolgens handelt de officier naar wat in die situatie het beste gedaan kan worden en besluit daarom over te gaan tot voorgeleiding in plaats van dagvaarding.

Het gedrag van een verdachte, zoals dit door de ketenpartners aan de ZSM-tafel aan de officier van justitie wordt gepresenteerd, kan ook een rol spelen bij de besluitvorming. In een van de gevallen vertelt de politieliaison aan de officier van justitie:

‘Het gaat om een bedreiging. Verdachte wordt aangesproken op een APV-overtreding. Hij is meewerkend en rustig. Hij wordt dan meegenomen naar het bureau en bij het uitstappen begeleidt een verbalisant hem naar het bureau door een hand op de schouder te leggen. Verdachte dreigt dan te gaan spugen en beledigt de verbalisanten. Er wordt assistentie geroepen en dan roept de verdachte nog: “Ik schiet je kapot en ik schiet je neer.” Het gaat dus om belediging en bedreiging. Er zijn twee aangiftes van de collega’s. Verdachte heeft een dikke documentatie.’ De officier reageert: *‘Waarom flipte hij? Was hij dronken?! Hij loopt in een proeftijd.’* Uiteindelijk beslist de officier tot een voorgeleiding en overweegt daar-

bij: ‘Ik let op de documentatie en vanuit het niets wordt hij ineens bedreigend en agressief, daarom beslis ik tot voorgeleiding met het oog op snelrecht.’

Daarnaast kan de officier van justitie besluiten de verdachte zelf te horen, bijvoorbeeld door middel van de telehoorvoorziening. In een van de geobserveerde zaken vormt de officier zich op deze wijze een eigen beeld dat blijkt te verschillen van het beeld dat de reclasseringsmedewerker schetste. De officier overweegt:

‘De reclasseringsmedewerker heeft tegen mij gezegd dat de verdachte een eigen identiteit moet ontwikkelen, maar ik vond haar niet overkomen op dat moment als dat ze geen eigen persoonlijkheid had of dat ze niet voor zichzelf kon opkomen. Die indruk had ik niet.’

Op welke wijze een voorlopige afdoeningsbeslissing of prognose een rol speelt bij de uiteindelijke beslissing is moeilijk te bepalen. Vermoed kan worden dat ketenpartners daarmee in de betreffende zaak rekening houden en dat daardoor de uiteindelijke beslissing wordt beïnvloed. Bij de zaken van ontboden verdachten is het ook de bedoeling dat de voorlopige afdoeningsbeslissing wordt gevolgd. De eerste beoordelaar schrijft immers een aantal scenario's uit voor het verdachtenverhoor. Als de verdachte bijvoorbeeld bekend, dan wordt de beslissing dagvaard. Als hij ontkent, wordt echter besloten dat er nog nader onderzoek of een sepot moet komen. Degene die na ontbieding de beslissing neemt, zou zich daarbij moeten baseren op de voorlopige afdoeningsbeslissing, zodat daarmee tijd wordt bespaard. In de praktijk gebeurt dit echter niet altijd en wordt niet altijd vertrouwd op het oordeel van een ander.

Bij de besluitvorming spelen emoties soms ook een rol. Doordat de beslissing zo snel mogelijk na het strafbaar feit moet worden genomen, kunnen de emoties bij de betrokkenen nog hoog zitten en de boventoon voeren. Aan de ZSM-tafel wordt geprobeerd deze emoties op afstand te houden. Dit kan door bijvoorbeeld de definitieve afdoeningsbeslissing uit te stellen. Een reclasseringsmedewerker zegt hierover:

‘Bij zaken van huiselijk geweld proberen we vaak tot een TOM-zitting te komen. Vaak is een paar weken na de aanhouding van de verdachte de situatie veranderd. Er is vaak een groot verschil tussen de situatie bij de aanhouding en een paar weken later. Je zit bij de aanhouding nog erg in de emotie van aangever en verdachte. Een paar weken later gaat het vaak beter. (...) Wij rapporteren voor de TOM-zitting hoe het gaat met de hulpverlening, zodat er dan een definitieve beslissing over de zaak kan worden genomen.’

Ook proberen officieren afstand te nemen door zich af te vragen hoe tijdens de terechtzitting een rechter zou handelen. De officier probeert magistratelijk te beslissen aan de ZSM-tafel door afstand te nemen van de (emoties van de) zaak. Een officier zegt hierover:

‘Als officier moet je daar echt afstand van nemen. Je moet je afvragen wat zou er op een zitting gebeuren? (...) Je moet dus zelf als magistraat handelen.’

Dat de officier van justitie zich bij de besluitvorming baseert op (voornamelijk) mondelinge informatie is hierbij ook van belang. Dezelfde officier vervolgt:

‘Ik toets hier ook op basis van mondelinge informatie van de politiemedewerker en die hebben het ook van horen (en lezen). Daar moet je alert op zijn. Mensen proberen je daarin ook te sturen. Het is ook maar net hoe je het als boodschapper vertelt. Daarom moet je als officier aan de ZSM-tafel erg goed doorvragen.’

Daarnaast vindt een officier van justitie dat hij zich bewust moet zijn van de positie van de verdachte die is ingesloten en de emoties die daarbij een rol kunnen spelen. Een officier van justitie zegt daarover:

‘Als ik naar de cel loop dan moet ik beseffen dat een verdachte er alles voor wil doen om weg te kunnen. Daar kun je misbruik van maken en daar moet je je bewust van zijn. Eerst was de boodschap ook dat we zo weinig mogelijk moesten dagvaarden, maar de zaak zo snel mogelijk moesten afdoen, en veel mensen zijn ook bereid dat te accepteren. Maar als ervaren officier moet je erover waken dat mensen de strafbeschikking accepteren omdat ze schuldig zijn en niet alleen omdat ze naar huis toe willen.’

Ten slotte kunnen bij de besluitvorming ook meer praktische of organisatorische overwegingen een rol spelen. In een van de zaken bijvoorbeeld wil de officier van justitie eigenlijk een taakstraf opleggen aan de verdachte in het kader van de strafbeschikking. Wettelijk gezien bestaat die mogelijkheid. Maar omdat in verband met technische mankementen van het systeem de taakstraf in de praktijk dan niet zal worden geëxecuteerd, legt de officier die straf niet op, maar besluit tot voorwaardelijk sepot. In een andere zaak weegt de officier van justitie mee dat de zittingen bij de rechtbank erg vol zitten en dat het daarom langer gaat duren voordat de zaak op zitting komt. Nu de zaak ook anders kan worden afgedaan, houdt hij daarmee rekening en beslist daarom de verdachte niet te dagvaarden, maar de zaak voorwaardelijk te seponeren.

Voordat de officier van justitie de beslissing neemt, kan blijken dat informatie ontbreekt of dat nog extra onderzoek moet worden verricht. De officier van justitie of de politieliaison aan de ZSM-tafel kan de politiemedewerkers op het basisteam dan verzoeken om aanvullend onderzoek. In een geval waarin de verdachte in een ophoudruimte op een politiebureau had geürineerd, verzocht de officier van justitie om een aanvullend proces-verbaal waaruit bleek dat de ophoudruimte een tijd niet meer gebruikt kon worden. Door aanvullende informatie te vragen aan de politie, stuurt het OM het politiewerk (zie hierover meer in hoofdstuk 6). Daarbij lijkt belangrijk welke officier of politieliaison op dat moment aan de ZSM-tafel zit. De ene officier stelt bijvoorbeeld meer of andere vragen dan een andere officier. Dit blijkt wanneer officieren van dienst wisselen. Zo kan bijvoorbeeld een officier in de ochtenddienst nog om bepaalde informatie vragen, terwijl de officier in de middagdienst die informatie niet nodig heeft om tot een beslissing te komen. Op een van de ZSM-locaties is besloten dat officieren ‘maar één keer van gedachte mogen veranderen’. Een VVC-coördinator zegt hierover:

‘De afspraak is dat één officier beslist en die stelt nog een aantal vragen. De volgende officier gaat dan niet meer allerlei vragen stellen in een andere richting. Dat is een afspraak die ze bij justitie hebben gemaakt. Dat geeft ons wel wat meer duidelijkheid dat de zaak één richting ingaat en in één richting blijft.’

Daarnaast kan de officier de betrokken politiemedewerker van het basisteam of een medewerker aan de ZSM-tafel vragen om uitleg, omdat iets niet helemaal duidelijk is. Daarbij is het mogelijk dat andere informatie naar voren komt dan de officier tot dan toe had (zie ook §5.1.3).

Welke officier aan de ZSM-tafel zit, lijkt ook een rol te spelen bij de vraag welke beslissing wordt genomen. Zo kan het voorkomen dat de ene officier van justitie de politiemedewerker opdraagt de zaak aan te melden bij het parket, terwijl de andere officier later in dezelfde zaak aangeeft dat de zaak binnen ZSM moet worden afgedaan (terwijl er in de zaak zelf niets is veranderd). Dit komt overigens ook naar voren als een verschil optreedt tussen de prognose die de ene officier van justitie geeft en de beslissing die een andere officier van justitie in dezelfde zaak uiteindelijk neemt.

5.1.5 ‘Betekenisvolle interventie’

ZSM heeft mede tot doel in strafzaken een ‘betekenisvolle interventie’ te bereiken. Onder een betekenisvolle interventie wordt in de beleidsstukken verstaan ‘een context- en persoonsgerichte (selectieve) en waar mogelijk snelle interventie, die zorgvuldig wordt uitgevoerd’ (Landelijk programma ZSM, 2013: 11). Een betekenisvolle interventie wordt wel omschreven als herkenbaar, zichtbaar en merkbaar voor verdachte, slachtoffer, samenleving en de medewerkers die bij ZSM betrokken zijn (Landelijk programma ZSM, 2013). De term betekenisvolle interventie blijft ondanks deze definitie een nogal vage term. Het is onduidelijk hoe een betekenisvolle interventie zich onderscheidt van maatwerk. Iedere beslissingsmodaliteit zou daarvoor ook in aanmerking kunnen komen.

Betekenisvol lijkt in de praktijk meer dimensies te omvatten, waaronder niet-traditioneel, maatwerk, preventief en snel. Medewerkers aan de ZSM-tafels hebben het bij een betekenisvolle interventie vaak over een ‘andere interventie’ dan een ‘standaardinterventie’. Daarbij refereren zij aan voorbeelden van zaken waarbij niet de gebruikelijke strafrechtelijke afdoening werd toegepast, maar creatieve oplossingen en trajecten die geschikter leken om de achterliggende doelen in deze situatie te realiseren. Door een medewerker van de reclassering wordt het volgende voorbeeld gegeven:

Een man heeft op een terras wat gedronken en is vervolgens weggegaan zonder te betalen. De man had geen geld, helemaal niks meer en hij had andere openstaande zaken. Dit was te veel om de zaak voorwaardelijk te seponeren, waardoor werd besloten de man te dagvaarden. Vervolgens werd hij heengezonden. De reclassering heeft op dat moment hulpverlening op gang gebracht, omdat de man in zijn auto moest slapen en helemaal niets meer had. Met onder andere het organiseren van huisvesting is de reclassering aan de slag gegaan. Daarnaast stelt de reclassering een advies op voor de terechtzitting.

Een officier van justitie geeft het volgende voorbeeld:

‘In een zaak had een man iemand aangevallen met een zwaard. Normaal gesproken, zonder ZSM, zou deze zaak klassiek in het strafrecht worden afgedaan, maar door informatie van slachtofferhulp en de reclassering kwam ik tot een andere beslissing die ik normaal niet zou nemen in een dergelijk geval. Ik heb namelijk besloten tot mediation.’

Een politiemedewerker aan de ZSM-tafel laat aan de hand van een voorbeeld zien hoe met ZSM 'maatwerk' kan worden geleverd.

In deze zaak gaat het om twee gezinnen in een wijk die veel overlast veroorzaken. De wijkagent heeft de situatie onder de aandacht gebracht van de officier van justitie. Vervolgens is naar aanleiding van een strafzaak die binnen ZSM speelde, het probleem aangepakt. Dit vormde voor de wo-ningbouw aanleiding deze gezinnen uit huis te plaatsen. De rust in de wijk is daardoor teruggekeerd.

Deze politiemedewerker geeft aan dat een betekenisvolle afdoening ook een meer preventieve oplossing kan betekenen, namelijk dat de zaak 'aan de voorkant al betekenisvol wordt afgedaan door de politie' zonder dat ZSM daarbij betrokken wordt. Ondanks het vaak beklemtoonde belang van betekenisvolle interventies, blijkt bij de massa van de zaken vaak niet anders gereageerd te kunnen worden dan met een 'standaardinterventie'. Zo geeft een officier van justitie aan dat:

'de zaken die bij ZSM komen niet altijd uitnodigen tot creativiteit. Bij veelplegers bijvoorbeeld heeft een voorwaardelijk sepot geen zin meer. Dus kun je daar als officier ook weinig creativiteit in kwijt. Als het wettig en overtuigend bewezen is dan ga je in de meeste zaken dagvaarden.'

Deze officier van justitie benadrukt dat met name bij first offenders ruimte bestaat voor creatievere oplossingen, bijvoorbeeld in het kader van een voorwaardelijk sepot.

Opvallend is dat de meeste creatieve oplossingen toch in het strafrechtelijk kader worden gevonden. Oplossingen die bijvoorbeeld in een bestuursrechtelijke aanpak passen, zijn in dit onderzoek (met uitzondering van het huisverbod in huiselijkgeweldzaken) niet of nauwelijks gesuggereerd.

De modaliteiten waarmee zaken kunnen worden afgedaan, zijn met de komst van ZSM niet veranderd. Voorheen konden dergelijke creatieve oplossingen ook buiten het strafrecht om worden bereikt. In die zin heeft ZSM op zich niet geleid tot meer of andere betekenisvolle reacties. Uitzondering is snelheid, dat in dit verband ook als relevant wordt beschouwd. Zo zegt een officier van justitie: 'De interventies die je nu doet, deed je voorheen ook, maar je kunt ze met ZSM eerder doen.' Een andere officier benadrukt dat snelheid op zich al 'betekenisvol' is:

'Ik denk dat de betekenisvolle interventie vooral zit in het in een vroegtijdig stadium ingrijpen op het onderzoek, zodat niet overbodig onderzoek wordt gedaan.'

5.2 Samenwerking aan de ZSM-tafel

Een van de uitgangspunten van ZSM is dat de betrokken organisaties met elkaar samenwerken. ‘Zo Samen Mogelijk’ betekent dat politie, OM, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland tijdig relevante informatie aan elkaar verstrekken en deze veredelen. Daarnaast spelen zij een rol in de oordeelsvorming en de effectuering van de interventie (Landelijk programma ZSM, 2013). In deze paragraaf staat centraal hoe in de praktijk aan de ZSM-tafel invulling wordt gegeven aan deze samenwerking.

5.2.1 Fysieke aanwezigheid aan de ZSM-tafel

Verschillende medewerkers benadrukken het belang dat de verschillende partij- en fysiek bij elkaar zitten in één ruimte. Zij kunnen daardoor gemakkelijk met elkaar overleggen, wat ten goede komt aan de samenwerking. Zo zegt een medewerker van de ZSM-tafel:

‘Alle partners zitten bij elkaar aan drie tafels. Er zitten ook geen schotten tussen. (...) Zij realiseren zich hoe belangrijk het is dat ze bij elkaar zitten en daardoor informeel met elkaar kunnen overleggen. Daardoor verloopt de samenwerking soepeler.’

Andere medewerkers hebben het over de ‘korte lijnen’ aan de ZSM-tafel, waardoor de samenwerking wordt bevorderd. Uit het volgende voorbeeld blijkt hoe ‘kort de lijnen’ aan de ZSM-tafel zijn en hoe aan de samenwerking invulling wordt gegeven.

De verdachte in deze zaak heeft een aantal blikken bier in een supermarkt gestolen. Uit informatie van de politie blijkt dat de verdachte alcoholist is en ongeveer drie weken geleden ook al is aangehouden voor diefstal. Uit de justitiële documentatie van de verdachte blijkt dat hij daarvoor een hele tijd niet met politie en justitie in aanraking is geweest, maar dan ineens in een paar maanden tijd meerdere keren wel. De officier van justitie vraagt zich af wat er misgaat bij deze verdachte en wat hij daaraan zou kunnen doen. De officier spreekt vanaf zijn werkplek de reclasseringsmedewerker die schuin tegenover hem zit aan. De officier vraagt de reclasseringsmedewerker wat hij denkt. De reclasseringsmedewerker wil de verdachte gaan horen via de telehoorverbinding. De officier denkt er

hetzelfde over. Hij wil ook dat de reclassering met de verdachte spreekt, waarna tot een voorwaardelijk sepot zou kunnen worden besloten. Op dat moment wordt besloten dat de reclassering de verdachte gaat spreken. Uit de terugkoppeling van dit gesprek in het werkjournaal, blijkt dat ‘een interventie geïndiceerd’ is, maar dat de haalbaarheid lastig is te bepalen op basis van één gesprek. Verdachte staat wel open voor begeleidingscontact met de reclassering. In de optiek van de reclasseringsmedewerker is dit het proberen waard. De reclassering adviseert daarom voorwaardelijk sepot met meldplicht en behandelverplichting. Op basis van onder andere die informatie beslist de officier tot voorwaardelijk sepot in verband met reclasseringsbelang.

Het bij elkaar zitten kent ook nadelen. Zo betekent het dat er ‘voortdurend rumoer is’. Niet alle medewerkers kunnen daar even goed mee omgaan. Sommigen moeten hieraan erg wennen. Daarnaast kan de fysieke nabijheid van partners aan de ZSM-tafel tot gevolg hebben dat medewerkers betrokken raken bij aspecten van een zaak waarmee zij eigenlijk niets van doen hebben. Op een van de ZSM-locaties zaten de medewerkers in een kleine ruimte, waardoor zij dicht op elkaar zaten. Alle medewerkers bemoeiden zich met elkaars zaken, zoals de medewerker van de reclassering die zijn mening gaf over wat de officier moest beslissen over het onderzoek in een zaak. Deze bemoeienis wordt niet door alle officieren gewaardeerd. Inmiddels is de ZSM-tafel in een grotere ruimte gehuisvest, waardoor iets meer afstand is ontstaan tussen de werkplekken.

Op een van de ZSM-locaties lijkt het voordeel van de korte lijnen niet altijd te worden gerealiseerd. Op deze locatie wordt gewerkt met een werkjournaal waarin de ketenpartners de relevante informatie opnemen. Dit betekent dat een groot deel van de werkzaamheden vanachter het beeldscherm wordt gedaan en dat er weinig mondelinge informatieoverdracht nodig is. Voor de politieliaisons betekent dit ook nog dat zij een groot deel van hun tijd aan de telefoon doorbrengen om de terugkoppeling van het verhoor van de verdachte in het werkjournaal te noteren. Ook de officier van justitie is hier een groot deel van de dag telefonisch in gesprek. Dit heeft te maken met de werkwijze dat de hulpofficier van justitie op het basisteam telefonisch contact opneemt met de officier van justitie een half uur na aanmelding van de zaak. Daarnaast krijgt de officier voortdurend telefoontjes waarin allerlei vragen worden gesteld. Ten slotte neemt de officier van justitie regelmatig zelf telefonisch contact op met bijvoorbeeld de politie op het basisteam om meer (mondelinge) informatie te krijgen. Deze werkwijzen belemmeren dat de partners aan deze ZSM-tafel veel

direct overleg hebben. Overigens hebben zij, mogelijk mede daarom, dagelijks op een vast tijdstip met alle partners een overleg. Hierin worden (voorgenomen) beslissingen besproken.

Op drie van de vier onderzochte ZSM-locaties zitten officier van justitie en politieliaison(s) (en eventueel de beoordelaar(s) en de KPC'er) aan één tafel. Medewerkers van slachtofferhulp, reclassering en Raad voor de Kinderbescherming zitten aan (een) andere tafel(s). Dit betekent in de praktijk dat medewerkers van slachtofferhulp, reclassering en Raad voor de Kinderbescherming naar de officier van justitie of politieliaison toe moeten lopen voor mondeling overleg. Dit leidt ertoe dat spontaan informeel overleg met deze partners minder gemakkelijk tot stand komt. Veel vaker ontstaat spontaan informeel overleg tussen politieliaison en officier van justitie omdat zij bij elkaar aan tafel zitten.

5.2.2 Invulling van samenwerking

Een belangrijk deel van de samenwerking tussen partijen aan de ZSM-tafel bestaat uit informatievoorziening aan de officier van justitie. Elke partij aan de ZSM-tafel levert informatie aan de officier van justitie vanuit zijn deskundigheid of perspectief. Indien de officier van justitie (aanvullende) informatie nodig heeft, zal hij deze informatie halen bij de verschillende partijen. Op deze wijze vormt de officier van justitie de centrale speler bij de besluitvorming. Bij hem komt alle informatie samen. Hij neemt op basis daarvan de beslissing, waarvoor hij ook verantwoordelijk is.

Medewerkers aan de ZSM-tafel benadrukken dat zij bij de samenwerking in de praktijk 'sparringpartners' van elkaar zijn, dat zij 'ZSM gezamenlijk doen', dat er door de samenwerking 'andere afdoeningen tot stand komen', dat de samenwerking informeel verloopt en dat partijen 'elkaar serieus nemen'. De observaties aan de ZSM-tafel laten echter zien dat de samenwerking vooral bestaat uit informatievoorziening en dat slechts in beperkte mate 'gespard' wordt. Ook van een echt gezamenlijk besluit is meestal geen sprake. Uit het volgende voorbeeld blijkt hoe dit in de praktijk gaat.

Tijdens het ochtendoverleg legt de politieliaison een zaak voor.

De politieliaison: 'Het gaat om een aanhouding voor een diefstal van een bromfiets. Er is een getuige die heeft gezien dat verdachte het heeft gedaan. Verdachte is bij de politie bekend als dief. Verdachte moet nog gehoord worden. Een getuige zegt dat hij verdachte ziet rijden op de bromfiets, hij herkende dat de brommer van aangever was.'

Officier: 'Klopt dat ook?'

Politieliaison: 'Het kenteken komt overeen met dat van de gestolen bromfiets.'

Officier: 'Wanneer is die gestolen dan?'

Politieliaison: 'Vlak ervoor. Tussen de avond en de volgende ochtend. De melding is van gisteren. Verdachte is ook gisteren aangehouden. Het scheelt een aantal uren.'

Officier: 'Als hij vlak na de diefstal wordt aangetroffen dan wordt hij geacht de dief te zijn, maar hoe meer uur ertussen zit, des te meer overdrachtsmogelijkheden er zijn geweest. De documentatie (de officier bekijkt ondertussen het uittreksel justitiële documentatie). Verdachte is voor heel veel zaken gedagvaard.'

Reclasseringsmedewerker: '2014 was hij voor het laatst in beeld bij ons. Er is nu geen toezicht. Heeft hij veel open staan?'

Officier: 'Ja, vanaf april 2013. Zal ik een prognose van de beslissing geven of een beslissing nemen? Is het slachtoffer al gesproken?'

Medewerker slachtofferhulp: 'Ja, er is schade.'

Officier: 'Oké voor diefstal voorgeleiden met snelrecht. Dit is een beslissing.'

In de praktijk is vooral sprake van eenrichtingsverkeer van informatie van de verschillende partijen naar de officier van justitie. Tijdens de observaties is bijvoorbeeld nauwelijks geconstateerd dat de politieliaison wordt gevraagd hoe hij of zij de zaak zou afdoen of dat een discussie wordt gevoerd over welke onderzoekshandelingen nog moeten worden verricht door de politie. Dit wordt tijdens interviews wel aangegeven als belangrijke taak van de politieliaison. Als de officier van oordeel is dat er nog onvoldoende bewijs is en dat er nog een aantal getuigen moet worden gehoord, zou de politieliaison de officier moeten wijzen op de gevolgen hiervan voor de politie of kunnen bepleiten dat er wel voldoende bewijs is. Dit is tijdens de observaties aan de ZSM-tafel nooit voorgekomen. Bij het gezamenlijke overleg over de stand van zaken zou een politieliaison die rol wel op zich kunnen nemen. Ook dit gebeurt echter zelden. Tijdens interviews wordt gesuggereerd dat dit mogelijk samenhangt met het niveau van de politieliaison.

Ook blijken politieliaisons, slachtofferhulp en reclassering nauwelijks met elkaar te overleggen over de afdoening van de zaak. Als zij wel overleggen, gaat dit vooral over afstemming wie wat wanneer doet. Ook hieruit blijkt dat de samenwerking aan de ZSM-tafel vooral een ketenmodel is. Belangrijkste verschil is dat met ZSM informatievoorziening van de verschillende partijen niet meer volgtijdelijk, maar gelijktijdig plaatsvindt.

5.2.3 Coördinatie van ZSM

De coördinatie aan de ZSM-tafel ligt in handen van de ketenprocescoördinator (KPC'er). Deze houdt zich inhoudelijk niet met de ZSM-zaken bezig, maar bewaakt het proces. De KPC'er functioneert als schakel tussen de officier van justitie en de politieliaison enerzijds en de medewerkers van slachtofferhulp en de reclassering anderzijds. Vragen die de officier van justitie heeft, zet de KPC'er uit bij de medewerkers van slachtofferhulp en reclassering. De informatie en antwoorden die de medewerkers van slachtofferhulp en de reclassering geven, verzamelt de KPC'er en verwerkt hij in de systemen. De KPC'er moet in de gaten houden dat de officier van justitie binnen de gestelde termijn over een zaak kan beslissen. Als informatie in een zaak op zich laat wachten, moet

de KPC'er daarop de betreffende medewerker aanspreken. Als er nog informatie van de politie moet binnenkomen, spreekt de KPC'er de politieliaison daarop aan, zodat deze met het basisteam contact opneemt. Verder fungeert de KPC'er als vraagbaak voor medewerkers aan de ZSM-tafel, vooral voor vragen van procedurele aard.

De KPC'er beheert de verdachtenmonitor. Deze monitor is voor de KPC'er een belangrijk middel bij de coördinatie aan de ZSM-tafel. Op de verdachtenmonitor wordt bijvoorbeeld zichtbaar dat een medewerker van slachtofferhulp of de reclassering nog wil overleggen met de officier van justitie voordat de beslissing wordt genomen. De verdachtenmonitor maakt daarnaast inzichtelijk wie nog bezig is met een zaak en wie al de benodigde informatie heeft aangeleverd. De monitor laat ook zien hoeveel tijd nog beschikbaar is in een zaak voordat een beslissing moet worden genomen door de officier van justitie.

De KPC'er verdeelt bijvoorbeeld ook de zaken waarin een beslissing is genomen over de beoordelaars voor het uitwerken daarvan. Zij hebben vaak zicht op de hoeveelheid zaken die een beoordelaar onder zich heeft en of deze de zaak kan afhandelen binnen de gestelde termijn.

KPC'ers lopen er bij de coördinatie vaak tegen aan dat zaken administratief in het BOSZ-systeem niet goed worden verwerkt. Daardoor kunnen zaken 'kwijt-raken' of kan het zicht op zaken verloren gaan. Het is dan de taak van de KPC'er uit te zoeken wat er is misgegaan en de fout te herstellen.

5.2.4 Sturing aan de ZSM-tafel

Het werk van de partners aan de ZSM-tafel wordt op verschillende manieren gestuurd. Onderscheid kan worden gemaakt in een procedurele en een inhoudelijke sturing.

Bij de procedurele sturing van het werk aan de ZSM-tafel gaat het onder meer om de gestelde termijnen waarbinnen informatie moet worden aangeleverd en een beslissing moet worden genomen, en om afspraken over de wijze waarop de informatie moet worden aangeleverd en uitgewisseld. De medewerkers van slachtofferhulp bijvoorbeeld geven informatie door aan de KPC'er die de informatie verwerkt in het gehanteerde systeem. Daarnaast zorgt slachtofferhulp voor een standaardformulier dat wordt ingevuld en dat digitaal of op papier in het dossier wordt gevoegd. Van deze afspraken en werkwijzen gaat een sturende werking uit op de verschillende partners aan de ZSM-tafel.

Naast deze procedurele sturende werking is sprake van inhoudelijke sturing aan de ZSM-tafel. Deze inhoudelijke sturing is vooral afkomstig van de officier van justitie. De officier van justitie vraagt dan om aanvullend onderzoek of extra informatie. Bij de medewerker van de reclassering gaat het dan bijvoorbeeld om de vraag of de reclassering aanknopingspunten ziet voor begeleiding van de verdachte, eventueel als voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot. In een van de geobserveerde gevallen aan de ZSM-tafel gaat het om een zaak van huiselijk geweld. De officier van justitie overweegt de mogelijkheid de zaak voorwaardelijk te seponeren en vraagt daarom de reclasseringsmedewerker een en ander uit te zoeken. Dit verloopt als volgt.

De officier vindt het een lastige zaak. Het slachtoffer wil geen aangifte doen, omdat zij vindt dat verdachte al genoeg is gestraft. Uit de informatie van de reclassering blijkt dat er al 'vroeghulp' is geweest. Zij geven als optie een transactiezitting mee, maar de 'vroeghulper' kan nu nog geen uitspraken doen over de mogelijkheid tot voorwaardelijk sepot met bijzondere voorwaarden. De officier denkt zelf aan een voorwaardelijk sepot, omdat de verdachte net achttien jaar oud is en het slachtoffer geen aangifte wil doen. Dat is op zichzelf geen reden om niet te vervolgen volgens de officier, maar toch denkt hij hier aan een voorwaardelijk sepot. De officier van justitie vraagt aan de medewerker van de reclassering of deze mogelijkheid kan worden uitgezocht. De reclasseringsmedewerker gaat ermee aan de slag en deelt aan de officier mede dat de medewerker die de verdachte heeft gesproken wel iets ziet in een voorwaardelijk

sepot met meldplicht, behandeling en mediation. De officier vraagt of er een agressieprobleem is. Volgens de medewerker van reclassering die de verdachte heeft gezien is dat niet aan de orde. Het is wel een moeilijke conclusie, omdat het geweldsprofiel onduidelijk is, en er wel sprake is van een negatieve relatie. De reclasseringsmedewerker vervolgt: *‘Ik denk dat mijn collega het te voorzichtig heeft ingestoken, dus ik denk dat hij maar binnen moet komen bij de reclassering en dan kunnen we het uitzoeken. Hij is net 18 jaar oud geworden, hij is nog te sturen. Een proeftijd van twee jaar lijkt me geschikt.’* De officier reageert hierop dat hij genoeg weet en dat ze dan gaan proberen het slachtoffer erbij te betrekken. Naar aanleiding hiervan beslist de officier van justitie tot een voorwaardelijk sepot.

Hoe groot deze sturing is van de wijze waarop de partners aan de ZSM-tafel omgaan met de ZSM-zaken, is op basis van dit onderzoek moeilijk te zeggen. In veel gevallen bepalen medewerkers aan de ZSM-tafel zelf hun werk.

5.3 De tijdsfactor

Aan de ZSM-tafel speelt de factor ‘tijd’ op verschillende manieren een belangrijke rol. Allereerst is aan de ZSM-tafel sprake van tijdsdruk die ontstaat doordat beslissingen binnen de gestelde termijnen moeten worden genomen. Aan de ZSM-tafel waar de zaken van op heterdaad aangehouden verdachten worden behandeld, gaat het hierbij om een aantal uren waarbinnen moet worden besloten. Op een centrale plek in de ZSM-ruimte is de verdachtenmonitor geprojecteerd waarop zichtbaar is hoeveel uren er voor iedere verdachte nog beschikbaar zijn. Het aantal uren telt daarbij af. Op het moment dat de tijd dreigt op te raken, verandert de kleur waarmee de tijd wordt aangegeven zodat duidelijk wordt dat er haast moet worden gemaakt.

De beslissing in een zaak kan pas worden genomen als de daarvoor benodigde informatie bij de officier van justitie voorhanden is. De officier is daarbij afhankelijk van de partners aan de ZSM-tafel. De partners moeten ervoor zorgen dat zij tijdig de informatie vanuit hun eigen organisatie binnenkrijgen en aanleveren aan de officier van justitie. In de praktijk blijkt het niet altijd te lukken de benodigde informatie binnen de tijd te verzamelen. In het volgende voorbeeld blijkt hoe dit kan gebeuren en welke gevolgen dat kan hebben.

In deze zaak van huiselijk geweld is de verdachte een Poolse man. Deze man is voor een vergelijkbaar incident al eens eerder naar voren gekomen. De man spreekt slecht Nederlands. Om die reden vindt de medewerker van de reclassering dat er een collega naar de man toe moet om hem zelf te spreken. Dat zal met een tolk moeten gebeuren. De reclasseringsmedewerker wil weten of er mogelijkheden zijn met deze man een traject te starten, maar daarvoor heeft hij meer zicht op de zaak nodig. Uiteindelijk lukt het echter niet de man te laten bezoeken binnen de zesuurstermijn, omdat er geen collega beschikbaar is. De reclasseringsmedewerker wilde proberen tot een voorwaardelijk sepot te komen met reclasseringstoezicht, maar omdat niet tijdig een gesprek met de verdachte kon worden gevoerd, was niet op tijd duidelijk of een dergelijk toezicht zinvol zou zijn. De officier heeft vervolgens binnen de zesuurstermijn besloten tot een onvoorwaardelijk sepot.

Ook medewerkers van slachtofferhulp lukt het niet altijd de benodigde informatie binnen de gestelde termijn aan te leveren. Als zij het slachtoffer bijvoorbeeld niet telefonisch te pakken krijgen, kunnen zij niet altijd complete informatie aanleveren. Ook is het voor het slachtoffer soms niet mogelijk op tijd informatie over de geleden schade aan te leveren. De officier van justitie kan ondanks het ontbreken van die informatie een afdoeningsbeslissing nemen. De officier van justitie kan echter ook beslissen dat de zaak regulier dient te worden ingezonden aan het parket of besluiten de zaak aan te houden als een zogenaamde plandatumzaak of zevendagenzaak. Die laatste beslissingen kunnen bijvoorbeeld ook worden genomen als het onderzoek van de politie nog niet is afgerond. Indien dat het geval is, wordt de zaak intern aan de ZSM-tafel overgedragen aan de niet-vast-kant. Soms betekent dit dat de zaak in een later stadium helemaal opnieuw moet worden gelezen en beoordeeld, waardoor extra tijd in de zaak moet worden gestoken. Ook moeten er soms extra handelingen worden verricht, bijvoorbeeld het herinneren van de politie aan de openstaande zaak. Daarnaast heeft dit tot gevolg dat er zogenaamde ‘plankzaken’ ontstaan. De zaken liggen bij de ZSM-tafel te wachten op aanvullende informatie of aanvullend onderzoek.

Daarnaast fluctueert de instroom van zaken aan de ZSM-tafel. Dit betekent dat het op sommige momenten rustig is aan de ZSM-tafel en op andere momenten (of dagen) druk. Gedurende de dag ontstaan aan de ZSM-tafel piekmomenten. Deze piekmomenten ontstaan enerzijds doordat in veel gevallen de aanhouding van een verdachte in de nacht plaatsvindt. De zesuurstermijn vangt

in die gevallen om 09.00 uur 's ochtends aan. Dit betekent dat in veel gevallen voor 15.00 uur een beslissing moet zijn genomen. Doorgaans worden de verdachtenverhoren in de loop van de ochtend teruggekoppeld aan de ZSM-tafel. Is het bijvoorbeeld rond 10.00 uur nog rustig; tegen 15.00 uur zijn vaak veel verdachtenverhoren teruggekoppeld en moeten beslissingen worden genomen. Er ontstaat vaak een piekmoment rond 11.00 uur 's ochtends en met name op de donderdagen. Dit laatste heeft ermee te maken dat eventuele voorgeleidingen van verdachten aan de rechter-commissaris op een bepaald tijdstip bekend moeten worden gemaakt bij het kabinet van de rechter-commissaris. Aangezien geen verdachten aan de rechter-commissaris kunnen worden voorgeleid in het weekend, moet in veel gevallen de voorgeleiding nog op vrijdag plaatsvinden. In de praktijk betekent dit dat vaak op donderdag rond 11.00 uur al duidelijk moet zijn welke verdachten nog moeten worden voorgeleid. Dit levert de nodige tijdsdruk op aan de ZSM-tafel. In een van de geobserveerde gevallen, waarbij het ging om een zaak van huiselijk geweld, was het de verwachting dat de verdachte zou moeten worden voorgeleid. Terwijl de verbalisant van het VVC-team nog bezig is met het verhoor van de verdachte, belt de politieliaison meermalen naar het VVC-team hoe het met het verhoor staat. De politieliaison moet namelijk tijdig de informatie uit het verdachtenverhoor aanleveren voor de officier van justitie zodat deze binnen de termijn kan beslissen tot een voorgeleiding of niet.

Ook kan het voorkomen dat de beslissing aan de ZSM-tafel al genomen is, maar dat de beoordelaar door de drukte nog niet is toegekomen aan het uitwerken van bijvoorbeeld de dagvaarding. Dit kan tot gevolg hebben dat de verdachte op het politiebureau (eventueel vrijwillig) moet wachten totdat de dagvaarding aan hem kan worden uitgereikt. In sommige gevallen kan dit leiden tot invezekeringstelling van de verdachte (zie ook hoofdstuk 8).

Bij zaken van ontboden verdachten speelt tijd eveneens een rol. Daarbij wordt vaak niet geteld in uren, maar gaat het om dagen waarbinnen informatie moet worden aangeleverd. Zo heeft slachtofferhulp zeven tot tien dagen na aanmelding van de zaak de tijd om de informatie over de schade aan te leveren. Op een van de ZSM-locaties is er vijf dagen voor de ontbieding een overleg over de zaak waarbij een prognose van de afdoening wordt gegeven. Op de ZSM-locaties waar volgens het landelijk model wordt gewerkt, ontstaat tijdsdruk op het moment dat de verdachte is verschenen en binnen een half uur na terugkoppeling van het verdachtenverhoor de beslissing moet worden genomen. In die gevallen kan de verdachte de beslissing echter in vrijheid afwachten. Vaak wordt aan de ZSM-tafel ervan uitgegaan dat de adresgegevens van een ontboden verdachte die is verschenen bekend zijn, zodat de beslissing ook op een later

moment kan worden uitgereikt. De noodzaak dat de verdachte de beslissing moet afwachten wordt daarom niet altijd gevoeld.

Op de ZSM-locaties waar bij de ontboden verdachten niet met het landelijk model wordt gewerkt, ontstaan ook plankzaken. Daar rondt de politie het opsporingsonderzoek helemaal af waarna de zaak compleet bij ZSM wordt aangemeld. Op een van de ZSM-locaties is daar een aparte tafel voor deze zaken, maar de instroom van zaken is groot. Daardoor ontstaat een voorraad aan zaken. Deze zaken worden niet per se behandeld op volgorde van binnenkomst. Het kan daarom voorkomen dat het relatief lang duurt, soms wel enkele maanden, voordat een beslissing wordt genomen. Op een andere ZSM-locatie is er geen aparte tafel voor, maar moeten de beoordelaars die zaken afhandelen wanneer zij daarvoor tijd hebben tussen de werkzaamheden voor de zaken van aangehouden verdachten. Dit leidt er ook toe dat een grote werkvoorraad ontstaat.

5.4 Slot: risico's bij besluitvorming

De wijze waarop ZSM is georganiseerd en wordt uitgevoerd, brengt enkele risico's met zich mee bij de besluitvorming. Allereerst zitten er risico's aan de wijze waarop in de praktijk bij ZSM wordt vertrouwd op mondelinge informatie. De officier van justitie die de beslissing neemt, vertrouwt grotendeels op de informatie die mondeling aan hem wordt aangereikt en leest vaak niet zelf de onderliggende stukken. Hierbij kan informatieverlies of -vertekening optreden. In de meeste gevallen wordt die informatie aangereikt door de politieliaison die de onderliggende stukken wel zou moeten hebben gelezen. In de praktijk blijkt ook de politieliaison niet altijd de stukken te lezen, maar te vertrouwen op de mondelinge informatie afkomstig van de politie op het basisteam. Op een van de ZSM-locaties worden de onderliggende stukken echter pas voor het eerst gelezen door de beoordelaar, nadat de beslissing al is genomen. Op alle ZSM-locaties heeft de beoordelaar de taak de beslissing van de officier van justitie te controleren, bijvoorbeeld door overwegend mondelinge informatie te toetsen aan de schriftelijke stukken. Als de beoordelaar van oordeel is dat de stukken de beslissing niet kunnen dragen, wordt van de beoordelaar verwacht dat hij naar de officier teruggaat om de zaak opnieuw voor te leggen. Het is voor de beoordelaar soms lastig de officier te overtuigen dat een andere beslissing moet worden genomen. Niet alle officieren staan ervoor open dat de beoordelaar kritiek heeft op de beslissing. Daarnaast hebben mensen de neiging aan een eenmaal genomen beslissing vast te houden (onder anderen Rassin, 2007; Nickerson,

1998). In hoeverre deze psychologische mechanismen daadwerkelijk een rol spelen, is moeilijk te zeggen op basis van deze studie. De volgende casus illustreert hoe lastig dit kan zijn, ongeacht de vraag wie in deze zaak ‘gelijk’ heeft en in hoeverre die mechanismen daadwerkelijk een rol spelen.

In een zaak van huiselijk geweld besluit de officier van justitie de verdachte voor een TOM-zitting op te roepen. De beoordelaar gaat deze beslissing uitwerken en komt tweemaal terug bij de officier van justitie omdat hij het niet eens is met die beslissing en hij stelt daarom voor de verdachte te dagvaarden. De eerste keer geeft de beoordelaar aan dat hij van mening is dat verdachte er op deze manier ‘makkelijk van afkomt’, omdat hij nog in de proeftijd zit naar aanleiding van een eerder geval van huiselijk geweld van slechts een paar weken daarvoor waaraan ook de voorwaarde van reclasseringscontact is verbonden. De officier van justitie is het daar niet mee eens en legt uit dat het naar zijn idee geen zin heeft, omdat het reclasseringscontact nog niet is opgestart. De officier besluit daarom tot een TOM-zitting omdat op dat moment wel beoordeeld kan worden hoe het reclasseringscontact verloopt. De beoordelaar bindt na een discussie uiteindelijk in en legt zich neer bij het besluit van de officier. Een half uur later probeert hij het echter nog eens. Hij geeft weer aan dat hij het er niet mee eens is en dat er voldoende bewijs is in de zaak om de verdachte te dagvaarden. De officier reageert daarop snel met de boodschap dat hij toch niet van mening gaat veranderen. Uiteindelijk accepteert de beoordelaar dit en werkt hij de beslissing van de officier uit.

