

# **Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig**

## **Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze**

Uitgevoerd door onderzoekers van  
het Montaigne Centrum voor rechtspleging en conflictoplossing  
het Willem Pompe Instituut voor strafrechtwetenschappen  
en USBO Advies  
van de Universiteit Utrecht



**Universiteit Utrecht**

Eindrapport – april 2016

## **Inhoudsopgave**

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Executive summary	13
1. Inleiding	20
1.1 Aanleiding	20
1.1.1 De ZSM-werkwijze	20
1.1.2 De essentie van de ZSM-werkwijze	22
1.2 Onderzoek	24
1.2.1 Tussentijds evaluatieonderzoek	24
1.2.2 Onderzoeksvragen	25
1.2.3 Opzet van het onderzoek	26
1.3 Leeswijzer bij het rapport	29
2 De ontwikkeling van de ZSM-werkwijze; een terugblik	30
2.1 Inleiding	30
2.2 De start van de ZSM-werkwijze in 2011	31
2.2.1 Februari 2011: 'Zo spoedig, simpel en slim' (mogelijk)	31
2.2.2 Mei 2011; de achtergrond van de werkwijze	35
2.2.3 Oktober 2011: sneller recht doen, sneller straffen	36
2.2.4 Samengevat	38
2.3 De landelijke uitrol in 2012 en 2013	39
2.4 Kanttekening I: algemene zorgvuldigheid en rechtsbijstand	40
2.5 De doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze in 2014 en 2015	45
2.5.1 Pilots rechtsbijstand	49
2.5.2 Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze	51
2.5.2.1 Complexe omgeving	52
2.5.2.2 Ketenprogramma ZSM 2015	54
2.5.3 Ketenreview 2015	55
2.5.3.1 Regionale verschillen	55
2.5.4 Ontwikkelingen in cijfers	56
2.6 Kanttekening II: zorgvuldigheid van de besluitvorming	62
2.7 Samengevat	66
3 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'	68
3.1 Inleiding	68
3.2 De begrippen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'	69
3.2.1 Spoedig, selectief, slim, samen, simpel en samenlevingsgericht	69
3.2.2 Betekenisvol en Zorgvuldig in 2011	71

3.2.3	De onderlinge verhoudingen tussen de verschillende begrippen in 2011	71
3.3	Ontwikkelingen in betekenis van en balans tussen de drie begrippen: 2012-2015	72
3.3.1	Discussie omtrent rechtsbijstand en de gevolgen voor 'Zorgvuldigheid' en 'Betekenisvol'	73
3.3.1.1	Zorgvuldigheid	74
3.3.1.2	Betekenisvol	74
3.3.2	Het rapport Beschikt en Gewogen	75
3.3.3	Betekenis 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'	77
3.3.4	Zorgvuldig, Snel en op Maat	78
3.4	De drie begrippen in het licht van de doelstelling van het strafproces	79
3.5	Samengevat	80
4	ZSM-werkwijze in uitvoering	82
4.1	Inleiding	82
4.2	De ZSM-ketensamenwerking in theorie	83
4.2.1	Kenmerken ketensamenwerking	83
4.2.2	Organisatie en besturing volgens Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze	85
4.2.3	Ketenreview 2015	88
4.3	ZSM-ketensamenwerking in praktijk	89
4.3.1	Gezamenlijke focus, doel en cliënt	89
4.3.1.1	Wat is het onderwerp van ZSM?	91
4.3.2	Informatieverstrekking en informatievoorziening	93
4.3.2.1	Afstemming tussen ketenpartners	93
4.3.2.2	ZSM 'vindplaats van contextinformatie'	96
4.3.2.3	Faciliteiten informatievoorziening	98
4.3.3	Coördinatie en integratie van werkprocessen	99
4.3.3.1	Coördinatie	99
4.3.3.2	Integratie	101
4.3.3.3	Externe partners	103
4.3.4	Capaciteit en competenties	109
4.3.4.1	Capaciteit	109
4.3.4.2	Competenties, rolinvulling en rolvastheid	110
4.3.5	Innovatie, selectiviteit en reflectie	112
4.3.5.1	Potentie onvoldoende benut	115
4.3.5.2	Selectie	115
4.3.5.3	Reflectie	117
4.4	Samengevat	118
5	Conclusie	122
	Geraadpleegde bronnen	140
	Bijlagen	145

## **Voorwoord**

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie, Prof. mr. Marc Groenhuijsen (voorzitter), Prof. mr. Joep Simmelink, dr. Joerg Raab, drs. Jaap Swank, dr. Frans Beijaard (WODC) en dr. Erik Leertouwer (WODC) bedanken voor hun inbreng en suggesties tijdens het onderzoek.

Daarnaast willen wij de ZSM-locaties Den Haag en Oost-Nederland bedanken voor de gastvrije ontvangst gedurende twee observatie ochtenden, willen wij alle deelnemers aan de focusgroepen bedanken voor hun positieve energie en enthousiasme, en willen wij alle respondenten die zijn geïnterviewd bedanken voor het delen van hun expertise. Al deze mensen en hun verhalen hebben bijgedragen aan het verfijnen van onze bevindingen.

Utrecht, april 2016

Marc Simon Thomas  
Petra van Kampen  
Leonie van Lent  
Marie-Jeanne Schiffelers  
Philip Langbroek  
Judith van Erp

## **Samenvatting**

Sinds begin 2011 is door het Openbaar Ministerie (OM) en politie, in samenwerking met hun ketenpartners (Reclasseringsorganisaties (3RO), Slachtofferhulp Nederland (SHN) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)) gewerkt aan het inrichten van een nieuwe werkwijze om strafzaken met betrekking tot veelvoorkomende criminaliteit tegen aangehouden en (nadien ook) ontboden verdachten versneld af te (kunnen) handelen. De aanleiding hiervoor was de maatschappelijke urgentie van het aanpakken van de (te) lange doorlooptijden bij de afhandeling van strafzaken. Achterliggend idee was dat met een snelle(re) afhandeling doelmatiger en effectiever zou kunnen worden opgetreden tegen veelvoorkomende criminaliteit. Dit is uitgemond in de zogenoemde ZSM-werkwijze, waarbij de afkorting ZSM oorspronkelijk staat voor *Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk*. Dat palet aan ambities is vervolgens gebundeld in drie doelstellingen ‘Snel’, ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’. De ZSM-werkwijze, zo maakt dit rapport duidelijk, is ‘werkenderwijs’ tot stand gekomen. Ofwel: zij is in en door de praktijk vorm gegeven. De ZSM-werkwijze kan derhalve gezien worden als een organisch, evoluerend proces, zonder een vooraf gestelde implementatiestrategie en zonder vooraf vastgestelde doelen.

De essentie van de ZSM-werkwijze is in één zin: parallel werken in plaats van volgtijdelijk, samenwerken op een gemeenschappelijke werkvloer, doorwerken buiten kantooruren, en vroegtijdige betrokkenheid en regie door de officier van justitie. Het OM, de politie, 3RO, SHN en de RvdK – de vijf ketenpartners – zijn tegelijkertijd aanwezig in een zogenaamd Selectie- en Coördinatiecentrum (SCC), waarbij zij alle noodzakelijke en relevante informatie direct inbrengen aan de ‘ZSM-tafel’. De gezamenlijke inbreng van die informatie betreffende het (vermeende) strafbare feit, de verdachte en het slachtoffer stelt de officier van justitie in staat om te beoordelen wat er in de desbetreffende zaak (nog) moet gebeuren en op welke wijze de zaak verder moet worden behandeld of afgedaan: dat resulteert in een afdoeningsbeslissing (waarbij een finale beslissing in de strafzaak wordt genomen) dan wel een routeringsbeslissing (waarbij wordt besloten om een zaak te verwijzen voor verdere beoordeling en uiteindelijke beslissing). Hierbij gaat het (behalve bij de CVOM) niet om overtredingen, maar om (qua bewijs eenvoudige) misdrijven, gepleegd door meerderjarige of minderjarige verdachten. In zijn meest oorspronkelijke vorm ziet de ZSM-werkwijze op zogenoemde ‘vastzaken’, ofwel zaken waarin een verdachte is aangehouden en vervolgens is opgehouden voor verhoor (eventueel gevolgd door een inverzekeringstelling). Sinds de tweede helft van 2014 ziet de werkwijze ook op ontboden verdachten (‘niet-vastzaken’). Inmiddels is de ZSM-werkwijze de standaard werkwijze in de strafrechtketen voor veelvoorkomende criminaliteit.

De concrete aanleiding voor dit onderzoek naar de ZSM-werkwijze is een toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie (gedaan tijdens een overleg met de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie op 5 juni 2013) om een ZSM-evaluatie te laten uitvoeren. De Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding heeft daarna aangegeven deze evaluatie te

willen laten starten in 2015. Het WODC heeft vervolgens in juli van dat jaar de opdracht tot uitvoering van de tussenevaluatie aan de Universiteit Utrecht gegund.

Dit onderzoek naar de ZSM-werkwijze betreft een tussentijdse evaluatie van een sterk in beweging zijnde realiteit, een zogenaamd *'moving target'*. Dit houdt in dat er in dit rapport dan ook geen sprake is van een klassieke benadering van evalueren volgens de *goal attainment approach*, waarbij onderzocht wordt of doelen bereikt zijn. De nadruk ligt in plaats daarvan op wat in de literatuur ook wel de *goal free approach* wordt genoemd, waarbij gekeken wordt naar wat de effecten van de ZSM-werkwijze zijn. Deze benadering biedt de mogelijkheid om uitspraken te doen over de positieve dan wel negatieve (neven)effecten van de ZSM-werkwijze. Op basis van bestaande schriftelijke gegevens over de ZSM-werkwijze, aangevuld met empirische data die verzameld zijn aan de hand van focusgroepen en expertinterviews, biedt deze tussenevaluatie dan ook een analyse van de vorderingen van de implementatie van de ZSM-werkwijze in de strafrechtketen en de (neven)effecten die deze werkwijze sorteert op inhoudelijk (juridisch) en procesmatig vlak. De (neven)effecten zijn in dit rapport vooral gerelateerd aan de ambities van de ZSM-werkwijze, die gebundeld zijn in de hiervoor genoemde drie doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'.

De door ons gehanteerde vraagstelling luidt:

1. Welke nadere invulling kan worden gegeven aan de drie doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' gelet op de noodzakelijke onderlinge samenhang daartussen, de plaats en functie die de ZSM-werkwijze in de praktijk inneemt en het strafprocesrechtelijke kader waarbinnen de ZSM-werkwijze moet functioneren?
2. Wat zijn, anderhalf jaar na de landelijke invoering en gelet op de drie doelstellingen, de vorderingen met betrekking tot de uitvoering van de ZSM-werkwijze? Hoe verhouden de gekozen prioriteiten zich tot die doelstellingen en zijn de activiteiten die thans worden uitgevoerd geschikt om die doelstellingen te bereiken?
3. In welke mate slagen de aan de ZSM-werkwijze deelnemende organisaties er in om een ketensamenwerking tot stand te brengen die bijdraagt aan de drie doelstellingen? Welke eventuele obstakels worden daarbij ervaren?
4. Welke positieve en negatieve (neven)effecten heeft de ZSM-werkwijze?
5. Welke maatregelen of aanvullingen kunnen er (nog) aan bijdragen dat de drie doelstellingen van de ZSM-werkwijze (sneller) worden bereikt?

### **De ontwikkelingen van de ZSM-werkwijze; een terugblik**

Uit het onderzoek van literatuur en schriftelijke stukken die in het kader van de ZSM-werkwijze zijn opgesteld blijkt dat de ZSM-werkwijze in de afgelopen vijf jaren een voortvarende ontwikkeling heeft doorgemaakt; van *bottom-up* geïnitieerde pilots in 2011 als reactie op het oplopen van doorlooptijden in het strafrecht, naar een landelijke werkwijze in 2014. In een

zestal pilots (vijf regio's en de CVOM) is in 2011 een initiële ZSM-werkwijze ontworpen op de werkvloer. Het initiatief daartoe lag bij de politie en het OM, waarbij zoals gezegd een vooraf vastgestelde implementatiestrategie alsmede heldere gedefinieerde doelen ontbraken. Deze pilotfase heeft geduurd van voorjaar 2011 tot zomer 2012. De resultaten van de pilot(s) hebben aan de basis gestaan van het zogeheten *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*, dat in juni 2012 het licht heeft gezien en is ontwikkeld door het OM.

In 2012 en 2013 is de ZSM-werkwijze landelijk uitgerold en zijn de drie andere ketenpartners (SHN, 3RO en RvdK) nadrukkelijk bij de ontwikkeling en implementatie betrokken. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijk ontwikkeld *Ketenbreed Ontwerp ZSM-werkwijze 1.1* (december 2012) dat lange tijd leidend geweest voor inrichting en ontwikkeling van de verschillende ZSM-locaties. Met het oog op de verdere ontwikkeling van de landelijke ZSM-werkwijze werd – in de eerste helft van 2013 – voorts een achttal ketenbrede werkgroepen gestart, waarbij elk van de werkgroepen een ander werkkerrein had: 'Jeugd en ZSM', 'Slachtofferzorg en ZSM', 'Executie en ZSM', 'Opsporing en ZSM', 'Rechterlijke Interventies en ZSM', 'Reclassering en ZSM', 'Veiligheidshuizen en ZSM' en 'Rechtsbijstand en ZSM'. Momenteel wordt op tien ZSM-locaties door alle vijf betrokken ketenpartners gewerkt volgens het door deze partners gezamenlijk vorm en inhoud gegeven *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* van december 2013.

De – inmiddels – landelijke ZSM-werkwijze wordt op bestuurlijk niveau gecoördineerd door de Stuurgroep Herinrichting Strafrechtketen (Stuurgroep HSK). Op aangeven van deze Stuurgroep is het zogenoemde *Ketenprogramma ZSM 2015* geschreven, waarin de ketenambities van de ZSM-werkwijze scherper in beeld zijn gebracht en er gezamenlijk en gericht gestuurd wordt op de borging en verdere invulling van de werkwijze. De drie ambities van dat ketenprogramma zijn: 1) Fundament op orde; 2) Betekenisvol interveniëren; en 3) Versterken Zorgvuldig werken. De ZSM-werkwijze wordt gemonitord door jaarlijks een inhoudelijke ZSM-ketenreview uit voeren en door per kwartaal een cijfermatige ZSM-ketenrapportage op te stellen. Uit de ketenreviews blijkt dat de professionals die de ZSM-werkwijze dagelijks vormgeven, in hoge mate positief zijn over de werkwijze. Er worden echter ook knelpunten geconstateerd, waaronder die van het bestaan van regionale verschillen in de werkwijze. De ketenrapportages, die zaakstromen, afdoenings- en routeringsbeslissingen en doorlooptijden betreffen, zijn sterk in ontwikkeling, en daardoor (nog) niet, of niet eenvoudig, met elkaar te vergelijken. Uitspraken over de kwantitatieve vorderingen van de ZSM-werkwijze zijn daarom niet of nauwelijks te doen.

### **'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'**

Zoals gezegd stond de 'S' van ZSM oorspronkelijk voor (een variërende) combinatie van de begrippen 'spoedig', 'selectief', 'samen', 'simpel', 'slim' en 'samenlevingsgericht'. De betekenis die aan deze begrippen werd gegeven is niet in alle opzichten even helder, terwijl ze elkaar ook nog eens (deels) overlappen. In de beschikbare documenten uit de beginperiode van de ZSM-werkwijze wordt niet ingegaan op de onderlinge verhouding tussen de begrippen. Snelheid is, zeker in het begin, dominant geweest en andere aspecten leken daaraan ondergeschikt. Al snel werden kanttekeningen bij de dominantie van snelheid geplaatst, door zowel de praktijk, de

strafrechtadvocatuur als de wetenschap. Tegen de achtergrond van deze kritiek werden naast 'Snel' nadien ook de (nieuwe) doelstellingen 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' nadrukkelijker voor het voetlicht gebracht.

De betekenis van de term 'Snel' spreekt in dit kader redelijk voor zich. Het streven is om in zaken van veelvoorkomende criminaliteit binnen zes uur na aanhouding, althans binnen drie dagen indien de inverzekeringstelling is gevolgd, een afdoeningsbeslissing of een routeringsbeslissing te nemen. 'Betekenisvol' houdt in dat de afdoening betekenis moet hebben voor slachtoffer, dader en maatschappij: het doel is om (vanuit een ketenaanpak) te komen tot interventies. De verdachten dienen daarbij een passende reactie krijgen, er zal recht gedaan moeten worden aan de positie van het slachtoffer en de samenleving zou moeten merken dat daders snel worden gecorrigeerd. In deze betekenis verwijst het begrip *in beginsel* ook naar de gedachte dat strafrecht '*ultimum remedium*' is en dient te zijn. Het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* spreekt ook van 'betekenisvol voor medewerkers.' In zoverre lijkt de term 'betekenisvol' parallel te lopen met de term 'maatwerk', gezien vanuit slachtoffer, dader, maatschappij en medewerker. 'Betekenisvol' betekent ook, dat strafzaken op een voor de maatschappij 'herkenbare' wijze worden afgedaan. In die betekenis kan in beginsel strijd ontstaan met de ambitie van maatwerk, omdat 'maatwerk' (bijvoorbeeld het buiten-justitieel afhandelen) voor de maatschappij niet zonder meer herkenbaar hoeft te zijn. Als zodanig is 'betekenisvol' afdoen dan ook vooral een '*balancing act*', waarbinnen als het ware een modus moet worden gevonden tussen de verschillende perspectieven van waaruit het 'betekenisvol afdoen' kan worden geduid. 'Zorgvuldig' verwijst in essentie naar de eisen van rechtsstatelijkheid (in het bijzonder: het recht op rechtsbijstand en de wettelijke eisen die gesteld worden aan een strafbeschikking). Inmiddels wordt ZSM als afkorting gebruikt voor 'Zorgvuldig, Snel en op Maat', maar hiermee lijkt geen wezenlijke koerswijziging te zijn beoogd voor wat betreft vorm en inhoud van de ZSM-werkwijze. In dit rapport is duidelijk gemaakt dat de begrippen "Snel", 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' geen zelfstandige grootheden zijn maar dat moet worden getracht een balans daartussen te bereiken.

Vanuit het strafrecht is een tweetal belangrijke kanttekeningen bij de ZSM-afdoening geplaatst, die beide zien op de moeizame balans tussen 'Snel' en 'Zorgvuldig'. De eerste daarvan betreft de toegang tot rechtsbijstand. Tegen een versnelde afdoening als zodanig bestaat geen bezwaar, maar vanuit met name de hoek van de strafrechtadvocatuur is gewezen op het spanningsveld dat ontstaat tussen snel afdoen of routeren en het verlenen van rechtsbijstand, wat tijd kost. De tweede kanttekening betreft de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces. Deze zorgvuldigheid vormde, waar het de in het kader van de ZSM-werkwijze uitgevaardigde strafbeschikkingen betreft, voorwerp van aandacht (en bron van zorg) in het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat eind 2014 verscheen, welk rapport met ingang van 1 oktober 2015 heeft geleid tot wijzigingen in de ZSM-werkwijze. Het wachten is thans – voor wat betreft die ZSM-werkwijze – op een beslissing van de Minister omtrent de organisatie van rechtsbijstand. Uitgangspunt is immers dat de ZSM-werkwijze niet alleen 'uitblinkt' in snelle (en betekenisvolle) interventies, maar ook in zorgvuldige interventies.



## **De ZSM-werkwijze in uitvoering**

De ZSM-werkwijze past naadloos binnen de omschrijving in de literatuur van 'ketensamenwerking'; binnen de ZSM-werkwijze is duidelijk aandacht voor alle voorwaarden voor een geslaagde ketensamenwerking, maar tegelijkertijd wordt de ZSM-werkwijze geconfronteerd met de problemen en uitdagingen van zo'n ketensamenwerking. Wat betreft de samenwerking zelf laten de empirische data, die tijdens dit onderzoek zijn verzameld aan de hand van focusgroepen en expertinterviews, zien dat de ketensamenwerking door de ketenpartners in hoge mate wordt omarmd; niemand wil terug naar de situatie voorafgaand aan de ZSM-werkwijze en de meerwaarde van de inbreng van de verschillende perspectieven wordt als zeer waardevol ervaren. Wel kan uit de percepties en ervaringen van de respondenten worden afgeleid dat veel voorwaarden om 'samen werken' tot 'samenwerken' te maken, vooralsnog niet voldoende zijn verwezenlijkt.

Er is bijvoorbeeld met regelmaat onduidelijkheid over de vraag welke zaken volgens de ZSM-werkwijze (zouden) moeten worden behandeld. Verder is er sprake van een grote instroom aan zaken van zeer uiteenlopende soort maar het ontbreekt aan een heldere indeling met bijbehorende werkwijzen. Het ontbreekt aan een gezamenlijke doelstelling en een gemeenschappelijke definitie van het probleem en daarmee ontstaat het probleem dat er lang niet altijd sprake is van eenzelfde focus en een gezamenlijke koers. Volgens vele respondenten is een (meer) geüniformeerd basisproces noodzakelijk. Daartoe strekt het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* weliswaar, maar verschillende respondenten wijzen erop dat op een aantal van de onderwerpen dat daarin geregeld is nog altijd verschillen bestaan tussen de regio's.

Opvallend is dat de respondenten veel tegenstrijdige geluiden laten horen over de praktijk van de ketensamenwerking. Zij zijn doorgaans zeer enthousiast over de mogelijkheden van de ZSM-ketensamenwerking, maar laten zich met enige regelmaat negatief(er) uit over de verwezenlijking daarvan. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de informatieverstrekking en informatievoorziening. Daadwerkelijke afstemming en de mogelijkheid tot 'sparren' zien de respondenten als een duidelijke meerwaarde van de werkwijze, maar de hoeveelheid zaken en de beoogde snelheid staan het bereiken hiervan geregeld in de weg. Beslissingen worden mede als gevolg hiervan volgens de respondenten met enige regelmaat alleen besproken tussen OM en politie, zonder betrokkenheid van de RvdK, 3RO en SHN. De ketensamenwerking volgens de ZSM-werkwijze heeft de medewerkers van de ketenpartners wel de ogen geopend voor de betekenis van informatie die andere partners kunnen bieden en de complexe sociale achtergrond die soms aanwezig is bij (schijnbaar) eenvoudige zaken. Ook wordt de innovatieve kracht die gepaard gaat met de ZSM-ketensamenwerking, onder meer in termen van het toewerken naar nieuwe mogelijkheden van betekenisvol afdoen, door respondenten vaak als positief (neven)effect benoemd.

Vrijwel alle respondenten ervaren de bestaande ICT-voorzieningen als wezenlijk obstakel voor goede en snelle ketensamenwerking en contextgericht werken; zij hebben sterke behoefte aan een gezamenlijke digitale informatieomgeving, waarmee (context)informatie direct en voor alle partners toegankelijk is en inzicht in eerdere en lopende zaken kan worden verkregen. Ook

ervaren ketenpartners obstakels vanwege de beperkte aansluiting van de eigen organisaties op de ZSM-werkwijze. Daarbij wordt vooral gewezen op de verschillende wijzen van financiering en prestatienormen van de individuele ketenpartners die niet stroken met de ZSM-werkwijze.

De aansluiting van de advocatuur en de Rechtspraak op de ZSM-werkwijze is een belangrijk onderwerp van gesprek en beleid. De respondenten zijn veelal positief over de pilot(s) rechtsbijstand. De relatie tussen politie, OM en de advocatuur was goed, de raadslieden gaven aan een belangrijke functie te hebben kunnen vervullen als rechtsbijstandverlener van de verdachte over wat hem (mogelijk) te wachten stond en als aandrager van sociale informatie; in de sfeer van de afdoening hebben zij echter, doordat aan hen geen informatie of een dossier ter beschikking werd gesteld, nauwelijks een rol kunnen vervullen. Ook vanuit de Rechtspraak zijn zowel positieve geluiden als zorgen opgetekend. Betrokken respondenten noemen als belangrijk pluspunt dat volgens de ZSM-werkwijze gedagvaarde zaken binnen korte termijn op zitting worden behandeld; deze snelheid versterkt volgens de respondenten betekenisvol afdoen door de rechter. Bij de (bewijstechnische) zorgvuldigheid van beslissingen volgens de ZSM-werkwijze worden echter wel vraagtekens geplaatst; de snelle routerings- of afdoeningsbeslissing leidt ertoe dat rechters geregeld wordt geconfronteerd met incomplete dossiers (op ZSM wordt niet zelden tot dagvaarding besloten in de vaak ontorechte veronderstelling dat het onderzoek wel afgerond zal zijn als de dagvaardingstermijn is verstreken) en inhoudelijk slechte verzetszaken. De ZSM-snelheid kan zo tot aanzienlijke vertraging in een latere fase leiden.

Alle respondenten uiten zorgen over de capaciteit; de betrokken organisaties en externe partners hebben niet de middelen om de capaciteit te bieden die voor de ZSM-werkwijze en op ZSM-locatie nodig is. Voorts is volgens het merendeel van de respondenten een veel grotere mate van continuïteit in de bezetting vereist. Het vele rouleren en de relatief beperkte tijd die op een ZSM-locatie wordt doorgebracht belemmeren een goede en snelle ketensamenwerking. Een veelgehoorde opmerking is dat de kwaliteit van de beoordeling en beslissing sterk afhankelijk is van de persoon van de officier van justitie.

## **Conclusie**

De vorderingen van de ZSM-werkwijze zijn op het eerste gezicht overwegend positief te beoordelen. De basis van de werkwijze (openingstijden, aanwezigheid ketenpartners) is landelijk geïmplementeerd. De initiële (te) grote nadruk op 'Snel' lijkt te zijn verschoven naar een betere balans tussen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' en geen van onze respondenten zou terug willen naar de situatie van voor de ZSM-werkwijze. De ambitie 'betekenisvol' wordt thans sterk op de kaart gezet, maar het noodzakelijke evenwicht met de andere twee ambities vergt bijzondere aandacht. De in dit rapport besproken kanttekeningen betreffende de toegang tot rechtsbijstand en de zorgvuldigheid van de besluitvorming blijven eveneens onverminderd hun relevantie behouden.

Daarnaast is een drietal meer algemene opmerkingen te maken. Ten eerste: door de toenemende instroom van zaken, in combinatie met het ontbreken van een duidelijke

differentiatie in zaken, neemt de stapel 'niet-vastzaken' toe (en daardoor de tijd die nodig is om deze zaken af te doen). Dit heeft ook gevolgen voor het contextgericht (kunnen) werken en het betekenisvol (kunnen) afdoen. Omdat de bezetting en de organisatie van de ZMS-tafel niet met het gestegen en gedifferentieerde aanbod van zaken lijkt te zijn meegegroeid, heeft een en ander tot gevolg dat de ZSM-werkwijze thans lijkt te lijden onder haar eigen succes. Ten tweede is de verschuiving van de initiële (te) grote nadruk op 'Snel' naar 'Betekenisvol', een goed verklaarbaar en ook positief te beoordelen ontwikkeling. Kanttekening is evenwel dat zaken die bij binnenkomst schijnbaar eenvoudig zijn, nu de aandacht krijgen die ze voorheen niet zouden hebben gekregen. De paradox hier is dat snel afdoen een wissel kan trekken op betekenisvol afdoen, maar dat dit evengoed andersom het geval is. Een derde paradoxaal beeld dat opkomt betreft de invulling van 'betekenisvol' afdoen. Er zijn voldoende aanwijzingen dat de ZSM-werkwijze innovatieve vormen oplevert die bedoeld en geschikt zijn om een passende en zinvolle interventie tot stand te brengen. Enerzijds wordt zo duidelijk invulling gegeven aan het begrip 'Betekenisvol', anderzijds lijkt dit ertoe te leiden dat veel zaken die voorheen niet werden geregistreerd en/of direct in het sociale domein terecht kwamen, nu de ZSM-werkwijze en daarmee het strafrecht worden 'ingetrokken' (in de vorm van voorwaardelijk septs).

In het voorgaande ligt besloten dat het met name onduidelijkheid is die binnen de huidige ZSM-werkwijze parten begint te spelen. Veel van de onduidelijkheid is veroorzaakt door het 'werkenderwijs' tot stand komen van de ZSM-werkwijze en de *bottom-up* gestuurde ontwikkeling daarvan, gecombineerd met het feit dat alle zaken inmiddels via ZSM gaan en er nieuwe termijnen (zeven dagen; dertig dagen) zijn geïntroduceerd, en nieuwe interventies en samenwerking uitgedacht. Dit neemt echter niet weg dat de mate van 'volwassenheid' waarin de werkwijze zich thans bevindt om meer structuur vraagt. Zowel de professionals op de werkvloer, als de Stuurgroep HSK en andere sturende organen moeten nadenken over de vraag hoe de nodige stabiliteit kan worden gerealiseerd. Dit is niet alleen nodig om de ZSM-werkwijze écht landelijk te maken, maar ook om een zekere sleetsheid die in de vrijblijvendheid lijkt op te treden om te buigen in nieuwe innovatie en flexibiliteit. Het vasthouden aan de huidige mate van regionale verscheidenheid kan problematisch worden, als dit een dekmantel wordt om niet kritisch te reflecteren op eigen (lokaal) handelen. Heldere, duidelijke en breed gedragen keuzes zouden moeten worden gemaakt ten aanzien van de onderstaande drie onderwerpen.

Ten eerste dient er duidelijkheid te komen over het 'onderwerp' van de ZSM-werkwijze. Het 'grijze gebied' dat wordt ervaren met betrekking tot de vraag wat er wel/niet onder veelvoorkomende criminaliteit valt, moet worden opgeheven. Een meer eenduidige definitie zou daarbij kunnen helpen, maar sterke aanbeveling verdienen vooral heldere criteria inzake de vragen door wie en waarop de selectie wordt gemaakt om zaken binnen de ZSM-werkwijze te laten instromen. Ten tweede dient er duidelijkheid te komen over een uniforme werkwijze. Dit betreft niet alleen de aanwezigheid van alle ketenpartners op de ZSM-locaties, maar ook de wijze van informatie-uitwisseling en de afstemming van feitelijke handelingen door de ketenpartners. Extra aandacht dient daarbij gegeven te worden aan de rol van de

ketenprocescoördinator (verantwoordelijk voor coördinatie van informatie en zaakstromen) en de officier van justitie (verantwoordelijk voor de inhoud van het dossier). Ten derde: in het begin lag de nadruk van de ZSM-werkwijze op 'Snel'. In de afgelopen jaren lijkt die nadruk te zijn verschoven naar 'Betekenisvol'. De kritische kanttekeningen over de 'zorgvuldigheid' die al sinds de begindagen van de ZSM-werkwijze worden opgeworpen kunnen echter nog steeds niet worden gepareerd. De zoektocht naar een goede balans tussen deze drie ambities vergt continue aandacht en een sterkere structuur.

## **Executive summary**

Since early 2011, the Public Prosecution Service (OM) and the national police, in collaboration with their chain partners (Probation organisations (3RO), Victim Support Netherlands (SHN) and the Child Care and Protection Board (RvdK)), have worked on the setting up of a new procedure in order to be able to deal more efficiently with criminal cases related to frequently occurring crimes against detained and (later also) summoned suspects. The reason for this being the societal urgency to address the – too – lengthy processing times for criminal cases. The underlying idea was that with a faster process more efficient and effective action could be taken against frequently occurring crimes. This has led to the so-called accelerated procedure, in Dutch *ZSM-werkwijze*, in which the abbreviation ZSM originally stands for As Fast, Smart, Selective, Simple, Together and Societally Targeted as Possible (*Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk*). That palette of ambitions was then bundled into three objectives: ‘Fast’, ‘Meaningful’ and ‘Meticulous’ (*‘Snel’, ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’*). The accelerated procedure, as this report reveals, has been established during the working process over the past years. In other words: it has been shaped by practice. The accelerated procedure can thus be seen as an organic, evolving process, without a predetermined implementation strategy and without predetermined goals.

The essence of the accelerated procedure is in one sentence: working parallel to each other (instead of successively) cooperating in a shared workplace, working outside of office hours, and early involvement and management by the public prosecutor. The OM, the police, 3RO, SHN and the RvdK – the five chain partners – are simultaneously present in a so-called Selection and Coordination Centre (SCC), in which they directly bring together all the necessary and relevant information to the ‘accelerated procedure-table’. Through the collective contribution of information concerning the (alleged) criminal offence and the suspect, the public prosecutor is able to assess what (still) needs to be done in the case. He can then decide whether and how the case should be further handled or disposed: resulting in a settlement decision (in which a final decision is taken in the criminal case) or a routing decision (in which it is decided to refer the case for further judgement and a final decision). This does not concern minor offenses (except for cases at the Public Prosecution Service Central Processing Unit), but instead – in terms of evidence, simple – serious offenses, committed by adult or juvenile suspects. In its original form the accelerated procedure pertains to so-called ‘detained cases’, i.e. cases in which a suspect is arrested and subsequently held for questioning (possibly followed by a detention in police custody). Since the second half of 2014, the procedure is also used for summoned suspects (‘non-detained cases’). The intention is that the accelerated procedure will become the standard procedure in the penal system for frequently occurring crimes after 2016.

The specific impetus for this research into the accelerated procedure was a commitment by the Minister of Security and Justice (made during a consultation with the Parliamentary Standing Committee on Security and Justice on the 5<sup>th</sup> of June 2013) to carry out an

accelerated procedure evaluation. The Directorate Law Enforcement and Crime Prevention subsequently indicated that this evaluation would start in 2015. Then, in July of that year, the Research and Documentation Centre (WODC) awarded the contract to carry out the interim evaluation to Utrecht University.

This research on the accelerated procedure is an interim evaluation of a rapidly changing reality, a so-called 'moving target'. This means that in this report the classic approach of evaluation according to the goal attainment approach, which examines whether goals have been achieved, has not been used. Instead the focus lies on – what is termed in literature as – the goal free approach, which looks at what the effects of the accelerated procedure are. This approach provides the opportunity to comment on the positive as well as negative (side-)effects of the accelerated procedure. On the basis of existing written information on the accelerated procedure, supplemented with empirical data collected by means of focus groups and expert interviews, this interim evaluation provides an analysis of the progress of the implementation of the accelerated procedure in the penal system and the (side-)effects that this procedure has on the substantive (legal) and procedural level. The (side-)effects in this report are mainly related to the ambitions of the accelerated procedure, which were bundled into the three objective referred to above, 'Fast', 'Meaningful' and 'Meticulous'.

Our research questions are the following:

1. Which substantiation can be given to the three objectives 'Fast', 'Meaningful' and 'Meticulous' considering the necessary interdependence between them, the place and function of the accelerated procedure in practice and the criminal procedural law framework in which the accelerated procedure must function?
2. What is, one and a half years after the national implementation and given the three objectives, the progress regarding the implementation of the accelerated procedure? How do the chosen priorities relate to the objectives and are the currently conducted actions suitable for achieving those objectives?
3. To what extent do the participating organisations to the accelerated procedure succeed in establishing a chain cooperation that contributes to achieving the three objectives? Which obstacles are experienced in that regard?
4. Which positive and negative (side-)effects does the accelerated procedure have?
5. What measures or additions could (still) contribute to the (faster) achievement of the three objectives of the accelerated procedure?

### **The development of the accelerated procedure: a retrospective**

The study of the literature and written documents that have been drafted within the framework of the accelerated procedure shows that the accelerated procedure has undergone a dynamic development over the past five years. It has evolved from bottom-up initiated pilots in 2011 in response to the increasing length of procedures in the penal system, to a national procedure in 2014. In six pilot projects (five regions and the Public Prosecution Service Central Processing Unit) the accelerated procedure was initially designed in 2011 in the workplace. The initiative lay with the police and the Public Prosecution Service, without, as previously

mentioned, a predefined implementation strategy or clearly defined goals. This pilot phase lasted from spring 2011 until the summer of 2012. The results of these pilots have been the starting-point for the so-called *Draft 1.0 Accelerated procedure OM*, which saw the light in June 2012 and was developed by the Public Prosecution Service.

In 2012 and 2013 the accelerated procedure was rolled out nationwide and the three other chain partners (SHN, 3RO and RvdK) were explicitly involved in the development and implementation. This resulted in a jointly developed '*Chain Wide*' *Draft Accelerated procedure 1.1* (December 2012) which has long been a guideline for the design and development of various accelerated procedure locations. With a view to the further development of the national accelerated procedure, in the first half of 2013, a further eight chain-wide working groups were started, whereby each of the working groups had a different field of work: 'Youth and the accelerated procedure', 'Victim care and the accelerated procedure', 'Execution and the accelerated procedure', 'Investigation and the accelerated procedure', 'Judicial interventions and the accelerated procedure', 'Probation and the accelerated procedure', 'Safety houses and the accelerated procedure' and 'Legal aid and the accelerated procedure'. Currently, at ten accelerated procedure locations all five partner organisations work according to the *Draft 2.0 Accelerated procedure* of December 2013, which they jointly gave form and content to.

The – now – national accelerated procedure is coordinated at the administrative level by the Steering Committee Criminal Justice System Reorganisation (Steering Committee HSK). At the behest of the Steering Committee the so-called *Chain Programme Accelerated Procedure 2015* was written, in which the chain ambitions of the accelerated procedure have been identified more clearly. The ambitions targeted the further development of the procedure has been steered towards. The three goals of the chain programme are: 1) Foundation in order; 2) Meaningful intervention; and 3) Strengthening working meticulously. The accelerated procedure is monitored by annually performing a substantive chain review and by drawing up a quantitative accelerated procedure chain report quarterly. The chain reviews show that the professionals who make use of the accelerated procedure daily are largely positive about the procedure. However, problems are also identified, including that of the existence of regional difference in procedures. The chain reports, which concern case flows, settlement and routing decisions and the duration of procedures, are developing rapidly and can therefore not (yet) be – easily – compared. Statements about the quantitative progress of the accelerated procedure are therefore difficult or impossible to make.

### **'Fast', 'Meaningful' and 'Meticulous'**

As mentioned above, the 'S' of ZSM originally stood for a – varying – combination of the concepts 'fast', 'smart', 'selective', 'simple', 'together' and 'societally targeted'. The meaning that was given to these concepts is not always clear, and the definitions may also overlap. The documents available from the early period of the accelerated procedure do not address the relationship between the concepts. Speed has, especially in the beginning, been the dominant concept and the other aspects seem subordinate to it. Comments were quickly made about the dominance of speed by legal practice, the criminal defence law practice and academia. In

light of these criticisms the – new – objectives ‘Meaningful’ and ‘Meticulous’ were, next to ‘Fast’, more explicitly placed in the spotlight.

The meaning of the concept ‘Fast’ in this context somewhat speaks for itself. The aim is to, in cases of frequently occurring crimes, make a settlement or routing decisions within six hours after arrest, or at least within three days if detention in police custody has occurred. ‘Meaningful’ means that the settlement must have meaning for the victim, the perpetrator and society: the goal is to – from a chain approach – intervene. The suspects should receive an appropriate response, justice will be done to the position of the victim and society should notice that perpetrators are rapidly corrected. In this meaning, the concept refers *in principle* also to the notion that criminal law is, and should be, the last resort. The *Draft 2.0 Accelerated procedure* also speaks of ‘meaningful for employees’. In that sense, the concept ‘meaningful’ seems to run parallel with the concept ‘tailor-made’, for the victims, the perpetrators, society and the employees. ‘Meaningful’ also means that criminal cases are resolved in a, for society, ‘recognizable’ manner. In that sense a tension could arise, in principle, with the ambition of a ‘tailor-made’ approach, because ‘tailor-made’ solutions (for example the non-judicial settlement) may not be readily recognizable to society. As such, ‘meaningful’ resolution is therefore primarily a balancing act, in which a way must be found between the different perspectives by which ‘meaningful’ resolution can be interpreted. ‘Meticulous’ refers in essence to the requirements of the rule of law (in particular: the right to legal representation and the statutory requirements of a penalty order issued by a public prosecutor). Meanwhile ZSM is used as an abbreviation for ‘Meticulous, Fast and Tailor-Made’ (*Zorgvuldig, Snel en op Maat*), but this does not seem to entail a significant change of course in terms of the form and content of the accelerated procedure. In this report it has been made clear that the concepts ‘Fast’, ‘Meaningful’ and ‘Meticulous’ are not independent variables, but instead a balance should be made between these concepts.

From within criminal law, two important comments have been placed with the accelerated procedure settlements, which both see to the difficult balance between ‘Fast’ and ‘Meticulous’. The first comment concerns the access to legal assistance. There are no objections towards an accelerated settlement as such, but, in particular from the viewpoint of criminal law lawyers, the tension that arises between fast settlement or routing and the provision of legal assistance, which takes time, has been emphasized. The second comment concerns the diligence of the decision-making process. This diligence, where it concerned the penalty orders issued by public prosecutors in the framework of the accelerated procedure, formed the object of attention (and concern) in the report *Beschikt en Gewogen* by the Procurator General at the Supreme Court which was published at the end of 2014 and led to changes in the accelerated procedure with effect from October 1, 2015. A decision by the Minister concerning the organisation of legal assistance is now waited upon for the accelerated procedure. The starting point is, after all, that the accelerated procedure not only ‘is best emphasized’ in fast (and meaningful) interventions, but also in meticulous interventions.



### **The accelerated procedure in practice**

The accelerated procedure fits seamlessly within the definition in literature of a 'chain cooperation'; within the accelerated procedure there is clearly an emphasis on all the conditions for a successful chain cooperation, but at the same time, the accelerated procedure faces the problems and challenges of such a chain cooperation. Regarding the cooperation itself, the empirical data, collected in this research through focus groups and expert interviews, shows that the chain cooperation is warmly embraced by the chain partners. None of the chain partners wants to return to the situation prior to the accelerated procedure and the added value of the contributions from the different perspectives is perceived as very valuable. However, what can be deduced from the perceptions and experiences of the respondents is that many of the conditions that make 'working together' into 'collaborating' are not yet sufficiently achieved.

For example, uncertainty regularly arises as to which cases – should – have to be dealt with by the accelerated procedure. There has also been a large influx of very diverse cases, but there is a lack of a clear division with corresponding procedures. Especially a common goal and a common definition of the problem are lacking; therefore the problem arises that there is not always a similar focus or a common course. According to many respondents, a (more) unified basic procedure is required. While this is the purpose of the *Draft 2.0 Accelerated procedure*, several respondents pointed out that for some of the topics governed in that draft differences still exist between regions. Interestingly, the respondents have many conflicting opinions about the practice of the chain cooperation. They are generally very enthusiastic about the potential of the accelerated procedure chain cooperation, but are regularly (more) negative about the realisation thereof. This is particularly true with regard to the provision of information. The respondents see the actual coordination and the possibility to 'spar' as a clear added value of the procedure, but the number of cases and the target speed regularly hinder the achievement thereof. Partly as a result hereof, decisions are regularly only discussed between the Public Prosecution Service and the police, without involvement of the RvdK, 3RO and SHN. The chain cooperation according to the accelerated procedure has opened the eyes of the employees of the chain partners for the importance of information that other partners can offer, and the complex social background that is sometimes present in – apparently – simple cases. The innovative force that accompanies the accelerated procedure chain cooperation is also, amongst others in terms of working towards new ways of meaningful resolutions, often mentioned by respondents as a positive (side-)effect.

Nearly all respondents perceived the existing ICT facilities as a key obstacle to the effective and fast chain cooperation and context-oriented working. The respondents have a strong need for a common digital information environment, in which (context) information is directly accessible to all partners and in which insight can be obtained into previous and current cases. The chain partners also experience obstacles due to the limited connection of their own organisations to the accelerated procedure. Above all, the various financing methods and performance standards of the individual chain partners, which are inconsistent with the accelerated procedure, are noted.

The connection between the legal profession and the judiciary with the accelerated procedure is a major topic of discussion and policy. The respondents are mostly positive about the legal assistance pilot(s). The relationship between the police, the Public Prosecution Service and the legal profession was good; defence lawyers indicated that they were able to fulfil an important role as the legal assistance provider of the suspect by informing him about what (possibly) lay ahead and further social information; in the sphere of settlements they have hardly played a role. From the judiciary there were also both positive and negative comments raised. Respondents regarded the short-term trying of accelerated procedure summoned cases on trial as a major asset; this speed strengthens the meaningful disposal by the judge according to the respondents. However, questions are raised about the evident meticulousness of decisions according to the accelerated procedure. The fast routing or settlement decisions leads to judges being regularly confronted with incomplete files (in the accelerated procedure the decision is sometimes made to subpoena, on the unjustified assumption that the investigation will be completed when the summons period has expired) and substantively poor applications to set aside a default judgment. The speed of the accelerated procedure can thus lead to significant delays at a later stage.

All respondents expressed concerns about the capacity; relevant organisations and external partners do not have the resources to provide the capacity necessary for the accelerated procedure and required for the accelerated procedure location. In addition, according to most of the respondents, a much greater degree of continuity in the staffing is required. A great deal of rotation and the relatively limited time spent at an accelerated procedure location hinders the proper and fast functioning of the chain cooperation. A frequently heard remark is that the quality of the assessment and the decision is highly dependent on the public prosecutor.

## **Conclusion**

The progress of the accelerated procedure can, at first sight, be assessed as overwhelmingly positive. The basics of the procedure (opening hours, presence of the chain partners) is implemented nationally. The initial overemphasis on 'Fast' appears to have been shifted to a better balance between 'Fast', 'Meaningful' and 'Meticulous' and none of our respondents would want to return to the situation prior to the accelerated procedure. The objective 'Meaningful' is currently strongly put forward, but the necessary balance with the other two objectives requires special attention. The comments discussed in this report concerning the access to legal assistance and the diligence in the decision-making also continue to retain their relevance.

In addition, three more general comments can be made. First of all, due to the increasing influx of cases, in combination with the lack of a clear differentiation between cases, the number of 'non-detained' cases increases (and therefore the time required to dispose of those cases). This also affects the context-oriented (ability to) work and (being able to do) the meaningful work. The accelerated procedure thus seems to suffer from its own success. Secondly, the shift from the initial overemphasis on 'Fast' to 'Meaningful' is an understandable

and positively assessed development. However, a side note is that cases that appear simple at the start now get the attention they previously would not have gotten. The paradox here is that fast disposal can put a strain on meaningful disposal, but also the other way around. A third paradoxical image that comes to mind concerns the meaning of 'Meaningful' disposal. There are sufficient indications that the accelerated procedure yields innovative methods that are meant for, and are suitable to achieve an appropriate and worthwhile intervention. On the one hand there is a clear interpretation of the concept 'Meaningful', on the other hand, this might appear to suggest that many cases that were previously not registered and/or directly ended up in the social domain, now get 'drawn into' the accelerated procedure and therefore criminal law (in the form of a conditional decision not to prosecute).

It follows from the above that it is in particular the ambiguity that places strains within the current accelerated procedure. Much of the uncertainty is caused by the developing realisation of the accelerated procedure in practice and the bottom-up driven development thereof, combined with the fact that all cases now go through the accelerated procedure and new time limits (seven days; thirty days) have been introduced and new interventions and cooperation conceived. However, the fact remains that the degree of 'maturity' which the procedure currently requires more structure. Both the professionals in the workplace, as well as the Steering Committee HSK and other steering bodies must think about how the necessary stability can be achieved. This is not only necessary to actually make the accelerated procedure national, but also to bend the certain degree of wear which seems to appear in the laxity into new innovation and flexibility. Adherence to the current level of regional diversity can be problematic when this serves as a cover for not critically reflecting on the (local) actions. Clear, obvious and widely accepted decisions should be made regarding the three topics below.

Firstly, clarity should exist about the 'subject' of the accelerated procedure. The 'grey area' that is experienced with regard to the question of what is and what is not covered by frequently occurring crimes, must be abolished. A clearer definition could help, but especially clear criteria to answer the questions, by whom and on which basis is the selection made to allow cases to enter the accelerated procedure, is strongly recommended. Secondly, there should be clarity about a uniform approach. This concerns not only the presence of all chain partners at the accelerated procedure locations, but also the way of information exchange and the coordination of actual actions by the chain partners. Extra attention should be given to the role of the chains' procedural coordinator (responsible for the coordination of information and case flows) and the public prosecutor (responsible for the content of the file). Thirdly, in the beginning the focus of the accelerated procedure was on the concept of 'Fast'. In recent years the emphasis seems to have shifted to 'Meaningful'. The critical comments about the 'meticulousness' that have been raised since the early days of the accelerated procedure can still not be awarded. The search for a balance between these three objectives requires constant attention and a stronger structure.

## Hoofdstuk 1 – Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Sinds begin 2011 is door het Openbaar Ministerie (OM) en politie, in samenwerking met hun ketenpartners (Reclasseringsorganisaties, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming) gewerkt aan het inrichten van een nieuwe werkwijze om strafzaken van veelvoorkomende criminaliteit tegen aangehouden en ontboden verdachten versneld af te (kunnen) handelen. De aanleiding hiervoor was de maatschappelijke urgentie van het aanpakken van de (te) lange doorlooptijden bij de afhandeling van strafzaken. Verondersteld werd dat met een snelle(re) afhandeling doelmatiger en effectiever zou kunnen worden opgetreden tegen veelvoorkomende criminaliteit. Dit is uitgemond in de zogenoemde ZSM-werkwijze, waarbij de afkorting ZSM oorspronkelijk staat voor *Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk*. Dat palet aan ambities is vervolgens gebundeld in drie doelstellingen ‘Snel’, ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’.<sup>1</sup> De essentie van de ZSM-werkwijze in één zin is: parallel werken in plaats van volgtijdelijk, samenwerken op een gemeenschappelijke werkvloer en doorwerken buiten kantooruren. Deze nieuwe, parallelle ketensamenwerking maakt deel uit van het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS),<sup>2</sup> dat tot doel heeft bij te dragen aan de kabinetsdoelstelling dat in 2015 tweederde van de standaardzaken binnen vier weken zou zijn afgehandeld.<sup>3</sup> Inmiddels is de ZSM-werkwijze de standaard werkwijze in de strafrechtketen voor veelvoorkomende criminaliteit, al zijn er op dit moment nog regionale variaties (mogelijk). Het is de bedoeling dat deze regionale variaties op termijn verdwijnen. Daarnaast zal de huidige standaard werkwijze nog enige aanpassingen (moeten) ondergaan in verband met de organisatie van rechtsbijstand tijdens de ZSM-fase en de aansluiting van de zittende magistratuur op de ZSM-werkwijze.

#### 1.1.1 De ZSM-werkwijze

De kern van de ZSM-werkwijze, zoals opgemerkt, bestaat uit parallel werken in plaats van volgtijdelijk. Dit wordt bereikt door de vijf ketenpartners in de strafrechtketen samen te brengen op een gemeenschappelijke werkvloer, door ook te werken buiten kantooruren en door de vroegtijdige betrokkenheid en regie door de officier van justitie. Het OM, de Nationale Politie, Reclasseringsorganisaties (3RO),<sup>4</sup> Slachtofferhulp Nederland (SHN)<sup>5</sup> en de Raad voor de

---

<sup>1</sup> Inmiddels is ZSM ‘vertaald’ naar ‘Zorgvuldig, Snel en op Maat’, zie ook Hoofdstuk 3.

<sup>2</sup> Het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) bestond overigens nog niet toen de ZSM-werkwijze als pilot in 2011 van start ging. VPS is in 2012 opgericht naar aanleiding van het in februari van dat jaar door de Algemene Rekenkamer gepresenteerde rapport *Prestaties in de strafrechtketen (Kamerstukken II, 2011–2012, 33 173, nr. 1)*. Inmiddels is het programma VPS geëindigd en zijn de activiteiten structureel belegd in de Directie Strafrechtketen, die per 1 januari 2016 is ingesteld.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II, 2011–2012, 29 279 nr. 147, p. 2.*

<sup>4</sup> Reclasseringswerk wordt in Nederland uitgevoerd door drie reclasseringsorganisaties (3RO): Reclassering Nederland (RN) [www.reclassering.nl](http://www.reclassering.nl), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) [www.svg.nl](http://www.svg.nl) en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering.