Daar komt bij dat het ook voor de beoordelaars aan de ZSM-tafel druk kan zijn, waardoor de ‘controle’ op de beslissing van de officier in het gedrang kan komen. De beoordelaar moet naast het controleren van de beslissing ook een aantal administratieve handelingen verrichten die, onder andere door trage systemen, tijdrovend kunnen zijn. In sommige gevallen is er slechts één beoordelaar aanwezig, bijvoorbeeld in de avonddienst. Daarnaast hebben beoordelaars te maken met de hiervoor beschreven piekmomenten waarop het heel druk is. Het is de vraag in hoeverre de beoordelaar onder die omstandigheden in staat is de stukken in de zaak voldoende grondig te lezen, de beslissing van de officier daaraan te toetsen en vervolgens indien nodig de officier te overtuigen tot een andere beslissing. Met name bij strafbeschikkingen kan deze werkwijze riskant zijn. Bij de beslissing tot bijvoorbeeld een dagvaarding vindt in een later stadium nog een controle plaats door de rechter, maar in geval van een straf-

beschikking is dat vaak niet zo (tenzij de verdachte alsnog besluit, al dan niet op advies van de advocaat, de zaak te laten voorkomen).

Daarnaast wijst een officier van justitie op een risico van de samenwerking aan de ZSM-tafel:

‘Ik vind dat er korte lijnen zijn en dat het gemoedelijk samenwerken is. Er zijn geen drempels en ik denk dat iedereen zich vrij voelt als hij wat kwijt wil. Het risico is wel dat één grote clique ontstaat. Daar moet je wel voor waken. Als verdachte loop je tegen een enorm apparaat aan. Het zou beter zijn als de advocaat al voor de afdoening de stukken kan inzien en zijn licht erover kan laten schijnen. Als we de zaak meteen afdoen komt er geen advocaat meer aan te pas tenzij iemand voorafgaand een advocaat heeft gesproken. Dat is wel een risico. Er is hier niemand die je tegensprekt.’

De samenwerking blijkt in de praktijk voornamelijk te bestaan uit informatievoorziening aan de officier van justitie, die de centrale speler is bij de besluitvorming. Slechts in beperkte mate is daarbij sprake van ‘sparren’ aan de ZSM-tafel. Ook is van een gezamenlijk besluit meestal geen sprake. Het voorgaande kan belemmeren dat medewerkers aan de ZSM-tafel elkaar ‘tegenspreken’, waardoor fouten onopgemerkt blijven.

In de zaken waarbij twee of meer officieren betrokken zijn, ontstaat op een ‘natuurlijke wijze’ een mogelijkheid waarop in het ZSM-proces ‘tegenspraak’ kan worden geleverd. Een andere officier kijkt bijvoorbeeld met een ‘andere’ of ‘frisse’ blik naar een al langer lopende zaak. Op een van de ZSM-locaties is echter de werkafpraak gemaakt dat officieren ‘maar één keer van gedachte mogen veranderen’. Daar hoort bij dat officieren zogenaamde ‘zevendagenzaken’ onder zich houden en niet aan een andere officier overdragen. Hiermee wordt die mogelijkheid van tegenspraak juist beperkt. Ook de mogelijkheid van voortschrijdend inzicht of eenvoudigweg het veranderen van gedachte wordt hiermee bemoeilijkt. Dit kan worden gezien als een risico. Te meer omdat op deze ZSM-locatie de officier van justitie niet de onderliggende stukken van de politie leest, maar zich baseert op een samenvatting daarvan die door de politieliaison op basis van mondelinge informatie van de politie is gemaakt.

Hoe vaak de hier geschetste risico’s in de ZSM-werkwijze optreden, is op basis van deze studie niet duidelijk. Het feit dat de organisatie en uitvoering van ZSM in potentie deze risico’s in zich dragen, zou echter al een belangrijk signaal moeten vormen.

Organisatie en sturing van politiewerk in het kader van ZSM

Met de invoering van ZSM zijn belangrijke veranderingen opgetreden, niet alleen in de gehanteerde werkwijzen bij de afhandeling van zaken van veelvoorkomende criminaliteit, maar ook in de wijze waarop deze zijn georganiseerd en in de manier waarop dat werk wordt gestuurd. Deze veranderingen zijn zowel bij het Openbaar Ministerie als binnen de politieorganisatie zichtbaar. In dit hoofdstuk komen deze drie aspecten met betrekking tot de politie aan bod: de organisatie, werkwijzen en sturing van het op ZSM gerichte werk binnen de politieorganisatie.

In dit hoofdstuk ligt de nadruk vooral op de meer formele en procedurele aspecten van de wijze waarop binnen de politie zaken van veelvoorkomende criminaliteit worden afgehandeld. Omdat de invoering van ZSM in belangrijke mate een aanpassing inhoudt van de te hanteren procedures ten aanzien van deze zaken, ligt het voor de hand aan deze meer formele aspecten de nodige aandacht te besteden. Onderwerpen die betrekking hebben op de praktische uitvoering van het werk bij de politie in het kader van ZSM, waaronder de samenwerking tussen de politie en de ZSM-tafel en de invloed van politiemedewerkers op de te nemen beslissingen, komen daarmee in latere hoofdstukken pas aan bod.

De opzet van dit hoofdstuk is verder als volgt. Eerst worden de belangrijkste vormen beschreven waarop binnen de politie het op ZSM gerichte werk is georganiseerd (§6.1). Vervolgens wordt op hoofdlijnen ingegaan op de verschillende gehanteerde werkwijzen bij de afhandeling binnen de politie van zaken van veelvoorkomende criminaliteit (§6.2). Tot slot komt de sturing, onder andere vanuit de ZSM-tafel, aan bod van de politiewerkzaamheden ten aanzien van zaken van veelvoorkomende criminaliteit (§6.3).

6.1 Organisatie

Verschillen in formele organisatie en gehanteerde procedures doen zich niet alleen voor aan de ZSM-tafel. Deze komen vooral voor binnen de politieorganisatie. Het blijkt in meerdere opzichten lastig een overzichtelijke beschrijving te geven van deze verschillen. Deze verschillen laten zich het beste typeren aan de hand van twee dimensies. Ten eerste gaat het daarbij om de vraag in hoeverre er binnen de politie (al dan niet binnen de basisteams) sprake is van één of meerdere specifieke organisatorische eenheden (vaak afdelingen, teams of units genaamd) die zich bezighouden met de afhandeling van VVC-zaken. Aan de ene kant zijn er basisteams (overigens vermoedelijk slechts beperkt in aantal) waarbinnen dit werk geheel wordt uitgevoerd door basisteammedewerkers werkzaam in de incidentafhandeling, de noodhulp⁸ of het wijkwerk. Aan de andere kant zijn er gespecialiseerde teams al dan niet gepositioneerd in de basisteams.

De tweede dimensie heeft betrekking op de taakverdeling die er bestaat bij de afhandeling van VVC-zaken tussen de verschillende betrokken teams of units binnen de politie op lokaal of districtelijk niveau: welke afdeling of welk team behandelt welke categorie van VVC-verdachten en welke afspraken bestaan hierover de verdeling van taken?

Uitgaande van deze twee dimensies blijft ook een goede beschrijving van de diversiteit in de organisatorische vormgeving van de afhandeling van VVC-zaken bij de politie lastig. Dat hangt vooral samen met twee omstandigheden. Ten eerste wordt binnen de afzonderlijke eenheden van de Nationale Politie gebruikgemaakt van meerdere organisatorische constructies naast elkaar. Bovendien is het onderscheiden van afzonderlijke organisatorische modellen lastig, omdat zich hierbij in de praktijk uiteenlopende combinaties van organisatorische modellen kunnen voordoen.

Om grip te krijgen op de diversiteit die zich op dit punt voordoet binnen de Nationale Politie wordt onderscheid gemaakt tussen vier organisatorische constructies of modellen. Deze hebben een enigszins ideaaltypisch karakter. De vier modellen worden hier kort beschreven, in de volgorde van het meest eenvoudige model naar de meer complexe organisatorische vormen (zie tabel 6.1).

In de eerste plaats zijn er (enkele) basisteams waarbij geen specifiek subteam (beter bekend onder namen als VVC-team of VVC-unit) bestaat dat zich bezighoudt met de afhandeling van VVC-zaken. Dit betekent dat in de betref-

8 Overigens worden deze termen sinds de invoering van de nieuwe basisteams vaak niet meer gebruikt (zie Terpstra e.a., 2016).

fende teams de politiemensen ‘uit blauw’ (zoals het vaak wordt genoemd) hiervoor geheel verantwoordelijk zijn (model I, tabel 6.1). Niet alleen zijn zij belast met de eventuele aanhouding of ontbieding van de verdachte, zij doen ook het verhoor, maken de relevante processen-verbaal op, onderhouden de contacten met de ZSM-tafel, doen eventueel aanvullend onderzoek en leveren de gewenste dossierstukken aan. Er is hierbij binnen de politieorganisatie geen sprake van een overdracht van ‘blauw’ naar een meer gespecialiseerd subteam als een VVC-unit.

Tabel 6.1: Vier organisatorische modellen bij de afhandeling van VVC-zaken binnen de politie

‘Blauw’ (I)	VVC-team (II)	VVC-team en ‘blauw’ (III)	VVC-team en andere specialistische eenheden (IV)
Alle VVC-zaken liggen (geheel) bij medewerkers in ‘blauw’ (basisteam)	Alle VVC-zaken in handen van VVC-team (al dan niet onderdeel van basisteam)	VVC-zaken verdeeld over ‘blauw’ (basisteam) en VVC-team (al dan niet onderdeel van basisteam)	VVC-zaken verdeeld over VVC-team en specialistische eenheid (vaak op districtsniveau), zoals VAT

Ten tweede kan een model worden onderscheiden waarbij de verschillende categorieën VVC-zaken binnen de politie alle worden afgehandeld door een apart subteam (VVC-team) (model II, tabel 6.1). Nadat een zaak is aangeleverd (bijvoorbeeld bij een aanhouding op heterdaad door basisteammedewerkers belast met de incidentafhandeling) nemen medewerkers van het VVC-team de zaak over. Zij zijn daarmee verantwoordelijk voor de bij het vorige model genoemde werkzaamheden, waaronder ook de contacten met de ZSM-tafel.

Soms is het VVC-team onderdeel van een basisteam. In andere gevallen opereert het VVC-team echter voor meerdere basisteams. In een aantal VVC-teams wordt daarnaast onderscheid gemaakt tussen verschillende kleinere eenheden, die zich elk bezighouden met specifieke categorieën zaken en/of activiteiten (bijvoorbeeld *case screening*).⁹

Ten derde zijn er situaties waarin werkzaamheden in het kader van de afhandeling van VVC-zaken verdeeld zijn over enerzijds een VVC-team en anderzijds medewerkers uit (de rest van) het basisteam (model III, tabel 6.1).¹⁰ Ook hier kan het voorkomen dat het VVC-team functioneert voor meerdere basisteams, soms voor alle basisteams uit het district. De verdeling van zaken en taken tus-

⁹ Zie voor beide onderwerpen uitgebreider later dit hoofdstuk.

¹⁰ De eerder genoemde situatie waarin medewerkers alleen de aanhouding verzorgen en deze vervolgens direct overdragen aan het VVC-team blijft hierbij buiten beschouwing.

sen VVC-team en basisteam kan verschillen van locatie tot locatie. Soms beperken verbalisanten uit het basisteam zich tot de aanhouding, vaststelling van de identiteit, uitspreken van de cautie, opstellen van proces-verbaalaanhouding, enzovoort op het cellencomplex, waarna de overdracht aan medewerkers van het VVC-team plaatsvindt (zoals ook het geval is in model II). Een stap verder en kenmerkend voor model III is dat de medewerkers van het basisteam ook (in directe of indirecte opdracht van het VVC-team) aanvullend onderzoek kunnen doen. Dit kan bestaan uit onder meer getuigenverhoor, buurtonderzoek of het opvragen van beelden van beveiligingscamera's. In een aantal gevallen is ook sprake van een verdeling van verschillende categorieën zaken tussen het VVC-team en de ('blauwe') medewerkers van het basisteam. Zo bestaat in sommige gevallen de afspraak dat de VVC-zaken 'op heterdaad' naar het basisteam gaan (men spreekt dan bijvoorbeeld van een 'zakendienst' binnen het basisteam) en de overige naar het VVC-team. In andere gevallen bestaat de afspraak dat de wat complexere VVC-zaken naar het VVC-team gaan en dat de 'eenvoudiger' zaken in het ('blauwe' deel van het) basisteam blijven. Bij deze laatste categorie zaken kan het bijvoorbeeld gaan om winkeldiefstal door een *first offender*.

In het vierde model bestaan er naast het VVC-team nog andere organisatorische eenheden (afdelingen of teams) die zich bezighouden met de afhandeling van VVC-zaken (model IV, tabel 6.1). Deze laatstgenoemde afdelingen of teams, men spreekt onder meer van een VAT (Verdachten Afhandelteam) of een AHE (Afhandeleenheid), zijn in de regel ondergebracht bij een cellencomplex dat elders is gehuisvest. Daarmee functioneert een VAT eveneens voor meerdere basisteams en is doorgaans georganiseerd op het niveau van een district.

Tussen de VVC-teams (onderdeel van een basisteam) en het VAT of de AHE bestaat een verdeling van zaken; soms naar verschillende typen zaken, soms naar de complexiteit van de zaak (soms ook in combinatie). Zo kan zijn afgesproken dat de niet-heterdaadzaken en/of de ingewikkelder zaken in het VVC-team worden afgehandeld, terwijl de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de VVC-zaken op heterdaad bij het VAT berust. In andere gevallen worden in principe alle VVC-zaken op het VAT of de AHE afgehandeld. De bijdrage vanuit het basisteam beperkt zich dan tot het uitvoeren van specifieke onderzoeksopdrachten die vanuit het VAT of de AHE komen (zoals het verzoek tot een getuigenverhoor of het opvragen van camerabeelden). Overigens, de aanwezigheid van een VAT of AHE houdt vaak in dat leden van de basisteams die de aanhouding verrichten of een verdachte moeten horen, moeten reizen

(eventueel met de verdachte) naar het cellencomplex dat elders (in het district) is gehuisvest.

Naast de hier genoemde afdelingen en teams is soms ook een afdeling bij de procedure betrokken die belast is met de zogenaamde *case screening*. Ook hier verschillen de namen die deze afdelingen hebben, waaronder Intake Opsporing en (Case) Screening. Ook kan het verschillen waar deze afdeling organisatorisch bij is ondergebracht. In de regel heeft de case screening alleen betrekking op VVC-zaken die via een aangifte zijn binnengekomen. Bij de screening wordt nagegaan of de zaak voldoende opsporingsindicatie heeft. Is dat het geval, dan wordt de zaak overgedragen en in behandeling genomen. In sommige gevallen worden bovendien de zaken met lage prioriteit die te lang (zijn blijven) liggen (gesproken wordt wel van een periode langer dan 60 dagen) ‘uitgescreend’ of ‘afgeboekt’, dat wil zeggen: alsnog afgewezen.

Zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid, moet met de wijze waarop het politiewerk rond VVC-zaken is georganiseerd binnen de politieorganisatie vaak een overdracht plaatsvinden van de zaak (soms letterlijk de verdachte) van medewerkers uit blauw naar een gespecialiseerde afdeling als het VVC-team of het VAT. Dit speelt vooral bij aanhoudingen op heterdaad. Op welke wijze en op welk moment deze overdracht plaatsvindt, kan per locatie verschillen. Soms zijn de verbalisanten slechts verantwoordelijk voor de aanhouding en het opstellen van het daarbij behorende proces-verbaal. In andere gevallen wordt van hen verwacht dat zij ook onderzoek doen (zoals het horen van getuigen of het verrichten van een buurtonderzoek) en/of zijn zij, aangekomen op het cellencomplex, ook verantwoordelijk voor onder meer de identificatie van de verdachte en het uitspreken van de cautie.

Bij deze laatste overdracht kan ook de hulpofficier van justitie een rol spelen. In de regel is de rol van de hulpofficier onder invloed van de komst van ZSM niet (sterk) gewijzigd. Hij of zij is vooral verantwoordelijk voor de toetsing van de rechtmatigheid van de aanhouding.

In sommige gevallen is de overdracht van blauw naar het VVC-team of het VAT tamelijk complex. Deze bestaat dan uit meerdere deelstappen: de verbalisanten komen op het cellencomplex met de verdachte en dragen deze daar over aan de betreffende hulpofficier van justitie. Deze zorgt er vervolgens voor dat de zaak terechtkomt bij het VVC-team of het VAT. Van de verbalisanten wordt verwacht dat zij ondertussen hun stukken aanleveren bij het laatstgenoemde team. Eventueel kan vanuit het VVC-team of het VAT (voor of na het verhoor van

de verdachte) nog het verzoek komen aan de verbalisanten (of collega's uit het basisteam) tot aanvullende informatie of extra onderzoek. Deze complexiteit is vooral belangrijk omdat bij ieder overdrachtsmoment de mogelijkheid bestaat dat informatie verloren gaat of dat daarin vertekening optreedt.¹¹

Ook ten aanzien van deze overdracht van blauw naar VVC-team of VAT doen zich enkele uitzonderingen voor op het hier in hoofdlijnen geschetste beeld. Deze overdracht komt (uiteraard) niet voor als al het werk rond VVC-zaken binnen het basisteam (zonder VVC-team) plaatsvindt. Dat is eveneens het geval als sprake is van een strikte en volledige scheiding tussen het werk in het basisteam en in het VVC-team of VAT, waarbij zowel basisteam als VVC-team/VAT elk hun eigen categorie zaken van begin tot eind afhandelt tot deze gereed zijn om aan de ZSM-tafel te worden overgedragen.¹² Bovendien kan op sommige locaties niet alleen een overdracht plaatsvinden bij zaken van aangehouden verdachten, maar ook bij ontboden verdachten. In dat laatste geval vinden bij dit type zaken alle onderzoeksactiviteiten tot aan het verdachtenverhoor plaats door medewerkers uit blauw. De zaak wordt daarna overgenomen door medewerkers van het VAT, die op basis van de door de collega's uit het basisteam aangeleverde stukken de verdachte ontbieden op het bureau.

De verschillen in organisatorische vormgeving van het VVC-werk binnen de Nationale Politie hangen samen met verschillende factoren. Deels gaat het hierbij om externe factoren, waaronder de omvang van het werkaanbod en de reisafstanden binnen het gebied van het basisteam. Bij sommige plattelandsteams hebben het relatief beperkte 'aanbod' van VVC-zaken en de grote reisafstanden ertoe geleid dat is besloten geen apart VVC-team in het leven te roepen. Daarvoor heeft men eigenlijk 'te weinig' zaken. Om die reden is deze verantwoordelijk gelegd bij de medewerkers in blauw. Daarnaast leiden ook verschillen in beleid tussen de eenheden van de Nationale Politie en verschillen in de wijze waarop het werk in het verleden was georganiseerd ertoe dat per locatie en regio de werkwijzen binnen de politie rond VVC-zaken kunnen uiteenlopen. Ook de mate waarin zich verschillen binnen een eenheid voordoen, loopt uiteen (van grote verschillen per basisteam tot een vrijwel uniforme werkwijze en organisatie binnen de eenheid). Volledigheidshalve, de verschillen in de wijze waarop het werk binnen de politie is georganiseerd, lijken niet samen te hangen met verschillen in de wijze waarop de ZSM-tafel is georganiseerd of opereert.

11 Zie hiervoor het volgende hoofdstuk.

12 Afgezien van de aanhouding door medewerkers 'uit blauw'.

6.2 Werkwijzen per categorie verdachten

Zoals in het voorgaande al duidelijk is geworden, kunnen de door de politie gehanteerde werkwijzen in de afhandeling van VVC-zaken verschillen per categorie zaken of per type verdachten. De daarbij gehanteerde indelingen in zaken of verdachten verschillen enigszins per locatie. In de meeste gevallen wordt gebruikgemaakt van een onderscheid tussen aangehouden, ontboden en minderjarige verdachten. Daarnaast maakt men soms onderscheid tussen ‘eenvoudige’ en ‘niet-eenvoudige’ VVC-zaken. De hierna gegeven beschrijving van de bij de politie gehanteerde procedures in de afhandeling van VVC-zaken en de daarbij optredende verschillen beperkt zich tot de werkwijzen ingedeeld naar de eerstgenoemde indeling: aangehouden, ontboden en minderjarig.

Ook hier doen zich tussen de onderzochte locaties verschillen voor in werkwijzen en in procedures. Deze beschrijving beperkt zich noodgedwongen tot de hoofdlijnen, zonder daarbij ook in te gaan op de vele verschillen in werkwijzen die hierbij bestaan.

Aangehouden verdachten (op heterdaad)

Met betrekking tot deze categorie zaken begint bij de politie de procedure met de aanhouding door noodhulpmedewerkers van een verdachte op heterdaad, bijvoorbeeld op straat. Op een deel van de locaties is het (tijdens de openingsuren van ZSM) de bedoeling dat de verbalisanten onderweg naar bureau of cellencomplex de zaak al telefonisch aanmelden bij de ZSM-tafel, in dit geval de administratief medewerker van politie die daar aanwezig is. Ook in het geval dat deze afspraak bestaat, gebeurt dit in de praktijk overigens niet altijd.

Vervolgens komen de verbalisanten met de verdachte op het bureau of bij het cellencomplex. In sommige gevallen moeten de verbalisanten kiezen of zij de verdachte op het bureau houden of direct naar het elders gelegen cellencomplex brengen. Deze beslissing hangt onder meer samen met de mate waarin het om een ‘eenvoudige’ zaak gaat, de beschikbare capaciteit en het tijdstip waarop de verdachte is aangehouden. Wat betreft deze laatste factor: ’s avonds kan het gelet op de nog beschikbare tijd totdat het bureau van het basisteam sluit soms niet meer mogelijk zijn de zaak daar af te handelen. Om die reden wordt besloten de verdachte direct naar het cellencomplex elders te brengen.

Vervolgens krijgt de hulpofficier bij aankomst van de verbalisanten van hen enige informatie over de zaak, spreekt de cautie uit en toetst de rechtmatigheid

van de aanhouding. In een van de onderzochte eenheden is het de bedoeling dat de hulpofficier ongeveer een half uur na aanhouding opnieuw contact opneemt met de ZSM-tafel, in dit geval met de officier van justitie. In een van de eenheden kan het voorkomen dat op het basisteam geen hulpofficier aanwezig is. Een gesprek tussen de hulpofficier (die aanwezig is op het elders gelegen cellencomplex) en de verdachte kan dan plaatsvinden via een telehoorverbinding.

Indien er een overdracht plaatsvindt van de verbalisanten naar een andere politiemedewerker (bijvoorbeeld een lid van het VVC-team of een medewerker van het VAT), kan het verschillen hoe de uit te voeren werkzaamheden zijn verdeeld tussen verbalisanten en andere medewerkers van de politie. Het gaat hier onder meer om identificatie van de verdachte, het wijzen op het recht op rechtsbijstand, het uitspreken van de cautie, eerste verhoor, begeleiden naar de cel, enzovoort. In alle gevallen zijn de verbalisanten verantwoordelijk voor het opstellen van het proces-verbaal van aanhouding. Ook voeren zij de zaak in in het BVH-systeem. Omdat dit gekoppeld is aan BOSZ, wordt daarmee de verdachte ook zichtbaar via de verdachtenmonitor aan de ZSM-tafel.

Vervolgens wordt er doorgaans in deze fase overlegd tussen de betrokken politiemedewerkers en de politieliaison, officier van justitie of parketmedewerker aan de ZSM-tafel. Vaak wordt in dit verband gesproken van ‘sparren’. In de praktijk gaat het echter vooral om informatieoverdracht. Wel worden soms vanuit de ZSM-tafel aanwijzingen of suggesties gegeven voor het verdere onderzoek door de politie. Soms wordt ook de voorlopige beslissing in de zaak, zoals deze is genomen aan de ZSM-tafel, doorgegeven aan de politiemensen die het verdere onderzoek dan nog moeten doen. In enkele gevallen is dat overigens omdat deze voorlopige beslissing in hun administratief systeem zichtbaar wordt.

Als er in het kader van de Salduz-regeling (zie Verhoeven & Stevens, 2013) een advocaat moet komen, moet hierop worden gewacht voordat met het verhoor kan worden begonnen. In de praktijk is het niet ongebruikelijk dat dit een tot twee uur duurt. Pas nadat de advocaat zijn gesprek met de verdachte heeft afgerond, kan de politie het verhoor beginnen.

Vervolgens begint het verdere onderzoek door de politie. Afhankelijk van de wijze waarop het werk plaatselijk is georganiseerd (zie §6.1) en van de aard van de zaak gebeurt dat op het basisteam, in een VVC-team of bij een VAT. Belangrijk onderdeel van het onderzoek is het verhoor van de verdachte. Per locatie verschilt het of het verhoor door een individuele politiemedewerker gebeurt of door een koppel. In een aantal gevallen kan aan de (oorspronkelijke) verbalisanten worden gevraagd nog aanvullende informatie te leveren (bijvoorbeeld getuigenverhoor, buurtonderzoek of het opvragen van camerabeelden).

Vervolgens wordt de beschikbare informatie naar de ZSM-tafel gestuurd. Soms wordt deze eerst nog door een coördinator van het VVC-team gecontroleerd. Overigens, niet in alle gevallen hoeft het in dat stadium al te gaan om een compleet dossier. De situatie waarin de politie alleen mondelinge informatie opstuurt naar de ZSM-tafel (een optie die in de eerste interviews in het kader van dit onderzoek wel werd genoemd), zijn wij bij de observaties niet tegengekomen en werd evenmin in interviews met politie en aan de ZSM-tafels genoemd. In principe zou de beslissing over de afdoening dan aan de ZSM-tafel kunnen worden genomen. Dat is in de praktijk echter lang niet altijd het geval. Het komt regelmatig voor dat na de termijn van zes uur het onderzoek nog niet is afgerond (bijvoorbeeld de uitslag van een drugstest is nog niet beschikbaar). Als de verdachte dan niet in verzekering wordt gesteld, wordt deze heengezonden. Op sommige locaties wordt vervolgens besloten tot een zevendagenzaak of plandatumzaak.

Indien de beslissing aan de ZSM-tafel over de afdoening wel binnen zes uur beschikbaar is, moeten de betrokken politiemensen deze aan de verdachte mededelen. Dat kan onder meer inhouden dat op dat moment aan de verdachte een dagvaarding wordt uitgereikt. De verdachte krijgt vervolgens zijn kleren en andere eigendommen terug en kan het bureau of cellencomplex verlaten.

Ontboden verdachten

Op enkele belangrijke punten verschilt de werkwijze bij de politie ten aanzien van ontboden verdachten van die voor de op heterdaad aangehouden verdachten. De volgende beschrijving van deze werkwijze concentreert zich op deze verschillen. Overigens heeft de werkwijze gericht op ontboden verdachten soms ook betrekking op zaken met een aanhouding buiten heterdaad. Dit is het geval als de verdachte na herhaaldelijk ontbieden niet verschijnt en toestemming wordt gegeven tot aanhouding buiten heterdaad.

Ten aanzien van de ontboden verdachten zijn twee werkwijzen te onderscheiden. De eerste werkwijze (soms aangeduid als ‘landelijk model’) functioneert in drie van de vier onderzochte eenheden van de Nationale Politie. Het andere model wordt gehanteerd in een vierde eenheid en in een van de basisteams van een andere eenheid. In die laatste eenheid staat deze werkwijze bekend als het ‘lokale model’. De twee modellen worden hier achtereenvolgens besproken.

Bij het eerste model begint het werk voor de politie met een aangifte. Als de zaak door de case screening is gekomen (dat wil zeggen dat besloten is dat deze

voldoende opsporingsindicatie heeft), wordt deze toegewezen aan een politie-medewerker (afhankelijk van de organisatie [zie §6.1]) binnen het basisteam of een VVC-afdeling. Deze medewerker voert het opsporingsonderzoek uit tot aan het politieverhoor.

Voordat de politie de verdachte kan ontbieden, moet de zaak bij de ZSM-tafel worden aangemeld. De termijn die wordt gehanteerd voor de periode tussen aanmelding en ontbieding verschilt en loopt uiteen van zeven tot tien dagen.

De wijze waarop deze aanmelding verloopt, kan verschillen. In een van de eenheden gebeurt dat door het vastleggen van een tijdstip in de verdachten-agenda, waarbij de regel geldt dat er bij ZSM maximaal drie ontboden verdachten per uur mogen worden ingepland (elk voor maximaal twintig minuten). De gedachte hierachter is dat op deze wijze piekbelasting aan de ZSM-tafel kan worden vermeden. In een andere eenheid moet vanuit de ZSM-tafel toestemming worden gegeven voordat de verdachte mag worden ontboden. Hier is ook overleg tussen de verschillende bij ZSM betrokken partijen over de zogenaamde ‘prognose’ van de zaak. Overigens geldt op een van de onderzochte locaties dat aanmelding bij de ZSM-tafel slechts mag nadat mondeling (telefonisch) contact is geweest met de verdachte over de datum en het tijdstip van de ontbieding.

Nadat het verhoor met de ontboden verdachte heeft plaatsgevonden, moet de uitkomst daarvan worden teruggekoppeld aan de ZSM-tafel. De gehanteerde werkwijze gaat ervan uit dat vervolgens de afdoeningsbeslissing aan de ZSM-tafel snel wordt genomen en binnen een half uur wordt teruggekoppeld aan de politie. In de praktijk gaat dit echter niet altijd zo. Soms blijkt de door de politie aangeleverde informatie onvoldoende en krijgt de politie het verzoek tot aanvullend onderzoek. In andere gevallen kan de termijn waarop vanuit de ZSM-tafel de beslissing aan de politie wordt doorgegeven (aanzienlijk) langer worden, terwijl voor de politie niet altijd duidelijk is waarom dit meer tijd in beslag neemt. Op deze wijze ontstaat voor de politie een wachtperiode (ook letterlijk wordt door de politiemedewerker dan gewacht) die soms aanzienlijk langer is dan een half uur.¹³ Ook de ontboden verdachte zit dan op het bureau te wachten. Indien de politie het verzoek krijgt tot aanvullend onderzoek, wordt in de regel tegen de verdachte gezegd dat nu de beslissing toch niet zal worden genomen en dat hij of zij daarom kan weggaan. In het geval dat de beslissing van de ZSM-tafel om een voor de politie onduidelijke reden lang(er) op zich laat wachten, wordt er door politiemensen ook vaak van uitgegaan dat de ontboden verdachte vrij is het bureau te verlaten.

13 Zie uitgebreider hoofdstuk 8.

De tweede gehanteerde ('lokale') werkwijze ten aanzien van ontboden verdachten verschilt op één belangrijk punt van de vorige, namelijk dat de politie eerst het volledige opsporingsonderzoek doet. Pas als het dossier compleet is (inclusief het verdachtenverhoor), wordt de zaak aangemeld bij de ZSM-tafel. Dat gebeurt door inzending van de werkmap en de onderliggende stukken. Soms wordt voor de werkwijze de term 'regulier inzenden' gebruikt, maar dat is in dit verband een tamelijk verwarrende term.¹⁴ Vervolgens worden de zaken van ontboden verdachten aan de ZSM-tafel opgepakt op het moment dat daarvoor tijd en capaciteit beschikbaar zijn. Dat houdt ook in dat de afdoeningsbeslissing niet wordt genomen op een moment dat de verdachte nog op het bureau aanwezig is. Het direct informeren van de verdachte door de politie over de beslissing (waaronder het uitreiken van de dagvaarding) is daarmee niet mogelijk. Om deze reden wordt de beslissing op de reguliere wijze aan verdachte betekend.

De twee modellen verschillen onder meer naar de gevolgen die zij hebben voor de politieorganisatie en het politiewerk. Bij het eerstgenoemde model wordt de politie afhankelijk van de agenda, het tempo, ritme en de capaciteit aan de ZSM-tafel. De politie verliest daarmee flexibiliteit die men eerder wel had; men is daardoor niet meer in staat op korte termijn verdachten te ontbieden. Evenmin kan de politie verdachten laten komen op momenten waarop men zelf tijd heeft of gaten heeft in de eigen planning. Bij het tweede model houdt de politie wel de flexibiliteit om onderzoek te doen en af te ronden in zaken met ontboden verdachten op momenten die het haar zelf uitkomt.

De twee modellen verschillen ook naar de plaats in de keten waar opstopping kan ontstaan in de vorm van zaken die blijven liggen. Het eerste model voorkomt dat bij de ZSM-tafel zaken van ontboden verdachten kunnen blijven liggen. Er kunnen daar immers niet meer zaken worden aangemeld of ingepland dan de agenda toestaat. Dit heeft echter twee gevolgen. Allereerst, lijkt er juist als de eerstgenoemde werkwijze wordt gehanteerd, soms bij de politie over geklaagd te worden dat (ook) met de ZSM-werkwijze (opnieuw) 'plank-zaken' ontstaan. Bovendien, bij het tweede ('lokale') model is de politie vrij om afgeronde dossiers van zaken met ontboden verdachten bij ZSM in te sturen. Niet alleen behoudt de politie daardoor in deze procedure meer autonomie en flexibiliteit, maar ook wordt daardoor vermeden dat afgeronde dossiers bij de politie blijven liggen of dat zaken van te ontbieden verdachten niet kunnen worden opgepakt. Tegelijk

14 Deze term 'regulier inzenden' wordt namelijk ook gebruikt voor de situatie waarin de politie zaken bij het OM indient buiten ZSM om.

leidt deze werkwijze er wel toe dat er bij de ZSM-tafel zaken kunnen opstapelen. Zo bleek dat bij een van de onderzochte ZSM-tafels ten tijde van dit onderzoek bijna 1100 zaken op behandeling lagen te wachten.

Een kanttekening moet bij het voorgaande worden gemaakt. Onduidelijk is welke rol de case screening van zaken van te ontbieden verdachten in het voorgaande speelt. Het is niet uitgesloten dat de criteria die bij deze case screening worden gehanteerd (wellicht zonder dat betrokkenen dit in de gaten hebben en pas na verloop van tijd) strenger worden geïnterpreteerd of toegepast als de mogelijkheden voor de politie om zaken bij ZSM aan te melden geringer zijn. In hoeverre de case screening dit effect heeft, is op basis van deze studie niet duidelijk. Wel maakt deze overweging duidelijk dat vergelijking van doorstroomgegevens lastig kan zijn.

Minderjarigen

De bij de politie gehanteerde werkwijzen ten aanzien van minderjarige verdachten komt in grote lijnen overeen met die voor de meerderjarige verdachten. Op enkele punten wijkt de werkwijze hier echter van af (nog afgezien van enkele juridische verschillen, zoals de Salduz-regeling bij minderjarigen). Om welke punten het hier gaat, kan enigszins verschillen per eenheid en per basisteam.

De verschillen hangen vaak samen met de bij de politie levende opvatting dat bij jongeren het nog belangrijker is om procedures snel te laten verlopen, wachttijden zo veel mogelijk te vermijden en bij voorkeur opsluiting te voorkomen. Zo wordt in een van de onderzochte eenheden als uitgangspunt gehanteerd dat de bij ontboden verdachten geldende zevendagentermijn tussen aanmelding bij ZSM en ontbieding niet wordt gehanteerd bij minderjarigen. De politie heeft daarmee de mogelijkheid een ontbieding van een minderjarige verdachte tussendoor te plannen. Op veel locaties geldt bovendien dat minderjarige verdachten bij dreigende overnachting op het bureau of bij inverzekeringstelling vaak toch naar huis mogen gaan. Enigszins vergelijkbaar is het gebruik op een van de basisteams dat minderjarige verdachten niet (ook niet overdag) op het politiebureau hoeven te blijven totdat aan de ZSM-tafel een beslissing over hen is genomen. Zodra verhoor en onderzoek afgerond zijn, mag de jongere naar huis. Later moet de minderjarige dan alsnog (met ouders en/of verzorgers) naar het bureau komen om van de politie te horen welke beslissing er aan de ZSM-tafel over hem/haar is genomen.

6.3 Slot: enkele opmerkingen over sturing

De wijze waarop de politie betrokken is bij de afhandeling van VVC-zaken in het kader van ZSM wordt op verschillende manieren gestuurd, zowel procedureel als inhoudelijk. Bovendien kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen interne sturing (vanuit de politieorganisatie zelf) en sturing van buitenaf, met name vanaf de ZSM-tafel. In het volgende wordt tot slot op laatstgenoemde aspecten kort ingegaan.

Met het oog op de sturing van het VVC-werk binnen de politie kan (aansluitend op de in paragraaf 6.1 geschetste modellen) onderscheid worden gemaakt tussen twee verschillende situaties; namelijk waarin het VVC-werk wordt afgehandeld binnen een basisteam en waarin dit werk gebeurt binnen een meer gespecialiseerd VVC-team. In het eerste geval zijn de medewerkers in blauw zelf, in de regel als verbalisant, verantwoordelijk voor de afhandeling van VVC-zaken, het verhoor met verdachte, het maken van het dossier (waaronder de processen-verbaal) en de contacten met de ZSM-tafel. De sturing op het werk vindt dan deels plaats door wat zich op straat voordoet en welke meldingen de politie krijgt (zoals bij een aanhouding op heterdaad). De toewijzing van andere VVC-zaken, zoals bij ontbiedingen of bij aangehouden verdachten die bij de start van een nieuwe dienst al op het bureau aanwezig zijn (bijvoorbeeld omdat ze 's nachts of de avond daarvoor al zijn aangehouden), vindt plaats door een Opco. De inhoudelijke sturing is in een dergelijke situatie minder duidelijk. Omdat medewerkers in blauw minder vaak met de afhandeling van deze zaken te maken hebben (zij hebben immers ook vele andere werkzaamheden) beschikken zij vermoedelijk over minder ervaring en daarmee deskundigheid ten behoeve van de afhandeling van VVC-zaken. In dit onderzoek hebben wij niet kunnen nagaan of, en zo ja, op welke wijze in deze basisteams controle plaatsvindt op de kwaliteit van dit werk, bijvoorbeeld door de Opco of de hulpofficier van justitie.

Binnen de VVC-teams vindt de interne sturing op een wat andere wijze plaats. Deze teams beschikken in de regel over een vaste kern van enkele medewerkers en een roulerende groep medewerkers vanuit het basisteam die beurtings in het VVC-team zitten. De onderliggende reden hiervoor is dat op deze wijze medewerkers uit blauw deskundigheid kunnen opbouwen rond de afhandeling van VVC-zaken en ervaring kunnen opdoen met de ZSM-procedure. Geconstateerd wordt dat met de komst van het gespecialiseerde VVC-team de deskundigheid en ervaring met de afhandeling van VVC-zaken zijn toegenomen. In de regel is hier de coördinator van het VVC-team verantwoordelijk voor

onder meer de werkverdeling en briefing binnen het team. Bovendien is de VVC-coördinator verantwoordelijk voor (een deel van) de contacten met de ZSM-tafel en de kwaliteitscontrole op het (ook door medewerkers uit blauw) geleverde werk (onder meer door het controleren van ingeleverde dossiers en processen-verbaal).

In hoeverre wordt ook vanuit de ZSM-tafel het werk van de politie gestuurd? In het voorgaande zijn meerdere voorbeelden gegeven van de wijze waarop met de ZSM-werkwijze procedureel het werk van de politie wordt gestuurd, onder meer door de gestelde termijnen, de afspraken over moment en wijze van aanmelding van zaken of met de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld. In de volgende hoofdstukken worden hiervan nog meerdere voorbeelden gegeven.

Daarnaast kan de vraag worden gesteld in hoeverre vanuit de ZSM-tafel ook inhoudelijke sturing plaatsvindt van de wijze waarop de politie de afhandeling van VVC-zaken doet. Deze vorm van sturing van het politiewerk is veel lastiger te onderzoeken. Omdat deze vorm van sturing bovendien direct raakt aan de uitvoering van het politiewerk, komt deze thematiek later aan de orde (in hoofdstuk 8), namelijk bij de analyse van de wijze waarop de politie de afhandeling van VVC-zaken in de praktijk doet.

Tussen politie en ZSM-tafel: contacten, informatie en beïnvloeding

In dit hoofdstuk staat de uitvoering centraal van verschillende werkzaamheden die de politie verricht in het kader van de afhandeling van VVC-zaken en die de eerste stappen vormen in de ZSM-procedure. Met deze analyse sluit dit hoofdstuk aan op de wat meer formele schets die in het vorige hoofdstuk is gegeven van de organisatie en de sturing van de politiewerkzaamheden in het kader van ZSM.

Dit hoofdstuk kent daarbij de volgende opbouw. Allereerst wordt ingegaan op de contacten tussen politie en ZSM-tafel. Wie hebben er op welke momenten vanuit de politie contact met deze tafel (§7.1)? Daarna wordt meer in detail een beschrijving gegeven van de informatieoverdracht vanuit de politie aan de ZSM-tafel (§7.2). Vervolgens komt de vraag aan de orde in hoeverre en op welke wijze de politie invloed kan uitoefenen op beslissingen die aan de ZSM-tafel worden genomen (§7.3). Tot slot wordt kort ingegaan op de in ZSM-verband vaak gehanteerde notie van 'betekenisvolle interventie' in relatie tot de door de politie aangeleverde informatie aan de ZSM-tafel (§7.4).

7.1 Contacten tussen politie en ZSM-tafel

In de regel worden de contacten vanuit de politie met de ZSM-tafel onderhouden door de betrokken verbalisant. Afhankelijk van de wijze waarop het werk in de betreffende eenheid of lokaal is georganiseerd, kan het daarbij gaan om een verbalisant die de aanhouding heeft gedaan of een verbalisant die is belast met het verhoor van de verdachte.

Uitgangspunt daarbij is dat het de voorkeur verdient dat in een zaak alle contacten vanuit de politie met de ZSM-tafel in handen liggen van één en dezelfde medewerker, in dit geval de betrokken verbalisant. Hoewel er aanvankelijk vaak van uit werd gegaan dat het beter zou zijn als alle contacten vanuit het basisteam of VVC-team met de ZSM-tafel zouden lopen via één centrale medewerker of leidinggevende zoals een Opco of VVC-coördinator, gebeurt dit in de praktijk niet op die manier. Het belangrijkste argument daarbij is dat als de contacten vanuit de politie met de ZSM-tafel zouden lopen via een coördinator, er binnen

de politie een extra overdrachtsmoment zou ontstaan tussen verbalisant en coördinator. Omdat iedere overdracht tot informatieverlies of -vertekening kan leiden, kunnen met een dergelijke werkwijze problemen ontstaan. In het geval er vanuit de ZSM-tafel behoefte ontstaat tot verduidelijking of aanvullende informatie, zou de coördinator deze vragen bovendien vaak niet zelf kunnen beantwoorden. Hij of zij moet dan toch weer terug naar de betreffende verbalisant. Dit houdt extra werk in en opnieuw de kans op vertekening of verlies van informatie.

Naast deze overwegingen kunnen hier culturele (of wellicht psychologische) factoren een rol spelen. In een aantal van de onderzochte basisteams waar de afhandeling van VVC-zaken (inclusief alle contacten met de ZSM-tafel) geheel bij medewerkers in het blauw ligt, bestaat bij een deel van de medewerkers weerzin om hun 'eigen' zaak over te dragen aan een collega. Binnen deze teams zouden veel medewerkers het liefst hun 'eigen' zaak van begin tot eind zelf in handen willen houden en ook afronden. Het vasthouden hieraan lijkt mede ingegeven door opvattingen over beroepseer: men wil graag zien wat de eigen inspanningen uiteindelijk opleveren en ontleent daaraan een zekere eer.

Op de algemene regel dat de verbalisant de contacten van zijn of haar zaak met de ZSM-tafel onderhoudt, treden in de praktijk enkele uitzonderingen op. Ten eerste kan de hulpofficier hierbij soms een rol spelen. In een van de eenheden geldt als regel dat de verantwoordelijkheid voor de contacten met de ZSM-tafel niet bij de verbalisant ligt, maar bij de hulpofficier van justitie. In de praktijk blijkt echter ook hier de verbalisant meestal deze contacten te onderhouden. Hierbij is opnieuw het argument dat de route via de hulpofficier van justitie tot extra overdracht leidt en kan leiden tot informatieverlies of fouten. Ook bij een andere eenheid is geprobeerd de positie van de hulpofficier in de ZSM-procedure te versterken. Onder meer om die reden geldt hier de afspraak dat een half uur nadat een verdachte door de verbalisant is aangemeld bij de ZSM-tafel, de hulpofficier met de officier van justitie belt die aan die tafel werkzaam is. Bij de overige eenheden en teams is de rol van de hulpofficier in de contacten met de ZSM-tafel overigens tamelijk beperkt.

Ten tweede kan ook een (VVC-)coördinator bij deze contacten betrokken raken. Vanaf het moment dat een met een VVC-zaak belaste verbalisant weer met ander werk bezig is (de verbalisant is bijvoorbeeld terug op straat of met een verhoor bezig van een volgende verdachte), neemt de coördinator de betreffende zaak soms over van de verbalisant. Daarmee komen in deze zaak ook de contacten met de ZSM-tafel bij de coördinator te liggen. Als dan vanuit

de ZSM-tafel contact wordt opgenomen met het basisteam of het VVC-team voor bijvoorbeeld aanvullende informatie of om toelichting te vragen op ingeleverde stukken, vormt de coördinator het aanspreekpunt. Dit is ook het geval als de dienst van de verbalisant er inmiddels op zit.

De overheersende praktijk waarbij alle contacten met de ZSM-tafel in een zaak bij één medewerker (de verbalisant) berusten, wekt mogelijk de indruk van een tamelijk gestroomlijnde werkwijze. Zo lang het alleen gaat om de contacten vanuit de politie met de ZSM-tafel klopt dat beeld wel. Bij de contacten andersom, namelijk vanuit de ZSM-tafel met de politie, gaat het er, vanuit het perspectief van de politie, echter vaak minder gestructureerd aan toe. De momenten waarop vanuit de ZSM-tafel behoefte is aan nieuwe informatie of waarop beslissingen worden doorgegeven, zijn voor de politie vaak niet goed voorspelbaar. Tenzij de verbalisant gaat zitten wachten (hetgeen overigens ook regelmatig voorkomt), is hij of zij op het moment dat de ZSM-tafel opnieuw contact zoekt met de politie al weer met een andere activiteit bezig. Daarom komt men vanuit de ZSM-tafel bij de coördinator of een andere medewerker terecht. Deze is echter vaak minder goed op de hoogte van de details van de zaak. Om deze reden wordt vervolgens toch vaak weer contact gezocht met de verbalisant die de zaak oorspronkelijk onder zich had. Deze kan echter al weg zijn, bijvoorbeeld in verband met het aflopen van zijn of haar dienst.

Op deze wijze ontstaat toch een veel minder gestructureerde en gestroomlijnde praktijk. Meer algemene omstandigheden spelen hierbij een rol. Het politiewerk kent een eigen dynamiek die soms niet goed past bij die van de ZSM-tafel. De dynamiek van de ZSM-tafel wordt hierbij als leidend beschouwd. Zolang de contacten uitgaan van de politie, kan de politie zich aanpassen aan de verwachtingen en procedure van de ZSM-tafel. Andersom gebeurt dat echter niet. Het gevolg is dat de contacten vanuit de ZSM-tafel voor de politie onvoorspelbaar kunnen zijn. Toch wordt van de politie verwacht dat zij snel reageert op verzoeken vanuit de ZSM-tafel. Daarmee kan de ZSM-procedure het ongestructureerde karakter van veel politiewerk (bepaald door vaak onvoorspelbare gebeurtenissen van buitenaf, ook wel aangeduid als de ‘waan van de dag’) (Terpstra, 2002) versterken.

Tussen het tijdstip dat de procedure rond een VVC-zaak bij de politie van start gaat (bijvoorbeeld na een aanhouding) tot en met de afronding van deze zaak bij de politie (dat wil zeggen: als de beslissing aan de verdachte bekend wordt gemaakt en een eventuele dagvaarding wordt uitgereikt), is er op verschillende

momenten contact tussen politie en ZSM-tafel. In de regel gaat het bij deze contacten om informatieoverdracht of om vragen over informatie. Op de inhoud en aard van deze informatie wordt in de volgende paragraaf ingegaan. Hier beperkt de analyse zich tot de momenten waarop er tussen politie en ZSM-tafel contact is.

De momenten waarop tussen politie en ZSM-tafel contact is, verschillen enigszins, al naar gelang de wijze waarop het werk is georganiseerd en de gehanteerde werkwijze (per categorie van ZSM-verdachten) (zie hoofdstuk 6). Daarnaast verschilt het per individuele zaak hoe vaak en op welke momenten deze contacten er zijn.

Enigszins schematisch weergegeven is er op de volgende vijf momenten vaak contact tussen politie en ZSM-tafel:

- *Aanmelding van zaak.* Bij aanhouding van een verdachte moet de zaak direct worden gemeld aan de ZSM-tafel. Dat gebeurt door het invoeren van de zaak in BVH (waardoor deze zichtbaar wordt aan de ZSM-tafel). Daarnaast melden in een deel van de gevallen de verbalisanten de zaak ook telefonisch aan (soms al vanuit de surveillanceauto). Op één locatie vindt ongeveer een half uur nadat de zaak is aangemeld een telefonisch gesprek plaats tussen de hulp-officier en de officier van justitie aan de ZSM-tafel. De veronderstelling is dat op die wijze de officier van justitie het onderzoek van de politie eventueel kan (bij)sturen. De observaties laten zien dat dit gesprek vaak erg beknopt is, en vaak uit niet meer dan wat mededelingen bestaat. In de praktijk gaat daar dan ook weinig sturing van uit. Zoals eerder beschreven, wordt bij een ontbieding van een verdachte de zaak al zeven dagen (of meer) van tevoren aangemeld en ingepland bij de ZSM-tafel.
- *Inzenden eerste stukken.* Vrij snel nadat de aangehouden verdachte op het politiebureau is gekomen, worden de eerste stukken vanuit de politie (via BVH) opgestuurd naar de ZSM-tafel. Om welke stukken het hier gaat, kan wat verschillen, maar in elk geval hoort het proces-verbaal van aanhouding hierbij. In sommige gevallen gaat het in dit stadium al om een bijna afgerond dossier, waarin alleen het verslag van het verhoor van de verdachte nog ontbreekt.
- *Melden begin verhoor.* Vooral bij ontboden verdachten vindt er vaak een melding vanuit de politie plaats dat het verhoor kan gaan beginnen. De belangrijkste reden voor de melding is dat een aanzienlijk deel van de ontboden verdachten op het moment van ontbieding niet komt opdagen. De melding bestaat vaak slechts uit een mededeling aan de ZSM-tafel dat de verdachte op het

bureau is aangekomen. Meestal gaat men zich aan de ZSM-tafel dan pas inlezen in de beschikbare stukken over de betreffende zaak. Deze melding zou ook gebruikt kunnen worden om vanaf de ZSM-tafel nadere instructies of suggesties te geven aan de politie voor het verhoor, bijvoorbeeld welke thema's daarin aan de orde zouden moeten komen. Dit lijkt echter nauwelijks te gebeuren.

- *Terugkoppeling na verhoor.* Na het verhoor van de verdachte vindt hiervan terugkoppeling plaats naar de ZSM-tafel. Dit doet de verbalisant meestal telefonisch. Bij enkele van de ZSM-tafels is het gebruikelijk dat men op dat moment aan de politie laat weten of de ZSM-beslissing binnen een half uur te verwachten is. Is dat niet het geval, dan kan dat soms reden zijn de verdachte op dat moment weer te laten gaan en hem of haar pas in een later stadium de beslissing mede te delen.
- *Terugmelding van ZSM-beslissing aan politie.* Tot slot vindt terugmelding plaats vanaf de ZSM-tafel aan de politie. In de regel wordt ervan uitgegaan dat deze terugmelding telefonisch gebeurt. De observaties laten zien dat dit niet altijd het geval is. De politie moet dan in de systemen zien dat aan de ZSM-tafel inmiddels een beslissing is genomen. In deze systemen is overigens alleen de beslissing zelf te vinden en ontbreekt vaak de onderbouwing of motivering daarvan. Als de betrokken politiemensen hier meer over willen weten, moeten zij de ZSM-tafel daarover bellen. Dit gebeurt een enkele keer. Vaak gaat het dan om gevallen waarin politiemensen verrast zijn over de beslissing en zich afvragen waarom deze zo is genomen.

Volledigheidshalve: naast de hier genoemde contactmomenten zijn er contacten tussen politie en ZSM-tafel wanneer er aanvullende informatie aan de politie wordt gevraagd. Dit kan zich (uiteraard) op verschillende momenten voordoen.

Ook deze beschrijving van de contacten tussen politie en ZSM-tafel kan de indruk wekken van een tamelijk gestroomlijnde procedure. Vanuit het perspectief van de politie is dat in de praktijk minder het geval dan mogelijk bij eerste indruk kan lijken. Daar kunnen verschillende factoren een rol bij spelen: politiemensen blijken niet altijd goed geïnformeerd over de ZSM-werkwijze, soms moeten zij wachten op beslissingen die aan de ZSM-tafel worden genomen, en bovendien zijn voor hen de feitelijke termijnen en momenten waarop beslissingen worden genomen niet altijd te voorzien. Daar komt bij dat politiemensen (vooral de medewerkers van de VVC-teams) vaak aan meerdere ZSM-zaken tegelijk werken. Deze lopen niet parallel, maar hebben elk hun eigen ritme en

vergen op verschillende momenten aandacht. Als politiemensen daarnaast nog heel andere taken hebben (bijvoorbeeld omdat ze ook in de incidentafhandeling zitten), kan het werken aan ZSM-zaken voor politiemensen minder gestructureerd verlopen dan alleen op grond van de hierboven genoemde stappen wellicht zou kunnen worden verondersteld.

In sommige interviews werd gesuggereerd dat er tussen politie en ZSM-tafel een directe en persoonlijke relatie bestaat waarin vaak over concrete zaken van gedachte wordt gewisseld en waarbij men op die manier tot een beslissing komt (vaak worden in dit verband de termen ‘sparren’ en ‘warme contacten’ gebruikt). Er zijn in dit onderzoek enkele voorbeelden gevonden waarin een politiemedewerker het initiatief nam om in de contacten met de ZSM-tafel zijn visie op de positie en problemen van de verdachte uitgebreid toe te lichten. Dit gebeurde mede omdat hij of zij van mening was dat een bepaalde afdoening in deze situatie de voorkeur verdiende. In die gevallen is ook uitgebreid via de telefoon van gedachte gewisseld over de betreffende zaak.

Uit de observaties blijkt echter dat de contacten tussen politie en ZSM-tafel zich in de regel beperken tot (eenzijdige) informatieverstrekking. In veel gevallen gaat het bij de overdracht bovendien alleen om informatie opgenomen in de informatiesystemen. Van een persoonlijk contact is daarbij meestal geen sprake (politiemensen spreken dan van een ‘koude’ overdracht). Daarnaast blijft de verstrekte informatie aan de politie vaak tamelijk oppervlakkig. Deze informatie is deels procedureel van karakter, deels bevat deze alleen de uitkomst van de ZSM-beslissing.

Politiemensen kunnen wel proberen meer informatie te krijgen over bijvoorbeeld de genomen afdoeningsbeslissing. Vaak laten politiemensen dit echter achterwege. Twee overwegingen spelen daarbij vooral een rol. Ten eerste gaan zij er vaak van uit dat deze stap niet zoveel zal veranderen aan de beslissing. In het verlengde hiervan laten zij dit soms achterwege om henzelf een mogelijke frustratie te besparen (zie ook Kort, Fedorova & Terpstra, 2014).

7.2 Informatie van politie naar ZSM-tafel

In de vorige paragraaf is nagegaan op welke momenten vanuit de politie informatie wordt verstrekt aan de ZSM-tafel. In aansluiting daarop staat hier de vraag centraal welke informatie de politie in een VVC-zaak in de regel verzamelt en naar de ZSM-tafel stuurt. Bij een VVC-zaak heeft de belangrijkste informatie die de politie verzamelt betrekking op de aangifte, de aanhouding, het getuigenver-

hoor, de voorgeleiding, de (onderzoeks)bevindingen en het verhoor van de verdachte. Deze informatie wordt vastgelegd in processen-verbaal en in werk-journalen, en wordt opgeslagen in BVH.

In hoeverre de politie dit vervolgens nader uitwerkt in een dossier, hangt af van de beslissing die in het kader van ZSM wordt genomen. Indien sprake is van een sepot, wordt ervan uitgegaan dat het niet nodig is dat de politie een volledig dossier opmaakt. Er wordt dan volstaan met het uitprinten en archiveren van de genoemde documenten. Deze documenten blijven overigens ook in BVH beschikbaar.

Er wordt bovendien van uitgegaan dat de politie geen dossier hoeft op te maken als de verdachte bij een strafbeschikking direct op het politiebureau de boete betaalt. In dit geval wordt wel gesproken van een ‘lik op stuk’-afhandeling. Het argument waarom hier van het opmaken van een volledig dossier kan worden afgezien, is dat bij directe betaling van de boete later geen verzet mogelijk is. Daarmee zou een dossier niet nodig zijn.

Bij twee andere afdoeningsbeslissingen van ZSM geldt als regel dat de politie wel een volledig dossier moet opstellen. Ten eerste gaat het daarbij om strafbeschikkingen. Overigens bestaan er ook hier per locatie enige verschillen. In een van de onderzochte eenheden wordt ook in geval van een strafbeschikking afgezien van het opmaken van een dossier. Er is hier voor gekozen in deze gevallen slechts een ‘voorblad’ uit te printen. Pas als een verdachte in verzet komt tegen de beslissing of als een verdachte de opgelegde boete niet blijkt te betalen, moet de politie alsnog het volledige dossier opmaken en insturen.

Ten tweede moet door de politie een volledig dossier worden opgemaakt als vanuit de ZSM-tafel besloten wordt tot dagvaarding. Het dossier dat in deze gevallen wordt opgemaakt, bevat onder meer de genoemde processen-verbaal met betrekking tot aangifte, aanhouding, getuigenverhoor, bevindingen en verdachtenverhoor. Dit kan zijn aangevuld met nog andere relevante documenten, zoals eerdere mutaties van de politie of informatie uit de justitiële documentatie.

In de beginfase van het ZSM-beleid is wel de suggestie gewekt dat de invoering van ZSM voor de politie zou kunnen leiden tot een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten bij de politie (zie ook Kort & Terpstra, 2015). Duidelijk is dat de invoering van ZSM er niet toe heeft geleid dat in veel gevallen volstaan zou kunnen worden met mondelinge informatie (zoals ook in interviews wel eens gesuggereerd is). In de praktijk vormt dossiervorming nog altijd een belangrijk onderdeel van het politiewerk bij de afhandeling van VVC-zaken (zie ook hoofdstuk 8).

In welke vorm gaat informatie van de politie naar de ZSM-tafel? Daarbij staan drie communicatievormen centraal: telefonisch, schriftelijk (dat wil zeggen: per e-mail) en via de (politie)systemen BVH en BOSZ. Deze laatste systemen zijn zo opgezet dat bij een wijziging of toevoeging de andere partij daarvan via e-mail automatisch bericht krijgt. Informatie door de politie ingevoerd in BVH is vanuit de ZSM-tafel te raadplegen in BOSZ en de politie kan kijken in BOSZ wat ZSM eraan toevoegt. Daarnaast wordt op enkele locaties gewerkt met een zogenaamde Ontboden Verdachtenagenda, waarin de politie ontbiedingen kan inplannen.

Zoals eerder werd beschreven, geldt op de meeste locaties de regel dat alle contacten vanuit de politie met de ZSM-tafel worden verzorgd door dezelfde verbalisant. In de praktijk blijkt het echter lastig dit altijd zo te laten verlopen. Aan de zijde van de ZSM-tafel worden de contacten met de politie verzorgd door verschillende partijen, waaronder de politieliaison die daar werkt, de OM-coördinator (KPC'er) van de ZSM-tafel, de administratief medewerker van de politie, parketmedewerkers en de officier van justitie. Een enkele keer kan er ook direct contact zijn tussen de politie (basisteam) en bijvoorbeeld de medewerker van de reclassering die aan de ZSM-tafel werkt.

Als een medewerker van het basisteam of VVC-team telefonisch contact wil met de ZSM-tafel, bijvoorbeeld om de uitkomst van het verhoor met de verdachte terug te koppelen, kan deze soms (opnieuw) enige tijd moeten wachten. Het is niet ongebruikelijk dat een medewerker van het basis- of VVC-team bij de ZSM-tafel eerst tien tot vijftien minuten in de wachtrij komt of dat de medewerker aan de ZSM-tafel lange tijd in gesprek blijkt te zijn.

In de regel vinden verschillende manieren van communicatie tussen politie en ZSM-tafel naast elkaar plaats. Ook al is een nieuwe zaak ingevoerd en aangemeld via BVH en BOSZ, toch wordt vaak nog even gebeld met de ZSM-tafel. Twee redenen spelen daarbij een rol. Ten eerste wil men even controleren of het bericht bij de andere partij wel is opgemerkt en niet in de stroom van meldingen en informatie verdwijnt. Bovendien willen politiemensen, om de nadelen van de 'koude overdracht' te vermijden, vaak ook nog een toelichting geven op de informatie die zij reeds hebben verzonden via de e-mail of het systeem. Op tijden dat de ZSM-tafel gesloten is (in de regel tussen 22.00 en 8.00 uur) vindt alleen melding via BOSZ plaats. Dan is uiteraard een mondelinge toelichting door de politiemedewerker niet mogelijk. Op één locatie vindt tijdens sluitings-tijden aanmelding van de zaak plaats via een zogenaamde werkmap.

Bij gesprekken en observaties in het kader van dit onderzoek is regelmatig ingegaan op de vraag wat de ervaringen zijn met het gehanteerde informatie-

systeem BOSZ. In de regel lijken deze tamelijk positief. Voor zover zich vragen en problemen voordoen, lijken deze vooral samen te hangen met onwennigheid. Problemen in de vorm van vertragingen kunnen ontstaan doordat politiemensen de voortgang van een zaak niet nauwlettend in het BOSZ-systeem volgen.

De rechtstreekse en mondelinge (telefonische) communicatie tussen de ZSM-tafel en de bij de zaak betrokken verbalisant van de politie heeft in sommige gevallen een ander onbedoeld effect. Coördinatoren in de basisteams (VVC-teams) kunnen daardoor soms het gevoel hebben het overzicht kwijt te raken over de stand van zaken van de verschillende lopende ZSM-zaken in hun team. Dit wordt versterkt door het al eerdergenoemde verschijnsel dat een politieteam vaak te maken heeft met meerdere zaken die naast elkaar lopen, maar elk in een ander tempo, waarbij de voortgang van de zaak sterk kan verschillen.

Bij de in het voorgaande beschreven wijze waarop tussen politie en ZSM-tafel wordt gecommuniceerd en informatie wordt overgedragen, kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste wordt in de praktijk (met uitzondering van één eenheid) door de politie vaak dubbel informatie overgedragen: én telefonisch, én via BOSZ. Door deze werkwijze ontstaat soms enige irritatie, waarbij verschillende factoren een rol kunnen spelen. Zo is bij de politie enige ergernis bespeurbaar omdat op deze wijze dubbel werk moet worden gedaan. Deze irritatie kan nog worden versterkt als vanaf de ZSM-tafel om toelichting of nieuwe informatie wordt gevraagd, maar hieruit kan worden afgeleid dat de door de politie ingezonden stukken niet (goed) gelezen zijn. Van de andere kant wordt aan de ZSM-tafel soms geklaagd als door de politie mondeling verstrekte informatie niet overeen blijkt te komen met (later ingezonden) stukken (zie hierover ook hoofdstuk 5). Op basis van de eerste informatie van de politie zijn aan de ZSM-tafel al voorlopige beslissingen genomen, die later dan weer teruggedraaid moeten worden.

Ten tweede, zoals eerder al werd beschreven, wordt er vanuit de ZSM-tafel vaak aanvullende informatie gevraagd aan de politie. Soms gaat het om een verzoek om toelichting op reeds eerder verstrekte informatie. Soms gaat het erom extra informatie in te winnen, in de vorm van onder meer camerabeelden, getuigenverhoor of buurtonderzoek.

Ten derde, de overdracht van informatie kan op verschillende manieren tot vertekening of verlies van informatie leiden. Bij informatie vastgelegd in BVH en BOSZ is altijd sprake van een aanzienlijke reductie van de beschikbare informatie over de zaak. Maar ook bij mondelinge (telefonische) overdracht vindt een selectie plaats in de informatie die wordt overgedragen. Om het aantal

overdrachten binnen de politie te beperken (en daarmee de kans op herhaalde vertekening in informatie) worden vaak, zoals eerder reeds genoemd, zo veel mogelijk van de contacten met de ZSM-tafel in een zaak in handen gelegd van één persoon (de verbalisant).

De vraag in hoeverre met de ZSM-procedure en de daarin aanwezige overdrachtmomenten voldoende informatie doorkomt aan de ZSM-tafel over de 'context' van de zaak (waaronder de persoon van de verdachte en de situatie van het slachtoffer) is hiermee nauw verwant. Informatie over de specifieke context van de zaak kan van belang zijn om te komen tot een op de persoon en situatie afgestemde en adequate afdoening of reactie in bredere zin. Dit onderzoek laat zien dat de vraag in hoeverre dergelijke informatie bij de beslissing aan de ZSM-tafel beschikbaar is en wordt meegewogen, mede afhankelijk is van de wijze waarop de politie opereert. In hoeverre staan politiemensen open voor dergelijke informatie? In hoeverre nemen zij deze informatie mee en proberen zij die onder de aandacht te brengen van de ZSM-tafel? Het is duidelijk dat een dergelijke werkwijze hoge eisen stelt aan de betrokken politiemensen en aan de communicatie tussen politie en ZSM-tafel. In dit onderzoek zijn echter wel enkele voorbeelden gevonden waarin politiemensen zich het belang van deze context-informatie realiseren en deze vervolgens doelgericht onder de aandacht brengen van de ZSM-tafel, zoals het volgende voorbeeld (zie ook hoofdstuk 3 over een ontboden verdachte).

In deze zaak gaat het om een vrouw van rond de dertig, moeder van twee kinderen, tegen wie aangifte is gedaan door een ouder echtpaar wegens bedreiging en vernieling aan hun auto. Aanleiding voor dit incident was dat het oudere echtpaar met hun auto bij een wegversmalling geen voorrang zou hebben gegeven. De twee politiemensen die het verhoor van de verdachte doen, constateren dat de vrouw zich wel eens vaker aan woede-uitbarstingen heeft schuldig gemaakt. In het verleden is de vrouw hiervoor in behandeling geweest bij een psycholoog. De twee politiemensen sturen het verhoor zo dat de vrouw beseft dat zij met haar impulsieve gedrag een 'ernstig probleem' heeft. Zij proberen de vrouw zo ver te krijgen dat zij eventueel bereid is een hulptraject te accepteren. Het argument dat zij daarbij gebruiken, is dat zij bang zijn dat de vrouw haar impulsieve uitbarstingen ook tegenover haar kinderen wellicht niet onder controle zal weten te houden. Vervolgens belt een van de twee verbalisanten met de ZSM-tafel. Hij probeert uit te leggen dat hem een straf in dit geval niet zo zinvol lijkt, maar dat de vrouw open lijkt te staan voor

een andere reactie, in de vorm van een hulptraject. Ook in de stukken (waaronder het proces-verbaal van het verhoor) die later naar de ZSM-tafel worden gestuurd, wordt de informatie benadrukt die wijst in deze richting. De uiteindelijke ZSM-beslissing ligt in het verlengde van de visie van deze twee politiemensen. Zonder hun alertheid, de wijze waarop zij het verhoor deden, hun contacten met de ZSM-tafel, en de presentatie van informatie, zou een dergelijke beslissing waarschijnlijk niet zijn genomen.

In verschillende interviews in het kader van dit onderzoek is opgemerkt dat de kwaliteit van de door de politie aan de ZSM-tafel verstrekte informatie soms te wensen overlaat. Met dit onderzoek is het niet mogelijk na te gaan hoe vaak dit probleem optreedt of hoe ernstig deze kwaliteitsproblemen zijn. Volgens de interviews zouden daarbij onder meer tijdsdruk, gebrek aan sturing of onvoldoende ervaring en deskundigheid bij de politie een rol kunnen spelen. In veel gevallen proberen (VVC-)coördinatoren in het basis- of VVC-team te letten op de kwaliteit van stukken door deze regelmatig te controleren voordat zij bij de politie de deur uitgaan. Ook de politieliaison aan de ZSM-tafel speelt soms een dergelijke controlerende rol.

Ondanks de frequente telefonische contacten die politiemensen hebben met de ZSM-tafel, wordt er toch vaak door hen geklaagd over het afstandelijke en onpersoonlijke karakter van de contacten daarmee. Men zou liever willen dat er meer sprake zou zijn van een ‘warme’ overdracht en als het even kan rechtstreeks met de officier. Het tegemoetkomen aan deze wens kan echter een verstoring met zich meebrengen in de gang van zaken aan de ZSM-tafel en bij de noodzakelijke voortgang die men daar permanent moet realiseren. Tekenend is het volgende voorval.

Op een politiebureau is zowel de afhandeleenheid van de politie als de ZSM-tafel gehuisvest. Het is hier gebruikelijk dat politiemensen werkzaam bij de afhandeleenheid regelmatig bij de ZSM-tafel binnenlopen met vragen over de aanpak van de VVC-zaak waar zij op dat moment mee bezig zijn. Deze directe en persoonlijke contacten worden door de medewerkers van de afhandeleenheid zeer op prijs gesteld. Tijdens het veldwerk dat in het kader van dit onderzoek op deze locatie plaatsvindt, wordt op een gegeven moment aan deze praktijk een einde gemaakt. Er verschijnt een briefje op de deur van de ruimte waar de ZSM-tafel zit,

waarop staat dat alleen ZSM-medewerkers toegang hebben tot deze ruimte. Argument daarvoor is dat direct en persoonlijk contact tussen politie en ZSM-tafel niet de bedoeling is en dat op die manier de voortgang van het ZSM-werk te veel wordt verstoord. Politiemensen van deze afdelings-eenheid die met vragen zitten, moeten zich in het vervolg telefonisch of per e-mail wenden tot de ZSM-tafel.

7.3 Invloed politie op ZSM-tafel

De notie van een strafrechtsketen (en daarmee ook van een ZSM-keten) lijkt vooral die van een productieproces waarin de per stap gerealiseerde producten of diensten nodig zijn om de volgende stap in de keten te kunnen doorlopen. In deze visie zou de rol van de politie zich beperken tot die van een leverancier van informatie en documenten op grond waarvan in de laatste schakel van de keten (aan de ZSM-tafel) beslissingen worden genomen. Het is echter de vraag in hoeverre dit beeld wel helemaal overeenkomt met de praktijk. Daarom wordt hier nagegaan in hoeverre de politie met de informatie die zij aanlevert, invloed kan uitoefenen op de beslissingen die in het kader van ZSM worden genomen. Bij de term 'invloed' gaat het hier niet zozeer om feitelijke invloed,¹⁵ maar om het min of meer doelgericht en intentioneel beïnvloeden van de beslissingen aan de ZSM-tafel (zie voor de conceptuele complicaties rond het begrip invloed onder meer Lukes [2005]).

Een vraag die hieraan voorafgaat, is in hoeverre politiemensen invloed willen uitoefenen op de ZSM-beslissingen. Het antwoord op deze vraag hangt vooral af van hun rolopvatting. Ziet een hulpofficier het bijvoorbeeld alleen als zijn taak de aanhouding op rechtmatigheid te toetsen en te zorgen dat de noodzakelijke juridische en administratieve handelingen worden verricht, of ziet hij of zij het ook als onderdeel van het werk om na te gaan wat de beste oplossing voor de betreffende individuele verdachte is in deze situatie? Voor een vergelijkbare keuze staat een medewerker van een VVC-team. Gaat het hem of haar alleen om het volgens de regels en bestaande tijdslimieten afleveren van de noodzakelijke documenten zodat het ZSM-proces verder kan? Of ziet hij of zij het ook als taak na te gaan wat in deze situatie het beste kan gebeuren, mogelijk zelfs het helemaal niet doorsturen van de zaak naar ZSM? Het antwoord op deze

15 Strikt gesproken is er zonder voorafgaand politiewerk geen beslissing (mogelijk) aan de ZSM-tafel. In die zin is er in alle ZSM-gevallen sprake van feitelijke invloed vanuit de politie op de beslissingen in het kader van ZSM.

vragen hangt mede af van de mate waarin de betrokken politiemensen hun taak breder opvatten dan slechts die van een schakel in de justitiële keten en waarin zij een eigen verantwoordelijkheid zien. Dit is mede mogelijk door de autonomie of discretionaire ruimte waarover politiemensen beschikken (Lipsky, 1980), ook bij de afhandeling van een gebeurtenis die kan worden gedefinieerd als VVC- of ZSM-zaak. Deze ruimte wordt door politiemensen soms gebruikt om een zaak juist niet in de ZSM-lijn te brengen. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de betrokken politiemedewerkers van oordeel zijn dat in deze situatie een betere oplossing denkbaar is buiten ZSM om. Het volgende voorbeeld daarvan wordt door een in het kader van dit onderzoek geïnterviewde politiemans gegeven.

Een jonge vrouw wordt betrapt bij diefstal van etenswaar. Zij blijkt moeder te zijn van drie kleine kinderen. Voor de betreffende politiemedewerker zou dit een signaal moeten zijn: wat is hier aan de hand, zit deze vrouw mogelijk in de schuldsanering? Als dat het geval is kan het noodzakelijk zijn dat hier zo snel mogelijk hulpverlening op gang komt. Nu zijn in zijn ogen politiemensen vaak te veel bezig met het mogelijk maken van een strafrechtelijke afdoening via ZSM, terwijl het belangrijker kan zijn om te komen tot een andere meer zinnige interventie, bestaande uit een of andere vorm van hulp.

Daarnaast kan de politie op verschillende manieren de beslissing aan de ZSM-tafel beïnvloeden. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende wegen die de politie daarbij in de praktijk bewandelt.

Ten eerste kunnen politiemensen invloed uitoefenen op de afdoeningsbeslissing rond een VVC-zaak door de ('context') informatie die zij opnemen in documenten (zoals een proces-verbaal of werkjournaal) en door de wijze waarop zij deze informatie in de documenten opnemen en presenteren. Uiteraard is dat niet mogelijk bij een ZSM-werkwijze waarbij de stukken pas worden gelezen nadat de afdoeningsbeslissing is genomen (zoals bij een van de ZSM-locaties het geval is).

Deze beïnvloedingsstrategie is nauw gerelateerd aan een volgende. Hierbij gaat het niet om schriftelijke, maar om mondelinge informatie die vanuit de politie bijvoorbeeld telefonisch wordt gegeven aan medewerkers aan de ZSM-tafel. Dit kan bijvoorbeeld op het moment dat de verbalisant na afloop van het verhoor de ZSM-tafel belt om de uitkomsten daarvan alvast door te geven. Bij het in de vorige paragraaf genoemde voorbeeld van de vrouw die verdacht werd van

bedreiging en van vernieling van een auto gebeurde dit heel expliciet: de verba-lisant probeerde in een telefoongesprek met de ZSM-tafel, onder meer door het verstrekken van bepaalde informatie, invloed uit te oefenen op de afdoenings-beslissing die de officier van justitie zou gaan nemen.

In dit voorbeeld slaagden de betreffende politiemedewerkers in hun opzet, maar dat lukt niet altijd. Tijdens dit onderzoek kwam de volgende zaak aan de orde. Een man met een goede baan werd betrapt op winkeldiefstal. Hij bleek te stelen vanuit psychische problemen en niet vanwege financiële problemen. De politiemedewerker heeft dit vastgelegd en doorgegeven aan de politieliaison bij ZSM. Daarbij heeft hij aangekaart dat een hulpverleningstraject hier op zijn plaats zou zijn. Door ZSM werd echter toch besloten tot een geldboete in plaats van een hulpverleningstraject.

De beïnvloeding op basis van mondeling geleverde informatie kan ook gebeuren in een telefonisch contact tussen hulpofficier en officier, zoals in één eenheid is afgesproken. Of beïnvloeding hier feitelijk plaatsvindt, is echter niet geconstateerd. Hierbij speelt mogelijk een rol dat deze gesprekken vaak erg kort zijn en een enigszins routinematig karakter hebben.

Daarnaast vindt beïnvloeding soms ook op uitnodiging plaats. De officier van justitie kan aan de betreffende politiemedewerker op het basisteam vragen wat zijn of haar oordeel is over de zaak en welke afdoening als wenselijk wordt gezien. Overigens bestaat de indruk dat het op deze wijze betrekken van de politie in de beslissing over de afdoening in de praktijk niet vaak voorkomt.

Ten slotte blijken politiemensen (zoals leden van een VVC-team) soms te anti-ciperen op de beslissing die in het kader van ZSM waarschijnlijk zal worden genomen. Hiermee kunnen zij op indirecte wijze invloed uitoefenen op de beslissing aan de ZSM-tafel. In sommige gevallen zien politiemensen af van verdere handelingen omdat ze op grond van eerdere ervaringen menen te weten dat de officier van justitie aan de ZSM-tafel in dit soort zaken tot bijvoor-beeld een sepot komt. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat ze denken dat er onvol-doende bewijs is om tot een straf te komen, wat een reden kan zijn om het in de betreffende zaak er verder bij te laten. Dat dit ook kan leiden tot een ten onrechte vroegtijdig stoppen met verdere onderzoeksactiviteiten werd duide-lijk bij een van de observaties bij een VVC-team.

Twee meisjes van ongeveer 14 jaar zijn aangehouden op verdenking van winkeldiefstal. Het beschikbare bewijs lijkt echter alleen te bestaan uit een getuigenis van een beveiliger uit de betreffende winkel en uit came-

rabeelden. Er is bij de meisjes echter geen gestolen goed aangetroffen. Omdat de VVC-medewerkers ervan uitgaan dat dit onvoldoende bewijs zal opleveren voor deze zaak, staan ze op het punt de twee meisjes weer heen te zenden. Op dat moment besluit een van de VVC-medewerkers nogmaals de spullen van de twee meisjes te doorzoeken. Na een kwartier komt hij triomfantelijk terug op het VVC-team met een gevonden jurkje (verstopt in de zoom van een jas van een van de twee meisjes). Vanaf dat moment wordt weer anders aangekeken tegen de vraag of dit bij ZSM een kansrijke zaak zal zijn. Men gaat nu toch door met deze zaak.

Politie mensen kunnen ook anticiperen op grond van een voorgenomen beslissing ('prognose') die aan de ZSM-tafel is genomen. In een van de eenheden kunnen politie mensen op de verdachtenmonitor deze prognose zien. Zij wachten deze prognose af of zoeken deze op om te kijken wat zij, ervan uitgaande dat deze prognose ook de uitkomst van de afdoeningsbeslissing wordt, verder nog voor informatie moeten uitzoeken en aanleveren.

7.4 Slot: 'betekenisvol' en ZSM

De hier gegeven analyse van informatieverstrekking en mogelijke beïnvloeding door politie mensen raakt aan wat in ZSM-jargon ook wel 'betekenisvolle interventie' wordt genoemd (zie hierover ook hoofdstuk 5). Hoe deze vaak nogal vage term ook wordt ingevuld, voorwaarde voor het realiseren daarvan is in alle gevallen dat er gedetailleerde informatie beschikbaar is over de specifieke situatie en de persoon van de verdachte. Dat vereist van politie mensen dat zij al op straat alert zijn op mogelijk andere reacties dan een straf via ZSM.

Uit verschillende voorbeelden die in dit onderzoek zijn gegeven, blijkt dat een betekenisvolle interventie al begint bij de politie. Daar moet namelijk relevante informatie worden verzameld. Uiteindelijk kan dit inhouden dat doelbewust wordt afgezien van de ZSM-procedure. Bij een dergelijke interventie gaat het ook niet om de noodzaak dat een standaardafdoening wordt gerealiseerd. Het gaat evenmin alleen om de positie van de verdachte. Bredere belangen en doelen kunnen daarbij een rol spelen, zoals het belang van het slachtoffer (bijvoorbeeld bescherming tegen gevaar), het bewaken van maatschappelijke orde en het bieden van hulp aan mensen in nood (vgl. Commissie Eenhoorn, 2016). Met het volgende voorbeeld kan worden geïllustreerd wat dit concreet kan inhouden.

Door een vrouw wordt aangifte gedaan bij de politie van stalking door een ex-partner. Zij ondervindt al langere tijd last van haar ex-man. De vrouw wil dat de stalking ophoudt, waarbij wat haar betreft een juridisch traject niet per se nodig is. Zij meent dat ook zo'n traject geen garantie zal bieden dat aan de stalking een einde komt. De betrokken politieman heeft na aangifte direct de ex-partner gebeld en gezegd dat hij met zijn gedrag moet stoppen. Na dat telefoongesprek staat de ex-man echter weer snel bij de vrouw op de stoep. Deze heeft daarop meteen de politie gebeld. Vervolgens is de politie direct naar de ex-man toegegaan. De politieman heeft gezegd dat hij nu echt moet stoppen met het lastigvallen van zijn ex-partner. Dat is vervolgens ook gebeurd. De aangifte is op verzoek van de vrouw aangehouden. Melding en afhandeling zijn wel in BVH opgenomen ten behoeve van een eventuele dossiervorming in het geval de man toch weer in zijn oude gedrag zou vervallen.

Gevolgen voor politiewerk

De invoering van ZSM heeft uiteenlopende gevolgen met zich meegebracht voor politie en politiewerk. In de voorgaande hoofdstukken werd ingegaan op belangrijke aanpassingen die met de komst van ZSM plaatsvonden in de rond VVC-zaken door de politie gehanteerde werkzaamheden en in de organisatie daarvan. Het meest duidelijke voorbeeld daarvan is de oprichting van specifieke VVC-teams. Ook het ontstaan van zogenaamde afhandeleenheden voor VVC-zaken moet in dat verband worden gezien.

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste gevolgen die de komst van ZSM heeft voor het politiewerk centraal. De grote lijn van dit hoofdstuk is daarbij als volgt: naast meer aandacht voor de afhandeling van VVC-zaken binnen de politie (§8.1), heeft de komst van ZSM gevolgen gehad voor de structurering en sturing van de politiewerkzaamheden ten aanzien van VVC-zaken (§8.2). Dit laatste heeft ook invloed op de autonomie die de betrokken politiemensen ervaren in hun dagelijks werk. De invoering van ZSM heeft binnen de politie weer nieuwe vragen en deels ook spanningen en problemen opgeroepen. Deze komen vooral tot uiting in de wijze waarop de factor tijd een rol speelt in de afhandeling van VVC-zaken binnen de politie (§8.3). Tot slot wordt er in dit hoofdstuk ingegaan op de opvattingen en ervaringen van politiemensen met betrekking tot de gehanteerde werkwijzen rond ZSM (§8.4).

8.1 Aandacht voor afhandeling van VVC-zaken

Met de komst van ZSM is binnen de politie de aandacht voor de afhandeling van VVC-zaken toegenomen. De groei in deze aandacht heeft (ook in de ogen van veel politiemensen) verschillende positieve gevolgen. De belangrijkste daarvan worden in deze paragraaf behandeld. Overigens zijn er in de praktijk allerlei factoren en omstandigheden die maken dat deze gevolgen soms slechts in beperkte mate of niet altijd optreden. In deze paragraaf wordt ook daarop kort ingegaan.

Ten eerste leidt de toegenomen aandacht voor de afhandeling van VVC-zaken ertoe dat het minder dan in het verleden (zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, 2012; Zuiderwijk e.a., 2012; Heijmans, 2010) voorkomt dat dergelijke zaken niet worden opgepakt, blijven liggen of niet tot een (definitieve) afdoening komen. Hoewel het daarmee in een groter deel van de VVC-zaken tot een reactie komt, is de ZSM-werkwijze toch niet (helemaal) sluitend. Met enkele voorbeelden wordt hier volstaan.