<sup>5</sup> Slachtofferhulp Nederland (SHN) helpt slachtoffers van misdrijven, verkeersongelukken en calamiteiten [www.slachtofferhulp.nl](http://www.slachtofferhulp.nl).

Kinderbescherming (RvdK)<sup>6</sup> – de vijf ketenpartners – zijn tegelijkertijd aanwezig in een zogenaamd Selectie- en Coördinatiecentrum (SCC), waarbij zij alle noodzakelijke en relevante informatie direct inbrengen aan de ‘ZSM-tafel’. De gezamenlijke inbreng van die informatie betreffende het (vermeende) strafbare feit en de verdachte stelt de officier van justitie in staat om te beoordelen wat er in de desbetreffende zaak (nog) moet gebeuren en op welke wijze de zaak verder moet worden behandeld of afgedaan.

De ZSM-werkwijze beoogt het doel om veelvoorkomende criminaliteit daadkrachtig, snel, passend en efficiënt aan te pakken.<sup>7</sup> Hierbij gaat het niet om overtredingen,<sup>8</sup> maar om (qua bewijs eenvoudige) misdrijven gepleegd door zowel meerderjarige, als minderjarige verdachten. De versnelde afhandeling van zaken wordt – aldus – ingezet bij relatief lichte misdrijven. Uitgangspunt is dat binnen één dag, dan wel binnen zeven dagen (streefrichting) op een ZSM-locatie een beslissing wordt genomen over de zaak. Deze ZSM-beslissingen (soms ZSM-beoordelingen genoemd)<sup>9</sup> vallen in twee categorieën uiteen. De eerste categorie is een ‘finale’ beslissing in de strafzaak (waarbij wordt besloten of de verdachte wordt bestraft, en zo ja, wat de aard en omvang van de sanctie zal zijn), die tegenwoordig doorgaans ‘afdoeningsbeslissing’ wordt genoemd.<sup>10</sup> De tweede categorie bestaat uit de zogenoemde ‘routeringsbeslissing’ waarmee wordt bedoeld op de beslissing om de zaak te verwijzen voor (verdere beoordeling en) uiteindelijke beslissing. Het uitvaardigen van een strafbeschikking is derhalve een afdoeningsbeslissing, het uitreiken van een dagvaarding een routeringsbeslissing.

Een *inhoudelijke beslissing* (gedefinieerd als: de (eerste) afdoeningsbeslissing in een zaak) kan één van de drie volgende vormen aannemen:

1. Buitenjustitieel (HALT-verwijzing, reprimande of mediation);
2. Onvoorwaardelijk sepot (technisch sepot of onvoorwaardelijk beleidssepot);
3. OM-afdoening (opgelegde OM-strafbeschikking, voorgestelde transactie, voorwaardelijk beleidssepot of directe executie door de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM)).

Een *routeringsbeslissing* kan twee vormen aannemen:

4. Zittingen (hetzij oproepen voor een OM-zitting, hetzij dagvaarden voor een ZM-zitting); of
5. Een verwijzings- of overdrachtsbeslissing (verwijzing naar het Veiligheidshuis, of het Justitieel casusoverleg Jeugd; overdracht naar de *backoffice* van het OM).<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) is de Landelijke instantie die kan worden geraadpleegd of ingeschakeld wanneer er ernstige zorg is over de opgroei- en opvoedsituatie van een kind tussen de 0 en 18 jaar oud [www.kinderbescherming.nl](http://www.kinderbescherming.nl).

<sup>7</sup> *Startnotitie WODC*, 28 mei 2015, projectnummer 2589.

<sup>8</sup> Behalve verkeersovertredingen die door de Centrale Verwerkingseenheid Openbaar Ministerie (CVOM) via de ZSM-werkwijze worden afgedaan.

<sup>9</sup> Zie de zogenoemde ‘ZSM-afdoeningsmix 2013’, gemaakt door PwC om het verschil tussen afdoeningsbeslissing en routeringsbeslissing te visualiseren (gebaseerd op Jaarrapportage 2013), die ons ter beschikking is gesteld door de begeleidingscommissie.

<sup>10</sup> In de ‘ZSM-afdoeningsmix 2013’ wordt daarvoor de term ‘inhoudelijke beslissing’ gebezigd, die evenwel wordt gedefinieerd als ‘de (eerste) afdoeningsbeslissing in een zaak’. In dit rapport wordt de meer gebruikelijke term ‘afdoeningsbeslissing’ gebezigd.

<sup>11</sup> ‘ZSM afdoeningsmix 2013’.

Bovenstaande betekent dus dat via de ZSM-werkwijze (lang) niet alle strafzaken meteen definitief worden 'afgedaan', in de zin van bijvoorbeeld het opleggen van een strafbeschikking. Waar mogelijk, zal op basis van de op dat moment beschikbare informatie een beslissing over en tot afdoening worden genomen; in die gevallen is de zaak daarmee afgedaan.<sup>12</sup> In alle andere gevallen wordt in het kader van de ZSM-werkwijze een beslissing genomen op welke wijze de zaak verder het systeem 'doorloopt' en welke informatie (bijvoorbeeld) nog nodig is om een definitieve beslissing (omtrent afdoening) te kunnen nemen. De ZSM-werkwijze is dan ook als zodanig niet verbonden aan een specifieke wijze van afdoening van eenvoudige strafzaken.<sup>13</sup>

De ZSM-werkwijze, zo zal dit rapport duidelijk maken, is 'werkenderwijs' tot stand gekomen. Ofwel: zij is in en door de praktijk vorm gegeven. De ZSM-werkwijze kan derhalve gezien worden als een organisch, evoluerend proces, zonder een vooraf gestelde implementatiestrategie en zonder helder gedefinieerde beoogde doelen. Als zodanig heeft de ZSM-werkwijze geen nieuwe elementen geïntroduceerd in het strafprocesrecht:<sup>14</sup> de innovatie die met de ZSM-werkwijze wordt beoogd betreft (slechts) de werkprocessen (parallel werken in plaats van volgtijdelijk) en de samenwerking van de betrokken ketenpartners. Niettemin zijn deze veranderingen wel degelijk van invloed op de toepassing en uitoefening van het straf(proces)recht. Oorzaak en gevolg zijn hierbij echter niet altijd strikt te scheiden. Dit alles leidt ertoe dat de ZSM-werkwijze niet eenvoudig of eenduidig is te duiden.

### *1.1.2 De essentie van de ZSM-werkwijze*

Wat precies de *oorspronkelijke* essentie, of het 'onderwerp', van de ZSM-werkwijze was, blijft in de beschikbare schriftelijke stukken die wij hebben bestudeerd relatief onduidelijk. En eigenlijk is dat nog steeds zo. In een persbericht van het OM van 28 februari 2011 wordt verwezen naar 'eenvoudige strafbare feiten'.<sup>15</sup> Elders, bijvoorbeeld in het meerjarenplan *Perspectief op 2015*,<sup>16</sup> wordt verwezen naar 'veelvoorkomende criminaliteit'. In het actieprogramma 'sneller recht doen, sneller straffen' komt een verwijzing voor naar 'eenvoudige (standaard)zaken,' nader gedefinieerd als 'strafzaken van veel voorkomende delicten met een relatief massaal karakter en een vaste procedure voor afhandeling, waarin geen bijzondere opsporingshandeling heeft plaatsgevonden en geen sprake is van een

---

<sup>12</sup> Mits de verdachte daarmee akkoord gaat (en bijvoorbeeld geen verzet aantekent tegen een opgelegde strafbeschikking of het transactievoorstel niet accepteert).

<sup>13</sup> De uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever was/is dat de transactie verdwijnt en dat de strafbeschikking daarvoor in de plaats komt. Vgl. *Kamerstukken II 2011-2012*, 29 279, nr. 126, p. 4. Zie ook Haverkate, G.C., ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief, *DD 2015/23*, p. 229. Het beleid van het OM is er (dan ook) op gericht om alle zaken die zich daarvoor lenen door middel van een strafbeschikking af te doen. Zie de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2015A004) van 1 april 2015, *Stcrt.* 2015, 46384. Tot op heden bestaat de transactie evenwel nog steeds naast de OM-strafbeschikking, zoals ook tot uitdrukking komt in de (hierna nog te noemen) cijfers met betrekking tot de ZSM-werkwijze.

<sup>14</sup> *Startnotitie WODC*, 28 mei 2015, projectnummer 2589. Zie ook: Salet, Renze & John Terpstra, 'ZSM: confronterende omwenteling of creeping crisis', in: R. Baas, T. Havinga, M.T.A.B. Laemers (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming*, Liber Amicorum prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen, Deventer: Kluwer 2015, p. 78.

<sup>15</sup> 'Versnelde afdoening van zaken start in Utrecht', Nieuwsbericht OM, 28 februari 2011, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

<sup>16</sup> Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*.

specifieke dadercategorie, die door zowel het OM als door de rechter kunnen worden afgedaan.<sup>17</sup> De *Factsheet ZSM* uit maart 2012 verwijst onder het kopje 'ZSM voor VVC-zaken' naar 'eenvoudige misdrijven, waarbij een verdachte is aangehouden.'<sup>18</sup> In het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* van december 2013 staat: 'De ZSM-werkwijze richt zich op het afhandelen van strafzaken (alle Veelvoorkomende Criminaliteit (VVC)) van verdachten die worden verdacht van een misdrijf en beschikbaar zijn voor de politie. Het betreft hier zaken die in onderzoek worden genomen, veelal bij de basiseenheden van de politie.'<sup>19</sup> De meest recente omschrijving omvat een uitermate brede categorie zaken, de 'veelvoorkomende criminaliteit'; eerder gebezigde beperkingen zoals 'eenvoudige standaardzaken', 'geen bijzondere opsporingshandeling' en 'geen specifieke dadercategorie' zijn niet langer (expliciet) opgenomen. Gelet op het (oorspronkelijke) uitgangspunt van 'direct afdoen' zal het daarbij in de regel gaan om (eenvoudige) misdrijfzaken die zich lenen voor afdoening door het OM zelf, en derhalve van misdrijfzaken met een maximale strafbedreiging van zes jaar (in welke gevallen het OM zowel de bevoegdheid heeft om een transactie aan te bieden op grond van art. 74 Sr, als een strafbeschikking kan opleggen op grond van art. 257a Sv).

De ZSM-werkwijze concentreert zich, zoals gezegd, op veelvoorkomende misdrijfzaken, waarin op basis van het dossier, althans de dan beschikbare informatie van politie, OM en de ketenpartners, binnen een korte tijdspanne een beslissing kan worden genomen over de vraag welke afdoeningswijze in die zaak en voor die verdachte naar het oordeel van het OM gerechtvaardigd is. Gelet op het streven binnen korte tijd tot een beslissing te komen, moet het gaan om relatief eenvoudig bewijsbare zaken. Die beslissing kan, zoals hierboven toegelicht, een afdoeningsbeslissing zijn, maar kan ook bestaan in een routeringsbeslissing.

In zijn meest oorspronkelijke vorm ziet de ZSM-werkwijze op zogenoemde 'vastzaken', ofwel zaken waarin een verdachte is aangehouden en vervolgens is opgehouden voor verhoor (eventueel gevolgd door een inverzekeringstelling). Sinds de tweede helft van 2014 ziet de werkwijze ook op ontboden verdachten (op de ZSM-werkvloer ook wel 'niet-vastzaken' genoemd).<sup>20</sup> Kenmerken van deze 'evoluerende' gang van zaken, althans vanuit kennis over implementatiestrategieën bezien,<sup>21</sup> zijn het organisch vormgegeven, emergente veranderingsprogramma en een lerende organisatie.

Voor minderjarige verdachten geldt overigens al langer dat de ZSM-werkwijze ook ziet op ontboden verdachten. Volgens het allereerste formele ontwerp van de ZSM-werkwijze, het zogeheten *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*,<sup>22</sup> richtte de werkwijze zich in eerste instantie op louter aangehouden verdachten, zowel minderjarigen als meerderjarigen, maar vanaf

<sup>17</sup> Noot 1 in *Kamerstukken II*, 2011-2012, 29 279, nr. 126.

<sup>18</sup> *Factsheet ZSM* van de politie en het OM (9 maart 2012).

<sup>19</sup> Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken. *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013), p. 15.

<sup>20</sup> Zie het Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken. *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013), p. 15.

<sup>21</sup> Noordegraaf, M., Meulen, M. van der, Bos, A., Steen, M. van der, Pen, M., *Strategische sturing: Implementatiestrategie van het ministerie van OCW*, USBO/NSOB, in opdracht van het ministerie van OCW 2010.

<sup>22</sup> *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*, versie 0.6 (11 juni 2012).

augustus 2012 is de reikwijdte van de werkwijze voor de minderjarige verdachte uitgebreid naar de minderjarige ontboden verdachte. Voor zaken betreffende jeugdige verdachten (12-18 jaar) is in 2012 een separaat procesontwerp ontwikkeld door de RvdK, HALT, de politie en het OM, en getest op de ZSM-locaties Midden-Nederland en Rotterdam.<sup>23</sup> Doel van dit specifieke procesontwerp is om de aanpak van jeugdcriminaliteit te verbeteren, waarbij wordt benadrukt dat het niet alleen gaat om het snel afdoen van zaken, maar juist om het snel routeren van zaken (dus om een goede combinatie van snelheid en zorgvuldigheid).<sup>24</sup> 'ZSM-jeugd' maakt inmiddels in alle regio's onderdeel uit van de ZSM-werkwijze.<sup>25</sup>

## **1.2 Onderzoek**

### *1.2.1 Tussentijds evaluatieonderzoek*

De concrete aanleiding voor dit onderzoek naar de ZSM-werkwijze is een toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie (gedaan tijdens een overleg met de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie op 5 juni 2013) om een ZSM-evaluatie te laten uitvoeren – in eerste instantie nog voor de zomer van 2014.<sup>26</sup> In een voortgangsrapport over het programma VPS van juli 2014 (voor VPS, zie paragraaf 2.5.2.1) wordt echter aangegeven dat eerst voldoende ervaring moet worden opgedaan met 'de volledige werkstroom van "ontboden" verdachten' en dat de resultaten van de evaluatie derhalve worden verwacht in de loop van 2016.<sup>27</sup> De Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding heeft daarna aangegeven deze evaluatie te willen laten starten in 2015. Het WODC heeft vervolgens in juli van dat jaar de opdracht tot uitvoering van de tussenevaluatie aan de Universiteit Utrecht gegund, hetgeen heeft geresulteerd in dit rapport. Het onderzoek is medio juli 2015 gestart. De eerste, uitgebreide literatuuranalyse is in september 2015 afgerond, terwijl in de periode oktober 2015 - januari 2016 empirische data zijn verzameld.

De ZSM-werkwijze betreft een werkproces-/organisatieverandering die *bottom-up* is vormgegeven. Het initiatief tot de verandering is genomen door het OM en de politie waarmee beide organisaties van meet af aan eigenaar van het veranderingsproces zijn geworden. Praktijkervaringen van de betrokken functionarissen geven vorm aan de veranderingen en de ZSM-werkwijze en die is daardoor sinds begin 2011 continu in beweging. Dit geldt niet alleen voor de invulling van de werkwijze, maar ook voor de doelen die nagestreefd worden. Dat is ook terug te zien in de tussentijdse bevindingen over de ZSM-werkwijze zoals weergegeven in zogenaamde ketenrapportages en ketenreviews. Uit deze rapportages en reviews blijkt bijvoorbeeld dat de gehanteerde termen gedurende de tijd wijzigen en dat hetgeen gemeten wordt eveneens verschuift. Zo worden de prestatie-indicatoren continu verder ontwikkeld en

---

<sup>23</sup> *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*, versie 0.6 (11 juni 2012), p. 68. Deze pilots zijn begeleid en geëvalueerd door Significant (*Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen*, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013)), p. 50).

<sup>24</sup> *Werkdocument Ontwerp 1.1 ZSM-werkwijze*, versie 0.9 (december 2012).

<sup>25</sup> *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013).

<sup>26</sup> *Kamerstukken II*, 2012–2013, 33 400 VI nr. 117, p. 15, 16, 21.

<sup>27</sup> *Bijlage bij Kamerstukken II*, 2013-2014, 29 279, nr. 204.



verfijnd. Het verschuiven van de gehanteerde terminologie is daarvan een duidelijk zichtbaar verschijnsel, evenals de verschuivingen in de berekeningen van bijvoorbeeld zaakstromen en doorlooptijden. Er is dus sprake van verschuivende panelen in zowel de ZSM-werkwijze, als in de wijze waarop de effecten ervan onderzocht worden.

Dit tussentijdse evaluatieonderzoek van de ZSM-werkwijze betreft daarmee de tussenevaluatie van een sterk in beweging zijnde realiteit. Een dergelijke evaluatie van een 'moving target' is een grote uitdaging, gegeven het feit dat er geen vast kader is waartegen ontwikkelingen kunnen worden afgezet. Het beantwoorden van een voor de hand liggende vraag 'hoever zijn we met de ZSM-werkwijze?' is dan ook lastig, aangezien onduidelijk is *hoever* en *waarheen* ten opzichte van *wat*. Vooraf vastgestelde doelen en een nulmeting ontbreken immers. Dit houdt in dat er in dit rapport dan ook geen sprake is van een klassieke benadering van evalueren volgens de *goal attainment approach* waarbij onderzocht wordt of doelen bereikt zijn en of het beleid de gewenste effecten heeft opgeleverd.<sup>28</sup> Dat wil zeggen: er is geen referentiekader waartegen de huidige situatie kan worden afgezet, anders dan de beelden die betrokkenen hebben van de situatie voorafgaand aan de invoering van de ZSM-werkwijze.

Bij de afwezigheid van eenduidige doelen en een nulmeting is de insteek van deze tussenevaluatie dan ook niet om de ontwikkelingen af te zetten tegen die oorspronkelijke doelen of de situatie voorafgaand aan de ZSM-werkwijze. De nadruk ligt in plaats daarvan op wat in de literatuur ook wel de *goal free approach* wordt genoemd.<sup>29</sup> Gekeken wordt naar wat de effecten van de ZSM-werkwijze zijn. Een dergelijke tussenevaluatie van effecten biedt vervolgens de mogelijkheid om uitspraken te doen over de positieve dan wel negatieve (neven)effecten van de ZSM-werkwijze op zowel straf(proces)rechtelijk als op organisatorisch vlak. Op basis van bestaande schriftelijke gegevens over de ZSM-werkwijze, aangevuld met empirische data die verzameld zijn aan de hand van focusgroepen en expertinterviews biedt deze tussenevaluatie een analyse van de vorderingen van de implementatie van de ZSM-werkwijze in de strafrechtketen en de (neven)effecten die deze werkwijze sorteert op inhoudelijk (juridisch) en procesmatig vlak. De (neven)effecten zijn in dit rapport vooral gerelateerd aan de ambities van de ZSM-werkwijze die gebundeld zijn in de hiervoor genoemde drie doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'.

### 1.2.2 Onderzoeksvragen

Dit rapport betreft een *tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Het onderliggende onderzoek heeft tot doel om te analyseren (a) hoever de implementatie van de ZSM-werkwijze in de strafrechtketen is gevorderd en (b) welke resultaten deze werkwijze oplevert in relatie tot de drie doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'.

---

<sup>28</sup> Griffin, R.W., *Fundamentals of Management*, Boston: Houghton Mifflin Company 2008.

<sup>29</sup> Bressers, J. & A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsvaluatie*, Alphen: Samsom 1995.; Stufflebeam, D.L. and Coryn, C.L.S., *Evaluation Theory, Models, and Applications*, San Francisco: Jossey-Bass 2014.

Aangezien voor aanvang van dit onderzoek een heldere en ondubbelzinnige definiëring van deze drie doelstellingen ontbrak, heeft dit onderzoek zich in eerste instantie gericht op een nadere betekenisverlening aan de doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'. Hun onderlinge samenhang is geoperationaliseerd tegen de achtergrond van de plaats en functie van de ZSM-werkwijze in de strafrechtketen en binnen het strafprocesrecht. Vervolgens is de aandacht uitgegaan naar het spanningsveld dat ontstaat tussen de rechtsstatelijke eisen die aan de ZSM-werkwijze worden gesteld enerzijds en de beoogde maatschappijgerichte effecten van de ZSM-werkwijze anderzijds.

De door ons gehanteerde vraagstelling luidt:

*m.b.t. definiëring*

1. Welke nadere invulling kan worden gegeven aan de drie doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' gelet op de noodzakelijke onderlinge samenhang daartussen, de plaats en functie die de ZSM-werkwijze in de praktijk inneemt en het strafprocesrechtelijke kader waarbinnen de ZSM-werkwijze moet functioneren?

*m.b.t. de tussenresultaten*

2. Wat zijn, anderhalf jaar na de landelijke invoering en gelet op de drie doelstellingen, de vorderingen met betrekking tot de uitvoering van de ZSM-werkwijze? Hoe verhouden de gekozen prioriteiten zich tot die doelstellingen en zijn de activiteiten die thans worden uitgevoerd geschikt om die doelstellingen te bereiken?
3. In welke mate slagen de aan de ZSM-werkwijze deelnemende organisaties er in om een ketensamenwerking tot stand te brengen die bijdraagt aan de drie doelstellingen? Welke eventuele obstakels worden daarbij ervaren?

*m.b.t. de evaluatie*

4. Welke positieve en negatieve (neven)effecten heeft de ZSM-werkwijze?
5. Welke maatregelen of aanvullingen kunnen er (nog) aan bijdragen dat de drie doelstellingen van de ZSM-werkwijze (sneller) worden bereikt?

### *1.2.3 Opzet van het onderzoek*

Het onderzoek waarop dit rapport is gebaseerd is voor een belangrijk deel uitgevoerd op basis van bestaande, schriftelijke gegevens over de ZSM-werkwijze. Dit betreft intern en extern uitgevoerde rapportages, cijfermateriaal, onderzoeksrapporten en andere publicaties.<sup>30</sup> Een deel hiervan is ons beschikbaar gesteld door het WODC, diverse ketenpartners hebben ons met aanvullend materiaal gevoed en daarnaast hebben wij zelf materiaal verzameld. Ondanks

---

<sup>30</sup> Bijlage 1 geeft een commentariseerd overzicht van alle *ons ter beschikking gestelde* intern en extern uitgevoerde rapportages, cijfermateriaal en onderzoeksrapporten. In het overzicht 'Geraadpleegde bronnen' staan alle door ons *gebruikte* schriftelijke bronnen.

het feit dat de veranderingen in de ZSM-werkwijze zich publicitair gezien in de relatieve luwte hebben afgespeeld, is er een aanzienlijke hoeveelheid schriftelijk materiaal beschikbaar, al is de status van sommige stukken niet geheel duidelijk, zijn enkele stukken slechts in conceptversie beschikbaar, of zijn ze niet (geheel) openbaar.

Om te voorkomen dat we een louter 'papieren werkelijkheid' zouden beschrijven, hebben we ons daarnaast gebaseerd op empirische data: verkregen door observaties, focusgroepen en expertinterviews. In de startnotitie van het WODC<sup>31</sup> werd ook een gedachtewisseling met (leden van) de Stuurgroep Herontwerp Strafrechtketen (Stuurgroep HSK) gesuggereerd.<sup>32</sup> Ons verzoek om een bijeenkomst van de Stuurgroep HSK bij te wonen kon evenwel niet worden gehonoreerd.<sup>33</sup>

De observaties zijn gedaan op de ZSM-locaties van Den Haag en Oost-Nederland, waarbij op een dag in oktober 2015 gedurende vier uur door twee (respectievelijk een) onderzoeker(s) op basis van een vooraf opgestelde, summiere item-observatielijst gekeken is hoe een 'normale ochtend' op een ZSM-locatie zich afspeelt.<sup>34</sup> Tijdens de observaties zijn ook korte, informele gesprekken gevoerd met diverse medewerkers van de op dat moment aanwezige ketenpartners. Doel was om een beeld te krijgen van de dagelijkse praktijk. De selectie voor deze ZSM-locaties op de politiebureaus van Den Haag en Oost-Nederland is gemaakt in overleg met de begeleidingscommissie en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Er is gekozen voor een Randstedelijke en een niet-Randstedelijke locatie, om daarmee een eerste indruk te krijgen van de grote diversiteit in zaken en werkwijze(n). Naast deze twee uitgebreide observatiebezoeken zijn later nog (in januari 2016 tijdens expertinterviews) korte bezoeken aan de locaties Midden-Nederland en Rotterdam gebracht.

De focusgroepen zijn georganiseerd nadat de observaties hadden plaatsgevonden en de verslagen daarvan waren geanalyseerd. Gedurende twee keer twee uur is in Utrecht (op de universiteit) gesproken met een 'doorsnee' van medewerkers werkzaam op een ZSM-locatie. Verdeeld over twee sessies hebben we met 29 medewerkers gesproken, afkomstig van negen (van de tien) ZSM-locaties die het land rijk is, waarbij alle vijf de ketenpartners (en het Veiligheidshuis) waren vertegenwoordigd.<sup>35</sup> Deelname gebeurde op vrijwillige basis nadat locatie-brede uitnodigingen waren verstuurd via de tien coördinerende officieren van justitie. De opzet van deze focusgroepen was om de deelnemers, onder leiding van de onderzoekers,

---

<sup>31</sup> *Startnotitie WODC*, 28 mei 2015, projectnummer 2589.

<sup>32</sup> De ontwikkeling en vaststelling van het kader voor de ZSM-werkwijze wordt aangestuurd vanuit de Stuurgroep Herontwerp Strafrechtketen (Stuurgroep HSK). Daarin nemen vertegenwoordigers deel van zes afdelingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie (Justitieel Jeugdbeleid, Sanctie en Preventiebeleid, Rechtsbestel, Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Wetgeving en Juridische Zaken en Programmabureau Versterking Prestaties Strafrechtketen), tien organisaties op het terrein van Veiligheid en Justitie (Centraal Justitieel Incassobureau, Raad voor de Rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering, Bureau Halt, Slachtofferhulp Nederland, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Openbaar Ministerie en de Nationale Politie.) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

<sup>33</sup> En door omstandigheden is het van ander overleg met (leden van) die Stuurgroep evenmin gekomen.

<sup>34</sup> Bijlage 2: observatielijst

<sup>35</sup> Vertegenwoordigd waren de ZSM-locaties Noord-Nederland, Noord-Holland, Oost-Nederland, Midden-Nederland, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Oost-Brabant en Limburg (slechts Zeeland/West-Brabant ontbrak). Het OM leverde 9 vertegenwoordigers, de politie 7, SHN 4, 3RO 4, RvdK 2 en Veiligheidshuis ook 2.

te laten discussiëren over de dagelijkse praktijk op ZSM-locaties.<sup>36</sup> Zo werden *best practices* en *worst cases* besproken, werd de vraag gesteld wat men zou missen in het hypothetische geval de ZSM-werkwijze zou worden afgeschaft en zijn aanbevelingen c.q. verbeterpunten geïnventariseerd. Doel van deze focusgroepen was om, naast de observaties (waar voornamelijk is *gekeken*), nu ook van mensen te *horen* wat er zich in de dagelijkse praktijk afspeelt, wat hun ervaringen zijn en hoe de ZSM-werkwijze zich verder zou moeten ontwikkelen, om op die manier een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de beleefde dagelijkse werkelijkheid op de ZSM-locaties. Het verloop van deze bijeenkomsten en alles wat daarin ter sprake is gekomen is vastgelegd in twee verslagen. Deze verslagen zijn vervolgens door de onderzoekers geanalyseerd en de eerste bevindingen zijn gedeeld met de begeleidingscommissie. Het doel, om aanvullend op de literatuuranalyse een beeld vanuit het perspectief van de medewerkers van de beleefde ZSM-realiteit te verkrijgen, is daarmee bereikt.

De empirische data die de observaties en de focusgroepen hebben opgeleverd, met name zaken die ons opvielen of die om een nadere toelichting vroegen, zijn door ons tenslotte als input gebruikt voor twaalf semi-gestructureerde expertinterviews. In de maanden december 2015 en januari 2016 hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van ‘de ring rondom’ ZSM, zoals advocaten, rechters, medewerkers van ketenpartners en beleidsmakers die niet aan de ‘ZSM-tafel’ zitten, maar wel in hun professionele praktijk direct of indirect met de ZSM-werkwijze te maken hebben.<sup>37</sup> Deze interviews zijn merendeels opgenomen, uitgeschreven en geanalyseerd. Alle respondenten (deelnemers focusgroepen en geïnterviewden) zijn van te voren op de hoogte gesteld van doel en werkwijze van het onderzoek. Tevens is aan hen de mogelijkheid voorgelegd om de uitgeschreven verslagen en/of interviews in te zien; niemand heeft daar overigens gebruik van gemaakt.

De data die de observaties, de focusgroepen en de interviews hebben opgeleverd vormen een belangrijke aanvulling op de literatuuranalyse. De gepercipieerde werkelijkheid is vervolgens naast de in de literatuur beschreven gang van zaken gelegd. Door geschreven data met empirische data te combineren hebben wij een zo getrouw mogelijk beeld van de ZSM-werkwijze proberen te schetsen. Hierbij dient natuurlijk te worden opgemerkt dat het beeld dat wij schetsen uiteraard kan verschillen van dat van hen die zich dagelijks met ZSM bezighouden. Er bestaat een grote verscheidenheid aan percepties van en opvattingen over de ZSM-werkwijze. De beleefde werkelijkheid, door de overgrote meerderheid van de medewerkers die wij hebben gesproken, betreffende het betekenisvolle karakter van hun werk, versus de kritiek vanuit de rechtspraktijk en de wetenschap aangaande de waarborging van de rechtsstatelijke zorgvuldigheid, is daar het meest aansprekende voorbeeld van.

De ‘bril’ waardoor de ZSM-werkwijze in dit rapport is geëvalueerd is voornamelijk die van het strafrecht. In de startnotitie wordt van de onderzoekers kennis van het strafrecht en het

---

<sup>36</sup> Bijlage 3: opzet focusgroepen.

<sup>37</sup> De twaalf semi-gestructureerde expertinterviews (soms met één, soms met twee geïnterviewden) zijn gehouden met drie leden van de zittende magistratuur, twee advocaten, vier leden van het OM, twee medewerkers van HALT, twee medewerkers van het Veiligheidshuis, een medewerker van 3RO en een medewerker van de politie; totaal hebben wij dus 15 mensen geïnterviewd.

strafprocesrecht gevraagd, aangevuld met expertise betreffende strafrechtketen en organisaties daarbinnen en daarbuiten. Aanvullend wordt gevraagd om kennis op het terrein van bestuurs-, en organisatiekunde, waaronder kennis over ketensamenwerking en –sturing en logistieke processen. In die volgorde en met die invalshoek is het onderzoek door ons uitgevoerd en is dit rapport tot stand gekomen. Daarbij hebben wij zo veel als mogelijk een juiste balans tussen het strafrechtelijke en het organisatiekundige-perspectief gezocht.

Voor een helder begrip van de ZSM-werkwijze en de veranderingen die deze ketensamenwerking heeft doorgemaakt, hanteert dit onderzoek daarom waar mogelijk een onderscheid tussen proces en inhoud. Bijvoorbeeld, daar waar chronologisch de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze wordt besproken, wordt een onderscheid gemaakt tussen de feitelijke veranderingen die er in de werkwijze hebben plaatsgevonden enerzijds (hoofdstuk 2) en de evolutie van de begrippen ‘Snel’, ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’ anderzijds (hoofdstuk 3). Echter, het spreekt voor zich dat proces en inhoud elkaar over en weer beïnvloeden, waardoor in werkelijkheid sprake is van een dynamiek die door een dergelijk strikt gescheiden analyse geen recht wordt gedaan. In delen van dit rapport, in tussenconclusies en in de uiteindelijke conclusie en aanbevelingen zal daarom vooral die dynamische werkelijkheid leidend zijn.

### **1.3 Leeswijzer bij het rapport**

In Hoofdstuk 2 beginnen we met een chronologische terugblik op de ontwikkelingen van de ZSM-werkwijze. Begonnen als een zestal pilots in 2011 om het oplossen van doorlooptijden in het strafrecht tegen te gaan, is de ZSM-werkwijze doorontwikkeld tot een landelijk vormgegeven ketensamenwerking. Kanttekeningen bij deze voortvarendheid, zo zal blijken, komen voornamelijk uit de hoek van het strafrecht en betreffen de toegang tot rechtsbijstand en de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces. In Hoofdstuk 3 wordt ingezoomd op de kernbegrippen van de ZSM-werkwijze: ‘Snel’, ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’. Net als de werkwijze zelf heeft ook de inhoud van de ZSM-werkwijze een ontwikkeling doorgemaakt. In het begin lag de nadruk vooral op snelheid. Mede onder invloed van eerdergenoemde kanttekeningen, maar ook door voortschrijdend inzicht uit de praktijk worden ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’ vanuit officieel perspectief nadrukkelijker voor het voetlicht gebracht. Momenteel staat ZSM als afkorting voor ‘Zorgvuldig, Snel en op Maat’, waarbij ‘op Maat’ vooral een semantisch te prefereren equivalent voor ‘Betekenisvol’ lijkt te zijn. In tegenstelling tot de hoofdstukken 2 en 3 die voornamelijk zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, is Hoofdstuk 4 nadrukkelijk gebaseerd op empirische data. Het hoofdstuk begint met een beknopte theoretische uiteenzetting over ketensamenwerking, het merendeel betreft echter percepties van de betrokkenen uit de dagelijkse praktijk. Hoofdstuk 5 biedt tot slot, aan de hand van de beantwoording van de vijf onderzoeksvragen een overzicht van de meest in het oog springende ontwikkelingen en effecten van de ZSM-werkwijze en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden voor de toekomst van de ZSM-werkwijze.

## **Hoofdstuk 2 – De ontwikkeling van de ZSM-werkwijze; een terugblik**

*Vandaag [28 februari 2011] heeft minister Opstelten van Veiligheid en Justitie in Utrecht het startsein gegeven voor de nieuwe werkwijze ‘versnelde afdoening van strafzaken’. Hierin werken politie, Openbaar Ministerie (OM) en andere partners samen om eenvoudige strafbare feiten zo spoedig, simpel en slim mogelijk af te doen. (nieuwsbericht OM)<sup>38</sup>*

*De strafrechtelijke aanpak van veel voorkomende criminaliteit wordt steeds vaker door het OM afgedaan in plaats van door de rechter. In deze ZSM-werkwijze (Zorgvuldig, Snel en op Maat) delen de betrokken partijen, zoals het OM, de politie, reclassering en slachtofferhulp informatie over de gepleegde feiten, de omstandigheden en het verleden van de verdachte. Ook is er veel contact met het slachtoffer. In 2014 zijn 175.000 zaken ingestroomd op ZSM, waarvan er 140.000 zijn beoordeeld op ZSM (80%). (website OM)<sup>39</sup>*

### **2.1 Inleiding**

Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds is aangegeven, heeft dit rapport tot doel te analyseren (a) hoever de implementatie van de ZSM-werkwijze in de strafrechtketen is gevorderd en (b) welke resultaten deze werkwijze oplevert in relatie tot de drie doelstellingen ‘Snel’, ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’. Alvorens dit te kunnen doen, is een terugblik op het ontstaan van de ZSM-werkwijze onontbeerlijk. Bovenstaande citaten van het OM uit 2011 over het startsein voor de ZSM-werkwijze en uit 2015 over het grote aantal ZSM-zaken schetsen het beeld van een uiterst voortvarende ontwikkeling. Dit hoofdstuk beoogt een feitelijke, zo veel mogelijk chronologische weergave van die voortvarende ontwikkeling te geven.

Complicerende factor hierbij is dat de ZSM-werkwijze niet ‘aan de tekentafel’ is ontworpen: er zijn geen nota’s, basisdocumenten of andere parlementaire stukken die voorafgaand aan de introductie van ZSM-werkwijze aan de Tweede Kamer zijn toegezonden met het oog op de implementatie van die werkwijze, noch zijn er documenten waarin de doeleinden, de wijze waarop deze zouden moeten worden bereikt, en de strafrechtelijk relevante context waarin de ZSM-werkwijze is ontwikkeld voorafgaand aan de introductie daarvan helder en eenduidig worden geschetst. Ook thans zijn dergelijke stukken beperkt voorhanden.

---

<sup>38</sup> Openbaar Ministerie, ‘Versnelde afdoening zaken van start in Utrecht’ (28 februari 2011), <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

<sup>39</sup> Openbaar Ministerie, ‘Jaarbericht 2014. Afgesproken doelstellingen 2014 gehaald’ (15 juni 2015), <https://www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/@89666/afgesproken/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

In plaats daarvan is de huidige werkwijze in de afgelopen jaren ‘werkenderwijs’ tot stand gekomen (emergent, *bottom-up*),<sup>40</sup> ingegeven door de praktijk en deels gestuurd door de kritiek die vanuit onder meer de wetenschap en diezelfde praktijk nadien op de initiële werkwijze is geuit (organisch vormgegeven proces, lerende organisatie).<sup>41</sup>

Dat alles betekent dat een terugblik zoals in dit hoofdstuk is beoogd, niet anders dan ‘onvolkomen’ kan zijn: de ontwikkeling is immers nog niet voltooid en bij gebreke van een ‘tekentafelontwerp’ is het (chronologisch) beeld van de ontstaansgeschiedenis van de huidige ZSM-werkwijze tot op zekere hoogte gebrekkig, niettegenstaande het feit dat getracht is ten behoeve van dit hoofdstuk kennis te nemen van (zo goed als) alle documenten over ZSM die sinds de introductie van de werkwijze zijn verschenen.

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 2.2 met een beschrijving van de ZSM-werkwijze zoals deze in februari 2011 in de vorm van een zestal pilots werd geïntroduceerd. De landelijke uitrol daarvan in de jaren 2012 en 2013 is onderwerp van paragraaf 2.3. De doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze in 2014 en 2015 komt vervolgens aan de orde in paragraaf 2.5. In de tussenliggende paragraaf 2.4, alsmede in de daaropvolgende paragraaf 2.6 komen twee kanttekeningen bij de die ZSM-werkwijze aan de orde, te weten: toegang tot rechtsbijstand en de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces.

## **2.2 De start van de ZSM-werkwijze in 2011**

### *2.2.1 Februari 2011: ‘Zo spoedig, simpel en slim’ (mogelijk)*

Op 28 februari 2011 werd door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten in Utrecht het startsein gegeven voor ‘de nieuwe werkwijze “versnelde afdoening van strafzaken”’.<sup>42</sup> Volgens het daartoe uitgebrachte persbericht werken politie, OM en andere partners in die werkwijze samen om eenvoudige strafbare feiten ‘zo spoedig, simpel en slim’ (mogelijk) af te doen. Om dat te realiseren werden in februari 2011 op zes locaties fysieke (werk)plekken ingericht waar de relevante partijen konden samenwerken.<sup>43</sup> De term ‘ZSM’ werd toen nog niet gebruikt.

De eerste fysieke (werk)plek is de selectietafel, waar door politie en OM wordt bepaald of een strafbaar feit (en de daarbij behorende verdachte) in aanmerking komt voor deze versnelde wijze van afdoening. Is dat het geval, dan gaat de zaak naar de afdoeningstafel, waar door

---

<sup>40</sup> Noordegraaf, M., Meulen, M. van der, Bos, A., Steen, M. van der, Pen, M., *Strategische sturing: Implementatiestrategie van het ministerie van OCW, USBO/NSOB*, in opdracht van het ministerie van OCW 2010.

<sup>41</sup> De Caluwé, Léon, ‘Veranderen in kleuren’, Lustrumboek AOG, 2012 (<http://www.decaluwe.nl/articles/VeranderenInKleuren.pdf>).

<sup>42</sup> ‘Versnelde afdoening van zaken start in Utrecht’, Nieuwsbericht OM, 28 februari 2011, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

<sup>43</sup> De pilots gingen van start in de zogenoemde ‘G5-parketten’ (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Den Bosch en Utrecht) en landelijk bij de CVOM.

medewerkers van het OM een beslissing wordt genomen met betrekking tot de vraag of al dan niet een strafrechtelijke reactie moet volgen op het strafbare feit en zo ja, welke sanctie/afdoeningsmodaliteit in de gegeven omstandigheden passend en geboden is. Aan die tafel zitten de verdachte en het OM en, indien de verdachte dit wenst, een advocaat.<sup>44</sup> De derde stap is de executietafel, waar de (eventueel) opgelegde straf gelijk ten uitvoer wordt gelegd of daarmee een begin wordt gemaakt, in de vorm van (bijvoorbeeld) het betalen van een geldsom, het uitvoeren van een taakstraf en/of het vergoeden van de eventuele schade aan het slachtoffer, aldus het persbericht. In al deze fasen wordt nauw samengewerkt met de justitiële ketenpartners, zoals 3RO, SHN en de RvdK. Beoogd werd daarbij dat alle ketenpartners zeven dagen per week tussen negen uur 's ochtends en negen uur 's avonds aanwezig zijn om uitvoering te geven aan deze nieuwe werkwijze: nadien in het politievakblad *Blauw* de 'wasstraat' gedoopt.<sup>45</sup>

En hoewel zowel de toespraak van Minister Opstelten als de toespraak van plaatsvervangend hoofdofficier in Utrecht en landelijk projectleider Bac van het OM als zodanig niet meer beschikbaar zijn (op internet), blijkt uit de citaten uit het persbericht van 28 februari 2011 dat de desbetreffende werkwijze primair beoogde (meer) *snelheid* te bewerkstelligen in de afdoening van eenvoudige strafzaken, waarbij de gedachte was dat snelheid geen afbreuk zou (moeten) doen aan kwaliteit. Bac merkte in zijn toespraak (volgens het persbericht) op dat de termijn waarbinnen een strafbaar feit werd afgedaan destijds enige maanden bedroeg. Dat moe(s)t anders. 'Het slachtoffer heeft recht op meer. Als politie, OM en ketenpartners willen we de burgers veel sneller laten weten waar ze aan toe zijn. Dat kan ongetwijfeld sneller zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit,' aldus Bac.<sup>46</sup> Toenmalig korpschef van de regiopolitie Utrecht Heijman<sup>47</sup> wees er daarbij (volgens het persbericht) op dat de werkwijze (ook) leidt tot een aanzienlijke verlichting van de bureaucratische last voor de politie, omdat het daartoe benodigde proces-verbaal eenvoudig van aard kan zijn en een administratief medewerker dat proces-verbaal (dus) kan verwerken. Minister Opstelten benadrukte bij het startsein van de ZSM-werkwijze evenzeer dat van de overheid verwacht wordt dat crimineel gedrag met 'bekwame spoed' wordt afgehandeld. 'Als je zaken rap afdoet, zorgt dat voor meer tevredenheid bij burgers en politie, voor effectievere straffen en lagere kosten,' aldus de minister.<sup>48</sup> Het streven was er daarbij – volgens het politievakblad *Blauw* – op gericht om de

---

<sup>44</sup> 'Versnelde afdoening van zaken start in Utrecht', Nieuwsbericht OM, 28 februari 2011, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

<sup>45</sup> 'Versnelde afdoening strafzaken', *Blauw* nr. 6, 21 maart 2011.

<sup>46</sup> 'Versnelde afdoening van zaken start in Utrecht', Nieuwsbericht OM, 28 februari 2011, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

<sup>47</sup> Toenmalig korpschef van de regiopolitie Utrecht en voorzitter van de Board Opsporing van de Raad van Korpschefs is een van de initiatiefnemers van de ZSM-werkwijze, zie: Salet, Renze & John Terpstra, 'ZSM: confronterende omwenteling of creeping crisis', in: R. Baas, T. Havinga, M.T.A.B. Laemers (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming*, Liber Amicorum prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen, Deventer: Kluwer 2015, p. 75.

<sup>48</sup> 'Versnelde afdoening van zaken start in Utrecht', Nieuwsbericht OM, 28 februari 2011, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).



afdoeningstermijn (van destijds enkele maanden) terug te dringen tot één maand,<sup>49</sup> waarbij meer dan de helft van de ‘zes-uurszaken’ – bedoeld zal zijn: zaken waarin geen inverzekeringstelling mogelijk is of is gevolgd – binnen zes uur zouden worden afgedaan, en meer dan de helft van de zaken waarvoor een verdachte in verzekering werd gesteld, binnen drie dagen.<sup>50</sup>

Op welke wijze de door korpschef Heijnsman geduide administratieve lastenverlichting werd (of kon worden) bewerkstelligd, blijkt uit deze (en andere) stukken overigens niet. Uit latere stukken blijkt dat deze lastenverlichting waarschijnlijk beoogd werd door het niet (verder) uitwerken van (concept)processen-verbaal nadat een (onherroepelijke) strafbeschikking werd opgelegd, dan wel het uitvaardigen van strafbeschikking op basis van (vooral) mondelinge informatie, waarbij deze informatie na het uitvaardigen van een (onherroepelijke) strafbeschikking slechts summierlijk zou worden opgenomen in het strafdossier.<sup>51</sup> En hoewel het persbericht naar aanleiding van het startsein van de ZSM-werkwijze daarvan zelf geen melding maakt, blijkt uit andere, nadien verschenen stukken dat met ‘eenvoudige strafbare feiten’ bedoeld werd (en wordt) op (uitsluitend) qua bewijs eenvoudige misdrijven.<sup>52</sup>

De publicatie ‘Zichtbaar, merkbaar en herkenbaar’ in *Opportuun* van februari 2011 verwijst evenmin naar de term ‘ZSM’. De publicatie heeft betrekking op het OM-meerjarenplan *Perspectief op 2015*, dat aansluit bij het werkprogramma *Nederland Veiliger*. Dit meerjarenplan werd op 5 december 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden, maar de initiële tekst werd in februari 2011 door het College van Procureurs-Generaal vastgesteld, aldus de publicatie in *Opportuun*.<sup>53</sup> In het meerjarenplan *Perspectief op 2015* is een aantal aanknopingspunten terug te vinden die context geven aan de ontwikkeling naar de ZSM-werkwijze, zoals die eind februari 2011 in gang werd gezet. Ook de term ‘ZSM’ komt in *Perspectief op 2015* naar voren, hoewel deze term in het document niet nader wordt toegelicht.

Centrale vraag voor het OM in het meerjarenplan *Perspectief op 2015* is ‘hoe het OM in de huidige maatschappelijke context maatregelen kan nemen op het gebied van (on)veiligheid, criminaliteit en overlast die antwoord geven op de vraag van de samenleving om een directe, snelle en consequente aanpak, met oog voor slachtoffers en voor de problemen waar burgers in hun eigen leefomgeving last van hebben. *Snel en betekenisvol* [cursivering onderzoekers] optreden zijn daarom voor het OM de belangrijke uitgangspunten. Naar kwaadwillenden

---

<sup>49</sup> Vergelijk het WODC-rapport *Doorlooptijden in de strafrechtsketen* uit 2012 (Zuiderwijk, A.M.G., e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtsketen*, Cahier 2012-1, Den Haag: WODC), waaruit blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van standaardzaken in 2008 nog ruim 8 maanden bedroeg.

<sup>50</sup> ‘Versnelde afdoening strafzaken’, *Blauw* nr. 6, 21 maart 2011.

<sup>51</sup> Vergelijk ook Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur, *Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces*, Den Haag, advies van 18 oktober 2012, p. 16. Die werkwijze leidde nadien tot kritiek, onder meer in het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad: *Beschikt en Gewogen (Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen)* (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), Den Haag, 2014). Zie verder paragraaf 2.6 van dit hoofdstuk.

<sup>52</sup> Zie o.a. de *Factsheet ZSM* van het OM d.d. 9 maart 2012.

<sup>53</sup> Suurmond, Guide & Pieter Vermaas, ‘Zichtbaar, merkbaar en herkenbaar. OM-meerjarenplan “Perspectief op 2015”’, *Opportuun* 2, februari 2011, p. 14-15.

wordt doortastend opgetreden op een manier die strafbaar gedrag zo spoedig mogelijk corrigeert en (waar mogelijk) de criminaliteit duurzaam bestrijdt.<sup>54</sup>

Daartoe wordt enerzijds ingezet op het verbeteren van de kwaliteit en doelmatigheid van de strafrechtelijke interventie (zaaksoriëntatie) en anderzijds op de versterking van de samenwerking met partners (omgevingsoriëntatie).<sup>55</sup> In de context van veelvoorkomende criminaliteit uit dat streven zich in een 'lik-op-stuk' reactie. Een snelle afhandeling van de zaak en start van de executie draagt (immers) bij aan een zichtbare en merkbare correctie op gedrag, aldus *Perspectief op 2015*.<sup>56</sup> De bijdrage van het OM is daarbij om – samen met zijn (keten)partners – een snelle professionele beslissing aan de voorkant te realiseren: de 'zogenaamde ZSM-aanpak', waarbij wordt beoogd om binnen zes uur na aanhouding (of drie dagen indien na aanhouding een inverzekeringstelling is gevolgd) een beslissing te nemen over de wijze van afdoening van de strafzaak. De executie wordt zo mogelijk direct gestart. Het voordeel: '[N]iet alleen vindt versnelling plaats, ook wordt door de ZSM-werkwijze de administratieve last sterk teruggedrongen en wordt het strafrecht waar nodig selectief ingezet.'<sup>57</sup> Het politievakblad *Blauw* omschreef deze 'lik-op-stuk' aanpak als: 'Zo Soepel, simpel, snel, slim, samen mogelijk.'<sup>58</sup> Het gaat daar, aldus *Blauw*, om zaken waarin de verdachte bekend en geen verder onderzoek nodig is; criteria die overigens in *Perspectief op 2015* als zodanig niet nader worden be- of genoemd.

Over de periode voorafgaand aan het startsein in Utrecht is niet veel bekend. Alom wordt aangenomen dat het initiatief om iets te doen aan de lange doorlooptijden in de strafrechtssketen bij de politie en het OM lag, waarbij 'eind 2010' als start voor dat initiatief wordt genoemd.<sup>59</sup> De term 'ZSM' komt in stukken uit de periode die tussen het initiatief in 2010 en het startsein in 2011 ligt als zodanig niet voor: wel een verwijzing naar een (vooral) versnelde werkwijze om strafzaken af te doen. Zo wordt in het werkprogramma van het Ministerie van Veiligheid en Justitie *Nederland Veiliger* uit januari 2011 aan de hand van vier thema's (1. de buurt veiliger, voor bewoner en ondernemer; 2. offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit; 3. slagkracht voor onze professionals en 4. versterking van de rechtstaat) uitgelegd wat de titel betekent en op welke wijze daaraan (verder) gestalte zal worden gegeven. Met betrekking tot het thema 'versterking van de rechtstaat' wordt in dat verband opgemerkt: 'Werken aan een veiliger Nederland betekent niet alleen "meer veiligheid" maar ook: versterking van (vertrouwen in) de rechtstaat en de overheid die "staat"

---

<sup>54</sup> Openbaar Ministerie, '*Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*', p. 4.

<sup>55</sup> Openbaar Ministerie, '*Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*', o.a. p. 3. Zie daarover ook Buruma, Ybo. 'Het Openbaar Ministerie in zwaar weer', *NJB* 2013/2300, afl. 1, p. 2727, die op basis van 'Perspectief' concludeert dat de sturing en controle van de opsporing die de Commissie Van Traa in 1996 afdwong, 'inmiddels is verwaterd tot opvolging aan het werk van de politie' en zich afvraagt of het nog wel de officier van justitie is die beslist wat wordt vervolgd, nu de vervolgingsbeslissing tegenwoordig "een vrucht is van omgevingsoriëntatie, bijvoorbeeld in de ZSM-ruimte [...]"

<sup>56</sup> Openbaar Ministerie, '*Perspectief op 2015, Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*', p. 16.

<sup>57</sup> Openbaar Ministerie, '*Perspectief op 2015, Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*', p. 16.

<sup>58</sup> 'Versnelde afdoening strafzaken', *Blauw* nr. 6, 21 maart 2011.

<sup>59</sup> Salet, Renze & John Terpstra, 'ZSM: confronterende omwenteling of creeping crisis', in: R. Baas, T. Havinga, M.T.A.B. Laemers (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming*, Liber Amicorum prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen, Deventer: Kluwer 2015, p. 75 spreken overigens van een start in 2009.

voor de instituties van de rechtstaat. De toegang moet gewaarborgd worden, procedures moeten niet te lang duren, er moet recht gedaan worden aan slachtoffers en er moet sprake zijn van consequente tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.<sup>60</sup> Daarbij wordt (onder meer) verwezen naar het uitgangspunt 'sneller recht doen, sneller straffen', hetgeen daar wordt toegelicht als het (op termijn) terugdringen van de behandelingsduur van eenvoudige strafzaken van acht à negen maanden naar één maand.<sup>61</sup>

### 2.2.2 Mei 2011: de achtergrond van de werkwijze

Het blad *Opportuun* definieerde 'ZSM' mei 2011 – in een tweede publicatie gewijd aan de ZSM-werkwijze – (net) iets anders dan in februari. In dat tweede artikel wordt verwezen naar het 'misschien wel meest ambitieuze OM-project van dit moment: ZSM. De kapitalen staan voor Zo Spoedig, selectief, slim, samen en simpel Mogelijk. Een nieuwe revolutionaire werkwijze waarin OM en politie de veelvoorkomende criminaliteit willen afdoen.'<sup>62</sup> Volgens deze publicatie komt het project voort uit denksessies die eind 2010 plaatsvonden met hoofdofficieren, korpschefs en andere hoofdrolspelers in de opsporing. Geconstateerd werd daarbij dat er teveel zaken op de plank lagen, dat de doorlooptijden te lang waren en sprake was van een laag oplossingspercentage. De op basis daarvan geformuleerde uitdaging was hoe men effectiever kon zijn en een (derde) crisis in de opsporing kon voorkomen.<sup>63</sup> Desgevraagd formuleerde landelijk projectleider Bac de ZSM-aanpak volgens deze publicatie in één zin als volgt: 'als we de verdachte beet hebben, laten we hem niet meer los.'<sup>64</sup>

Het vergroten van de 'slagkracht' is ook volgens een persbericht van het OM uit mei 2011 het centrale uitgangspunt van de ZSM-werkwijze. 'De slagkracht bij het aanpakken en afhandelen van veelvoorkomende criminaliteit moet omhoog, zodat slachtoffers, verdachte en de samenleving sneller weten waar ze aan toen zijn,' aldus het OM.<sup>65</sup> De ZSM-werkwijze beoogt (dan ook) om een aanzienlijke (maar selectieve) versnelling in het afdoeningsproces te

<sup>60</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Nederland Veiliger. Staan voor een veilige en rechtvaardige samenleving*, januari 2011.

<sup>61</sup> *Kamerstukken II*, 2011-2012, 29 279, nr. 126, p.2, waar wordt verwezen naar 'een eerste verkenning van het WODC [waaruit] blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd in eenvoudige strafzaken al zo'n acht à negen maanden belooft.'

<sup>62</sup> Vermaas, Pieter, 'De Revolutie ZSM', *Opportuun* 5, mei 2011, p. 14-16.

<sup>63</sup> Zie ook de rubriek 'Openbaar Ministerie en rechter' uit *DD* 2014 (p. 29) Het ZSM-project is 'voortgevloeid uit een tweedaagse sessie, tijdens welke politiemensen, leden van het OM, wetenschappers en departementsambtenaren hebben gezocht naar een oplossing voor de dreigende crisis in de opsporing. Strafzaken moesten niet alleen sneller worden afgedaan, het moest ook effectiever en directer. En zo gebeurt het dat veelvoorkomende criminaliteit in beginsel een ZSM-behandeling ondervindt.' Vergelijk ook Haverkate G.C., 'ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief', *DD* 2015/23, p. 228-241, en Schagen, John, Judith Renes, Judith & Ivo van Duijneveldt, 'De impact van ZSM op ketensamenwerking', *Tijdschrift voor de Politie* 2013, nr. 5, p. 14-18. Laatstgenoemden verwijzen eveneens naar het voorkomen van een (derde) crisis in de opsporing. Zie voorts Salet, Renze & John Terpstra, 'ZSM: confronterende omwenteling of creeping crisis', in: R. Baas, T. Havinga, M.T.A.B. Laemers (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming*, Liber Amicorum prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen, Deventer: Kluwer 2015, p. 75-86 en Vermaas, Pieter, 'Dingen doen én afhandelen. Stoffel Heijman, politiechef eenheid Oost-Nederland over ZSM', *Opportuun* 1, januari 2014, p. 6-9.

<sup>64</sup> Vermaas, Pieter, 'De Revolutie ZSM', *Opportuun* 5, mei 2011, p. 14-16.

<sup>65</sup> 'Versnelde afdoening van zaken start in Utrecht', Nieuwsbericht OM, 28 februari 2011, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

realiseren, waardoor ook de administratieve last sterk wordt teruggedrongen. De kracht van de ZSM-werkwijze ligt erin dat alle relevante informatie die nodig is voor een afdoeningsbeslissing zo spoedig mogelijk (en simultaan) door alle betreffende ketenpartners beschikbaar wordt gesteld en dat op basis daarvan snel en zichtbaar een effectieve sanctie wordt opgelegd.<sup>66</sup> In de pilotfase werden in de periode van begin maart tot medio mei 2011 werden 4.800 zaken in het ZSM-traject afgedaan.<sup>67</sup>

### 2.2.3 Oktober 2011: sneller recht doen, sneller straffen

In oktober 2011 publiceerde het ministerie van Veiligheid en Justitie in het dossier *Rechtstaat en Rechtsorde* het actieprogramma 'sneller recht doen, sneller straffen'.<sup>68</sup> Het programma biedt een overzicht van de acties die (zullen) worden uitgevoerd om te komen tot een snellere en betere afdoening van strafzaken, gericht op realisatie van één van de doelstellingen van het werkprogramma *Nederland Veiliger*, namelijk het terugdringen van de behandeldingsduur van eenvoudige strafzaken van acht tot negen maanden naar één maand. Recht dat te lang op zich laat wachten immers, '[...] voelt als onrecht. Voor een geloofwaardige rechtstaat is het van het grootste belang dat justitiabelen snel en doeltreffend hun zaak behandeld krijgen. Een snelle reactie op strafbaar gedrag is van belang met het oog op een effectieve bestraffing: verdachten moeten snel weten waar zij aan toe zijn, daders moet duidelijk worden gemaakt dat normoverschrijdend gedrag niet wordt getolereerd, slachtoffers hebben recht op genoegdoening en compensatie. Ook vanuit het perspectief van burger en samenleving is een snelle en adequate aanpak van crimineel gedrag van groot belang. Een goede en tijdige afhandeling van strafzaken is wat de burger van de overheid mag verwachten,' aldus het actieprogramma.<sup>69</sup> Het moet effectiever en daarom moet de doorlooptijd worden teruggebracht. Een effectieve strafrechtelijke aanpak – van eenvoudige (standaard)zaken – draait echter niet om snelheid alleen, aldus het actieprogramma: 'Het gaat ook om kwaliteit en professionaliteit aan de voorkant van het strafproces, om betekenisvolle interventies en om een zorgvuldige afhandeling, uiteraard met inachtneming van de fundamentele waarborgen van een eerlijk proces.'

Daarbij heeft de Minister, blijkens een voetnoot in het actieprogramma, het oog op 'eenvoudige (standaard)zaken', te weten: 'strafzaken van veel voorkomende delicten met een relatief massaal karakter en een vaste procedure voor afhandeling. Er vindt geen individuele intake plaats en het (opsporings)onderzoek is afgerond als de zaak bij het OM binnenkomt. Voor deze strafzaken geldt dat er geen bijzondere opsporingshandeling heeft plaatsgevonden en er geen sprake is van een specifieke dadercategorie (e.g. veelplegers, persoonsgebonden

<sup>66</sup> 'Versnelde afdoening van zaken start in Utrecht', Nieuwsbericht OM, 28 februari 2011, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

<sup>67</sup> Zie: 'Openbaar Ministerie: Versnelde afdoening zaken dankzij ZSM', <https://www.videnet.nl/nieuws/17694362/03-06-2011-Openbaar-Ministerie-Versnelde-afdoening-zaken-dankzij-ZSM> (laatst bezocht op 20 januari 2016). Waar deze cijfers op gebaseerd zijn blijkt overigens niet.

<sup>68</sup> *Kamerstukken II*, 2011-2012, 29 279, nr. 126.

<sup>69</sup> Zie ook Opstelten, Ivo, 'Strafrecht van de toekomst: herkenbaar, krachtig en op maat', *NJB* 2012/969 p. 1182-1185.

aanpak). Het gaat om zaken die zowel door OM als de rechter kunnen worden afgedaan.<sup>70</sup> Bij die zaken wordt (aldus) ingezet op sturing aan de voorkant van het opsporingsproces en wordt gebruik gemaakt van een vereenvoudigd (straf)dossier met een zo beperkt mogelijke administratieve last.

In het actieprogramma wordt opgemerkt dat voor de daadwerkelijke afdoening van dergelijke strafzaken de directe aanwezigheid van een aantal ketenpartners en de advocatuur van essentieel belang is. Participatie van de advocatuur is van belang, omdat voor een duurzame organisatie van zaaksverwerking binnen de ZSM-werkwijze naast snelheid en effectiviteit ook het rechtsgehalte van belang is. Ook aansluiting met de zittende magistratuur (ZM) is van belang, om ervoor te zorgen dat wanneer een snelle buitengerechtelijke afdoening niet mogelijk blijkt, de zaak alsnog binnen afzienbare tijd door de rechter wordt afgedaan.<sup>71</sup> In participatie van de advocatuur in de ZSM-werkwijze en de aansluiting met ZM is op dat moment – oktober 2011 – evenwel nog niet (structureel) voorzien, getuige (ook) de opmerking van de Minister in hetzelfde actieprogramma dat het ministerie van Veiligheid en Justitie samen met het OM een onderzoek voorbereidt dat aanbevelingen moet opleveren voor een goede aansluiting van de ketenpartners op de ZSM-werkwijze. ‘Ook de aansluiting van de Rechtspraak en de wijze van participatie van de advocatuur in de ZSM-werkwijze zullen hierbij worden betrokken.’<sup>72</sup>

Wat de ‘voortgang, eerste resultaten en planning’ betreft, schrijft de Minister in het actieprogramma van oktober 2011 over de zes verschillende pilots (vijf op verschillende parketten en één bij de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, CVOM) het volgende. In Utrecht zijn in de periode maart tot september 2011 nagenoeg alle aan het OM overgedragen veelvoorkomende criminaliteit-zaken voor de ZSM-werkwijze aangemeld. Van de 4.971 zaken die de selectietafel zijn gepasseerd, kon 51% direct worden afgedaan, terwijl de andere 49% al wel door het OM zijn beoordeeld. Vanuit Amsterdam worden geen concrete cijfers gemeld, maar maakt men wel gewag van een sterk afgenomen gemiddelde doorlooptijd van zaken. De parketten Rotterdam/Dordrecht zijn in september 2011 gestart, met in die maand reeds 921 behandelde arrestanten, waarvan 61% vrijwel direct wist welke straf men kreeg (‘lik-op-stuk’). Den Bosch laat eveneens goede cijfers zien (een verdubbeling van het aantal zaken in september ten opzichte van juni 2011) en ook vanuit Den Haag worden positieve resultaten

---

<sup>70</sup> Noot 1 in *Kamerstukken II, 2011-2012, 29 279, nr. 126*. Deze definitie van ‘standaardzaken’ is al eerder vastgesteld tijdens de startconferentie van het programma Herontwerp Keten Strafrechtelijke Handhaving op 21 september 2010 in Den Haag. In het onderzoek *Doorlooptijden in de strafrechtssketen* (Zuiderwijk, A.M.G., e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtssketen*, Cahier 2012-1, Den Haag: WODC) wordt vervolgens vastgesteld dat is gebleken dat de voorwaarden dat geen individuele intake plaatsvindt, het (opsporings)onderzoek is afgerond als de zaak bij het OM binnenkomt en dat er geen bijzondere opsporingshandeling heeft plaatsgevonden niet kunnen worden geoperationaliseerd, omdat in de beschikbare registratiesystemen deze informatie niet wordt geregistreerd. In het onderzoek *Doorlooptijden in de strafrechtssketen* wordt dan ook besloten deze voorwaarden buiten de definitie van standaardzaken te laten (WODC Cahier 2012-1, p. 19).

<sup>71</sup> *Kamerstukken II, 2011-2012, 29 279, nr. 126, p. 6*.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II, 2011-2012, 29 279, nr. 126, p. 6*.

gemeld. Eenzelfde enthousiasme en ambitie valt waar te nemen bij de zogeheten functionele pilot bij de CVOM,<sup>73</sup> aldus de Minister.

De Centrale Verwerkingseenheid Openbaar Ministerie (CVOM) is binnen de ZSM-werkwijze een enigszins vreemde eend in de bijt. Binnen de CVOM is medio 2011 gestart met de ZSM-verwerking van artikel 8 Wegenverkeerswet 1994 (WVW) overtredingen (rijden onder invloed), waarbij het landelijke ZSM-team de artikel 8 WVW processen-verbaal van alle politiekorpsen verwerkt. Hier worden uitsluitend contextloze zaken verwerkt.<sup>74</sup> Het ZSM-team van de CVOM heeft alleen te maken met de politie als ketenpartner en het contact met de politie vindt op afstand plaats via de telefoon of e-mail.<sup>75</sup> Alcoholcontroles door de politie worden door de ZSM-werkwijze van de CVOM 'real time' ondersteund, waardoor het tijdsverloop tussen de aanhouding van de verdachte en de afdoening aanzienlijk wordt verkort. Automobilisten die betrappt zijn op het rijden onder invloed kunnen in veel gevallen direct betalen; de stap naar het Central Justitieel Incasso bureau (CJIB) wordt hiermee overgeslagen. Daartoe stuurt de politie een sterk vereenvoudigd proces-verbaal per e-mail naar de CVOM, dat binnen dertig minuten een beslissing neemt. De politie kan vervolgens meteen een boete opleggen of een dagvaarding overhandigen.<sup>76</sup> De CVOM is standaard vijftien uur per etmaal bereikbaar en op vrijdag en zaterdag 24 uur. Afhankelijk van het aanbod wordt verdere uitbreiding overwogen.<sup>77</sup>

#### 2.2.4 2011 samengevat

De verschillende publicaties uit 2011 schetsen het beeld van een werkwijze die vooral op initiatief 'van de werkvloer' (of iets daarboven) in een tijdsbestek van een aantal maanden tot stand is gekomen, in reactie op het probleem van doorlooptijden in de strafrechtketen.<sup>78</sup> De afdoeningstermijn zou aanmerkelijk korter moeten, vergeleken met de periode vóór de introductie van de ZSM-werkwijze. Hoewel term 'ZSM' in die publicaties steeds enigszins verschillend wordt gedeut – variërend van 'zo spoedig, simpel en slim mogelijk' tot 'zo spoedig, selectief, slim, samen en simpel mogelijk' – en de inhoud van de verschillende begrippen niet steeds eenduidig of helder is, is (wel) duidelijk dat met de ZSM-werkwijze een concentratie van beoordelingsmomenten wordt beoogd, ter vermijding van onnodige bureaucratie. Daarbij werd in 2011 nog uitgegaan van het principe 'direct afdoen, tenzij', zonder dat men daarbij overigens de zorgvuldigheid uit het oog lijkt te hebben willen verliezen.<sup>79</sup> Het actieprogramma spreekt van een ZSM-model dat ontwikkeld zal gaan worden, hetgeen 'het naar verwachting [mogelijk maakt om] vanaf eind tweede kwartaal 2012 landelijke consistentie te brengen in de wijze van werken en invulling te geven aan het gemeenschappelijke ZSM-concept.'<sup>80</sup>

---

<sup>73</sup> *Kamerstukken II*, 2011-2012, 29 279, nr. 126, p. 6-7. Op basis van welke bron de Minister deze cijfers citeert is niet duidelijk.

<sup>74</sup> Dus bijvoorbeeld geen zaken betreffende minderjarigen, beslag, militairen of slachtoffers.

<sup>75</sup> *Werkdocument Ontwerp 1.1 ZSM-werkwijze* (versie 0.9 december 2012), p. 85.

<sup>76</sup> Kwakman, N.J.M., 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', *DD* 2012/17, p. 188-205.

<sup>77</sup> *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, p.71.

<sup>78</sup> Dit beeld wordt bevestigd door alle betrokkenen die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken.

<sup>79</sup> Vergelijk de *Factsheet ZSM* van de politie en het OM (9 maart 2012).

<sup>80</sup> *Kamerstukken II*, 2011-2012, 29 279, nr. 126, p. 7.

### 2.3 De landelijke uitrol in 2012 en 2013

De verdere landelijke totstandkoming van de ZSM-werkwijze verloopt vervolgens in fasen. De hierboven beschreven pilotfase heeft geduurd van voorjaar 2011 tot zomer 2012. Het zijn deze pilots en hun resultaten geweest die aan de basis hebben gestaan van het zogeheten *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*,<sup>81</sup> dat in juni 2012 het licht heeft gezien. Al snel bleek dat de ZSM-werkwijze niet alleen voor de politie en het OM verandering betekende, maar ook impact had de (organisatie en processen van) de overige ketenpartners. In vijf verschillende fasen, ook wel plateauplanning genoemd,<sup>82</sup> is vervolgens door het OM in samenwerking met de ketenpartners de landelijke ZSM-werkwijze in 2012 en 2013 verder ontwikkeld en geïmplementeerd.<sup>83</sup> De tweede helft van 2012 stond in het teken van het vormen van een gezamenlijke visie en het ontwikkelen van vormen van afstemming tussen de betrokken ketenpartners op landelijk en regionaal niveau. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijk (OM samen met ketenpartners) ontwikkeld *Ketenbreed Ontwerp ZSM-werkwijze 1.1* (december 2012). In 2013 is landelijk gestart met de implementatie van die ZSM-werkwijze en het Ontwerp 1.1 is daarbij lange tijd leidend geweest voor inrichting en ontwikkeling van de verschillende ZSM-locaties. Parallel aan de implementatie van het *Ketenbreed Ontwerp ZSM-werkwijze 1.1* is in 2013 gewerkt aan de doorontwikkeling naar ZSM 2.0 (zie verder paragraaf 2.5.2).<sup>84</sup>

Anders dan de zes pilots in 2011, die elk verschillende taakaccenten hadden om gericht te experimenteren met de ZSM-werkwijze,<sup>85</sup> voorziet het landelijk programma in 2012 en 2013 in een standaardwerkwijze voor de ketensamenwerking met betrekking tot ZSM-zaken, zij het met ruimte voor regionale invulling.<sup>86</sup> Daarbij werden ook de openingsuren van ZSM-locaties uitgebreid: thans gaat het om een werkwijze op tien locaties die zeven dagen per week veertien uur per dag (van 08:00 tot 22:00 uur) geopend zijn. Het OM en de politie zijn steeds aanwezig; 3RO, SHN en de RvdK sluiten aan, per locatie variërend van acht uur per dag gedurende vijf dagen per week tot twaalf uur per dag gedurende zeven dagen in de week.<sup>87</sup> In september 2013 gingen voorts in een aantal regio's – Midden-Nederland, Oost-Nederland, Rotterdam-Rijnmond en Zeeland/West-Brabant – pilots van start om de Veiligheidshuizen aan te sluiten op de ZSM-werkwijze.<sup>88</sup> In termen van implementatiestrategieën, zien we dat wat in

---

<sup>81</sup> *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*, versie 0.6, 11 juni 2012.

<sup>82</sup> *Werkdocument Ontwerp 1. ZSM-werkwijze* versie 0.9 (december 2012), p. 6.

<sup>83</sup> Fase 1: ketenbreed draagvlak voor het gezamenlijk ZSM-ontwerpkade (1 mei 2012); fase 2: ZSM ontwerp 1.1 is ketenbreed op impact doordacht en uitgewerkt (31 oktober 2012); fase 3: ZSM 1.1 bestaat als werkwijze bij de ketenpartners (herkenbaar en zichtbaar) (1 januari 2013); fase 4: ZSM werkt volledig en stabiel voor alle aangehouden verdachten en de doorontwikkeling naar ZSM 2.0 is doordacht en uitgewerkt; fase 5: de ZSM-werkwijze is geïnternaliseerd in het reguliere proces van de parketten en ketenpartners (*Werkdocument Ontwerp 1.1 ZSM-werkwijze*, versie 0.9 (december 2012), p. 6).

<sup>84</sup> *Concept Integrale Business case ZSM*, versie 0.6 (12 december 2013), p.13.

<sup>85</sup> Vergelijk Openbaar Ministerie, *Bedrijfskundig onderzoek ZSM-ketenpartners* (28 februari 2012), o.a. p. 4.

<sup>86</sup> Zie o.a. 'Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview', definitieve versie (10 maart 2014), p. 5.

<sup>87</sup> *Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 279, nr. 177, p. 4.

<sup>88</sup> Zie daartoe *Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen* (concept eindrapport), versie 0.9 (6 juni 2014).

de pilots oorspronkelijk vrij *bottom-up* tot stand is gekomen, in de landelijke uitrol meer *top-down* aangestuurd gaat worden, met een toenemende mate van institutionalisering van de structuur en werkprocessen.<sup>89</sup> De structuur van de ZSM-werkwijze transformeert van een fluïde verband naar een meer omlinjende structuur,<sup>90</sup> maar de routine van samenwerking lijkt nog niet helemaal vastgesteld.

Chronologisch sluit de landelijke uitrol in 2012 vrijwel naadloos aan op het in februari 2012 door de Algemene Rekenkamer gepresenteerde rapport *Prestaties in de strafrechtketen*.<sup>91</sup> Op basis van haar onderzoek naar die prestaties – dat zich uitstrekt over de periode oktober 2010 tot juni 2011 – concludeert de Algemene Rekenkamer in dat rapport dat een groot deel van de strafzaken ergens tussen wal en schip valt, zowel qua opsporing en vervolging, als qua executie. De Rekenkamer wijdt dit (mede) aan ‘incidentenpolitiek’ en ‘de waan van de dag’: het beleid richt zich volgens de Algemene Rekenkamer te weinig op de strafrechtketen als geheel en er is onvoldoende bestuurlijk besef dat veel zaken tot opsporingsactiviteiten moeten leiden, terwijl daar geen capaciteit voor is. Ofwel, de capaciteit wordt niet optimaal benut en er zijn niet te rechtvaardigen verschillen in de keuzes die in het begin van de opsporing worden gemaakt. Er moet (dan ook) meer aandacht komen voor het geheel, alsmede voor kwalitatief betere informatievoorziening, teneinde tot een meer adequate aansturing en taakuitoefening van alle ketenpartners te komen.

De Minister liet kort na de presentatie van het rapport van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer weten dat er al maatregelen waren genomen om strafzaken doelmatiger af te doen, waaronder de invoering van het ZSM-model, waarbij plegers van veelvoorkomende misdrijven al tijdens hun verblijf op het politiebureau (kunnen) worden gestraft door middel van een strafbeschikking.<sup>92</sup> In die schets van het ZSM-model staat ‘direct afdoen’ centraal. Dat uitgangspunt bleef niet zonder kritiek, onder meer omdat het de vraag oproept of de ZSM-werkwijze zich nu concentreert op het daadwerkelijk ‘afdoen’ van eenvoudige misdrijfzaken, dan wel op het naar voren halen van een beslissing ten aanzien van de voorgestelde/voorgenomen wijze van afdoening.

## **2.4 Kanttekening I: algemene zorgvuldigheid rechtsbijstand**

Vanaf het moment van de eerste ZSM-pilots in 2011 is er kritisch naar de ZSM-werkwijze gekeken, met name vanuit de strafrechtadvocatuur. Want hoewel een (beperkt) aantal van de hiervoor genoemde stukken de advocatuur als ‘cruciale’ deelnemer benoemt, was de advocatuur bij de eerste pilots niet of nauwelijks betrokken, en nauwelijks voorbereid op deze

---

<sup>89</sup> Noordegraaf, M., Meulen, M. van der, Bos, A., Steen, M. van der, Pen, M., *Strategische sturing: Implementatiestrategie van het ministerie van OCW, USBO/NSOB*, in opdracht van het ministerie van OCW 2010.

<sup>90</sup> Brinton Milward, H. & K.G. Provan, *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks Networks and Partnerships series*, IBM Center for The Business of Government 2006. Hier worden de fasen van ontwikkeling/evolutie van een ketensamenwerking uitgelegd.

<sup>91</sup> *Kamerstukken II*, 2011–2012, 33 173, nr. 1.

<sup>92</sup> Zie ook Spronken, Taru, ‘Kroniek van het straf(proces)recht’, *NJB* 2012/880, p. 1006-1013.



nieuwe werkwijze.<sup>93</sup> In de literatuur werd de gedachte geventileerd dat de ZSM-werkwijze feitelijk niet meer dan een (verkapte) bezuinigingsmaatregel was, waarbij (alleen) snelheid voorop stond en zorgvuldigheid het nakijken had. Tegen een versnelde afdoening had (en heeft) de advocatuur blijkens verschillende wetenschappelijke publicaties als zodanig geen bezwaar; wel tegen een versnelde afdoening die niet (voldoende) zorgvuldig is.<sup>94</sup> Die laatste gedachte klinkt – in de vorm van een waarschuwing – ook door in een *Bedrijfskundig onderzoek ZSM-ketenpartners* van de pilots, uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers (PwC)<sup>95</sup> in samenwerking met Significant, dat in februari 2012 werd gepubliceerd.<sup>96</sup> Volgens deze evaluatie zijn de ketenpartners op basis van de ervaringen in de pilots weliswaar positief over het ‘ZSM-gedachtegoed’,<sup>97</sup> maar bestaat bij betrokkenen de zorg dat de zorgvuldigheid (van de afdoening) door de tijdsdruk teveel onder druk staat of kan komen te staan.<sup>98</sup> De ketenpartners zouden volgens het rapport dan ook graag zien dat onderscheid wordt gemaakt tussen ‘snel routeren’ en ‘snel afdoen’, waardoor er indien nodig ruimte blijft voor een zorgvuldige procesgang die meer doorlooptijd vraagt.<sup>99</sup>

In een in 2012 verschenen publicatie wijzen Sikkema en Kristen erop dat de een beoordeling binnen de gestelde korte termijnen niet alleen een effectief ‘triage-proces van hoge kwaliteit’ vraagt, waarbij ook aan de eisen van het EVRM (Salduz) moet kunnen worden voldaan en de positie van de verdediging in het bijzonder de aandacht verdient, maar dat de ZSM-werkwijze

---

<sup>93</sup> Vergelijk Van Kampen, P.T.C. ‘ZSM (&) tegenspraak’, *Strafblad* 2013-4. Zie Spronken, Taru, ‘Kroniek van het straf(proces)recht’, *NJB* 2012/880, p. 1006-1013..

<sup>94</sup> Vergelijk Leferink, S., ‘De positie van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze, Liever maatwerk dan snelheid’, *DD* 2015/27, p. 279-286 (p. 284). Immers, ‘[W]ie kan er ontevreden zijn dat het Openbaar Ministerie in samenwerking met andere instanties streeft naar versnelling van de afdoening van strafzaken?’. Corstens G. & R. Kuiper, ‘ZSM en toegang tot de rechter’, *DD* 2015/25, p. 256-264 (p. 256). Zie meer recent ook Brouwer, D.V.A., ‘ZSM en de verdediging’, *DD* 2015/26, p. 265-278. Zie voorts Spronken, T., ‘Het strafrecht als vergiet en het ZSM-model als snelkookpan’, *NbSr* 2012, p. 373-376. Zie daartoe ook (vanuit wetenschappelijke hoek) Kwakman, N.J.M., ‘Snelrecht en de ZSM-aanpak’, *DD* 2012/17, p. 188-205.

<sup>95</sup> PricewaterhouseCoopers (PwC), zo zal blijken, is bij meer interne onderzoeken naar de ZSM-werkwijze betrokken geweest, o.a. bij het begeleiden van een aantal ketenbrede werkgroepen (zie paragraaf 2.5) en bij het uitvoeren van de ketenreviews (zie paragraaf 2.5.3). PwC, zo is ons uitgelegd, is via een mantelovereenkomst met het OM al vanaf het begin bij de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze betrokken. Eerst als adviseur van alleen het OM, en zodra de ketenpartners betrokken raakten ook in het ketenbrede programma; de monitoring van wat er aan de ZSM-tafel plaatsvindt hebben zij opgezet en geproduceerd; momenteel vervaardigen zij de ketenbrede monitoring en zijn zij ook betrokken bij de inbouw van deze ketenbrede ZSM-monitoring in de Strafrechtketenmonitor (e-mail correspondentie met ministerie van Veiligheid en Justitie op 15 maart 2016).

<sup>96</sup> Openbaar Ministerie, *Bedrijfskundig onderzoek ZSM-ketenpartners* (28 februari 2012).

Zie ook: Spronken, Taru, ‘Kroniek van het straf(proces)recht’, *NJB* 2012/880, p. 1006-1013. Dat zorgvuldigheid onder tijdsdruk kan komen te staan, houdt naar het oordeel van Spronken met name ook verband met het feit dat de advocaat (vrijwel volledig) buiten beeld is en de rechter er niet aan te pas komt. En weliswaar heeft de verdachte de mogelijkheid om tegen een OM-strafbeschikking in verzet te gaan, maar die mogelijkheid bestaat – op grond van de wet (art. 257e lid 1 Sv) niet (meer) indien de boete reeds is voldaan, met de uitvoering van een taakstraf reeds een aanvang is gemaakt, of de (opgelegde) schadevergoeding aan het slachtoffer reeds is betaald. Een (geëxecuteerde) strafbeschikking bemoeilijkt voorts (in de regel) het verkrijgen van een verklaring omtrent het gedrag, omdat wettelijk gezien een strafbeschikking slechts kan worden opgelegd als de schuld vaststaat (art. 257a lid 1 Sv) en het accepteren van een strafbeschikking derhalve als erkenning van schuld wordt gezien.

<sup>97</sup> Openbaar Ministerie, *Bedrijfskundig onderzoek ZSM-ketenpartners* (28 februari 2012), p. 9.

<sup>98</sup> Openbaar Ministerie, *Bedrijfskundig onderzoek ZSM-ketenpartners* (28 februari 2012), p. 10.

<sup>99</sup> Openbaar Ministerie, *Bedrijfskundig onderzoek ZSM-ketenpartners* (28 februari 2012), p. 11.

ook (potentieel) gevolgen heeft voor de positie van de officier van justitie.<sup>100</sup> Binnen de context van de ZSM-werkwijze immers, komt de officier dichterbij de politie te staan. Dat gebeurt in een categorie van (misdrijf)zaken (veelvoorkomende criminaliteit), waarbij de officier in het verleden juist geen of nauwelijks betrokkenheid had, aldus Sikkema en Kristen. Dat zou op zichzelf kunnen leiden tot de situatie dat de officier van justitie zijn leidinggevende rol ten opzichte van het opsporingsonderzoek beter kan waarmaken, maar leidt wel tot de vraag of de toegenomen betrokkenheid bij de politie niet het risico in zich bergt dat de vereiste distantie afneemt.<sup>101</sup> Daarmee kan de magistratelijheid van de officier van justitie in het geding komen, hetgeen ook samenhangt met het feit dat de ZSM-aanpak naar het oordeel van Sikkema en Kristen getuigt van een bestuurlijke aanpak van criminaliteit, die vooral past in het beeld van misdaadbesteding en minder in dat van rechtshandhaving. 'Het signaal dat daarbij in elk geval richting burger en samenleving uitgaat, verdraagt zich minder goed met de magistratelijke rol van de officier van justitie.'<sup>102</sup> Dat de ZSM-aanpak (ook) volgens deze auteurs inzet op snelheid en lik-op-stuk, maakt dat niet eenvoudiger, omdat die aanpak suggereert 'dat de overheid volstrekt eenzijdig reageert op de veelvoorkomende criminaliteit.'<sup>103</sup>

De meest constante factor in de kritiek vanaf het moment van de eerste pilots vormt de vraag naar het door de strafrechtadvocatuur (kunnen) verlenen van rechtsbijstand aan ZSM-verdachten. Daarvoor is immers informatie (voor advocaat en cliënt) en tijd voor overleg en beraad tussen beiden nodig: componenten die in de ZSM-werkwijze maar beperkt voorradig zijn. Die kritiek wordt niet door een ieder gedeeld. Zo verwijst (toenmalig) Minister Opstelten in zijn artikel in het *Nederlands Juristenblad* uit 2012 naar het feit dat de ZSM-werkwijze een verandering van werkwijzen beoogt én dat de advocaat in die nieuwe werkwijze welhaast automatisch betrokken wordt, als gevolg van de zogeheten 'Salduz-jurisprudentie'. 'Meteen aan het begin worden alle partijen die een rol spelen, zoals de advocatuur en de reclassering, erbij betrokken. [...] Ook de advocaat is van meet af aan bij de zaak betrokken, een gevolg van de zogeheten Salduz-rechtspraak [...]. Dit alles biedt de gelegenheid tot een zo zorgvuldig en volledig mogelijke afwikkeling, kort na aanhouding van de verdachte,' aldus de Minister.<sup>104</sup>

Dat standpunt stuit op weerstand bij (vooral) de strafrechtadvocatuur. Weliswaar hebben aangehouden verdachten sinds 2009 (inderdaad) een recht op rechtsbijstand in de vorm van

---

<sup>100</sup> Sikkema, Eelke & François Kristen, 'Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Kluwer: Deventer 2012, p. 179-205.

<sup>101</sup> Sikkema, Eelke & François Kristen, 'Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Kluwer: Deventer 2012, p. 179-205., p. 196).

<sup>102</sup> Sikkema, Eelke & François Kristen, 'Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Kluwer: Deventer 2012, p. 179-205., p. 197.

<sup>103</sup> Sikkema, Eelke & François Kristen, 'Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Kluwer: Deventer 2012, p. 179-205., p. 197.

<sup>104</sup> Sikkema, Eelke & François Kristen, 'Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Kluwer: Deventer 2012, p. 179-205..

consultatie van een advocaat voordat zij voor het eerst door de politie worden gehoord (op basis van de hiervoor genoemde Salduz-jurisprudentie),<sup>105</sup> maar het is noodzakelijk dat die rechtsbijstand zonder vertraging kan worden verleend, om te voorkomen dat men 'uit de termijnen loopt' en om die reden bijvoorbeeld alsnog een in verzekeringstelling van de verdachte moet plaatsvinden. Aan het uitoefenen van het recht op rechtsbijstand zit evenwel – afhankelijk van de organisatie van de rechtsbijstand – in de regel het 'prijkaartje' van vertraging. Voor zover de advocaat niet op het politiebureau aanwezig is (en een bespreking via een videolink geen optie is), zal de advocaat immers eerst naar het bureau moeten komen om vervolgens met de verdachte overleg te (kunnen) hebben, bij voorkeur gevoed door informatie afkomstig van politie en justitie over hetgeen de verdachte verweten wordt en op basis van welke informatie dat verwijt wordt gemaakt. Gelet op de termijnen waarbinnen een beslissing omtrent de (beoogde) afdoeningswijze binnen de context van de ZSM-werkwijze bij voorkeur wordt genomen en de beoogde vereenvoudigde registratie, zal dat tijds- en informatieaspect er toe (kunnen) leiden dat verdachten desgevraagd besluiten afstand te doen van het recht op rechtsbijstand in de context van ZSM-zaken. Vanuit dat perspectief gezien is de ZSM-werkwijze – indien de praktijk een dergelijke ontwikkeling ook daadwerkelijk laat zien – vooral een verschraving van de bestaande praktijk.

Dat in bijna alle strafzaken die (in 2011) via de ZSM-werkwijze werden afgedaan inderdaad geen rechtshulp door een advocaat werd verleend, constateerde de Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur nadien (in oktober 2012) in haar advies 'Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces'.<sup>106</sup> 'De versnelde afdoening van zaken in het kader van ZSM brengt met zich [dat] de beoordeling van een zaak en de afdoening door middel van een strafbeschikking in veel gevallen binnen een termijn van enkele dagen plaatsvindt. In een zeer kort tijdsbestek moeten gegevens worden vergaard en beoordeeld, waardoor er nauwelijks of geen ruimte is voor een goede behartiging van de belangen van aangehouden verdachten. Het blijkt dat de snelle eenzijdige ontwikkeling van deze wijze van afdoening van strafzaken door het OM, de beperkte mogelijkheden tot interventie en onduidelijkheden over de rol van een raadsman in dat kader, hebben geleid tot een bijna structurele afwezigheid van rechtshulpverleners bij ZSM. [...] Bij de huidige stand van zaken is er bij de ZSM sprake van een leemte in de rechtshulp,' aldus de Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur.<sup>107</sup>

Verderop in het advies volgen de cijfers: volgens de Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur zijn sinds het begin in maart 2011 in dat jaar ongeveer 13.000 zaken afgedaan via de ZSM-werkwijze: in bijna alle gevallen werd geen rechtshulp door een advocaat verleend.<sup>108</sup> De

---

<sup>105</sup> Zie HR 30 juni 2009, *NJ* 2009, 350: inmiddels vaste rechtspraak.

<sup>106</sup> Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur, *Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces*, Den Haag, advies van 18 oktober 2012. De Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur is in het leven geroepen door de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten met het verzoek zich te buigen over de vraag of nieuwe werkwijzen en organisatievormen in de strafrechtadvocatuur (o.a. de ZSM-werkwijze) wenselijk en mogelijk zijn. De commissie werd voorgezeten door mr. M. Wladimiroff.

<sup>107</sup> Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur, *Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces*, Den Haag, advies van 18 oktober 2012, p. 4.

<sup>108</sup> Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur, *Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces*, Den Haag, advies van 18 oktober 2012, p. 16.

Commissie adviseert de strafrechtadvocatuur om die leemte (ook) niet op te vullen. Het is immers 'onzeker of een rechtshulpverlener aan de afdoeningstafel bij de bespreking van de oplegging van een strafbeschikking een betekenisvolle functie kan vervullen.'<sup>109</sup> Dat houdt ook verband met het feit dat binnen de ZSM-werkwijze (potentieel) geen of weinig ruimte is voor een toereikende gegevensverstrekking aan de verdediging, 'omdat het dossier meestal ontbreekt en gegevens in overwegende mate slechts elektronisch in een portaal aanwezig zijn en niet kunnen worden geraadpleegd door de advocatuur'; als zodanig een gevolg van de administratieve lastenverlichting die eveneens door de ZSM-werkwijze werd beoogd. In die situatie kan rechtshulp slechts bestaan uit het adviseren van de verdachte over het al dan niet akkoord gaan met de afdoening aldus de Commissie. 'De belemmeringen voor een goede rechtshulpverlening vanwege de dynamiek en vormgeving van de ZSM en de onevenredige belasting van deelname voor rechtshulpverleners, zijn belangrijke redenen voor de strafrechtadvocatuur om niet aan de afdoeningstafel plaats te nemen,' zo luidt het advies.<sup>110</sup>

Nu was het nimmer de bedoeling dat de advocatuur aan de afdoeningstafel zelf zou plaatsnemen (al werd dat in februari 2011 nog wel gesuggereerd)<sup>111</sup>: wél dat afdoeningsbeslissingen die in de context van de ZSM-werkwijze tot stand zouden (moeten) worden gebracht, zorgvuldig tot stand komen. Dat lijkt in potentie de eis te omvatten dat het mogelijk moet zijn dat een verdachte (tijdig) rechtsbijstand krijgt, indien hij aangeeft daarop prijs te stellen, en dat dat recht bovendien praktisch en effectief is. De praktijk bleef met die (mogelijkheid tot) rechtsbijstand ook na de landelijke uitrol van de ZSM-werkwijze worstelen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de parlementaire discussie die in januari 2015 werd gevoerd, in verband met de ZSM-werkwijze tijdens het Lowlands festival in augustus 2014, waarbij een 'wasstraat' werd ingericht en verdachten voor de keuze werden gesteld om het geconstateerde strafbare feit (althans: het vermeend geconstateerde strafbare feit) ofwel direct 'af te tikken' (waarmee wordt bedoeld: parate executie door directe betaling), ofwel (kort gezegd) verder (voorlopig) geen gebruik te kunnen maken van hun toegangkaart tot het festival. Daaraan kwam volgens de parlementaire behandeling en andere publicaties geen advocaat te pas en dat kwam de Minister in de Kamer<sup>112</sup> en daarbuiten<sup>113</sup> op kritiek te staan.

---

<sup>109</sup> Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur, *Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces*, Den Haag, advies van 18 oktober 2012, p. 22.

<sup>110</sup> Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur, *Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces*, Den Haag, advies van 18 oktober 2012, p. 23. Die conclusie bracht Spronken tot de opmerking dat dat (advies) de wereld op zijn kop is. Voor rechtsbijstand is, zo lijkt Spronken te concluderen, des te meer reden, omdat het ontbreken van het dossier ook te denken geeft over de zorgvuldigheid van de bewijsbeslissing door de officier van justitie bij het uitvaardigen van een strafbeschikking. Zie Spronken, Taru 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB* 2013/786, p. 959-968.

<sup>111</sup> 'Versnelde afdoening van zaken start in Utrecht', Nieuwsbericht OM, 28 februari 2011, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

<sup>112</sup> Kamerlid Van Nispen (SP) vroeg zich in dat kader af waarom er niet is geluisterd naar de kritiek van de SP en van de advocatuur voorafgaand aan de invoering van ZSM. 'Je ziet nu bijvoorbeeld dat het verkeerd is gegaan bij festivals. Er is geen advocaat, maar wel een strafblad. Waarom is er niet een stoel bijgeschoven voor een piketadvocaat? [...] De Minister geeft aan dat deze mensen de risico's vaak zelf niet goed kunnen inschatten en dat het OM mensen niet wijst op de gevolgen van een eventueel strafblad. Dit kan toch niet?' *Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 279, nr. 221, p. 5.

<sup>113</sup> Vergelijk Spronken, Taru, 'De wasstraat', *NJB* 2015/246, p. 295. Bij het festival mochten 185 festivalbezoeker van de ZSM-aanpak 'proeven'. 'Wie betraapt wordt op het bezit of gebruik van drugs tijdens het festival, wordt meegenomen naar de 'wasstraat', een speciaal ingerichte locatie op het festivalterrein waar diverse containers

De Minister gaf er blijk van die kritiek niet te delen. In zijn antwoord wijst de Minister erop dat binnen de ZSM-werkwijze de strafbeschikking één van de afdoeningsmodaliteiten is waarvan gebruik kan worden gemaakt. Er wordt gewerkt overeenkomstig de geldende regelgeving waarin waarborgen voor de verdachte zijn opgenomen, aldus de Minister. Zo heeft iedere aangehouden verdachte recht op (kort gezegd) een (voor de verdachte kosteloos) 'Saldusconsult' en kan een verdachte die rechtsbijstand wenst naar aanleiding van een door de officier voorgenomen strafbeschikking in een aantal in de wet bepaalde situaties een toegevoegd advocaat krijgen.<sup>114</sup> Daarmee was – wat de Minister betreft – de kous (vooralnog) af. Maar problematisch bleef het, vooral vanwege het 'prijskaartje' dat aan het verlenen van rechtsbijstand kleefte.

Dat laatste betekent niet dat er in de tussentijd op het niveau van het OM geen stappen werden gezet om in het kader van de 'doorontwikkeling' van de ZSM-werkwijze tot een in dat opzicht 'werkbaar' werkwijze te komen. Die doorontwikkeling werd in gang gezet vanaf het moment dat die ZSM-werkwijze landelijk werd uitgerold, waarbij de werkwijze (vanaf de tweede helft van 2014) bovendien werd uitgebreid van betreffende aangehouden verdachten naar zaken van 'ontboden' verdachten, waarbij men eenzelfde versnelling van de doorlooptijden in de strafrechtketen beoogde te bereiken.<sup>115</sup>

## **2.5 De doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze in 2014 en 2015**

De landelijke uitrol in 2012 en 2013, gebaseerd op het *Ketenbreed Ontwerp ZSM-werkwijze 1.1*, heeft erin geresulteerd dat in de periode januari tot september 2013 ruim 69.000 zaken via de ZSM-werkwijze zijn beoordeeld (op een ZSM-instroom van 112.000 zaken); de overige zijn overgedragen aan het lokaal parket of het Veiligheidshuis.<sup>116</sup> Met het oog op de verdere ontwikkeling van de landelijke ZSM-werkwijze werd – in de eerste helft van 2013 – voorts een achttal ketenbrede werkgroepen gestart, waarbij elk van de werkgroepen een ander werkerrein had.<sup>117</sup> Zo werd onder meer verder gewerkt aan over de (verdere ontwikkeling van de) ZSM-werkwijze in de ketenbrede werkgroepen 'Jeugd en ZSM', 'Slachtofferzorg en ZSM', 'Executie en ZSM', 'Opsporing en ZSM', 'Rechterlijke Interventies en ZSM', 'Reclassering en ZSM', 'Veiligheidshuizen en ZSM' en 'Rechtsbijstand en ZSM'.<sup>118</sup>

---

of tenten achter elkaar zijn geplaatst met daarin vertegenwoordigers van de strafrechtketen (politie, OM etc.). [...] Voorafgaand aan het verhoor wordt de verdachte gewezen op zijn recht een advocaat te consulteren, maar er is geen container met advocaten. Verdachten die rechtsbijstand willen, moeten naar het politiebureau 30 km verderop in Lelystad en met die exercitie is minstens drie uur gemoeid. De meeste festivalgangers hebben hier geen zin in, want dan missen ze een groot deel van het festival en een lift terug is niet verzekerd. Zij gaan naar de volgende container waar de dienstdoende OvJ een beslissing neemt [...]. Als de strafbeschikking bestaat uit een geldboete, kan deze in de laatste container meteen gepind worden, waarop de verdachte op vrije voeten wordt gesteld.'

<sup>114</sup> *Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 279, nr. 221, p. 18-19.

<sup>115</sup> Zie o.a. het Voortgangsrapport Versterking Prestaties Strafrechtketen uit november 2014: *Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 279, nr. 215, p. 10. Zie ook Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2014*, p. 63.

<sup>116</sup> *Kamerstukken II* 103-2014, 29 279, 177, p. 10.

<sup>117</sup> 'OM tevreden over ZSM, advocatuur niet', *NJB* 2013, p. 1853.

<sup>118</sup> *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze versie 1.0* (12 december 2013).

1. Jeugd en ZSM.<sup>119</sup> In het advies van de landelijke ketenwerkgroep ZSM-jeugd (die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de vijf ketenpartners, HALT, met ondersteuning van Significant) wordt voortgebouwd op een eerder procesontwerp ZSM-jeugd, dat weer is gebaseerd op de al eerder genoemde jeugd-pilots in de regio's Midden-Nederland en Rotterdam. Met de landelijke ketenwerkgroep ZSM-jeugd wordt gewerkt aan ontwikkelthema's én wordt de verdere implementatie van ZSM-jeugd gevolgd. De ontwikkelthema's die zijn uitgewerkt betreffen 1) adolescentenstrafrecht (18-23 jaar); 2) het stimuleren van betekenisvolle interventies (stimuleren HALT+, toepassing mediation en onderzoek naar uitbreiding taakstraf jeugd met excuusgesprek); en 3) advocaat bij politieverhoor. Punt van aandacht is de mate waarin betrokken functionarissen namens politie en OM jeugdexpertise bezitten. De landelijke ketenwerkgroep ZSM-jeugd adviseert dat een aparte jeugdkamer op de ZSM-locaties niet gewenst is, omdat er dan geen kruisbestuiving van de jeugdkennis kan plaatsvinden.
2. Slachtoffer en ZSM.<sup>120</sup> In de ketenbrede werkgroep Slachtofferzorg & ZSM (waarin medewerkers van SHN, politie, het OM, het ministerie van Veiligheid en Justitie en PwC deelnamen) is in de periode maart-juni 2013 gewerkt aan een advies aan het programmateam-ZSM over de invulling van slachtofferzorg binnen de ZSM-werkwijze. Belangrijkste opdracht was om een landelijk procesmodel voor ZSM 2.0 op te leveren, waarbij de activiteiten en rollen van de drie betrokken ketenpartners (politie, het OM en SHN) worden beschreven. Benadrukt wordt de verankering van de rechten en bejegening van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze; het slachtoffer wordt in de ZSM-werkwijze gepositioneerd als een volwaardige partij. Er wordt geconstateerd dat de invulling van de slachtofferzorg nog niet volledig was uitgewerkt in het *Ketenbreed Ontwerp ZSM-werkwijze 1.1*, maar dat er (medio 2013) wel verschillende praktijken in de regio's zijn ontstaan. Hoewel daar mogelijk goede praktijken tussen zitten, wordt benadrukt dat zo veel mogelijk uniformiteit cruciaal is voor het succes van de implementatie van het voorgestelde procesmodel.
3. Executie en ZSM.<sup>121</sup> De landelijke ketenwerkgroep Executie en ZSM (bestaande uit vertegenwoordigers van politie, OM, 3RO, CJIB, ministerie van Veiligheid en Justitie en PwC) benadrukt dat de ZSM-aanpak niet alleen een afdoeningsbeslissing vergt, maar dat ook de tenuitvoerlegging daarvan zo spoedig mogelijk na de constatering van het strafbare feit plaatsvindt. Een snelle beslissing zonder (snelle) opvolging in de tenuitvoerlegging beperkt immers de betekenisvolle interventie van de ZSM-beslissing. Snelle opvolging betekent onder andere: snelle start van werkstraffen, directe betaling van geldelijke sancties of het snel inplannen van zaken op zitting.

---

<sup>119</sup> *Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen*, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze versie 1.0* (12 december 2013)), p. 50-62.

<sup>120</sup> *Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen*, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze versie 1.0* (12 december 2013)), p. 12-20.

<sup>121</sup> *Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen*, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze versie 1.0* (12 december 2013)), p. 71-84.