Op een van de locaties werkt men met een zogenaamde zevendagenbak. Hierin komen de VVC-zaken terecht waarin niet op korte termijn een afdoeningsbeslissing kan worden genomen, bijvoorbeeld omdat nog bepaalde informatie ontbreekt. Als er na zeven dagen geen vervolgactie heeft plaatsgevonden, verwijdt de KPC'er aan de ZSM-tafel de zaak uit die bak en wordt de zaak gearchiveerd. Wil er dan nog iets met de betreffende zaak gebeuren, dan moet deze opnieuw bij de ZSM-tafel worden aangemeld. Er moet dan echter wel een medewerker binnen de politie zijn die dat in de gaten houdt en vervolgens de zaak ook opnieuw aanmeldt. Doordat die zaken niet altijd op een juiste manier in BOSZ worden verwerkt, verliest de politie die zaken soms uit het oog. Daarnaast wordt in de praktijk in alledaagse routines een zaak weleens vergeten of over het hoofd gezien. Hierdoor gebeurt vermoedelijk in een aanzienlijk aantal gevallen (lange tijd) niets meer met de betreffende zaak.

In het verleden werd ten aanzien van de Nederlandse strafrechtssketen veel geklaagd over zogenaamde plankzaken. In tegenstelling tot wat wel eens gedacht wordt, heeft de invoering van ZSM geen einde gemaakt aan dit verschijnsel. Plankzaken komen op verschillende locaties bij de politie nog steeds voor.¹⁶ Ondanks deze kanttekeningen, blijft de conclusie dat de invoering van de ZSM-werkwijze binnen de politie heeft bijgedragen aan meer, en een meer systematische, aandacht voor de afhandeling van VVC-zaken.

In de tweede plaats geven vooral leidinggevendenden aan dat met de ZSM-procedure meer transparantie is ontstaan in de wijze van afhandelen en afdoen van VVC-zaken. Ook vanuit de politie zou meer zicht zijn ontstaan op de werkwijze en overwegingen van het OM. Ook hierbij is een kanttekening nodig. Vooral de politiemedewerkers die (regelmatig) aan de ZSM-tafel werkzaam zijn, hebben meer informatie over en begrip voor de wijze van functioneren van het OM. Zoals later in dit hoofdstuk nog aan bod zal komen, hebben veel politiemensen

16 Vermoed kan worden dat met de komst van ZSM het aantal plankzaken minder is geworden, maar duidelijke gegevens hierover zijn niet beschikbaar.

in de VVC- of basisteams echter niet altijd goed zicht op wat er aan de ZSM-tafel gebeurt en op de overwegingen die daar bij beslissingen worden gehanteerd. Wel zien verbalisanten nu vaker (en sneller) dan in het verleden wat de uitkomst is van een zaak waaraan zij hebben gewerkt.

In veel gevallen wordt er bovendien van uitgegaan dat sinds de invoering van de ZSM-procedure VVC-zaken in het algemeen sneller worden afgedaan. In hoofdstuk 9 zal uitgebreider worden ingegaan op de in ZSM-zaken gehanteerde snelheid en op de problemen die zich voordoen om deze snelheid van de afdoening nauwkeurig vast te stellen. Hier wordt volstaan met de constatering dat het vaak beter lukt de beoogde snelheid te realiseren bij aangehouden verdachten dan bij ontboden verdachten. Onder meer de reeds genoemde aanmeldingstermijn van zeven dagen voor de ontbieding van een verdachte en de werkwijze volgens het 'lokale model' spelen hierbij vermoedelijk een rol. Overigens wordt bij de snelheid van de afdoening vaak alleen gekeken naar het moment waarop de ZSM-beslissing wordt genomen. Dat hoeft echter nog niet het tijdstip te zijn waarop de eindbeslissing wordt genomen. Als bijvoorbeeld sprake is van een dagvaarding, wordt de eindbeslissing in veel gevallen pas een maand of drie later bekend op de terechtzitting.

Veel politiemensen waarderen de invoering van de ZSM-werkwijze omdat zij het belangrijk vinden dat voor een verdachte de afdoening snel(ler) plaatsvindt en dat er niet veel tijd verstrijkt tussen het plegen van de criminele handeling en de straf of een andere reactie. Zij gaan ervan uit dat hoe sneller deze reactie plaatsvindt, des te groter de kans is dat deze het beoogde (leer)effect zal hebben. Daarbij geldt als veronderstelling dat een sanctie of maatregel aan effectiviteit zal verliezen naarmate de tijd verstrijkt. In het verleden, toen het gemiddeld acht à negen maanden kon duren voordat een afdoeningsbeslissing werd genomen (Zuiderwijk e.a., 2012), werd aan deze eis vaak niet voldaan.

Toch lukt het ook met de ZSM-werkwijze niet altijd aan dit uitgangspunt tegemoet te komen. In veel gevallen wordt aan de ZSM-tafel geen eindbeslissing genomen, maar een routeringsbeslissing (zie ook hoofdstuk 5). Op de eindbeslissing moet dan alsnog worden gewacht.

Ook in de ZSM-procedure kan het voorkomen dat een verdachte moet wachten. De aanmeldingstermijn van zeven dagen voor ontboden verdachten maakt bijvoorbeeld dat een verdachte niet direct nadat de aangifte heeft plaatsgevonden, een gesprek heeft met de politie op het bureau. Vooral bij minderjarige verdachten zou een termijn van zeven dagen eigenlijk te lang zijn: juist hier wordt een snelle reactie van groot belang geacht om 'indruk' op de verdachte te kunnen maken.

Onduidelijk is soms ook wat de positie is van de ontboden verdachte als aan de ZSM-tafel niet snel een beslissing wordt genomen. Moet deze op het bureau blijven wachten? Of mag de verdachte naar huis, maar moet hij of zij later weer terugkomen om de beslissing te horen en uitgereikt te krijgen? Per ZSM-locatie wordt anders met deze vragen omgegaan.

Door een aantal geïnterviewden is het voorbeeld gegeven dat een verdachte een nacht op het bureau moet blijven in een situatie waarin de beslissing al is genomen, maar waarin deze nog niet is uitgewerkt in de formele stukken. Omdat deze pas de volgende ochtend worden opgesteld, worden zij pas dan aan de verdachte overhandigd. Door enkele geïnterviewden wordt het soms als betekenisvol gezien als de verdachte een extra nacht moet blijven in afwachting van de stukken.¹⁷

De grotere aandacht vanuit de politie voor de afhandeling van VVC-zaken en de in veel gevallen gerealiseerde snellere reactie worden in de regel door politiemensen ook als belangrijk beschouwd voor slachtoffers van veelvoorkomende criminaliteit. Slachtoffers zouden nu eerder zien dat er 'iets' (en sneller) gebeurt ten aanzien van de verdachte in 'hun' zaak. Dit zou voor hen een signaal zijn dat politie en justitie hun zaak blijkbaar serieus nemen en dat geprobeerd wordt het recht weer te herstellen.

Opmerkelijk is dat de ZSM-procedure ook te snel kan verlopen. Dit is overigens vermoedelijk slechts in een beperkt aantal situaties het geval. Dit kan zich voordoen vanuit zowel het perspectief van de verdachte als van het slachtoffer. Zo werd in dit onderzoek een geval gevonden waarin het slachtoffer op het politiebureau kwam om de schade te melden van een vernieling aan zijn scootmobiel op het moment dat de afdoeningsbeslissing aan de ZSM-tafel reeds was genomen. Het was daardoor niet meer mogelijk de schadevergoeding mee te nemen. Meerdere van de geïnterviewde advocaten wezen erop dat verdachten soms een snelle afdoening accepteren in de vorm van een strafbeschikking, zonder dat zij op dat moment goed beseffen wat de gevolgen daarvan kunnen zijn. Eerder is onder anderen door Leliveld (2012) en Van Kampen (2013) gewezen op de mogelijkheid dat dit met de snelle afdoening via ZSM zou kunnen gebeuren.

17 Dit is echter niet in overeenstemming met de strekking van de wettelijke bepaling dat in het geval dat het onderzoeksbelang op grond waarvan iemand wordt vastgehouden alleen nog bestaat uit het uitreiken van stukken, deze stukken zo snel mogelijk, ook in de nachtelijke uren, moeten worden uitgereikt (artikel 57 lid 5 en 61 lid 9 van het Wetboek van Strafvordering).

8.2 Sturing van VVC-werkzaamheden vanaf de ZSM-tafel

Veel politiemensen hebben het gevoel dat met de invoering van ZSM de externe sturing van hun werkzaamheden is toegenomen. Dit gevoel hangt mogelijk niet alleen samen met een groei in de sturing, maar wellicht ook met het feit dat deze sturing voor politiemensen zichtbaarder is geworden en ervaren wordt als een verlies aan flexibiliteit. Afgezien daarvan zijn er veel aanwijzingen dat er met de ZSM-werkwijze vanuit de ZSM-tafel meer sturing is gekomen op de VVC-werkzaamheden van de politie, zowel in procedurele als inhoudelijke zin. Deze sturing vindt zowel plaats door vertegenwoordigers van het OM (officier van justitie, parketmedewerkers of assistent-officieren) als door de politiemedewerker aan de ZSM-tafel. In deze paragraaf wordt op verschillende vormen van sturing vanaf de ZSM-tafel ingegaan.

Zoals in paragraaf 6.3 al kort werd genoemd, gaat van de ZSM-procedure een sturende werking uit op het werk van politiemensen bij de afhandeling van VVC-zaken. Het is meer vast komen te liggen welke stappen door de politie moeten worden gezet, in welke volgorde, welke tijdslimieten daarbij gelden, en welke informatie in welke *formats* moet worden aangeleverd. Te denken valt hierbij onder meer aan de instelling van de zevendagentermijn voor de aanmelding van ontboden verdachten, het gebruik van een verdachtenagenda of de wijze waarop verschillende processen-verbaal moeten worden aangeleverd. De mogelijkheden voor de politie om hiervan af te wijken en een eigen werkwijze te hanteren, zijn kleiner geworden. Sommige opties die de politie in het verleden kon hanteren, zijn met ZSM verdwenen of kunnen slechts in een beperkt aantal gevallen nog worden gehanteerd, zoals het rechtstreeks inzenden van een dossier bij het OM. In de huidige situatie kunnen politiemensen minder makkelijk een proces-verbaal even laten liggen totdat het rustiger is. Als eenmaal vaststaat dat op een bepaald moment een verdachte wordt ontboden (en deze verschijnt inderdaad op het bureau), dan is de betrokken politiemedewerker genooddacht direct bepaalde handelingen uit te voeren en informatie aan te leveren bij de ZSM-tafel, ook al is het op dat moment erg druk met andere vragen en werkzaamheden. Niet alleen termijnen die procedureel zijn bepaald spelen hierbij een rol, maar ook bijvoorbeeld het verzoek van de officier aan de ZSM-tafel om voor een bepaalde tijd informatie te leveren, heeft hierop invloed.

Daarnaast vindt met de ZSM-werkwijze een meer inhoudelijke sturing plaats van het werk door de politie. Dit vindt vooral plaats op het niveau van individu-

ele zaken. Met de aanwezigheid van de ZSM-tafel en de duidelijkere lijnen tussen deze tafel en het basisteam of VVC-team wordt nu in VVC-zaken vaker aan de politie om extra informatie of aanvullende onderzoekshandelingen gevraagd. Bij dat laatste kan het gaan om onder meer het opvragen van camerabeelden, het horen van nog enkele getuigen of om aanvullend buurtonderzoek.

Bij een van de ZSM-tafels worden al bij het begin van een nieuwe zaak standaard enkele vragen geformuleerd door de officier van justitie waarmee de politie in haar verder onderzoek rekening moet houden. Daarmee is de sturing vanuit het OM op het politiewerk ook meer naar voren gehaald. Ook dit wordt soms ervaren als toename van de controle vanuit het OM:

‘Ik kan (...) niet zeggen of de relatie met het OM (...) verbeterd is of slechter is geworden. Ik vind de relatie wel anders. In die zin dat ze meer invloed hebben op hoe wij onze zaken doen. Eerst was het zo dat zij achteraf controleerden. Nu willen ze vooraf al weten wat de zaak inhoudt.’ (verbalisant politie)

Ook bij zaken met ontboden verdachten worden vanuit de ZSM-tafel na inzending van de werkmap door de politie soms direct al aanvullende vragen geformuleerd. Met het naar voren halen van sturing en controle zou de kans kleiner moeten worden dat pas achteraf en mogelijk te laat wordt geconstateerd dat het dossier onvolledig is. Vroeger zou in een dergelijke situatie een sepot vaak nog de enige mogelijkheid zijn. In hoeverre deze ontwikkeling inderdaad tot een afname van dergelijke sepot heeft geleid, is overigens op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

Eerder is beschreven dat in de ZSM-procedure in een vroegtijdig stadium vaak een zogenaamde voorlopige beslissing (ook wel prognose genoemd) wordt opgesteld. Ook van deze voorlopige beslissing kan een sturende werking uitgaan op het politieonderzoek. De voorlopige beslissing bepaalt deels de richting waarin politiemensen in de betreffende zaak hun onderzoek doen en informatie verzamelen. In hoeverre (en hoe vaak) dat ertoe kan bijdragen dat politiemensen zich in hun onderzoek afsluiten voor andere informatie en interpretaties (zie Salet, 2015), is op grond van dit onderzoek niet goed vast te stellen. Dat dit risico zich kan voordoen, blijkt echter onder meer uit het volgende voorbeeld.

Verdachte is aangehouden in verband met betrokkenheid bij diefstal of heling van een fiets. In de zaak is weinig direct bewijs voorhanden dat verdachte zich aan diefstal of heling van de fiets heeft schuldig gemaakt.

Door de politieliaison aan de ZSM-tafel wordt aan de verbalisant die de zaak behandelt doorgegeven dat de voorgenomen beslissing bestaat uit sepot in verband met onvoldoende bewijs. Er zijn echter nog verschillende onderzoekswegen waarmee mogelijk bewijs gevonden kan worden voor betrokkenheid van deze verdachte bij diefstal of heling van de fiets. De verbalisant die de zaak behandelt, overlegt naar aanleiding van de voorgenomen beslissing nog met de coördinator van het VVC-team. Deze geeft aan dat verbalisant er niet te veel tijd meer aan moet besteden, omdat er toch onvoldoende bewijs is om deze verdachte te linken aan de diefstal of heling.

Daarnaast kan de voorlopige beslissing nog een ander effect hebben op het politiewerk, dat overigens nauw met het sturende effect van een voorlopige beslissing verbonden kan zijn. Op een van de onderzochte locaties bleek dat sommige politiemensen aan het begin van de dagdienst niet direct beginnen met hun onderzoek in zaken van verdachten die de avond of nacht daarvoor zijn aangehouden. Zij wachten daarmee totdat van de ZSM-tafel de voorlopige beslissing of prognose bekend wordt. Het argument dat politiemensen voor deze afwachterende houding geven, is dat zij op deze wijze willen voorkomen dat zij ‘onnodig’ bepaalde onderzoekshandelingen zouden uitvoeren of ‘onnodig’ bepaalde getuigen zouden gaan horen. Andere politiemensen op deze zelfde locatie zijn echter kritisch over deze praktijk. Zij menen dat op die manier hun collega’s zich te afwachterend en volgzzaam opstellen:

‘Wat ik jammer vind aan ZSM is dat het naar mijn idee op termijn de creativiteit van de individuele politieman tenietdoet. (...) Ik vind het heel goed dat de officier van justitie zijn rol pakt die hij heeft, maar ik vind dat hij nu zoveel bepaalt, dat de politieman op termijn zoiets krijgt van: laat justitie maar vertellen wat ik moet doen. Ik denk dat dit een aanslag op de creativiteit van de politieman betekent.’ (coördinator VVC-team)

Politiemensen kunnen ook zelf op verschillende momenten in de procedure vragen stellen aan de ZSM-tafel, bijvoorbeeld voor advies over de stappen die in de betreffende zaak wenselijk zijn. Op die manier kan rechtstreeks sturing komen vanaf de ZSM-tafel. Dat past overigens bij een situatie waarin regelmatig telefonisch contact tussen politie en ZSM-tafel meer is ingeburgerd.

De hoeveelheid sturing die politiemensen van de ZSM-tafel willen, loopt overigens sterk uiteen. Zo zijn er politiemensen die het op prijs stellen als zij bijvoorbeeld voorafgaand aan het verhoor vanaf de ZSM-tafel duidelijke

instructies krijgen. Zij weten dan beter waarop zij zich moeten richten. Andere politiemensen zijn echter van oordeel dat dit een verantwoordelijkheid is van de politie zelf. In hun opvatting zijn er daarmee grenzen aan hoe ver de sturing van de politie door OM of ZSM-tafel mag gaan: de wijze waarop bijvoorbeeld het verhoor plaatsvindt, moet volgens hen de primaire verantwoordelijkheid blijven van de politie zelf.

Dit lijkt te raken aan een algemener punt, namelijk dat met invoering van de ZSM-werkwijze de politie autonomie en vooral flexibiliteit heeft verloren. Over dit onderwerp beginnen politiemensen in de gesprekken vaak zelf. Deels gaat het hier om onvrede over het 'opleggen' van werkwijzen die niet goed zouden passen bij de aard en het ritme van het politiewerk. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de zevendagentermijn die moet worden gehanteerd voordat een verdachte kan worden ontboden of de grote afstand die verbalisanten moeten afleggen om een aangehouden verdachte naar een cellencomplex te brengen dat buiten het werkgebied van het basisteam ligt (een verschijnsel dat zich vooral voordoet in plattelandsgebieden, soms alleen 's avonds en/of 's nachts).

In nogal wat gevallen klagen politiemensen erover dat de officier van justitie steeds weer nieuwe informatie en onderzoekshandelingen wil, waarbij zij twijfels hebben over de toegevoegde waarde daarvan. Een van de politiemensen heeft het over 'zaken die al boekdelen spreken' en waar extra informatie of onderzoeken 'geen meerwaarde' meer hebben. Onder meer de volgende voorbeelden zijn gevonden.

In het eerste geval gaat het om een winkeldiefstal waarvan getuigen zijn (een beveiligiger bij het winkelbedrijf), waarbij het gestolen goed (een jurkje) is aangetroffen in de jas van de verdachte, en waarbij camerabeelden beschikbaar zijn. Toch wordt aan de ZSM-tafel besloten dat er een verklaring van het bedrijf moet komen dat dit het jurkje is dat nu ontbreekt in de voorraad van de winkel, niet is afgerekend en waarvan het afgescheurde label door de beveiligiger is gevonden in een kleedhok dat verdachte heeft bezocht. Een argument is dat anders het bewijs mogelijk als te zwak zal worden beoordeeld. De twee verbalisanten krijgen daarom opdracht opnieuw naar de betreffende winkel te gaan om de verklaring op te halen. Er wordt bovendien nog enkele keren vanuit het VVC-team gebeld met de winkel.

In het tweede voorbeeld heeft de verdachte in zijn cel staan plassen. De cel was daardoor tijdelijk onbruikbaar. De verdachte moest naar een andere cel worden overgebracht. Daarna moest de cel eerst worden schoongemaakt. De verdachte heeft bekend dat hij in deze cel heeft geplast. Het OM wil de verdachte hiervoor een strafbeschikking opleggen wegens vernieling, maar vraagt de politie eerst een proces-verbaal op te maken waarin onder meer wordt aangegeven wie hebben geconstateerd dat de cel vies en onbruikbaar was en dat de cel moest worden schoongemaakt. Politie mensen verbazen zich over deze wens voor een in hun ogen overbodig proces-verbaal.

Opmerkelijk is dat politie mensen enerzijds klagen over het telkens weer vragen door het OM om aanvullende informatie, maar dat zij anderzijds hier vaak zelf al op anticiperen. Dat leidt er soms toe dat politie mensen zelf al besluiten nog meer informatie te verzamelen en op te sturen naar de ZSM-tafel om mogelijke latere, aanvullende vragen van het OM te voorkomen.

Politie mensen uit basisteams of VVC-teams die ervaring hebben met de ZSM-werkwijze hebben nogal eens het gevoel dat zij met de komst van ZSM genoodzaakt zijn meer werk af te leveren en bovendien in een kortere tijd. Het blijft op basis van dit onderzoek onduidelijk of ZSM werkelijk tot meer werk voor de politie heeft geleid. Het lijkt er opnieuw op dat het verlies van autonomie en flexibiliteit van politiemedewerkers om zelf te bepalen op welke momenten (en mogelijk op welke wijze) zij bepaalde werkzaamheden verrichten, hieraan (ook) heeft bijgedragen. Paradoxaal is dat het gevoel van druk soms gepaard gaat met wachten op de beslissing van de ZSM-tafel. Dat dit dan (later) het gevoel van (tijds)druk alleen maar versterkt, lijkt daarbij onvoldoende beseft te worden. Overigens hebben politie mensen soms geen andere keuze dan te wachten, bijvoorbeeld als het bureau op grote reisafstand ligt van het cellencomplex, waar zij niet de mogelijkheid hebben andere werkzaamheden te verrichten.

Een deel van de politie mensen heeft niet alleen het gevoel dat met de komst van ZSM er meer sturing en controle plaatsvinden op hun werk, maar ook dat deze plaatsvinden vanuit wantrouwen bij het OM. Dat wantrouwen zou nu sterker naar voren komen, mede omdat met de komst van ZSM directe persoonlijke contacten vanuit de politie met een (vaste) officier van justitie minder zijn geworden.

‘Als ik vroeger met een officier belde, dan overlegde ik met de officier van, ik denk dit en dat. Het vertrouwen was er toen ook. Ze wisten wie ik was en dan, oh, Henk belt, hij heeft veel

ervaring, dus we hebben vertrouwen in zijn kennis en kunde. Dus namen ze dat aan. Dat vertrouwen is nu weg. Justitie heeft geen vertrouwen meer in de kennis en kunde van de politie. Daarom nemen zij die rol zo sterk op zich.’ (coördinator VVC-team)

De politiemedewerker die het voorgaande beschrijft, is op zich niet negatief over sterkere betrokkenheid van het OM bij het onderzoek. Hij is echter van mening dat het wantrouwen ertoe zal bijdragen dat met de ZSM-werkwijze het wat hij noemt ‘evenwicht’ in de relatie tussen politie en OM verloren gaat en dat daarmee op den duur ‘de rol van de politie veranderen’ zal.

Tot slot, het werken met een voorgenomen beslissing kan op een andere wijze tot frustratie leiden bij de politie. Uiteindelijk kan aan de ZSM-tafel toch weer afgeweken worden van deze voorgenomen beslissing. In de ogen van sommige politiemensen gebeurt dit met enige willekeur. Dit kan een gevolg zijn van de komst van een andere officier aan de ZSM-tafel, die de zaak anders beoordeelt dan degene die de voorlopige beslissing nam. Daarnaast kan ook de wijze waarop de politie de voorlopige prognose opvat hierbij een rol spelen, namelijk als richting van het onderzoek, waarbij blijkbaar verwacht wordt dat de (voorlopige) prognose de uitkomst van de uiteindelijke beslissing ook bepaalt.

‘Als we klaar zijn met het onderzoek en de verdachte is gehoord en zit vast, dan nemen wij contact op met ZSM. We hebben de prognose al gehad. Waar wij dan vaak tegen aanlopen, is dat ze toch een andere beslissing nemen dan de prognose. Soms komt dat door de zaak en de informatie die is binnengekomen, maar het komt ook doordat er ’s ochtends een andere officier op de zaak zit dan in de middag.’ (teamleider VVC)

Veel van de in deze paragraaf beschreven verschijnselen hangen samen met de wijze waarop vanaf de ZSM-tafel geprobeerd wordt het politiewerk (vooral procedureel) te sturen. Vanuit het perspectief van de politie wordt dit ervaren als poging de druk in het werk te verplaatsen naar eerdere schakels in de strafrechtsketen.

8.3 Spanningen en tijdsfactor

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de politie bij de afhandeling van VVC-zaken in de ZSM-procedure geconfronteerd wordt met verschillende spanningen of tegenstellingen. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de spanning tussen de sturing van het politiewerk (vooral in procedurele zin) en de

behoefte aan autonomie en flexibiliteit, tussen formalisering van werkzaamheden en de behoefte om contacten, overleg en informatie informeel te houden (zich onder meer uitend in de behoefte ‘papierwerk’, ook al is dat in elektronische vorm, zo veel mogelijk te reduceren), en de spanning tussen de eisen van het werk aan de ZSM-tafel en het daar in vele opzichten van afwijkende ritme van het politiewerk (met zijn afhankelijkheid van de waan van de dag). Andere tegenstellingen die zich hierbij voordoen, zijn onder meer die tussen de verschillende eisen die de procedure rond ontboden verdachten en de werkwijze rond aangehouden verdachten met zich meebrengen, en die tussen snelheid en zorgvuldigheid (zie over deze laatste tegenstelling hoofdstuk 9).

Veel van deze tegenstellingen hebben voor een belangrijk deel betrekking op de factor ‘tijd’ in de afhandeling van VVC-zaken door de politie. Het gaat daarbij om twee aspecten. Ten eerste uitend de eisen die aan het werk worden gesteld en de daaruit resulterende spanningen zich vaak in (ervaren) tijdsdruk of tijdsgebrek. Daarnaast liggen ‘oplossingen’ van politiemensen om antwoord te vinden voor de tegenstellingen in hun werk vooral in de wijze waarop zij met de hun beschikbare tijd omgaan. Dat laatste uit zich overigens vaak in op zich tamelijk ‘kleine’ aanpassingen in de gehanteerde werkwijze, die bij elkaar genomen toch belangrijke gevolgen kunnen hebben voor het politiewerk. Daarom wordt in deze paragraaf ingegaan op verschillende manieren waarop de tijdsfactor een rol speelt in de afhandeling van VVC-zaken door de politie.

Een eerste tijdslimiet waarmee politiemensen in de afhandeling van VVC-zaken te maken hebben, is die van de zes uur waarop de (aangehouden) verdachte op het bureau kan worden gehouden. Wordt deze grens van zes uur gepasseerd, dan moet de verdachte of in vrijheid worden gesteld of moet er een invertekingstelling plaatsvinden. Op zich heeft de komst van ZSM hieraan niets gewijzigd. Wel zou er volgens veel mensen met wie in het kader van dit onderzoek gesproken werd, vanuit de ZSM-tafel strakker op deze zesuurstermijn gestuurd worden. De zesuurstermijn wordt in de praktijk lang niet altijd gehaald. Daar kunnen uiteenlopende factoren een rol bij spelen, waarop de politie niet altijd veel invloed kan uitoefenen. Vertragingen kunnen onder meer optreden bij het vaststellen van de identiteit van de verdachte,¹⁸ omdat er tijdelijk geen tolk beschikbaar is en omdat er nog extra onderzoeken moeten plaatsvinden door de politie. Ook kan vertraging ontstaan op zogenaamde ‘piekmomenten’ (bijvoor-

18 Observaties tijdens dit onderzoek lieten zien dat zowel gebreken in de te gebruiken apparatuur als onervarenheid van verbalisanten hierbij een rol kunnen spelen.

beeld tijdens horeca-avonden), als zich een groter aanbod van aangehouden verdachten aandient dan de politie op dat moment kan afhandelen met de beschikbare capaciteit.

Vertraging kan ook optreden als gevolg van de gang van zaken rond de rechtsbijstand aan de verdachte op het politiebureau. In sommige gevallen duurt het lang voordat de advocaat op het politiebureau komt. Het is niet ongebruikelijk dat dit twee uur duurt. Bovendien kan het gesprek van de advocaat met de verdachte (om wat voor reden dan ook) lang(er) duren dan waar de politie van uitging. Beide typen vertragingen gaan ten koste van de tijd die de politie heeft om binnen de termijn van zes uur haar eigen activiteiten af te ronden. Zolang het gesprek van de advocaat met de verdachte niet klaar is, kan de politie immers niet met het verhoor beginnen. Beide typen vertragingen kunnen ertoe leiden dat de zesuurstermijn niet wordt gehaald.¹⁹

Vertraging kan zich daarnaast voordoen als het te druk is aan de ZSM-tafel. Dat betekent overigens dat soms tot inverzekeringstelling wordt besloten omdat vanwege administratieve belemmeringen of vertragingen niet binnen zes uur een beslissing over de afdoening kan worden genomen. Hoewel de wettelijke mogelijkheid bestaat op deze grond tot inverzekeringstelling over te gaan,²⁰ zijn er politiemensen (onder wie hulpofficieren) die het eigenlijk niet ‘netjes’ vinden tegenover de verdachte over te gaan op inverzekeringstelling ‘*alleen omdat de administratie nog niet op orde is*’. In sommige gevallen bepalen de hulpofficieren zelf of zij hiertoe overgaan. Daarbij spelen min of meer morele opvattingen over (het type) verdachte soms een rol. Bij een *first offender* of een minderjarige besluiten zij om die reden vaak niet over te gaan tot inverzekeringstelling, maar zenden zij de verdachte heen (onder voorwaarde dat zij wel de identiteit en het adres van de verdachte hebben). In andere gevallen kunnen zij wel besluiten tot inverzekeringstelling. Ook daarbij spelen soms morele overwegingen een rol, namelijk dat de inverzekeringstelling voor dit type verdachte ‘*verdiend*’ is en een ‘*voorschotje is op de straf*’ (zie Kort, Fedorova & Terpstra, 2014).

Opmerkelijk genoeg kan de zesuurgrens in de praktijk ook in meer directe zin bijdragen aan vertraging. Als politiemensen merken dat zij een zaak niet kunnen afronden voordat hun avonddienst afloopt, kunnen zij besluiten de zaak tot de volgende dag te laten liggen. In de resterende tijd gaan zij die avond dan nog wat anders doen. De volgende ochtend resteert er immers van de

19 Mede hierom is er nu een wetsvoorstel om de termijn van het ophouden voor onderzoek te wijzigen van zes naar negen uur (*Kamerstukken II*, 2014/15, 34 159, 3).

20 Artikel 57 lid 1 Wetboek van Strafvordering.

zesuurstermijn nog voldoende tijd om dan het dossier af te maken. Gevolg daarvan is niet alleen dat de verdachte de nacht op het bureau of het cellencomplex moet doorbrengen, maar dat hij of zij ook de volgende ochtend nog extra moet wachten tot de administratieve handelingen af zijn.

Op een ander mogelijk gevolg van de zesuursgrens wordt door verschillende van de geïnterviewde advocaten gewezen. Zij merken dat in sommige gevallen er ‘onvoldoende’ wordt ‘doorgerechercheerd’, dat er in hun ogen niet altijd ‘duidelijke’ processen-verbaal worden opgemaakt, en dat er soms door de politie onder tijdsdruk ‘half werk’ wordt afgeleverd. In hoeverre dat ook consequenties heeft voor de uiteindelijke beslissing over de afdoening, is in het algemeen niet te achterhalen. Een van de geïnterviewde advocaten geeft een voorbeeld van een zaak met een fietsendief waarin de politie naliet een getuige te horen waardoor het dossier ‘minder zorgvuldig’ was. Naar de indruk van de advocaat kwam de politierechter mede om die reden uiteindelijk tot vrijspraak. Had de politie de getuige wel gehoord en het verslag daarvan opgenomen in het dossier, dan zou naar zijn indruk dat anders zijn gelopen.

Een tweede tijdsfactor waarmee de politie te maken heeft in de afhandeling van VVC-zaken is de zeven- of tiendagentermijn. Deze wordt gehanteerd bij ontbiedingen. De afspraak is dat de politie een ontbieding (minimaal) zeven of tien dagen van tevoren moet aanmelden bij de ZSM-tafel. Op één locatie wordt als procedure gehanteerd dat de politie pas tot ontbieding mag overgaan nadat daar toestemming voor is gegeven vanaf de ZSM-tafel.

Een extra complicatie ontstaat als na de ontbieding de verdachte niet op het politiebureau komt opdagen. Op sommige locaties blijkt volgens politiemensen het niet ongebruikelijk dat de helft van de verdachten niet op het tijdstip van ontbieding komt opdagen. Dit probleem kan zich bovendien meer dan eens voordoen. In het algemeen geldt dat als verdachte na de tweede of derde ontbieding nog steeds niet is verschenen, de verdachte thuis wordt opgehaald door de politie (voorwaarde is daarbij dat er dan toestemming is voor aanhouding buiten heterdaad). Op een van de onderzoekslocaties is om dit te voorkomen, besloten dat voorafgaand aan de ontbieding de politie met de verdachte moet bellen. Dit zou het aantal verdachten dat na ontbieding wel op het politiebureau verschijnt, aanzienlijk doen toenemen. Niet in alle gevallen beschikt de politie echter over een telefoonnummer van de verdachte. In sommige gevallen wordt dan aan bijvoorbeeld de wijkagent gevraagd bij de verdachte langs te gaan.

Met de termijn van zeven dagen verliest de politie aan flexibiliteit. Dat wordt vooral voelbaar als zich onverwachte gebeurtenissen voordoen. Als de ontbo-

den verdachte niet op het bureau komt, ontstaat bij de politie een gat in de planning. Dit kan betekenen dat de betreffende politiemedewerker eerst een tijdje zit te wachten om te kijken of de verdachte niet alsnog komt. Ook bij de ZSM-tafel kan op dat moment een gat in de planning ontstaan.

In sommige gevallen kan vlak voor het verhoor (bijvoorbeeld aan de ZSM-tafel) worden geconstateerd dat de informatie in de betreffende zaak nog onvolledig is. Als het daarbij gaat om een eenvoudig onderzoek, wordt in de regel besloten het verhoor met de verdachte toch te laten doorgaan. Het kan echter ook betekenen dat het verhoor op dat moment niet kan doorgaan en dat de verdachte op een later moment opnieuw wordt ontboden. Nog ingewikkelder wordt de procedure als tijdens het verhoor met de verdachte nog een andere verdachte in beeld komt. Er moet dan een nieuwe ontbieding plaatsvinden, waarbij in een deel van de gevallen opnieuw een zevendagen-termijn moet worden gehanteerd.

Op de onderzoekslocaties waar gewerkt wordt met het ‘landelijk model’ geldt als regel dat bij een ontbieding de beslissing aan de ZSM-tafel binnen dertig minuten moet worden genomen. Voor de verdachte betekent dit dat hij of zij na het verhoor nog dertig minuten op het politiebureau moet wachten om de uitslag van de beslissing te krijgen, eventueel om de dagvaarding te ontvangen. De wachtperiode kan nog langer worden als het erg druk is aan de ZSM-tafel of als de zaak complexer blijkt te zijn.

In veel gevallen wordt aan de ontboden verdachte gevraagd op het bureau te blijven tot de afdoeningsbeslissing bekend is en deze kan worden uitgereikt. Een deel van de verdachten wil echter weg. Dit speelt vooral als de beslissing aan de ZSM-tafel steeds maar niet komt en het ook politiemensen zelf niet duidelijk is hoe lang deze nog op zich kan laten wachten. Bij politiemensen bestaat er vaak wel begrip voor dat een verdachte niet langer op het bureau wil of kan blijven, bijvoorbeeld als iemand terug moet naar zijn of haar werk en wegens afwezigheid geen problemen wil met diens leidinggevende. Soms heeft de verdachte niet aan zijn of haar leidinggevende verteld waarom hij of zij even weg moest en hoopt hij of zij ook dat de baas niet zal ontdekken dat het om een bezoek aan het politiebureau gaat.

Voor de politie betekent dit echter extra werk. Er moet een nieuwe afspraak komen met de verdachte om deze later alsnog de beslissing mee te delen en eventueel de dagvaarding uit te reiken. Soms moet de politie ook de verdachte thuis bezoeken om de dagvaarding uit te reiken. In een aantal gevallen wordt de dagvaarding per post verstuurd naar de verdachte.

Op verschillende manieren kan het voorkomen dat politiemensen tijdens de werkzaamheden aan VVC-zaken moeten ‘wachten op ZSM’, zoals ze het soms noemen. Op enkele van de onderzochte basisteams is dit een door politiemensen regelmatig genoemde klacht over de ZSM-werkwijze. Verschillende factoren kunnen hierbij een rol spelen. Op sommige momenten is de ZSM-tafel niet bereikbaar. Op een van de locaties begint men daar om 9.00 uur met een briefing en pas na de briefing kan de telefoon weer worden opgenomen. Dat houdt in dat telefonisch contact vanuit de politie met de politieliaison aan de ZSM-tafel dan over een periode van gemiddeld een half uur niet mogelijk is.

Uiteraard heeft de ZSM-tafel enige tijd nodig om tot een beslissing te komen. Die tijd kan echter langer worden als (zoals op enkele locaties gebruikelijk is) bij een ontboden verdachte de stukken pas gelezen worden als bij de ZSM-tafel het signaal binnen is dat de verdachte op het bureau is gekomen. Dat klinkt wellicht als een onnodig vertragende praktijk. De reden die daaraan ten grondslag ligt, komt voort uit de ervaring dat in veel gevallen de ontboden verdachte niet komt opdagen. Onder meer om te voorkomen dat medewerkers aan de ZSM-tafel ‘voor niks’ de stukken gaan lezen, is de praktijk gegroeid deze pas te gaan lezen nadat bekend is dat de verdachte op het politiebureau is gearriveerd. Voor de procedure, gerekend vanaf het moment dat de verdachte op het bureau komt, betekent dat echter vertraging. Gevolg kan zijn dat politie en verdachte moeten wachten.

Daarnaast kan het wachten op ZSM ontstaan of langer worden doordat het aan de ZSM-tafel (onverwacht) druk is. Het effect daarvan voor de politie kan worden versterkt omdat politiemensen vaak onvoldoende zicht hebben op de situatie van dat moment aan de ZSM-tafel. Bovendien is niet bij alle politiemensen even duidelijk wat de dagelijkse gang van zaken is aan de ZSM-tafel en hoe daar wordt gewerkt (zie later dit hoofdstuk).

Het wachten op ZSM kan zich op verschillende momenten in de procedure voordoen. Zoals eerder werd beschreven kunnen er zich op verschillende momenten contacten tussen politie en ZSM-tafel voordoen. Bij elk van deze momenten kan wachttijd ontstaan. Dit doet zich echter vooral voor bij de beslissing over de afdoening.

Voor een deel lopen de contacten vanuit de politie met de ZSM-tafel telefonisch. Niet altijd is het mogelijk rechtstreeks te bellen met een medewerker aan de ZSM-tafel. Dat kan betekenen dat de medewerker van de politie op het basisteam of het VVC-team ‘in de wachtrij komt te staan’ bij bijvoorbeeld de politieliaison aan de ZSM-tafel. Voor de betrokken politiemedewerker op het basis- of VVC-team is op dat moment niet te zien ‘hoeveel wachtenden’ er nog voor hem zijn. De

praktijk leert echter dat als het hierbij om twee of drie gevallen gaat, de wachtperiode kan oplopen tot gemiddeld 30 tot 45 minuten. Ook dit gaat ten koste van de tijd die de politie ter beschikking heeft in de zesuurstermijn. Soms worden hiervoor oplossingen gezocht door bijvoorbeeld de VVC-coördinator, die ook als politieliaison werkzaam is aan de ZSM-tafel en daarom geautoriseerd is voor bepaalde systemen, de terugkoppeling te laten noteren in het werkjournaal.

Het gevoel bij politiemensen dat zij (onnodig) moeten wachten op ZSM, hangt niet alleen samen met de gehanteerde werkwijzen. In verschillende gevallen wordt er (door zowel leidinggevenden in de betreffende teams als uitvoerende medewerkers) op gewezen dat ook de opvattingen en voorkeuren van politiemensen zelf hierbij een rol kunnen spelen. Politiemensen blijken soms te wachten op ZSM omdat ze ‘hun zaak’ liever zelf afronden dan deze over te dragen aan een collega of leidinggevende. Deels zou dat samenhangen met een gevoel van verantwoordelijkheid voor het goed afronden van de zaak waarbij zij betrokken zijn.

‘Er speelt zeker ook iets bij politiemensen dat ze niet graag hun zaak overdragen aan een ander. Ze zijn erbij betrokken, ze voelen zich verantwoordelijk. Dus het overdragen aan een ander, dat doet men liever niet.’ (operationeel expert, basisteam)

Eerder werd al gewezen op een onbedoeld effect van het gebruik van de voorlopige beslissing of prognose in de ZSM-procedure. Op verschillende bureaus binnen één politie-eenheid bleken sommige politiemensen met hun onderzoeksactiviteiten te wachten tot de prognose bekend was. Het argument was dat ze anders mogelijk verbodige activiteiten zouden verrichten.

Het gevoel van ‘wachten’ kan ook ontstaan omdat politiemensen (vooral uit de ‘blauwe’ teams) liever zo snel mogelijk weer de straat op zouden gaan. De onvrede die dan ontstaat over het wachten lijkt deels ingegeven doordat straatwerk wel en de administratieve afhandeling daarvan niet als ‘echt politiewerk’ wordt beschouwd. Deze onvrede over ‘wachten op ZSM’ lijkt daarmee enigszins vergelijkbaar met klachten van politiemensen over ‘bureaucratie’ (Kort & Terpstra, 2015).

Ook in een later stadium van de ZSM-procedure kunnen politiemensen tijdsdruk ervaren. Zo geldt op een van de onderzochte locaties dat met de ZSM-werkwijze is bepaald dat in geval van dagvaarding een dossier moet worden opgemaakt binnen veertien dagen. In het verleden had de politie daarvoor een

termijn beschikbaar van zestig dagen. Ook hiermee verliest de politie (voor haar gevoel) aan flexibiliteit.

Een van de gevolgen van het (ervaren) gebrek aan tijd is dat VVC-zaken kunnen blijven liggen. Er moet daarbij onderscheid worden gemaakt naar de schakel in de keten waar dit kan gebeuren: bij de politie of bij de ZSM-tafel. Dit is mede afhankelijk van de wijze waarop de ZSM-werkwijze is georganiseerd (zie hoofdstuk 4). Het volgende beperkt zich tot de wijze waarop dit verschijnsel zich voordoet bij de politie.