4. Opsporing en ZSM.<sup>122</sup> Ook de ketenwerkgroep Opsporing & ZSM is in de eerste helft van 2013 meerdere malen bijeen geweest. Uitgangspunt is dat de korpsleiding politie heeft aangegeven dat vol wordt ingezet op de implementatie en borging van ZSM 1.1 en dat de politie blijft optrekken met het OM in de ontwikkeling van ZSM 2.0, maar wel in een 'geregisseerde doorontwikkeling'. De doorontwikkeling waar op bedoeld wordt betreft: 1) doorontwikkeling van politie (informatie) producten; 2) ontwikkeling van het proces van ontboden verdachten; en 3) de verdere uitbouw van het telehoren in de ZSM-werkwijze. Het *overall* advies luidt dat de ZSM-werkwijze een meerwaarde dient op te leveren voor OM en politie in termen van onder andere vermindering van administratieve lasten en betere kwaliteit van afdoening, waarbij gewaarschuwd wordt voor het in onvoldoende mate aanwezig zijn van draagvlak voor dergelijke omvangrijke veranderingen in het primaire proces rondom veelvoorkomende criminaliteit in een periode dat zowel politie (transitie Nationale Politie) als OM (bezuinigingen) onder grote druk staan.
5. Rechterlijke interventies en ZSM.<sup>123</sup> De ketenwerkgroep Rechterlijke Interventies en ZSM (bestaande uit vertegenwoordigers van OM, ZM, 3RO, politie, ministerie van Veiligheid en Justitie en PwC) adviseert over de aansluiting van de Rechtspraak op de ZSM-werkwijze. Er dient een model ontwikkeld te worden waarbij alle via ZSM gerouteerde zaken die aan de Rechtspraak worden voorgelegd, op optimale en landelijk uniforme wijze worden afgehandeld, waarbij de zorgvuldigheid gewaarborgd dient te zijn. Van evident belang voor het slagen van een aansluiting van de Rechtspraak op de ZSM-werkwijze is dat dossiers zorgvuldig zijn samengesteld en compleet en tijdig beschikbaar zijn. Voorts is het gewenst te komen tot afspraken over landelijk min of meer uniforme doorlooptijden en flexibel management van zittingscapaciteit.
6. Reclassering en ZSM.<sup>124</sup> De ketenwerkgroep Reclassering & ZSM (bestaande uit vertegenwoordigers van 3RO (Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGz (SVG) en Leger des Heils), OM, politie, ministerie van Veiligheid en Justitie en Significant) streeft naar het inzetten van de professionaliteit van de reclassering aan de voorkant. 3RO medewerkers zijn in staat aan de voorkant de juiste adviezen te geven aan het OM óf over de afdoening, óf over het gewenste justitiële vervolgtraject. De visie van de werkgroep Reclassering & ZSM betreft twee sporen. Enerzijds het neerzetten van het werkproces ZSM 2.0, anderzijds de functionaliteit van de ZSM-werkwijze als centrale ingang van verdachten, een 'one-stop-shop'. Dit tweede spoor behoort volgens de werkgroep tot een doorontwikkeling ná de implementatie van ZSM 2.0.
7. Veiligheidshuizen en ZSM.<sup>125</sup> De ketenwerkgroep Veiligheidshuizen en ZSM (bestaande uit onder andere vertegenwoordigers van Veiligheidshuizen, RvdK, 3RO en politie, maar ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)) heeft een advies opgesteld over de aansluiting tussen de ZSM-werkwijze en Veiligheidshuizen. Een goede aansluiting tussen de

---

<sup>122</sup> Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze versie 1.0* (12 december 2013)), p. 2-11.

<sup>123</sup> Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze versie 1.0* (12 december 2013)), p. 32-39.

<sup>124</sup> Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze versie 1.0* (12 december 2013)), p. 63-70.

<sup>125</sup> Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze versie 1.0* (12 december 2013)), p. 40-49.

beide processen leidt tot het inzetten van effectieve en (kosten)efficiënte interventies voor complexe gebieds- en locatie gebonden problematiek. Het *overall* advies betreft een ideaaltypisch concept voor de aansluiting, dat van 1 juni tot 31 december 2013 getest gaat worden op de vier eerder genoemde pilotlocaties: Midden-Nederland, Oost-Nederland, Rotterdam en Zeeland/West-Brabant.

8. Rechtsbijstand en ZSM.<sup>126</sup> De werkgroep 'Rechtsbijstand en ZSM', waarin naast alle ketenpartners ook advocaten zitting hadden, adviseerde in juli 2013 om rechtsbijstand nadrukkelijk aan de voorkant én – indien de verdachte heeft aangegeven ook in het verdere traject rechtsbijstand te willen ontvangen – aan de achterkant (voorafgaande aan de beslissing van de officier van justitie) van het ZSM-proces te organiseren.

De verschillende werkgroepen opereerden (adviseerden) daarbij geheel onafhankelijk (al is op onderdelen wel sprake geweest van afstemming, zo valt uit de adviezen op te maken), hetgeen een uniforme (landelijke) doorontwikkeling niet eenvoudiger zal hebben gemaakt. Daarbij wreekt zich namelijk dat de uitgangspunten van de verschillende werkgroepen – en de vraag wat kenmerkend is voor de ZSM-werkwijze of daarvoor kenmerkend zou moeten zijn – niet geheel synchroon lopen, hetgeen op onderdelen tot diametraal tegenovergestelde aanbevelingen heeft geleid. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in de aanbevelingen van de werkgroep 'Executie en ZSM' enerzijds, en de aanbevelingen van de werkgroep 'Rechtsbijstand en ZSM' anderzijds.

Uitgangspunt van de werkgroep 'Executie en ZSM', zoals hierboven geschetst, was dat de ZSM-aanpak niet alleen een (spoedige) afdoeningsbeslissing vergt, maar ook dat de tenuitvoerlegging daarvan zo spoedig mogelijk na constatering van het strafbaar feit plaatsvindt. Een snelle beslissing zonder (snelle) opvolging in de tenuitvoerlegging, beperkt immers de effecten van een betekenisvolle interventie van de ZSM-beslissing. Dat betekent (ook) dat de mogelijkheid van directe afdoening naar het oordeel van de werkgroep actief moet worden aangeboden. Directe betalingen vormen daarbij een belangrijk onderdeel van de betekenisvolle interventie door de ZSM-werkwijze en is (ten tijde van het advies) op de meeste locaties volgens de werkgroep ook bestaande praktijk. 'Afstappen van het direct contant kunnen betalen kan een ernstige impact op de doelstellingen van ZSM hebben,' aldus het advies van deze werkgroep.<sup>127</sup> Voor de ZSM-werkwijze is direct betalen (pin of contant) volgens de werkgroep 'Executie en ZSM' dan ook gewenst.

De werkgroep 'Rechtsbijstand en ZSM', waarin naast alle ketenpartners ook advocaten zitting hadden, kwam vrijwel tegelijkertijd tot een ander advies. Deze werkgroep adviseerde, zoals gezegd, in juli 2013 om rechtsbijstand nadrukkelijk aan de voorkant én – indien de verdachte heeft aangegeven ook in het verdere traject rechtsbijstand te willen ontvangen – aan de achterkant (voorafgaande aan de beslissing van de officier van justitie) van het ZSM-proces te

---

<sup>126</sup> *Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen*, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* versie 1.0 (12 december 2013)), p. 21-31.

<sup>127</sup> *Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen*, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* versie 1.0 (12 december 2013)), p. 76.



organiseren. Daarmee wordt in het advies afgeweken van de op dat moment bestaande Salduz-praktijk en ook van de inhoud van op dat moment bestaande conceptwetsvoorstel 'Rechtsbijstand en politieverhoor' (d.d. 22 maart 2011). De door de werkgroep verwachte voordelen van een nauwere betrokkenheid van de advocaat bij het versnelde strafproces waren een betere waarborging van de positie van de verdachte, het bewerkstelligen van een kwalitatief betere interventie die eerder door de verdachte wordt geaccepteerd, en een efficiëntere uitvoering van de rechtsgang. Voor de werkgroep stond voorts het uitgangspunt centraal dat de advocaat over dezelfde informatie moet kunnen beschikken als de officier van justitie: indien de officier van justitie uitsluitend beschikt over mondelinge informatie, dient diezelfde informatie derhalve ook voor de advocaat (mondeling) beschikbaar te zijn. De werkgroep adviseerde verder om af te zien van 'directe afdoening' in het geval dat de verdachte niet is voorzien van rechtsbijstand (tenzij daarvan nadrukkelijk ten overstaan van de advocaat afstand werd gedaan), omdat de verdachte (in die gevallen) niet altijd goed kan overzien wat de gevolgen zijn van het instemmen met een vorm van 'directe afdoening'.<sup>128</sup>

### *2.5.1 Pilots rechtsbijstand*

Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep 'Rechtsbijstand en ZSM' startten in november 2014 op drie locaties – Rotterdam, Midden-Nederland en Oost-Nederland – pilots (voor de duur van zes maanden) waarbij werd geëxperimenteerd met de door de werkgroep voorgestelde wijze van rechtsbijstandverlening aan 'ZSM-verdachten' aan de voorkant (en desgewenst aan de achterkant).<sup>129</sup> De pilots richtten zich daarbij alleen op aangehouden, meerderjarige verdachten van zogenoemde categorie B-zaken die door de Raad voor Rechtsbijstand bij een piketadvocaat werden aangemeld: minderjarige of ontboden verdachten werden in de pilots niet meegenomen. Op 1 mei 2015 werden de pilots beëindigd, waarna in twee van de drie pilotregio's ook de werkwijze met betrekking tot het verlenen van rechtsbijstand werd beëindigd. Alleen in de regio Rotterdam kon – met de advocatuur – overeenstemming worden bereikt over gedeeltelijke continuering van de werkwijze die in de pilot werd overeengekomen.

Ook na beëindiging van de pilots is door het OM 'her en der' geëxperimenteerd met het in het kader van de ZSM-werkwijze 'op locatie' verlenen van rechtsbijstand aan aangehouden verdachten. Zo werd in augustus 2015 bij Lowlands – en ook bij andere festivals die in 2015 plaatsvonden – de 'wasstraat' mede ingericht met strafrechtadvocaten.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Vergelijk meer recent Kooijmans, T. 'ZSM en daadwerkelijke tenuitvoerlegging als vorm van snelle afdoening', *DD* 2015/24, p. 242-25. Hij meent dat dadelijke tenuitvoerlegging aan de strafrechter is voorbehouden en dat voor een dergelijke modaliteit binnen ZSM (derhalve) alleen plaats kan zijn, indien deze werkwijze uitmondt in inschakeling van de strafrechter.

<sup>129</sup> Vergelijk Brouwer D.V.A., 'ZSM en de verdediging', *DD* 2015/26, p. 268. Volgens Brouwer zijn de ervaringen van de bij de pilots betrokken advocaten op hoofdlijnen positief. Als belangrijkste winstpunt wordt genoemd dat een aangehouden verdachte eerst wordt geïnformeerd over zijn (rechts)positie en over wat rechtsbijstand voor hem kan betekenen, voordat hij moet beslissen of behoefte is aan rechtsbijstand.

<sup>130</sup> Vergelijk Rietbroek, Joris, 'Advocaten aan het werk op Lowlands: 'het is nieuw en spannend':', <http://www.advocatie.nl/advocaten-aan-het-werk-op-lowlands-het-nieuw-en-spannend> (datum bericht: 26 augustus 2015). In het artikel wordt daarnaast verwezen naar de aanwezigheid van advocaten in het kader van de ZSM-werkwijze bij een show van DJ Armin van Buuren en op dancefestival Defqon 1.

Kort na de start van de drie pilots rechtsbijstand, eind 2014, verscheen het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over de naleving van de wet door het OM bij het uitvoeren van strafbeschikkingen (zie hiervoor verder paragraaf 2.6).<sup>131</sup> Dit rapport ziet ook op de ZSM-werkwijze in welk kader de OM-strafbeschikking als beslissing een niet onbelangrijke rol speelt. In februari 2015 reageerde de Minister op dit rapport, waarbij hij onder andere het OM verzocht om er strikt op toe te zien dat verdachten worden gewezen op de mogelijkheid van rechtsbijstand.<sup>132</sup> In de ZSM-werkwijze is daarin voorzien doordat iedere aangehouden verdachte gewezen wordt op kosteloze consultatie van een raadsman voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie, aldus de Minister. Daarnaast kan een verdachte die rechtsbijstand wenst naar aanleiding van een door de officier voorgenomen strafbeschikking inhoudende een taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid, een aanwijzing betreffende het gedrag en bij zwaardere boetes, een toegevoegde advocaat krijgen. De pilots rechtsbijstand die op dat moment – in februari 2015 – nog plaatsvonden, moesten daarbij antwoord geven op de vraag op welke wijze de rechtsbijstandverlening in het kader van de ZSM-werkwijze het best kon worden georganiseerd.<sup>133</sup> Eerst daarna zal besluitvorming plaatsvinden over de organisatie van de rechtsbijstand in het kader van de ZSM-werkwijze. In afwachting van die evaluatie en besluitvorming wordt per 1 oktober 2015 als uitgangspunt gehanteerd dat in gevallen waarin geen rechtsbijstand kan worden verleend, er geen strafbeschikking wordt uitgevaardigd waarbij de mogelijkheid van verzet niet bestaat. Dat betekent dat in die gevallen geen directe executie kan plaatsvinden.<sup>134</sup>

Inmiddels is de *Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand* uit september 2015 van de Erasmus Universiteit Rotterdam beschikbaar.<sup>135</sup> Het doel van het onderzoek, dat aan die eindrapportage ten grondslag lag, was om na te gaan wat de feitelijke gevolgen zijn van de door de werkgroep 'Rechtsbijstand en ZSM' geadviseerde werkwijze voor de rechtsbescherming van verdachten, de efficiency van het afdoeningsproces en de kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand. De vraag op welke wijze de rechtsbijstandverlening in het kader van de ZSM-werkwijze het best kan worden georganiseerd is thans door de Minister nog niet beantwoord.<sup>136</sup> Maar dat die rechtsbijstandverlening

---

<sup>131</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 5. De Minister heeft het rapport in februari 2015 ter kennis van de Tweede Kamer gebracht.

<sup>132</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 5.

<sup>133</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 5.

<sup>134</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 6.

<sup>135</sup> *Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 28 september 2015.

<sup>136</sup> Vergelijk de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 12 november 2015, waarbij het eindrapport 'Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand' aan de Tweede Kamer werd gezonden. De Minister schrijft in deze brief: 'Het eindrapport biedt diverse aanknopingspunten om te voorzien in een verruiming van de mogelijkheden van rechtsbijstand ten opzichte van de huidige situatie. Tegelijkertijd geeft het rapport helaas geen eenduidige richting met betrekking tot de vraag op welke wijze de rechtsbijstand in het kader van ZSM zou moeten worden vormgegeven dan wel of de pilotwerkwijze (of onderdelen daarvan) landelijk zou moeten worden ingevoerd. Voorop staat voor mij dat de ZSM-werkwijze vergezeld moet gaan van adequate rechtsbijstand aan verdachten'

adequaat georganiseerd (en gefinancierd) dient te worden staat, mede gelet op de eisen van art. 6 EVRM, buiten kijf. Immers, '[w]ie behartigt anders de belangen van de verdachte in een proces met ketenpartners en slachtofferzorg?'<sup>137</sup>

Conform dat uitgangspunt concludeerde de landelijke projectgroep ZSM en Rechtsbijstand in januari 2016 dat adequate rechtsbescherming in een versneld strafproces van belang is. Een dergelijke rechtsbescherming vergt allereerst dat een verdachte zich goed bewust is van de situatie waarin de verdachte verkeert en geïnformeerd kan beslissen over de vraag of hij (of zij) zich wel of niet wil laten bijstaan door een raadsman, Gelet op de ervaringen uit de pilots, die erop wijzen dat het aantal verdachten dat, na voorlichting door een advocaat, afstand doet van rechtsbijstand, zeer beperkt is, wordt door de landelijke werkgroep (dan ook) een voorkeur uitgesproken voor een invulling van rechtsbijstandverlening in het kader van de ZSM-werkwijze, waarbij iedere verdachte eerst een advocaat te spreken krijgt. Dat betekent naar het oordeel van de landelijke werkgroep dat wanneer sprake is van een onherroepelijke afdoening (direct betalen van een OM-strafbeschikking, waardoor geen verzet meer mogelijk is), een dergelijke afdoening alleen plaats kan hebben indien een raadsman geconsulteerd is.

### 2.5.2 *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*

Naast de specifieke ontwikkeling op het terrein van rechtsbijstand en de ZSM-werkwijze, heeft de doorontwikkeling van die ZSM-werkwijze zich verder ook in de volle breedte gemanifesteerd. De eerder genoemde acht ketenbrede werkgroepen en hun adviezen duiden daar al op. Ook liet de Stuurgroep HSK eind 2013/begin 2014 een 'ketenreview' uitvoeren bij de regionale ZSM-locaties,<sup>138</sup> waarvan de inhoud definitief gemaakt werd na bespreking in de Klankbordgroep ZSM in maart 2014. Aan deze ketenreview werkten alle direct betrokken ketenpartners (OM, politie, 3RO, SHN en RvdK) mee. Het doel van de review was om inzicht te krijgen in de stand van zaken van de ZSM-werkwijze in de regio's vanuit een ketenperspectief en daarmee bij te dragen aan de verbetering, verdere implementatie en doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze. De reikwijdte van deze review betreft de eerder overeengekomen werkwijze conform het *Ketenbreed Ontwerp ZSM-werkwijze 1.1*. Uit deze eerste ketenreview komt naar voren dat de betrokken organisaties in bijna alle regio's positief zijn over de werkwijze, maar ook dat er tussen de regio's nog (te) grote verschillen bestaan in de toepassing van het *Ketenbreed Ontwerp ZSM-werkwijze 1.1*.<sup>139</sup>

---

De Minister beraadt zich thans op de wijze waarop die verruiming structureel vorm zou moeten krijgen en zal de Kamer daarover begin 2016 informeren.

<sup>137</sup> Brief van het College voor de rechten van de mens aan de leden van de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie d.d. 24 september 2015. Daar wordt evenwel kennelijk door hulpofficieren van justitie anders over gedacht. Volgens de Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand bleek uit interviews met 8 hulpofficieren van justitie 'dat zij het als een motie van wantrouwen ervaren dat zij niet degenen zijn die de verdachten informeren over rechten en plichten. Ze vinden hun rol voldoende neutraal om de mogelijkheid van rechtsbijstand uit te leggen, juist omdat ze hiervoor worden opgeleid en gecertificeerd' (p. 42).

<sup>138</sup> *Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, definitieve versie (10 maart 2014).

<sup>139</sup> *Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, definitieve versie (10 maart 2014), p. 5.

De opvolger van het *Ketenbreed Ontwerp ZSM-werkwijze 1.1* is het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*,<sup>140</sup> waarin de betrokken organisaties zich wederom uitspreken over de ZSM-werkwijze vanuit een ketenperspectief; in het *Ontwerp 2.0* staat beschreven *wat* de partners gezamenlijk beogen met de ZSM-werkwijze.<sup>141</sup> Het gedachtegoed, de beoogde resultaten, het proces en de inrichting van de ZSM-werkwijze worden in het ontwerp besproken. *Hoe* een en ander zal worden vormgegeven wordt elders uitgewerkt; het ontwerp fungeert daarmee als referentiekader voor een verdere uitwerking van of besluitvorming over specifieke onderwerpen die één of meerdere ketenpartners raken.<sup>142</sup> In eerste instantie zou het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* begin 2014 operationeel moeten zijn, maar die planning is niet gehaald.<sup>143</sup> De ontwerpversie van december 2013 laat een gefaseerde implementatie zien zonder daarbij een concreet tijdsplanning te geven. Feit is wel dat de tweede ketenreview in mei 2015 volledig gebaseerd is op de 2.0-werkwijze,<sup>144</sup> hetgeen een volledige implementatie in 2014 (of uiterlijk begin 2015) suggereert. Het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* is momenteel het standaard referentiekader voor de ketensamenwerking, al is voor een ‘groot aantal onderwerpen nog geen [landelijk] ketenbreed gedragen standpunt ingenomen of richtlijn bepaald,’ hetgeen ‘ruimte [...] laat voor regionale invulling,’ aldus een van de conclusies uit het tweede ketenreview.<sup>145</sup>

#### 2.5.2.1 Complexe omgeving

De ZSM-werkwijze en de aansturing daarvan bevindt zich in een complexe omgeving, zo laat het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* zien. Dit betreft in belangrijke mate de structuur en de reikwijdte.<sup>146</sup> Zoals in 2012 vormgegeven,<sup>147</sup> kent de structuur van de ketensamenwerking verschillende niveaus. De ZSM-werkwijze maakt deel uit van Programma VPS en valt derhalve onder de verantwoordelijkheid van de Stuurgroep VPS. Het Programma VPS is in 2012 opgericht naar aanleiding van het in februari van dat jaar door de Algemene Rekenkamer gepresenteerde rapport *Prestaties in de strafrechtketen*.<sup>148</sup> De minister gaf in zijn beleidsreactie aan het met de Algemene Rekenkamer eens te zijn dat de maatregelen onder één verband gebracht zouden moeten worden:<sup>149</sup> dat gebeurt onder de noemer van VPS. De ZSM-werkwijze wordt daarmee een van de deelprogramma's van VPS. Andere programma's

---

<sup>140</sup> *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013).

<sup>141</sup> Wie de partners zijn geweest bij de totstandkoming van dit *Ontwerp 2.0* is ons uit de beschikbare stukken niet duidelijk geworden. Afgaande op de logo's die zichtbaar zijn op het voorblad van het *Ontwerp* waren dat: OM, politie, 3RO, SHN en de RvdK, aangevuld met het CJIB, het Leger des Heils, HALT, de raad voor de Rechtspraak, de raad voor Rechtsbijstand en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Evenmin is duidelijk *hoe* het *Ontwerp* tot stand is gekomen.

<sup>142</sup> *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0, (12 december 2013), p. 5.

<sup>143</sup> Salet, Renze & John Terpstra, ZSM: confronterende omwenteling of creeping crisis, in: R. Baas, T. Havinga, M.T.A.B. Laemers (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming*, Liber Amicorum prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen, Deventer: Kluwer 2015, p. 80.

<sup>144</sup> *Rapportage ZSM-ketenreview 2015*, definitieve versie (6 mei 2015).

<sup>145</sup> *Rapportage ZSM-ketenreview 2015*, definitieve versie (6 mei 2015), p. 5.

<sup>146</sup> *Ketenprogrammavlan ZSM 2015*, definitieve versie (18 februari 2015).

<sup>147</sup> *Ketenprogrammavlan ZSM 2015*, definitieve versie (18 februari 2015), p. 3.

<sup>148</sup> *Kamerstukken II*, 2011–2012, 33 173, nr. 1.

<sup>149</sup> *Kamerstukken II*, 2011–2012, 33 173, nr. 3.

zijn onder andere: ‘Minder regels, meer op straat’,<sup>150</sup> ‘Strafrechtketen Versnelt en Versterkt’,<sup>151</sup> (waarbij gebruik wordt gemaakt van de methode Lean Six Sigma) en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

De landelijke ZSM-werkwijze wordt op bestuurlijk niveau gecoördineerd door de Stuurgroep HSK, daarbij beleidsmatig ondersteund door de Klankbordgroep ZSM en het Landelijke Ketenoverleg Projectleiders ZSM. Daarnaast wordt de Stuurgroep HSK inhoudelijk gevoed door eerder genoemde ketenbrede, landelijke werkgroepen; in 2015 springen daarbij de landelijke projectgroep ‘Pilots Rechtsbijstand’ en de landelijke ketenwerkgroepen ‘Rechterlijke interventies’ en ‘Contextgericht werken en betekenisvol interveniëren’ in het oog. Binnen de ketenprogrammastructuur bepalen tenslotte de tien coördinerende officieren van justitie in grote mate wat er ‘op locatie’ gebeurt. Of, zoals het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* het verwoordt: ‘Benadrukt wordt dat ZSM in en door de regionale ZSM-locaties wordt uitgevoerd. Hier zijn de professionals op de werkvloer dagdagelijks bezig om het gedachtegoed van ZSM naar de praktijk te brengen. De landelijke structuur schept de randvoorwaarden voor een goede uitvoering van de ZSM-werkwijze in de regio’s.’<sup>152</sup>

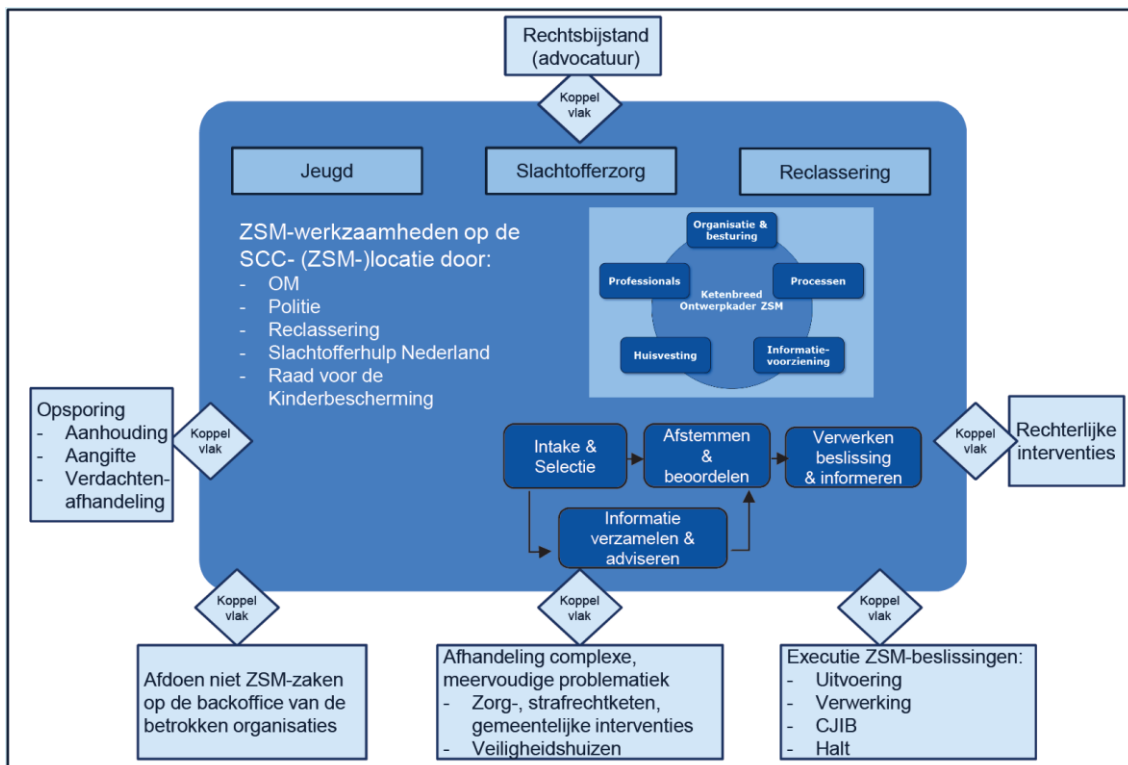
Op locatie wordt direct ook de complexiteit van de reikwijdte van de ZSM-werkwijze zichtbaar (figuur 1). Niet alleen werken op één locatie vijf ketenpartners samen, er zijn ook zogeheten ‘koppelvlakken’ met indirect betrokken (keten)partners. De complexiteit van de samenwerking tussen de vijf ketenpartners betreft het maken van werkafspraken, bijvoorbeeld over informatievoorziening en aansturing. Wie is ‘de baas’ op locatie en hoe verhoudt zijn of haar gezag zich met gezagsverhoudingen binnen elk van de betreffende ketenpartners zelf? De ‘koppelvlakken’ met opsporing (politie), rechtsbijstand, rechterlijke macht, Veiligheidshuizen, HALT, etc., alsmede met de *backoffices* van de vijf ketenpartners zelf maken de enorme reikwijdte van de ZSM-werkwijze compleet. De uitdaging waar de ZSM-werkwijze dan ook voor staat is het borgen van de landelijk afgesproken werkwijze zoals beschreven in het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* in de dagelijkse praktijk op alle locaties. De ambities die daarbij horen zijn in het *Ketenprogramma ZSM 2015* verwoord.

---

<sup>150</sup> Zie: Rijksoverheid, ‘Actieprogramma: Minder regels, meer op straat’, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2011/02/18/actieprogramma-bureaucratie-minder-regels-meer-op-straat> (laatst bezocht op 15 maart 2016).

<sup>151</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/07/14/programma-strafrechtketen-versnelt-sv-v> (laatst bezocht op 15 maart 2015).

<sup>152</sup> *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013), p. 22.



Figuur 1. Reikwijdte ZSM 2.0 op het SCC en koppelvlakken met andere processen (Bron: *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* (versie 1.0) p. 7).

### 2.5.2.2 Ketenprogramma ZSM 2015

Het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* uit 2013 is momenteel de standaard. Op aangeven van de Stuurgroep HSK zijn vervolgens de ketenambities van de ZSM-werkwijze scherper in beeld gebracht en wordt er gezamenlijk en gericht gestuurd op de borging en de verdere invulling van de werkwijze. Daartoe is het *Ketenprogramma ZSM 2015* geschreven, dat als doel heeft 'om op integrale wijze de initiatieven samen te brengen die nodig zijn om het ZSM-concept te vervolmaken en de ZSM-werkwijze te borgen in de dagelijkse uitvoering op de ZSM-locaties.'<sup>153</sup> Het gaat er in dat ketenprogramma vooral om het borgen van de ZSM-werkwijze, met verdieping op het onderwerp contextgericht werken en met aandacht voor het versterken van de zorgvuldigheid.

De drie ambities die in het *Ketenprogramma ZSM 2015* naar voren komen zijn: 1) Fundament op orde; 2) Betekenisvol interveniëren; en 3) Versterken zorgvuldig werken.

- Met 'Fundament op orde' beoogt het ketenprogramma te bereiken dat de ZSM-werkwijze overal wordt uitgevoerd zoals beschreven in het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* (inclusief het specifieke proces voor minderjarige verdachten) en dat goede (landelijke) afspraken met alle ketenpartners zijn gemaakt. De noodzakelijke randvoorwaarden, waaronder de keteninformatievoorziening, dienen op orde te zijn;<sup>154</sup> als dat niet het geval is, zullen ook

<sup>153</sup> *Ketenprogrammavlan ZSM 2015*, definitieve versie (18 februari 2015), p. 3.

<sup>154</sup> In dit verband kan ook gewezen worden op het project *ZSM Advies Harmonisatie en IV*, dat ziet op 1) het realiseren van informatievoorziening voor de middellange termijn, 2) harmonisatie van de werkwijzen, en 3) harmonisatie ten behoeve van de IV ondersteuning. Bron: *ZSM Advies en Harmonisatie IV*, versie 1.0a (16-12-2015).

daar goede (landelijke) afspraken met de ketenpartners over moeten worden gemaakt. Tenslotte zal de ZSM-werkwijze verankerd moeten zijn in de gehele strafrechtketen door goede afspraken op de zogenaamde ‘koppelvlakken’, met waar mogelijk zicht en grip op het nakomen daarvan.

- Met de ambitie ‘Betekenisvol interveniëren’ beoogt het *Ketenprogramma ZSM 2015* te bereiken dat in de dagelijkse uitvoering van de ZSM-werkwijze ‘vanuit het perspectief van het slachtoffer, de verdachte, de eigen medewerkers en de maatschappij, een concreet en door de betrokken ketenpartners (landelijk) gedeeld begrip van betekenisvol interveniëren’ dient te worden gehanteerd. Betekenisvol interveniëren, zo blijkt uit het ketenprogramma, omvat het zogenaamde contextgericht werken en moet worden geborgd in de dagelijkse uitvoering van de ZSM-werkwijze.
- Met ‘Versterken zorgvuldig werken’ wordt beoogd: ‘verder versterken van de zorgvuldigheid van de ZSM-werkwijze door doorontwikkeling op de aspecten ZSM & Rechtsbijstand en ZSM en Rechterlijke Interventies.’<sup>155</sup>

### 2.5.3 Ketenreview 2015

In 2014, zo werd hiervoor al vermeld, is de eerste ZSM-ketenreview uitgevoerd.<sup>156</sup> Het ketenreviewteam, bestaande uit medewerkers van de vijf ketenpartners en PwC, heeft toen geconstateerd dat ‘het ZSM-concept volgens het gedachtegoed kan werken, maar dat er tussen ZSM-locaties (te) grote verschillen bestaan in de regionale invulling die leiden tot knelpunten in de uitvoering.’<sup>157</sup> Uit de *Rapportage ZSM-ketenreview 2015* van een jaar later, die naar aanleiding van de het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* is uitgevoerd en in mei 2015 openbaar is gemaakt, blijkt dat de ZSM-werkwijze 2.0 inmiddels voor een groot deel uitvoeringspraktijk is. De ketenreview constateert dat sinds de eerste review in 2014 alle ZSM-locaties vorderingen hebben gemaakt in de uitvoering van de 2.0 werkwijze en in het structureel organiseren van ketensamenwerking. Ook is die tweede ketenreview positief over het gegeven dat ‘de professionals’ achter de ZSM-werkwijze staan en over de gezamenlijke investeringen die zij betrachten om ZSM in de praktijk te laten slagen. Knelpunten worden er evenwel ook geconstateerd, waarbij met name de informatievoorziening wordt genoemd. Die voldoet niet en/of is arbeidsintensief en persoonsafhankelijk, aldus de *Rapportage ZSM-ketenreview 2015*. En ook hier wordt gewezen op de ‘regionale invulling’ die niet altijd leidt tot een efficiënte en effectieve uitvoering.

#### 2.5.3.1 Regionale verschillen

Kortom, de landelijke uitrol van een standaardwerkwijze heeft in de tussentijd niet voorkomen dat de verschillende ZSM-locaties op onderdelen verschillen laten zien. De verschillen in de werkwijzen tussen de tien locaties betreffen onder andere de wijze van afdoening/routing,

---

<sup>155</sup> *Ketenprogrammavlan ZSM 2015*, definitieve versie (18 februari 2015), p. 3-4.

<sup>156</sup> De ZSM-ketenreview is een meetinstrument dat door de ketenpartners is ontworpen om gezamenlijk inzicht te verkrijgen in de implementatie van de ZSM-werkwijze op de ZSM-locaties en wordt uitgevoerd in opdracht van de Stuurgroep HSK (*Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, definitieve versie (10 maart 2014), p. 17; *ZSM-ketenreview 2015: Toelichting, toetsingskader en vragenlijst*, p. 1).

<sup>157</sup> *Rapportage ZSM-ketenreview 2015*, definitieve versie (6 mei 2015), p. 3.

de informatievoorziening aan de ketenpartners en het betrekken van de ketenpartners in het besluitvormingsproces. De *Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview* vraagt daar begin 2014 al aandacht voor en wijst er daarbij op dat die verschillen niet alleen te verklaren zijn door de verschillende fasen van implementatie waarin de locaties zich bevinden. In het bijzonder wordt in deze overkoepelende bevindingen aandacht gevraagd voor het tijdig verstrekken van eenduidige informatie aan alle ketenpartners:<sup>158</sup> bilaterale overleggen (bijvoorbeeld tussen het OM en een ketenpartner) kunnen op zichzelf zeker efficiënt zijn, maar het niet tijdig delen van die informatie met de andere ketenpartners werkt – in zijn algemeenheid – kort gezegd niet erg bevorderlijk (voor de samenwerking).<sup>159</sup> Uit deze bevindingen blijkt daarnaast dat het betrekken van het advies van SHN, 3RO, en de RvdK op een aantal locaties standaard is, maar dat het op andere locaties in 2014 nog vaak voorkwam dat een routerings- c.q. afdoeningsbeslissing werd genomen door de officier van justitie, zonder dat de ketenpartners hierbij werden betrokken.<sup>160</sup> Daarnaast constateerden de reviewers in 2014 dat in enkele regio's 'ZSM-zaken' door de politie (rechtstreeks) werden aangeboden aan de *backoffice* of Veiligheidshuizen, hetgeen *de facto* betekent dat de ZSM-werkwijze in die zaken niet werd gevolgd.<sup>161</sup>

Gebaseerd op de diverse ZSM-ketenreviews en ZSM-ketenrapportages is sprake van een zekere '*couleur locale*' – zoals de regionale verscheidenheid op de verschillende ZSM-locaties door betrokkenen vaak wordt genoemd. De *Rapportage ZSM-ketenreview 2015* heeft het daarbij – zoals hierboven eerder aangehaald – over 'ruimte [...] voor regionale invulling.' Het probleem hierbij is dat wanneer op regionaal niveau afwijkende oplossingen om het lokale werkproces werkbaar te maken worden, landelijke afspraken tussen ketenpartners niet nagekomen worden (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van alle ketenpartners op de ZSM-locaties gedurende een minimum aantal uren).<sup>162</sup> Flexibiliteit en ruimte voor innovatie op lokaal niveau botst mogelijk met een uniforme wijze van afdoening/routering, congruentie bij de informatievoorziening aan en het betrekken van ketenpartners in het besluitvormingsproces, en met het naleven van ketenbrede landelijk gemaakte afspraken (zie Hoofdstuk 4).

#### 2.5.4 Ontwikkelingen in cijfers

In de inleiding van dit rapport is al aangegeven dat de vorderingen van de ZSM-werkwijze lastig te meten zijn. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in de tussentijdse bevindingen over de ZSM-werkwijze zoals weergegeven in zogenaamde ZSM-ketenrapportages, daar waar het kwantitatieve data betreffende zaakstromen, afdoenings- en routeringsbeslissingen, en doorlooptijden betreft. De cijfers die tot nu toe in dit rapport staan vermeld, zijn cijfers uit

---

<sup>158</sup> *Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, definitieve versie (10 maart 2014), p. 5.

<sup>159</sup> *Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, definitieve versie (10 maart 2014), p. 10.

<sup>160</sup> *Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, definitieve versie (10 maart 2014), p. 11.

<sup>161</sup> Uit de tweede *Rapportage ZSM-ketenreview 2015* blijkt onder meer dat de regio's verschillende criteria hanteren bij de beslissing om zaken over te dragen. Zie de *Rapportage ZSM-ketenreview 2015*, definitieve versie (6 mei 2015), p. 10.

<sup>162</sup> *Rapportage ZSM-ketenreview 2015*, definitieve versie (6 mei 2015), p. 5.



secundaire bronnen, waarbij niet duidelijk is wat de oorspronkelijke primaire bron is geweest.<sup>163</sup> In hoeverre de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze daadwerkelijk cijfermatig onderbouwd kan worden met gegevens uit de ZSM-ketenrapportages, is het onderwerp van deze paragraaf.

Bij de aanvang van de ZSM-werkwijze zijn geen kwantitatieve doelen gesteld, wel brengen de samenwerkende organisaties zelf de voortgang en resultaten van de ZSM-werkwijze zo nauwkeurig mogelijk in kaart.<sup>164</sup> Voor cijfermatige gegevens is de kwantitatieve beoordeling van de ZSM-werkwijze derhalve afhankelijk van de registraties van de individuele organisaties, die in hun managementinformatie de ZSM-zaken echter nog niet of pas sinds kort kunnen onderscheiden van andere zaken.<sup>165</sup> Met andere woorden, 'harde' cijfers zijn lange tijd niet voorhanden geweest. De doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol', en 'Zorgvuldig' zijn daarom met hulp van PwC uitgewerkt tot een 'ZSM-ketenstrategiekaart' (zie verder paragraaf 4.2.2).<sup>166</sup> Over de voortgang wordt gerapporteerd in de kwantitatieve ZSM-ketenmonitor en in de kwalitatieve ZSM-ketenreview (zie hiervoor paragraaf 2.5.3). Daar waar het de kwantitatieve informatie over de ZSM-werkwijze betreft is dus de ZSM-ketenmonitor van belang. Die ZSM-ketenmonitor biedt gedeeltelijk inzicht in de resultaten op *input*, *throughput* en *output* van ZSM. Hierin wordt elk kwartaal (in de vorm van ZSM-ketenrapportages die elk kwartaal worden opgesteld door PwC) de stand van zaken op de beschikbare ketenprestatie-indicatoren (kpi's) gemonitord. De ZSM-ketenrapportages die ons ter beschikken hebben gestaan zijn Q1, Q2, Q3 en Q4 2014, alsmede Q1, Q2 en Q3 2015. Over de periode daaraan voorafgaand konden wij terugvallen op de documenten *Doorlooptijden in de strafrechtsketen*,<sup>167</sup> *Resultaten ZSM Jaarrapportage 2013*<sup>168</sup> en *Nulmeting doorlooptijd van standaardzaken*.<sup>169</sup> De diverse bronnen laten zich echter moeilijk met elkaar vergelijken omdat er niet altijd eenduidige definities worden gehanteerd, rekenmethodes verschillen, over verschillende periodes wordt gemeten, de gedetailleerdheid van de metingen verschilt en er zich tussentijds

---

<sup>163</sup> Dit geldt voor de website van het OM, waar het citaat 'In 2014 zijn 175.000 zaken ingestroomd op ZSM, waarvan er 140.000 zijn beoordeeld op ZSM (80%)' van afkomstig is (Openbaar Ministerie, 'Jaarbericht 2014. Afgesproken doelstellingen 2014 gehaald' (15 juni 2015), <https://www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/@89666/afgesproken/> (laatst bezocht op 19 januari 2016)) en voor de opmerking dat in de periode van begin maart tot medio mei 2011 4.800 zaken in het ZSM-traject werden afgedaan (Zie: 'Openbaar Ministerie: Versnelde afdoening zaken dankzij ZSM', <https://www.videnet.nl/nieuws/17694362/03-06-2011-Openbaar-Ministerie-Versnelde-afdoening-zaken-dankzij-ZSM> (laatst bezocht op 20 januari 2016)). En dat zelfde geldt wanneer de minister van Veiligheid en Justitie bij de 'voortgang, eerste resultaten en planning' succesvolle resultaten in 2011 op de vijf verschillende pilot-locaties en bij de CVOM weet te melden (*Kamerstukken II*, 2011-2012, 29 279, nr. 126, p. 6-7).

<sup>164</sup> *Startnotitie WODC*, 28 mei 2015, projectnummer 2589.

<sup>165</sup> *Startnotitie WODC*, 28 mei 2015, projectnummer 2589.

<sup>166</sup> PwC heeft de monitoring van wat er aan de ZSM-tafel plaatsvindt opgezet en geproduceerd; momenteel vervaardigt PwC de ketenbrede monitoring en is PwC ook betrokken bij de inbouw van deze ketenbrede ZSM-monitoring in de Strafrechtketenmonitor (e-mail correspondentie met ministerie van Veiligheid en Justitie op 15 maart 2016).

<sup>167</sup> Zuiderwijk, A.M.G., e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtsketen*, Cahier 2012-1, Den Haag: WODC (176 pagina's), <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/doorlooptijden-in-de-strafrechtsketen.aspx?cp=44&cs=6799> (laatst bezocht op 16 maart 2016). Dit WODC Cahier is gebaseerd op cijfers uit 2005 en 2008 en ziet derhalve niet op de ZSM-werkwijze aangezien die toen nog niet bestond.

<sup>168</sup> *Resultaten ZSM Jaarrapportage 2013 – OM Extern*, 2013.

<sup>169</sup> Leertouwer, E.C., *Nulmeting doorlooptijden standaardzaken*, Factsheet 2014-4, WODC.

beleidswijzigingen hebben voorgedaan. In dit rapport kan dan ook niet een cijfermatige vergelijking over de gehele periode vanaf het begin van de ZSM-werkwijze tot heden worden gemaakt.

De kwantitatieve evaluatie van de ZSM-werkwijze geschiedt in dit rapport op basis van de ZSM-ketenrapportages. Deze eerste ZSM-ketenrapportage waarover de onderzoeksgroep de beschikking heeft, dateert van september 2014 en heeft betrekking op Q1 2014. Nadien zijn deze prestatie-indicatoren verder ontwikkeld en verfijnd. Zo was bijvoorbeeld in 2014 nog niet duidelijk op welke wijze de ‘totaalstroom’ van het aantal ingekomen zaken diende te worden gedefinieerd, zodat eveneens onduidelijk was wat de verhouding van het aantal ZSM-zaken was ten opzichte van deze totaalstroom. In 2014 werden voorts de CVOM-zaken nog niet in de kwartaalrapportages meegenomen, omdat het totaal aantal zaken van de CVOM zich op dat moment niet afzonderlijk liet bepalen. Ook in andere opzichten vonden in de loop van 2014 wijzigingen plaats in de (definiëring van de) prestatie-indicatoren. Zo werd de directe executie door de CVOM in het eerste kwartaal van 2014 nog geschaard onder het kopje ‘overdracht/verwijzing’ en wordt deze afdoeningswijze vanaf Q2 2014 geschaard onder ‘OM-afdoeningen’. En waar een ontslag van alle rechtsvervolging (OVAR) tot Q3 2014 tezamen met vrijspraak werd ‘geregistreerd’ (als het gaat om de vraag welke inhoudelijke beoordeling volgde na de routeringsbeslissing in de vorm van dagvaarden), wordt OVAR sinds Q3 2014 ‘geteld’ onder het kopje ‘overige beslissingen ZM’.

Vanwege gewijzigde meetmethoden zijn de cijfers pas vanaf Q3 2014 vergelijkbaar. Om die reden worden de cijfers vanaf Q3 2014 tot Q4 2015 hieronder uiteen gezet, respectievelijk voor meerderjarigen en minderjarigen tezamen en voor alleen minderjarigen. Deze cijfers zijn ontleend aan de laatste twee kwartaal ketenrapportages waarover de onderzoeksgroep de beschikking heeft, namelijk Q3 en Q4 2015.<sup>170</sup> Uitgaande van die ZSM-ketenrapportage, blijken de volgende kpi's relevant:

- Kpi 1 Verhouding ZSM-instroom t.o.v. totaalinstroom;
- Kpi 2 Verhouding ZSM-beoordeling naar 6 categorieën;
- Kpi 2a Inhoudelijke beslissing na dagvaardingen;
- Kpi 3 Verhouding ZSM-zaken met een ZSM-beoordeling binnen 1 kalenderdag, 7 kalenderdagen en 31 kalenderdagen;
- Kpi 3a Doorlooptijd tot en met inhoudelijke beslissing na dagvaardingen.

Tabel 1: ZSM-zaken (meerderjarigen en minderjarigen)

	Q3 2014	Q4 2014	Q1 2015	Q2 2015	Q3 2015	Q4 2015
Totaalstroom	73.265	70.110	78.265	76.429	70.826	66.290
ZSM-instroom (Kpi 1)	50.382 (69%)	50.857 (73%)	52.324 (67%)	54.550 (71%)	49.937 (71%)	48.641 (73%)
<b>Verhouding ZSM-beoordeling naar 6 categorieën (Kpi 2)</b>						
1. Buitenjustitieel	1.266 (3%)	1.688 (4%)	2.433 (5%)	1.966 (4%)	1.509 (3%)	2.047 (4%)
HALT verwijzingen (op het totaal)	1.131 (2%)	1.542 (3%)	1.631 (3%)	1.536 (3%)	1.186 (3%)	1.749 (4%)

<sup>170</sup> ZSM-ketenrapportage kwartaal 3 2015, definitieve versie (12 december 2015) en ZSM-ketenrapportage kwartaal 4 2015, definitieve versie (9 maart 2016).

*Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*

<i>buitenjustiteel)</i>						
1. Sepot zonder voorwaarden	9.108 (19%)	9.477 (20%)	11.956 (23%)	11.472 (23%)	11.088 (24%)	11.789 (24%)
2. OM-afdoeningen	12.380 (26%)	12.021 (26%)	11.995 (23%)	12.499 (25%)	11.172 (24%)	11.455 (23%)
Totaal afdoeningsbeslissing	48%	50%	51%	52%	51%	51%
3. OM-zittingen	4.634 (10%)	4.291 (9%)	5.078 (10%)	5.111(10%)	4.859 (10%)	5.177 (10%)
4. Dagvaardingen	13.485 (28%)	12.866 (27%)	14.412 (27%)	14.683 (29%)	14.198 (30%)	15.039 (30%)
5. Doorverwijzingen/overdrachten	7.475 (15%)	6.560 (14%)	6.872 (13%)	4.351 (9%)	3.981 (9%)	3.844 (8%)
Totaal routeringsbeslissing <sup>171</sup>	53%	50%	50%	48%	49%	48%
<b>Inhoudelijke beslissing na dagvaardingen (Kpi 2a)</b>						
Schuldigverklaring	9.525 (82%)	10.082 (81%)	9.968 (81%)	10.249 (81%)	10.583 (81%)	11.201 (79%)
Vrijspraak	878 (8%)	1.008 (8%)	1.057 (9%)	1.081 (9%)	1.093 (8%)	1.188 (8%)
Voeging ter zitting	1.017 (9%)	1.151 (9%)	1.119 (9%)	1.090 (9%)	1.037 (8%)	1.182 (8%)
Overige beslissing ZM	163 (1%)	222 (2%)	180 (1%)	210 (2%)	289 (2%)	521 (4%)
<b>Verhouding ZSM-zaken met een ZSM-beoordeling binnen kalenderdagen (doorlooptijd) (Kpi 3)</b>						
Binnen 31 dagen	38.835 (89%)	37.825 (89%)	41.566 (86%)	38.436 (85%)	36.120 (84%)	36.442 (81%)
- Waarvan binnen 7 dagen	34.114 (78%)	32.748 (77%)	35.832 (74%)	33.387 (74%)	31.654 (74%)	31.618 (70%)
- Waarvan binnen 1 dag	23.291 (53%)	21.867 (52%)	24.057 (50%)	22.013 (49%)	20.823 (49%)	20.538 (46%)
Meer dan 31 dagen	4.768 (11%)	4.605 (11%)	6.617 (14%)	6.719 (15%)	6.631 (16%)	8.440 (19%)
<b>Doorlooptijd tot en met inhoudelijke beslissing na dagvaardingen<sup>172</sup> (Kpi 3a)</b>						
Binnen 6 maanden	9.629 (91%)	10.152 (90%)	9.883 (90%)	10.123 (88%)	10.335 (86%)	10.751 (83%)
- Binnen 12 weken	3.946 (37%)	5.530 (49%)	5.893 (53%)	6.154 (53%)	5.872 (49%)	6.375 (49%)
- Binnen 8 weken	1.795 (17%)	1.838(16%)	2.298 (21%)	2.130 (18%)	2.114 (18%)	2.205 (17%)
- Binnen 2 weken	939 (9%)	839 (7%)	871 (8%)	1.002 (9%)	1.063 (9%)	882 (7%)
6 maanden of meer	937 (9%)	1.160 (10%)	1.322 (12%)	1.417 (12%)	1.630 (14%)	2.159 (17%)

Bron: ZSM-ketenrapportages Q3 en Q4 2015

In bovenstaande tabel zijn de volgende definities van belang:

**Totaalstroom:** gestarte onderzoeksdossiers met een verdachte. Daarbij is van belang dat de instroomcijfers onderhevig zijn aan een ‘na-ijleffect’, veroorzaakt doordat zaken worden gemeten op het moment dat er een verdachte is gekoppeld. Het kan zijn dat er een onderzoeksdossier wordt aangemaakt voordat er een verdachte is. Het gevolg hiervan is dat dit onderzoeksdossier pas later in de tijd wordt gemeten (namelijk op het moment dat er een verdachte aan wordt gekoppeld). Hier wordt niet op gecorrigeerd. Instroomcijfers over een specifiek kwartaal zijn daarmee een indicatie en kunnen in de volgende kwartaalrapportage hoger zijn. Om die reden is in bovenstaande en onderstaande tabel uitgegaan van het laatste twee kwartaalverslag (Q3 en Q4 2015). CVOM-zaken zijn onderdeel van de totaalstroom.

<sup>171</sup> NB: omdat het in genoemde rapportages om afgeronde percentages gaat, telt het totaal in sommige gevallen op tot ongeveer 100% (en niet in alle gevallen tot 100%).

<sup>172</sup> Voor Q3 2014, Q4 2014, Q1 2015, Q2 2015, Q3 2015 en Q4 2015 is in respectievelijk 91%, 89%, 88%, 88%, 87% en 85% van de ZSM-zaken het eindvonnis genomen op de 1<sup>e</sup> zitting, hetgeen betekent dat tegen de uitspraak van de eerste zittingsrechter geen beroep werd ingesteld (of kon worden ingesteld. Bron: ZSM-ketenrapportages Q3 en Q4 2015.

**ZSM-instroom:** vanaf Q2 2015 betreft dit de zaken met ZSM-status 'direct afhandelen'. Tot en met Q1 2015 waren dit de zaken 'ZSM-actie aangemaakt'. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van cijfers. De datum waarop de actie of status is geregistreerd bepaalt het kwartaal. Daardoor kan het voorkomen dat zaken uit voorgaande kwartalen, waarvan de status retrospectief wordt aangepast, pas in een latere meting zichtbaar zijn. De percentages in deze rubriek zijn niet vergelijkbaar met de ZSM-maandrapportages van het OM.