Een voorbeeld van de wijze waarop VVC-zaken kunnen blijven liggen, is te zien bij een van de onderzochte basisteam. Men spreekt daar overigens van ‘plankzaken’. Bij dit basisteam gebruiken medewerkers bij de afhandeling van VVC-zaken twee vuistregels. Ten eerste spreken zij hier van ‘levende have gaat voor’. Daarmee wordt bedoeld dat de afhandeling van zaken van aangehouden verdachten prioriteit heeft. De tweede vuistregel luidt: ‘Niemand de deur uit zonder besluit.’ Deze regel houdt in dat alle verdachten van VVC-feiten de afdoeningsbeslissing te horen moeten krijgen terwijl ze nog op het politiebureau aanwezig zijn. In combinatie betekent dit dat zaken van aangehouden verdachten voorrang hebben boven zaken van ontboden verdachten. Vanwege het ervaren tijdsgebrek houdt dit bovendien in dat vaak onvoldoende tijd overblijft om te werken aan zaken van ontboden of nog te ontbieden verdachten. Een gevolg daarvan is dat in de praktijk vaak slechts gewerkt wordt aan deze plankzaken op momenten dat het op het VVC-team ‘rustig’ is. Dit kan in de praktijk overigens betekenen dat sommige van deze zaken zo lang blijven liggen dat ze ‘te oud’ zijn geworden. Op sommige locaties wil dat zeggen dat de zaken langer dan zestig dagen zijn blijven liggen. In sommige gevallen wordt de zaak dan opnieuw ‘in de buffer’ gezet, in andere gevallen zou dan ‘een afloopbericht’ aan de aangever moeten worden gezonden. Het is op basis van dit onderzoek overigens niet aan te geven hoe vaak bij de politie dergelijke plankzaken ontstaan.

De ervaren tijdsdruk bij de politie in de afhandeling van VVC-zaken kan ook andere gevolgen hebben. Verschillende geïnterviewden (zowel politiemensen als advocaten) menen dat onder invloed van de ZSM-werkwijze er onvoldoende wordt doorgerechercheerd (zoals hiervoor geconstateerd bij de gevolgen van de zesuurstermijn). Tijdsdruk en tijdgebrek zouden hieraan bijdragen.

‘Verder vind ik dat er vaak in zaken door de snelheid niet wordt verder gerechercheerd, in het geval van een heterdaadzaak. Als er een aangehouden verdachte zit en die verdachte begint nog

tien andere zaken te bekennen, dan wordt dat door de snelheid vaak niet meer meegenomen. Dan wordt gezegd: “Ho, stop. Verklaar niet verder.” (verbalisant politie)

‘Keerzijde is dat er ook minder onderzoek wordt gedaan. Dat merk ik in de praktijk ook. Een tijdje geleden verzocht ik in een zaak getuigen te horen. Voor de politie was dat niet nodig om een ronde zaak te krijgen. Zij konden op basis van wat ze hadden al dagvaarden (...) De vrienden van verdachte konden een heel ander verhaal geven, maar zij werden niet gehoord. Uiteindelijk is in overleg met ZSM toch besloten die getuigen wel te horen. Maar daar heb ik dus best veel voor moeten doen om dat voor elkaar te krijgen.’ (advocaat)

Niet iedereen deelt echter deze opvatting over onvoldoende doorrechercheren. Zoals hiervoor al bleek zijn er ook politiemensen die menen dat het OM in nogal wat gevallen juist te veel informatie wil en nog meer onderzoeksactiviteiten, zonder dat duidelijk is wat de meerwaarde daar nog van zou kunnen zijn.

Een manier om een antwoord te vinden op de (ervaren) tijdsdruk, is dat er in sommige gevallen wordt afgezien van het opmaken van een volledig dossier (zie ook hoofdstuk 7). Afhankelijk van de uiteindelijke afdoeningsbeslissing of van de vraag of de verdachte alsnog in verzet komt tegen de strafbeschikking kan dat betekenen dat het dossier later alsnog (geheel) moet worden opgemaakt.

Hoeveel tijd de afhandeling van VVC-zaken aan politiemensen kost, hangt mede af van de hoeveelheid administratief werk die daarbij nodig is. In het landelijk overheidsbeleid is de invoering van ZSM in eerste instantie deels geplaatst in het kader van vermindering van ‘onnodige bureaucratie’ bij de politie. Op de vraag in hoeverre deze ambitie is gerealiseerd, wordt later in dit hoofdstuk teruggekomen.

8.4 Opvattingen van politiemensen

Eerder werd in dit hoofdstuk gewezen op de in de ogen van veel politiemensen positieve effecten van de ZSM-werkwijze. De invoering van ZSM heeft in hun ogen geleid tot meer aandacht voor de afhandeling van VVC-zaken. Bovendien is er meer structuur gekomen in de daarbij gehanteerde werkwijzen. Gemiddeld zouden reacties bij VVC-zaken sneller plaatsvinden.²¹ Voor zowel verdach-

²¹ Zie paragraaf 9.1.

ten als slachtoffers wordt dat als positieve ontwikkeling beschouwd. Daarbij wordt ook gewezen op het bredere maatschappelijke belang van een meer zichtbare en directe reactie op veelvoorkomende criminaliteit.

Naast deze positieve aspecten plaatst een belangrijk deel van de politiemensen echter ook kritische kanttekeningen op onderdelen bij de ZSM-werkwijze. Veel van de punten die daarbij door politiemensen worden genoemd, kwamen in het voorgaande al aan bod. Het gaat daarbij onder meer om het ‘wachten op ZSM’ (niet alleen op tijden dat de ZSM-tafel gesloten of onbereikbaar is), de complexiteit van gehanteerde procedures (onder meer blijkend uit dubbele handelingen voor de politie, bijvoorbeeld als de politie een zaak niet alleen via het systeem moet melden bij de ZSM-tafel, maar ook nog een keer telefonisch), het wisselen van medewerkers aan de ZSM-tafel (waardoor bijvoorbeeld een voorgenomen prognose niet meer blijkt te worden gehanteerd) en het telkens weer vragen om nieuwe informatie of extra onderzoek vanaf de ZSM-tafel zonder dat voor politiemensen duidelijk is wat daarvan nog de meerwaarde is (door het OM ook wel ‘overvragen’ genoemd), evenals de gedetailleerdheid waarin het OM soms informatie wil hebben (‘tot vijf cijfers achter de komma’). Daarnaast wijzen politiemensen op de gebrekkige terugkoppeling die zij krijgen over de argumenten waarom voor een bepaalde afdoening is gekozen, het verlies van flexibiliteit en in enkele gevallen op het onvoldoende ‘doorrechercheren’ onder invloed van ZSM.

In aanvulling hierop zijn er nog enkele andere aspecten waar politiemensen kritische kanttekeningen bij plaatsen. In de rest van dit hoofdstuk komen deze aan bod. Achtereenvolgens gaat het om de afstand tot de ZSM-tafel, de beschikbaarheid van informatie over de gang van zaken daar, en de klacht dat de ZSM-werkwijze meer werk zou opleveren voor de politie.

Afstand tot ZSM-tafel

Het eerste thema betreft de afstand tussen politiemensen die zich bezighouden met de afhandeling van VVC-zaken en de ZSM-tafel. Zoals in de hoofdstukken 4 en 5 aan bod kwam, is met de komst van de ZSM-tafels deels de afstand tussen politie en OM verkleind. Met de komst van deze tafels zit de politieliaison immers in één ruimte te werken met de officier van justitie, parketsecretarissen en assistent-officieren. In dat geval is sprake van ‘korte lijnen’.

Vanuit het perspectief van medewerkers op het basisteam ligt dit echter vaak anders. Dit hangt mede af van de wijze waarop in het recente verleden op lokaal

niveau de relatie tussen het OM en de politie was georganiseerd. Dat verleden bepaalt in belangrijke mate het referentiekader waarmee politiemensen de huidige situatie beoordelen. Vooral in gevallen dat in het verleden een parketsecretaris of Hopper (hulpofficier-parketsecretaris) op het politiebureau werkzaam was, ervaren politiemensen dat met de komst van ZSM het OM juist op grotere afstand staat. Men mist in de huidige werkwijze het directe contact met de vertegenwoordiger van het OM. Het liefst zou men even willen binnenlopen bij de ZSM-tafel om persoonlijk te kunnen overleggen over een bepaalde zaak. Politiemensen spreken in dit verband vaak over het missen van ‘*warme contacten*’ en ‘*warme overdracht*’. Nu beperken de contacten zich in hun ogen tot afstandelijke communicatie die bovendien vaak over meerdere schijven verloopt. In plaats van persoonlijk overleg, beperkt de communicatie zich vaak tot uitwisseling van informatie via een werkjournaal of tot telefonisch overleg met een medewerker die men verder eigenlijk niet kent. De afstandelijke en vaak beknopte wijze waarop nu informatie over bijvoorbeeld de afdoeningsbeslissingen wordt doorgegeven, roept bij politiemensen soms ook irritatie op. De beslissing is wel bekend, maar vaak niet de onderliggende motivering. Ook dit hangt vaak samen met de wijze waarop de informatie wordt verstrekt, namelijk in de vorm van een ‘*koude terugkoppeling*’. Overigens kan daar door politiemensen wel naar gevraagd worden, maar zeker wanneer het druk is aan de ZSM-tafel worden zij niet altijd uitgebreid te woord gestaan.

De eerder beschreven gang van zaken op een van de onderzochte politiebureaus is wat dat betreft tekenend. Hier is de ZSM-tafel ondergebracht op een politiebureau waar ook politiemensen vanuit een afhandeleenheid aan VVC-zaken werken. Tot voor kort liepen deze politiemensen regelmatig binnen bij de ZSM-tafel om even persoonlijk te overleggen over een zaak waaraan zij op dat moment werkten. Op een gegeven moment is hier echter besloten dat politiemensen geen toegang meer hebben tot de ruimte van de ZSM-tafel. Dit zou daar tot te veel onrust en verstoring van het werk hebben geleid. Overleg en communicatie moesten ook voor de op dit bureau werkzame politiemensen in het vervolg verlopen via de ICT-systemen en telefoon. Deze verandering wordt door politiemensen ervaren als verslechtering.

Enigszins vergelijkbaar is dat met de komst van ZSM een lokaal casusoverleg soms is verdwenen. Zo bestond bij een van de onderzochte basisteams in het verleden een lokaal jeugdcasusoverleg. Behalve de politie (jeugdagenten) namen daar verschillende partners aan deel. Met deze partners werden direct afspraken gemaakt over de aanpak die in bepaalde individuele gevallen gevolgd zou worden. Met de komst van ZSM is dit lokale overleg echter verdwenen. In plaats

daarvan bestaat er bij de ZSM-tafel nu een jeugdigenoverleg. Dit overleg komt weliswaar veel vaker bijeen (bijna dagelijks) dan het lokale jeugdcasusoverleg uit het verleden, maar vormt daarvoor in de ogen van lokale politiemensen geen goed alternatief. Zij missen nu hun frequente en directe persoonlijke contact met hun eigen lokale partners. Bovendien zijn zij er nu vaak niet van op de hoogte welke afspraken met partners worden gemaakt bij de ZSM-tafel.

Informatie over gang van zaken en motiveringen

Het tweede thema is hiermee enigszins verwant, namelijk de mate waarin politiemensen op de hoogte zijn van de wijze waarop de ZSM-tafel werkt. Een klein deel van de politiemensen uit de basisteams (zoals coördinatoren van VVC-teams of hulpofficieren) is als politieliaison af en toe ook werkzaam aan de ZSM-tafel. Deze mensen zijn in de regel (zeker na verloop van tijd) goed op de hoogte van de wijze waarop de ZSM-tafel werkt.

Een van de veronderstellingen achter deze organisatorische constructie was dat op deze wijze ook informatie over de gang van zaken bij de ZSM-tafel zou doorkomen bij medewerkers uit de basisteams en VVC-teams. Deze verwachting blijkt in de praktijk niet altijd uit te komen. Veel politiemensen op de basisteams, maar ook op de VVC-teams, blijken slecht op de hoogte van het functioneren van de ZSM-tafel. In een enkel geval blijkt van het hele basisteam nog nooit één medewerker de ZSM-tafel zelf eens te hebben bezocht om zo met eigen ogen te kunnen zien hoe het er daar aan toegaat. Niet alleen zijn politiemensen vaak slecht geïnformeerd over hoe de ZSM-tafel in het algemeen werkt, velen van hen zijn ook van oordeel dat ze slecht op de hoogte worden gebracht van de overwegingen waarom tot bepaalde afdoeningsbeslissingen wordt besloten. Dat leidt vooral tot onvrede omdat zij wel de 'boodschap' (de uitkomst van de afdoeningsbeslissing) aan de verdachte moeten overbrengen.

Het gebrek aan kennis over de gang van zaken is belangrijk omdat klachten van politiemensen over (de gevolgen van) ZSM voor een belangrijk deel daaruit lijken voort te komen. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan klachten van politiemensen over tijdsdruk en verlies aan flexibiliteit.

Op een paradoxale wijze lijkt de ZSM-werkwijze soms bij te dragen aan nieuwe onvrede onder politiemensen over het functioneren van het strafrecht. Beter dan in het verleden zijn politiemensen nu op de hoogte van de afdoeningsbeslissing bij zaken waaraan zij hebben gewerkt. Zij verbazen zich er dan over hoe laag de opgelegde straf in hun ogen is: 'Zij zien nu hoe laag de straffen vaak

zijn die er vanuit ZSM worden opgelegd.’ Daarbij meten zij de rechtvaardigheid van de straf niet alleen af aan de ernst van het delict of aan de straf die in een ander vergelijkbaar geval werd opgelegd, maar ook bijvoorbeeld aan de hoeveelheid werk, tijd en moeite die zij als politiemensen aan de zaak hebben besteed (vergelijk Kort, Fedorova & Terpstra, 2014). Bovendien hebben zij de indruk dat de hoogte van de straf vaak afhangt van de opvattingen van de individuele officier van justitie die op dat moment aan de ZSM-tafel zit. Sommige officieren zouden ‘strenger’ zijn dan andere. Ook zouden er verschillen bestaan in de mate waarin zij een situatie kunnen beoordelen (‘snappen om wat voor gedachte het gaat’). Zoals ook uit eerder onderzoek bleek, zijn politiemensen vaak van oordeel dat de opgelegde straf te laag is als het gaat om geweld tegen een collega, terwijl zij de straffen bij Mulderfeiten (zoals verkeersovertredingen) juist te hoog vinden (Kort, Fedorova & Terpstra, 2014). Deze onvrede wordt overigens vermoedelijk versterkt omdat politiemensen vaak geen of weinig informatie hebben over de onderliggende motivering van de afdoeningsbeslissing die aan de ZSM-tafel is genomen.

ZSM: minder werk voor de politie?

De invoering van ZSM werd in het landelijk overheidsbeleid in eerste instantie deels geplaatst in het kader van het terugbrengen van de administratieve lasten of ‘onnodige bureaucratie’ bij de politie (zie ook Kort & Terpstra, 2015). In een van de interviews aan het begin van ons veldwerk vertelde een ZSM-coördinator dat in een deel van de gevallen door de politie zou kunnen worden volstaan met het aan de ZSM-tafel verstrekken van enkel mondelinge informatie. Bovendien zouden processen-verbaal en dossiers minder omvangrijk hoeven te zijn. Beide aanpassingen zouden de politie administratief werk en tijd besparen.

In de rest van het veldwerk hebben wij hier echter geen bevestiging voor gevonden. Voor zover wij kunnen nagaan komt het uitsluitend mondeling verstrekken van informatie door de politie aan de ZSM-tafel op grond waarvan een afdoeningsbeslissing wordt genomen, in de praktijk niet voor. In de regel gaan politiemensen ervan uit dat de invoering van de ZSM-werkwijze dan ook niet heeft geleid tot minder administratief werk voor de politie. Ook bij ZSM moeten in de meeste gevallen (zoals voorheen) processen-verbaal worden opge maakt en dossiers worden aangeleverd.

Wel bestaat bij twee van de onderzochte ZSM-locaties de afspraak dat alleen op basis van ‘conceptstukken’ tot strafbeschikking kan worden besloten. Bij een

eventueel verzet door de verdachte tegen de strafbeschikking moeten de stukken dan later door de politie alsnog definitief worden opgemaakt. Het is onduidelijk of deze praktijk werkelijk tijd bespaart bij de politie. Het later uitwerken van een proces-verbaal of het later afmaken van een dossier kan, zoals een van de geïnterviewde advocaten opmerkt, negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de geleverde stukken.

Opmerkelijk is overigens hoe groot de verschillen zijn in de hoeveelheid tijd die politiemensen zeggen kwijt te zijn met het opmaken van een proces-verbaal en een dossier. Hetzelfde geldt voor de onvrede die deze activiteiten oproepen bij politiemensen: sommige zijn er erg ontevreden over, andere zeggen dat de hoeveelheid tijd meevalt en nu eenmaal bij het werk hoort (zie ook Kort & Terpstra, 2015). Mogelijk dat de onvrede hierover soms niet zozeer wordt ingegeven door de hoeveelheid tijd die het administratief werk feitelijk kost, maar door de verwachtingen over bureaucratiereductie die blijkbaar bij veel politiemensen zijn gewekt. Bovendien is niet uitgesloten dat de onvrede over bureaucratie mede wordt ingegeven door twee andere verschijnselen die al werden genoemd, namelijk het ‘wachten op ZSM’ en het verlies van autonomie en flexibiliteit van politiemensen.

Dat laatste kan soms ook bijdragen aan een gevoel bij politiemensen dat het wel als erg vanzelfsprekend wordt beschouwd dat zij zich moeten aanpassen aan de wensen en eisen die vanaf de ZSM-tafel worden gehanteerd. Dit lijkt bijvoorbeeld te spelen bij de televerhoorverbinding. Op een deel van de locaties bestaat de mogelijkheid dat de officier van justitie vanaf de ZSM-tafel zelf de verdachte spreekt via een televerhoorverbinding met het politiebureau of cellencomplex. Bij politiemensen bestaat hier soms enige frustratie over. Tijdens het televerhoor moet namelijk een politiemedewerker de hele tijd bij de verdachte blijven. Een van de redenen daarvan is dat men de verdachte niet bij de (dure) televerhoorapparatuur alleen wil laten. In de praktijk kost dit een politiemedewerker gemiddeld een uur. Ook de reclasseringsmedewerker aan de ZSM-tafel wil in sommige gevallen van deze voorziening gebruikmaken. Vanwege de tijd die dat de politie kost, verzet de politie zich hiertegen. In enkele interviews wordt gesuggereerd dat de televerhoorverbinding om dezelfde reden in een deel van de basisteams zelfs helemaal niet wordt gebruikt.

Op twee van de vier onderzochte ZSM-locaties bestaat bij een deel van de VVC-teams de indruk dat men de laatste tijd geleidelijk ook zwaardere zaken te verwerken krijgt. Deze ontwikkeling lijkt vooral ingegeven door politie-interne factoren. Vanwege werkdruk zou de districtsrecherche in die gevallen de neiging hebben zaken die voor hen te licht zijn, door te schuiven. Deze komen dan bij

het VVC-team terecht. Voor medewerkers van de VVC-teams kosten deze zaken gemiddeld relatief veel tijd, tijd die niet besteed kan worden aan de ‘echte’ VVC-zaken. Dit probleem ontstaat overigens ook omdat de scheidslijn tussen VVC-zaken en zaken voor de districtsrecherche niet scherp te leggen is.

8.5 Slot

In enkele gesprekken formuleren politiemensen enige zorgen over de vraag of in de ZSM-werkwijze wel voldoende zorgvuldig wordt gewerkt. Twee factoren komen daarbij vooral naar voren. Ten eerste gaat het om de vraag in hoeverre de nadruk op snelheid soms ten koste gaat van de zorgvuldigheid in de besluitvorming. Zo meent een geïnterviewde politiemans: *‘Door de snelheid worden zaken niet altijd goed uitgezocht.’* De nadruk op snelheid zou er bovendien toe bijdragen dat verdachten soms akkoord gaan met bijvoorbeeld een strafbeschikking, terwijl zij onvoldoende zijn gewezen op de consequenties daarvan. Ten tweede, als zaken een specifieke deskundigheid vereisen, blijkt deze aan de ZSM-tafel nogal eens te ontbreken. Dit is bijvoorbeeld de ervaring van een politiemans die zich bezighoudt met het terrein van de dierenpolitie. Hij merkt dat de daarvoor bestaande deskundigheid in de regel aan de ZSM-tafel ontbreekt. Om die reden zou hij er de voorkeur aan geven dergelijke zaken regulier in te zenden bij het OM. Op het thema ZSM en zorgvuldigheid zal in het volgende hoofdstuk uitgebreider worden ingegaan.

Snelheid en (juridische) zorgvuldigheid

Al vanaf het begin is in de literatuur over ZSM de vraag opgeworpen wat de gevolgen zouden kunnen zijn van de nadruk op snelheid bij ZSM voor de zorgvuldigheid van de besluitvorming (Van den Brûle, 2014; Van der Meij, 2014) (zie ook hoofdstuk 1). Door de snelheid moet worden vertrouwd op mondelinge informatie en zou de kans op fouten groter worden. Daarnaast zouden de juridische waarborgen en de kwaliteit van de beslissingen onder druk kunnen komen staan (Kwakman, 2012; Frielink, 2013; Leliveld, 2012). In het geval van de strafbeschikking, waarbij sprake is van een schuldvaststelling, zijn deze zorgen bevestigd in een onderzoek van de Hoge Raad (Knigge & De Jonge van Ellemeet, 2014).

Daarnaast zou de positie van de verdachte bij ZSM in het geding kunnen komen. Er zou te weinig oog zijn voor de persoon en rechten van de verdachte (Kwakman, 2012; Van Kampen, 2013), en de positie van de rechtsbijstand zou zwak zijn (Werkgroep ZSM en Rechtsbijstand, 2013; Spronken, 2012a; Leliveld, 2012; Van der Kruis, 2013; Van den Brûle, 2014; Jacobs & Van Kampen, 2014). Inmiddels hebben pilots rond de rechtsbijstand binnen ZSM plaatsgevonden (Jacobs e.a., 2015).

In dit hoofdstuk wordt op de hierboven genoemde thema's ingegaan. Allereerst komt de snelheid van ZSM-zaken aan de orde (§9.1). Vervolgens staat in paragraaf 9.2 een aantal spanningen rond snelheid en zorgvuldigheid centraal. Ten slotte wordt een juridische analyse gegeven van de zorgvuldigheid in de besluitvorming bij geobserveerde zaken aan de ZSM-tafel (§9.3).

9.1 Snelheid in afhandeling van ZSM-zaken

Een van de belangrijkste doelstellingen van ZSM is te komen tot snelle afdoening bij zaken van veelvoorkomende criminaliteit. In de periode voorafgaand aan de invoering van ZSM lag de gemiddelde doorlooptijd van 'eenvoudige strafzaken' op acht tot negen maanden (Zuiderwijk e.a., 2012; Algemene Rekenkamer, 2012) (zie ook hoofdstuk 1).

Gelet op deze doelstelling was een van de vragen die bij de start van dit

onderzoek werd gesteld: hoe staat het bij de afhandeling van ZSM-zaken met de gerealiseerde snelheid en hoe verhoudt deze zich tot de gemiddelde snelheid van de afhandeling in de pre-ZSM-periode? Beantwoording van deze vraag werd mede afhankelijk gesteld van de beschikbaarheid van de noodzakelijke gegevens. Bij de beantwoording van deze vraag wordt hier gebruik gemaakt van data zoals die zijn opgenomen in de periodieke Maandrapportage ZSM over het eerste halfjaar van 2015.

Zoals eerder al geconstateerd werd in hoofdstuk 4, kennen de gegevens opgenomen in deze rapportages enkele belangrijke beperkingen. Het gaat hier niet om brongegevens op het niveau van individuele zaken, maar om data op geaggregeerd en vaak cumulatief niveau. Dat maakt verdere berekeningen met deze data bijna onmogelijk. Daarnaast bleek het nodig om enkele correcties op deze gegevens uit te voeren.

Vergelijking tussen gegevens over de snelheid van ‘eenvoudige strafzaken’ en data over de snelheid in ZSM-verband is daarnaast om nog enkele andere redenen lastig. Zo is onduidelijk of de vergelijking wel geheel betrekking heeft op dezelfde soort zaken. Bovendien lijkt in een groot deel van de ZSM-zaken niet het moment van de beslissing over de eigenlijke afdoening, maar het moment waarop de zaak niet meer geldt als ZSM-zaak als einddatum te worden genomen. In een aanzienlijk aantal gevallen, bijvoorbeeld als sprake is van dagvaarding, kan tussen deze data een periode zitten van enkele maanden (zie ook eerder hoofdstuk 4).

Uit gegevens afkomstig van de Maandrapportage ZSM blijkt dat landelijk gezien in de eerste helft van 2015 in bijna de helft van de gevallen de afdoeningsbeslissing in het kader van ZSM (inclusief dagvaarding en sepot) wordt genomen binnen één dag. In verreweg de meeste gevallen (83 procent) is deze beslissing er binnen één maand (zie tabel 9.1).

Zoals gezegd, in de pre-ZSM-periode werd een gemiddelde doorlooptijd van ‘eenvoudige strafzaken’ geconstateerd van acht tot negen maanden. Op basis van de gegevens in tabel 9.1 lijkt de doorloopsnelheid van VVC-zaken met de ZSM-werkwijze dus aanzienlijk lager. Een heel nauwkeurige vergelijking van de gerealiseerde snelheid voor en na invoering van ZSM is met de beschikbare gegevens echter niet mogelijk.

Tabel 9.1: Snelheid beoordeling ZSM-zaken, landelijk en per onderzochte locatie, cumulatief in percentages (bron: Maandrapportages ZSM, periode januari-juni 2015)

	≤ 1 kalenderdag	≤ 3 kalenderdagen	≤ 7 kalenderdagen	≤ 1 maand
Locatie I	59	71	75	87
Locatie II	24	34	39	60
Locatie III	58	74	76	81
Locatie IV	52	83	86	91
Landelijk	48	67	71	83

Tussen de onderzochte ZSM-locaties blijken overigens vrij aanzienlijke verschillen te bestaan in de doorloopsnelheid. De hoeveelheid zaken die bijvoorbeeld in één dag is afgedaan, loopt per locatie uiteen van 24 tot 59 procent. Het is niet duidelijk hoe deze verschillen verklaard moeten worden. Spelen hier mogelijk ook verschillen in wijze van registratie een rol? Wel is duidelijk dat ZSM-locatie II met de laagste snelheid ook het hoogste aantal te behandelen zaken heeft. Uit hier verder niet vermelde gegevens (ook afkomstig uit de Maandrapportages) blijkt overigens dat de besluitvoering over zaken van minderjarigen binnen ZSM gemiddeld minder snel verloopt dan bij zaken van meerderjarigen.

9.2 Spanningen met betrekking tot snelheid en zorgvuldigheid

Uit dit onderzoek komen enkele spanningen naar voren in de uitvoering van ZSM. Deze hangen samen met de beoogde snelheid en zorgvuldigheid bij ZSM. De term zorgvuldigheid wordt hier in een ruime betekenis opgevat: niet alleen zorgvuldigheid van de (uiteindelijke) beslissing, maar ook van de procedure. Bovendien gaat het soms ook om spanningen rond het realiseren van een beoogde ‘betekenisvolle’ interventie. Een deel van de hier beschreven spanningen kwam in eerdere hoofdstukken ook al aan bod. Bij deze analyse wordt niet alleen geput uit observaties en interviews bij politie en ZSM-tafel, maar ook uit de gesprekken met advocaten.

Hoewel op basis van dit onderzoek niet in zijn algemeenheid gesteld kan worden dat er als gevolg van ZSM onvoldoende wordt ‘doorgerechercheerd’ (zie ook hoofdstuk 8), zijn meerdere geïnterviewden (zowel politiemensen als advocaten) van oordeel dat de politie in sommige gevallen door de snelheid waarmee binnen ZSM wordt gewerkt, onvoldoende onderzoek verricht. Politiemensen geven enkele voorbeelden van zaken waarbij een verdachte tijdens het verhoor ook andere zaken bekend, maar waar niets mee wordt gedaan omdat het komen tot een snelle beslissing als belangrijker wordt beschouwd.

In een van de geobserveerde zaken is het onderzoek nog niet afgerond als de beslissing al wordt genomen. In deze zaak wordt de verdachte beschuldigd van bedreiging. De aangeefster heeft daarbij ook een getuige opgegeven. Nog voordat de verbalisant die getuige kan horen, besluit de officier aan de ZSM-tafel de zaak te seponeren in verband met onvoldoende bewijs.

Niet alleen snelheid blijkt van belang bij de vraag of er wordt doorgerechercheerd, ook de vraag of beslissingen worden genomen op alleen mondelinge informatie of dat ook de onderliggende stukken worden gelezen, speelt daarbij een rol. In één zaak die speelde bij de ZSM-locatie waar beslissingen slechts op basis van mondelinge informatie worden genomen, bleek een mutatie van de politie gedetailleerde informatie te bevatten over een mogelijke mededader. Hierin stonden naam en telefoonnummer van deze persoon. De officier van justitie besluit de zaak te seponeren in verband met het ontbreken van bewijs. In de overwegingen betreft de officier dat er ook geen zicht is op een mededader, waardoor het verhaal van verdachte niet kan worden bevestigd of ontkracht. De informatie van de politie over een mogelijke mededader duidt echter op iets anders, maar is om een onbekend gebleven reden niet bij de officier van justitie terechtgekomen. Vermoed kan worden dat als de officier de onderliggende stukken wel tot zijn beschikking zou hebben gehad, hij wel over deze informatie zou hebben beschikt.

Dit onderzoek laat zien dat de snelheid waarmee in het kader van ZSM wordt gewerkt in sommige gevallen het bereiken van een ‘betekenisvolle interventie’ kan belemmeren. Eerder (hoofdstuk 5) kwam het voorbeeld aan bod waarbij een reclasseringsmedewerkster wilde onderzoeken of een verdachte van huiselijk geweld in aanmerking kwam voor een voorwaardelijk sepot met reclasseringstoezicht. Omdat op dat moment geen collega beschikbaar was die de verdachte kon bezoeken, bleef die vraag onbeantwoord binnen de zesuurstermijn. De officier besloot de zaak vervolgens onvoorwaardelijk te seponeren. Enigszins vergelijkbaar is een al eerder beschreven situatie waarin een beslissing, vanuit het belang van het slachtoffer, te snel wordt genomen. In dat geval meldde het slachtoffer zich op het politiebureau met schade aan zijn vernielde scootmobiel op het moment dat de beslissing aan de ZSM-tafel al was genomen. Om die reden kon de schade niet meer worden meegenomen in de procedure.

Ook geven enkele politiemensen voorbeelden van ZSM-besluitvorming waarbij de indruk ontstaat dat beslissingen vanwege de snelheid enigszins willekeurig tot stand komen (en weer worden veranderd):

Een verdachte wordt bij een penitentiaire inrichting aangehouden vanwege drugsbezit waarmee hij naar binnen wil. De betrokken politieman krijgt te horen dat ZSM heeft besloten tot een boete van 120 euro. De politieman is het er niet mee eens en belt naar ZSM om dat duidelijk te maken. Daar wordt vervolgens aan de telefoon tegen de politieman gezegd: ‘We maken er wel 150 euro van.’

Ten slotte lijkt soms de specifieke deskundigheid aan de ZSM-tafel te ontbreken die wel nodig zou zijn. Zo vertelt een politieman die zich bezighoudt met het terrein van de dierenpolitie, dat hij om die reden bij voorkeur de ZSM-werkwijze vermijdt en kiest voor het regulier inzenden van zaken bij het OM. Dit speelt soms ook ten aanzien van jeugdzaken. Niet op alle locaties is een jeugd-officier aanwezig, terwijl in die zaken de ervaring en deskundigheid rond minderjarigen en jeugdstrafrecht wel als noodzakelijk worden ervaren.

Vergelijkbare spanningen kunnen optreden rond dossiervorming. Soms laat de dossiervorming door de politie, al dan niet onder invloed van de snelheid, te wensen over. Vooral advocaten geven hiervan voorbeelden, waarbij zij menen dat de snelheid hierbij een belangrijke rol speelt. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op het onzorgvuldig uitwerken van een proces-verbaal van het uitkijken van camerabeelden of een proces-verbaal van verhoor. Ook ontbreken soms stukken in het dossier of is het dossier niet op tijd compleet:

‘Komende woensdag heb ik een TOM-zitting in verband met een cliënt die verdacht wordt van hennepsteelt in een schuur. Het dossier dat ik daarvoor heb gekregen, schiet ernstig tekort. Het bestaat uit een proces-verbaal van bevindingen van vijf regels en de verklaring van mijn cliënt. Normaal gesproken zit er een uitgebreid proces-verbaal van bevindingen bij met foto’s van wat waar is aangetroffen etc. Dat zit er allemaal niet bij. Ik heb meerdere keren gebeld naar het parket, maar de zaak is dus niet compleet. Mijn cliënt heeft wel een bekentenis afgelegd, maar dan nog zou het dossier compleet moeten zijn.’ (advocaat)

Over het algemeen zijn geïnterviewden positief over de snelheid waarmee binnen ZSM wordt besloten, vooral ook met het oog op de positie van de verdachte. Deze weet hierdoor ‘eerder waar hij aan toe is’ en er volgt ‘snel een reactie op een strafbaar feit’. Ook voor het slachtoffer is het op die manier eerder duidelijk ‘waaraan hij of zij toe is’. De snelheid van ZSM heeft echter ook een keerzijde voor de positie van de verdachte. Dit komt op verschillende manieren tot uitdrukking. Advocaten, maar ook politiemensen, wijzen erop dat ZSM soms te snel gaat voor verdach-

ten. Vooral bij zaken waarin ZSM een strafbeschikking aanbiedt, zouden verdachten met de beschikking instemmen, terwijl zij de gevolgen daarvan niet goed overzien. Door de snelheid staan verdachten meer onder druk waardoor zij sneller zouden overgaan tot het betalen van een boete. Een van de advocaten zegt hierover:

‘Waar het misgaat volgens mij is dat het soms toch te snel gaat. Dat er te snel wordt besloten van het wordt Halt of een boete, dat er te snel knopen worden doorgehakt (...) Cliënten gaan vaak toch akkoord, terwijl ze niet goed begrijpen of doorhebben waarmee ze akkoord gaan.’

Hoe vaak verdachten onder invloed van de snelheid akkoord gaan met een strafbeschikking, terwijl zij de consequenties daarvan niet goed overzien, is met dit onderzoek overigens niet te zeggen. Advocaten wijzen er daarnaast op dat niet alleen de snelheid van de ZSM-procedure hier een rol speelt, maar ook een zwakke positie van de rechtsbijstand. Advocaten worden over het algemeen vóór het verhoor en afdoeningsvoorstel geconsulteerd. Bij het afdoeningsvoorstel dat vanuit ZSM wordt gedaan, zijn zij vaak niet betrokken:

‘Ik had laatst een piketdienst, waarbij ik een Afghaanse verdachte bijstond die geen Nederlands sprak. Hij moest gehoord worden met een tolk. Deze man werd verdacht van een winkeldiefstal (...). Tegen mij ontkende hij dat hij de winkeldiefstal had gepleegd. De volgende dag had ik toevallig weer piketdienst. Ik trof toen toevallig dezelfde verbalisant als die de dag ervoor deze winkeldiefstal behandelde. Hij vertelde mij dat de Afghaanse man eruit ging met een strafbeschikking van 200 euro, terwijl deze man tegen mij alles heeft ontkend. Wat ik niet goed vind hieraan, is dat ik geen mogelijkheid heb als advocaat om die man na het voorstel uit te leggen wat de gevolgen zijn van het accepteren van de strafbeschikking of hem te wijzen op de verzetmogelijkheden. Nu is het doorgaans zo dat je als advocaat de afdoening niet hoort.’

Bovendien wijzen sommige advocaten erop dat de hoogte van de boete bij een strafbeschikking vaak hoger zou uitvallen dan een boete opgelegd door een rechter. Verdachten zijn hiervan doorgaans niet op de hoogte. Overigens hebben advocaten niet altijd zicht op hoe het voorgaande in de praktijk precies verloopt, omdat zij daar juist niet bij betrokken zijn. Daarnaast ervaren advocaten dat in sommige ZSM-zaken waarbij in eerste instantie een strafbeschikking is aangeboden, de verdachte later door de rechter wordt vrijgesproken. Beide ervaringen zorgen ervoor dat advocaten twijfels hebben over de zorgvuldigheid van de ZSM-werkwijze bij gevallen die niet voor de rechter komen.

In sommige gevallen zouden voor verdachten problemen ontstaan niet omdat ZSM te snel gaat, maar juist te langzaam. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een verdachte in verzekering moet worden gesteld of langer moet wachten in verband met het uitreiken van de stukken. Zeker wanneer het druk is aan de ZSM-tafel kan het soms enige tijd duren voordat de uit te reiken beslissing bij de politie is. Met name bij minderjarige verdachten kunnen politiemensen dan worden geconfronteerd met spanningen en voor hen lastige afwegingen:

Een meerderjarige en minderjarige verdachte worden buiten heterdaad aangehouden in verband met openlijke geweldpleging. De aanhouding vindt 's ochtends vroeg plaats. Om 13.00 uur wordt de zaak bij de politie afgerond en het verhoor aan de ZSM-tafel teruggekoppeld. Op een gegeven moment moet de minderjarige verdachte in verzekering worden gesteld, omdat de beslissing er nog niet is. Aan het eind van de middag belt de verbalisant naar de ZSM-tafel met de vraag of deze zaak met voorrang kan worden behandeld, omdat het hier om een minderjarige verdachte gaat. Vervolgens duurt het nog lang voordat er een beslissing komt. De verbalisant wil voorkomen dat de verdachte pas 's avonds laat bericht krijgt, omdat het een minderjarige betreft en ook de moeder van de verdachte al de hele dag op het bureau in afwachting is van de beslissing. De hulpofficier van justitie besluit daarom aan het begin van de avond de verdachte heen te zenden. Bij de ZSM-tafel wordt hierop verbolgen gereageerd, omdat de dagvaarding dan niet direct kan worden uitgereikt, maar dit later nog moet gebeuren. De verbalisant vindt die reactie van ZSM niet redelijk en is daarover gefrustreerd. De verdachte heeft immers een bekende vaste woon- en verblijfplaats.

Bij dit voorbeeld lijkt spanning te ontstaan tussen enerzijds de wettelijke mogelijkheid een verdachte in verzekering te stellen voor het uitreiken van de stukken (mede gelet op de efficiëntie van de strafrechtssketen en ZSM-werkwijze), en anderzijds het uitgangspunt dat een verdachte niet langer dan noodzakelijk moet worden vastgehouden en dat de politie 'fatsoenlijk' met verdachten moet omgaan. In het kader van dit laatst genoemde aspect wordt door een verbalisant gesignaleerd dat onder invloed van de ZSM-werkwijze de relatie met een verdachte kan verslechteren. Het volgende voorbeeld wordt gegeven:

'Gisteravond heb ik om 21.00 uur een verdachte gehoord die ik nog kende van de tijd dat ik wijkagent was. Verdachte hoorde ik in verband met een diefstal. De verdachte was heel mee-

werkend, gaf de goederen terug en bekende de diefstal te hebben gepleegd. Ik heb dat teruggekoppeld aan de ZSM-tafel. Om 21.45 uur krijg ik bericht dat het een dagvaarding wordt, maar dat ze niet mag worden heengezonden, omdat de reclassering nog moet langskomen en zij morgenvroeg de dagvaarding maken. De verdachte heeft overigens geen bekende woon- of verblijfplaats. Vervolgens ben ik naar de verdachte gegaan en heb gezegd dat ik haar nog niet kan laten gaan, omdat er nog iemand van de reclassering langskomt. Daarom mag ze morgen pas naar huis. Vanochtend krijg ik al om 08.14 uur de dagvaarding toegestuurd met de mededeling dat de verdachte al mag worden heengezonden. En dat nog zonder dat de reclasseringsmedewerker verdachte heeft bezocht. Daar zit ik dan met mijn goede gedrag. Het vertrouwen van die verdachte in mij is daarmee wel beschaamd.'

Enigszins vergelijkbaar is de constatering van een advocaat dat door de snelheid bij ZSM de relatie met de verdachte onder druk kan komen te staan:

'Nadeel van ZSM vind ik dat het heel vluchtig is. Vooral bij supersnelrecht heb je weinig contact met je cliënt en is er weinig ruimte om een vertrouwensband met je cliënt op te bouwen, terwijl je die wel nodig hebt als advocaat. Nu staan ze snel weer op straat en hebben ze je kaartje ook al meteen weer weggegooid.'

Niet alleen de zorgvuldigheid aan de zijde van de politie en het OM kan door de snelheid van de ZSM-werkwijze onder druk komen staan, maar ook de zorgvuldigheid in het werk van advocaten zelf, zo meent een van hen:

'Wat ik merk bij ZSM-zaken is dat de zorgvuldigheid bij de advocatuur er soms al bij inschiet. Je moet als advocaat deze zaken tussendoor proberen te plannen in je volle agenda. Zeker bij zaken waar supersnelrechtzittingen tussendoor komen. (...) Soms heb ik daarbij onvoldoende tijd om andere belanghebbenden te informeren of raadplegen.'

Een van de factoren die bij het voorgaande een belangrijke rol kan spelen, is het verkaanbod. Het gaat daarbij om zowel het aantal zaken als de ingewikkeldheid daarvan. Op momenten dat er veel (moeilijker) zaken zijn bij politie en/of ZSM, kunnen zowel snelheid als zorgvuldigheid onder druk komen te staan. Zo blijft er bij de politie soms minder tijd over voor 'niet-heterdaadzaken', omdat ze te druk zijn met de op heterdaad aangehouden verdachten. De behandeling van niet-heterdaadzaken laat daarom (soms langere tijd) op zich wachten. Als het druk is aan de ZSM-tafel kan het lang duren voordat de beslissing is genomen. Op dat moment moeten de stukken ook nog worden uitgewerkt. Ook daarbij kunnen snelheid en zorgvuldigheid onder druk komen te staan. Politie (en ver-

dachte) moeten soms niet alleen lang wachten op de beslissing, maar ook nog op de stukken (bijvoorbeeld de dagvaarding of strafbeschikking).

Daarnaast kan de zorgvuldigheid van de beslissing onder druk komen te staan wanneer in korte tijd over een groot aantal zaken moet worden beslist. In de ZSM-werkwijze wordt voor een belangrijk deel op mondelinge informatie vertrouwd. Ook de betrouwbaarheid daarvan kan onder druk komen te staan op zogenaamde ‘piekmomenten’. In de werkwijze is wel een waarborg opgenomen die de zorgvuldigheid moet bewaken. De beoordelaar moet de beslissing ‘controleren’ op basis van onderliggende stukken. In hoeverre de beoordelaar die ‘controle’ zorgvuldig kan uitvoeren, als hij of zij het ook druk heeft, blijft onduidelijk (zie ook hoofdstuk 5).

9.3 Juridische kwaliteit van ZSM-afdoeningen

De ZSM-procedure is mede in het leven geroepen om snel te kunnen reageren op veelvoorkomende criminaliteit (Vermaas, 2014). Vooral vanwege die beoogde snelheid hebben veel strafrechtjuristen, in het bijzonder die uit de advocatuur en de wetenschap, de invoering en praktijk van ZSM met argusogen gevolgd (zie onder anderen Spronken [2012b] en Van der Kruis [2013]). Er werd onder meer gevreesd dat de focus zozeer gericht was op de snelheid van de afdoening, dat dit ten koste kon en zou gaan van gerechtvaardigde belangen van de verdachte. Hardnekkig staken verhalen de kop op dat in het kader van ZSM half uitgerechercheerde zaken en zelfs onbewijsbare zaken door directe (pin)betaling van een bij strafbeschikking opgelegde geldboete onherroepelijk werden afgedaan. Dat deze verhalen niet helemaal uit de lucht waren gegrepen, leek te worden bevestigd door een onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad naar de praktijk van de strafbeschikking (Knigge & De Jonge van Ellemee, 2014). Kritische volgers van het ZSM-traject waren er ook beducht voor dat het Openbaar Ministerie onder druk van tijd zijn beslissingen enkel en alleen zou nemen op basis van mondelinge informatie die niet zou kunnen worden gereproduceerd dan wel op basis van mondelinge informatie die niet een-op-een zou corresponderen met hetgeen op schrift stond (of achteraf op schrift kwam te staan). Ook verhalen over het doelbewust afhouden van rechtsbijstand – ‘Je kunt natuurlijk tot morgenochtend wachten op de komst van een advocaat, maar je kunt ook nu direct betalen en morgen weer gewoon aan het werk gaan. Zeg het maar.’ – deden regelmatig de ronde en leken bepaald niet ongefundeeerd, al was het maar omdat inmiddels ook vanuit het Openbaar Ministerie is

onderkend dat er lange tijd onvoldoende aandacht is geweest voor het belang van een goede rechtsbescherming binnen ZSM (Lucas, 2013).

Op basis van deze – overigens niet limitatieve – opsomming van kritiekpunten op ZSM, zou kunnen worden geconcludeerd dat er naar juridische maatstaven gemeten, wel het een en ander is af te dingen op de kwaliteit van ZSM. Daarbij moet echter wel worden bedacht dat een belangrijk deel van de kritiek op ZSM in de kern niet zozeer is gericht op ZSM, als wel op de strafbeschikking en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Hoewel de strafbeschikking in het kader van ZSM wordt toegepast én de strafbeschikking een belangrijke bijdrage levert aan de effectiviteit van de ZSM-procedure, zijn het twee te onderscheiden grootheden: het één is een werkwijze, het ander een afdoeningsmodaliteit (Haverkate, 2015). Bovendien, zoals eerder in paragraaf 4.4 bleek, wordt de strafbeschikking slechts in een beperkt aantal van alle ZSM-zaken toegepast. In deze paragraaf wordt nagegaan of op basis van de resultaten van dit onderzoek ook in kwalitatief juridische zin opmerkingen zijn te maken over ZSM.

Voordat iets kan worden gezegd over de juridische kwaliteit van ZSM, zal eerst moeten worden bepaald wat in dit verband onder dit begrip wordt verstaan. Juridische kwaliteit is een lastig begrip waaraan verschillende aspecten zijn te onderkennen (De Bock, 2015). Zo zou in de eerste plaats kunnen worden betoogd dat de snelheid waarmee een zaak wordt afgedaan positief bijdraagt aan de beoordeling van de juridische kwaliteit van de afdoeningsprocedure. Snelheid van afdoen mag dan wellicht weinig juridisch klinken, aan art. 6 EVRM kan wel degelijk een argument worden ontleend dat een verdachte er recht op heeft dat hij snel duidelijkheid verkrijgt over een eventueel strafrechtelijk vervolg naar aanleiding van een door hem gestelde gedraging. Hoe eerder hem die duidelijkheid wordt verstrekt, hoe beter het is. Toch wordt hier niet met deze maatstaf voor juridische kwaliteit gewerkt. De positieve waardering voor de snelheid van een proces kan immers volledig teniet worden gedaan wanneer de afdoeningsbeslissing niet deugt. Overigens is er in dit verband wel op gewezen dat het Openbaar Ministerie inmiddels – terecht – niet alleen maar hamert op snelheid, maar het adagium huldigt ‘Snel waar het kan, langzaam waar het moet’ (Bac & Vink, 2014).

In de tweede plaats zou kunnen worden betoogd dat ZSM in juridisch opzicht hoger scoort wanneer de rechtsbescherming fatsoenlijk is geregeld. Toch wordt ook dit aspect hier niet als indicator voor juridische kwaliteit gehanteerd, omdat het ook dan uiteindelijk vooral aankomt op de kwaliteit van de afdoening. Natuurlijk kan de geleverde rechtsbijstand die kwaliteit verhogen

– zoals ook de inzet van ervaren OM-functionarissen daaraan kan bijgedragen – maar die mogelijke invloeden zijn lang niet altijd zichtbaar, laat staan meetbaar. Rechtsbijstand en senioriteit zijn in wezen eigenlijk meer randvoorwaarden waarvan mag worden aangenomen dat ze in het algemeen zullen bijdragen aan de kwaliteit van de procedure en de kwaliteit van de uiteindelijke afdoeningsmodaliteit, maar waarvan niet zonder meer duidelijk is of en in hoeverre dat ook daadwerkelijk in concreto het geval is.

Ook aan de vraag of een sepotbeslissing of een strafbeschikking wel is uitgevaardigd door een daartoe bevoegde (gemandateerde) OM-functionaris wordt in deze paragraaf voorbijgegaan. Die vraag mag juridisch interessant zijn, maar ze zegt niets over de inhoudelijke kwaliteit van de afdoeningsbeslissing.

Het mag duidelijk zijn: de vraag of op basis van het onderhavige onderzoek uitspraken zijn te doen over de juridische kwaliteit van ZSM, wordt hier verengd tot een beoordeling van de juridische kwaliteit van de in het kader van ZSM genomen afdoeningsbeslissing. Niet meer en niet minder. Uiteindelijk gaat het natuurlijk ook vooral om die afdoeningsbeslissing. Bezien is of de ZSM-procedure daar een voldoende fundament voor biedt, of die beslissing recht doet aan de ernst van de zaak en de persoon van de verdachte, en of die beslissing – *mutatis mutandis* – de toets aan het rechterlijk beslissingsschema van art. 348-350 Sv kan doorstaan.

Meer concreet betekent dit dat – afhankelijk van de gekozen afdoeningsmodaliteit – verschillende subvragen zijn te onderscheiden.

- a Bij een bewijssepot ligt de vraag op tafel of het bewijsprobleem onoverkomelijk was (of door eenvoudig aanvullend onderzoek had kunnen worden opgelost).
- b Bij een voorwaardelijk sepot is de kernvraag of de zaak juridisch rond was.
- c Bij een strafbeschikking is de meest klemmende vraag of het OM op basis van het dossier tot schuldvaststelling heeft kunnen komen.²²
- d Bij een dagvaarding wordt gezien of het opleggen van een al dan niet voorwaardelijke gevangenisstraf in de reden ligt.

22 Aandacht voor deze vraag is in het bijzonder op zijn plaats omdat het onderzoek van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad naar de praktijk van de strafbeschikking heeft uitgewezen dat bij strafbeschikkingen die zijn opgelegd in het kader van ZSM 8% van de gevallen het bewijs onder de maat was. Daarmee ligt het foutpercentage bij de strafbeschikkingen die zijn opgelegd in het kader van ZSM tienmaal hoger dan wanneer de strafbeschikkingen zijn opgelegd in reguliere loopzaken (respectievelijk 8% en 0,8%).

- e Bij een voorgeleiding speelt de vraag of een verdachte ook in vrijheid zijn strafproces zou kunnen afwachten.
- f Bij elke afdoeningsbeslissing, ook die tot een buitenstrafrechtelijke afdoening,²³ is het de vraag of de gekozen afdoening inderdaad het meest opportuun was.²⁴

Aangezien in het onderliggende (veld)onderzoek de focus niet primair heeft gelegen op de juridische kwaliteit van de ZSM-procedure is bij de toetsing van de juridische kwaliteit van de afdoeningsbeslissingen gewerkt met een verbazingscriterium. Enkel de afdoeningsbeslissingen die – met de hiervoor opgesomde subvragen in het achterhoofd – op basis van in het veldonderzoek gemaakte aantekeningen niet goed kunnen worden begrepen (en in die zin verbazen), worden uitgelicht. Van drie ZSM-tafels zijn negen en van één ZSM-tafel tien concrete cases (met in sommige gevallen meer dan één verdachte) beoordeeld.²⁵ De beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van notities die tijdens het veldwerk volgens een vast stramien zijn gemaakt.

Het type zaken dat aan de ZSM-tafels wordt besproken, loopt behoorlijk uiteen. Het varieert van eenvoudige mishandeling tot openlijk geweld en van winkeldiefstal tot mensensmokkel. Uit de navolgende tabel blijkt dat ook qua afdoeningsbeslissingen de variatie groot is. Alle afdoeningsmodaliteiten passeren de revue (zie tabel 9.2).

Voor de hier geanalyseerde zaken geldt dat van de onderzochte gevallen bijna de helft wordt gedagvaard en dat slechts 13,6 procent van de gevallen heeft geresulteerd in een transactie/strafbeschikking. Opnieuw blijkt hier dat de strafbeschikking minder frequent wordt toegepast in het kader van ZSM dan wel eens wordt verondersteld, een bevinding die eerder ook al bleek uit de analyse van landelijke gegevens (§4.4).

Bij de hier gepresenteerde analyse blijft enige voorzichtigheid natuurlijk wel geboden. De analyse heeft slechts betrekking op een beperkt aantal zaken, waarbij de selectie hiervan niet geheel *at random* heeft plaatsgevonden. Voor de kwalitatieve analyse die hier plaatsvindt, hoeft dat niet direct een probleem te zijn.

23 Volgens Haverkate (2015: 232) is de buitengerechtelijke afdoening nadrukkelijk ook beoogd. Volgens Mevis (2015) is hierover nog niet veel bekend.

24 In OM-land zou men wellicht zeggen: is er sprake van een betekenisvolle interventie? Zie Haverkate (2015: 233). Hij ontleent dit aan Openbaar Ministerie (2015)

25 Zie voor de totstandkoming van de selectie van deze cases hoofdstuk 2.

Tabel 9.2: Afdoeningsmodaliteiten per onderzoekslocatie en in totaal (n=37)

	Locatie I 10 zaken 12 pers.	Locatie II 9 zaken 11 pers.	Locatie III 9 zaken 10 pers.	Locatie IV 9 zaken 11 pers.	Totaal 37 zaken 44 pers.	Opmerkingen
Onvoorwaardelijk sepot	1 x code 02	1 x code 01 1 x code 02	-	3 x code 02	6 (13,6%)	Code 01 = ten onrechte als verdachte aangemerkt Code 02 = onvoldoende bewijs
Voorwaardelijk sepot	1 x code 54	3 x code 54	-	-	4 (9%)	Code 54 = Reclasseringsbelang
Transactie/ Strafbeschikking	1	-	3	2	6 (13,6%)	
Dagvaarding en heenzending	6	6	3	1	16 (36,4%)	Bij locatie III is 2x geen dagvaarding uitgereikt. In het ene geval wegens tijdgebrek (!) in het andere geval om de zaak bij een andere zaak te voegen
Dagvaarding en voorgeleiding	1	-	-	4	5 (11,4%)	Bij locatie IV 3x snelrecht en 1x supersnelrecht
Nader onderzoek geboden	1	-	3	1	5 (11,4%)	
Overig					2 (4,6%)	
<i>Voorgeleiding en overdracht weekdienst</i>	1	-	-	-		De zaak wordt te zwaar bevonden voor ZSM
<i>PV insturen</i>	-	-	1	-		Deze beslissing valt op omdat de zaak rond is

Het lijkt echter raadzaam de hier gedane constatering over de kwaliteit van de ZSM-afdoening niet zonder meer te veralgemeniseren als ware zij representatief voor de totale ZSM-praktijk.

Wat betreft de kwaliteit van de genomen afdoeningsbeslissing geldt dat voor het overgrote deel van de onderzochte gevallen op de gekozen wijze van afdoening juridisch niets valt af te dingen. Het algemene beeld is dat er juiste beslissingen zijn genomen. Bewijs wordt op waarde geschat, er wordt rekening gehouden met persoonlijke belangen van de verdachte, er wordt in de regel gewacht op de schadeopgave van het slachtoffer en zo nodig wordt de beslissing op de zaak aangehouden in afwachting van de resultaten van nader onderzoek.

Bij vier (van de 44) concrete gevallen is wel een kanttekening te plaatsen. In drie van deze gevallen gaat het om situaties van mededaderschap. In een van die gevallen lijkt het bewijs voor het misdrijf – het medeplegen van een diefstal – tekort te schieten. Dat zou problematisch zijn geweest wanneer het OM had besloten tot het opleggen van een strafbeschikking. Dan was er immers het nodige aan te merken op de schuldvaststelling. In dit geval heeft het OM het vaststellen van die schuld echter aan de rechter gelaten. De verdachte is evenals de medeverdachte gedagvaard. Hoewel ook een bewijssepot tot de mogelijkheden had behoord, is verdedigbaar dat het OM in een situatie als deze beide zaken aan de strafrechter voorlegt.

In een tweede geval liggen de kaarten in zekere zin precies andersom: hier wordt de zaak tegen de verdachte wegens gebrek aan bewijs geseponeerd terwijl er nog een mogelijke medeverdachte in beeld is, die helemaal niet is verhoord. Het had voor de hand gelegen dat er eerst nader onderzoek zou zijn verricht naar die medeverdachte, alvorens de zaak tegen de verdachte onvoorwaardelijk te seponeren.

In het derde geval waarin ook een medeverdachte in beeld was, is de verdachte gedagvaard en is naar de medeverdachte geen enkel onderzoek verricht. Dat is opmerkelijk omdat diens verklaring het zicht op de zaak van de gedagvaarde verdachte zou kunnen completeren. Op voorhand valt niet uit te sluiten dat de zittingsrechter te zijner tijd wel behoefte zal hebben aan meer duidelijkheid over de rol van de mededader. Het zou derhalve wel eens zo kunnen zijn dat de thans geboekte tijdwinst door het niet verrichten van nader onderzoek te zijner tijd weer verloren gaat.

Een vierde geval waarbij een kanttekening op zijn plaats is, betreft een verdachte die is gedagvaard én voorgeleid. Niet duidelijk is waarom de verdachte langer preventief gehecht zou moeten blijven. De voorgeleidingsgrond lijkt gezocht. Uitgaand van het principe dat een verdachte in vrijheid de behandeling van zijn strafzaak moet kunnen afwachten, kan worden gesteld dat van de vier hier uitgelichte zaken, het concrete nadeel voor de verdachte bij deze zaak het grootst is.

Uit het voorgaande volgt dat in de in het kader van dit onderzoek concreet geobserveerde zaken in het algemeen correcte afdoeningsbeslissingen zijn genomen. Van lopendebandwerk met onvoldoende aandacht voor de positie van het individu (verdachte en slachtoffer) is niet gebleken. In een van de 44 zaken lijkt een deels andere afdoeningsbeslissing te zijn aangewezen, te weten een dagvaarding zonder voorgeleiding in plaats van een dagvaarding met voor-

geleiding. In drie zaken lijkt ten onrechte geen nader onderzoek naar medeverdachten te hebben plaatsgevonden. Dat mag wellicht efficiënt zijn, maar doet wellicht ook afbreuk aan de kracht van de strafrechtelijke interventie. Die had in deze gevallen wel eens betekenisvoller kunnen zijn. Overigens is het te kort door de bocht om op basis van deze drie gevallen te concluderen dat in het kader van ZSM rechercheonderzoeken worden afgeraffeld. Er is immers ook gebleken van zaken waarin wel degelijk de tijd wordt genomen voor nader onderzoek. Hoogstens zou naar aanleiding van het voorgaande kunnen worden geconcludeerd dat zaken met meerdere verdachten zich niet altijd lenen voor het ZSM-traject.

Slotbeschouwing

In voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van een empirisch onderzoek naar de organisatie en uitvoering van de ZSM-werkwijze en de gevolgen daarvan voor het politiewerk. ZSM is van meet af aan sterk in ontwikkeling geweest. Dit geldt ook voor de periode waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden (van oktober 2014 tot augustus 2015). In die zin is dit onderzoek een momentopname. De in dit onderzoek geconstateerde gevolgen voor het politiewerk en de problemen die daarbij naar voren komen, lijken echter in belangrijke mate direct gerelateerd aan de uitgangspunten van de ZSM-werkwijze. Op basis hiervan hebben de bevindingen een algemenere reikwijdte en relevantie dan alleen het moment waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden.

In dit slothoofdstuk worden eerst de belangrijkste bevindingen van deze studie weergegeven (§10.1). Vervolgens wordt ingegaan op een aantal kern-dilemma's die bij ZSM in de praktijk een rol spelen (§10.2). Ten slotte wordt een beschouwing gegeven over de mogelijke betekenis van de uitkomsten van dit onderzoek voor de verdere ontwikkeling en invulling van ZSM (§10.3).

10.1 Belangrijkste bevindingen

Verschillen in organisatie

Met de komst van ZSM in 2011 moesten zaken van veelvoorkomende criminaliteit op directere en snellere wijze worden afgedaan dan tot dan toe het geval was. Met ZSM zou voor minstens tweederde van de eenvoudige strafzaken de afhandeling (uitmondend in een strafbeschikking of eindvonnis in eerste aanleg) binnen één maand moeten plaatsvinden. Daarbij bestond het streven om bij de meeste van die zaken binnen de eerste zes uur, respectievelijk drie dagen na aanhouding tot een eerste en vaak finale beoordeling te komen. De ZSM-werkwijze richt zich daarom op het zo snel mogelijk selecteren en afdoen van VVC-zaken, indien mogelijk zonder tussenkomst van de rechter.

Een van de uitgangspunten van ZSM was dat overal, zowel bij het zogenaam-

de selectie- en coördinatiecentrum van ZSM als bij de politie, de afhandeling van VVC-zaken op dezelfde wijze zou plaatsvinden. Al snel na het moment van invoering van de ZSM-werkwijze werd dit uitgangspunt, in ieder geval voor wat betreft de politie, losgelaten. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel ten aanzien van de organisatie van de ZSM-werkwijze als de uitvoering daarvan grote verschillen bestaan. Dit is niet alleen het geval bij de politie, maar ook bij de ZSM-tafels.

De belangrijkste verschillen met betrekking tot de organisatie van de ZSM-tafels zijn het aantal tafels, de verdeling van typen zaken over de tafels, de werkwijze bij ontboden verdachten en de werkwijze bij zaken waar nader onderzoek moet worden afgewacht. Een belangrijke factor die bij het ontstaan van deze verschillen een rol speelt, is de omvang van het werkaanbod.

De verschillen in formele organisatie en gehanteerde procedures bij de politie laten zich beschrijven aan de hand van twee dimensies. Ten eerste gaat het om de vraag in hoeverre binnen de politie sprake is van één of meer specifieke organisatorische eenheden. De andere dimensie heeft betrekking op de taakverdeling bij de afhandeling van VVC-zaken tussen de betrokken teams of units binnen de politie op lokaal of districtsniveau. Op basis hiervan zijn vier organisatorische constructies of modellen te onderscheiden:

- I **‘Blauw’**. Alle VVC-zaken liggen (geheel) bij de medewerkers in ‘blauw’ (basisteam).
- II **VVC-team**. Alle VVC-zaken zijn in handen van een VVC-team (al dan niet onderdeel van het basisteam).
- III **VVC-team en ‘blauw’**. VVC-zaken zijn verdeeld over ‘blauw’ (basisteam) en een VVC-team (al dan niet onderdeel van het basisteam).
- IV **VVC-team en andere specialistische eenheid**. VVC-zaken zijn verdeeld over een VVC-team en een specialistische eenheid (vaak op districtsniveau), zoals een VAT (Verdachten Afhandelteam).

De verschillen in organisatorische vormgeving bij de politie hangen samen met een aantal factoren. Het gaat hierbij onder meer om de omvang van het werkaanbod en de reisafstanden binnen het gebied van het basisteam. Daarnaast spelen hierbij verschillen in beleid en verschillen in de wijze waarop het werk in het verleden was georganiseerd een rol.

Verschillen in werkwijzen

Binnen ZSM zijn drie categorieën VVC-zaken te onderscheiden: aangehouden verdachten, ontboden verdachten en minderjarige verdachten. Per categorie van zaken verschilt de gehanteerde werkwijze enigszins, zowel aan de ZSM-tafel als bij de politie.

Op hoofdlijnen ziet de werkwijze bij aangehouden verdachten er als volgt uit. Na aanhouding van de verdachte op heterdaad meldt de politie de zaak aan bij de ZSM-tafel. Daar wordt een dossier aangemaakt waarin de relevante stukken worden gevoegd, zoals een uittreksel justitiële documentatie van de verdachte. De politie verricht vervolgens het opsporingsonderzoek. De resultaten daarvan worden aan de ZSM-tafel doorgegeven en de processen-verbaal of een samenvatting daarvan in het dossier gevoegd. De politie verhoort de verdachte en koppelt na afloop daarvan het verslag van het verhoor via de politieliaison terug aan de ZSM-tafel. Ondertussen hebben medewerkers van slachtofferhulp en de reclassering de gelegenheid informatie van het slachtoffer en informatie over de verdachte te verzamelen. Zij brengen advies uit aan de officier van justitie over de te nemen beslissing. De officier beslist op basis van de informatie over de zaak, die hij van de politieliaison grotendeels mondeling krijgt, eventueel aangevuld met informatie uit het aan de ZSM-tafel gevormde dossier. De beslissing (bijvoorbeeld een dagvaarding of strafbeschikking) wordt door een beoordelaar aan de ZSM-tafel uitgewerkt, die de stukken naar de politie opstuurt. De politie reikt vervolgens de stukken uit aan de verdachte.

Als wordt besloten dat ZSM de zaak niet kan afdoen, draagt de ZSM-tafel de zaak over aan een andere afdeling van het parket. Als nog aanvullend onderzoek moet worden verricht, kan de officier beslissen dat de politie het politiedossier ‘regulier’ inzendt nadat de resultaten van het onderzoek binnen zijn. Een andere optie is dat het onderzoek bij ZSM wordt afgewacht en er later alsnog een ZSM-beslissing wordt genomen (de zogenaamde ‘zevendagenzaak’ of ‘plandtumzaak’).

Op enkele belangrijke punten verschilt de werkwijze aan de ZSM-tafel en bij de politie ten aanzien van ontboden verdachten hiervan. Ten aanzien van ontboden verdachten zijn twee werkwijzen te onderscheiden, namelijk een ‘landelijk’ en een ‘lokaal’ model.

Bij het landelijk model voert de politie naar aanleiding van de aangifte het opsporingsonderzoek uit tot aan het politieverhoor. De politie meldt de zaak dan aan bij de ZSM-tafel. Vervolgens kan de politie (eventueel na toestemming van of overleg met de ZSM-tafel) de verdachte ontbieden voor verhoor. Daarbij

wordt een termijn van zeven tot tien dagen gehanteerd voor de periode tussen aanmelding en ontbieding. Deze termijn is nodig voor slachtofferhulp om informatie te verzamelen en voor de voorbereiding van de zaak door de politieliaison of (assistent-)officier van justitie. Nadat het verhoor met de ontboden verdachte heeft plaatsgevonden, moet de uitkomst daarvan worden teruggekoppeld aan de ZSM-tafel. Aan de ZSM-tafel wordt dan in principe binnen een half uur een beslissing genomen en doorgegeven aan de politie.

Bij de werkwijze volgens het lokale model verricht de politie eerst het volledige opsporingsonderzoek, inclusief het verdachtenverhoor. Daarna wordt de zaak pas aangemeld bij de ZSM-tafel en wordt daar een beslissing genomen nadat eventueel relevante informatie bij slachtofferhulp en de reclassering is verzameld.

De twee modellen verschillen onder meer met betrekking tot de gevolgen die zij hebben voor de politieorganisatie en het politiewerk. Bij het landelijk model is de politie afhankelijk van de agenda, het tempo, ritme en de capaciteit aan de ZSM-tafel. De politie verliest daarmee flexibiliteit. Bij het lokale model houdt de politie wel flexibiliteit om het onderzoek te doen en af te ronden op momenten die het haar zelf uitkomt. De twee modellen verschillen ook naar de plaats in de keten waar opstopping kan ontstaan in de vorm van zaken die blijven liggen (zogenaamde 'plankzaken'). Bij het landelijk model ontstaan de plankzaken vooral bij de politie, omdat niet meer zaken kunnen worden aangemeld of ingepland dan de ZSM-tafel daar toestaat. Bij het lokale model kan de opstapeling van zaken zich juist voordoen bij de ZSM-tafel. De politie bepaalt dan wanneer zij hoeveel dossiers inzendt. Als dat er meer zijn dan de ZSM-tafel aankan, ontstaat bij de tafel een voorraad van zaken die op behandeling wachten.

De werkwijze ten aanzien van minderjarige verdachten komt in grote lijnen overeen met die voor meerderjarige. Op enkele punten wijkt de werkwijze af. Op sommige ZSM-locaties is een jeugdofficier van justitie aanwezig die beslist over zaken van minderjarigen. Daarnaast is niet de reclassering, maar de Raad voor de Kinderbescherming bij de besluitvorming betrokken. Ook wordt bij zaken van ontboden minderjarigen vaak minder strikt de termijn gehanteerd van zeven tot tien dagen tussen aanmelding en ontbieding. Ten slotte geldt op veel locaties dat minderjarige verdachten bij dreigende overnachting op het bureau of bij inverzekeringstelling toch naar huis mogen gaan.

Besluitvorming aan de ZSM-tafel

De veronderstelling dat ZSM in alle gevallen tot een snelle straf leidt, moet op basis van dit onderzoek worden genuanceerd. Landelijk gezien blijkt dat in bijna tweederde van de gevallen die in ZSM aan de orde komt, wordt besloten tot dagvaarding of sepot. In minder dan een op de tien ingestuurde ZSM-zaken wordt een strafbeschikking opgelegd. De weleens geuite gedachte dat ZSM gelijk zou staan aan het opleggen van strafbeschikkingen moet daarom worden bijgesteld.

In de meeste gevallen die bij ZSM aan de orde komen, wordt een zogenaamde 'routerings- of selectiebeslissing' genomen in plaats van een afdoeningsbeslissing. In de praktijk wordt overigens aan de ZSM-tafel vaak geen onderscheid gemaakt tussen de besluitvorming over selectie en afdoening. In beide gevallen vindt de besluitvorming plaats aan dezelfde tafel en zijn dezelfde partijen betrokken. De beslissingen kunnen ook tegelijk worden genomen.

Bij de zaken die aan de ZSM-tafel worden behandeld, loopt de aard en de ernst van de feiten sterk uiteen. De behandeling van zaken door ZSM blijft in de praktijk niet beperkt tot de eenvoudige (VVC-)zaken, maar ook ingewikkelder en zwaardere zaken, zoals van huiselijk geweld, openlijke geweldpleging, zware mishandeling en drugsdelicten, komen aan de orde.

De wijze waarop ZSM is georganiseerd en wordt uitgevoerd, levert enkele risico's op bij de besluitvorming. Allereerst is van belang dat bij ZSM voor een groot deel wordt vertrouwd op mondelinge informatie. Bovendien is regelmatig sprake van informatieoverdracht. Deze combinatie maakt dat gemakkelijk informatieverlies of -vertekening kan optreden. Omdat de officier van justitie zich bij de besluitvorming in de praktijk overwegend baseert op mondelinge informatie, heeft de beoordelaar de taak deze beslissing te controleren aan de hand van de onderliggende stukken. In hoeverre de beoordelaar erin slaagt die controle uit te oefenen en eventueel de officier te overtuigen een andere beslissing te nemen, hangt af van verschillende factoren. Het gaat daarbij onder meer om de mate waarin officieren openstaan voor kritiek van beoordelaars en de mate waarin beoordelaars tijd hebben de stukken te lezen en de beslissing van de officier daaraan te toetsen.

In de opzet van ZSM wordt veel nadruk gelegd op het samenwerkingskarakter daarvan. Medewerkers aan de ZSM-tafel benadrukken dan ook dat zij onder meer 'sparringpartners' van elkaar zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat de samenwerking in de praktijk voornamelijk bestaat uit informatievoorziening aan de

officier van justitie. Slechts in beperkte mate wordt daadwerkelijk ‘gespard’. Van een echt gezamenlijk besluit is meestal geen sprake. De officier van justitie is ook in de praktijk degene die de beslissing neemt.

ZSM heeft mede tot doel in strafzaken een ‘betekenisvolle interventie’ te bereiken. Met deze wat vage term wordt meestal een reactie bedoeld die ‘niet-traditioneel’ is, bestaat uit ‘maatwerk’, ‘preventief’ is en ‘snel’. Daarbij gaat het niet alleen om de positie van de verdachte, maar ook om bredere belangen en doelen, zoals van het slachtoffer of van de maatschappelijke orde. Voor het realiseren van een ‘betekenisvolle interventie’ is gedetailleerde informatie nodig over de specifieke situatie en de persoon van de verdachte. Dit begint bij de politie, omdat daar al relevante informatie moet worden verzameld.

De meeste ZSM-zaken monden uit in een ‘standaardinterventie’. Waar wel een creatieve oplossing wordt gevonden, wordt deze toch vooral in het strafrechtelijk kader gevonden en slechts in beperkte mate daarbuiten. Hoewel het ‘betekenisvol’ zou kunnen zijn om in een individuele zaak juist niet voor ZSM te kiezen, zijn dergelijke afwegingen in dit onderzoek zelden aangetroffen. Het volgen van de ZSM-procedure heeft in die zin een grote mate van vanzelfsprekendheid.

Uitvoering door politie

Binnen de politie moeten VVC-zaken intern vaak worden overgedragen. Zo moet bij aanhouding op heterdaad de zaak door medewerkers uit ‘blauw’ in veel gevallen worden overgedragen aan het VVC-team. Ook zet het VVC-team vaak opdrachten uit bij medewerkers uit ‘blauw’, die de resultaten daarvan weer terugkoppelen aan het VVC-team. Zaken die door ‘blauw’ worden behandeld, moeten soms alsnog worden overgedragen aan het VVC-team als de zaak niet binnen de zesuurstermijn is afgerond. Zoals geconstateerd, ieder overdrachtsmoment kan leiden tot informatieverlies of -vertekening.

Het voorkomen van informatieverlies of -vertekening is onder meer van belang om tot een ‘betekenisvolle interventie’ te komen. Dit onderzoek laat zien dat de mate waarin dergelijke informatie bij de beslissing aan de ZSM-tafel beschikbaar is en wordt meegewogen, mede afhankelijk is van de wijze waarop de politie opereert. Dit stelt dan ook hoge eisen aan de betrokken politiemensen en de communicatie tussen hen en de ZSM-tafel. Om de kans op informatieverlies of -vertekening te verkleinen geldt in veel gevallen bij de politie het

uitgangspunt dat in een zaak alle contacten vanuit de politie met de ZSM-tafel in handen liggen van één en dezelfde medewerker, namelijk de betrokken verbalisant.

Bij de start van ZSM werd de verwachting gewekt dat de invoering van deze werkwijze voor de politie zou leiden tot een aanzienlijke reductie van de ‘administratieve lasten’. In de praktijk blijkt dossiervorming echter nog altijd een belangrijk onderdeel van het politiewerk bij de afhandeling van VVC-zaken. In tegenstelling tot wat wel gesuggereerd werd, heeft ZSM er niet toe geleid dat met mondelinge informatie kan worden volstaan. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat met ZSM de hoeveelheid administratief werk voor de politie substantieel is verminderd.

De belangrijkste informatie die de politie in het kader van een VVC-zaak verzamelt, heeft betrekking op de aangifte, de aanhouding, het getuigenverhoor, de voorgeleiding, de (onderzoeks)bevindingen en het verhoor van de verdachte. Deze informatie wordt vastgelegd in processen-verbaal en werkjournalen en opgeslagen in BVH. In hoeverre de politie dit vervolgens nog nader uitwerkt in een dossier, hangt af van de beslissing aan de ZSM-tafel.

Op verschillende manieren kan de politie de beslissing aan de ZSM-tafel proberen te beïnvloeden. Ten eerste kunnen politiemensen invloed uitoefenen door bepaalde (‘context’)informatie op te nemen in documenten (zoals een proces-verbaal) en door de wijze waarop zij deze informatie opnemen en presenteren. Daarnaast kunnen zij met de mondelinge informatie die zij doorgeven aan de ZSM-tafel proberen de besluitvorming te beïnvloeden. Zo kunnen zij proberen de afdoeningsbeslissing te beïnvloeden door bepaalde informatie te verstrekken of te benadrukken. Ten slotte anticiperen politiemensen soms op de beslissing die in het kader van ZSM waarschijnlijk zal worden genomen of op grond van een voorgenomen beslissing (prognose) die aan de ZSM-tafel is genomen.

Gevolgen voor politiewerk

In dit onderzoek is geconstateerd dat de aanwezigheid van ZSM uiteenlopende gevolgen heeft voor het politiewerk. Allereerst heeft de komst van ZSM geleid tot meer aandacht binnen de politie voor de afhandeling van VVC-zaken. Daarnaast is met de ZSM-procedure meer structuur in en duidelijkheid over de wijze van afhandelen en afdoen van VVC-zaken ontstaan. Politiemensen, vooral zij

die regelmatig aan de ZSM-tafel werken, hebben meer zicht gekregen op de werkwijze en overwegingen van het OM. Verbalisanten zien bovendien nu vaker (en sneller) dan in het verleden wat de uitkomst is van een zaak waaraan zij hebben gewerkt.

Met de invoering van ZSM is de sturing van het politiewerk met betrekking tot VVC-zaken toegenomen. Met de ZSM-procedure is meer vast komen te liggen welke stappen, in welke volgorde en binnen welke tijdslimieten door de politie moeten worden gezet. Daarnaast vindt met de ZSM-werkwijze, vooral op het niveau van individuele zaken, meer inhoudelijke sturing plaats van het politiewerk. Aan de politie wordt nu vaker om extra informatie gevraagd of om aanvullende onderzoekshandelingen. Ook worden soms in een vroeg stadium van het opsporingsonderzoek al vragen gesteld door de officier van justitie, waarmee de inhoudelijke sturing meer naar voren is gehaald. Ook van de voorgenomen beslissing (prognose) gaat een sturende werking uit op het politieonderzoek. Deze kan deels de richting bepalen waarin politiemensen hun onderzoek doen en informatie verzamelen. Overigens kan dit er ook toe leiden dat politiemensen juist gaan afwachten totdat de voorlopige beslissing of prognose bekend wordt. Ten slotte stellen politiemensen op verschillende momenten in de procedure vragen aan de ZSM-tafel, waardoor ook sturing kan ontstaan.

Met de toegenomen sturing heeft de politie autonomie en vooral flexibiliteit verloren. Bovendien zijn soms werkwijzen ontstaan die niet goed bij de aard en het ritme van het politiewerk passen, zoals de zevendagentermijn die moet worden gehanteerd bij de ontboden verdachten of de afstand die politiemensen moeten afleggen om een aangehouden verdachte naar een cellencomplex te brengen dat buiten het werkgebied van het basisteam ligt. Soms klagen politiemensen over het telkens weer vragen door het OM om aanvullende informatie. Anderzijds lijkt de politie hierop vaak zelf al te anticiperen.

Politiemensen hebben regelmatig het gevoel met de komst van ZSM bij VVC-zaken meer werk te moeten afleveren in kortere tijd. Op basis van dit onderzoek blijft onduidelijk of dit door ZSM komt. Wellicht dat het verlies van autonomie en flexibiliteit hieraan heeft bijgedragen.

Door verschillende termijnen, zoals de zesuurstermijn (bij aangehouden verdachten) en de zeven- of tiendagentermijn (bij ontboden verdachten), en het moeten 'wachten op ZSM', speelt tijd en ervaren tijdsdruk voor de politie een belangrijke rol bij de afhandeling van VVC-zaken. Door tijdsdruk blijven zaken soms liggen en kunnen plankzaken ontstaan. Zaken van aangehouden verdachten gaan dan voor, waardoor te weinig tijd kan overblijven voor zaken van ont-

boden verdachten. Er wordt ook geklaagd over onvoldoende doorrechercheren en het onder tijdsdruk soms onzorgvuldig werken. Dit kan leiden tot onvoldoende kwaliteit of onvolledigheid van processen-verbaal en dossiers. De werkwijze bij ontbiedingen en vertraging bij ZSM kan tot extra werk leiden voor de politie. Verdachten die zijn ontboden zijn niet verplicht de beslissing van ZSM af te wachten. Als het in hun ogen te lang duurt, vertrekken zij soms, waardoor de politie op een later moment de beslissing nog moet meedelen. Ten slotte verliest de politie aan flexibiliteit. Dit is met name voelbaar als zich onverwachte gebeurtenissen voordoen, bijvoorbeeld als een ontboden verdachte niet op het bureau verschijnt, waardoor bij de politie een gat in de planning ontstaat.

Bij het voorgaande kunnen verschillende factoren een rol spelen, zoals de tijd nodig aan de ZSM-tafel om tot een beslissing te komen, het werkaanbod op piekmomenten en de onvoldoende bereikbaarheid van de ZSM-tafel. Ook moet door de politie vaak worden gewacht op de rechtsbijstand en kan bijvoorbeeld het horen van een verdachte met behulp van een tolk verdragend werken. Ook praktische zaken zoals reisafstanden of het werken met een ID-zuil kunnen tot vertraging leiden.

Naast de positieve effecten van ZSM plaatst een belangrijk deel van de politiemensen op onderdelen kritische kanttekeningen bij deze werkwijze. Aan de ZSM-tafels is de afstand tussen politie en OM verkleind. Hier wordt in positieve zin gesproken van 'korte lijnen', onder meer omdat politiemensen daar in één ruimte werken met mensen van andere organisaties, waaronder het OM. Voor politiemensen op de basisteams ligt dit anders. Politiemensen missen daar vaak de 'warme contacten' en 'warme overdracht' die zij voorheen bijvoorbeeld met een parketsecretaris op het bureau wel hadden. De afstandelijke en vaak beknopte wijze waarop informatie over bijvoorbeeld afdoeningsbeslissingen wordt doorgegeven, roept soms irritatie op. Politiemensen moeten wel de beslissing doorgeven aan de verdachte, maar zijn niet altijd goed op de hoogte van de onderliggende overwegingen.

Daarnaast blijken veel politiemensen op de basisteams en VVC-teams slecht op de hoogte van de wijze waarop de ZSM-tafel werkt. Slechts een beperkt deel van hen is (af en toe) ook werkzaam aan de ZSM-tafel. Deze beperkte groep is daardoor wel goed geïnformeerd over de wijze waarop de ZSM-tafel werkt. Deze informatie komt echter niet door bij andere medewerkers uit basisteams en VVC-teams. Een deel van de klachten van politiemensen over (de gevolgen van) ZSM lijkt uit dit gebrek aan kennis en inzicht voort te komen.

Met de komst van de ZSM-werkwijze zijn politiemensen wel beter op de

hoogte van de afdoeningsbeslissing van zaken waarbij zij betrokken zijn. Dit lijkt op een paradoxale wijze bij te dragen aan nieuwe onvrede onder politiemensen over het strafrecht. Politiemensen waren voorheen vaak niet op de hoogte van de uiteindelijke afdoening. Met de komst van ZSM zien zij die nu wel, maar zij verbazen zich dan vaak over hoe laag de opgelegde straf in hun ogen is.

Ten slotte, met de invoering van ZSM zijn de administratieve lasten bij de politie niet afgenomen. Die verwachting was wel gewekt. Mogelijk dat de geconstateerde onvrede over het opmaken van een proces-verbaal en dossier niet zozeer wordt ingegeven door de hoeveelheid tijd die het administratief werk feitelijk kost, maar door teleurstelling omdat de gewekte verwachtingen niet zijn waargemaakt.

Snelheid en zorgvuldigheid

Met ZSM lijken in het algemeen VVC-zaken sneller te worden afgedaan. Met de beschikbare gegevens is een nauwkeurige vergelijking van de snelheid van de afhandeling van ‘eenvoudige strafzaken’ voor en na de invoering van ZSM echter lastig. Overigens blijken tussen de ZSM-locaties aanzienlijke verschillen te bestaan in de doorloopsnelheid. Het is niet duidelijk hoe deze verschillen moeten worden verklaard. Vermoedelijk speelt de omvang van het werkaanbod hier onder meer een rol.

Drie kanttekeningen zijn hierbij relevant. Het realiseren van de beoogde snelheid lijkt vaak beter te lukken bij aangehouden verdachten dan bij ontboden verdachten. In de meeste gevallen wordt aan de ZSM-tafel geen eindbeslissing genomen, maar een routeringsbeslissing. Op de eindbeslissing moet dan alsnog (langere tijd) worden gewacht. Tot slot, de invoering van ZSM heeft geen einde gemaakt aan het verschijnsel ‘plankzaken’. Afhankelijk van de gehanteerde werkwijze kunnen bij de politie of aan de ZSM-tafel (nog steeds) plankzaken ontstaan. Aan het uitgangspunt dat een sanctie of maatregel effectiever is naarmate de reactie sneller plaatsvindt, voldoet ZSM in de praktijk dus niet altijd.

Dit onderzoek laat zien dat er in de uitvoering van ZSM soms spanning kan ontstaan tussen het streven naar snelheid en naar zorgvuldigheid. Zo duikt de vraag op of er onder druk van het snel willen werken door de politie voldoende wordt doorgerechercheerd. De bevindingen zijn op dit punt tegenstrijdig. Het streven naar snelheid kan soms op gespannen voet staan met de wens tot een

‘betekenisvolle interventie’ of het komen tot een kwalitatief goed dossier. Een snellere besluitvorming in het kader van ZSM heeft deels positieve gevolgen voor de verdachte: deze weet eerder waar hij of zij aan toe is. Bovendien volgt de reactie dan sneller op het strafbaar feit. Daar staat tegenover dat de positie van verdachten door de nadruk op snelheid ook onder druk kan staan. Ook hier lijkt het werkaanbod van invloed. Op momenten dat er veel zaken zijn bij politie en/of ZSM kunnen zowel snelheid als zorgvuldigheid onder druk komen te staan.