**Buitenjustitieel:** HALT en overige buitenstrafrechtelijke afdoeningen (reprimande, medation)

**Sepot zonder voorwaarden:** technisch sepot en onvoorwaardelijk beleidssepot

**OM-afdoeningen:** opgelegde OM-strafbeschikking, aangeboden transactie, voorwaardelijk beleidssepot en directe executie CVOM

**OM-zittingen:** Het betreft hier zaken waarin op de ZSM-locatie is besloten tot het houden van een (T)OM-zitting bij een voorgenomen transactie of een OM-strafbeschikking, maar nog geen definitieve afdoening is opgelegd. Dit betreft niet de zaken waarbij de OM-zitting binnen de gestelde termijn van 7 dagen is gehouden en een definitieve afdoening is opgelegd: in dat geval wordt de afdoening geteld.

**Dagvaardingen:** zaken waarin op ZSM-locatie is besloten tot het dagvaarden van verdachten voor een ZM-zitting. Hieronder vallen ook (super)snelrechtzaken.

**Doorverwijzingen/overdrachten:** doorverwijzing naar veiligheidshuis (om daar te laten beoordelen), overdracht naar Justitieel casusoverleg Jeugd (JCO+) om daar te laten beoordelen; overdracht naar de *backoffice* van het OM om daar te laten beoordelen.

**Schuldigverklaring:** strafoplegging en/of maatregel, schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel. Bij meerdere feiten in één zaak prevaleert een schuldigverklaring boven een vrijspraak.

**Vrijspraak:** vrijspraak (door ZM).

**Voeging ter zitting:** ter terechtzitting gevoegd (samenvoegen van strafzaken tegen dezelfde verdachte).

**Overige beslissing ZM:** dagvaarding of oproeping nietig, OM niet-ontvankelijk, rechter niet bevoegd, OVAR, verwijzing naar ander forum.

NB: In niet alle aangeleverde zaken met eindvonnis kan dat eindvonnis worden gekoppeld aan gegevens van het OM. In een ander deel van de zaken had de zaak geen ZSM-beoordeling 'dagvaarden' (deze zaken zijn – derhalve - later in het proces gedagvaard).

**Doorlooptijd:** de doorlooptijd wordt voor categorie 2, 3, 4 en 5 exclusief technische sepots en directe executie CVOM bepaald op basis van (1) datum eerste verhoor en (2) datum ZSM-beoordeling. Voor ZSM-zaken met een ZSM-beoordeling in categorie 1 en 6 en technische sepots wordt de doorlooptijd gemeten o.b.v. BOSZ.<sup>173</sup> De doorlooptijd wordt in dat geval bepaald op basis van (1) datum eerste verhoor en (2) datum status afgehandeld. De ZSM-zaken met ZSM-beoordeling 'directe executie door CVOM' (categorie 3) wordt geaggregeerd aangeleverd. Voor deze ZSM-zaken kunnen dus geen doorlooptijden gemeten worden. De doorlooptijd tot en met eindvonnis is bepaald op basis van (1) datum 1<sup>e</sup> beoordeling (dagvaarding) en (2) datum eindvonnis. ZSM-zaken die ter terechtzitting zijn gevoegd, zijn niet meegenomen in de meting.

---

<sup>173</sup> 'BOSZ' staat voor Betere Opsporing door Sturing op Zaken. Met het systeem BOSZ worden de werkzaamheden met betrekking tot misdrijven van begin tot eind gemonitord binnen en tussen de politie eenheden en de arrondissementsparketten. Het systeem krijgt de benodigde informatie van zowel de politie als het OM, waardoor er altijd een actueel en gemeenschappelijk overzicht is van de statussen van onderzoeken en de genomen kernbeslissingen binnen die onderzoeken.

Op basis van tabel 1 lijkt (ook al zijn de percentages over de verschillende kwartalen niet altijd even goed vergelijkbaar) onder meer te moeten worden geconcludeerd dat de percentages voor wat betreft het nemen van een afdoeningsbeslissing binnen de ZSM-werkwijze weliswaar stabiel lijken te blijven, maar dat de ZSM-werkwijze slechts in ongeveer 50% van de beoordeelde gevallen leidt tot een afdoeningsbeslissing: in de overige (ongeveer) 50% volgt een beslissing tot OM-zitting, dagvaarding of doorverwijzing/overdracht. Het percentage dagvaardingen ZM blijft eveneens stabiel; zo rond de 30%. Iets meer dan een kwart van de ZSM-zaken leidt in 2015 tot een buitenjustitiële afdoening of een sepot. De doorlooptijd laat – wanneer de zaken van meerderjarigen en minderjarigen tezamen worden gezien – een *stijgende* trend zien: het *aantal* ZSM-zaken dat binnen één dag, binnen zeven dagen en binnen 31 dagen wordt beoordeeld, is afgenomen. De categorie doorverwijzingen/overdracht laat een vanaf Q2 2015 een daling zien.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat de ZSM-ketenrapportages slechts die zaken meten die via de ZSM-werkwijze worden afgedaan. Zaken die niet via de ZSM-werkwijze worden afgedaan (ergo, de overige zaken van de totaalstroom) worden in bovenstaande tabel niet inzichtelijk gemaakt.

Tabel 2: ZSM-zaken (*minderjarigen*)

	Q3 2014	Q4 2014	Q1 2015	Q2 2015	Q3 2015	Q4 2015
Totaalstroom	6.963	8.876	10.815	10.151	7.955	9.283
<b>ZSM-instroom (Kpi 1)</b>	5.308 (76%)	6.240 (70%)	6.746 (62%)	6.610 (65%)	5.403 (68%)	6.065 (65%)
<b>Verhouding ZSM-beoordeling naar 6 categorieën (Kpi 2)</b>						
2. Buitenjustitieel <i>HALT verwijzingen (op het totaal buitenjustitieel)</i>	1.159 (22%) 1.111 (21%)	1.595 (27%) 1.524 (26%)	1.745 (25%) 1.603 (23%)	1.582 (25%) 1.501 (24%)	1.228 (23%) 1.168 (22%)	1.776 (28%) 1.726 (27%)
5 Sepot zonder voorwaarden	1.106 (21%)	1.229 (21%)	1.807 (26%)	1.584 (25%)	1.440 (27%)	1.651 (26%)
6 OM-afdoeningen	220 (4%)	194 (3%)	170 (2%)	214 (3%)	186 (3%)	202 (3%)
Totaal afdoeningsbeslissing	47%	51%	53%	53%	53%	57%
7 OM-zittingen	861 (16%)	891 (15%)	1.085 (15%)	1.104 (17%)	904 (17%)	1.051 (17%)
8 Dagvaardingen	913 (17%)	897 (15%)	1.141 (16%)	1.151 (18%)	927 (17%)	1.031 (16%)
9 Doorverwijzingen/overdrachten	1.904 (20%)	1.039 (18%)	1.081 (15%)	735 (12%)	659 (12%)	611 (10%)
Totaal routeringsbeslissing <sup>174</sup>	53%	48%	46%	47%	46%	43%
<b>Inhoudelijke beslissing na dagvaardingen (Kpi 2a)</b>						
Schuldigverklaring	531 (73%)	573 (72%)	619 (72%)	560 (71%)	532 (74%)	604 (73%)
Vrijspraak	78 (11%)	96 (12%)	104 (12%)	82 (10%)	92 (13%)	66 (8%)
Voeging ter zitting	113 (16%)	115 (15%)	122 (14%)	137 (17%)	90 (12%)	146 (18%)
Overige beslissing ZM	7 (1%)	7 (1%)	9 (1%)	15 (2%)	8 (1%)	13 (2%)
<b>Verhouding ZSM-zaken met een ZSM-beoordeling binnen kalenderdagen (doorlooptijd) (Kpi 3)</b>						
Binnen 31 dagen	4.456 (83%)	5.099 (87%)	5.769 (82%)	5.220 (82%)	4.288 (80%)	5.145 (81%)
- Waarvan binnen 7 dagen	3.576 (67%)	4.053 (69%)	4.672 (66%)	4.243 (67%)	3.414 (64%)	4.161 (66%)
- Waarvan binnen 1 dag	2.308 (43%)	2.571 (44%)	2.951 (42%)	2.665 (42%)	2.101 (39%)	2.659 (42%)

<sup>174</sup> NB: omdat het in genoemde rapportages om afgeronde percentages gaat, telt het totaal in sommige gevallen op tot ongeveer 100% (en niet in alle gevallen tot 100%).

Meer dan 31 dagen	897 (17%)	746 (13%)	1.260 (18%)	1.150 (18%)	1.056 (20%)	1.177 (19%)
<b>Doorlooptijd tot en met inhoudelijke beslissing na dagvaardingen<sup>175</sup> (Kpi 3a)</b>						
Binnen 6 maanden	552 (90%)	600 (89%)	592 (81%)	574 (87%)	562 (89%)	592 (87%)
- Binnen 12 weken	270 (44%)	397 (59%)	405 (55%)	344 (52%)	219 (35%)	349 (51%)
- Binnen 8 weken	48 (8%)	78 (12%)	77 (11%)	34 (5%)	34 (5%)	58 (8%)
- Binnen 2 weken	2 (0%)	2 (0%)	2 (0%)	1 (0%)	3 (0%)	1 (0%)
6 maanden of meer	64 (10%)	76 (11%)	140 (19%)	83 (13%)	70 (11%)	91 (13%)

Bron: ZSM-ketenrapportages Q3 en Q4 2015

Op basis van tabel 2 lijkt onder meer te moeten worden geconcludeerd dat de percentages ten aanzien van het nemen van een afdoeningsbeslissing binnen de ZSM-werkwijze voor wat betreft minderjarigen een stijgende lijn vertonen. Ook ten aanzien van minderjarigen geldt dat de ZSM-werkwijze vanaf Q4 2015 in iets meer dan de helft van de beoordeelde gevallen leidt tot een afdoeningsbeslissing: in de overige (ongeveer) 45% volgt een beslissing tot OM-zitting, dagvaarding ZM of doorverwijzing/overdracht. In het overgrote deel van de minderjarige zaken leidt een afdoeningsbeslissing tot buiten-justitiële afdoening tot een HALT verwijzing: in meer dan een kwart van het aantal zaken volgt een sepot. Het percentage OM-zittingen en dagvaardingen (ZM) blijft eveneens stabiel; zo rond de 17%. Het aantal schuldigverklaringen is zo'n 7% minder dan in het geval de cijfers met betrekking tot meerderjarigen en minderjarigen samen worden genomen: in het geval van meerderjarigen en minderjarigen samen is dat percentage ruim 80%, in het geval alleen naar de gegevensset minderjarigen wordt gekeken, is dat percentage in Q4 2015 73%. De doorlooptijden zijn stabiel, maar lijken, indien wordt gekeken naar het percentage zaken dat binnen één dag, zeven dagen en binnen 31 dagen wordt beoordeeld, vanaf Q2 2015 iets op te lopen.

## 2.6 Kanttekening II: zorgvuldigheid van de besluitvorming

De ZSM-werkwijze heeft in termen van snel afdoen, met name voor wat betreft OM-strafbeschikkingen, vanuit een strafrechtperspectief ook haar keerzijde. Kort na de start van de pilots rechtsbijstand in het kader van de ZSM-werkwijze verscheen eind 2014 het – al eerder kort genoemde – rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad: *Beschikt en Gewogen: over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*.<sup>176</sup> Aanleiding van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dat rapport vormt het feit dat de OM-strafbeschikking een relatief nieuwe, maar in de praktijk belangrijke

<sup>175</sup> Voor Q3 2014, Q4 2014, Q1 2015, Q2 2015, Q3 2015 en Q4 2015 is in respectievelijk 84%, 83%, 78%, 84%, 88% en 83% van de ZSM-zaken het eindvonnis genomen op de 1<sup>e</sup> zitting, hetgeen betekent dat tegen de uitspraak van de eerste zittingsrechter geen beroep werd ingesteld (of kon worden ingesteld). Bron: ZSM-ketenrapportages Q3 en Q4 2015.

<sup>176</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen* (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), Den Haag, 2014, p. 5. De Minister heeft het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in februari 2015 ter kennis van de Tweede Kamer gebracht.

afdoeningswijze is,<sup>177</sup> die zich vooral buiten de openbaarheid voltrekt en slechts in beperkte mate door een rechter wordt getoetst. Het onderzoek beoogt antwoord te geven op de vraag in hoeverre het OM de ter zake geldende regelgeving naleeft bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen (in 2013), en op die wijze bij te dragen aan het handhaven of verbeteren van de kwaliteit van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening.<sup>178</sup> Centraal aspect in het onderzoek is (daarmee) de zorgvuldigheid van de besluitvorming in het kader van de strafbeschikking. Daarmee is het rapport ook van belang voor de ZSM-werkwijze, omdat het uitvaardigen van strafbeschikkingen (bij veelvoorkomende criminaliteit) binnen die context de door de Minister geprefereerde afdoeningswijze is.<sup>179</sup>

Meer dan een globaal antwoord op de gestelde onderzoeksvraag beoogt het rapport *Beschikt en Gewogen* niet te geven: nagegaan is vooral of er reden is voor zorg en zo ja, waar de pijnpunten liggen. Daarbij is ook onderzocht of mogelijk verband bestaat tussen eventuele tekortkomingen en de zaakstroom waarin de strafbeschikking tot stand is gekomen. Ofwel: 'leidt de ZSM-afdoening tot meer fouten dan de klassieke afhandeling van zaken?'<sup>180</sup> Het rapport constateert dat niet in alle gevallen 'reproduceerbaar' is dat qua bewijsbaarheid wordt voldaan aan wet- en regelgeving, in ieder geval waar het gaat om het afdoening van strafzaken (via de ZSM-werkwijze) met een strafbeschikking. Daarvoor is onder meer vereist dat (op behoorlijke wijze) wordt vastgesteld dat de verdachte schuldig is aan de strafbare gedraging (vergelijk art. 257a lid 1 Sv). Zoals in het rapport wordt opgemerkt, is het belang daarvan groot: 'Immers, bij uitblijven van tijdig gedaan verzet kan een OM-strafbeschikking voor de verdachte verstrekkende gevolgen hebben die in meerdere opzichten gelijk zijn aan de gevolgen van een veroordeling door de strafrechter.'<sup>181</sup> Bij het onderzoek naar de vraag of het dossier voldoende wettig bewijs bevat om de schuldvaststelling te dragen, deden zich twee problemen voor. De eerste daarvan is dat in de strafbeschikking vaak een precieze 'bewezenverklaring' ontbreekt; de tweede dat in een strafbeschikking niet wordt opgegeven op welke bewijsmiddelen de schuldvaststelling berust. En 'een extra complicatie daarbij was dat het dossier, in vergelijking met de dossiers die aan de strafrechter plegen te worden aangeleverd, niet altijd compleet waren.'<sup>182</sup> Meer specifiek blijkt uit het rapport dat in een aantal zaken het dossier geen door

---

<sup>177</sup> *Beschikt en Gewogen*, Den Haag, 2014, p. 4. Ten tijde van het rapport vaardigt het OM jaarlijks meer dan 70.000 strafbeschikkingen uit.

<sup>178</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 8.

<sup>179</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 12. Volgens het rapport werden in 2013 ongeveer 71.000 OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd (p. 56). Voor het dossieronderzoek werd een aselechte steekproef getrokken uit door het Parket-Generaal aangeleverd bronmateriaal van zaken waarin het OM in 2013 een strafbeschikking uitvaardigde (p. 25). Dit bronbestand bestond uit 48.000 arrondissementale loopzaken, 10.000 ZSM-zaken en 28.000 CVOM-loopzaken. Per zaakstroom werden 125 zaken waarin een OM-strafbeschikking werd uitgevaardigd, geselecteerd voor verdere analyse (p. 27). Zie voor de verdere methodologische verantwoording van het onderzoek Hoofdstuk 3 van het rapport *Beschikt en Gewogen*.

<sup>180</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 22.

<sup>181</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 30.

<sup>182</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 31.

opsporingsambtenaren opgemaakte processen-verbaal bevatte. In de andere gevallen bevatte het dossier die processen-verbaal wel (maar niet in alle gevallen gaat het daarbij om ondertekende processen-verbaal), maar waren de dossiers om een andere reden niet compleet. Bovendien maakten de aangetroffen processen-verbaal volgens het rapport niet in alle gevallen 'deel uit van het dossier op het moment waarop is besloten om de OM-strafbeschikking uit te vaardigen,' welke omstandigheid zich volgens het onderzoek voornamelijk voordeed in ZSM-zaken.<sup>183</sup>

Concreet blijkt uit het rapport dat het OM in minder dan de helft van de onderzochte ZSM-zaken ten tijde van het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking niet beschikte over in de wettelijk voorgeschreven vorm opgemaakte processen-verbaal.<sup>184</sup> Dat is volgens de onderzoekers een onwenselijke gang van zaken. Want hoewel de verbaliseringsplicht ex art. 152 Sv niet absoluut is, is het niet de bedoeling dat in de voortvarendheid die in het ZSM-traject wordt nagestreefd, een reden wordt gevonden om van het opmaken van proces-verbaal af te zien. 'Verdedigbaar is veeleer dat de in art. 152 lid 1 gestelde eis dat het proces-verbaal 'ten spoedigste' moet worden opgemaakt, in de context van de ZSM-afdoening betekent dat het proces-verbaal gereed en beschikbaar moet zijn op het moment waarop over het uitvaardigen van de strafbeschikking wordt beslist.'<sup>185</sup> Indien de later ingezonden processen-verbalen worden meegenomen bij de beoordeling van de vraag of er voldoende wettig bewijs voorhanden was voor het uitvaardigen van de strafbeschikking en de lat ook overigens niet al te hoog wordt gelegd,<sup>186</sup> dan geldt dat dit bewijs in 30 van de (357) onderzochte zaken door de onderzoekers ontoereikend wordt geoordeeld.<sup>187</sup> Dat betekent dat in 8% van de zaken die via de ZSM-werkwijze door middel van een strafbeschikking zijn afgedaan (en 8% van de zaken die via de CVOM door middel van een strafbeschikking zijn afgedaan), het voor de onderzoekers raadpleegbare bewijs ontoereikend was om tot schuldvaststelling te komen.<sup>188</sup> Dat is hoog, zo concluderen de onderzoekers in het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad: *Beschikt en Gewogen*.<sup>189</sup>

---

<sup>183</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014.

<sup>184</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 32.

<sup>185</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 32.

<sup>186</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 34.

<sup>187</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 35.

<sup>188</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 60.

<sup>189</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 60: 'De vraag is wat nog als acceptabel foutpercentage kan worden aangemerkt. Daarbij verdient opmerking dat ook rechterlijke uitspraken niet onfeilbaar zijn. Met enige regelmaat worden arresten gecasseerd omdat sprake is van ontoereikend bewijs. Daar staat echter tegenover dat strafbeschikkingen in beginsel betrekking hebben op zaken die ook vanuit een oogpunt van bewijsvoering als eenvoudig zijn aan te merken. Mede omdat de bulk van die zaken door parketsecretarissen en AJM's [administratief juridisch medewerkers] wordt afgehandeld, zou het devies moeten zijn dat een strafbeschikking achterwege blijft als betwijfeld kan worden of er voldoende bewijs is. Gelet daarop komt een foutpercentage van 8% - hetgeen erop neerkomt dat het bewijs in een van de dertien zaken onder maat is – ongewenst hoog



Bij die conclusie past (dan ook) nog de kanttekening dat het percentage zaken waarin het bewijs onvoldoende werd geoordeeld, *niet* de zaken omvat waarin een strafbeschikking werd uitgevaardigd op basis van niet ondertekende processen-verbaal of de relevante processen-verbaal nog niet beschikbaar waren. Die wijze van beoordelen doet zich (evenwel) op grote schaal voor bij ZSM-zaken. 'Een en ander betekent dat het in een groot aantal zaken heeft ontbroken aan wettelijke waarborgen die direct betrekking hebben op de betrouwbaarheid van het bewijs. De kans dat de strafbeschikking ten onrechte is uitgevaardigd, is in die zaken daardoor groter dan de wetgever voor wenselijk heeft gehouden,' aldus het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.<sup>190</sup>

In februari 2015 reageerde de Minister op het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen met betrekking tot de 'reproduceerbaarheid' hebben het OM en de politie volgens de Minister actie ondernomen om te bewerkstelligen 'dat de onderbouwing van de vaststelling van schuld altijd zorgvuldig plaatsvindt en ook gecontroleerd kan worden. Op het moment van de schuldvaststelling dient alle daarvoor gebruikte bewijsinformatie schriftelijk of elektronisch vastgelegd en beschikbaar te zijn en dient die informatie op een later tijdstip gereproduceerd te kunnen worden.'<sup>191</sup> Het College van Procureurs-Generaal heeft daarbij richting de politie (en intern) nogmaals benadrukt dat in die gevallen waarin de schuldvaststelling *niet* op een reproduceerbaar dossier kan worden vastgesteld, *geen* strafbeschikking kan worden uitgevaardigd.<sup>192</sup>

De publicatie van het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad leidde met ingang van 1 oktober 2015 tot een feitelijke aanpassing van de ZSM-werkwijze, conform het daarbij eerder door de Minister geschetste kader: zo krijgen alle verdachten vanaf dat moment een folder uitgereikt met informatie over ZSM en uitleg over de verschillende afdoeningsmodaliteiten, waarbij ook wordt ingegaan op de consequenties voor het direct betalen voor het strafblad. Een strafzaak kan met ingang van 1 oktober 2015 alleen direct worden afgedaan, als voor de verdachte adequate rechtsbijstand beschikbaar is (geweest). Verdachten die na verleende rechtsbijstand niet akkoord gaan met de door het OM uitgevaardigde strafbeschikking krijgen volgens de publicatie van het OM een dagvaarding.<sup>193</sup> Verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kunnen nog wel direct betalen, maar alleen op basis van een transactievoorstel, waarbij hen een brief wordt uitgereikt dat zij

---

voor. De resultaten van het onderzoek kunnen daarom worden aangemerkt als een ernstig te nemen indicatie dat de grondigheid en zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling dient te geschieden, bij CVOM-zaken en ZSM-zaken in de praktijk te wensen overlaat. Tegelijk kan worden geconstateerd dat het onderzoek geen indicatie oplevert dat dit bij loopzaken eveneens het geval is.'

Vergelijk ook Haverkate, G.C., 'ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief', *DD* 2015/23, p. 236-237, die vermeldt dat in de stroom zaken waarin buiten ZSM strafbeschikkingen worden opgelegd (arrondissementale loopzaken) een foutpercentage van 0,8% is geconstateerd.

<sup>190</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 60.

<sup>191</sup> *Kamerstukken II* 2014-2015, 29 279, nr. 225, p. 3.

<sup>192</sup> *Kamerstukken II* 2014-2015, 29 279, nr. 225, p. 4.

<sup>193</sup> Zie het nieuwsbericht 'Aangepaste werkwijze ZSM en rechtsbijstand' van het OM d.d. 19 oktober 2015: <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@91271/aangepaste-werkwijze>.

binnen 14 dagen kunnen terugkomen op hun beslissing tot directe betaling. De zaak wordt dan opnieuw beoordeeld door een andere officier van justitie 'en over het algemeen dan aan de rechter voorgelegd'.<sup>194</sup> In de cijfers van de meest recente ZSM-ketenrapportage (Q4 2015) lijkt de nieuwe werkwijze van het OM met betrekking tot strafbeschikking overigens (nog) niet 'door te klinken', in die zin dat het percentage OM-afdoeningen in Q 4 2015 is niet lager dan het aantal OM-afdoeningen in Q3 2015 (23% ten opzichte van 24%). Ook het percentage OM-oproepingen en ZM-dagvaardingen blijft in deze kwartalen stabiel (10% en 30%). Op basis van (uitsluitend) deze cijfers kan overigens (bepaald) niet worden uitgesloten dat de nieuwe werkwijze wel degelijk 'doorklinkt' op de werkvloer, bijvoorbeeld doordat meer rechtsbijstand wordt ingeroepen/ is verleend, in welke situatie de strafzaak in die nieuwe werkwijze nog steeds direct kan worden afgedaan.

## **2.7 Samengevat**

De ZSM-werkwijze heeft in de afgelopen vijf jaren een voortvarende ontwikkeling doorgemaakt; van *bottom-up* geïnitieerde pilots in 2011 als reactie om het oplossen van doorlooptijden in het strafrecht tegen te gaan, naar een landelijke werkwijze in 2014.

In een zestal pilots (vijf regio's en de CVOM) is in 2011 een initiële ZSM-werkwijze ontworpen op de werkvloer. Het initiatief daartoe lag bij de politie en het OM, waarbij een vooraf gestelde implementatiestrategie alsmede heldere gedefinieerde doelen ontbraken.

De kern van de ZSM-werkwijze bestaat uit parallel werken in plaats van volgtijdelijk. Dit wordt bereikt door de vijf ketenpartners in de strafrechtsketen samen te brengen op een gemeenschappelijke werkvloer, door ook te werken buiten kantooruren en door de vroegtijdige betrokkenheid en regie door de officier van justitie.

Deze pilotfase heeft geduurd van voorjaar 2011 tot zomer 2012. Hun resultaten hebben aan de basis gestaan van het zogeheten *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*,<sup>195</sup> dat in juni 2012 het licht heeft gezien en is ontwikkeld door het OM.

In 2012 en 2013 is de ZSM-werkwijze landelijk uitgerold en zijn de drie andere ketenpartners (SHN, 3RO en RvdK) nadrukkelijk bij de ontwikkeling en implementatie betrokken. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijk ontwikkeld *Ketenbreed Ontwerp ZSM-werkwijze 1.1* (december 2012) dat lange tijd leidend geweest voor inrichting en ontwikkeling van de verschillende ZSM-locaties.

Met het oog op de verdere ontwikkeling van de landelijke ZSM-werkwijze werd – in de eerste helft van 2013 – voorts een achttal ketenbrede werkgroepen gestart, waarbij elk van de werkgroepen een ander werkterrein had: 'Jeugd en ZSM', 'Slachtofferzorg en ZSM' 'Executie

---

<sup>194</sup> Zie het nieuwsbericht 'Aangepaste werkwijze ZSM en rechtsbijstand' van het OM d.d. 19 oktober 2015: <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@91271/aangepaste-werkwijze>.

<sup>195</sup> *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*, versie 0.6 (11 juni 2012).

en ZSM', 'Opsporing en ZSM', 'Rechterlijke Interventies en ZSM', 'Reclassering en ZSM', 'Veiligheidshuizen en ZSM' en 'Rechtsbijstand en ZSM'.

Momenteel wordt op tien ZSM-locaties door alle vijf betrokken ketenpartners gewerkt volgens het gezamenlijk vorm en inhoud gegeven *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*.

De aandacht binnen de ZSM-werkwijze was oorspronkelijk vooral gericht op het terugdringen van de doorlooptijden in strafzaken. De gedachte daarbij was ook dat door het eenvoudig registeren evenzeer 'winst' zou kunnen worden behaald. In de beginjaren zag de ZSM-werkwijze alleen op zaken waarbij de verdachte was aangehouden ('vastzaken'); sinds medio 2014 betreft het ook ontboden verdachten ('niet-vastzaken'); voor minderjarigen geldt dat ontboden verdachten al sinds augustus 2012 in de ZSM-werkwijze worden betrokken.

De ZSM-werkwijze is daarmee een veranderprogramma gebleken: een organisch, evoluerend proces. Momenteel wordt de ZSM-werkwijze structureel op alle ZSM-locaties in het land georganiseerd, al valt een zekere verscheidenheid in de regionale invulling van de ZSM-werkwijze niet te ontkennen.

Vanuit het strafrecht bezien is een tweetal belangrijke kanttekeningen te plaatsen. De eerste daarvan betreft de toegang tot rechtsbijstand. Tegen een versnelde afdoening als zodanig bestaat geen bezwaar, maar vanuit met name de hoek van de strafrechtadvocatuur wordt gewezen op het spanningsveld dat ontstaat tussen snel routeren en de tijd die nodig is voor het kunnen verlenen van rechtsbijstand.

De tweede kanttekening betreft de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces, in ieder geval voor zover dat uitmondt in een OM-strafbeschikking. Deze zorgvuldigheid vormde voorwerp van aandacht (en bron van zorg) in het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat eind 2014 verscheen en welke vervolgens met ingang van 1 oktober 2015 leidde tot wijzigingen in de ZSM-werkwijze.

Het wachten is thans – voor wat betreft die ZSM-werkwijze – op een beslissing van de Minister omtrent de organisatie van rechtsbijstand, mede gelet op de eisen van rechtsstatelijkheid waaraan de ZSM-werkwijze, indien deze uitmondt in een afdoeningsbeslissing (en niet in een routeringsbeslissing), dient te voldoen. Uitgangspunt is immers dat de ZSM-werkwijze niet alleen 'uitblinkt' in snelle (en betekenisvolle) interventies, maar ook in zorgvuldige interventies. Mede gelet daarop sprak de landelijke projectgroep ZSM en Rechtsbijstand in januari 2016 de voorkeur uit voor een invulling van rechtsbijstandverlening in het kader van de ZSM-werkwijze, waarbij iedere verdachte eerst een advocaat te spreken krijgt.

## Hoofdstuk 3 – ‘Snel’, ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’

*Strafrecht [...], dat een adequate reactie moet zijn op ontoelaatbaar gedrag. Dit houdt in dat deze reactie correct, zorgvuldig en tijdig moet zijn en dat straffen daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. Het gaat om een herkenbaar, krachtig en op maat gesneden strafrecht dat betekenisvol is voor het slachtoffer, de dader, de samenleving en de medewerkers. (Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze)*

*Strafrecht volgens ZSM: Zorgvuldig, Snel en op Maat. (header uit YouTube-filmpje OM)<sup>196</sup>*

### 3.1 Inleiding

Niet alleen is de ZSM-werkwijze niet ‘aan de tekentafel’ ontworpen en is zij in de afgelopen vijf jaren een *bottom-up* werkproces-/organisatieverandering gebleken, ook de begrippen die deze werkwijze inhoudelijk kenmerken zijn aan veranderingen onderhevig geweest. Oorspronkelijk stond ‘ZSM’ voor ‘zo spoedig, simpel en slim’ mogelijk<sup>197</sup> dan wel voor *Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk*.<sup>198</sup> Met name de dominantie van de snelheid leidde tot kritiek, zo zagen we in het vorige hoofdstuk. Die kritiek heeft op haar beurt geleid tot een belangrijke aanpassing van de ZSM-werkwijze: de beslissing dat vanaf 1 oktober 2015 alleen direct kan worden afgedaan, als voor de verdachte adequate rechtsbijstand beschikbaar is (geweest). In dat proces evolueerden ook de kernbegrippen van de ZSM-werkwijze: de nadruk op de vele facetten van de ‘S’ nam af, en uiteindelijk kwam een ander begrippenkader tot stand. De ZSM-werkwijze zou thans tot doel hebben het ‘betekenisvol, snel en zorgvuldig’ afdoen van strafzaken, en wordt niet langer meer gekenmerkt door de veelheid van ‘s’-en (die zich niet altijd eenvoudig lieten duiden). Of deze terminologische verandering ook gevolgen heeft gehad voor de doelstelling(en) van de werkwijze (dan wel andersom: of sprake is geweest van een gewijzigde doelstelling en daarmee de omvang en inhoud van de kernbegrippen is gewijzigd) is onderwerp van dit hoofdstuk.

Gedurende de loop van dit onderzoek is het begrip ‘ZSM’ ‘vertaald’ naar ‘Zorgvuldig, Snel en op Maat’. Dat doet echter niets af aan het belang in de ZSM-werkwijze te relateren aan de doelstellingen ‘Snel’, ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’. ‘Op Maat’ lijkt immers vooral een equivalent van ‘Betekenisvol’, die beter te vatten is in de ingeburgerde naam ‘ZSM’.

In paragraaf 2 beginnen we met een nadere verkenning van de initieel centraal staande begrippen ‘spoedig’, ‘selectief’, ‘slim’, ‘samen’, ‘simpel’ en ‘samenlevingsgericht’ alsmede van de begrippen ‘betekenisvol’ en ‘zorgvuldig’ in het jaar 2011. Paragraaf 3 schetst vervolgens de

<sup>196</sup> YouTube, ‘Strafrecht volgens ZSM – Zorgvuldig, Snel en op Maat’, <https://www.youtube.com/watch?v=riT00mjPV2o> (laatst bezocht 28 januari 2016).

<sup>197</sup> ‘Versnelde afdoening van zaken start in Utrecht’, Nieuwsbericht OM, 28 februari 2011, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

<sup>198</sup> Openbaar Ministerie, ‘Factsheet ZSM’, <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@24445/factsheet-zsm/> (laatst bezocht op 13 april 2016).

ontwikkeling van en de balans tussen de drie begrippen 'snel', 'betekenisvol' en 'zorgvuldig' in de periode 2012-2015. In paragraaf 4 tenslotte, worden deze betekenissen gerelateerd aan de doelstelling(en) van het strafproces, zoals onder meer opgenomen in de (interim)rapporten van het project 'Strafvordering 2001'.

### **3.2 De begrippen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' in den beginne**

#### *3.2.1 Spoedig, selectief, slim, samen, simpel en samenlevingsgericht*

Over vorm en inhoud van de ZSM-werkwijze en de betekenis van de begrippen waarin de kenmerken van deze werkwijze werden uitgedrukt, zijn vrijwel geen publicaties beschikbaar die dateren uit de tijd voordat de eerste pilots in 2011 van start gingen. Deze betekenisverlening vond als het ware pas later plaats; terwijl het project in uitvoering was. Gelet op de beschikbare publicaties zoals in Hoofdstuk 2 zijn geschetst, lijkt aan de begrippen uit de beginperiode de volgende betekenis toe te komen:

- *Spoedig* staat voor 'snel(heid)', althans de versnelling in het beoordelings- en afdoeningsproces, (oorspronkelijk) *inclusief* de executie.
- *Selectief* verwijst enerzijds naar het karakter van strafrecht als '*ultimum remedium*' (als er andere, betere oplossingen zijn, kan (dient?) daarvoor te worden gekozen)<sup>199</sup> en anderzijds (vermoedelijk) naar het op de juiste wijze benutten van capaciteit.
- *Samen* verwijst daarbij naar de parallelle samenwerking tussen de verschillende ketenpartners, waardoor het mogelijk wordt om vanuit de specifieke ervaring en expertise van de ketenpartners het OM te adviseren over het gepaste vervolgtraject en ziet daarmee op het betekenisvol afdoen van strafzaken.<sup>200</sup>
- *Simpel* verwijst vermoedelijk naar de administratieve lastenverlichting die met ZSM werd beoogd en de beperkte dossiervorming en/of –registratie die in de context van de ZSM-werkwijze plaatsvindt.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> Zie daartoe ook Van der Geest, Thea, 'Jeugdcriminaliteit ZSM aanpakken. Het OM wil zinvolle snelle afdoening', *Opportuun* 7, juli 2011, p. 28-29: 'Iets pikken uit een supermarkt door minderjarigen komt op grote schaal voor. Veel winkeldiefstallen worden nu nog afgedaan met een kleine taakstraf. Maar daarmee criminaliseer je een grote groep pubers. Om jongeren uit het strafrecht te houden zijn betere oplossingen nodig. Pilot ZSM biedt uitkomst.' Binnen het kader van de pilot laat het OM partijen, waar dat kan, zelf het probleem oplossen om pubers buiten het strafrecht te houden, aldus het artikel. Het is overigens niet (geheel) duidelijk waarom die mogelijkheid het OM niet ten dienste zou staan of zou hebben gestaan buiten de pilot om. Zie omtrent het begrip 'selectiviteit' ook Haverkate, G.C., 'ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief', *DD* 2015/23, p. 228-241 (p. 232). Haverkate bestempelt deze term als 'misschien wel de belangrijkste van de zes s'en' die door het label ZSM worden bestreken en geeft meteen antwoord op de hiervoor (in deze voetnoot) gestelde vraag: 'ZSM biedt betere kansen om ook buiten het strafrecht mogelijkheden te benutten. Juist omdat de zaak nog "vers" is, maken opties als bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte een betere kans van slagen dan in de klassieke benadering van loopen waarin het beoordelingsmoment veel verder van de pleegdatum af ligt' (p. 232).

<sup>200</sup> Vergelijk Openbaar Ministerie, *Bedrijfskundig onderzoek ZSM-ketenpartners* (28 februari 2012), p. 9.

<sup>201</sup> Vergelijk Leferink, S., 'De positie van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze. Liever maatwerk dan snelheid', *DD* 2015/27, p. 279-286: zij verwijst naar 'simpel' als '*minimale en eenvoudige registratie, minder bureaucratie*'. In sommige regio's werd afgesproken dat alleen een volledig dossier behoefde te worden opgemaakt als de verdachte verzet aantekende tegen de beslissing van de officier. In andere gevallen kon worden volstaan met het archiveren van conceptdocumenten. Zie ook Schagen, John, Judith Renes en Ivo van Duijneveldt, 'De impact van ZSM op ketensamenwerking', *Tijdschrift voor Politie* 2013, p. 13-18 (p. 16). Deze werkwijze leidde evenwel tot kritiek in het rapport van procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Beschikt en Gewogen (Beschikt en Gewogen)*.

- De betekenis van de term *Slim* is wat onduidelijker. De term lijkt vooral te verwijzen naar het gebruik van ‘*smart technology*’ in het kader van ZSM ter optimalisering van het proces.<sup>202</sup>
- In sommige publicaties wordt ook de term *Samenlevingsgericht* genoemd, in plaats van de term ‘samen’. De term ‘samenlevingsgericht’ verwijst, anders dan de term ‘samen’, niet naar de ketenpartners, maar op de eis dat de afdoening een bepaalde betekenis moet hebben voor de samenleving, waaronder ook het slachtoffer.<sup>203</sup> Dat kan een inhoudelijke betekenis zijn, in de zin dat de samenleving begrip moet kunnen opbrengen voor de wijze van afdoening, maar ook een meer formele betekenis, namelijk dat de wijze van afdoening voor de samenleving herkenbaar, merkbaar en zichtbaar moet zijn.<sup>204</sup>

De *Factsheet ZSM* van het OM uit maart 2012 – een jaar na het begin van de pilots – definieert de verschillende ZSM-kernbegrippen uit de beginperiode (net) iets anders.<sup>205</sup>

- *Spoedig* staat voor een concentratie van beoordelingsmomenten, zodat onnodige bureaucratie wordt voorkomen, waarbij wordt uitgegaan van het principe ‘direct afdoen, tenzij’ en het in elkaar schuiven van beoordeling, straffen en executie, zonder de zorgvuldigheid uit het oog te verliezen.
- *Slim* betekent dat het proces optimaal wordt georganiseerd en aan de voorkant de juiste keuzes worden gemaakt.
- *Simpel* betekent een minimale en eenvoudige registratie.
- *Samen* betekent dat ‘partners, politie en OM, maar ook reclassering, jeugdzorg, GGZ, advocatuur en ZM, gezamenlijk het grootste deel van met name veelvoorkomende criminaliteit zo snel mogelijk afdoen.’
- *Selectief* betekent ‘selectiever de juiste zaken kiezen en capaciteit op de juiste manier inzetten.’

Deze aan de kernbegrippen van de ZSM-werkwijze in maart 2012 gegeven uitwerking is niet in alle opzichten helder. Zo lijken de gehanteerde begrippen elkaar (deels) te overlappen. In de door het OM aan de verschillende begrippen gegeven uitleg loopt de term ‘slim’ parallel aan de uitleg van het begrip ‘selectief’; krijgt ‘spoedig’ een uitwerking met verwijzing naar ‘zorgvuldigheid’; en wordt aan de advocatuur een taak toebedeeld die haar binnen die context

---

*Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen* (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), Den Haag, 2014), dat eind 2014 verscheen en op zijn beurt tot aanpassing van de werkwijze leidde. Zie daartoe hoofdstuk 2.

‘Simpel’ zou overigens ook (hebben) kunnen verwijzen naar de wijze van afdoening, namelijk het opleggen van een geldboete of een taakstraf, dan wel de verplichting om schadevergoeding aan het slachtoffer te betalen: meer smaken zijn er bij een afdoening door het OM zelf immers niet. Uit de hiervoor genoemde publicaties blijkt evenwel dat deze interpretatie van simpel niet de dominante interpretatie van de term was binnen de context van de ZSM-werkwijze.

<sup>202</sup> Vergelijk Haverkate, G.C., ‘ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief’, *DD* 2015/23, p. 234, die concludeert dat de term ‘slim’ staat voor ICT- en andere technologische slimmigheden (*smart solutions*) die zorgen voor optimalisering van het proces, maar dat dit begrip overigens misschien wel het element is met de minst zelfstandige betekenis.

<sup>203</sup> Vergelijk ook Mevis, P.A.M., ‘Versnelde afdoening in het strafrecht/ZSM: buitengewoon, buiten, gewoon, tijd voor reflectie en voor een ZSM-blik op berechting door de versnelde rechter’, *DD* 2015/22, p. 215-227 (p. 220).

<sup>204</sup> Zie in deze laatste betekenis ‘*Landelijk programma ZSM, ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*’ (december 2013), p. 11.

<sup>205</sup> *Factsheet ZSM* van de politie en het OM (9 maart 2012).

niet toekomt, namelijk het zo snel mogelijk afdoen van (eenvoudige) strafzaken. Ook de uitleg van de term 'selectief' roept vragen op, vooral om deze term wordt uitgewerkt met verwijzing naar dezelfde term. En waar die term in verschillende publicaties specifiek lijkt te zijn toegesneden op het karakter van het strafrecht als '*ultimum remedium*', is een dergelijke uitleg niet per definitie gelijk aan het kiezen van de juiste zaken en het op de juiste manier inzetten van capaciteit: aldus opgevat zou het immers ook kunnen verwijzen naar de altijd nog resterende mogelijkheid om zaken naar de ZM te verwijzen (door middel van het uitbrengen van een dagvaarding).

### 3.2.2 *Betekenisvol en Zorgvuldig in 2011*

In de publicaties uit de beginperiode van de ZSM-werkwijze worden ook de (later meer dominant wordende) begrippen 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' al genoemd, onder meer in het OM-meerjarenplan *Perspectief op 2015*<sup>206</sup> en in het actieprogramma 'sneller recht doen, sneller straffen' in het dossier *Rechtstaat en Rechtsorde* van het ministerie van Veiligheid en Justitie,<sup>207</sup> beide uit 2011. Het begrip 'Betekenisvol' lijkt daarbij vooral te worden gehanteerd vanuit het perspectief van slachtoffer en samenleving. Zo wordt in *Perspectief op 2015* opgemerkt dat het gaat om maatregelen op het gebied van (on)veiligheid, criminaliteit en overlast, 'die antwoord geven op de vraag van de samenleving om een directe, snelle en consequente aanpak, met oog voor slachtoffers en voor de problemen waar burgers in hun eigen leefomgeving last van hebben. Snel en betekenisvol optreden zijn *daarom* voor het OM de belangrijke uitgangspunten' [cursivering onderzoekers].<sup>208</sup> In het actieprogramma 'sneller recht doen, sneller straffen' is de verwijzing naar de term 'Betekenisvol' evenwel veel diffuser.

De betekenis van het begrip 'Zorgvuldigheid' lijkt in dat programma meer omljnd: dat verwijst volgens het actieprogramma vooral naar 'fundamentele waarborgen van een eerlijk proces.'<sup>209</sup> Als zodanig richt het begrip 'Zorgvuldigheid' zich vooral (of alleen) op (het perspectief van) de verdachte. Weliswaar hebben slachtoffers op basis van (onder meer) het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens zelfstandige rechten en belangen waaraan recht dient te worden gedaan, maar die belangen vormen primair aanleiding voor de vraag of de verdachte een eerlijk proces heeft gehad (en niet het slachtoffer).<sup>210</sup>

### 3.2.3 *De onderlinge verhouding tussen de verschillende begrippen in 2011*

In geen van de hiervoor genoemde documenten wordt nader ingegaan op de onderlinge verhouding tussen de verschillende begrippen. Dat (zo) 'spoedig' (mogelijk) oorspronkelijk de primaire insteek van de ZSM-werkwijze was (en daarmee het meest centrale aspect), lijkt

<sup>206</sup> Openbaar Ministerie, '*Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*'.

<sup>207</sup> *Kamerstukken II*, 2011-2012, 29 279, nr. 126.

<sup>208</sup> Openbaar Ministerie, '*Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*', p. 5. Zie ook Vermaas, Pieter, 'Dingen doen én afhandelen. Stoffel Heijnsman, politiechef eenheid Oost-Nederland over ZSM', *Opportuun* 1, januari 2014, p 6-9.

<sup>209</sup> *Kamerstukken II*, 2011-2012, 29 279, nr. 126, p. 2.

<sup>210</sup> Vergelijk Jacobs, Pauline & Petra van Kampen, 'Dutch "ZSM Settlements" in the Face of Procedural Justice: The Sooner the Better?', *Utrecht Law Review* 2014, 4, p. 73-85 (p. 80).

evenwel op basis van deze documenten een voor de hand liggende, zo niet onvermijdelijke conclusie te zijn, getuige de wijze waarop (en de reden waarom) deze werkwijze in februari 2011 werd geïntroduceerd.<sup>211</sup> Het begrip ziet daarbij niet alleen op de snelheid van de afdoeningswijze, maar (oorspronkelijk) ook op de (onmiddellijke) executie van een opgelegde straf/maatregel.

De andere begrippen die zijn verbonden met de term 'ZSM' lijken daaraan in de beginperiode ondergeschikt,<sup>212</sup> hetgeen zich waarschijnlijk laat verklaren vanuit het feit dat de ZSM-werkwijze in het leven is geroepen om een antwoord te geven op het probleem van lange doorlooptijden in de strafrechtketen. Daarmee ontstond tegelijkertijd *in potentie* ook strijd tussen de verschillende doelstellingen van de ZSM-werkwijze. Immers: hoe meer 'spoed' het handelen dicteert, des te groter is de kans dat andere ambities – zoals het op maat 'snijden' van de afdoeningswijze – minder aandacht krijgen dan deze (in het licht van de nevenschikking van doelstellingen) verdienen.<sup>213</sup>

### **3.3 Ontwikkelingen in betekenis van en balans tussen de drie begrippen: 2012-2015**

Snelheid is van meet af aan een stabiel element in de ZSM-werkwijze geweest. In de oorspronkelijke duiding van de verschillende elementen van de ZSM-werkwijze in het beginjaar 2011 nam snelheid voorts (in ieder geval qua perceptie) een relatief dominante positie in, waarbij overigens niet kan worden uitgesloten dat die (gepercipieerde) dominantie ook verband houdt met het feit dat de betekenis van de verschillende andere begrippen die synoniem waren voor de ZSM-werkwijze veel diffuser waren, waardoor (automatisch?) meer nadruk kwam te liggen op het wel herkenbare (en prominente) begrip snelheid.

Zoals uit Hoofdstuk 2 blijkt, is die gepercipieerde dominantie van het begrip snelheid niet zonder kritiek gebleven. Zowel vanuit bij de ZSM-werkwijze betrokken ketenpartners als vanuit de strafrechtadvocatuur en de wetenschap is gewaarschuwd voor het gebrek aan zorgvuldigheid als snelheid de dominante factor is (zie in dit verband meer uitgebreid hoofdstuk 4). Dan is geen sprake (meer) van optimalisatie, maar nog slechts van verschraling.

---

<sup>211</sup> Vergelijk ook Schagen, John, Judith Renes, & Ivo van Duijneveldt, 'De impact van ZSM op ketensamenwerking', *Tijdschrift voor de Politie* 2013, nr. 5, p. 14-18, p. 16.

<sup>212</sup> Vergelijk o.a. Leferink, S., 'De positie van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze, Liever maatwerk dan snelheid', *DD* 2015/27, p. 279-286, p. 280.

<sup>213</sup> Vergelijk Van der Meij, Patrick, 'De andere kant van de ZSM-medaille. Het gebrek aan controle op beleid en beslissingen van het Openbaar Ministerie', *NJB* 2014/1225, p. 1666-1671. Vergelijk ook Mevis, P.A.M., 'Versnelde afdoening in het strafrecht/ZSM: buitengewoon, buiten, gewoon, tijd voor reflectie en voor een ZSM-blik op berechting door de versnelde rechter', *DD* 2015/22, p. 215-227, die (op p. 217) opmerkt dat van het overwegen of gebruiken van modaliteiten als het veiligheidshuis, bemiddeling en herstelrecht, binnen ZSM (en daarbuiten) weinig wordt vernomen. 'De s van selectiviteit, wordt in dit opzicht in het ZSM-kader betrekkelijk nauw ingevuld: de nadruk ligt op de s van snelle, daadwerkelijke strafrechtstoepassing, met name door sanctionering.' Zie voorts Schagen, John, Judith Renes, & Ivo van Duijneveldt, 'De impact van ZSM op ketensamenwerking', *Tijdschrift voor de Politie* 2013, nr. 5, p. 14-18, p. 17, die opmerken dat zeker als de werkdruk hoog is, het werken binnen ZSM het karakter heeft van het werken in een productiestraat. 'Partners schieten in oude routines, in plaats van nieuwe mogelijkheden die samenwerken binnen ZSM biedt te verkennen.'



<sup>214</sup> Die verschraling treft niet alleen de rechtspositie van verdachten en daarmee eisen van rechtsstatelijkheid, maar ook de selectiviteit van het strafrecht: hoe meer snelheid de afdoening dicteert immers, des te eerder zal bij afdoening gekozen worden voor gebaande paden: maatwerk kost immers tijd.<sup>215</sup>

Tegen de achtergrond van deze kritiek heeft in de loop der tijd een verschuiving plaatsgevonden van de wijze waarop de ZSM-werkwijze vanuit 'officieel perspectief' wordt geduid. De ZSM-werkwijze kwam te staan voor een 'betekenisvolle, snelle en zorgvuldige' afdoening (althans routing) in strafzaken met betrekking tot veelvoorkomende criminaliteit. Uit de parlementaire en andere stukken van de afgelopen jaren blijkt dat niet slechts sprake is van een terminologische reductie en 'betekenisverlegging': veeleer lijkt sprake van een bewuste keuze om de ZSM-werkwijze daadwerkelijk te baseren op drie pijlers, waarbij elke pijler een zekere mate van gelijkheid heeft ten opzichte van de twee andere pijlers (en alle pijlers derhalve even belangrijk zijn): bij gebreke daarvan immers, slaat de werkwijze uit balans en loopt het systeem het risico dat het 'kantelt'. Dat balans gezocht wordt, komt ook naar voren in het *Jaarbericht 2014* van het OM uit juni 2015 waarin wordt opgemerkt dat snel beslissen niet mag afdoen 'aan de kwaliteit en het zorgvuldig informeren over de consequenties van een beslissing. Het OM hecht veel belang aan een goed verankerde rechtsbijstand voor de verdachten, zodat advocaten hun cliënten dicht bij de ZSM-tafel bijstaan.'<sup>216</sup>

### 3.3.1 *Discussie omtrent rechtsbijstand en de gevolgen voor 'Zorgvuldig' en 'Betekenisvol'*

In het vorige hoofdstuk is het spanningsveld tussen snel routeren of afdoen en de tijd die nodig is voor het kunnen verlenen van rechtsbijstand reeds aan de orde gekomen. De perceptie dat snelheid van de afdoening de overhand zou hebben, heeft vermoedelijk tot gevolg gehad dat de ZSM-werkwijze, na de pilots in 2011 met iets andere bewoordingen werd gekarakteriseerd. In zijn artikel 'Strafrecht van de toekomst: herkenbaar, krachtig en op maat' in het *Nederlands Juristenblad* van april 2012 verwijst (toenmalig) Minister Opstelten naar de eis dat strafrecht, om zijn doel te bereiken, een adequate reactie moet vormen op ontoelaatbaar gedrag,

---

<sup>214</sup> Vergelijk Leliveld, Jan, 'ZSM bij afhandeling van strafzaken', *NJB* 2012/1602, afl. 28, p. 1952-1954.

<sup>215</sup> Vergelijk ook Salet, Renze & John Terpstra, John, 'ZSM: confronterende omwenteling of creeping crisis', in: R. Baas, T. Havinga, M.T.A.B. Laemers (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming*, Liber Amicorum prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen, Deventer: Kluwer 2015, p. 82. Zie ook 'Confronterende omwenteling tegen een creeping crisis', *Opportuun* 2014/1, p. 5.

<sup>216</sup> Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2014*, p. 63. Niettemin blijkt uit een enquête onder ZSM-medewerkers van SHN die in januari-februari 2015 werd uitgezet, dat snelheid in ieder geval in de perceptie van deze medewerkers nog steeds de meeste aandacht krijgt, en dat de 'slachtoffergerichtheid' in die perceptie te wensen overhoudt (Vergelijk Leferink, S., 'De positie van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze, Liever maatwerk dan snelheid', *DD* 2015/27, p. 279-286, p. 284). Vergelijk in dit verband ook (concept-)rapport 'ZSM in de praktijk' d.d. 1 juni 2015, dat in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak werd opgemaakt en waarin de ZSM-werkwijze wordt geëvalueerd. In een vragenlijst werd aan de respondenten onder meer het stellingpaar voorgelegd 'ZSM zorgt voor snelle afdoening versus ZSM zorgt voor creatieve oplossingen op maat'. Door tweederde van de respondenten werd daarbij de nadruk gelegd op een snelle afdoening: respondenten van vier parketten kozen voor creatieve oplossingen op maat (*ZSM in de praktijk, evaluatie t.b.v. NVvR, conceptrapport* (1 juni 2015), p. 10).

hetgeen wil zeggen dat deze reactie ‘correct, zorgvuldig en tijdig moet zijn. Het gaat om een herkenbaar, krachtig en op maat gesneden strafrecht.’<sup>217</sup>

### *3.3.1.1 Zorgvuldigheid*

Zorgvuldigheid ziet blijkens de parlementaire stukken op het hele scala van relevante wet- en regelgeving dat de afdoening binnen de ZSM-werkwijze omgeeft. Het begrip ziet daarmee *onder meer* op het waarborgen van de rechten van de verdachte. Dat is een ruim begrip. Daaronder valt in ieder geval het recht op toegang tot een rechter en het recht op rechtsbijstand. Het eerste is evenwel, wat de Minister betreft, niet absoluut.<sup>218</sup> Het tweede is naar het oordeel van de Minister (primair) de eigen verantwoordelijkheid van de verdachte. Dat blijkt onder uit zijn reactie tijdens de behandeling van de begroting in november 2014 op het standpunt van Kamerlid Van Nispen (SP) dat het allemaal supersnel gaat ‘en een klein beetje minder zorgvuldig.’<sup>219</sup> De advocaat is dan nog (steeds) niet structureel bij de ZSM-werkwijze betrokken en Van Nispen meent dat tot die tijd de weg naar de rechter niet moet worden afgesloten. De Minister deelt dat oordeel niet. Binnen de dan bestaande werkwijze zijn en worden steeds de wettelijke waarborgen voor de verdachten in acht genomen, aldus de Minister. Iedere aangehouden verdachte heeft (immers) recht op kosteloze consultatie van een raadsman, voorafgaand aan het eerste verhoor. Een verdachte die rechtsbijstand wenst naar aanleiding van een door de officier voorgenomen strafbeschikking kan in een aantal in de wet bepaalde situaties bovendien een toegevoegd advocaat krijgen.<sup>220</sup>

Deze parlementaire discussie herhaalt zich in grote lijnen in januari 2015. Onderwerp van de discussie is de ZSM-werkwijze tijdens het Lowlands festival in augustus 2014, waarbij een ‘wasstraat’ werd ingericht waaraan geen advocaat te pas kwam.<sup>221</sup> In zijn antwoord op de gestelde vragen wijst de Minister er nogmaals op dat binnen de ZSM-werkwijze de strafbeschikking één van de afdoeningsmodaliteiten is waarvan gebruik kan worden gemaakt. Er wordt op ZSM gewerkt overeenkomstig de geldende regelgeving, waarin waarborgen voor de verdachte zijn opgenomen, waaronder het recht van iedere aangehouden verdachte op (kort gezegd) een (voor de verdachte kosteloos) ‘Salduz-consult’, aldus de Minister.<sup>222</sup>

### *3.3.1.2 Betekenisvol*

Wat onder het begrip ‘Betekenisvol’ afdoen moet worden verstaan, is minder eenduidig. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2014 geeft de Minister als voorbeeld dat SHN vanaf 1 januari 2015 op de tien ZSM-locaties zeven dagen per week actief slachtoffers zal benaderen en hen waar nodig juridisch zal bijstaan en psychosociale of andere hulp zal/kan aanbieden. ‘Dit betekent dat maar liefst 100.000 slachtoffers per jaar kunnen worden bereikt. Een prachtig voorbeeld van een *betekenisvolle* manier van werken in de strafrechtketen’ [cursivering

<sup>217</sup> Opstelten, Ivo, ‘Strafrecht van de toekomst: herkenbaar, krachtig en op maat’, *NJB* 2012/969, p. 1182-1185.

<sup>218</sup> *Handelingen II* 2014, 29 (26 november 2014), item 2, p. 8.

<sup>219</sup> *Handelingen II* 2014, 29 (26 november 2014), item 2, p. 8.

<sup>220</sup> *Handelingen II* 2014, 29 (26 november 2014), item 2, p. 8. Dat laatste wordt door Van Nispen (terecht) betwist: mensen die direct afrekenen, hebben immers geen recht meer op verzet.

<sup>221</sup> *Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 279, nr. 221, p. 5. Vergelijk ook Spronken, Taru, ‘De wasstraat’, *NJB* 2015/246, p. 295.

<sup>222</sup> *Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 279, nr. 221, p. 18-19.

onderzoekers], aldus de Minister.<sup>223</sup> De werkgroep Slachtofferhulp & ZSM definieerde het begrip in juli 2013 als ‘herkenbaar (eenduidig zijn in wat je doet), zichtbaar (tonen wat je doet) en merkbaar (het effect in wat je doet).’<sup>224</sup> De werkgroep Opsporing & ZSM definieerde ‘Betekenisvol’ in diezelfde periode (gedeeltelijk) anders, namelijk ‘verhogen selectiviteit, verhogen herkenbaarheid voor de burger, “justice has to be seen [to be] done”.’<sup>225</sup>

In laatstgenoemde betekenisverlening houdt de term ‘Betekenisvol’ ook verband met een selectieve instroom van zaken, met het streven om zaken ‘uit te filteren’ die niet in het strafrecht thuishoren, uitgaande van de gedachte dat strafrecht ‘*ultimum remedium*’ behoort te zijn. Dat kan onder meer betekenen dat zaken op alternatieve wijze worden afgedaan, bijvoorbeeld via buurtbemiddeling of mediation: volgens de rubriek ‘Openbaar ministerie en rechter’ in *DD* sinds februari 2014 een ‘nieuwe loot aan de boom van ZSM.’<sup>226</sup>

Dat streven lijkt echter enigszins op gespannen voet te staan met de druk die de ZSM-werkwijze genereert om zaken (binnen zes uur, dan wel drie dagen) af te doen. Alternatieve afdoening vergt immers nuance en creativiteit, aldus onder meer Van der Meij.<sup>227</sup> Het sneller en gemakkelijker afdoen van eenvoudige strafzaken heeft bovendien als (potentieel) effect dat meer zaken kunnen worden afgedaan. Het vrijkomen van capaciteit in de handhaving kán betekenen dat de ontstane ruimte ‘wordt opgevuld met strafzaken die anders vanwege capaciteitsproblemen niet zouden zijn opgepakt.’ En hoewel die ontwikkeling vanuit de handavingsgedachte positief is, ‘draagt die ook het risico in zich dat ‘flutzaken’ ineens binnen het bereik van een strafrechtelijke afdoening vallen.’<sup>228</sup> Het omgekeerde effect kan zich overigens ook voordoen, namelijk dat via de ZSM-werkwijze zaken worden afgedaan die eigenlijk via een dagvaarding zouden moeten worden afgedaan.

### 3.3.2 *Het rapport Beschikt en Gewogen*

Dat (de invulling van) het begrip ‘Zorgvuldigheid’ (verdere) aandacht vergt, blijkt ook uit het in Hoofdstuk 2 reeds genoemde rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de

---

<sup>223</sup> *Kamerstukken II*, 2013-2014, 29.279, nr. 204, p. 2. In een eerdere publicatie uit 2013 wordt ten aanzien van ‘betekenisvol’ opgemerkt dat dit begrip vanuit vier verschillende perspectieven kan worden bekeken, namelijk vanuit het slachtoffer (‘deze heeft het gevoel dat zijn geschade belang gecompenseerd wordt’); vanuit de dader (‘heeft het gevoel dat hij gestraft is, elementen die hierbij meespelen zijn: snel duidelijkheid, voorkomen van recidive, besef van de gevolgen voor het slachtoffer, (directe) executie duidelijkheid over de voorwaarden’); vanuit de samenleving (‘heeft het gevoel dat er recht gedaan is’); en vanuit betrokken medewerker (‘heeft het gevoel dat het werk zin heeft gehad’). In deze definitie van ‘betekenisvol’ ontbreekt een verwijzing naar het feitelijk betekenisvol zijn van de interventie voor de verdachte. Vergelijk Schagen, John, Judith Renes, & Ivo van Duijneveldt, ‘De impact van ZSM op ketensamenwerking’, *Tijdschrift voor de Politie* 2013, nr. 5, p. 14-18., p. 15.

<sup>224</sup> *Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen*, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013)), p. 13.

<sup>225</sup> *Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen*, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013)), p. 2.

<sup>226</sup> ‘Openbaar Ministerie en rechter’, *DD* 2014, 29.

<sup>227</sup> Van der Meij, Patrick, ‘De andere kant van de ZSM-medaille. Het gebrek aan controle op beleid en beslissingen van het Openbaar Ministerie’, *NJB* 2014/1225, p. 1666-1671, voetnoot 15.

<sup>228</sup> Van der Meij, Patrick, ‘De andere kant van de ZSM-medaille. Het gebrek aan controle op beleid en beslissingen van het Openbaar Ministerie’, *NJB* 2014/1225, p. 1666-1671, p. 1669.

Hoge Raad dat eind 2014 is uitgebracht.<sup>229</sup> Daaruit blijkt dat de vereiste zorgvuldigheid van de afdoening door middel van een OM-strafbeschikking binnen het kader van de ZSM-werkwijze een punt van zorg is. Niet in alle gevallen is namelijk ‘reproduceerbaar’ dat qua bewijsbaarheid wordt voldaan aan wet- en regelgeving.<sup>230</sup> In 8% van de (125 geselecteerde) zaken die via de ZSM-werkwijze werden afgedaan met een OM-strafbeschikking werd het raadpleegbare bewijs *ontoereikend* voor schuldvaststelling geoordeeld. Dat wringt, omdat een OM-strafbeschikking alleen kan worden opgelegd indien de officier van justitie vaststelt dat een strafbaar feit is begaan (art. 257a Sv).<sup>231</sup> Zoals in Hoofdstuk 2 aan de orde kwam, past bij die conclusie bovendien nog de kanttekening dat in dit percentage zaken waarin het bewijs onvoldoende werd geoordeeld, *niet* de zaken zijn meegerekend waarin een strafbeschikking werd uitgevaardigd op basis van niet ondertekende processen-verbaal of zonder de beschikking te hebben over relevante processen-verbaal.

Ook in een ander opzicht constateert het rapport *Beschikt en Gewogen* onzorgvuldigheden, zij het op (meer) beperkte schaal. Volgens het rapport blijkt ‘in een enkel geval’ niet dat de verdachte is gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken.<sup>232</sup> Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat niet in die gevallen waarin dat zonder twijfel had moeten gebeuren aan de jeugdige verdachte een raadsman is toegevoegd en/of dat hij en zijn ouders zijn uitgenodigd voor een OM-zitting.<sup>233</sup> Naar aanleiding van het rapport en de daarop volgende reactie van de Minister zijn de eisen die aan de ZSM-werkwijze worden gesteld inmiddels aangepast (zie paragraaf 2.6).

De reactie van de Minister op het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad was dan wel vrij kort en bondig, de gevolgen van dat rapport zijn evenwel in een aantal opzichten cruciaal. De constatering dat niet in alle gevallen reproduceerbaar is dat (voldoende) wettig bewijs voorhanden is dat de verdachte schuldig is aan een strafbaar feit, betekent dat die zorgvuldigheid in 8% van de zaken ter discussie staat. Indien dat percentage wordt vertaald in absolute aantallen, gaat het om een fors aantal (eenvoudige) misdrijfzaken. Het rapport betekent echter ook dat in zekere zin een streep moet worden gezet door de gedachte dat misdrijfzaken via ZSM ‘simpel’ kunnen worden afgedaan, namelijk met eenvoudige dossiervorming en dossierregistratie. Op aanwijzing van de Minister dient thans immers alle daarvoor gebruikte bewijsinformatie op het moment van schuldvaststelling schriftelijk of elektronisch te worden vastgelegd en beschikbaar te zijn en (ook) op een later tijdstip gereproduceerd te kunnen worden.<sup>234</sup> Dat zal gevolgen (kunnen) hebben voor de beschikbare capaciteit, en daarmee voor het aantal zaken dat via de ZSM-werkwijze kan

---

<sup>229</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 5.

<sup>230</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, o.a. p. 30-32.

<sup>231</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 60.

<sup>232</sup> *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 34.

<sup>233</sup> *Kamerstukken II 2014-2015*, 29 279, nr. 225, p. 5.

<sup>234</sup> *Kamerstukken II 2014-2015*, 29 279, nr. 225, p. 3.

worden afgedaan. Dat is mogelijk anders, indien de nadere administratieve invulling niet leidt tot minder zaken die via ZSM worden afgedaan, maar slechts tot minder 'selectiviteit' in het afdoen van die zaken. Ofwel: in het 'beperken' van de nuance en creativiteit. In dat geval komt het aspect van 'betekenisvolle interventies' evenwel potentieel in het gedrang.

De conclusie van het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat in een aantal gevallen niet blijkt dat de verdachte op de mogelijkheid van rechtsbijstand is geweest, heeft evenzeer weerslag op de zorgvuldigheid, die als zodanig (althans in de mate dat zorgvuldigheid verwijst naar de rechten van de verdachte) altijd een kwetsbaar element is geweest van de ZSM-werkwijze. De opdracht van de Minister dat in gevallen waarin geen rechtsbijstand kan worden verleend ook geen directe executie kan plaatsvinden, betekent evenwel ook nog iets anders, namelijk dat men in de context van de ZSM-werkwijze het uitgangspunt dat snelle afdoening, om (ook) betekenisvol te zijn, ook directe executie moet inhouden,<sup>235</sup> tot op zekere hoogte moet laten varen. Conform de aanwijzingen van de Minister kan een strafzaak met ingang van 1 oktober 2015 immers alleen direct via een OM-strafbeschikking worden afgedaan als voor de verdachte adequate rechtsbijstand beschikbaar is (geweest).<sup>236</sup>

### 3.3.3 Betekenis 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'

Aan de drie begrippen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' kan, mede gelet op het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad thans de volgende betekenis(sen) worden toegekend:

- Het begrip 'Snel'(heid) spreekt (nog steeds) voor zich. Het streven is om in zaken van veelvoorkomende criminaliteit binnen zes uur na aanhouding, althans binnen drie dagen indien de inverzekeringstelling is gevolgd, een afdoeningsbeslissing of een routeringsbeslissing te nemen. Van essentieel belang ten opzichte van de oorspronkelijke betekenis van het begrip is daarbij wel dat men de link met snelle executie voor een deel heeft moeten verlaten. In zaken waarin geen rechtsbijstand is verleend (hoewel de verdachte wel heeft aangegeven daarvan gebruik te willen maken) kan een eventuele strafbeschikking niet direct worden geëxecuteerd, omdat daarmee de weg van verzet is afgesloten.
- Het begrip 'Betekenisvol' houdt in dat de afdoening betekenis moet hebben voor slachtoffer, maatschappij en dader: het doel is om (vanuit een ketenaanpak) te komen tot interventies, 'waarbij verdachten een passende reactie krijgen, recht wordt gedaan aan de positie van het slachtoffer en de samenleving merkt dat daders snel worden

---

<sup>235</sup> Vergelijk het advies van de werkgroep ZSM & Executie, *Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen*, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013), o.a. p. 76.

<sup>236</sup> Zie het nieuwsbericht van het OM: Openbaar Ministerie, 'Aangepaste werkwijze ZSM en rechtsbijstand' 19 oktober 2015, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@91271/aangepaste-werkwijze> (laatst bezocht op 22 april 2016).

gecorrigeerd.<sup>237</sup> In deze betekenis verwijst het begrip *in beginsel* ook naar de gedachte dat strafrecht '*ultimum remedium*' is en dient te zijn; indien er andere, buiten het strafrecht gelegen mogelijkheden zijn in reactie op het strafbare feit, is het kiezen van een dergelijke weg aangewezen. Het ketenbrede *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* spreekt ook van 'betekenisvol voor medewerkers'.<sup>238</sup> In zoverre lijkt de term 'betekenisvol' parallel te lopen met de term 'maatwerk', gezien vanuit slachtoffer, dader, maatschappij en medewerker.<sup>239</sup> 'Betekenisvol' betekent ook, zo is in het voorgaande besproken, dat strafzaken op een voor de maatschappij 'herkenbare' wijze worden afgedaan. In die betekenis kan in beginsel strijd ontstaan met de ambitie van maatwerk, omdat 'maatwerk' voor de maatschappij niet zonder meer herkenbaar hoeft te zijn. Als zodanig is 'betekenisvol' afdoen dan ook vooral een '*balancing act*', waarbinnen als het ware een modus moet worden gevonden tussen de verschillende perspectieven van waaruit het 'betekenisvol afdoen' kan worden geduid.

- Het begrip 'Zorgvuldig' verwijst in essentie naar eisen van rechtsstatelijkheid. In de context van ZSM staan twee eisen centraal: 1) het recht op rechtsbijstand en 2) de eis dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan, alvorens een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd. De belangrijkste daarvan is dat op basis van de stukken moet vaststaan dat de verdachte het strafbare feit (misdrijf) heeft begaan. Dat heeft weer tot gevolg dat het dossier de stukken moet bevatten op basis waarvan die vaststelling kan worden gemaakt. Het begrip zorgvuldigheid ziet evenwel ook op de zorgvuldigheid die in acht moet worden genomen ten aanzien van slachtoffers, gegeven de informatierechten van slachtoffers, zoals opgenomen in het Wetboek van Strafvordering (o.a. art. 51a lid 4 Sv, art. 51b Sv, en art. 51f Sv e.v.), alsmede de eis dat de officier van justitie zorg dient te dragen voor een correcte bejegening van het slachtoffer (art. 51a lid 2 Sv).

### 3.3.4 *Zorgvuldig, Snel en op Maat*

Inmiddels wordt aan de afkorting ZSM vaak de betekenis 'Zorgvuldig, Snel en op Maat' toegekend. Hierin lijkt enerzijds een antwoord gevonden te zijn op de onwerkbare hoeveelheid s-en in 'zo spoedig, selectief, slim, samen, simpel en samenlevingsgericht (mogelijk)', terwijl anderzijds semantisch een goed alternatief is gevonden voor de in het normale taalgebruik gangbare betekenis 'zo spoedig mogelijk' waardoor veel minder de nadruk ligt op snelheid. Immers, 'Zorgvuldig' staat in deze nieuwe afkorting vooraan.

In hoeverre 'op Maat' inhoudelijk verschilt van 'Betekenisvol' is lastig te beantwoorden. Hiervoor is al opgemerkt dat 'Betekenisvol' (voor verdachte, slachtoffer en maatschappij) in beginsel strijdt met de gedachte van maatwerk, omdat 'maatwerk' voor de maatschappij niet zonder meer herkenbaar hoeft te zijn. Als zodanig is 'Betekenisvol' afdoen dan ook vooral een

---

<sup>237</sup> Vergelijk Leferink, S., 'De positie van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze, Liever maatwerk dan snelheid', *DD* 2015/27, p. 279-286, p. 279.

<sup>238</sup> *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, p. p4: 'de medewerkers[...] voelen dat hun werk betekenis heeft. Resultaat van hun inspanning is zichtbaar en daarmee volgbaar.'

<sup>239</sup> Leferink, S., 'De positie van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze, Liever maatwerk dan snelheid', *DD* 2015/27, p. 279-286, p. 279.

'balancing act', waarbinnen als het ware een modus moet worden gevonden tussen de verschillende perspectieven van waaruit het 'betekenisvol afdoen' kan worden gedeut. Afgaande op de gesproken tekst in het YouTube-filmpje van het OM over 'ZSM: Zorgvuldig, Snel en op Maat' maken wij op dat met 'maatwerk' wordt bedoeld: '[..]houdt de officier van justitie beter rekening met de omstandigheden rondom het slachtoffer en de dader, zodat er een beslissing op maat wordt genomen [...] en betekenisvol en herkenbaar is [...] voor de professionals uit de betrokken organisaties, maar vooral ook voor u als burger in onze samenleving.'<sup>240</sup> Kortom, maatwerk voor slachtoffer en dader, hetgeen vervolgens volgens het OM herkenbaar en betekenisvol is voor medewerkers en samenleving. Het huidige 'op Maat' lijkt hiermee inhoudelijk vrij naadloos aan te sluiten op wat oorspronkelijk bedoeld werd met 'Betekenisvol' (zoals hierboven beschreven) en kan daar in het kader van dit rapport derhalve als een equivalent van worden gezien. In de diverse gesprekken die wij hebben gevoerd komen de (nieuwe) begrippen 'op Maat' of 'maatwerk' overigens nauwelijks voor; 'Betekenisvol' is wel een begrip waar veel over wordt gesproken door medewerkers die rechtstreeks met de ZSM-werkwijze te maken hebben. Opvallend daarbij is dat 'Betekenisvol' vaak een op een met 'contextgericht werken' wordt genoemd. Of zoals een van onze informanten het verwoordde: '..hoe je naast lik op stuk en snel, ook heel betekenisvol kan zijn door contextgericht te werken' (zie Hoofdstuk 4, over contextgericht werken).

### **3.4 De drie begrippen in het licht van de doelstellingen van het strafproces**

Voorgaande betekenisverlening van de begrippen 'Snel', 'Betekenisvol', en 'Zorgvuldig' correspondeert met de doelstellingen van het strafproces, zoals (onder meer) geformuleerd door de onderzoeksgroep 'Strafvordering 2001'.<sup>241</sup> Uitgangspunt van de voorstellen van deze onderzoeksgroep is dat een juiste toepassing van het (abstracte) materiële strafrecht (nog steeds) het hoofddoel is van straffordering.<sup>242</sup> Dit hoofddoel, dat door de toenmalige wetgever reeds een eeuw eerder werd vastgelegd (bij het toenmalige ontwerp van het Wetboek van Strafvordering),<sup>243</sup> brengt met zich dat het strafproces gericht moet zijn op *materiële waarheidsvinding*. Daarbij moeten schuldigen gestraft worden, onschuldigen vrij blijven van bestraffing (en vervolging) en dienen ook de belangen van bijvoorbeeld slachtoffers en getuigen te worden verdisconteerd.<sup>244</sup> Dit doel kan alleen bereikt worden indien het strafproces 'goed ingericht' is: overheidsoptreden tegen vermoedelijk gepleegde strafbare feiten moet *correct* en *adequaat* zijn jegens verdachten, slachtoffers en de maatschappij.<sup>245</sup> Dat betekent (onder meer) dat keuzes moeten worden gemaakt: dat een (juiste) afweging

---

<sup>240</sup> YouTube, 'Strafrecht volgens ZSM – Zorgvuldig, Snel en op Maat', <https://www.youtube.com/watch?v=riT00mjPV2o> (laatst bezocht 28 januari 2016).

<sup>241</sup> Groenhuijsen, M.S. & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001.

<sup>242</sup> Groenhuijsen, M.S. & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001, p. 15.

<sup>243</sup> *Kamerstukken II 1913/14*, 286, nr. 3, p. 55.

<sup>244</sup> Groenhuijsen, M.S. & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001, p. 16.

<sup>245</sup> Groenhuijsen, M.S. & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001.

moet worden gemaakt tussen de verschillende belangen van diverse partijen die bij het strafproces zijn betrokken.<sup>246</sup>

Dat handhaving efficiënt en effectief dient te zijn,<sup>247</sup> betekent niet altijd dat strafbare feiten door rechtelijke tussenkomst zouden moeten worden afgedaan: ook (of: juist) door differentiatie in procesvormen kunnen de doelstellingen van het strafproces worden gewaarborgd. Naar het oordeel van de onderzoeksgroep kan afdoening door OM bij lichte vergrijpen waarin het bewijs 'rond' is en waarbij er voor de verdachte niet al te veel op het spel staat, voor zowel de verdachte als 'de maatschappij' een 'uitkomst' zijn. Niet alleen wordt door deze afdoeningsvorm tegemoet gekomen aan de wens om kosten en tijd die met gerechtelijke afdoening gepaard gaan te beperken; ook wordt de verdachte een gang naar de rechter bespaard.<sup>248</sup> De ZSM-werkwijze correspondeert met die gedachte(n), *in die zin* dat de ZSM-werkwijze bedoeld is voor eenvoudige misdrijfzaken waarbij het bewijs rond is (althans: zou moeten zijn). De verdachte (en het slachtoffer) wordt in die zaken een meer langdurige gang naar de rechter (en een uitvoerig en openbaar proces) bespaard, hetgeen efficiënt en effectief kan zijn (alsmede gerechtvaardigd en maatschappelijk acceptabel).

Het 'gedachtegoed' van de onderzoeksgroep 'Strafvordering 2001' bevat welbeschouwd evenwel ook een waarschuwing:<sup>249</sup> buitengerechtelijke afdoeningsvormen zoals geïncorporeerd in de ZSM-werkwijze zullen alleen (kunnen) bijdragen aan de doelstellingen van het strafproces, indien sprake is van correct en adequaat overheidsoptreden. Is dat optreden niet correct en/of niet adequaat, dan dragen dergelijke afdoeningsvormen niet bij aan het verwezenlijken van de doelstelling van het strafproces, te weten de juiste toepassing van het materiële strafrecht te verzekeren. Anders gezegd: om te garanderen dat het materiële strafrecht *juist* toegepast wordt (in de zin dat alleen schuldigen bestraft worden), kán de ZSM-werkwijze het belang van efficiëntie niet boven het belang van een juiste rechtsbescherming van de verdachte stellen. De besparing van tijd en kosten mag (dan ook) nooit tekort doen aan de rechten die de verdediging in het kader van de verdediging tegen een '*criminal charge*' toekomen. Dat uitgangspunt begrenst de snelheid en geeft inhoud aan het vereiste van zorgvuldigheid en betekenisvolle interventies.

### **3.5 Samengevat**

Oorspronkelijk stond de ZSM-werkwijze voor (een variërende) combinatie van de begrippen 'spoedig', 'selectief', 'samen', 'simpel', 'slim' en 'samenlevingsgericht'. De betekenis die aan die begrippen werd gegeven is niet in alle opzichten even helder, terwijl ze elkaar ook nog eens (deels) overlappen.

---

<sup>246</sup> Zie voor voorbeelden van deze belangen: Groenhuijsen, M.S. & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001, p. 18-22.

<sup>247</sup> Hartmann, A.R., 'Buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001, p. 98.

<sup>248</sup> Hartmann, A.R., 'Buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001, p. 96-98.

<sup>249</sup> Hartmann, A.R., 'Buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001, p. 179 e.v.



In de beschikbare documenten uit de beginperiode van de ZSM-werkwijze wordt niet ingegaan op de onderlinge verhouding tussen de begrippen. Snelheid is, zeker in het begin, dominant geweest en andere aspecten leken daaraan ondergeschikt.

Al snel werden kanttekeningen bij de dominantie van snelheid geplaatst, door zowel de praktijk, de strafrechtadvocatuur als de wetenschap. Tegen de achtergrond van die kritiek werden naast 'Snel' vervolgens ook de (nieuwe) doelstellingen 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' vanuit officieel perspectief nadrukkelijker voor het voetlicht gebracht.

'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' zijn enige jaren de leidende begrippen geweest in de ZSM-werkwijze, al is van een eenduidige definiëring van die begrippen nimmer sprake geweest. 'Snel' lijkt redelijk voor zich te spreken, 'Betekenisvol' houdt in dat de afdoening betekenis moet hebben voor slachtoffer, dader en maatschappij (en medewerker), 'Zorgvuldig' verwijst in essentie naar de eisen van rechtsstatelijkheid (in het bijzonder: recht op rechtsbijstand en wettelijke eisen die gesteld worden aan een strafbeschikking).

Inmiddels wordt ZSM als afkorting gebruikt voor 'Zorgvuldig, Snel en op Maat', maar hiermee lijkt geen wezenlijke koerswijziging voor wat betreft vorm en inhoud van de ZSM-werkwijze beoogd.

De ZSM-werkwijze past binnen de doelstellingen van het strafrecht, met die kanttekening dat het belang van efficiëntie niet boven het belang van een juiste rechtsbescherming van de verdachte kan worden gesteld.

De vraag die aan het begin van dit hoofdstuk werd gesteld in hoeverre de veranderingen in terminologie gevolgen hebben gehad voor de doelstelling(en) van de ZSM-werkwijze (dan wel andersom: in hoeverre is sprake geweest van een gewijzigde doelstelling en is daarmee de omvang van inhoud van de drie kernbegrippen) valt eigenlijk niet precies te beantwoorden. Dat evenwel wederzijdse beïnvloeding plaats heeft gevonden, dat is echter wel gebleken.

## **Hoofdstuk 4 – De ZSM-werkwijze in uitvoering**

*‘Welkom op ZSM,’ zo werd ons hartelijk toegewenst toen wij een oriënterend observatiebezoek aan een van de tien ZSM-locaties in het land brachten. Onze eerste indruk: in een grote, open ruimte werkt, verdeeld over een aantal bureaublokken, een dertigtal mensen achter hun pc. Boven hun bureaus hangen kartonnen kaartjes waarop duidelijk leesbaar staat geschreven: ‘kpc’, ‘politie’, ‘3RO’, ‘SHN’, ‘RvdK’ met daarbij horende doorkiesnummers. Het bureaublok in het midden van de ruimte is zo te zien van de ‘OvJ’. Opvallend zijn ook een aantal grote digitale schermen die aan het plafond hangen. Op een dergelijke, zogenaamde ‘monitor’ is in één oogopslag te zien wat de werkvoorraad zaken van aangehouden verdachten op dat moment is, met daarnaast de nog beschikbare tijd in uren die resteert totdat de termijn verstrijkt van het dwangmiddel op grond waarvan de verdachte wordt vastgehouden (veelal het ophouden voor onderzoek van maximaal zes uur na aanhouding, de ‘BTO’-termijn, soms de in verzekeringstelling van maximaal drie dagen na ommekomst van de BTO-termijn). In een aantal dossierkasten en in vensterbanken vallen stapels dossiers op. Vrijwel iedereen zit rustig te werken, aan de openstaande computerschermen te zien ieder in een eigen digitale omgeving. Veel mensen zitten tegelijkertijd ook aan de telefoon. Met enige regelmaat staat er iemand op, neemt een papieren dossier onder de arm en overlegt kort met een collega van een andere ketenpartner aan een ander blok. Uiteindelijk komen alle dossiers op enig moment bij de OvJ terecht.*

### **4.1 Inleiding**

De ZSM-werkwijze is een veranderprogramma, zo is in de voorgaande hoofdstukken duidelijk geworden. Het is – zeker in de beginjaren – ‘werkenderwijs’, in en door de praktijk vorm gegeven; ‘emergent en *bottom-up*’, in termen van de organisatieverandering. De ZSM-werkwijze kan gekenschetst worden als een organisch, evoluerend proces, zonder een vooraf gestelde implementatiestrategie of helder gedefinieerde doelen. Het innovatieve karakter betrof het parallel werken in plaats van volgtijdelijk én de directe samenwerking door de gelijktijdige, fysieke, aanwezigheid van verschillende ketenpartners. De initiële drijfveer was het terugbrengen van doorlooptijden in strafzaken. De ZSM-werkwijze is daarmee te karakteriseren als een ketensamenwerking met twee belangrijke kenmerken: vroegtijdigheid en bijeenzitten van partners.

Het oorspronkelijke doel dat de initiatiefnemers, het OM en de politie, met de ZSM-werkwijze voor ogen hadden, was een ‘versnelde afdoening van strafzaken,’ waarbij het eerst ook alleen nog maar ging om zaken met een aangehouden verdachte. Al vrij snel na de introductie in 2011 zijn de ketenpartners 3RO, SHN en de RvdK in deze vorm van ketensamenwerking betrokken. Tevens behoren sinds medio 2014 ‘niet-vastzaken’ eveneens tot het werkkterrein van de ZSM-werkwijze. Het ketenbreed ontworpen *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* is momenteel het standaard referentiekader voor wat de partners gezamenlijk beogen in de

ketensamenwerking. Op aangeven van de Stuurgroep HSK zijn vervolgens de ketenambities van de ZSM-werkwijze scherper in beeld gebracht en wordt er gezamenlijk en gericht gestuurd op de borging en de verdere invulling van de werkwijze. Daartoe is, zoals in Hoofdstuk 2 al aan de orde is gekomen, het *Ketenprogramma ZSM 2015* geschreven.<sup>250</sup> Het gaat er in dat ketenprogramma vooral om het borgen van de ZSM-werkwijze, met verdieping op het onderwerp contextgericht werken en met aandacht voor het versterken van de zorgvuldigheid (zie paragraaf 2.5.2.2 voor uitleg over de drie ambities: 1) Fundament op orde; 2) Betekenisvol interveniëren; en 3) Versterken zorgvuldig werken).

Dit hoofdstuk gaat over de ZSM-ketensamenwerking in theorie en praktijk. Het is grotendeels gebaseerd op de empirische data die wij hebben verkregen uit observaties, focusgroepen en expertinterviews. Het hoofdstuk begint in paragraaf 4.2 met een beknopte theoretische uiteenzetting over ketensamenwerking. In diezelfde paragraaf zal ook de ZSM-werkwijze worden toegelicht zoals die ‘op papier’ in het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* is beschreven. Paragraaf 2.3 verschaft ons vervolgens de percepties van betrokkenen uit de dagelijkse praktijk.

## **4.2 ZSM-ketensamenwerking in theorie**

### *4.2.1 Kenmerken ketensamenwerking*

De literatuur over ketensamenwerkingen leert ons allereerst dat een keten een ‘gericht georganiseerd werkverband’ is, binnen bijvoorbeeld de overheid, dat zich ‘kenmerkt door de betrokkenheid van meerdere partijen, die moeten of willen samenwerken om tot een gewenst resultaat te komen.’<sup>251</sup> ‘Ketens zijn een vrij gestructureerde vorm van netwerken met een samenhangend geheel van processen, gericht op het voortbrengen van een product of dienst, waarbij de verschillende schakels in de keten in een vaste volgorde ten opzichte van elkaar zijn geplaatst’;<sup>252</sup> opeenvolgend dan wel parallel. De regels over wie wat wanneer moet doen in een ketensamenwerking zijn over het algemeen relatief duidelijk in vergelijking met die van een netwerksamenwerking. Kenmerkend in beide vormen van samenwerking is evenwel het ontbreken van centraal gezag.<sup>253</sup> Het welslagen van een ketensamenwerking is soms lastig te definiëren. Een ketensamenwerking kan als positief worden beoordeeld indien bijvoorbeeld een maatschappelijk effect wordt behaald. Maar kent de ketensamenwerking partners met verschillende ideeën over welke doelen dienen te worden nagestreefd en bereikt, dan is het meten van succes een stuk ingewikkelder.

Een ketensamenwerking kan volgens de hierboven genoemde literatuur als volgt worden omschreven: om van een geslaagde ketensamenwerking te kunnen spreken zal allereerst

---

<sup>250</sup> *Ketenprogrammavlan ZSM 2015*, definitieve versie (18 februari 2015), p. 3.

<sup>251</sup> Poorthuis, A. M., e.a., *Ketens en netwerken; een zoektocht naar samenhang*, Utrecht: Lemma 2003, p. 69

<sup>252</sup> Noordegraaf, Mirko, Karin Geuijen & Albert Meijer, *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma 2011, p. 103

<sup>253</sup> De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E. ten, & In 't Veld, R., *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: SDU Uitgevers 2012.

sprake dienen te zijn van een ‘echte’ samenwerking; een samenwerking die leidt tot meer dan de som der delen. Alleen dan heeft samenwerking een toegevoegde waarde. Daarnaast kan een ketensamenwerking slechts succesvol zijn indien alle ketenpartners een gezamenlijke doelstelling nastreven en eenzelfde focus op de eindgebruiker hebben. Wil men van een geslaagde ketensamenwerking kunnen spreken, dan zal een gezamenlijk doel moeten zijn geformuleerd. Of dat doel nou lineair, dan wel cyclisch tot stand komt,<sup>254</sup> dat is om het even, maar in ieder geval veronderstelt een geslaagde ketensamenwerking een gemeenschappelijke definitie van ‘het probleem’. Ten tweede vraagt echte samenwerking om een duidelijke rolverdeling en rolvastheid van de ketenpartners. Vervolgens dient een gezamenlijke koers te worden bepaald en zal er gezamenlijk geïmplementeerd moeten worden.<sup>255</sup> Ten derde is het delen van informatie cruciaal voor het welslagen van een ketensamenwerking. Ten vierde dient de blik (ook) op de lange termijn gericht te zijn. De implementatie van ketensamenwerking vereist uiteindelijk de integratie van werkprocessen binnen de keten. Randvoorwaarde voor het welslagen van een dergelijke integratie is het bestaan van gelijksoortige organisatieculturen en managementtechnieken bij de ketenpartners. Tenslotte is het van belang om niet te veel intern gericht te zijn, maar om (ook) voeling te houden met de context waarbinnen de ketensamenwerking functioneert, en daarmee met organisaties buiten de ketengrenzen; pas dan kan een ketensamenwerking op termijn volledig slagen.

Aan ketensamenwerkingen worden vervolgens diverse voordelen toegeschreven,<sup>256</sup> waarvan de navolgende drie bij uitstek relevant zijn voor de ZSM-werkwijze. 1) ‘Kennissuitwisseling en leren’. Door kennissuitwisseling en het leren van elkaar kunnen capaciteiten die reeds in de keten aanwezig zijn worden versterkt. Sleutel tot succes hierin is een zogenaamde ‘reflectieve werkpraktijk’: men leert van elkaar door onder andere gezamenlijk te reflecteren op de praktijk. Dit vereist wel een onderlinge sfeer waarbij het geven van kritische feedback mogelijk is en waarbij vervolgens het geleerde ook bewust wordt toegepast.<sup>257</sup> 2) ‘Creativiteit’ (*positive deviance*). Ketensamenwerkingen kunnen een platform vormen om te denken en te handelen op een wijze die de organisatienorm, -structuur of – het mandaat overstijgt. Het werken op een wijze die afwijkt van de norm draagt bij aan de verandering van bestaande systemen zowel binnen de keten als daarbuiten. Prestaties kunnen verbeteren als er discretionaire ruimte is omdat het de mogelijkheid biedt voor positieve afwijking van het systeem en daarmee mogelijkheden biedt om te ontdekken wat wel en wat niet werkt. 3) ‘Innovatie’. Het werken in ketensamenwerkingen stimuleert tot slot de mogelijkheid om te komen tot

---

<sup>254</sup> Ansell, C. & A. Gash, ‘Collaborative Governance in Theory and Practice’, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18 (4), p. 543-571.

<sup>255</sup> Gray, Barbara, *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*, San Francisco, CA: Jossey-Bass 1989.

<sup>256</sup> Popp, J. K., Brinton Milward, H., MacKean, G., Casebeer, A., Lindstrom, R., *Inter-Organizational Networks: A Review of the Literature to Inform Practice*. IBM Center for The Business of Government. Collaborating Across Boundaries Series 2014.

<sup>257</sup> zie, bijvoorbeeld: Schön, Donald, *Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, USA: Basic Books 1983, waarin het cyclische patroon van ervaring en de bewuste toepassing van het geleerde centraal staat. Zie Kenis, P., & Provan, K.G., ‘Towards an exogenous theory of public network performance’, *Public Administration* 2009, 87, 3, p. 440-456, 440 en Klijn, E., Edelenbos, J., & Steijn, B., ‘Trust in governance networks: Its impacts on outcomes’, *Administration & Society* 2010, 42, 2, p. 193-221.

innovatieve wijzen van werken. Dit punt staat in nauwe verbinding met de hiervoor genoemde punten 'creativiteit' en 'kennisuitwisseling en leren'.

Ketensamenwerkingen kennen, aldus de literatuur, ook zo hun uitdagingen. De uitdagingen waar ketensamenwerkingen voor komen te staan, hebben in de kern vaak te maken met het verschil tussen 'samen werken' en 'samenwerken'. Samenwerken, zoals hierboven al geschetst, veronderstelt een gezamenlijk doel, een gemeenschappelijk definitie van 'het probleem', een gezamenlijke koers en een gezamenlijke implementatie. Dit alles is niet eenvoudig en vraagt dan ook om een effectief samenspel tussen communicatie, vertrouwen, commitment, wederzijds begrip en resultaten.<sup>258</sup> Deze flexibiliteit is enerzijds een kracht van ketensamenwerkingen, maar wordt een valkuil wanneer ketenpartners het zicht op de gezamenlijke doelen door de continue wijzigingen dreigen te verliezen. Ketensamenwerkingen worden daarnaast gekenmerkt door de samenkomst van vaak zeer diverse organisatieculturen. De ketenpartners hebben verschillende wijzen van opereren en kennen alle zo een eigen institutionele logica (o.a. besluitvormingsprocessen, financiering en wijzen van dienstverlening). Dit maakt het lastig om tot een gedeelde wijze van werken te komen. Het is van belang deze verschillen openlijk te bespreken binnen daarvoor afgesproken overlegstructuren. Samenwerken betekent hier overigens niet dat alles geüniformeerd zou moeten worden; immers, een bepaalde mate van 'creativiteit' (*positive deviance*) in denken en doen van een ketensamenwerking wordt als voordeel aangemerkt. Een laatste uitdaging voor ketensamenwerkingen betreft coördinatie en leiderschap. Ketenmanagement is vooral lastig omdat problemen die ontstaan binnen ketensamenwerking niet direct op te lossen zijn via hiërarchische sturing. De ketenmanager beschikt meestentijds immers niet over formele macht.<sup>259</sup> Bij sturing van ketens moet daarom telkens een afweging worden gemaakt tussen zelfsturing en coördinatie door een centraal orgaan.<sup>260</sup>

De relatief ongrijpbare aard van ketensamenwerkingen, de verschuivende panelen als gevolg van de emergente, vaak *bottom-up* geïnitieerde wijze van veranderen, de verschillen in de perceptie over de doelen en de werkwijze, de potentiële rolverwarring bij ketenpartners, de divergentie bij het vaststellen van criteria voor succes, en de uitdagingen die ketenmanagement met zich meebrengt zijn allemaal factoren die de organisatie en besturing van een ketensamenwerking ingewikkeld maken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* daar een apart hoofdstuk aan heeft gewijd.

#### *4.2.2 Organisatie en besturing volgens Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*

Wat betreft de ZSM-werkwijze is ook de vraag opgeworpen: wanneer is de ZSM-werkwijze een succes en wanneer worden de gestelde doelen behaald? Omdat doelstellingen en

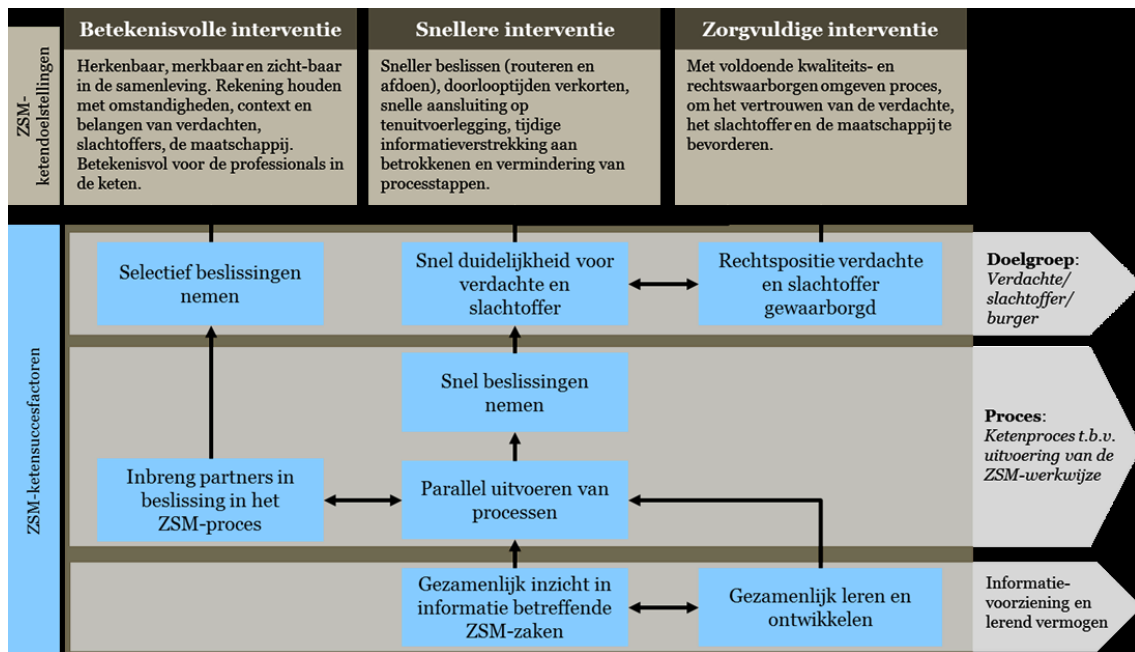
---

<sup>258</sup> Huxham, Chris. 2003. 'Theorizing collaboration practice', *Public Management Review*, 2003, 5, p. 401-423.

<sup>259</sup> Brinton Milward, H. & K.G. Provan, *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks Networks and Partnerships series*, IBM Center for The Business of Government 2006.

<sup>260</sup> De Groot, G, *Coördineren van Ketens: Hoe 'escalatiemodellen' kunnen worden ingezet in publieke en maatschappelijke ketensamenwerking* (Masterscriptie Universiteit Utrecht), 2009.

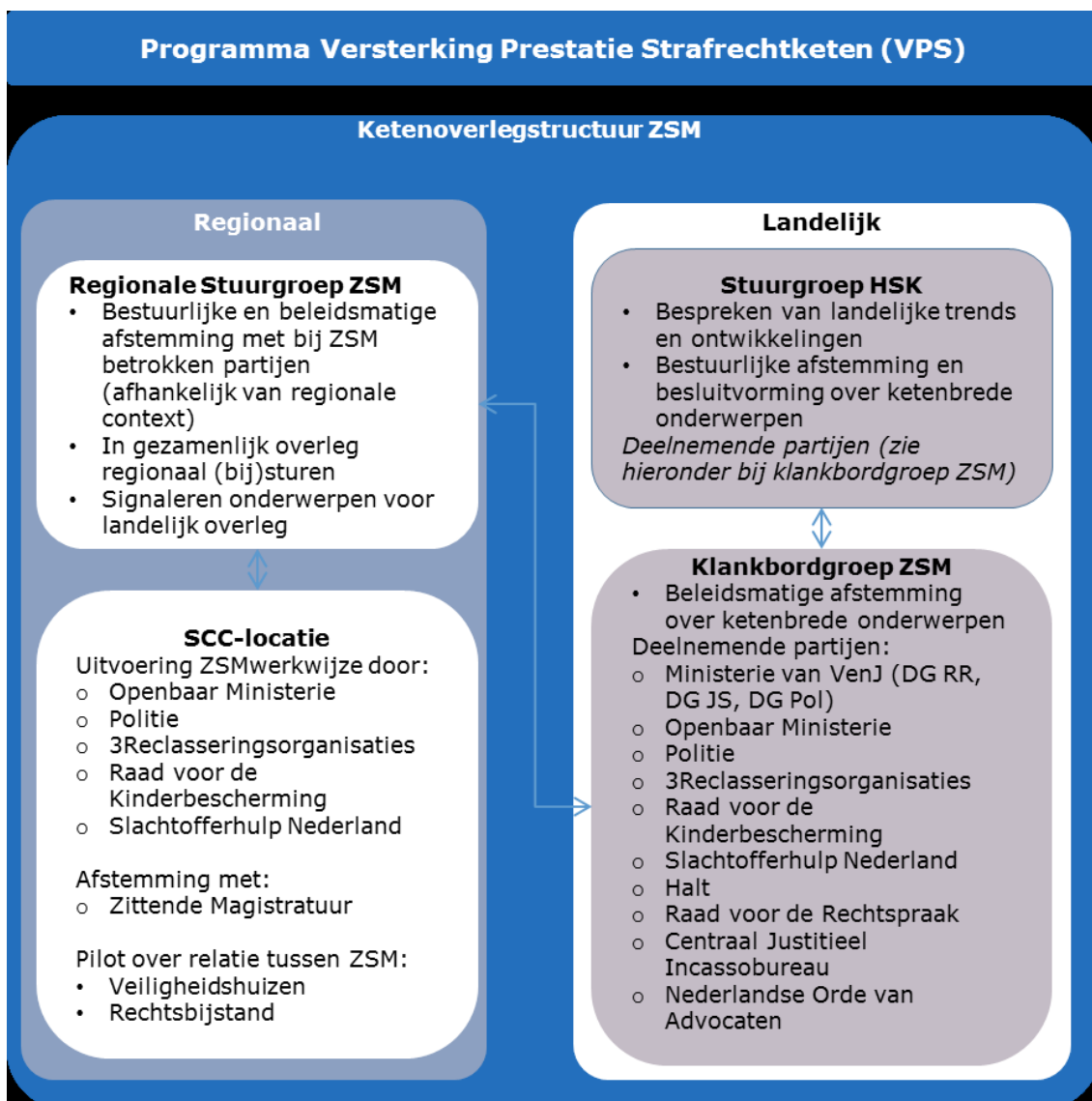
uitgangspunten niet los van elkaar kunnen worden gezien, is allereerst een zogenaamde strategiekaart ontwikkeld.



Figuur 2: Strategiekaart; relatie tussen doelstellingen en uitgangspunten ZSM (Bron: *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0, p. 21).