Vanwege de discussie over de zorgvuldigheid van de in het kader van ZSM genomen beslissingen is in deze studie aan de hand van een aantal concrete zaken nagegaan hoe het staat met de kwaliteit van de ZSM-afdoening. Bij verreweg de meeste zaken is het beeld dat aan de afdoening juridisch niets valt af te dingen. Bij deze zaken is het bewijs op waarde geschat, rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden van de verdachte, is pas een beslissing genomen nadat er een schadeopgave van het slachtoffer was en werd de beslissing aangehouden als verder onderzoek nodig was. Bij een beperkt aantal zaken was juridisch wel een kanttekening te plaatsen. De redenen hiervoor verschillen: in enkele gevallen had nader onderzoek tot de mogelijkheden gehoord en is niet duidelijk waarom dat niet gebeurde.

10.2 Kerndilemma's

Met ZSM is een ‘beweging naar voren’ gemaakt. Daarmee wordt geprobeerd problemen die zich later in de keten voordoen, op te lossen door maatregelen te treffen die zijn gericht op de eerste schakels van de strafrechtsketen (‘de voorkant’) (vgl. Terpstra & Salet, 2015). Onder andere door meer nadruk te leggen op snelheid en *efficiency* bij het opsporingsonderzoek door de politie en bij de routerings- of afdoeningsbeslissing van het OM, wordt getracht de doorlooptijd bij de behandeling van VVC-zaken terug te dringen. Onderzoek en informatievoorziening van de betrokken partijen die eerder volgtijdelijk plaatsvond, vindt bij ZSM min of meer gelijktijdig plaats. Door het eerder verstrekken van (digitale) dossierstukken door politie, slachtofferhulp, reclassering en Raad voor de Kinderbescherming aan het OM, en eerdere en actievere betrokkenheid van het OM bij het opsporingsonderzoek, zouden hiaten kunnen worden voorkomen. Hierdoor zou het Openbaar Ministerie sneller zijn beslissingen kunnen nemen. Doel daarvan is de snelheid te vergroten en mede daarmee tot adequatere reacties te komen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de politie met de komst van ZSM heeft geïnvesteerd in een directere en snellere reactie op veelvoorkomende criminaliteit. De aandacht voor VVC-zaken en de snelheid waarmee daarop wordt gereageerd zijn verbeterd. Met de nadruk op snelheid en efficiency zijn echter ook spanningen of tegenstellingen naar voren gekomen waarmee de politie bij de afhandeling van VVC-zaken in de ZSM-procedure wordt geconfronteerd. In deze paragraaf worden vijf van deze spanningen behandeld die grote invloed hebben op dit werk van de politie en op de wijze waarop de ZSM-werkwijze in de praktijk functioneert.

Ten eerste, met de komst van ZSM is de externe sturing van het politiewerk ten aanzien van VVC-zaken toegenomen, zowel in procedurele als inhoudelijke zin. Met die sturing moet het politiewerk beter aansluiten op het werk van onder meer het OM en moeten de effectiviteit en snelheid van reacties op VVC worden vergroot. Door die toegenomen sturing verliest de politie aan autonomie die zij eerder wel had rond de behandeling van VVC-zaken. De politie zit meer vast aan de vaste stappen en formats van de ZSM-werkwijze. Het OM bepaalt sterker dan voorheen welk (aanvullend) onderzoek de politie nog moet verrichten en welke informatie zij moet aanleveren. Dit kan het OM ook doen, omdat de politie eerder stukken aanlevert en het OM daarop direct reageert. Daarnaast draagt de sterke sturing eraan bij dat de politie flexibiliteit verliest, bijvoorbeeld om te bepalen dat aan een dossier wordt gewerkt op een moment dat het haar uitkomt of om te bepalen wanneer een verdachte zal worden ontboden. Het werk van de politie wordt zo afhankelijk van tijdslimieten, ritme en het werkproces aan de ZSM-tafel en wordt gestuurd door de vragen en behoeften zoals die daar naar voren komen. Op deze wijze wordt het mogelijk een zaak af te doen direct nadat de politie de verdachte heeft verhoord. Tegenover dit voordeel staat een verlies aan flexibiliteit voor de politie. Met die strakkere sturing moet de politie tal van hulpconstructies opzetten, zodat bijvoorbeeld bij het einde van een dienst een dossier dat nog niet af is aan een collega moet worden overgedragen om nog aan de eisen van de ZSM-tafel te voldoen.

Ten tweede, het karakter van het ZSM-werkproces als een zo efficiënt mogelijk ingericht productieproces heeft geleid tot een verregaande formalisering van werkzaamheden, contacten, overleg en informatieoverdracht. Op verschillende manieren leidt dit tot spanningen. Ten eerste staat deze formalisering op gespannen voet met de behoefte tot persoonlijk en direct contact en overleg die bij veel politiemensen leeft in de basis- en VVC-teams. Zij spreken van

‘warme contacten’ en ‘warme informatieoverdracht’. Juist op die manier willen zij overleg, advies en eventueel sturing in de relatie met het OM en de ZSM-tafel. Door de formalisering van werkwijze, informatieoverdracht en overleg, vaak verlopend via computersystemen, wordt het bovendien lastiger informatie die zich wat moeilijk in vakjes en eenvoudige formats laat vastleggen, over te brengen. Dit kan echter nodig zijn om een situatie van de verdachte of het slachtoffer inzichtelijk te maken. Dat kan vervolgens een belangrijke voorwaarde zijn om tot een ‘betekenisvolle interventie’ te komen, die voldoende rekening houdt met de specifieke omstandigheden en de persoon van de verdachte (eventueel ook het slachtoffer). Veel politiemensen hebben het gevoel dat zij deze informatie alleen in een persoonlijk contact kunnen overbrengen en uitleggen. Het ontbreken van directe, persoonlijke contacten kan bij politiemensen ook tot het gevoel leiden dat zij onvoldoende betrokken zijn bij het ZSM-proces, dat dit buiten hen om gaat, en dat het niet zoveel uitmaakt om persoonlijk nog eens bepaalde informatie onder ogen te brengen van de ZSM-tafel. Politiemensen kunnen bovendien alleen hun bijdrage leveren aan een ‘betekenisvolle interventie’ als zij bekend zijn met de gang van zaken aan de ZSM-tafel. Door de formele, afstandelijke relatie ontbreekt vaak die directe kennis. Ook andersom kan deze formele afstand nadelen hebben. Politiemensen krijgen wel de afdoeningsbeslissing te horen, maar zijn niet goed op de hoogte van de onderliggende afwegingen. Dat kan betekenen dat zij in een lastig parket komen op het moment dat zij de afdoeningsbeslissing moeten overbrengen en uitleggen aan de verdachte.

Het voorgaande lijkt een illustratie van wat elders werd omschreven als het ontstaan van een abstracte politieorganisatie (Terpstra e.a., 2016). Het is een ontwikkeling die zich niet alleen voordoet bij de politie, maar soms ook bij partners aan de ZSM-tafel. Tekenend zijn twee medewerksters van slachtofferhulp aan een ZSM-tafel die slechts aan de hand van hun beeldscherm kunnen uitleggen welk werk zij doen. Zij spreken niet over hulp- of dienstverlening aan concrete en tastbare slachtoffers met emoties en andere individuele eigenaardigheden, maar over werk dat bestaat uit het invullen van cellen in een schema op hun beeldscherm. Het is een voorbeeld van een transitie van een door informele en persoonlijke praktijken gedomineerde *street-level bureaucratie* naar een *screen-level bureaucratie* (Bovens & Zouridis, 2002), gekenmerkt door formalisering, onpersoonlijke systemen en afstandelijkheid. Politiemensen proberen vervolgens, alleen of met collega’s, op uiteenlopende manieren antwoorden te vinden op de beperkingen en spanningen die zij daardoor ondervinden.

Ten derde kunnen spanningen ontstaan tussen de aard en het werkritme zoals die overheersen aan de ZSM-tafel en die van het politiewerk. Geprobeerd is met de ZSM-procedure een werkwijze te ontwikkelen die in hoge mate voorspelbaar is. Daardoor zou afstemming van de werkzaamheden van verschillende partijen kunnen worden geoptimaliseerd en een werkwijze kunnen ontstaan die snel en efficiënt is. Het politiewerk met zijn eigen dynamiek en ongestructureerde karakter onder invloed van de waan van de dag (Terpstra, 2002), sluit daarop echter niet altijd goed aan. De mogelijkheden voor de politie om zich aan te passen aan het werkritme van de ZSM-tafel, zijn het grootste zolang de contacten uitgaan van de politie. Ligt het initiatief bij de ZSM-tafel, dan wordt het voor de politie veel moeilijker zich hieraan aan te passen. Het dagelijks politiewerk vraagt vaak om directe en snelle reactie, waarbij men oog moet hebben voor menselijke emoties en de directe context. De ZSM-tafel kent echter haar eigen ritme en logica. De ZSM-werkwijze kent vaste termijnen, al dan niet afgeleid van wettelijke bepalingen, die door politiemensen (en verdachte) kunnen worden ervaren als ‘wachten op ZSM’ of als elementen die niet passen bij de eisen van hun werk. De gevolgen die dat kan hebben voor hun werk of voor hun relatie met verdachte, slachtoffer of omwonenden, blijven vervolgens vaak weer buiten het zicht van de mensen aan de ZSM-tafel. Mede daardoor blijft de spanning tussen het ritme en de aard van de ZSM-tafel en die van het politiewerk dan ook voortduren.

In de vierde plaats, zoals in het voorgaande al aan de orde is geweest, kan de nadruk op snelheid en efficiency in de opzet en uitvoering van ZSM op gespannen voet komen te staan met eisen van zorgvuldigheid en kwaliteit van het geleverde werk en de genomen beslissingen. De juridische analyse van de kwaliteit van de afdoeningsbeslissingen die in het kader van deze studie werd uitgevoerd, laat zien dat in veel gevallen de genomen afdoeningsbeslissingen in het kader van ZSM wel voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Toch blijkt uit deze studie dat de gehanteerde werkwijze in het kader van ZSM op dit punt wel enkele risico's kent. De juridische analyse laat ook enkele voorbeelden zien van waar dat toe kan leiden: gevallen waarin besluiten worden genomen op grond van mondelinge informatie, terwijl de aanvullende schriftelijke informatie niet wordt meegenomen en wellicht tot een andere beslissing had geleid. Er zijn ook klachten dat onder druk van de tijd er soms onvoldoende wordt doorgerechercheerd. De nadruk op snelheid kan negatieve gevolgen hebben voor de ruimte die politiemensen hebben om aandacht te besteden aan individuele omstandigheden of tot creatief maatwerk te komen. Niet-standaard-

oplossingen, eventueel buiten ZSM om, kosten immers meer tijd, en lijken daarmee eerder onder druk te komen staan. Zowel aan de ZSM-tafel als bij de politie wordt gesignaleerd dat op dit punt nog wel wat gewonnen kan worden.

Tot slot komen bij ZSM niet alleen de eenvoudige zaken terecht. Er komen ook steeds meer ingewikkelder zaken op tafel, die meer aandacht, onderzoek en informatie vragen. In sommige gevallen komen bij de VVC-teams en de ZSM-tafel zaken aan bod die niet meer onder de noemer VVC lijken te vallen, maar eerder HIC-zaken zijn en die bijvoorbeeld eerder bij de districtsrecherche te verwachten zijn. Verschillende factoren lijken hierbij een rol te spelen, waaronder een groot aanbod van werk bij de districtsrecherche en het inhoudelijk moeilijk aan te geven verschil tussen VVC- en zwaardere zaken. Tegelijk lijkt vaak de redenering te worden gevolgd: VVC-team en ZSM-tafel zijn er nu, dus waarom hier geen gebruik van maken?

Het is echter de vraag in hoeverre de wijze waarop de VVC- en ZSM-werkwijze zijn georganiseerd wel voldoet aan de eisen om ook ingewikkelder zaken af te werken. Deze vergen meer onderzoek, meer aandacht, en soms ook meer deskundigheid. In de juridische analyse kwam bijvoorbeeld de vraag op of zaken met meerdere verdachten niet zó ingewikkeld zijn dat ze binnen ZSM moeilijk zijn af te handelen. Bij deze ingewikkelder zaken is eerder sprake van de noodzaak tot meer of aanvullend onderzoek, dat binnen de gestelde termijnen en beschikbare capaciteit vaak niet goed is te realiseren. Dat betekent dat er weer extra overdracht binnen de politie nodig is (aan de ZSM-tafel van de 'vast-kant' naar de 'niet-vast-kant' en bij de politie bijvoorbeeld van een VAT naar een VVC-team). Zoals eerder geconstateerd, doet zich bij iedere overdracht het risico van informatievertekening en -verlies voor. Andere medewerkers moeten zich er weer in gaan verdiepen, hetgeen mogelijk weer extra werk oplevert. Het alternatief is dat zaken blijven liggen tot de betreffende medewerker weer dienst heeft. Dat kost echter weer tijd. Het risico is bovendien dat op deze wijze de aandacht voor de eenvoudiger VVC-zaken, waarvoor ZSM oorspronkelijk was bedoeld, onder druk komt te staan.

10.3 Enkele aandachtspunten

Met dit onderzoek is een aantal belangrijke positieve constatering gedaan over het functioneren van ZSM. De komst van ZSM heeft geleid tot een toegenomen aandacht voor VVC-zaken bij de politie. Bovendien zorgt ZSM ervoor

dat de politie in veel gevallen direct reageert op deze vormen van criminaliteit en leidt de ZSM-werkwijze vaak snel tot een routerings- of afdoeningsbeslissing. Op deze manier zijn verdachte, slachtoffer en andere betrokkenen snel op de hoogte van de (verdere) reactie op het strafbaar feit. Daarmee wordt ook tegemoetgekomen aan het bredere maatschappelijke belang van een meer zichtbare en directe reactie op veelvoorkomende criminaliteit. Ook politiemensen zelf zien nu eerder wat er strafrechtelijk wordt gedaan bij zaken waaraan zij hebben gewerkt. Het politiewerk gericht op VVC-zaken is nu meer gestructureerd, en mede als gevolg daarvan is de afhandeling van deze zaken transparanter geworden. Dit correspondeert met de in eerder onderzoek geconstateerde positieve opbrengst van de vorming van VVC-teams in de basisteams van de Nationale Politie (Terpstra e.a., 2016). Ten slotte laat dit onderzoek ook zien dat ZSM in de praktijk tot een grotere diversiteit heeft geleid dan waarvan bij het begin werd uitgegaan. Het moet niet als een negatieve ontwikkeling worden beschouwd. De ruimte voor diversiteit maakt immers lokaal maatwerk en tegemoetkoming aan de wensen van lokale partners mogelijk.

Daarmee kan worden geconcludeerd dat ZSM positief bijdraagt aan de afdoening van zaken van veelvoorkomende criminaliteit. Dit onderzoek maakt echter ook enkele knelpunten en spanningen inzichtelijk die zich bij de uitvoering van ZSM voordoen. In deze slotparagraaf wordt ingegaan op enige punten die voor de verdere ontwikkeling van ZSM en de aanpak van VVC-zaken van belang kunnen zijn. Daarbij wordt voortgebouwd op de belangrijkste bevindingen van deze studie. Andere thema's die mogelijk wel belangrijk zijn, maar niet in deze studie aan de orde kwamen, zoals de positie van de rechtsbijstand, blijven daarom buiten beschouwing.

Risico's bij besluitvorming

Dit onderzoek laat zien dat aan de besluitvorming aan de ZSM-tafel een aantal risico's zit. Voor een deel van deze risico's geldt dat daarmee in de werkwijze rekening is gehouden en dat er als het ware controleposten zijn toegevoegd. Deze werkwijze vraagt echter veel van de medewerkers aan de ZSM-tafel en doet een groot beroep op het reflexief en kritisch vermogen en het openstaan voor kritiek van elkaar. De officier van justitie moet bijvoorbeeld vaak onder (tijds)druk een beslissing nemen over een zaak, waarbij, zoals het geval is bij een strafbeschikking, wordt gevraagd dat de officier anticipeert op de terechtzitting en zich magistraatelijk opstelt. De politieliaison aan de ZSM-tafel zou met

de officier van justitie moeten ‘sparren’ over de beslissing en de mogelijke gevolgen daarvan voor het politiewerk. De beoordelaar wordt gevraagd de beslissing die de officier heeft genomen te controleren op basis van de onderliggende stukken. Daarbij moet hij of zij de officier bewegen een andere beslissing te nemen als uit de controle blijkt dat de stukken de beslissing niet kunnen dragen. Dit vraagt van medewerkers niet alleen veel inhoudelijke kennis van zaken, maar ook ervaring en sociale vaardigheden. Zeker wanneer het werkaanbod groot is en sprake is van ‘piekmomenten’ aan de ZSM-tafel kunnen deze correctiemechanismen onder druk komen te staan. Dat het bij ZSM om de behandeling van eenvoudige strafzaken van VVC gaat, doet aan het voorgaande niets af. Bij ZSM worden bovendien ook zwaardere en ingewikkelder zaken behandeld.

Het is belangrijk bij de functie-eisen en invulling van de functies aan de ZSM-tafel met het voorgaande rekening te houden. Ook moet aandacht worden besteed aan het stimuleren van het ‘sparren’ bij de samenwerking, waarbij een open, reflexieve houding en kritisch bewustzijn worden gestimuleerd. De beschreven risico’s bij de besluitvorming verdienen continue (voor)zorg en aandacht.

Overdracht van informatie en zaken

In de ZSM-procedure moet op verschillende momenten overdracht plaatsvinden van informatie en zaken. Een van de risico’s daarbij is dat verlies en/of vertekening van informatie kan optreden. Juist omdat vaak (ook) gewerkt wordt met mondelinge informatie, is dit risico aanzienlijk. Dit risico doet zich niet alleen voor aan de ZSM-tafel, maar ook binnen de politie en bij de informatie-overdracht tussen politie en ZSM-tafel.

Zowel bij de politie als aan de ZSM-tafel wordt geprobeerd het risico van informatieverlies en -vertekening te vermijden door waar mogelijk zaken in handen te laten liggen van dezelfde medewerker(s) en zaken zo weinig mogelijk over te dragen. Dit kan echter allerlei (onwenselijke) gevolgen hebben. Bij de politie heeft dit bijvoorbeeld tot gevolg dat politiemensen soms ‘moeten wachten’ op de beslissing of vragen van ZSM. Aan de kant van de ZSM-tafel kunnen zaken langer blijven liggen, omdat de medewerker die de zaak onder zich heeft geen dienst heeft. Dit thema vraagt nader aandacht bij de verdere ontwikkeling van ZSM omdat de kwaliteit van de uiteindelijke beslissingen afhankelijk is van de volledigheid en juistheid van de onderliggende informatie.

Zaken van ontboden verdachten

Rond de afhandeling van zaken van ontboden verdachten doen zich verschillende problemen voor. Mogelijk is dat mede een gevolg van het feit dat de behandeling van zaken van ontboden verdachten binnen ZSM pas in een later stadium is ingevoerd. Daarbij lijkt vooral te zijn geprobeerd dit in te passen in de op dat moment al bestaande werkwijze ten aanzien van zaken van aangehouden verdachten.

Met name op de basisteams die verantwoordelijk zijn voor zowel zaken van aangehouden verdachten als zaken van ontboden verdachten, maar ook in VVC-teams die met beide typen zaken belast zijn, ontstaan hierdoor spanningen. De aandacht en tijd die de behandeling van zaken van aangehouden verdachten opeist, gaat soms ten koste van de behandeling van zaken van ontboden verdachten. Met name wanneer het werkaanbod van aangehouden verdachten groot is, ontstaat druk op de behandeling van ontboden verdachten als er geen afzonderlijke afdeling is die zich (voornamelijk) met die laatste categorie zaken bezighoudt. Hierdoor kunnen zogenaamde ‘plankzaken’ ontstaan bij de politie.

Ook aan de ZSM-tafel ontstaan soms plankzaken bij de behandeling van zaken van ontboden verdachten. Dit is met name het geval op die locatie waar geen aparte ZSM-tafel is die zich bezighoudt met die categorie zaken en waar volgens het ‘lokaal model’ wordt gewerkt. De zaken van ontboden verdachten moeten daar vaak tussen de bedrijven door worden behandeld door beoordeelaars die hun handen vooral vol hebben aan de zaken met aangehouden verdachten. Zowel bij de politie als aan de ZSM-tafel verdient de organisatie en afstemming hiervan op een aantal locaties specifiek aandacht.

Wachten

Op verschillende manieren ontstaan in de ZSM-procedure ‘wachtmomenten’ voor de politie. Dit heeft onder andere te maken met verschillen in werkritme bij de ZSM-tafel en de politie, fysieke afstanden van de basisteams tot het cellencomplex en voorkeuren van politiemensen. Voor een deel lijken die ‘wachtmomenten’ onvermijdelijk. ZSM heeft immers tijd nodig om tot een beslissing te komen, terwijl het voor de politie soms niet haalbaar is een aparte eenheid in te stellen voor de behandeling van zaken op één centrale locatie vlak bij het cellencomplex. Toch vormt dit ‘wachten op ZSM’ vaak een bron van ergernis en frustratie bij de betrokken politiemensen. Het lijkt daarom toch goed na te gaan

welke wachtmomenten overbodig zijn en wat daaraan gedaan kan worden, hetzij door ze te voorkomen, hetzij door na te gaan hoe daaraan toch een zinvolle invulling kan worden gegeven.

Afstand

Ondanks dat bij alle ZSM-tafels ook medewerkers namens de politie werkzaam zijn, blijkt uit dit onderzoek dat de afstand tussen de ZSM-tafel en de politie op de basisteams en VVC-teams soms groot is. Verschillende factoren spelen daarbij een rol: onwetendheid van veel van de politiemensen over hoe de ZSM-tafel werkt, gebrekkige informatie aan politiemensen over de motiveringen van beslissingen aan de ZSM-tafel en het ontbreken van ‘warme contacten’ tussen politie en OM.

Om tot een ‘betekenisvolle’ interventie te komen is het van belang dat politiemensen in staat zijn de relevante informatie over te brengen aan de ZSM-tafel. Gebrek aan zicht op hoe het aan de ZSM-tafel eraan toegaat (en dus wat daar relevant is) kan dat belemmeren, evenals een grote (gevoelsmatige) afstand. Voor het functioneren van de ZSM-werkwijze is het dan ook van groot belang deze gevoelde afstand serieus te nemen en van beide kanten te proberen deze te overbruggen. Een van de eerste stappen zou moeten zijn de kennis van politiemensen over de ZSM-procedure en bekendheid met de medewerkers aan de ZSM-tafel te verbeteren. Daarnaast zou aan de ZSM-tafel aandacht moeten worden geschonken aan de wijze waarop de beslissingen en vragen van de ZSM-tafel aan de politie worden overgebracht. Dit kan bijdragen aan wederzijds begrip en tegemoetkomen aan de onvrede die daarbij een rol speelt.

Snelheid in de keten

Uit dit onderzoek blijkt dat de politie in ZSM heeft geïnvesteerd door direct en snel te reageren op zaken van veelvoorkomende criminaliteit. De aandacht voor VVC-zaken is daarmee versterkt. Daarnaast blijkt echter dat daarop aan de ZSM-tafel slechts in een beperkt deel van de gevallen wordt gereageerd met een afdoeningsbeslissing. Veel vaker wordt besloten tot een routeringsbeslissing, zoals de beslissing de verdachte te dagvaarden. Op de eindbeslissing moet dan vaak nog worden gewacht. In bijvoorbeeld het geval van een dagvaarding voor de politierechter, moet vaak nog een maand of drie worden gewacht tot de

terechtzingt plaatsvindt. Dit roept de vraag op in hoeverre de snelheid waarmee de politie reageert op VVC-zaken verderop in de keten voldoende wordt vastgehouden.

Zorgvuldigheid

Het juridisch onderdeel van deze studie laat zien dat over het algemeen genomen bij de beslissingen in het kader van ZSM aan de gestelde kwaliteitseisen wordt voldaan. Tegelijk laat deze studie zien dat er in de ZSM-procedure op dit punt risico's bestaan. Vooral als het erg druk is, kan de zorgvuldigheid bij ZSM uit het oog worden verloren. Omdat men zich alleen richt op mondelinge informatie, wordt relevante schriftelijke informatie bijvoorbeeld over het hoofd gezien. Er worden ook klachten gehoord over onvoldoende doorrechercheren om toch maar aan de eis van snelheid te voldoen.

Hoe belangrijk een snelle reactie op criminaliteit ook is, niet alleen voor de te bereiken effecten bij de verdachte, maar ook naar slachtoffer en bredere samenleving toe, toch mag het streven naar snelheid geen doel op zich worden. Het gaat er in de eerste plaats om tot adequate en zorgvuldige reacties te komen. Die liggen deels buiten het strafrecht en wellicht deels buiten de ZSM-procedure. Die kosten meer tijd en daar moet, ondanks de druk snel te werken, de ruimte voor zijn.

In de beginperiode van ZSM is de suggestie gewekt dat deze nieuwe werkwijze zou leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van het politiewerk en een sterke reductie van de administratieve lasten voor de politie. Mede op grond daarvan is het beeld ontstaan dat met ZSM politiemensen in aanzienlijke mate verlost zouden zijn van het opstellen van processen-verbaal en het maken van dossiers, vaak onder politiemensen niet de meest populaire bezigheden (vgl. Kort & Terpstra, 2015). De praktijk leert dat deze belofte niet wordt waargemaakt. Dat leidt hier en daar tot frustratie onder politiemensen omdat een bij hen gewekte verwachting niet uitkomt. Ook dit onderzoek laat zien dat deze belofte gebaseerd was op een illusie. Deze was echter niet ongevaarlijk. De suggestie leek immers te zijn dat het bij ZSM allemaal wel een tikkeltje minder zorgvuldig zou kunnen. Het zou daarom goed zijn als duidelijk afstand zou worden genomen van deze gedachte: ZSM betekent niet minder bureaucratie. Vanwege de gevolgen die deze belofte heeft voor het imago van ZSM (en daarmee van politie en OM) zou het tegelijk goed zijn om over de werkwijze en zorgvuldigheid bij ZSM naar buiten toe transparant te zijn.

Positie van de jeugdige verdachte

De kwetsbare positie van de jeugdige verdachte heeft binnen ZSM al de nodige aandacht.

De werkwijze bij de politie en aan de ZSM-tafel in geval van minderjarige verdachten komt grotendeels overeen met die voor meerderjarige verdachten. In de praktijk blijkt dat betrokken medewerkers de werkwijze waar die niet helemaal passend is voor minderjarigen, op onderdelen aanpassen. Dit kan als positief worden gezien. Ook de inzet van jeugdofficieren past daarbij. Dit gebeurt overigens niet op alle locaties, maar wordt daar door de politie soms wel gemist.

De positie van de jeugdige verdachte is er een die blijvend aandacht verdient, gelet op de knelpunten die hiervoor aan de orde zijn gekomen en de (mogelijke) kwetsbaarheid van minderjarige verdachten. De politie speelt hierbij een belangrijke rol in de informatievoorziening aan de ZSM-tafel en zal aandacht moeten vragen voor de specifieke situatie van minderjarigen. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat er (onnodige) wachtmomenten ontstaan. Afstemming tussen de hulpofficier van justitie en de officier van justitie lijkt hierbij ook van belang te zijn.

ZSM en schaalniveau van afstemming ketenpartners

Veelvoorkomende criminaliteit is primair een lokaal verschijnsel. Voor de aanpak daarvan functioneren op lokaal niveau talloze samenwerkingsverbanden en veiligheidsnetwerken, zoals een netwerk aanpak huiselijk geweld, jeugdcase-overleg, of buurtnetwerken jeugdoverlast en -criminaliteit. Voor een effectieve aanpak is het van belang dat ook de politie actief deelneemt aan dergelijke netwerken. Met de invoering van ZSM ontstaat een samenwerkingsverband dat niet zozeer lokaal is georganiseerd, maar als onderdeel van de strafrechtssketen op een hoger niveau (namelijk dat van de eenheid of het arrondissement). Gevolg daarvan is onder meer dat voor de lokale politie, gezien vanuit het basisteam of VVC-team, de afstand tot relevante samenwerkingspartners als (jeugd)reclassering, slachtofferhulp of Raad van de Kinderbescherming is vergroot. Het gaat hier om de spanning tussen enerzijds samenwerking tussen partners op lokaal niveau (als onderdeel van de lokale integrale veiligheidsaanpak) en anderzijds integratie en afstemming in de strafrechtssketen, waarbij dat laatste op een hoger niveau plaatsvindt (vergelijk Jansen, 2016). Voor een effectieve aanpak, ook van de politie, is het van belang dat de beide vormen van samenwerking,

lokaal en in de keten, verder op elkaar worden afgestemd. Het is overigens niet uitgesloten dat dit zich vooral laat voelen bij de aanpak van zaken met minderjarigen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Akkermans, M.M.P. & Rosmalen, M.M. van (2014). Criminaliteit en slachtofferchap. In: N.E. de Heer-de Lange & S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en Rechts-handhaving 2013: Ontwikkelingen en Samenhangen*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bac, J. & Vink, M. (2014). ZSM, Zo Selectief Mogelijk... Triage in de strafrechtketen. *PROCES*, 2014/1, p. 79-88.
- Berger, P.L. & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, NY: Doubleday.
- Bock, R.H. de (2015). Grip op kwaliteit; een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen. *Handelingen NJV*, jaargang 145, 2015-1. Deventer: Wolters Kluwer, p. 27-140.
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62/2, p. 174-184.
- Brûle, I. van den (2014). Gezocht: rol voor de advocatuur bij ZSM. *PROCES*, 2014/1, p. 89-96.
- Commissie Eenhoorn (2016). *Conclusies en aanbevelingen onderzoeksrapport TweeSteden*. z.p. z.u.
- Factsheet ZSM. Geraadpleegd op <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@24445/factsheet-zsm/> (augustus 2016).
- Frielink, P.M. (2013). ZSM en OM-strafbeschikking floreren niet op Recht-spraak.nl. *Strafblad*, 2013/4, p. 277-280.
- George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Haverkate, G.C. (2015). ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief. DD 2015/23.
- Heijmans, S. (2010). Toekomst van de opsporing: Ontwikkelingen en scenario's. In: N. Kop & P. Tops (red.), *Toestand en toekomst van de opsporing*. Apeldoorn/Amsterdam: Politieacademie, lectoraat Criminaliteitsbeheersing en onderzoekkunde, p. 23-31.
- Hutjes, J.M. & Buuren, J.A. van (1996). *De gevalsstudie: Strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel/Amsterdam/Heerlen: Boom en Open Universiteit.
- Jacobs, G., Giessen, M. van der, Brein, E., Bayerl, S., Verbaan, J. & Thuis, T. (2015). *Eindrappage werkwijze ZSM en rechtsbijstand*. Den Haag: WODC.
- Jacobs, P. & Kampen, P. van (2014). Dutch 'ZSM settlements' in the face of procedural justice: The sooner the better? *Utrecht Law Review*, 10/4, p. 73-85.
- Jansen, J. (2016). Linksom of rechtsom. Over (de)centralisering in de veiligheidszorg. *PROCES*, 2016/3, p. 37-47.
- Kamerstukken II, 2011/12, 29 279, 126.
- Kamerstukken II, 2011/12, 29 279, 147.
- Kamerstukken II, 2014/15, 34 159, 3.
- Kampen, P.T.C. van (2013). ZSM (&) tegenspraak. *Strafblad*, 2013/4, p. 289-296.
- Knigge, G. & De Jonge van Ellemeet, C.H. (2014). *Beschikt en gewogen: Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*. Den Haag: Hoge Raad.
- Kort, J., Fedorova, M. & Terpstra, J.B. (2014). *Politiemensen over het strafrecht*. Amsterdam: Reed business.
- Kort, J. & Terpstra, J.B. (2015). *'Onnodige' bureaucratie binnen het basispolitiewerk: Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel*. Amsterdam: Reed Business.
- Kruis, P.W. van der (2013). ZSM is niet Zo Secuur Mogelijk, maar TV, Totale Verrommeling. *Strafblad*, 2013/4, p. 297-308.
- Kwakman, N.J.M. (2012). Snelrecht en de ZSM-aanpak. DD, 2012/17.
- Landelijk programma ZSM (2013). *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze: versie 1.0*. z.p.:z.u.
- Leliveld, J. (2012). ZZM bij afhandeling van strafzaken. *NJB*, 2012/28, p. 1952-1954.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lucas, J.J.A. (2013). ZSM – een huis dat samen gebouwd wordt, staat steviger. *Strafblad*, 2013/4, p. 282-288.
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical view* (2nd ed.). New York: Palgrave Macmillan.

- Maas, R. (2012). *Landelijk procesmodel ZSM: Versie 1.0*. datum: 14 februari 2012. z.p.: Landelijk programma ZSM.
- Meij, P. van der (2014). De andere kant van de ZSM-medaille. Het gebrek aan controle op beleid en beslissingen van het Openbaar Ministerie. *NJB*, 2014/25, 1225.
- Mevis, P.A.M. (2015). Versnelde afdoening in het strafrecht/ZSM: buitengewoon, buiten, gewoon; tijd voor reflectie en voor een ZSM-blik op berechting door de versnellende rechter. *DD*, 2015/22.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Landelijk kader veiligheidshuizen*. z.p.: z.u. Geraadpleegd op http://www.veiligheidshuizen.nl/nieuws/2013/050213_officieel-presentatie-landelijk-kader-veiligheidshuizen#.V3J-gqIYH1g (juni 2016).
- Nickerson R.S. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, 2(2), p. 175-220.
- Openbaar Ministerie, 2015. *Perspectief op 2015: Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*. z.p.: Openbaar Ministerie. Geraadpleegd op https://www.om.nl/publish/pages/17723/om_perspectief_2015.pdf (augustus 2016).
- Raad van Korpschefs (2011). *Strategie aanpak criminaliteit 2011-2015*. z.p.: z.u.
- Rassin, E. (2007). *Waarom ik altijd gelijk heb: Over tunnelvisie*. Schiedam: Scriptorum.
- Salet, R. (2015). *Opsporing, tegenspraak en veranderende frames: Onderzoek naar tegenspraak in grootschalige rechercheonderzoeken*. Den Haag: Boom Lemma.
- Simon Thomas, M., Kampen, P. van, Lent, L. van, Schiffelers, M.J., Langbroek, P. Erp, J. van (2016). *Snel, betekenisvol en zorgvuldig: Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Spronken, T. (2012a). Kroniek van het straf(proces)recht. *NJB*, 2012/15, 880.
- Spronken, T. (2012b). Het strafrecht als vergiet en het ZSM-model als snelkookpan. *NbSr* 2012/4, p. 373.
- Swanborn, P. (2014). *Case studies: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk: Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J.B. & Salet, R. (2015). Modernisering van strafvordering en de politie: Enkele kanttekeningen en blinde vlekken. *Strafblad*, 2015/4, p. 290-297.

- Terpstra, J., Duijneveldt, I. van, Eikenaar, T., Havinga, T. & Stokkom, B. van (2016). *Basisteams in de Nationale Politie: Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Amsterdam: Reed Business.
- Verhoeven, W. & Stevens, L. (2013). *Rechtsbijstand bij politieverhoor: Evaluatie van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor in Amsterdam-Amstelland, Groningen, Haaglanden, Limburg-Zuid, Midden- en West-Brabant en Utrecht*. Den Haag: Boom Lemma.
- Vermaas, P. (2014). Dingen doen en afhandelen. *Opportuun*, 2014/1, p. 6-9.
- Werkgroep ZSM en Rechtsbijstand (2013). *Advies van de werkgroep ZSM en Rechtsbijstand*. z.p. z.u.
- Yin, R.K. (2013). *Case study research: Design and Methods*. Londen: Sage.
- Zuiderwijk, A.M.G., Cramer, B., Leertouwer, E.C., Temürhan, M. & Busker, A.L.J. (2012). *Doorlooptijden in de strafrechtsketen: Ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken*. Den Haag: WODC.

Bijlage

Organisatie van het ZSM-proces: van politie tot ZSM-tafel

In deze bijlage wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van de wijze waarop het ZSM-proces is georganiseerd per onderzochte locatie. Het gaat daarbij om het proces lopend vanaf het eerste contact van de politie met de verdachte tot aan de beslissing aan de ZSM-tafel. Het eerste contact kan bestaan uit een aanhouding op straat door bijvoorbeeld een surveillant of noodhulpmedewerker of uit een ontbieding van een verdachte persoon na aangifte of nadat de politie relevante informatie heeft gekregen over een mogelijk strafbaar feit.

Per onderzochte locatie begint de beschrijving met de wijze waarop de ZSM-tafel is georganiseerd, waarna telkens wordt ingegaan op de wijze waarop de politie haar werkzaamheden heeft georganiseerd rond de afhandeling van VVC-zaken en de toeleiding daarvan naar de ZSM-tafel.

Casus I

In 2012 is in deze eenheid met ZSM gestart. De ZSM-tafel is hier gehuisvest in een oud politiebureau. In een open ruimte van dit gebouw zitten gemiddeld ongeveer zestien medewerkers te werken van verschillende instanties die bij het ZSM-proces zijn betrokken.

De ZSM-tafel is zeven dagen per week open, van 8.00 tot 22.00 uur. Een deel van de betrokken instanties werkt hier in twee diensten van acht uur per dag. Volgens beschikbare cijfers over de eerste zes maanden van 2015 zijn aan de ZSM-tafel gemiddeld 24 zaken per dag afgedaan.

Op deze locatie wordt onderscheid gemaakt tussen drie tafels. Ten eerste is er een zogenaamde intaketafel. Hier komen de nieuwe zaken vanuit de basisteams van de politie binnen. Ook worden hier veel telefoontjes (vooral van de politie) opgevangen. Aan deze tafel zitten de administratief medewerker van de politie, de ketenprocescoördinator (KPC'er), een medewerker van het Openbaar Ministerie, een vertegenwoordiger van de reclassering en een medewerker namens slachtofferhulp.

Daarnaast is er de zogenaamde selectietafel. Hier worden zaken beoordeeld en wordt een zogenaamde routerings- of afdoeningsbeslissing genomen. Bij de routeringsbeslissing gaat het onder meer om de vraag of een zaak binnen ZSM moet worden afgehandeld of dat deze dient te worden overgedragen aan de zogenaamde weekdienst. Dat laatste gebeurt indien een zaak voor afhandeling binnen ZSM te zwaar of te complex lijkt te zijn. Aan deze tafel werken samen de politieliaison (de intermediair vanuit de politieorganisatie tussen de politieteams en het OM), de officier van justitie en twee parketsecretarissen. Deze laatste twee medewerkers van het OM houden zich ook bezig met de executie, waaronder het opstellen van de dagvaardingen. Dagelijks vindt tweemaal een (overdrachts)briefing plaats. Tijdens de briefing, die wordt geleid door de KPC'er, worden de openstaande zaken besproken. In de ochtendbriefing zijn dit de zaken die nog openstonden van de dag ervoor en de zaken die er die nacht bij zijn gekomen. In de middagbriefing zijn dat de openstaande zaken en worden de zaken overgedragen aan de medewerkers die de middagdienst vervullen.

Specifiek voor deze locatie is de betrokkenheid van een schadebemiddelaar. Hij kan bij schade voor een slachtoffer van criminaliteit optreden als mediator. Hij is betrokken bij alle ZSM-zaken waarbij schadevergoeding onderdeel is van de voorwaarden. Als de verdachte niet op tijd de schadevergoeding betaalt, neemt de schadebemiddelaar telefonisch contact op met de verdachte. Eventueel kan hij ook een wijkagent inschakelen om bij de verdachte langs te gaan.

Ten derde wordt er hier een zogenaamde verdiepingstafel onderscheiden. Soms wordt deze verdiepingstafel ook beschouwd als onderdeel van de selectietafel. De zaken binnen ZSM die meer dan gemiddeld tijd en aandacht vergen, komen bij deze verdiepingstafel. Hier kan uitgebreider naar een zaak worden gekeken. Voor het grootste deel gaat het hier om zaken van ontboden verdachten en van minderjarigen. Voor deze laatste categorie zaken wordt, afhankelijk van het aanbod van dat moment, dagelijks aan het einde van de middag een apart jeugdoverleg gehouden. Aan dit overleg nemen vertegenwoordigers deel van instanties uit de jeugdstrafrechtssketen. Naast het OM en de politie zijn dat onder meer de jeugdreclassering en Bureau Jeugdzorg.

Op deze ZSM-locatie wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten zaken, namelijk die van aangehouden verdachten, ontboden verdachten en minderjarigen. Per categorie van zaken verschilt de gehanteerde werkwijze enigszins.

Indien sprake is van een aangehouden verdachte, bestaat de eerste stap in de ZSM-procedure eruit dat de zaak vanuit het basisteam bij de politie wordt inge-

voerd in BVH (gekoppeld aan BOSZ). Vanaf dat moment is de zaak zichtbaar voor medewerkers aan de ZSM-tafel. Daarnaast wordt de zaak telefonisch aangemeld bij de administratief medewerker van de politie bij ZSM. Op deze locatie worden vervolgens aan de ZSM-tafel bij alle zaken de belangrijkste stukken uitgeprint. De administratief medewerker print deze stukken (zoals een proces-verbaal en de aangifte) uit en doet deze in een mapje. Aan de kleur van het mapje is te zien of het om een zaak van een aangehouden, minderjarige of ontboden verdachte gaat. Na aanvulling van enkele administratieve gegevens wordt het mapje dan doorgegeven aan de KPC'er.

Vervolgens kunnen de medewerkers van reclassering en slachtofferhulp gegevens toevoegen aan dit mapje. De medewerker van reclassering gaat na in hoeverre de verdachte al bekend is bij de reclassering en in hoeverre de reclassering bij deze zaak stappen moet gaan ondernemen. De medewerker van slachtofferhulp bekijkt in hoeverre het slachtoffer schade heeft geleden, onder meer door deze te bellen. Eventueel kan een (andere) medewerker van slachtofferhulp contact opnemen met het slachtoffer als deze behoefte zegt te hebben aan hulpverlening. Bij materiële schade kan de medewerker van slachtofferhulp dit op het ZSM-adviesformulier aangeven. De officier kan dit dan meenemen in de beslissing die uiteindelijk wordt genomen.