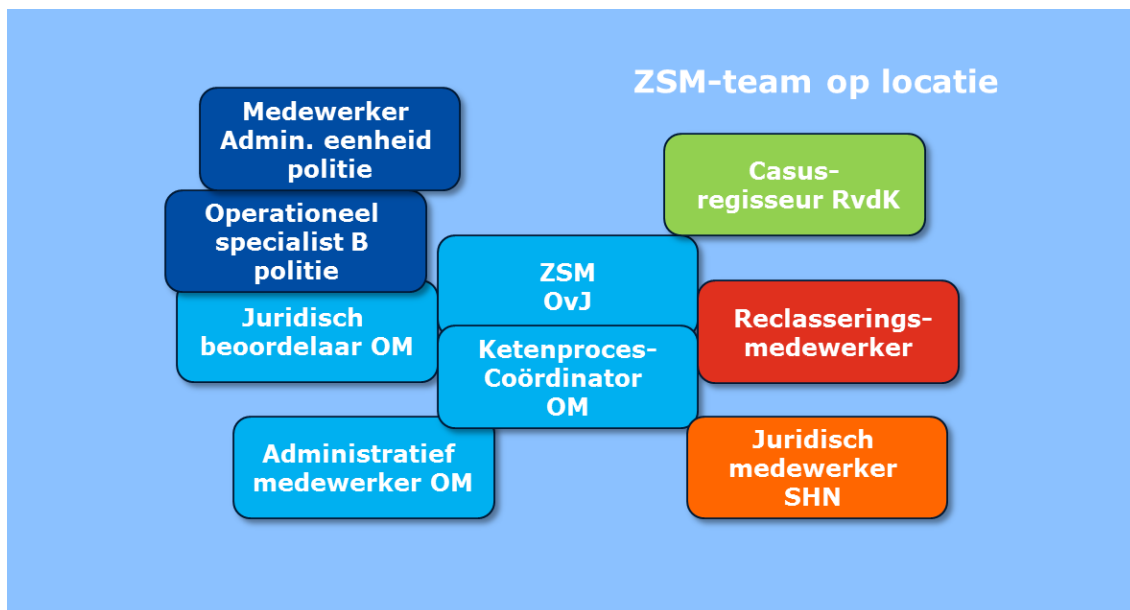
De doelstellingen die uit deze strategiekaart blijken mogen inmiddels bekend worden verondersteld: snellere, betekenisvolle en zorgvuldige interventie. De zogeheten ketensuccesfactoren waarmee deze doelstelling (moeten) kunnen worden bereikt zijn er acht in totaal, welke in de strategiekaart vervolgens weergegeven zijn in de lijn van drie perspectieven: 1) doelgroep - 'voor wie doen we het?'; 2) proces - 'hoe doen we het?'; en 3) informatievoorziening en lerend vermogen - 'wat hebben we daar voor nodig?'. Bij dit alles wordt nogmaals benadrukt dat de ZSM-werkwijze een werkwijze in ontwikkeling is.

Ook wat betreft de ketenoverlegstructuur meldt het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* dat het overleg tussen de partners binnen de ZSM-ketensamenwerking zich op organische wijze heeft ontwikkeld. Duidelijk, aldus het *Ontwerp 2.0*, is dat iedere partij een verticale (verantwoordings)relatie heeft; die tussen het departement en de (uitvoerings)organisatie. Daarnaast is een ketenoverlegstructuur ontstaan waarin de organisatie overstijgende en ketenbrede onderwerpen aan de orde worden gesteld. De landelijke structuur (Stuurgroep VPS, Stuurgroep HSK, etc.) schept zo de randvoorwaarden voor een goede uitvoering van de ZSM-werkwijze in de regio's, waar de professionals op de werkvloer vervolgens dagelijks bezig zijn om het ZSM-gedachtegoed in de praktijk te brengen.



Figuur 3: Ketenoverlegstructuur ZSM (Bron: *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0, p. 22).

Voor de samenstelling en de omvang van de ZSM-teams op locatie (SCC) geldt volgens het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* dat op elke ZSM-locatie medewerkers van zowel het OM, de politie, 3RO, SHN, en de RvdK aanwezig dienen te zijn en dat zij daar vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid een bijdrage leveren aan de ZSM-werkwijze. De omvang van de ZSM-teams is per locatie verschillend. Dit heeft onder andere te maken met de samenstelling van het werkaanbod en het beschikbare personeelsbestand. De medewerkers van het OM, de politie, 3RO, SHN en de RvdK staan in directe verbinding met de medewerkers van hun eigen organisatie en andere partners in het proces (zoals HALT).



Figuur 4: ZSM-team op locatie (Bron: *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0, p. 23).

De ZSM-werkwijze is een ketensamenwerking die, zo wordt beoogd, uiteindelijk is ingebed in de organisatiestructuren van iedere ketenpartner afzonderlijk.

#### 4.2.3 Ketenreview 2015

Het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* is, zo bleek ook al in paragraaf 2.5.3, onderwerp geweest van de in mei 2015 openbaar geworden *Rapportage ZSM-ketenreview 2015*. Uit die ketenreview blijkt dat de ZSM-werkwijze inmiddels voor een groot deel uitvoeringspraktijk is. Ook is de review positief over de inzet en de gezamenlijke investeringen die 'de professionals' laten zien om de ZSM-werkwijze in de praktijk te laten slagen. Tegelijkertijd wordt er ook een aantal knelpunten benoemd, waarbij met name de informatievoorziening als slecht wordt beoordeeld.

In een eerdere ketenreview van 2014 kwam ook al een aantal 'uitdagingen' naar voren.<sup>261</sup> In het licht van wat hiervoor over ketensamenwerkingen is gezegd, vallen daarbij de volgende punten op: 1) Sturen op een zekere mate van uniformiteit in de regio's; 2) De stap van 'samen werken' naar 'samenwerken'; 3) Tijdige en eenduidige informatieverstrekking; en 4) Goede aansluiting van de ZSM-werkwijze op andere organisatieonderdelen (bijvoorbeeld *back-offices* van de ketenpartners) en vervolgotrajecten (bijvoorbeeld Veiligheidshuis) – in termen van het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* worden hiermee de 'koppelvlakken' bedoeld. Specifiek voor de ZSM-werkwijze is het punt betreffende het proces van de ontboden verdachten (niet-vastzaken).<sup>262</sup> In hoeverre deze uitdagingen in afdoende mate het hoofd zijn geboden, daar

<sup>261</sup> *Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, definitieve versie (10 maart 2014), p. 6.

<sup>262</sup> De *Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, definitieve versie (10 maart 2014), p. 6 noemt als overige punten: 6) naast sneller ook meer betekenisvol afdoen; 7) goede sturing op het operationele proces met huidige



laat de ketenreview van 2015, noch enig ander rapport of overzicht dat wij in ons onderzoek voorbij hebben zien komen, zich over uit. Opvallend is echter wel dat een aantal dezelfde punten, zij het in iets andere bewoordingen, in de ketenreview van 2015 terugkomt. Veel van deze punten werden eveneens spontaan genoemd tijdens de focus-groepen en de expert-interviews; kennelijk blijkt een aantal 'uitdagingen' in de praktijk lastig op te lossen.

In de *Rapportage ZSM-ketenreview 2015* (waar niet meer wordt gesproken van 'uitdagingen', maar van 'knelpunten') is 1) Het knelpunt van de huidige informatievoorziening (die niet voldoet en/of arbeidsintensief en persoonsafhankelijk is) hierboven al benoemd. Andere knelpunten die hardnekkig blijken te zijn, betreffen: 2) Aansluiting op de vervolprocessen van de ketenpartners en 3) Het proces voor ontboden verdachten. Overige knelpunten die genoemd worden zijn: 4) Onvoldoende zicht op zaakstromen; 5) Rol van de kpc-er; 6) Geen structurele inhoudelijke afstemming tussen ketenpartners; 7) Capaciteitsproblemen; 8) Geen structurele ketenoverleggen; en 9) In onvoldoende mate sturen op prestaties en maatschappelijk resultaat.

In de hierna volgende paragrafen komen de percepties van betrokkenen uit de dagelijkse praktijk uitgebreid aan bod, waarbij (voor zover mogelijk) hun bevindingen zullen worden afgezet tegen die uit de landelijke ketenreviews.

### **4.3 ZSM-ketensamenwerking in praktijk**

#### *4.3.1 Gezamenlijke focus, doel en cliënt*

Alle respondenten geven nadrukkelijk aan dat zij niet terug zouden willen naar de werkwijze van vóór de ZSM-werkwijze; dat achten zij ondenkbaar en onwenselijk. De ketensamenwerking wordt door vele respondenten als hét vernieuwende van de ZSM-werkwijze beschouwd: ketenpartners gaan anders met elkaar om dan voorheen. Zo wordt er sinds de start van de ZSM-werkwijze veel meer gesproken over waar men elkaar nodig heeft. De ketenpartners (intern en extern) hebben elkaar op alle niveaus, niet alleen aan de ZSM-tafel, veel meer gevonden. Er is een gevoel ontstaan dat zij een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben. Verschillende respondenten stellen dan ook dat de belangrijkste meerwaarde van de ZSM-werkwijze de uitstraling naar de gehele strafrechtketen is.

Veel respondenten geven aan dat de kwaliteit van het werk omhoog gaat doordat er 'als partner' wordt gewerkt. Doordat er op het juiste moment wordt nagedacht over welke betekenis iedere ketenpartner kan hebben voor de afdoening 'ontstaat er iets moois'. Opgemerkt wordt dat de ruimte die is gegeven om aan de ZSM-tafel zelf invulling te geven aan de samenwerking, daarvoor van groot belang is geweest. Het gevoel dat de samenwerking niet is opgelegd, heeft gezorgd voor veel energie voor een gezamenlijke en innovatieve aanpak.

---

digitale ondersteuning; 8) sturen op het operationele proces; 9) waarborgen van voldoende financiering; en 10) beter stroomlijnen van het aantal pilots.

Als voorbeeld van dergelijk 'echt samenwerken' noemen respondenten dat, onder het mom 'men hoeft het niet alleen op te lossen', de officier van justitie, mede aan de hand van de verschaft informatie en inzichten van de andere partners, de politie kan aansturen door instructies voor het verzamelen van informatie en onderzoekshandelingen te geven, maar ook door de politie duidelijk te maken dat verdere opsporing tot niets zal leiden (zie ook onder 'selectie'). De ZSM-werkwijze biedt volgens de respondenten bewustwording van de taken en de positie van de andere ketenpartners. Dat leidt tot meer inzichten en dus betere afstemming van het eigen werk op dat van anderen en tot het ondersteunen van de expertise van de ander. Dankzij de ZSM-werkwijze heeft 3RO bijvoorbeeld meer inzicht gekregen in de fase voor de inverzekeringstelling en op welke gronden in die fase beslissingen genomen worden; daardoor kunnen de medewerkers hun adviezen beter afstemmen op het kader waarbinnen dat plaatsvindt. In de 'jeugdstrafrechtketen' is de gemeenschappelijke belangstelling en drive een belangrijke bindende factor genoemd die nog versterkt wordt als men met elkaar rond een tafel zit en concrete problemen van en met jeugdigen moet pareren.

Door de respondenten wordt echter ook duidelijk gemaakt dat er nog veel moet gebeuren om de randvoorwaarden te vervullen voor een 'echte samenwerking'. Allereerst dient gezorgd te worden voor voldoende continuïteit: de medewerkers moeten de ZSM-werkwijze, de processen en de medewerkers goed leren kennen. Op dit moment zijn er zoveel verschillende mensen die rouleren dat het voor ZSM-medewerkers moeilijk is snel te achterhalen wie bij welke organisatie hoort. Aangezien het adequaat functioneren op ZSM volgens de respondenten afhankelijk is van onderling vertrouwen en betrouwbaarheid, is deze roulatie een probleem. Respondenten achten drie maanden te kort, maar vijf jaar weer te lang; mensen moeten niet vergroeid raken met de ZSM-werkwijze.

Voorts is volgens verschillende respondenten een probleem dat nog niet is gerealiseerd dat de informatie die bij de organisaties (de 'backoffice') beschikbaar is, snel voor de medewerkers op ZSM beschikbaar komt. Het verwezenlijken daarvan vergt een omslag bij deze organisaties (zie ook onder 'integratie van processen'). ZSM zou als één organisatie of team moeten beschouwd, met een ketendoelstelling (bijv. vermindering recidive), gezamenlijke indicatoren en verantwoording; productfinanciering moet worden afgeschaft. De professionaliteit van de ZSM-medewerker zou volgens sommige respondenten centraal moeten staan. De ZSM-medewerker zou het mandaat moeten krijgen om in samenspraak met de andere ZSM'ers te beslissen en te handelen, en hij of zij zou niet door de eigen organisatie in zijn handelingsruimte moeten worden beknot.

Er is volgens vele respondenten weliswaar een grotere bewustheid van ieders taak en mogelijkheden, maar deze is thans nog onvoldoende ontwikkeld en daar wordt nog te weinig mee gedaan. Zoals elders al aangegeven (met name onder 'gebrekkige afstemming' en 'context-informatie'), wordt gezegd dat de politie nog te vaak verzuimt belangrijke informatie omtrent het slachtoffer en context-informatie te verzamelen en aan te dragen. Daarnaast menen de RvdK en HALT dat officieren van justitie vaak verzuimen jeugdexpertise te zoeken en wordt vanuit het OM aangegeven dat andere ketenpartners soms te weinig weten wat het palet van mogelijkheden van het OM is. Het ontbreken van prioritering van de ZSM-werkwijze

bij de politie en haar focus op haar opsporingstaak alleen, zonder naar de afdoening te kijken, wordt door verschillende respondenten beschouwd als een groot probleem voor de ZSM-werkwijze, waar juist de gezamenlijke verantwoordelijkheid centraal staat.

Volgens sommige respondenten is één van de oorzaken dat de samenwerking niet voldoende tot bloei komt dat de enorme hoeveelheid zaken binnen eenzelfde stramien naar de medewerkers toekomt. Dit heeft als gevolg een algemene gebrek aan focus in het werken, die leidt tot behandeling langs geijkte lijnen en de neiging de zaak snel weg te werken. Deze respondenten menen dat daarom een sterke en vroegere differentiatie tussen zaken moet worden gemaakt met een bijbehorende wijze van behandeling – snel of langzamer, kleinschalige of grootschalige afstemming? Door meerdere respondenten wordt benadrukt dat dit vooral zichtbare consequenties heeft voor de ‘niet-vastzaken’; deze doorlooptijden worden een groot probleem genoemd (de zogenoemde ‘niet-vaststapel’) en de ‘niet-vasttafel’ is veelal een schriftelijk fenomeen – er wordt zeer beperkt overlegd en afgestemd, zodat betekenisvol afdoen onder druk staat.

Enkele respondenten benoemen de ZSM-samenwerking juist als risico. De dynamiek die ontstaat doordat iedereen bij elkaar zit levert volgens hen – in de context van de snelheid en de beperkte ruimte voor reflectie, het gebrek aan ervaring van jonge officieren en parketsecretarissen – een sfeer op van ‘we gaan het wel even regelen’. In dat geval is er dan een groot risico dat het belang van rechtsbescherming en het goed beoordelen van het verhaal van de verdachte naar de achtergrond verschuiven. Samen zo hard en onder hoge druk werken betekent dat men in een gezamenlijke ‘flow’ zit; dit creëert het risico van overmoedigheid en het risico dat men elkaar ‘een plezier wil doen’. Deze respondenten vermoeden dat ‘de anderen’ daarom tegemoetkomen aan de wens van de politie geen nadere uitwerking te verschaffen of geen nader onderzoek te verrichten. Ook wordt gesteld dat door de samenwerking in de context van de gezamenlijk ervaren tijdsdruk punitiever wordt gereageerd; als iedereen klaar zit om gezamenlijk snel een reactie te produceren, dan wordt reflectie op de vraag of een strafrechtelijke afdoening eigenlijk wel passend is, niet gemakkelijk opgebracht. Deze respondenten zeggen dat de aanwezigheid van een rechter of een raadsman aan tafel dat niet zou verhelpen, omdat ook zij in zo’n setting niet de noodzakelijke reflectie zou kunnen bieden; zij zouden daarom de externe reflectie moeten vormen.

#### *4.3.1.1 Wat is het onderwerp van ZSM?*

Zoals in Hoofdstuk 2 naar voren is gekomen, wordt de ZSM-werkwijze landelijk toegepast op veelvoorkomende criminaliteit (VVC-misdrijven). Onze respondenten geven daaraan geen gelijklopende invulling. De één zegt dat er niet echt een definitie van bestaat, de ander zegt dat VVC betekent zaken tot maximaal zes jaar gevangenisstraf, met uitzondering van zedenzaken; wel gaf deze respondent aan dat ook geregeld zwaardere zaken op ZSM worden afgedaan, als deze eenvoudig kunnen worden afgedaan (bijvoorbeeld zware mishandeling). Een ander noemt als voorbeelden diefstallen, beledigingen, mishandelingen, vernielingen, vervaardigen en handelen in softdrugs; verkeerszaken zouden zijn uitgezonderd. Een respondent zegt dat VVC-zaken die zaken zijn die in de basisteams van de politie worden opgepakt: beledigingen, huisvredebreuk, mishandeling, bedreiging, openlijke geweldpleging,

lichte fraude; soms ook zaken die grensgevallen zijn zoals inbraken of diefstallen met fors geweld. In dit grijze gebied zijn er lokaal verschillen; volgens deze respondent wordt het aan de politie gelaten te bepalen of deze zaken op ZSM worden aangebracht; als dat niet overeenkomt met de visie van het OM, dan wordt dat daar gecorrigeerd. Verschillende respondenten melden dat het niet goed loopt in de categorie zaken op het grensvlak, waar een zekere keuzevrijheid bestaat. Niet alleen veroorzaakt deze onduidelijkheid grote administratieve rompslomp (zaken worden aangemeld en weer afgemeld, terwijl ZSM-medewerkers er al mee aan de slag zijn gegaan, zaken worden bij raadslieden uitgemeld die op een bepaalde manier eraan gaan werken en later horen dat het toch geen ZSM-zaak is), maar ook wordt bij uitzondering verder gegaan met een zaak die evident geen ZSM-zaak is – als voorbeeld noemde een van de respondenten een zedenzaak van de zwaardere categorie die bij HALT was aangebracht. Respondenten vermelden dat inmiddels alle zaken via ZSM moeten binnenkomen, ook ingewikkelde of zeer ernstige delicten, en dat dan telkens de beslissing wordt genomen dat deze zaken worden doorgezet naar de *backoffice*.

De vaagheid van het onderwerp van de ZSM-werkwijze ligt niet alleen besloten in de breedte van het begrip VVC, maar komt ook voort uit de ontwikkeling van het context-gericht werken binnen de ZSM-werkwijze. Men is, zo laten de respondenten weten, breder gaan kijken en zich op een meer persoonsgerichte aanpak gaan oriënteren. De contextgerichtheid heeft aandacht gegenereerd voor de achtergrond van zaken, zodat verschillende respondenten menen dat ook zwaardere zaken of zaken van een categorie vanouds buiten de ZSM-werkwijze werd gehouden (zoals zedendelicten) op ZSM zouden moeten worden behandeld, om met de ketenpartners een betekenisvolle afdoening, bijvoorbeeld een behandeltraject voor de verdachte, te bedenken. Ook specifieke dadergroepen, zoals veelplegers, lenen zich volgens respondenten voor de ZSM-werkwijze.

Verschillende respondenten hanteren een beperktere opvatting van het type zaken dat geschikt is voor de ZSM-werkwijze: eenvoudige criminaliteit door verdachten die nog niet of weinig met justitie te maken hebben gehad, al die zaken die voor directe afdoening in aanmerking komen en de verdachten die met een dagvaarding of strafbeschikking kunnen worden heengezonden; *niet* de zaken die voorgeleid worden. Kleine zaken die je meteen kunt afdoen; niet de zaken waarin nog nader onderzoek moet worden gedaan 'het klopt niet als je dan na een aantal weken moet langskomen en dan nog eens een strafbeschikking krijgt.' Zaken die 'vrij rond zijn, die eigenlijk al klaar liggen om er een klap op te geven'; zaken waarvoor echt geldt 'we doen het snel omdat het snel kan.' 'ZSM is bedoeld om de wachttijden weg te halen bij zaken die je direct kunt afdoen.' Deze respondenten achten het een probleem dat de ZSM-werkwijze niet langer beperkt is tot dit soort zaken. Een respondent zegt dat doordat alles bij ZSM binnenkomt en desalniettemin wordt vastgehouden aan het aloude motto 'zolang hij binnen is, gaan we de zaak afronden', heel veel zaken die daarvoor niet geschikt zijn toch op diezelfde wijze worden behandeld. Het 'langzaam waar het moet' is daarom een probleem geworden – er bestaat daar geen werkwijze voor. Deze respondenten menen daarom dat binnen de ZSM-werkwijze in de eerste selectie een scheiding moet worden gemaakt tussen verschillende categorieën zaken die in verschillende zaakstromen moeten worden geplaatst.

Vrijwel alle respondenten laten weten dat de samenwerking een impuls heeft gegeven voor innovatie en tot nadenken heeft aangezet; niet alleen in en over het eigen werk en het verbeteren van het gezamenlijke werk, maar in algemeen zin over de ZSM-werkwijze. Vele respondenten zien zich door de accentuering van contextgericht werken en de grote ZSM-zaakstroom geconfronteerd met vragen als: welke zaken kunnen snel, waarvoor moet meer de tijd worden genomen, voor welke zaak moet met wie overlegd worden? In welke zaken moet de ruimte voor contextinformatie en creatieve beslissingen worden genomen? Welke zaken, welke doelgroepen? Er wordt een toenemende bewustheid van de complexe achtergrond van schijnbaar eenvoudige strafzaken en de duidelijke wens daaraan te werken vermeld, maar tegelijkertijd wordt ook gezegd 'we zijn een beetje doorgeslagen. Sommige mensen moeten gewoon een boete krijgen zonder alle toeters en bellen.' Respondenten werpen veelvuldig de fundamentele vraag op: wat willen we nou eigenlijk met de ZSM-werkwijze? Veel respondenten verwijzen naar een concrete doelstelling: vermindering van recidive, afbreken van criminele carrières.

#### *4.3.2 Informatieverstrekking en informatievoorziening*

##### *4.3.2.1 Afstemming tussen de ketenpartners*

Alle respondenten geven aan dat de ZSM-werkwijze belangrijke mogelijkheden biedt voor ketenpartners om vroegtijdige en daarmee significante invloed uit te oefenen op de afwikkeling van de zaak. Respondenten vermelden voorts dat het vroege stadium veel speelruimte biedt om de informatievoorziening aan te sturen, ook gericht op een bepaalde afdoening waaraan wordt gedacht: de politie kan worden gezegd direct een getuige te horen, informatie over sociale achtergrond kan worden opgevraagd en er kan worden aangestuurd op meer informatie over de schade. Vooral bij twijfelgevallen kan snel informatie gehaald en gebracht worden. Respondenten melden dat politie de 'korte lijntjes' naar de partners vooral van belang te vinden als het gaat om minderjarige verdachten en verdachten die bij de politie of bij een van de andere partners bekend zijn.

De algemene basis is het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*: informatievergaring vindt plaats door alle ketenpartners en komt bij elkaar in de ketenprocescoördinator die de informatiestroom aanstuurt. Het centrale oriëntatiepunt voor de 'vast-zaken is uiteraard de 'monitor', het beeldscherm waarop alle zaken waarin verdachten in de desbetreffende regio zijn aangehouden en die bij de ZSM-unit zijn geregistreerd, te zien zijn – met daarbij in ieder geval de tijd die resteert tot de termijn van ophouden voor onderzoek (of van in verzekeringstelling als die heeft plaatsgevonden) verstrijkt.

Om de inbreng van de aanwezige ketenpartners te realiseren worden volgens de respondenten in verschillende regio's verschillende vormen van afstemming gehanteerd. In enkele regio's is sprake van een dagelijks afstemmingsoverleg over zaken die op de monitor staan, soms meer dan een keer per dag, en ook is door enkele respondenten melding gemaakt van een extra overleg op het moment dat de vraag naar voorgeleidingen actueel wordt. Soms vindt dit afstemmingsoverleg plaats in het licht van de overdracht na wisseling van dienst van de vertegenwoordigers van de ketenpartners. Verschillende respondenten geven aan dat men in zo'n overleg probeert vanuit '360 graden' te kijken naar een zaak, om in kaart te brengen

met wat voor verdachte en wat voor slachtoffer men te maken heeft, te beoordelen wat er nog nodig is aan informatie om de zaak af te ronden en te bekijken of alle belangrijke contextfactoren zijn meegenomen. Vanuit een andere regio wordt gemeld dat dossiers niet gezamenlijk en inhoudelijk worden besproken tussen de ketenpartners – de unit zou te groot zijn daarvoor. Hier vindt een korte briefing plaats aan het begin van de dag, waarin alle aanwezigen opmerkingen naar voren kunnen brengen, bijvoorbeeld over zaken die aandacht van een bepaalde ketenpartner verdienen. De overdracht gebeurt in deze regio door op het voorblad van het mapje aan te tekenen wat er in een zaak is gedaan en wat er uitstaat. Ook respondenten uit een andere regio vermelden een papieren voorblad waarop alle ketenpartners aantekeningen maken, met de bedoeling de inbreng van allen te formaliseren en aan het eind te kunnen controleren. Een respondent bevestigt de diversiteit in afstemming: er zijn units waar alleen een formele briefing bestaat en waar de officier van justitie alleen naar de politie kijkt terwijl de andere ketenpartners erbij zitten; er zijn ook units waar de ZSM-officier over de werkvloer loopt en actief mensen bij elkaar roept voor beraad over een zaak.

De monitor biedt volgens een respondent overigens zelf ook mogelijkheden om inbreng door ketenpartners te realiseren; deze kent een aparte kolom waarin de ketenpartners vragen en opmerkingen kwijt kunnen, die aldus voortdurend bij alle aanwezigen onder de aandacht worden gebracht (respondenten gaven aan dat ook een symbool bestaat ter indicatie dat betrokkenheid van het Veiligheidshuis vereist is). De respondenten geven aan dat deze kolom niet overal in gebruik is.

Veel respondenten kaarten het probleem aan dat daadwerkelijke afstemming en dus inbreng van expertise door de andere ketenpartners dan politie en OM in de praktijk niet altijd plaatsvindt. Het echt ‘sparren’ – door allen benoemd als door de ZSM-werkwijze tot stand gebrachte mogelijkheid en als een zeer belangrijke waarde van ZSM – lukt geregeld niet door de drukte en de druk van de zes-uurstermijn: ‘er is maar kort de tijd voor iedere zaak, en iedereen legt het accent weer ergens anders.’

Als andere oorzaak van het feit dat de andere ketenpartners dan politie en OM geregeld niet hun informatie en expertise kunnen inbrengen in het besluitvormingsproces wordt door alle respondenten genoemd dat de medewerkers onvoldoende zijn opgeleid om ketengeoriënteerd te denken en te werken. De respondenten menen dat medewerkers van alle ketenpartners zouden moeten worden opgeleid om buiten hun schakel te denken (zie ook onder ‘Coördinatie’). Vooral de politie zou volgens respondenten veel meer moeten opschrijven en mensen moeten bevragen op onderwerpen die het bewijs overstijgen, met het oog op de informatiebehoefte en de mogelijke inbreng van de overige partners.

De RvdK, 3RO en SHN zien zich volgens verschillende respondenten geregeld geconfronteerd met een beslissing (routing of afdoening) van het OM waarin zij niet gekend zijn. De afstemming aan de ‘jeugdtafel’ vindt niet altijd daadwerkelijk plaats. Een van de respondenten geeft aan dat het afstemmingsoverleg-jeugd soms gewoon ‘een één-tweetje’ is tussen politie en OM dat ‘even tussendoor’ plaatsvindt. Een vertegenwoordiger van de RvdK is niet altijd aanwezig op het moment dat de andere ketenpartners de zaak willen afdoen, en politie en OM

bepalen dan dus soms zonder inbreng van de RvdK hoe de zaak wordt gerouteerd of afgedaan. Zo wordt specifieke expertise bij de besluitvorming omtrent jeugdzaken gemist.

Respondenten vermelden ook dat in volle diensten de informatie die 3RO-medewerkers hebben of kunnen verkrijgen vaak niet in het afdoeningsproces wordt betrokken – het OM wil namelijk snel afdoen. Een respondent geeft aan dat reclasseringsinformatie vaak niet wordt meegenomen bij de beslissing op ZSM, maar wel later bij de zitting; desgevraagd gaf deze respondent aan niet te weten wie het initiatief tot inbreng van 3RO zou moeten nemen en wat de afspraken zijn rondom het betrekken van reclassering in de beslissing. Een andere respondent vermeldt dat inschakeling van 3RO meestal pas na inverzekeringstelling plaatsvindt; slechts een enkele keer zou voor die tijd een gesprek tussen reclassering en de verdachte plaatsvinden.<sup>263</sup> Als consequenties worden genoemd dat de reclasseringsinformatie soms te laat komt, maar ook dat reclassering soms niet terechtkomt bij mensen voor wie reclasseringshulp geïndiceerd is, en wel bij mensen voor wie dat niet nodig is, en volgens respondenten wordt zo een deel van de doelgroep gemist. Een respondent noemt als consequentie van de beperkte inbreng van 3RO in de eerste fase dat relatief weinig strafbeschikkingen worden uitgevaardigd die een werkstraf inhouden.

Ook wijzen respondenten erop dat de drukte en gewenste snelheid meebrengt dat de inbreng van SHN ‘erdoorheen glipt’, procedures ter afstemming niet worden nageleefd, en zo kansen worden gemist om de belangen van het slachtoffer mee te nemen. Een algemene opmerking is dat, aangezien veel van de beschikbare tijd gemoeid is met het verkrijgen van informatie van de politie (processen-verbaal moeten in het systeem worden ingevoerd, aanvullende gegevens of onderzoek worden gevraagd en geleverd), er vaak te weinig tijd overblijft voor SHN en R3O. De indruk bestaat bij respondenten dat als de politie vindt dat er genoeg informatie is, de zaak naar een beoordelaar gaat; vervolgens is het sterk afhankelijk van de persoon van de beoordelaar of SHN nog bij de zaak betrokken wordt. Er wordt van een ‘gebrek aan slachtoffer*mindness*’ bij het OM en vooral bij de politie gesproken; een essentieel pijnpunt dat naar voren wordt gebracht is dat de politie aangevers geregeld niet om hun telefoonnummer vraagt en dat SHN vervolgens veel tijd kwijt is met het achterhalen van contactgegevens. Meer algemeen wordt door betrokken respondenten gezegd dat in de keten te weinig bekendheid bestaat van wat medewerkers van SHN weten en kunnen: zij moeten telkens zelf het initiatief nemen om punten naar voren te brengen, te zorgen dat men niet tot een afronding komt zonder hun inbreng. Dat is lastig, aangezien de medewerkers van SHN afhankelijk zijn van de informatie die zij krijgen van de politie via de OM-administratie; zij kunnen het systeem niet zelf raadplegen. Respondenten vinden het belangrijk dat SHN in het geheel meer serieus wordt genomen, zodat de sterke afhankelijkheid van de vertegenwoordigers van het OM die op dat moment aanwezig zijn verdwijnt. Respondenten menen dat zaken niet zonder inbreng van 3RO en SHN zouden mogen worden afgedaan. In dit

---

<sup>263</sup> Een respondent noemt het voorbeeld van een vrouw die binnen de BTO-termijn via een televerbinding door 3RO was gehoord en tijdens dat gesprek had aangegeven wel wat hulp te kunnen gebruiken bij agressie-regulering. Zij werd met een dagvaarding heengezonden en er werd door het OM geen reclasseringsrapport gevraagd; de raadsman heeft vervolgens een reclasseringsrapport verzocht.

verband is het interessant op te merken dat melding werd gemaakt van een 'rode stopknop', waarmee ketenpartners kunnen aangeven dat mogelijk iets over het hoofd wordt gezien.

Ook op de kwaliteit van de informatievoorziening door de politie wordt door verschillende respondenten forse kritiek geleverd. Respondenten geven aan vaak te worden geconfronteerd met een gebrek aan noodzakelijke informatie en stukken (getuigen niet gehoord, documenten niet meegeleverd). Zij oordelen dat de door de politie geleverde informatie bovendien kwalitatief vaak onder de maat is: de verdachte is op voor de hand liggende zaken niet bevraagd, camerabeelden worden te sterk aangezet. Door respondenten wordt ook aangegeven dat vanwege de tijdsdruk de door de politie aangeleverde informatie vaak niet nog eens kritisch tegen het licht wordt gehouden, en dus soms wordt afgedaan of gedagvaard op basis van onvolledige of onjuiste informatie. (zie hierover ook onder 'Rechtspraak ('ZM)'). Uiteindelijk is de valkuil van de ZSM-werkwijze volgens vele respondenten dat er te weinig tijd is of wordt genomen om nadere (context)informatie te vragen en geleverde informatie te checken, terwijl de kwaliteit van de beslissing afhankelijk is van de volledigheid en de juistheid van de informatie die de ketenpartners verschaffen ('de zwakste schakel bepaalt de kwaliteit van de keten').

#### *4.3.2.2 ZSM 'vindplaats van contextinformatie'*

Niet alleen voor de juridische kwaliteit van beslissingen die op ZSM worden genomen is het van essentieel belang dat er over de juiste en volledige informatie wordt beschikt; de mate waarin informatie over de achtergrond van verdachte en slachtoffer en omstandigheden van het strafbare feit ('contextinformatie') wordt verzameld en meegenomen, bepaalt ook in welke mate de afdoening betekenisvol kan zijn. Met het oog op het tot stand brengen van daadwerkelijk betekenisvolle afdoeningen is 'contextgericht werken' thans een belangrijke ontwikkelrichting waarover een ketenwerkgroep zich buigt. Meer specifiek wordt door respondenten – in het kader van de pilot 'werkgroepen voor jeugd op ZSM' – de groep 'contextgericht werken en betekenisvol interveniëren' vermeld, waarbinnen een pilot loopt om te kijken in hoeverre jeugdzaken door alle ketenpartners nog grondiger kunnen worden bekeken.

Alle respondenten geven aan dat de ZSM-werkwijze – door het samenzijn van ketenpartners en de aanwezigheid van allerhande expertise – belangrijke mogelijkheden biedt om contextinformatie vroegtijdig boven tafel te krijgen. ZSM is een 'vindplaats van contextinformatie'. De respondenten vinden het bovendien van groot belang dat contextinformatie wordt verzameld en gebruikt, zodat een afdoening kan worden bereikt, waarmee daadwerkelijk problemen worden aangepakt. Respondenten geven geregeld aan dat eenvoudige strafzaken een complexe problematiek kunnen herbergen en dat deze slechts bekend wordt als er gericht contextinformatie wordt verzameld.

Door respondenten worden veel voorbeelden gegeven van het soort situatie waarop de medewerkers van de ZSM-werkwijze zouden moeten aanslaan en het soort 'context' waarover informatie zou moeten worden vergaard. Als onderwerpen van contextinformatie worden door de respondenten genoemd: verleden, bekendheid bij een van de partners, specifieke aspecten van het delict (als voorbeelden zijn genoemd het feit dat een veelpleger iemand



zonder strafblad bij zich heeft; een ruzie tussen twee families). Tref je een bejaarde vrouw die voor het eerst een fles wijn steelt, dan moet goed gekeken worden naar het sociaal verhoor en poolshoogte worden genomen bij haar thuis; houd je een man aan met veel te veel drank achter het stuur met een kind dat ernaast zit, dan moet nader worden bekeken in welke situatie dit kind opgroeit. De constatering 'er loopt een kind door mijn dossier' zou een alarmbel moeten doen rinkelen bij de ZSM-betrokkenen.

De aanwezigheid van de RvdK heeft geleid tot het ontstaan van een verdiepingstafel voor bespreking van zaken aangaande minderjarige verdachten (tussen politie, OM en RvdK). Ook vermelden respondenten de zogenaamde '18+ regie'; de afwikkeling van zaken met verdachten van deze leeftijdscategorie wordt besproken met inachtneming van eerdere contacten en geplande zittingen. De 'jeugdtafels' hebben volgens de respondenten meer bewustheid gecreëerd bij de andere ketenpartners omtrent de specifieke vraagstukken die in de afweging omtrent interventie bij jeugdige verdachten moeten worden betrokken (schoolsituatie, gezinssituatie, leeftijdskenmerken), alsmede omtrent vormen van afdoening die specifiek zijn ingericht op de problematiek van jeugdige verdachten. Door die uitgangspositie en de investeringen van HALT om aansluiting met de ZSM-werkwijze te verwezenlijken, is volgens betrokken respondenten bovendien meer kennis ontstaan van de HALT-straffen en hun effectiviteit voor de jeugdige verdachten die langs ZSM komen (zie ook onder 'HALT').

Een aantal respondenten geeft aan dat de ervaren waarde van contextinformatie en de bredere blik op zaken heeft meegebracht dat men buiten de unit op zoek is gegaan naar ketenpartners. De aanwezigheid van 'Veilig Thuis' als ketenpartner in sommige regio's en de aansluiting van het Veiligheidshuis op een aantal locaties, door de overige medewerkers van de desbetreffende ZSM-units erg gewaardeerd, is daarvan een gevolg. De medewerkers van Veilig Thuis trachten bij de politie en de beoordelaars alertheid te creëren voor signaleren van huiselijke problematiek; als bij een doorzoeking na diefstal een vies huis wordt aangetroffen waarin een kinderbedje staat, dan verdient de aanpak van de situatie waarin het gezin zich bevindt waarschijnlijk meer aandacht dan de afdoening van de diefstal. Hetzelfde geldt voor de JGZ-pilot; ook de JGZ-medewerker tracht de politie alert te maken en op de desbetreffende locaties advies te geven over de afdoeningswijze, in het bijzonder teneinde passende, creatieve alternatieven te bieden voor de standaardafdoeningen. Vooral ten aanzien van jeugdige verdachten zou volgens respondenten een link moeten worden gelegd tussen de mogelijkheden die de verschillende (interne en externe) partners hebben ('wat hebben we allemaal in onze laatjes liggen en wat kunnen we doen met deze jongere' en de contextinformatie omtrent de jeugdige die bekend is bij de ketenpartners. Dat vergt kennis van jeugd als zodanig op ZSM en beschikbaarheid van algemene informatie.

De 'werkplaats Reclassering' (in Midden-Nederland en Noord-Nederland) is door de respondenten veelvuldig in positieve zin genoemd, ook als specifieke modaliteit voor het verzamelen van contextinformatie (zie ook onder 'innovatie' en 'integratie van processen'). 3RO heeft eigen middelen ingezet om mensen en tijd vrij te maken voor een andere manier van werken, gericht op betekenisvolle interventies op basis van contextinformatie. Als op de

ZSM-unit wordt vermoed dat in een bepaalde zaak bijzondere omstandigheden aan de orde zijn, kan worden besloten de verdachte heen te zenden en de zaak naar deze werkplaats over te hevelen, waar binnen een bepaalde termijn (dertig dagen) de context geïnventariseerd wordt en over passende (dikwijls buiten-strafrechtelijke) interventies wordt nagedacht, die vaak binnen het raamwerk van een voorwaardelijk sepot worden ingezet.

Een belangrijke vraag die in dit verband door respondenten wordt opgeworpen is: hoeveel contextinformatie is nodig, en hoe kan worden bepaald wanneer de zoektocht naar context kan worden gestaakt? Door respondenten is naar voren gebracht dat het gesprek met de officier van justitie uiteindelijk het eindpunt van de contextinformatie bepaalt; dat vergt dat de officier van justitie in staat is de juiste vragen te stellen, een selectie in het aanbod aan informatie te maken en te beslissen over het beëindigen van het onderzoek. Respondenten vermelden dat het gewenste contextgericht werken spanning oplevert met de gewenste snelheid en het handhaven van korte doorlooptijden: in welke zaken moet nou wel en in welke zaken moet er niet verder worden gezocht? Daarvoor lijken geen harde criteria te geven; er wordt vooral gefocust op het alert maken van medewerkers en het aanleren van het stellen van de juiste vragen (zie onder 'Coördinatie').

De respondenten geven aan dat vanwege de druk om een beslissing te nemen, de achterliggende problematiek dikwijls alleen wordt meegenomen als de aangever en de politie die achtergrondinformatie verschaffen; de politie wordt echter door veel respondenten onvoldoende opgeleid geacht om dergelijke contextinformatie te verzamelen. De politie zou, zoals hierboven reeds vermeld, volgens respondenten aangevers meer moeten bevragen op de redenen voor aangifte.

Niet alleen dergelijke contextinformatie van buitenaf wordt volgens respondenten nog te weinig geleverd en gevraagd, maar ook de gegevens die intern beschikbaar zijn worden te weinig gebruikt in het kader van de afdoening. Er wordt gesproken van 'lopendebandwerk' waarin koppeling van zaken dikwijls niet gebeurt (soms blijkt pas na de beslissing dat er kort geleden al een dagvaarding is uitgereikt, dat er al een zaak op zitting staat), terwijl het nemen van een passende beslissing vergt dat de samenhang met eerdere feiten wordt beoordeeld. De meeste respondenten menen dat de gang van zaken nu nog te zeer zaaksgericht is, in plaats van persoonsgericht. Er wordt aangegeven dat standaardisering nog sterk aanwezig is en dat 'dieptemomenten' daardoor gemakkelijk komen te vervallen: 'als het standaard lijkt, grijpt de officier van justitie naar de standaardstraf.'

#### *4.3.2.3 Faciliteiten informatievoorziening*

Een wezenlijk onderdeel van het optimaliseren van de informatievoorziening door en aan alle ketenpartners is uiteraard de digitale informatieomgeving. Alle respondenten spreken de sterke behoefte uit aan een gezamenlijk systeem waarin alle ketenpartners kunnen werken en informatie direct met elkaar delen, waardoor uiteindelijk het OM op basis van alle beschikbare en relevante informatie een beslissing kan nemen. Hiermee kan dan tegelijk worden voorzien in de noodzaak alle informatie waarop de beslissing is gebaseerd, vast te leggen (in verband met het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad). Het feit

dat het BOSZ systeem<sup>264</sup> alleen toegankelijk is voor de politie en het OM (uit privacyoverwegingen) is volgens alle respondenten een groot obstakel. Ook is aangekaart aan dat het veilig delen van informatie met externe partners erg lastig is. Dat lukt op dit moment volgens respondenten niet eens goed met de Veiligheidshuizen; het kost veel tijd en 'workaround' om dit te organiseren. Een ander digitaal manco dat respondenten benoemen is het feit dat niet alle politiebureaus de voorzieningen hebben om verdachten te kunnen telehoren vanuit de ZSM-unit. Een van de respondenten kwalificeert de huidige stand van de informatievoorziening als 'erg houtje-touwtje'. Over de informatiepositie zou in het ontwerpproces onvoldoende zijn nagedacht. De consequentie is volgens respondenten dat het lastig is op het juiste moment de informatie 'planklaar' te hebben, zodat snel een beslissing kan worden genomen. Ook de koppeling van zaken en het voegen van zaken lukt soms eenvoudig niet door de verschillende systemen. Ook om meer openingen te creëren voor het zoeken naar en bespreken van contextinformatie is het volgens respondenten van wezenlijk belang dat bepaalde informatie standaard ter beschikking staat, dat alle ketenpartners makkelijk de informatiesystemen kunnen raadplegen en de informatie die zij hebben in het systeem kunnen zetten om met de anderen te delen. Er zou een landelijk systeem van contextinformatie moeten zijn.

#### *4.3.3 Coördinatie en integratie van werkprocessen*

##### *4.3.3.1 Coördinatie*

Onze respondenten geven aan dat het OM geen ZSM-blauwdruk wil opleggen aan de regio's; veelvuldig wordt de term '*couleur locale*' gebruikt, waarmee aangeduid wordt dat het legitiem is dat de regio aan verschillende onderdelen van de ZSM-werkwijze een eigen invulling geeft, waarmee kan worden afgeweken van andere regio's. Deze regionale verscheidenheid wordt gerechtvaardigd met verwijzing naar het soort (gemeente)bestuur, de problematiek in de regio en de aard van de zaken die daar langskomen. Ook speelt volgens de respondenten de wijze waarop de ZSM-werkwijze is ontwikkeld een belangrijke rol: de regio's hebben vanaf het (pilot)begin de vrije hand gehad in vormgeving en accenten, de implementatie van de ZSM-werkwijze is via een *bottom-up* model verlopen en zo is men gewend te werken; het zou niet lukken opeens *top-down* sturing te gaan geven. In de concrete, lokale samenwerking en gang van zaken zit volgens respondenten ook juist een bijzondere kracht, doordat de werkwijze door de mensen zelf onderling is vastgesteld. Alle feiten overal op dezelfde manier afdoen, is onmogelijk; alles ombuigen naar een model is een utopie. Ook ten aanzien van units of regio's waar een werkwijze gangbaar is die niet wenselijk wordt geacht, geldt het uitgangspunt dat aanpassing 'echt uit de regio's [moet] komen.' Daarom geven betrokken respondenten aan dat de implementatie van gewenste processen en nieuwe inzichten plaatsvindt door met de regio's in gesprek te gaan. 'We moeten zeggen dat we ons met z'n allen daaraan conformeren, dat is iets anders dan iets opleggen.' Daarbij wordt thans de nadruk gelegd op het aanbieden van inzichten en handreikingen om een houvast te bieden. In het kader van het gewenste

---

<sup>264</sup> Met het systeem BOSZ worden de werkzaamheden met betrekking tot misdrijven van begin tot eind gemonitord binnen en tussen de politie eenheden en de arrondissementsparketten. Het systeem waardoor er altijd een actueel en gemeenschappelijk overzicht is van de statussen van onderzoeken en de genomen kernbeslissingen binnen die onderzoeken.

contextgerichte werken wordt aan de regio's duidelijk gemaakt welke vragen in welke gevallen gesteld moeten worden en wordt voorgelegd wat er mogelijk is aan interventies. 'Een beetje schipperen tussen vrijblijvendheid en blauwdruk.' De 'best practices' die projecten zoals de 'werkplaats Reclassering' en de JGZ-pilot (zie daarover nader onder 'Innovatie') zouden moeten opleveren, worden volgens betrokken respondenten voorgelegd aan de Stuurgroep HKS en vervolgens aan de regio's met de vraag of ze het een goed idee vinden om het in het vervolg zo te gaan doen.

Het handhaven van een grotendeels *bottom-up* benadering wordt door andere respondenten bekritiseerd: 'Voor je draagvlak is dat prima, maar het is de dood in de pot voor het ontwerp, de visie en de vernieuwing.' Volgens deze respondenten betekent dit dat te zeer wordt vastgehouden aan de werkwijze zoals die landelijk is geïmplementeerd en ook dat de gang van zaken op de werkvloer en ontwikkeling van initiatieven richtingloos plaatsvindt. Het ontbreekt aan 'top-down kijken' hoe het ZSM-plaatje eruit zou moeten zien en dus ook of en waar nieuw ontwikkelde puzzelstukjes daarin zouden passen – nu krijgen alle lokale initiatieven de ruimte en moeten de resultaten daarvan ook weer gelijke aandacht krijgen. Een respondent zegt dat het uitgangspunt dat het overgelaten moet worden aan de regio's een mantra is geworden waarachter schuilgaat dat men er landelijk niet uitkomt – terwijl er volgens deze respondent op bepaalde thema's echt stappen moeten worden gezet en beslissingen genomen; deze moeten ook gewoon worden opgelegd. Een belangrijk deel van onze respondenten geeft aan dat er een gezamenlijke basiswerkwijze moet zijn. Het proces zelf zou geüniformeerd moeten worden. Respondenten noemen als voorbeelden alle ontboden en aangehouden verdachten op ZSM, gelijke openingstijden, gelijke aanwezigheid van ketenpartners, maar sommigen noemen ook meer 'inhoudelijke' kwesties zoals: de beslissing altijd met alle ketenpartners afstemmen ('niet weg zonder overleg'), een nadrukkelijke beoordeling of een strafbeschikking effectief is in het concrete geval en het bestaan van een procesmogelijkheid om zaken binnen een andere zaakstroom te krijgen om tot maatwerk te komen. Volgens verschillende respondenten is een geheel geüniformeerd proces nog niet gerealiseerd; het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* zou bepalend moeten zijn, maar dat is nog lang niet op alle locaties het geval. De respondenten wijzen op manco's wat betreft aanwezigheid, taakomschrijvingen en rolinvulling. Enkele voorbeelden die worden genoemd zijn: geen volledige aanwezigheid van ketenpartners, hiaten in afstemming met de partners, geen reclasseringsmedewerker aan de ontboden-verdachtentafel, geen invulling van het profiel van de selectiefunctionaris van de politie en geen beslissing over de vraag wie afspraken bewaakt die worden gemaakt over slachtofferinterventies zoals vergoeding van de schade of schrijven van excuusbrief: 'In Limburg hadden ze daar een parketsecretaris op gezet. Je kunt je afvragen, is dat een OM-taak? SHN zegt: nee, dat gaan wij niet doen; de politie zegt: nee dat doen wij niet standaard. Individueel wordt er veel geregeld – hé, doe dat effe – en sommige wijkagenten vinden dat hartstikke leuk. Maar zodra je de fase ingaat dat je wilt afspreken dat de politie dat gaat regelen....' Voor de landelijk functionerende organisaties van de ketenpartners is het, zo vermelden respondenten, zeer problematisch dat de werkwijze in de ene regio anders is dan in de andere. Het is daardoor onmogelijk om de eigen organisatie aan te passen en goed te laten aansluiten op de ZSM-werkwijze.

De '*couleur locale*' zou volgens veel respondenten wel degelijk de ruimte moeten krijgen in de uitwerking van de landelijke, uniforme werkwijze binnen de regionale omgeving: afstemming met externe partners, toepassing van beschikbare interventies. De ketenreviews worden genoemd als een voorbeeld om ook op die punten van elkaar te leren. Ook wordt melding gemaakt van een ketenwerkgroep waarin de partners gezamenlijk kijken hoe de ZSM-werkwijze als geheel betekenisvol kan worden gemaakt. Respondenten vermelden voorts dat betekenisvol afdoen en contextgericht werken niet is voorbehouden aan ZSM, maar in alle afdoeningsmodaliteiten van het OM moeten worden ingevlochten. Een voorbeeld van de uitwerking daarvan is de poging die wordt ondernomen om te zorgen dat de contextinformatie die op ZSM is ontsloten, ook wordt meegenomen als de zaak naar de *backoffice* gaat.

De respondenten wensen vooral uniformering van de informatievoorziening. De facilitering van de informatievoorziening wordt benoemd als een voortdurend en groot probleem op ZSM (zie ook onder 'Informatievoorziening'), met de toegenomen aandacht voor betekenisvol afdoen en contextinformatie is de vraag om informatie vanuit meerdere bronnen snel bijeen te brengen groter geworden. Enkele respondenten vermelden dat het uniformeren van de informatievoorziening in gang is gezet, maar dat dit een langdurig en kostbaar traject is. De harmonisatie van het proces en de harmonisatie van de informatievoorziening hangen volgens de respondenten ook sterk met elkaar samen. De behoefte op alle locaties aan een landelijk systeem voor (onderlinge) informatievoorziening is volgens de respondenten dermate urgent dat de informatievoorziening die noodzakelijk wordt geacht het uitgangspunt vormt en aldus bepalend gaat zijn voor de vraag mede welke onderdelen van het proces moeten worden geharmoniseerd.

Ook opleiding en training, gericht op het vertrouwd maken van medewerkers met de werkprocessen en het vormen van de op ZSM benodigde attitude bij medewerkers zou volgens enkele respondenten landelijk uniform moeten worden aangeboden. Dit is blijvend en noodzakelijk onderhoud omdat op ZSM zoveel mensen, telkens opnieuw, uit zoveel verschillende bedrijfsculturen bij elkaar worden gebracht.

#### *4.3.3.2 Integratie*

##### *Backoffice ketenpartners: 'ZSM-eiland'*

De landelijke ketenpartners beklagen zich over de regionale diversiteit binnen de ZSM-werkwijze (zie onder 'Coördinatie'), maar ook het omgekeerde is nadrukkelijk het geval. Veel respondenten geven aan dat ZSM een 'eiland' is, dat de werkwijze in verschillende opzichten niet aansluit bij de organisatie (de '*backoffice*') van de ketenpartners waarvan de medewerkers op ZSM vertegenwoordigers zijn. Zo leveren de uiteenlopende openingstijden en de verschillende ICT-systemen problemen op voor het (tijdig) verkrijgen van (de juiste) informatie door de ZSM-medewerkers. In algemene zin laken respondenten 'de oude manier van denken' bij de organisaties; hun 'bureaucratische instelling' sluit niet aan bij de flexibiliteit van de ZSM-werkwijze. Ergernissen worden gemeld over het feit dat nog altijd niet alle ketenpartners gedurende de gehele openingstijd van de ZSM-unit aanwezig zijn. 'Dan heb je nog wel even een verdachte op dat bord staan, maar dan gaat iedereen in één keer naar huis.'