Als de map met voldoende gegevens is gevuld, gaat deze door naar de selectietafel. Hier controleert de politieliaison eerst of de zaak voldoet aan de eisen van volledigheid en kwaliteit. Is de map compleet, dan gaat de zaak door naar de parketsecretarissen, die zich eerst inlezen en vervolgens de officier adviseren over de afdoening. Eventueel leest de officier zelf ook nog de beschikbare stukken uit de map. Er bestaat daarnaast de mogelijkheid dat de officier besluit de verdachte die op het politiebureau zit zelf te horen via een telehoorvoorziening.

Nadat de beslissing door de officier is genomen, werken de parketsecretarissen de beslissing uit in de vorm van een strafbeschikking, transactie, sepotmededeling of een dagvaarding. De parketsecretaris of de politieliaison deelt vervolgens de beslissing mede aan de betrokken medewerkers uit het basisteam. Deze hebben als taak de beslissing over te brengen aan de verdachte (eventueel ook aan advocaat en/of ouders). Tot slot wordt het opgestelde mapje met schriftelijke stukken bij de ZSM-tafel vernietigd. Indien de beslissing door de officier niet kan worden genomen, omdat de verwachting is dat het onderzoek niet binnen zeven dagen kan worden afgerond, beslist de officier dat de politie de zaak 'regulier' moet inzenden. Dit betekent dat het complete dossier naar het Openbaar Ministerie wordt gezonden, zoals dat voor de komst van ZSM ook plaatsvond.

Bij een ontboden verdachte wijkt de gehanteerde werkwijze iets af van de hierboven geschetste gang van zaken. De politie moet zeven dagen van tevoren bij de ZSM-tafel aanmelden op welk moment zij een verdachte op het bureau willen ontbieden. Dit gebeurt met behulp van een zogenaamde verdachten- of ontbiedingenagenda. Op het moment van ontbieding moet het dossier (met uitzondering van het verdachtenverhoor) rond zijn. De termijn van zeven dagen is nodig om slachtofferhulp aan de ZSM-tafel in staat te stellen voldoende inzicht te krijgen in de geleden schade van het slachtoffer. Bovendien wordt de wachttijd aan de ZSM-tafel gebruikt om de zaak voor te bereiden en tot een voorlopige afdoeningsbeslissing te komen.

Zodra de ontboden verdachte op het politiebureau is, moet de politie met de ZSM-tafel bellen om te laten weten dat de verdachte er is. De procedure wordt dan aan de ZSM-tafel opgestart. Na het verhoor wordt er opnieuw door de politie contact opgenomen met de ZSM-tafel en wordt telefonisch verslag gedaan van de uitkomsten van het verhoor.

Bij zaken van minderjarige verdachten wordt eerst een risicoanalyse opgesteld. Als er sprake is van een laag risico, wordt de zaak afgedaan binnen ZSM door middel van bijvoorbeeld een Haltstraf of een sepot. Andere zaken gaan naar het jeugdoverleg binnen ZSM waar onder meer de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg aan deelnemen. Dit jeugdoverleg vindt dagelijks plaats in de ZSM-ruimte, aan het eind van de middag. Bij de politie wordt een jeugdige verdachte na het verhoor naar huis gestuurd. Deze hoeft niet op het bureau te wachten tot de ZSM-beslissing bekend is. Deze beslissing wordt op een later moment aan ouders en minderjarige medegedeeld.

Bij de politie in deze eenheid zijn grofweg twee patronen in de wijze waarop het VVC-werk (en daarmee de toeleiding naar de ZSM-tafel) is georganiseerd. Binnen de basisteams in de meer stedelijke gebieden bestaat een VVC-team. Hoewel er per VVC-team wel enige verschillen bestaan, komt de gehanteerde procedure in grote lijnen op hetzelfde neer. Zowel de zaken van aangehouden verdachten als van ontboden verdachten komen in het VVC-team aan bod. Daarbij wordt uitgegaan van een taakverdeling tussen het VVC-team en de medewerkers in 'blauw'. Bij bijvoorbeeld een aangehouden verdachte ligt de verantwoordelijkheid voor de aanhouding, het afleveren van de verdachte bij het cellenblok, voor het uitspreken van de cautie en voor de eerste administratieve handelingen bij de verbalisanten uit 'blauw'. Deze zijn ook verantwoordelijk voor het proces-verbaal van aanhouding. Indien behoefte is aan bijvoor-

beeld aanvullend buurtonderzoek gebeurt dit ook door deze medewerkers. De overige werkzaamheden, waaronder het verhoor van de verdachte en het contact met de ZSM-tafel, worden door medewerkers van het VVC-team verricht. Het VVC-team bestaat in de regel uit een vaste kern van medewerkers, onder wie de coördinatoren van het team, en daarnaast verbalisanten uit 'blauw' die op roulatiebasis voor een bepaalde periode werkzaam zijn bij het VVC-team.

Bij de basisteams in de plattelandsgebieden is het VVC-werk binnen de politie anders georganiseerd. Omdat het 'aanbod' van VVC-zaken hier vaak beperkt in aantal is, is er onvoldoende basis voor een permanente, aparte VVC-unit binnen het basisteam. Om die reden horen het VVC-werk en de daarbij horende contacten met de ZSM-tafel tot de verantwoordelijkheden van de verbalisanten uit het basisteam. Dit is zowel het geval bij aangehouden als bij ontboden verdachten.

Casus II

In deze eenheid wordt sinds oktober 2012 met ZSM gewerkt. Aanvankelijk bestond het plan om, in verband met de omvang van dit ZSM-werkgebied, twee ZSM-locaties op te zetten. Uiteindelijk heeft deze eenheid de beschikking over één ZSM-locatie. Deze ZSM-tafel is gehuisvest in een dienstdoend politiebureau. Op deze locatie wordt onderscheid gemaakt tussen een zogenaamde 'vast-kant' en een 'niet-vast-kant'. Met de vast-kant wordt bedoeld de behandeling van de zaken waarin de aangehouden verdachte (maximaal zes uur) wordt opgehouden voor verhoor of in voorlopige hechtenis zit. De niet-vast-kant behandelt de zaken waarin de verdachte inmiddels is vrijgelaten, maar de afdoeningsbeslissing nog niet is genomen, evenals de zaken waarin een verdachte wordt ontboden voor verhoor.

In een grote ruimte is de vast-kant gevestigd waar ongeveer zestien medewerkers verspreid over drie groepen tafels werken aan het ZSM-proces voor de verdachten die vastzitten. Met uitzondering van de medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming zijn de medewerkers tijdens de openingstijden van de ZSM-tafel zeven dagen per week van 8.00 tot 22.00 uur aanwezig. Ook hier wordt gewerkt in twee diensten van acht uur per dag. De drie tafels bestaan uit een tafel die zich bezighoudt met de volwassenenzaken (hierna: volwassenentafel), een tafel die zich bezighoudt met alle jeugdzaken en zonodig ook volwassenenzaken (hierna: jeugdtafel), en een tafel met administratieve krachten van verschillende instanties die zowel de tafels aan de vast-kant als aan de niet-vast-kant administratief ondersteunen.

Aan de volwassenentafel zitten een administratief medewerker van politie, een politiefunctionaris (de intermediair vanuit de politieorganisatie tussen de politieteams en het OM), de KPC'er (een medewerker van het OM), de officier van justitie, een vertegenwoordiger van de drie reclasseringsorganisaties en een medewerker namens slachtofferhulp. De jeugdtafel bestaat uit twee politiefunctionarissen, een jeugdofficier van justitie, een medewerker namens de Raad voor de Kinderbescherming en een senior beoordelaar (parketmedewerker). Aan beide tafels worden zaken van verdachten die zijn aangehouden en vastzitten beoordeeld en zogenaamde routerings- of afdoeningsbeslissingen genomen. Indien de zaak wordt afgedaan, zorgen de beoordelaars voor het opstellen van de beslissing, waarna deze administratief wordt verwerkt door de administratief medewerkers van het OM. Zaken waarin de verdachte al in vrijheid is gesteld, maar nog nader onderzoek moet worden verricht of afgewacht (bijvoorbeeld de uitslag van een drugstest) en een beslissing nog niet kan worden genomen, worden overgedragen aan de niet-vast-kant. Daar wordt in een later stadium, indien de aanvullende informatie binnen is, de beslissing genomen.

Dagelijks wordt met een aantal medewerkers van deze tafels aan de vast-kant een casusoverleg gevoerd. Zij bespreken dan alle openstaande zaken aan de hand van de verdachtenmonitor (een scherm waarop alle zaken per deelgebied zijn te bekijken en waarop zichtbaar is welke ketenpartner met de zaak bezig is en wat er is besloten of geadviseerd).

In een aangrenzende grote ruimte zitten vijf medewerkers die zich bezighouden met het ZSM-proces voor de verdachten die niet vastzitten. De junior beoordelaar (parketmedewerker, die zich overigens ook bezighoudt met de beoordeling van de zaken waarin de verdachte vastzit), een politiefunctionaris, een KPC'er en een medewerker van slachtofferhulp (die zich overigens ook bezighoudt met de zaken waarin de verdachte vastzit) zijn dagelijks van 8.00 tot 22.00 uur aanwezig. De officier van justitie is dagelijks tijdens de ochtenddienst aanwezig van 8.00 tot 15.00 uur. Deze tafel beslist in de zaken afkomstig van de vast-kant waarin nader onderzoek moet worden verricht of afgewacht en daarnaast in de zaken met zogenaamde ontboden verdachten.

Volgens beschikbare cijfers over de eerste zes maanden van 2015 zijn op deze ZSM-locatie gemiddeld 111 zaken per dag afgedaan. Van de vier onderzochte cases is dit de locatie waar gemiddeld de meeste zaken worden afgedaan.

Op deze locatie wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten zaken, namelijk die van aangehouden verdachten en die van ontboden verdachten. Voor de minderjarige verdachten geldt dat in principe de werkwijze hetzelfde is, maar

dat er een aparte jeugdofficier van justitie is die deze zaken behandelt en dat de Raad voor de Kinderbescherming bij de beslissing wordt betrokken in plaats van de reclassering. Kenmerkend voor deze ZSM-locatie is dat volledig digitaal wordt gewerkt. De werkwijze ziet er dan ook iets anders uit dan op de andere ZSM-locaties.

Indien sprake is van een aangehouden verdachte (zowel meerderjarig als minderjarig), wordt ook hier de zaak vanuit het basisteam bij de politie ingevoerd in BVH waarna de zaak voor de medewerkers van de ZSM-tafel zichtbaar is op de verdachtenmonitor. Als de verdachte wordt aangehouden tijdens de openingsuren van de ZSM-tafel, dient de zaak daarnaast telefonisch te worden aangemeld bij de administratief medewerker van de politie aan de ZSM-tafel. Indien de verdachte is aangehouden terwijl ZSM gesloten is, moet de zaak door de politie per e-mail worden aangemeld door middel van een werkmap. Deze werkmap wordt 's ochtends door de politiefunctionaris aan de ZSM-tafel gecontroleerd op kwaliteit en volledigheid. Als de werkmap onvolledig is, wordt deze teruggestuurd aan de politie. Is de werkmap compleet, dan gaat de map door naar de administratief medewerker van de politie. Deze maakt een ZSM-werkmap (met werkjournaal) op waarin een aantal gegevens betreffende de zaak en de verdachte wordt genoteerd en plaatst de werkmap vervolgens samen met een uitdraai uit de Basisvoorziening Integrale Bevraging (BVIB) in de digitale map van de administratief medewerker van het OM. Deze voegt het uittreksel justitiële documentatie aan de digitale map toe en plaatst de map in de digitale map van de (jeugd)officier van justitie die vervolgens afwacht tot de hulpofficier van justitie op het basisteam contact opneemt. De hulpofficier van justitie dient een half uur na eerste aanmelding van de zaak bij ZSM telefonisch overleg te voeren met de officier van justitie over wat er in de zaak nog moet worden onderzocht en welke mogelijke beslissing zal worden genomen. Indien de zaak niet geschikt is voor ZSM wordt dat eventueel ook op dat moment besloten en wordt de zaak overgedragen aan het parket. De (jeugd)officier van justitie noteert (indien nodig) een aantal (onderzoeks)vragen in het werkjournaal die hij heeft voor de politie, slachtofferhulp en de reclassering (of, in geval van een minderjarige, de Raad voor de Kinderbescherming).

De medewerkers van slachtofferhulp en de reclassering (of de medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming) kunnen vervolgens gegevens toevoegen aan het werkjournaal. In de tussentijd heeft de politie gelegenheid nader onderzoek te doen, zoals het verhoren van de verdachte. De resultaten van dat onderzoek worden door de politie telefonisch teruggekoppeld aan de politiefunctionaris aan de ZSM-tafel. Deze doet op zijn beurt daarvan verslag in het werkjournaal.

De KPC'er is verantwoordelijk voor de voortgang van het ZSM-proces en vormt de schakel tussen ketenpartners en OM. De ketenpartners geven de informatie door aan de KPC'er die dat administratief verwerkt, zodat ook op de verdachtenmonitor die informatie zichtbaar wordt. De KPC'er bewaakt de termijnen en houdt in de gaten of de informatie van slachtofferhulp, reclassering en politie tijdig binnenkomt. Indien alle informatie is verzameld en het dossier compleet is, beoordeelt de (jeugd)officier van justitie de zaak op basis van de informatie die is opgenomen in het werkjournaal. De (jeugd)officier van justitie neemt dan de (routerings- of) afdoeningsbeslissing. Vervolgens gaat de zaak compleet naar de junior of senior beoordelaar. De beoordelaar bekijkt voor het eerst de onderliggende stukken van de zaak (bijvoorbeeld de processen-verbaal zoals die door de politie zijn opgemaakt). Van de beoordelaar wordt verwacht dat hij controleert of de beslissing van de officier (wat dus eigenlijk een voorgenomen beslissing is) door de stukken kan worden gedragen. Indien dat niet het geval is of als de beoordelaar daarover twijfelt, raadpleegt hij de officier. Eventueel kan de officier dan de beslissing wijzigen.

In het geval dat nader onderzoek moet worden verricht en de resultaten daarvan niet worden verwacht binnen de zesuurstermijn voor het ophouden voor verhoor van de verdachte of de termijn dat de verdachte in voorlopige hechtenis zit, wordt de zaak overgeplaatst in de zogenaamde 'zevendagenbak'. Daarin komen de zaken terecht die in afwachting zijn van nadere onderzoeksresultaten, zoals de uitslag van een drugstest of het inzichtelijk maken van de schade voor het slachtoffer. Als het dossier dan uiteindelijk compleet is, wordt de zaak behandeld aan de niet-vast-kant. Hierbij is de afspraak dat de officier van justitie die de aanvullende vragen had gesteld, ook degene is die de uiteindelijke beslissing neemt. Dit is om te voorkomen dat een andere officier die de zaak opnieuw gaat bekijken, wederom nieuwe aanvullende vragen gaat stellen. In geval van een jeugdzaak geldt deze afspraak niet.

De werkwijze ten aanzien van de ontboden verdachten aan deze ZSM-tafel is anders dan het zogenaamde 'landelijk model' voorschrijft. In geval van een ontboden verdachte verricht de politie eerst het volledige opsporingsonderzoek inclusief het verdachtenverhoor. Als de politie van oordeel is dat het dossier compleet is, maakt de politie een werkmap op en stuurt die per e-mail op naar ZSM. De officier van justitie beoordeelt dan de zaak en kan beslissen dat de zaak naar de beoordelaar gaat met een afdoeningsbeslissing, dat de zaak terug moet naar de politie in verband met nader onderzoek, of dat nog aanvullende werk-

zaamheden moeten worden verricht door een andere ketenpartner. De reclaseringsmedewerker en de medewerker van slachtofferhulp worden alleen ingeschakeld indien de officier dit van belang acht, anders houden zij zich niet bezig met de ontboden verdachten. Ook in dit proces is het de KPC'er die verantwoordelijk is voor het bewaken van de termijnen. Deze procedure wijkt in geval van een jeugdzaak niet af.

In deze eenheid zijn drie patronen te onderscheiden in de manier waarop bij de politie gewerkt wordt met ZSM-zaken. In een van de basisteams is een VVC-team ingericht op een locatie waar zich tevens het cellencomplex bevindt. Het VVC-team is werkzaam voor drie basisteams. Binnen dat VVC-team worden alle zaken van veelvoorkomende criminaliteit behandeld. Dit zijn zowel de zaken met (op heterdaad en buiten heterdaad) aangehouden verdachten als de zaken met ontboden verdachten. Ook dit VVC-team bestaat uit een vaste kern van medewerkers, onder wie de coördinatoren, en daarnaast een aantal medewerkers uit het basisteam die op roulatiebasis werkzaam zijn binnen het VVC-team. Nadat de leden van het basisteam ('blauw') de aanhouding hebben verricht, de verdachte hebben ingesloten of overgedragen in het cellencomplex, het proces-verbaal van aanhouding en eventuele andere processen-verbaal hebben uitgewerkt, is het VVC-team verantwoordelijk voor de verdere afhandeling van de zaak. Dit betekent dat zij contacten met ZSM onderhouden, en het verhoor van de verdachte en andere onderzoekshandelingen verrichten. Daarbij geldt dat het VVC-team in overleg met het basisteam een beroep doet op de leden van het basisteam voor nader onderzoek, zoals het horen van getuigen en een buurt-onderzoek. Voor de zaken met ontboden verdachten geldt dat het VVC-team het volledige opsporingsonderzoek tot en met het verdachtenverhoor verricht.

In twee andere basisteams is naast een VVC-team een Verdachten Afhandel Team (VAT) opgezet. Het VVC-team houdt zich bezig met zaken van ontboden verdachten en verricht daarin het volledige opsporingsonderzoek, waarna de zaken door middel van een werkmap worden aangemeld bij ZSM. Daarnaast doet het team de zaken waarbij een verdachte buiten heterdaad wordt aangehouden. Eventueel doet het VVC-team bij het onderzoek een beroep op leden uit het basisteam. De eenvoudige zaken worden door het basisteam zelf gedaan. Het VVC-team bestaat grotendeels uit vaste medewerkers.

De verantwoordelijkheid voor alle op heterdaad aangehouden verdachten ligt bij het VAT. Dit VAT werkt voor meerdere basisteams en is gevestigd bij het cellencomplex. Het VAT onderhoudt in die gevallen de contacten met ZSM en doet het verdachtenverhoor. De leden van het basisteam verrichten in principe

de andere onderzoekshandelingen, zoals het getuigenverhoor of het buurtonderzoek. Ook hier geldt dat het VAT een aantal vaste medewerkers kent, onder wie coördinatoren, en medewerkers uit het blauw die op roulatiebasis voor een bepaalde periode in het VAT worden ingezet.

Ten slotte kan een derde werkwijze worden onderscheiden. In dit geval behandelt het VAT, dat werkzaam is voor twee basisteams, zowel de aangehouden als de ontboden verdachten. Het basisteam is voor beide categorieën zaken verantwoordelijk voor het onderzoek. Het VAT doet het verdachtenverhoor zowel bij aanhouding als bij ontbieding, en onderhoudt de contacten met ZSM, terwijl het basisteam verantwoordelijk is voor de overige onderzoekshandelingen. De eenvoudige winkeldiefstallen waarbij sprake is van een *first offender* en enkele andere eenvoudige zaken worden volledig door het basisteam afgehandeld. Ook hier geldt dat het VAT voor een deel vaste medewerkers kent en voor een deel bestaat uit medewerkers uit het blauw die in het VAT rouleren.

Casus III

De ZSM-tafel in deze eenheid is vanaf 2011 werkzaam. Deze ZSM-locatie is gevestigd in een hoofdbureau van de politie waar tevens een cellencomplex is. Dit betekent dat de medewerkers van de ZSM-tafel de gelegenheid hebben de verdachten die hier vastzitten persoonlijk te spreken. Hiervan wordt in de praktijk door de officier van justitie en de parketmedewerkers ook regelmatig gebruikgemaakt. Daarnaast is in hetzelfde bureau een zogenaamde afhandel-eenheid van de politie gevestigd.

Op deze locatie wordt onderscheid gemaakt tussen een ZSM-tafel voor zaken met aangehouden verdachten en een tafel voor zaken met ontboden verdachten. De ZSM-tafels zitten verspreid over meerdere ruimtes. In de ruimte waar de zaken met aangehouden verdachten worden behandeld, zitten twee politiefunctionarissen (voor ieder district één), de officier van justitie en de KPC'er aan een aantal tegen elkaar geplaatste tafels. Aan deze tafels worden routerings- of afdoeningsbeslissingen genomen. Aan een ander aantal tegen elkaar geplaatste tafels zitten drie beoordelaars (parketmedewerkers die overigens ook zaken met ontboden verdachten beoordelen) en een medewerker van slachtofferhulp. De medewerker van de reclassering zit aan een aparte tafel halverwege de ruimte.

De administratief medewerkers van politie en OM, die zowel werken voor zaken waarin verdachten zijn aangehouden als zaken waarin verdachten wor-

den ontboden, zitten in een aparte ruimte. Ten slotte is er een ruimte voor de medewerkers die zich bezighouden met de zaken met ontboden verdachten. Hier zitten de medewerkers verspreid over de ruimte. Doorgaans zijn een politiefunctionaris, een medewerker van slachtofferhulp, een medewerker van de reclassering, een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming, een KPC'er en een assistent-officier van justitie aanwezig.

De ZSM-tafel is dagelijks geopend van 8.00 tot 22.00 uur. De bezetting aan de tafel is niet de hele dag hetzelfde. De officier van justitie en de beoordelaars zijn aanwezig vanaf 9.00 tot 17.00 uur. Van 17.00 tot 22.00 uur zit er een andere officier aan de tafel. Vanaf 17.00 uur is er nog één beoordelaar aanwezig. De medewerkers van slachtofferhulp zijn aanwezig van 8.30 tot 21.00 uur en de medewerkers van de reclassering van 9.00 tot 21.00 uur. Aan de ZSM-tafel waar de zaken met de verdachten die vastzitten worden behandeld, zijn vanaf 8.00 uur alleen de politiemensen en de KPC'er aanwezig. Vanaf 9.00 uur wordt gestart met een briefing, waarbij de openstaande zaken worden besproken. Aan deze ZSM-tafel worden volgens de beschikbare cijfers over de eerste zes maanden van 2015 gemiddeld 28 zaken per dag afgedaan.

Bij een aangehouden verdachte ziet de werkwijze er ongeveer hetzelfde uit als in casus I. Dit betekent dat na aanmelding van de zaak door het basisteam bij de politie de zaak zichtbaar wordt voor de medewerkers aan de ZSM-tafel. Vervolgens wordt de zaak telefonisch aangemeld bij de administratief medewerker van de politie die een gekleurd mapje maakt en daar de beschikbare stukken in doet. De administratief medewerker van het OM voegt het uittreksel justitiële documentatie toe waarna het mapje direct naar de politiefunctionaris gaat. De medewerker van slachtofferhulp krijgt van de administratie een kopie van de aangifte, zodat deze contact op kan nemen met het slachtoffer om de schade inzichtelijk te maken. De medewerker van de reclassering gaat dan ook aan de slag om te bezien wat er van deze verdachte bekend is en in hoeverre de reclassering stappen moet ondernemen.

Anders dan bij casus I ligt de regie over de zaak bij de politiefunctionaris in plaats van bij de KPC'er of de parketmedewerkers. De politiefunctionaris is degene die de zaak direct gaat inlezen als hij de zaak van de administratief medewerker krijgt. Hij bespreekt vervolgens de zaak met de officier van justitie waarop deze kan aangeven welk onderzoek nog moet worden verricht. De politiefunctionaris wordt na het verhoor van de verdachte door de verbalisant gebeld. De verbalisant koppelt dan aan de politiefunctionaris terug wat de verdachte heeft verklaard en welk onderzoek is verricht. De politiefunctionaris

beoordeelt vervolgens of dit voldoende is of dat er nog nader onderzoek moet worden gedaan. Indien het onderzoek compleet is, legt hij de zaak aan de officier van justitie voor. Dit gebeurt mondeling, waarbij de officier van justitie de beschikbare stukken kan lezen. De officier neemt vervolgens een beslissing en betreft daarbij de informatie die de medewerkers van slachtofferhulp en de reclassering aan de KPC'er hebben doorgegeven. Indien de officier nog aanvullende vragen heeft, stelt hij deze op dat moment aan de medewerkers. Als de officier de beslissing heeft genomen, gaat de zaak via de KPC'er (die de werkdruk van de beoordelaars in de gaten houdt) naar een beoordelaar. In sommige gevallen wordt de beslissing aan de beoordelaar overgelaten, maar als de officier de beslissing heeft genomen wordt ook hier van de beoordelaar verwacht dat hij toetst of de beslissing van de officier door de stukken kan worden gedragen. Als de beslissing is genomen, verwerkt de beoordelaar van het parket deze en reikt de beslissing uit of laat deze door de politie uitreiken aan de verdachte. De zaak wordt vervolgens administratief afgehandeld door de KPC'er en de administratief medewerkers van het OM.

In het geval dat de beslissing door de officier niet kan worden genomen, omdat de verwachting is dat het onderzoek niet binnen zeven dagen kan worden afgerond, beslist de officier dat de politie het dossier 'regulier' moet opmaken. Dit betekent dat de politie het dossier compleet moet maken en moet inzenden aan de beoordelaar bij ZSM die de zaak toegewezen heeft gekregen.

Binnen de categorie ontboden verdachten worden in deze eenheid drie modellen onderscheiden, waartussen de werkwijze enigszins verschilt. Het eerste model komt overeen met de werkwijze aanzien van de ontboden verdachten in casus I. Dit betekent dat de politie het onderzoek helemaal afrondt tot aan het verdachtenverhoor. Vervolgens wordt een afspraak gemaakt met de verdachte voor een ontbieding, waarbij de agenda van ZSM kan worden geraadpleegd. De afspraak moet vervolgens bij ZSM worden ingepland, waarbij er minimaal zeven dagen, maar maximaal veertien dagen, moeten zitten tussen aanmelding en moment van ontbieding. Deze termijn wordt gebruikt ter voorbereiding van de zaak en voor het inzichtelijk maken van de schade door slachtofferhulp. De politiefunctionaris bekijkt de zaak als eerste en beoordeelt of het OM op basis van het voorhanden zijnde dossier de zaak kan afdoen. Als dit niet het geval is en er nog onderzoek moet worden verricht, stuurt deze de zaak terug aan de politie. Is de zaak compleet dan kan de ontbieding doorgang vinden. Indien de verdachte verschijnt en is gehoord, meldt de politie dat bij ZSM, waarop de beoordelaar in principe binnen een half uur een beslissing neemt over de zaak.

Het tweede model wijkt hiervan af en komt overeen met de werkwijze in casus II. Dit betekent dat de politie het volledige onderzoek tot en met het verdachtenverhoor verricht en de zaak vervolgens instuurt aan ZSM. Bij ZSM pakt een beoordelaar een dergelijke zaak ter beoordeling op zodra hij of zij daarvoor tijd heeft.

Ten slotte wordt het minderjarigenmodel onderscheiden. De werkwijze komt hierbij overeen met het eerste model, met dien verstande dat hierbij niet zeven dagen hoeft te worden gewacht tussen aanmelding en ontbieding. Bij dit model wordt ook de medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming betrokken in plaats van de reclasseringsmedewerker.

In deze eenheid werken de drie onderzochte basisteams allemaal met een eigen VVC-team. De VVC-teams zijn in dit geval verantwoordelijk voor de volledige afhandeling van zaken van VVC waarbij de verdachten zijn ontboden of buiten heterdaad zijn aangehouden. Bij buiten heterdaad aangehouden verdachten gaat het om verdachten die herhaaldelijk zijn ontboden, maar niet zijn verschenen, of om complexere zaken. De VVC-teams bestaan uit vaste medewerkers of voor een deel uit medewerkers uit het blauw die op roulatiebasis in het VVC-team worden geplaatst.

De afhandeling van de zaken waarin een verdachte op heterdaad is aangehouden verschilt bij deze drie basisteams. In het ene geval is er voldoende aanbod van dergelijke zaken en is een aparte afhandeleenheid opgezet. Zij behandelen de zogenaamde zesuurszaken voor drie basisteams. Dit zijn de zaken die in principe binnen de termijn van zes uur waarin een verdachte mag worden opgehouden voor verhoor worden afgedaan. Indien de verdachte wordt voorgeleid aan de rechter-commissaris of de zaak complex is, wordt de zaak overgedragen aan het VVC-team. Bij de zogenaamde zesuurszaken geldt dat 'blauw' de verdachte aanhoudt, insluit en proces-verbaal opmaakt. Vervolgens draagt blauw de zaak over aan de afhandeleenheid. De afhandeleenheid verricht het opsporingsonderzoek tot en met het verdachtenverhoor en onderhoudt de contacten met ZSM. Eventueel kan bij nader onderzoek ook een beroep worden gedaan op het basisteam. In beginsel verricht de afhandeleenheid het onderzoek echter zelf. Ook hier geldt dat een deel van de medewerkers uit blauw op roulatiebasis werkzaam is bij de afhandeleenheid.

In de andere twee onderzochte basisteams is de toestroom van zaken onvoldoende voor een aparte afhandeleenheid. In het ene basisteam wordt daarom gewerkt met een zogenaamde zakendienst. Dit houdt in dat er in het basisteam dagelijks twee teamleden worden aangesteld om de zesuurszaken van die dag te

doen. Zij verrichten het onderzoek, waarbij zij eventueel worden ondersteund door andere leden van het basisteam. Hier geldt ook dat de complexere zaken die niet binnen zes uur worden afgerond, worden doorgeschoven of overgedragen aan het VVC-team.

Ten slotte is er in het andere basisteam in deze eenheid geen zakendienst, maar worden de zesuurszaken binnen het basisteam verdeeld. De leden van het basisteam die in de noodhulp werkzaam zijn, krijgen deze zaken toebedeeld en verrichten (in samenwerking met de andere teamleden) de onderzoekshandelingen. De complexere zaken waarin een verdachte op heterdaad is aangehouden, gaan naar het VVC-team.

Casus IV

In 2011 is in deze eenheid de ZSM-tafel gestart. Deze tafel is gevestigd in een oud-politiebureau. In deze ZSM-locatie wordt, overeenkomstig casus II, onderscheid gemaakt tussen een vast-kant en een niet-vast-kant. De medewerkers van beide kanten zitten in één grote ruimte. Er werken dagelijks gemiddeld ongeveer twintig medewerkers verspreid over de ruimte. De ZSM-tafel is aan de vast-kant zeven dagen per week open van 8.00 tot 22.00 uur. Niet alle instanties zijn gedurende de openingstijden volledig vertegenwoordigd, zoals de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. Voor de vast-kant zijn dagelijks werkzaam, verspreid over twee diensten: een administratief medewerker van politie, drie politiefunctionarissen (iedere politiefunctionaris heeft één of meer districten waarvoor hij werkzaam is), een officier van justitie, een KPC'er, een medewerker van de reclassering, een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming, een medewerker namens slachtofferhulp en twee parketmedewerkers als beoordelaars. Dagelijks om 9.30 uur vindt overleg plaats tussen deze medewerkers, met uitzondering van de KPC'er en de beoordelaars, over de zaken waarin op dat moment verdachten vastzitten. De officier van justitie formuleert tijdens dat overleg de 'prognose' (een voorlopige afdoeningsbeslissing) en eventuele onderzoeksvragen of opdrachten. De administratief medewerker van de politie verwerkt de prognose administratief, zodat deze zichtbaar is op de verdachtenmonitor die in de ZSM-ruimte op een beeldscherm wordt geprojecteerd. Overigens hebben alle medewerkers hier ook zicht op de verdachtenmonitor vanaf hun eigen beeldscherm.

De zogenaamde niet-vast-kant is alleen op werkdagen geopend van 9.00 tot 17.00 uur. Tijdens de openingstijden zijn een tot drie politiefunctionarissen,

een medewerker van slachtofferhulp, een assistent-officier van justitie, een KPC'er, twee parketmedewerkers als beoordelaars en een administratief medewerker van de politie aanwezig. De niet-vast-kant heeft iedere dag om 13.00 uur een overleg over de ontbiedingszaken die over vijf dagen staan gepland. Tijdens dat overleg wordt per zaak besproken of de ontbieding kan doorgaan en wat de prognose is voor de afdoening. Aan deze ZSM-tafel worden volgens beschikbare cijfers over de eerste zes maanden van 2015 gemiddeld 35 zaken per dag afgedaan.

De zaken waarin een verdachte wordt aangehouden, worden in eerste instantie door de vast-kant in behandeling genomen. De werkwijze ten aanzien van verdachten die op heterdaad zijn aangehouden, ziet er als volgt uit. Als de zaak vanuit het basisteam wordt ingevoerd in BVH, verschijnt die automatisch in BOSZ en op de verdachtenmonitor voor de hele eenheid. De administratief medewerker van politie verdeelt de zaken op district over de politiefunctionarissen. Daarnaast controleert de administratief medewerker of de verdachte een veelpleger is of niet. De zeer actieve veelplegers worden niet binnen ZSM behandeld, maar overgedragen aan het parket waar de zaak wordt overgenomen. Indien er een aangifte is, controleert de administratief medewerker of er een telefoonnummer is of probeert dat te achterhalen. Hij print vervolgens de aangifte uit en geeft deze aan de medewerker van slachtofferhulp die dan de gelegenheid heeft het slachtoffer telefonisch te benaderen om de schade inzichtelijk te maken.

De politiefunctionaris maakt vervolgens een mapje aan en vult dat aan met de voorhanden stukken uit BVH. De KPC'er voegt een uittreksel justitiële documentatie toe. De politiefunctionaris bestudeert vervolgens de zaak en overlegt met de officier van justitie over een prognose. Dit gebeurt tijdens het ochtend-overleg of wanneer de gelegenheid zich voordoet. Al vóór het overleg met de officier heeft de politiefunctionaris contact met de coördinator van het basisteam over de zaak. De politiefunctionaris geeft dan al aan welke onderzoeks-handelingen nog moeten worden verricht.

Ondertussen leveren de medewerker van slachtofferhulp en de reclassering of Raad voor de Kinderbescherming informatie aan over de schade en de verdachte. Zij geven de informatie en hun advies door aan de administratief medewerker van de politie die dit verwerkt in BOSZ.

Als het onderzoek door de politie is afgerond, koppelen zij de resultaten daarvan terug aan de politiefunctionaris aan de ZSM-tafel. Deze legt de zaak vervolgens voor aan de officier van justitie die dan een beslissing neemt. Als de

beslissing is genomen gaat het dossier naar de KPC'er die de zaak administratief verwerkt en overdraagt aan een parketmedewerker die de zaak gaat beoordelen, zoals dat ook bij casus III het geval is. De beoordelaar controleert of de stukken de beslissing van de officier kunnen dragen en werkt vervolgens de beslissing uit. De beoordelaar verricht ook enkele administratieve handelingen waarna het mapje weer teruggaat naar de KPC'er. Deze sluit de zaak administratief af, waarmee de zaak van de verdachtenmonitor verdwijnt.

Indien op dat moment nog geen beslissing kan worden genomen door de officier van justitie, omdat nader onderzoek nog moet worden afgewacht, kan de officier van justitie besluiten dat het een zogenaamde 'plandatumzaak' is (in casus II gaat deze zaak naar de 'zevendagenbak'). De zaak wordt in dat geval overgedragen aan de niet-vast-kant.

Aan de niet-vast-kant worden de zaken behandeld waarin een verdachte is ontboden, evenals de plandatumzaken. Bij een ontboden verdachte verricht de politie het onderzoek. Indien zij van oordeel is dat het onderzoek klaar is en de verdachte kan worden ontboden, meldt zij de zaak aan bij de politiefunctionaris. Deze controleert of het onderzoek inderdaad voldoende is afgerond en tot ontbieding kan worden overgegaan. Mocht dat niet het geval zijn, dan wordt de zaak teruggestuurd naar de politie met de opdracht om nader onderzoek te verrichten. Na dat onderzoek moet de politie de zaak opnieuw aanmelden. Als de zaak compleet is, geeft de politiefunctionaris toestemming voor ontbieding, waarop de politie de verdachte mag uitnodigen. Tussen de toestemming en het moment van ontbieding moeten minimaal 10 dagen zitten in verband met de voorbereiding van de zaak en het inzichtelijk maken van de schade door slachtofferhulp. Vijf dagen voor de dag van de ontbieding vindt overleg plaats bij ZSM tussen de assistent-officier, politiemedewerker, slachtofferhulp en de reclasering of de Raad voor de Kinderbescherming. Op dat moment wordt besloten of de ontbieding daadwerkelijk kan doorgaan en wordt een prognose gegeven voor de afdoening. Op de dag van de ontbieding belt de verbalisant naar ZSM als de verdachte is verschenen. Een beoordelaar op ZSM krijgt de zaak dan toegewezen. Indien er geen bijzonderheden zijn bij het verhoor, handelt de beoordelaar de zaak af volgens de prognose. Indien er wel bijzonderheden zijn, gaat ze terug naar de assistent-officier die de zaak opnieuw beoordeelt. De beoordelaar probeert binnen een half uur de beslissing vanuit ZSM te geven aan de politie. Mocht dat niet lukken, dan wordt de verdachte zonder beslissing heengezonden na het verhoor. De KPC'er verwerkt de zaak vervolgens administratief, waarmee de zaak wordt afgesloten. Bij de plandatumzaken krijgt de KPC'er

bericht dat het onderzoek is afgerond, waarna de beoordelaar de zaak, eventueel in overleg met de assistent-officier van justitie, afhandelt.

Deze ZSM-tafel kent voor minderjarige verdachten geen andere werkwijze. In geval van een minderjarige wordt in plaats van de medewerker van de reclasering, de medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming geraadpleegd.

In deze eenheid is per district een VVC-team ingericht dat zich bezighoudt met alle zaken van veelvoorkomende criminaliteit. De VVC-teams bestaan uit een vaste kern medewerkers, onder wie coördinatoren van het team, en medewerkers uit de basisteams die (grotendeels) op roulatiebasis bij het VVC-team werkzaam zijn. De VVC-teams zijn naast of dicht bij het cellencomplex gevestigd. Hoewel de werkwijze op details enigszins verschilt, ziet deze er op hoofdlijnen als volgt uit. Het VVC-team is verantwoordelijk voor de zaken met op heterdaad aangehouden verdachten, buiten heterdaad aangehouden verdachten en ontboden verdachten. Het VVC-team kent meerdere afdelingen, waaronder een 'Front Office' en een 'Back Office'. De Front Office handelt de zesuurszaken af. De werkwijze ziet er dan als volgt uit. Nadat de leden van het basisteam ('blauw') de aanhouding hebben verricht, de verdachte hebben ingesloten in het cellencomplex, het proces-verbaal van aanhouding en eventuele andere processen-verbaal hebben uitgewerkt, dragen de verbalisanten de zaak over aan de Front Office. De Front Office onderhoudt vervolgens de contacten met ZSM, verricht het verdachtenverhoor en eventuele andere onderzoekshandelingen. Daarbij geldt dat de Front Office in overleg met het basisteam eventueel een beroep kan doen op de leden van het basisteam voor nader onderzoek, zoals een buurt-onderzoek. In de regel doet de Front Office alle onderzoekshandelingen zelf. Indien het onderzoek complex of omvangrijk is, kan de zaak worden opgepakt door de Back Office.

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof. dr. H.G. van de Bunt
Hoogleraar Criminologie
Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr. drs. C. Bangma
Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde

mr. W.M. de Jongste
Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

dr. P.P.H.M. Klerks
Openbaar Ministerie, Parket Generaal

prof. dr. P. van Reenen
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
Universiteit Utrecht

drs. J.W. Swaan EMPM
Politie, Eenheid Amsterdam

drs. M. van Tankeren
Operational auditor, onderzoeker Eenheid Den Haag

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
Politieacademie
Arnhemseweg 348
7334 AC Apeldoorn

Postbus 834
7301 BB Apeldoorn
www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden over(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen**
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2^e druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofddlijnen voor politie en beleid**
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006

- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politieacademie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
33. **Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
34. **De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
35. **Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. **Asielmigratie en criminaliteit**
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. **Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. **'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
37. **Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
38. **Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitie**
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
39. **Nog niet verschenen**
40. **Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Pauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007
41. **Opsporing onder druk**
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008

42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, daderkenmerken en aanpak**
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiebestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010

- 51a. Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
- 52. Lokale politiek over politie**
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53a. Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren**
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk**
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingservaring op de schietprestatie onder druk**
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 54. Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
- 55. Managing collective violence around public events: an international comparison**
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
- 56. Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
- 57. De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
- 58. Proactief handhaven en gelijk behandelen**
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011

- 59a. **De sterkte van de arm: feiten en mythes**
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. **Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
60. **De nachtdienst 'verlicht'**
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
61. **Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
62. **Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive**
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duiwendrecht, 2012
63. **Hoe een angstaas een jokkebrok herkent**
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
64. **Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
65. **Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
66. **Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
67. **Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
68. **Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
69. **Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
70. **Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013

71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden**
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014
74. **Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie**
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. **Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving**
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. **Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders**
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. **Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte**
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. **Politiemensen over het strafrecht**
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
79. **Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachten-verhoren**
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. **De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren**
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. **Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden**
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015
82. **Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland**
L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015

83. **Demonstratieve kampementen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
84. **Private ordebewaarders bij betogingen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
85. **Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams**
W. Landman, R. Kouwenhoven & M. Brussen, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2015
86. **‘Onnodige’ bureaucratie binnen het basispolitiewerk. Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel**
J. Kort & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2015
87. **Politie en GHB-problematiek op het platteland**
T. Nabben & D.J. Korf, Universiteit van Amsterdam, 2016
88. **Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk**
J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom, Radboud Universiteit Nijmegen, 2016
89. **Samen of apart. De invloed van overleg tussen agenten bij het opstellen van het proces-verbaal**
A. Vredevelde, L. Kesteloo & P.J. van Koppen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2016
90. **Overvallen in beeld. Gedrag van daders, slachtoffers en omstanders**
M.R. Lindegaard, W. Bernasco & T. de Vries, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2016
91. **Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden**
W. Landman & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016