Veel van de aansluitingsproblemen worden volgens de respondenten veroorzaakt door het verschil in financiering en prestatie-indicatoren. 'Waar de een met een P x Q financiering zit, zit de ander met een andere financiering. De een wordt afgerekend op het aantal rapportjes, maar wat bij ZSM nodig [is], daar krijg je niet voor betaald.' Veel respondenten zijn daarom voorstander van een ketenfinanciering en een ketendoelstelling. Er wordt in dat verband melding gemaakt van het programma ketensamenwerking, waarin in brede zin getracht wordt tot samenwerking te komen op organisatorisch niveau.

Er is altijd veel kritiek geweest op de aansluiting van de RvdK en vooral ook van 3RO op de ZSM-werkwijze. Respondenten geven aan dat geregeld wordt gedagvaard omdat de RvdK of 3RO niet tijdig de informatie kan leveren die noodzakelijk wordt geacht, en vanwege de financieringsstructuur alleen tot een rapport in staat is als gedagvaard wordt. Betrokken respondenten erkennen dat het eigen palet van 3RO (adviesrapport of toezicht) altijd het oriëntatiepunt is geweest, en dat het product-denken moet worden losgelaten om 3RO goed te positioneren binnen ZSM. De productstructuur verhindert de reclassering te doen wat zij wil doen binnen de ZSM-werkwijze – de aloude producten kunnen binnen de korte ZSM-termijn niet worden geleverd – en daarom is een belangrijke stap gezet met de introductie van de 'werkplaatsen Reclassering' in Midden-Nederland en Noord-Nederland. Daarin doen, volgens betrokken respondenten, de aangestelde reclasseringswerkers het werk dat direct nodig is gelet op de problematiek achter de zaak, onder meer door contact te leggen met het sociale domein. Er wordt dan (nog) niet een routerings- of afdoeningsbeslissing genomen, maar de zaak blijft op ZSM en de tijd wordt genomen om de context van een zaak (verdachte, slachtoffer, omgeving) beter in beeld te krijgen. Deze 'werkplaatsen Reclassering' worden door meerdere respondenten genoemd als een zeer goede ontwikkeling (zie ook onder 'Innovatie'), ook omdat op die manier een nieuwe structuur van werken, competentieprofielen en financiering worden uitgedacht die aansluiten op de ZSM-werkwijze. Een belangrijk resultaat dat respondenten van het werkplaatsconcept verwachten is vervanging van de outputfinanciering van 3RO door een lumpsumfinanciering, waardoor meer ruimte ontstaat voor de werkplaats-benadering.

Een dergelijke aanpassing heeft volgens respondenten ook consequenties voor het OM zelf dat, afgerekend op snelheid, door de werkplaats-benadering vaker uitkomt op voorwaardelijke sepots dan op bijvoorbeeld – bedrijfsmatig meer gewenste – transacties en moet gaan voldoen aan de voorwaarden (in termen van financiën, maar ook continuïteit van personen) van deze contextgerichte manier van werken. Zoals eerder aangegeven, wordt door verschillende respondenten de wens geuit om te experimenteren met ketenfinanciering. Een aantal respondenten meent ook dat deze ontwikkelingen betekenen dat op termijn de totale financiering niet langer alleen maar vanuit het strafrecht kan plaatsvinden, omdat de werkwijze in toenemende mate domein-overstijgend wordt.

Respondenten zijn van oordeel dat het zeer belangrijk is dat de organisaties van de ketenpartners zich op de ZSM-werkwijze gaan richten. Een respondent meldt dat bij de RvdK wordt nagedacht over de verwezenlijking van een blijvende aansluiting. SHN heeft meer geld gekregen en dat werpt volgens een respondent ook vruchten af. De positieve waardering van

de werkplaatsen ten spijt, wordt door een respondent aangegeven dat de bemensing van 3RO moet worden opgeschaald omdat nu de helft van de zaakstroom wordt gemist. Lokaal wordt in operationeel overleg met de politie getracht tot afstemming te komen. Respondenten klagen voorts veel over het ontbreken van aanpassingen van politiezijde; het feit dat de processen bij de politie niet zijn afgestemd op het bestaan van de ZSM-werkwijze heeft onder meer tot gevolg dat de houding van veel individuele politieagenten ten opzichte van de ZSM-werkwijze negatief is. Het centrale knelpunt daarbij zou de bedrijfsvoering bij de politie zijn. Verschillende respondenten geven aan dat de basisteams niet zijn doordrongen van het idee van de ZSM-werkwijze en een respondent meent dat het draagvlak voor ZSM in de basisteams vermindert, doordat 'agenten er steeds minder van gaan snappen.' De eenheidsleiding zou het ZSM-concept weliswaar ondersteunen, maar de vertaling naar beneden komt niet van de grond. OM'ers moeten vaak aan basisteamchefs uitleggen waarom de ZSM-werkwijze er is en wat de rol van de politie daarin is.<sup>265</sup> Verschillende respondenten vermelden voorts dat registratie in BOSZ, dikwijls niet goed gebeurt, hetgeen allerlei problemen veroorzaakt aangezien de werkzaamheden op ZSM op de BOSZ registratie leunen. De politiecoördinator op ZSM wordt vaak niet gevonden voor vragen. Enkele respondenten vermelden dat door de ZSM-werkwijze de kwaliteit van de opsporing omhoog zou moeten gaan, maar dat deze veronderstelling niet is bewaarheid. Het OM wil 'goede zaken' ter beoordeling voorgelegd krijgen, en niet – zoals in het pre-ZSM-tijdperk, telkens de zaken zonder voldoende bewijs eruit moeten vissen. De ZSM-werkwijze kan volgens verschillende respondenten zwaar te lijden krijgen onder het gebrek aan ZSM-besef en ZSM-oriëntatie bij de politie.

#### *4.3.3.3 Externe partners*

##### HALT

De ZSM-werkwijze wordt door betrokken respondenten gezien als een zeer belangrijke plek voor HALT om kennis, ervaring en mogelijkheden in te brengen; men wil meer doen dan alleen maar 'aan de achterkant' betrokken zijn en afwachten wat er komt. HALT is niet aan de tafel vertegenwoordigd (daarvoor is geen capaciteit beschikbaar), maar ondervindt wel de positieve effecten van een vroegtijdig overleg tussen verschillende ketenpartners, waarin jeugdzaken bijzondere en persoonsgerichte aandacht krijgen. Was men in het tijdperk vóór de ZSM-werkwijze afhankelijk van de kennis over de mogelijkheden van HALT bij de individuele officier van justitie, de vroegtijdige betrokkenheid van de RvdK en het algemeen onderschreven beleid om juist voor jeugdigen een interventie toe te passen die verder 'afgliden' tegengaat, heeft HALT volgens de betrokken respondenten duidelijker op de kaart gezet. HALT is door de ZSM-werkwijze onderdeel geworden van de strafrechtsketen, waardoor veel beter het doel om te voorkomen dat jeugdigen de criminaliteit ingaan, kan worden bereikt – een doel dat alleen gezamenlijk met de andere ketenpartners kan worden bereikt. Dit heeft echter nog niet het

---

<sup>265</sup> 'Nu de bedrijfsvoering van de politie is aangepast, zitten basisteamchefs hun mensen achter de broek aan dat er nog zaken openstaan, terwijl de officier die gewoon heeft ingenomen. De officier zegt dat hij die dan gaat beoordelen, niet nu maar later (...). Arme verbalisanten worden met lijstjes achterna gezeten. (...) Maar dat komt omdat ze vroeger hun pv naar het parket mochten inzenden, en dan konden ze het afdoen,' aldus een van de respondenten.

gewenste niveau bereikt. HALT zit niet aan tafel, dus de kennis en ervaring van de personen die de jeugdtafel bemannen bepalen of en op welke manier HALT als optie ter sprake komt.

#### Advocatuur

Opvallend genoeg is tijdens de focusgroepen en de gesprekken tijdens de observaties de positie van de advocatuur door respondenten niet ter sprake gebracht. Ervaringen met de pilot ZSM & Rechtsbijstand (tot 1 mei 2015) werden niet genoemd, evenmin als de beslissing van het OM om per 1 oktober 2015 alleen nog na verleende rechtsbijstand directe executie van een strafbeschikking te laten plaatsvinden. Dit is opvallend, aangezien de rechtsbijstand op en rond de ZSM-werkwijze al jaren een punt van discussie is in juridische literatuur en in het ZSM-‘beleid’, en de pilot met rechtsbijstand op ZSM kort tevoren was beëindigd. In de interviews is naar voren gekomen dat de betrokkenheid van de advocatuur bij de ZSM-werkwijze door de advocatuur, het OM en de Rechtspraak van groot belang wordt geacht. Gelet op het belang dat aan rechtsbijstand wordt toegekend, wordt de aansluiting van de advocatuur hieronder ook besproken in de vorm waarin deze gestalte kreeg in de pilot.

De respondenten geven aan dat veel advocaten in de basis positief tegenover de ZSM-werkwijze staan. De hoop bestaat dat de ZSM-werkwijze de oplossing zal vormen voor de problemen die de advocatuur ondervindt in de eerste fase van de (piket)rechtsbijstand, namelijk het ontbreken van informatie over de zaak en het ontbreken van contact met de betrokken functionarissen van politie en OM. Vooralsnog heeft de ZSM-werkwijze volgens een van de respondenten het grote pluspunt opgeleverd dat er in deze fase echt een aanspreekpunt is, dankzij het telefoonnummer dat de advocaat kan bellen. Ook de pilot werd volgens betrokken respondenten door de advocatuur en het OM positief gewaardeerd. Respondenten zeggen dat de consultatiebijstand belangrijk is geweest voor verdachten doordat zij werden geïnformeerd over de mogelijkheden van rechtsbijstand, de gang van zaken op ZSM, de mogelijke afdoeningen en de consequenties daarvan en de keuzes die de verdachten hadden. De facilitering van de gesprekken met cliënten (op het politiebureau of via een televerbinding) verliep grotendeels goed. De relatie tussen OM en advocatuur is volgens respondenten verbeterd door de pilot.

Via de informatieverschaffing en het bewust maken van verdachten, menen de pilot-advocaten een bijdrage te hebben geleverd aan de zorgvuldigheid van de gang van zaken op ZSM. Hoewel de advocatuur geen ketenpartner is, is er volgens de respondenten wel degelijk sprake geweest van inbreng in het proces van besluitvorming op ZSM. De raadsman was daarbij vooral van belang voor het aandragen van ‘sociale’ gegevens. Respondenten geven aan dat verdachten die gegevens soms niet aan de politie, maar wel aan de raadsman wil verstrekken.

Inbreng van het standpunt van de raadsman over de voorgenomen afdoening of routing lijkt in de pilot slechts zeer beperkt te zijn gerealiseerd. Het grote manco was het ontbreken van informatie over de zaak. De dienstdoende raadsman beschikte tijdens de consultatiebijstand slechts over de ‘uitmelding’ door de Raad voor Rechtsbijstand, waarin persoonlijke gegevens van de verdachte staan, waar deze zich bevindt en een vermelding van het feit waarvoor hij of zij is aangehouden (dat soms zelfs niet, of soms onjuist). In een zeer kleine minderheid van de



zaken (een respondent vermeldt: '2 van de 100') werd een dossier (via de daartoe geopende bestandenpostbus) verschaft; verzoeken om stukken werden volgens deze respondent nooit afgewezen, maar eenvoudigweg zonder nadere uitleg niet ingewilligd. Een proactieve opstelling van de raadsman kan wel meer opleveren, 'proberen te klinken aan de ZSM-trein die rijdt', door snel contact te leggen met een parketsecretaris of officier van justitie en de vraag neer te leggen op de hoogte te worden gehouden verkrijgt de raadsman soms meer informatie. Daarin speelt de 'gunfactor' wel een grote rol. In de overige gevallen kon de raadsman alleen van de cliënt tijdens het consult (waarin ook veel informatie aan de cliënt moest worden verschaft) en bij een eventueel gesprek met de officier van justitie over de voorgenomen afdoening informatie over het bewijs en de andere gegevens krijgen. Ook bij de categorie 'niet-vast-zaken' ervaren respondenten dat het vrijwel onmogelijk is de onderliggende stukken te krijgen om met een cliënt het verhoor voor te bereiden.<sup>266</sup> Als minpunt van de ZSM-werkwijze voor de advocaat wordt voorts genoemd het ontbreken van de mogelijkheid voor de piket (en pilot) raadsman zich als raadsman te stellen, en het ontbreken van een andere vorm van erkenning en registratie als dé raadsman. De respondenten maken melding van een afspraak dat de piketadvocaat wel geldt als raadsman bij de inverzekeringstelling, maar daarna niet meer en als geen inverzekeringstelling volgt evenmin. In de pilot kwam de raadsman na de consultatiebijstand pas weer in beeld als de officier van justitie voornemens was een strafbeschikking uit te vaardigen; van het besluit tot dagvaarding over te gaan of over de afloop van een zaak die tot 'zeven-dagenzaak' wordt gebombardeerd, wordt de (piket/pilot)advocaat niet op de hoogte gesteld; daarover kan wel navraag worden gedaan bij de ketenprocescoördinator. Overigens zien de respondenten in dat het, gelet op de tijdsdruk en de drukte op ZSM, vrijwel onmogelijk is om iedere advocaat te bellen over heenzending of dagvaarding. Het feit dat de raadslieden niet op de hoogte worden gesteld, vormt echter ook een probleem, aangezien het contact met de cliënt daardoor gemakkelijk verloren gaat.

Ondanks het ontbreken van een dossier zeggen de respondenten dat raadslieden wel enige invloed hebben kunnen uitoefenen – vooral op basis van de door hen van de verdachte gekregen 'sociale' informatie – op de hoogte van de uiteindelijke strafbeschikking en op de wijze van afdoening (dagvaarding of strafbeschikking). Volgens de respondenten was deze invloed wel afhankelijk van de persoon van de officier van justitie; velen waren bereid mee te denken over de kwesties die de raadsman te berde bracht, maar sommigen niet ('het is hier geen koehandel'). Invloed op de vraag 'dagvaarding of strafbeschikking' heeft de pilot-raadsman volgens de betrokken respondenten gehad doordat de officier van justitie bij discussie met de raadsman over de hoogte van de strafbeschikking dikwijls (voorzienend dat dit in een verzet zou eindigen) besluit om de verdachte dan maar met een dagvaarding heen te zenden. Daardoor zouden raadslieden ook relatief minder vaak verzet hebben ingesteld tegen de strafbeschikking. Het ontbreken van voldoende informatie over de zaak zelf ontnemt de advocaat de mogelijkheid om de haalbaarheid ter discussie te stellen en op een sepot aan te sturen. 'Als ik ga praten met een OvJ en ik baseer me alleen op informatie die ik van mijn cliënt

---

<sup>266</sup> De respondent in kwestie vermeldt dat hem wordt gezegd dat hij deze stukken alleen bij het verhoor mag inzien of anders via het bureau in Haarlem dat over het verschaffen van privacygevoelige informatie gaat.

heb gekregen, waarbij ik dus niet weet of er überhaupt een aangifte is gedaan, of er camerabeelden zijn e.d. – ik weet dus niet of het bewijsrechtelijk in orde is –, wat voor munitie heb ik dan om met een officier in overleg te gaan of iets juist is of niet? Dus je kunt niet een inhoudelijk gesprek gaan voeren over of er voldoende wettelijk en overtuigend bewijs is.<sup>267</sup>

Binnen de advocatuur bestaat verschil van mening over de vraag hoe (niet: of) de positie van de raadsman op ZSM zou moeten worden vormgegeven, waaronder de vraag of de advocatuur ‘aan de tafel’ zou moeten komen te zitten. Tegenstanders stellen dat dergelijke deelname aan de besluitvorming over de afdoening van de zaak niet te rijmen is met de positie van de raadsman als belangenbehartiger van alleen de verdachte. Wie aan die tafel zit, zit dicht op de opsporing en dan treedt, aldus de respondent, het effect in dat je deel daarvan wordt; dat effect dient een advocaat altijd te vermijden. Voorstanders zeggen dat de tafel dé plek is om de inbreng van de rechtspositie en het belang van de verdachte vorm te geven, en willen – juist gelet op het feit dat iedereen aan tafel dicht op de opsporing zit – kunnen controleren of er niet oneigenlijke beïnvloeding van de ketenpartners onderling plaatsvindt.<sup>268</sup>

Om zinvol bijstand te verlenen op ZSM zou de (piket)advocatuur dezelfde openingstijden moeten hanteren als de ZSM-locaties. De respondenten geven aan dat het van belang is dat er een werkproces op ZSM tot stand komt waarin duidelijke afspraken worden gemaakt bij welke stap en welke beslissing de raadsman wordt ingelicht. Om het welslagen van de ZSM-werkwijze op de lange termijn te borgen, moet een grote slag worden gemaakt naar pro-activiteit richting de advocatuur: ‘Contact houden, bellen: dit gaan we doen, je stukken komen eraan, wil je ernaar kijken, zie je nog losse eindjes, en kunnen we over een half uur je bevindingen horen?’ In dat verband moet volgens de respondenten nu worden uitgewerkt hoe het recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor op ZSM moet worden gerealiseerd; het negeren van deze kwestie vormt volgens een van de respondenten een ernstige bedreiging voor de ZSM-werkwijze.

#### De Rechtspraak (‘ZM’)

Er wordt al enige jaren gewerkt aan een betere aansluiting tussen ZM en OM in het algemeen. De aansluiting van de Rechtspraak op de ZSM-werkwijze is het onderwerp van zelfstandige werk- en stuurgroepen (geweest). In algemene zin wordt gekeken hoe de grote stroom van zaken uit de ZSM-werkwijze goed naar de rechtbank kan worden overgezet, en hoe de

---

<sup>267</sup> Een respondent noemt een geval waarin hij bij uitzondering wel inhoudelijk heeft kunnen bijsturen. Een verdachte was aangehouden na aangifte (naar later bleek door de moeder van de eigenaar) van diefstal van de auto waarin hij reed. Tegenover de raadsman – gesproken na verzekeringstelling; hij had eerder gezegd geen behoefte aan rechtsbijstand te hebben - en in het politieverhoor beweerde de verdachte dat hij de auto mocht lenen van de eigenaar, een vriend van hem die zich op dat moment in Spanje bevond. Hij gaf de raadsman het telefoonnummer van deze vriend, waarna de raadsman zes keer contact opnam met ZSM om te herhalen dat dat nummer gebeld moest worden, maar dat gebeurde niet. De raadsman kreeg de vriend uiteindelijk zelf te pakken en deze bevestigde het verhaal van de verdachte. Op deze informatie werd de verzekeringstelling beëindigd en een sepot ‘02’ geregistreerd (tot ergernis van de raadsman).

<sup>268</sup> Een respondent geeft in dit verband het voorbeeld van een reclasseringsrapport waarin tot dagvaarding voor een snelrechtzitting werd geadviseerd, terwijl de betrokken reclasseringsmedewerker de raadsman in een eerder stadium had verteld dat een andersluidend advies zou worden gegeven; bij navraag zei de reclasseringsmedewerker dit advies op verzoek van de officier van justitie te hebben aangepast.

snelheid van de ZSM-werkwijze ook kan worden gehandhaafd bij de rechtbank en vervolgens ook in hoger beroep; als voorbeeld noemt een respondent het project 'A12', waarin de rechtbank Midden-Nederland en het Hof Arnhem een methodiek hebben ontwikkeld om te zorgen dat een appel tegen een politierechtovereenkomst altijd binnen twee weken bij het Hof binnen is. Hier ontstaat een spanningsveld tussen snelheid en zorgvuldigheid: 'als je de termijn te lang maakt, gaat de vaart eruit; als je de termijn te kort maakt, krijg je problemen omdat de dossiers niet compleet zijn als ze door de rechter bestudeerd moeten worden.' Anno 2016 is de 'aansluiting van de ZM' een belangrijk thema in het kader van de ontwikkelrichting 'zorgvuldigheid'. Er wordt volgens respondenten onder meer gekeken naar rechterlijke interventies, in hoeverre de rechter een plek kan krijgen op ZSM en of er inloopzittingen kunnen worden georganiseerd.

Aanschuiven bij de ZSM-werkwijze door de rechter wordt door een respondent zinvol geacht bij bijvoorbeeld evenementen, omdat verondersteld wordt dat het OM dan minder snel in niet zo sterke zaken zal besluiten zelf af te doen, de druk in te stemmen met een afdoening voor een verdachte minder groot zal zijn en een regierol kan worden gespeeld om aan te sturen op nader onderzoek en rapportage.

Overleg met de Rechtspraak over de ZSM-werkwijze wordt grotendeels op regionaal niveau (stuurgroepen) vormgegeven, en betreft vooral de organisatie van het handhaven van de snelheid en het garanderen van de kwaliteit, waarbij het vooral gaat om het op orde zijn van het dossier. Als de rechtbank een probleem signaleert (bijvoorbeeld een opvallende stijging van zaken die niet goed zijn onderzocht) kan dat met het OM worden overlegd. De Rechtspraak is echter terughoudend in het verder bespreken daarvan in ketenoverleg met het OM. Als de zaak niet deugt, spreekt de rechter vrij; gebeurt dat veelvuldig in een bepaalde categorie zaken, dan is het aan het OM om daarin actie te ondernemen.

Belangrijk onderwerp van afstemming is (uiteeraard) wel de termijn waarbinnen zaken moeten worden aangeleverd aan de rechtbank. Het is volgens respondenten de bedoeling dat zaken die vanuit de ZSM-werkwijze worden gedagvaard binnen acht weken op zitting staan. De dossiers in zaken die vanuit de ZSM-werkwijze worden gedagvaard zijn volgens respondenten verbeterd, en daardoor inmiddels van ongeveer hetzelfde niveau als in het pre-ZSM-tijdperk. Rechter hebben echter volgens onze respondenten veel zorgen over de verzetszaken; geregeld deugen deze bewijstechnisch niet. De respondenten vermelden als het risico van de korte dagvaardingstermijn dat op het moment van dagvaarden wordt verondersteld dat de in de zaak uitgezette opsporingshandelingen (bijvoorbeeld het horen van een getuige) wel in die tijd afgerond zullen zijn, maar dat daar geregeld een kink in de kabel komt: de getuige zou snel gehoord worden, maar de politieagent blijkt een week op vakantie en daarna is de getuige een week weg, of de getuige heeft toch anders verklaard dan verwacht en dus komt de zaak in een ander daglicht te staan. Als zaken dan op het allerlaatste moment worden ingetrokken door het OM, zit de rechtbank met gaten in de zitting die de op output gefinancierde rechtspraak veel geld kosten, en de zaak komt dan in een veel langer traject terecht. Als zaken niet worden ingetrokken – de officier van justitie kijkt er vaak pas kort voor de zitting naar – dan levert dat

volgens de betrokken respondenten weer meer aanhoudingen van de zaak op;<sup>269</sup> de rechtbank wil dat de getuige nog wordt gehoord of wil de beschikking hebben over een reclasseringsrapport dat binnen de dagvaardingstermijn niet kon worden aangeleverd.

Respondenten stellen dus dat de snelheid van de routeringsbeslissing soms – vanwege het incomplete dossier – ten koste gaat van de snelheid van de afdoeningsbeslissing door de rechter. Dat geldt met name bij zaken die wat lastiger zijn en waarin juist om die reden wordt gedagvaard.<sup>270</sup> De voorkeur van de respondenten gaat uit naar een langere dagvaardingstermijn (bijvoorbeeld twaalf weken), opdat een groter aantal dossiers volledig wordt aangeleverd. Dat de snelheid op ZSM in een later stadium juist tot vertraging leidt, geldt volgens de respondenten in het bijzonder bij verzetszaken. De beslissing een strafbeschikking uit te vaardigen is snel genomen, maar een daartegen ingesteld verzet wordt pas maanden, zo niet vaak jaren later op zitting behandeld. Respondenten zeggen geregeld verzetszaken te zien langskomen waarvan tevoren al duidelijk kon zijn dat de verdachte niet zou gaan betalen – omdat hij eenvoudig geen geld heeft en omdat de boete hoger is dan wat door de rechter wordt opgelegd. Zoals gezegd, speelt bij verzetszaken vaak het probleem dat het dossier op het punt van bewijs niet in orde is, terwijl dat in het stadium van behandeling van het verzet niet meer kan worden gerepareerd; de rechter komt dan ook geregeld tot een andere uitspraak dan het OM destijds en lange tijd later.<sup>271</sup> Zolang de categorie zaken waarin het bewijs niet deugt in verzet voor de rechter komt, wordt dat probleem geheeld; de vrees bestaat echter dat er meer van die zaken zijn dan de rechter ziet; ook daarom is het volgens respondenten van groot belang dat de advocatuur een plek binnen de ZSM-werkwijze krijgt.

De betrokken respondenten zijn positief over de ZSM-werkwijze, aangezien zij het van waarde vinden dat politierechterzaken niet lang na de pleegdatum op zitting komen. In deze zaken gaan snelheid en betekenisvol samen; de verdachte heeft het feit nog goed voor ogen, zodat het gevoel bestaat onder rechters dat de zitting en de straf meer effect sorteren. De snelheid van de ZSM-routeringsbeslissingen, zeker in combinatie met het fenomeen ‘inloopzitting’ (waarbij zaken op zeer korte termijn op zitting staan), kan echter ook juist een negatief effect hebben op de betekenis van de strafoplegging. Een van de respondenten geeft aan dat vroeger zaken tegen veelplegers gebundeld op een zitting kwamen, waardoor de rechter een breder beeld over een langere periode kreeg en daarop een pakket van sancties kon loslaten, terwijl nu veelplegers wel eens iedere twee weken telkens voor een enkele winkeldiefstal op zitting staan, omdat zij na iedere aanhouding snel een dagvaarding uitgereikt krijgen.

---

<sup>269</sup> Op zitting worden volgens een van de respondenten sinds ZSM vaker aanvullende processen-verbaal aangeleverd; als de officier van justitie er op tijd naar heeft gekeken heeft hij op deze manier geprobeerd de hiaten in het dossier te repareren.

<sup>270</sup> Als voorbeeld wordt gegeven vechtpartijen in een kroeg met veel mensen en alcohol in het spel: ‘de politie denkt, we hebben hem, het was die met het groene petje. Hoe zat dat nou, of hoe zit het met noodweer? (...) Dat zit nog niet in het dossier dan.’

<sup>271</sup> Een respondent stelt dat dat in 99% van de zaken het geval is, en dat in wel 40% een vrijspraak wordt uitgesproken; deze respondent stelt: ‘speelt men voor rechter, dan zou men de LOVS-normen moeten hanteren, niet de richtlijnen OM’. Een andere respondent vermeldt een traject waarin de effectiviteit van strafbeschikkingen onder de loep wordt genomen, en waarin wordt geïnventariseerd of er delictsoorten zijn waartegen vrijwel altijd verzet wordt ingesteld; dan zou direct dagvaarden in die zaken veel werk schelen.

#### 4.3.4 Capaciteit en competenties

##### 4.3.4.1 Capaciteit

De respondenten uiten zorgen over de capaciteit op ZSM. Vrij algemeen wordt gezegd dat de capaciteit die OM levert te beperkt is; er zijn eenvoudigweg meer officieren van justitie nodig op ZSM. Ook wordt wel aangegeven dat het lastig om het rooster van secretarissen rond te krijgen, doordat binnen de jonge garde parketsecretarissen een hoog verloop is en veel compensatieverlof. Er zijn ook veel zorgen over de capaciteit van de politie op ZSM. Respondenten zeggen dat de ZSM-werkwijze een ondergeschoven kindje is bij de politie en niet wordt geprioriteerd. Een respondent vertelt vaak te horen dat de politie bepaalde zaken niet in behandeling neemt, omdat ze de capaciteit nodig heeft om zaken door de ZSM-werkwijze te halen in de termijn die daarvoor staat. De RvdK heeft niet de capaciteit om een voortdurende bezetting te organiseren (hetgeen leidt tot de problematiek dat soms beslissingen in jeugdzaken worden genomen zonder de RvdK daarin te kennen, zie onder 'Afstemming tussen ketenpartners'). Bij HALT bestaat volgens betrokken respondenten de behoefte de kennis over HALT te vergroten door een HALT-vertegenwoordiger fysiek aan de jeugdtafel te laten plaatsnemen, maar daarvoor ontbreekt op dit moment de capaciteit. Respondenten geven aan dat in alle organisaties meer financiering zou moeten komen om de continue fysieke aanwezigheid te waarborgen. Overigens bepleiten deze respondenten een ketenfinanciering, aan de hand van een ketendoelstelling in plaats van de huidige financiering van de verschillende organisaties.

De Rechtspraak ziet zich voorts geconfronteerd met een beperkte capaciteit van het OM voor de zittingen; vanuit het OM komt soms de boodschap: 'wij hebben geen secretarissen om de zittingen voor te bereiden en wij hebben geen officieren om op zitting te zetten'; 'dit zijn de zittingen die wij kunnen bemannen per maand, meer moet je niet van ons vragen.' Bij sommige respondenten bestaat de indruk dat het OM, de afgelopen jaren geconfronteerd met enorme bezuinigingen, ervoor heeft gekozen om de ZSM-werkwijze ('het visitekaartje van het OM, waarmee ze kunnen scoren') in de lucht te houden ten koste van de zittingen, het primaire proces van de rechtspraak.

Ook de raadslieden lopen aan tegen beperkte capaciteit. De gesprekken met de verdachten, allemaal achter elkaar, hebben de pilot-advocaten zoveel tijd gekost dat voor het achterhalen van andere informatie over de zaak weinig tijd overbleef. Ook buiten de pilot wordt de advocaat geacht wel heel veel informatie te verschaffen tijdens het Salduz-consult: 'Ik moet in dat half uur ook nog eens gaan uitleggen, los van de inhoud, hoe de hazen lopen. En dat is allemaal onzeker 'maar het zou kunnen dat je straks in verzekering wordt gesteld, het zou kunnen dat die drie dagen duurt, het zou kunnen dat je wordt voorgeleid, maar het is ook mogelijk dat je een boete krijgt aangeboden, in theorie is een transactie zelfs nog mogelijk, komt er een strafbeschikking, willen ze supersnelrecht?' Als de rechtsbijstand op ZSM eenmaal echt wordt vormgegeven, dan zal ook de bijstand tijdens het verhoor geregeld moeten worden; dat zal, aldus de betrokken respondenten, een veel groter beslag leggen op de capaciteit van de advocatuur. Hoewel volgens de respondenten de advocatuur bereid is om

meer drukte en beschikbaarheid te accepteren, moet ook de financiële kant van de zaak goed worden geregeld.

#### *4.3.4.2 Competenties, rolinvulling en rolvastheid*

De respondenten zijn algemeen van oordeel dat het werken op ZSM specifieke competenties vergt en dat het succes van de ZSM-werkwijze in de toekomst niet alleen afhankelijk is van de vraag of er voldoende capaciteit kan worden vrijgemaakt, maar ook in hoge mate van de vraag of de organisaties in staat zijn 'de juiste mensen' op ZSM te plaatsen. Er wordt melding gemaakt van verschillende opleidingen voor het werken op ZSM die de verschillende organisaties inmiddels hebben opgericht.

De respondenten geven aan dat een heikel punt is dat de informatieverzameling en inbreng door alle ketenpartners sterk afhankelijk is van de persoon van de beoordelaar en de persoon van de officier van justitie. Velen achten het dan ook zorgelijk dat (met name) de politie en het OM niet in staat zijn altijd mensen met de benodigde competenties te leveren. Verschillende respondenten menen dat de politiefunctionarissen die op ZSM worden gezet niet over de juiste competenties beschikken. Er is volgens hen geen continuïteit in de bezetting en slechts beperkte belangstelling voor de ZSM-werkwijze, terwijl juist op ZSM de 'beste' politiemensen zouden moeten zitten: mensen die het maximale kunnen halen uit het feit dat zij aanwezig zijn op het moment dat er informatie wordt verzameld en invloed uitgeoefend kan worden, met oog voor de informatie (bewijs en context) die nodig is om tot een beslissing te komen.

Over de officieren van justitie die ZSM bemensen bestaan verschillende opvattingen. De uitwerking van de wens om echt goede mensen op ZSM te zetten is 'een heikel puntje binnen het OM'. Het OM wenst volgens respondenten veel 'echt ervaren, grondige, gedegen officieren' op ZSM te hebben die zelf kiezen voor ZSM, maar respondenten vermelden dat er vooral (jonge) onervaren officieren van justitie, officieren in opleiding en parketsecretarissen op ZSM worden gezet. Sommigen geven aan dat dit een praktische achtergrond heeft: ze kunnen nog geen eigen onderzoeken draaien, hebben veelal nog geen gezin dus minder problemen met avond- en weekenddiensten en veel ervaren officieren van justitie vinden kleine zaken niet interessant en vooral geschikt voor beginners. Anderen noemen een meer principiële achtergrond: deze officieren zijn nog kneedbaar, kunnen dus gemakkelijker aarden in het ZSM-werk en worden door de contacten met ketenpartners getraind in het leveren van maatwerk, hetgeen voor de gehele loopbaan binnen het OM van belang is. Het streven is volgens respondenten dat een volwaardig officier van justitie een aantal jaren op ZSM heeft gewerkt, maar de praktijk is volgens respondenten dat er veel gerouleerd wordt (met uitzondering van de officieren die alleen grote onderzoeken doen) om alle officieren van justitie tot 'allrounders' te maken.

Verschillende respondenten zien risico's in de 'jeugd en onervarenheid' van veel ZSM-officieren van justitie. Zij zouden zich gemakkelijker laten leiden door de opvattingen van de politie en minder in staat zijn om een kritische houding in te nemen en een autonome route te kiezen, aldus sommige respondenten. Een respondent zegt dat dat inherent is aan de gang van zaken op ZSM: de officier zit dicht op de opsporing en wordt daardoor gemakkelijk deel daarvan, mede doordat hij vaak moet beslissen op basis van mondelinge informatie van de

politie. Een ander stelt dat jonge officieren (nog) niet gevormd zijn in een cultuur van rechtsstatelijkheid, makkelijk deelnemer worden aan een 'cultuur van aanpakken, niet zeuren, wij zijn hier om zaken af te doen.' Deze respondent vreest dat de aanpak dan vanzelf minder juridisch zorgvuldig alsook punitiever wordt. Een andere respondent stelt juist dat het met de rechtsstatelijke oriëntatie van de officier van justitie wel goed zit, maar dat het juist van belang is dat de officier van justitie 'losser in zijn hoofd' wordt en zich niet alleen richt op de vraag of alles wel te bewijzen is, maar zich ook bezighoudt met contextgericht werken.

De vereiste competenties van de ZSM-officier zijn volgens de respondenten: netwerkvaardigheden, omgevingsgerichtheid, besluitvaardigheid, lef om andersoortige afdoeningen te nemen, over de grenzen van je eigen organisatie heen te kijken en van je standpunt kunnen afwijken omdat dat in het geheel gezien beter is, goed kunnen luisteren naar de partners en hun inbreng kunnen afwegen, 'van je troon afkomen', met een open blik en in staat tegenwicht te geven en bestand zijn tegen tegenwind van partners, met autonomie ten opzichte van de tijdsdruk – 'magistraal dus'; een "'wijze" officier van justitie' die kan inschatten welke zaken snel kunnen worden afgedaan en in welke zaken een langzamer traject moet worden gevolgd om de zorgvuldigheid te garanderen. De centrale positie vraagt volgens respondenten dat de officier van justitie sensitief is voor context-aspecten van de zaak, daarover gericht vragen stelt aan ketenpartners en ook voor ogen heeft welke informatie buiten beschouwing moet of kan worden gelaten. Veel van deze competenties hebben veel officieren van justitie op ZSM niet in huis, zo is de opvatting van veel respondenten. Een respondent stelt dat van de ZSM-officier te veel wordt gevraagd. Hij wordt te zeer belast met het proces, terwijl hij daarvoor niet geschikt is.

In dat verband wijzen sommige respondenten op het belang dat de officier van justitie kennis over en belangstelling voor de problematiek rondom jeugdige verdachten heeft en dat informatie over de persoon van de jeugdige verdachte, zijn school- en thuissituatie, wordt verzameld. Het doel van het jeugdstrafrecht vergt dat de afdoeningsbeslissing met een pedagogische blik wordt genomen. 'En als daar een officier zit die daar nauwelijks iets mee doet of bekend mee is, dan kijkt die dus naar die jongere als ware het een volwassene. En dan weet die überhaupt niet wat een RvdK kan betekenen, wat de Jeugdreclassering kan doen, wat HALT kan doen.' Er wordt gesteld dat er steeds minder jeugdofficieren aan de ZSM-tafel zitten en dat de 'jeugdcapaciteit' binnen de politie onvoldoende is; dat daarom de angst bestaat dat 'jeugd ondersneeuwt in het hele grote ZSM-verhaal.'

Eerder (onder 'Informatievoorziening') is naar voren gekomen dat het realiseren van een zinvolle en tijdige inbreng van de ketenpartners 3RO en SHN volgens de respondenten niet zelden niet van de grond komt. Door verschillende respondenten wordt geconcludeerd dat het van belang is dat 3RO en SHN meer proactief optreden, zelf snel in actie komen om informatie te halen en te brengen en vanuit hun specifieke expertise inbreng te geven. Dat vergt dus ook van de ketenpartners afvaardiging van 'mondige professionals' die hun eigen standpunt over het voetlicht durven te brengen; alleen zij zouden moeten bepalen of zij hun expertise naar voren moeten brengen. Vooral SHN, de partner die volgens de respondenten de meeste moeite heeft de aandacht op zich te vestigen, staat voor de taak om in te breken in het

systeem van informatievergaring dat de anderen hebben opgebouwd. De respondenten geven aan dat de taak van SHN in de informatievoorziening aan het slachtoffer beperkt is; is eenmaal tot een bepaalde afdoening besloten, dan is het de taak van het OM het slachtoffer daarover te informeren en uitleg te geven. De betrokken respondenten vinden het zorgelijk dat dat meestal gebeurt in de vorm van een standaardbrief – persoonlijk informatie geven levert volgens hen een betere afdoening op – maar zij zeggen dat het de taak van de officier van justitie is vragen van het slachtoffer over de (juridische) afweging ter zake te beantwoorden; SHN-medewerkers zouden daartoe niet in staat zijn. Alleen bij dagvaarding bestaat er volgens deze respondenten genoeg tijd en een duidelijke structuur om de belangen van het slachtoffer te inventariseren en mee te nemen – vandaar dat de inbreng van SHN op ZSM vaak bestaat in het advies te dagvaarden (schade is nog niet duidelijk, slachtoffer is emotioneel) –, maar ook na dagvaarding ligt de belangrijkste taak het slachtoffer te ondersteunen volgens hen bij het OM.

#### *4.3.5 Innovatie, selectiviteit en reflectie*

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat de ketensamenwerking op ZSM belangrijke voedingsbodem biedt voor innovatie en creativiteit, in de zin dat door het overleg met en de input van anderen werkvormen en interventies worden bedacht en toegepast die zonder deze ketensamenwerking niet zouden zijn tot stand gekomen. Respondenten geven aan dat de samenwerking met andere partners de ZSM-medewerkers vooral bewust heeft gemaakt van de mogelijkheden om andere wegen te zoeken, vooral om te komen tot meer ‘betekenisvol’ interveniëren. ‘Je ziet dat het steeds vaker écht gaat waarom het moet gaan.’ De JGZ-pilot in Amsterdam en Den Haag is een voorbeeld van dit soort bewustwording: volgens betrokken respondenten is een JGZ-medewerker op gezette tijden aanwezig, adviseert de medewerkers omtrent afdoening in JGZ-gerelateerde dossiers en attendeert hen op onderliggende problemen die niet direct opvallen en waar de politie weinig oog voor heeft (zie ook onder ‘Contextinformatie’). Daardoor kan, aldus deze respondenten, maatwerk worden geboden: ‘niet altijd op basis van de richtlijnen afdoen, maar een ander traject volgen en creatieve oplossingen aandragen.’ De betrokken respondenten melden dat sinds de aanwezigheid van JGZ op ZSM bijvoorbeeld meer mediation wordt geprobeerd.

Alle respondenten geven aan dat de ZSM-werkwijze een belangrijke impuls heeft gegeven aan de wens, en de uitvoering daarvan, te variëren in interventies, en deze ook te zoeken buiten de strafrechtsketen, met zorgpartners, in het kader van een voorwaardelijk sepot. (zie hierover ook onder ‘Selectie’) De nauwe samenwerking met andere partners, zoals Veilig Thuis, als partner op sommige units aanwezig, en de aansluiting bij het Veiligheidssluis in Rotterdam, wordt erg belangrijk geacht. Net als JGZ helpt Veilig Thuis politie en secretarissen om met andere blik naar zaak te kijken (zie hierover ook onder ‘Contextinformatie’). De samenwerking tussen de Veiligheidshuizen en ZSM is sterk gericht op een persoonsgerichte, in plaats van zaaksgerichte, interventie waarvan de impact breder kan zijn; ook voor sommige vormen van high impact crime (zoals woninginbraak) kan deze samenwerking van belang zijn, doordat contextinformatie kan worden gedeeld met de officier van justitie in de *backoffice* van het OM.



Het Rotterdams model van verbinding van het Veiligheidshuis met ZSM wordt door respondenten genoemd als voorbeeld van een gevorderd stadium van contextgericht werken en afdoen. De ZSM-unit en het Veiligheidshuis zitten fysiek naast elkaar, zodat de ketenpartners van het Veiligheidshuis ook op ZSM werken en allen zeven dagen per week werken. De locatie hanteert de zogenaamde 'ZSM-plus'-variant, hetgeen volgens betrokken respondenten inhoudt dat ook de gemeente en een gecertificeerde instelling aan tafel zitten om contextinformatie in te brengen zodat de officier van justitie een betere, namelijk meer persoonsgerichte, afdoeningsbeslissing kan nemen met gebruik van interventies uit het sociale domein (gemeente, GGZ, maatschappelijk werk, jeugdzorg). Daar zitten de ketenpartners om tafel om over specifieke doelgroepen af te stemmen, hetgeen meebrengt dat de medewerkers erg alert zijn en elkaar goed weten te vinden om tot alternatieve of aanvullende interventies te komen als personen die tot de doelgroep van het Veiligheidshuis behoren (minderjarigen, huiselijk geweld, veelplegers en 'high impact crime') worden aangehouden. De betrokken respondenten melden dat de resultaten positief zijn. In 30% tot 40% van de gevallen werd een andere afdoeningsbeslissing genomen dankzij de contextinformatie en interventiemogelijkheden uit het sociale domein; 'het doet er wel toe dat je aan de voorkant een goede foto hebt van de klant.' Ook wordt gemeld dat de recidive in de groep 'high impact crime' is afgenomen; 'dus de gezamenlijke focus, de lange adem, met die eigenzinnige professionals die echt proberen in de creatieve oplossingen te zitten, in dat hele palet, in die samenwerking, zien we dit als resultaat. (...) We denken wel dat we aannemelijk kunnen maken dat we door deze manier van werken bijdragen aan wat meer veiligheid in de regio.' Dit model zet, zo maken de respondenten duidelijk, weer aan tot verdere innovatie: de gedachte dat deze methode meer algemeen zou moeten worden toegepast, leidt tot het uitdenken van scenario's en instrumenten voor selectie, en de bredere samenwerking heeft genoopt tot ontwikkeling een leergang over wie welke informatie nodig heeft. Ook wordt thans het credo 'niet weg zonder overleg' in zoverre ter discussie gesteld dat wordt nagedacht over differentiatie tussen zaken op het punt van de samenstelling van het overleg.

Ook de 'werkplaats Reclassering' (zie ook onder 'Integratie van processen') wordt door velen genoemd als een belangrijk voorbeeld van door de ZSM-werkwijze in gang gezette innovatie. Dit is een experiment in Noord-Nederland en Midden-Nederland, waarbij verdachten worden heengezonden en 3RO (uit eigen middelen bekostigd) een zekere periode de tijd krijgt om informatie te verzamelen met het oog op het nemen van een beslissing over wat de beste interventie in een bepaalde zaak is en het uitproberen van buiten-strafrechtelijke interventies. De opdracht is volgens betrokkenen te 'werken vanuit wat nodig is (...) in opdracht en in samenwerking met het OM.' ZSM-beslissingen blijven voorlopig uit, maar de zaak blijft in afwachting van de uitkomsten op ZSM. Onder 'integratie van processen' is reeds aan de orde gekomen dat de ontwikkeling van de werkplaats voorts belangrijke ontwikkelingen in gang heeft gezet inzake de financiering en daaraan gekoppelde organisatie van 3RO.

Door sommige zaken aldus aan de ZSM-tijdsdruk te onttrekken en de ruimte te geven voor het uitdenken van interventies ('dus niet alleen maar de producten uit de productencatalogus toepassen'), zorgt deze werkplaats er volgens respondenten voor dat gericht wordt gewerkt aan de achterliggende problematiek van verdachten, met als doel om in een vroeg stadium de

criminele carrière af te buigen. In plaats van vooral binnen het strafrechtelijk domein te werken, krijgt zo het aloude reclasseringswerk meer aandacht: verbindingen leggen met het sociale domein, de hulpverlening. Dat betekent volgens betrokken respondenten dat meer mogelijkheden zijn ontstaan om zaken niet allemaal strafrechtelijk af te doen, maar dat de verdachten bijvoorbeeld worden ondergebracht bij maatschappelijk werk.

Betrokken respondenten constateren dat dankzij de samenwerking met en op ZSM, geregeld zaken die niet op de lijst HALT-waardige feiten staan, toch naar HALT worden doorverwezen omdat aan de ZSM-tafel is geoordeeld dat HALT-interventie betekenis zou kunnen hebben voor deze verdachte. Dat betekent dat nu 'zwaardere' zaken dan voorheen bij HALT terechtkomen. Deze respondenten menen dat de toename van jeugdigen die via ZSM naar HALT komen een uiting is van het ZSM-gedachtegoed dat daar waar het kan een buiten-justitiële aanpak prevaleert. De confrontatie met wat inmiddels 'HALT-plus'-zaken wordt genoemd, heeft op haar beurt weer geleid tot nadenken en vernieuwen van het pakket aan HALT-interventies.

Volgens verschillende respondenten is de doelstelling dat alle professionals op ZSM de juiste vragen in hun hoofd hebben en met die vragen in hun hoofd de zaak bespreken, het dossier lezen. Er moet geen blauwdruk worden neergelegd 'bij dit soort zaken altijd deze afdoening want dat is betekenisvol' maar er moet wel houvast zijn, dat je 'in dit soort zaken in ieder geval dit soort vragen moet stellen' (zie ook onder 'Coördinatie'). Op dit moment (begin 2016) is dat erg toegespitst op de partners (OM, politie en 3RO) die in de werkplaats bezig zijn. Volgens deze respondenten biedt de werkplaats lessen, doordat sommige medewerkers de 'werkplaats'-zaken eruit halen, zodat ook andere medewerkers die alertheid ontwikkelen. In het kader van het leeratelier JGZ wordt volgens een respondent op een aantal plaatsen getracht dit lerend vermogen in te zetten om de RvdK en 3RO een integraal advies voor de officier te laten schrijven. De gedachte is dat deze werkplaatsen een 'best practice' opleveren op basis waarvan met de regio het gesprek kan worden aangegaan.

Ook los van de 'werkplaatsen' en 'leeratiers' zeggen de ketenpartners in hun eigen werk nieuwe richtingen uit te denken door de uitstraling van de samenwerking op ZSM en het surplus aan informatie dat uit de ZSM-werkwijze te halen is; 3RO krijgt *first offenders* in beeld, die eerder buiten haar blikveld vielen, en kan daarmee eerder actie ondernemen ten aanzien van deze groep. De RvdK heeft dankzij de ZSM-werkwijze zicht gekregen op de 18-plussers, die in het pre-ZSM-tijdperk niet in zijn vizier kwam; daarmee zijn mogelijkheden ontstaan om nieuwe, op deze groepen afgestemde, interventies te bedenken. Bij HALT wordt nagedacht over andersoortige interventies, afgestemd op de (zwaardere) delicten en de jongeren die via de ZSM-werkwijze binnenkomen en op specifieke delictsoorten. Ook de politie geeft aan dat de samenwerking met ketenpartners aanzet tot een andere manier van werken; er is meer input om na te denken over de vraag: wat willen we eigenlijk met deze zaak, en wat betekent dat voor het onderzoek? Respondenten achten van groot belang dat de officier van justitie het onderzoek veel eerder dan vroeger kan aansturen, zodat het politieonderzoek van hoger niveau en beter bruikbaar wordt: noodzakelijke onderzoekshandelingen en verklaringen van

getuigen kunnen worden verzekerd voordat sporen zijn verdwenen en herinneringen zijn vervaagd (zie ook 'Informatievoorziening').

Ook buiten de context van interventies zijn vernieuwingen tot stand gekomen; zo wordt het voorbeeld van de werkplaats met Ahold genoemd, waarin een nieuw aangifteformulier voor winkeldiefstal is ontwikkeld, dat breed gebruikt kan gaan worden.

#### *4.3.5.1 Potentie onvoldoende benut*

De belangrijke innovatieve krachten op en rondom de ZSM-werkwijze ten spijt, geven onze respondenten telkens aan dat de innovatieve potentie (nog) niet voldoende wordt benut. Een aantal verklaringen passeert telkens de revue: binnen de organisaties van de ketenpartners heerst de oude manier van denken en op 'strategisch niveau' wordt te veel gedacht vanuit de strafrechtsketen; de overgang van zaaksgericht naar persoonsgericht werken vergt vakmanschap, en dus tijd, capaciteit en opleiding; de ZSM-werkwijze leidt tot beperkt dossiereigenaarschap en gebrekkige focus. Een respondent zegt dat onder het mom van 'innovatie' units vooral 'hun eigen ding' willen doen. Een aantal discrepanties tussen de potentie en de uitvoering is door respondenten veel genoemd: de politie vraagt onvoldoende naar de reden van de aangifte, zaken komen in het beoordelingstraject zonder dat mediation is uitgeprobeerd, er wordt onvoldoende koppeling tussen verschillende zaken van een verdachte gemaakt (hetgeen kan leiden tot een reeks aan dagvaardingen, of het over het hoofd zien van een patroon: 'een eerdere vernieling en een eerdere bedreiging van hetzelfde slachtoffer, dat zou *stalking* kunnen zijn'), er is geen landelijk systeem voor contextinformatie, de betekenis van de ZSM-werkwijze voor de vroeghulp en reclassering wordt onvoldoende benut. Een veel gehoord punt is voorts dat meer aangesloten zou kunnen en moeten worden bij andere partners. De mogelijkheden te variëren in de afdoening met hulp van de ketenpartners (bijvoorbeeld het combineren van een taakstraf met naleving leerplicht) worden onvoldoende benut bij gebrek aan aansluiting. Invloed op en samenspraak van ZSM met de gemeente ten aanzien van het veiligheidsbeleid en de prioritering zou er nog te weinig zijn. Scenario's waarin de problematiek en afdoening worden gekoppeld, zodat snel kan worden ingespeeld op de context zijn er niet, noch een overzicht van interventies. De verwachtingen ten aanzien van het lerend vermogen van organisaties worden vooral bij de politie niet ingelost.

#### *4.3.5.2 Selectie*

Door verschillende respondenten is opgemerkt dat een belangrijke waarde van de ZSM-werkwijze de mogelijkheid van vroege selectie is: 'we nemen niet in wat we niet willen.' Deze selectie geeft volgens respondenten uitdrukking aan de ultimatum-remediumgedachte en is middel tot betekenisvol interveniëren: als de zaak niet om een strafrechtelijke reactie vraagt of als interventies gelegen buiten het strafrecht beter aansluiten bij de problematiek, moet de zaak niet op ZSM worden afgedaan. De officier van justitie kan, aldus respondenten, de politie direct zeggen te stoppen met kansloos onderzoek. Ook wordt aangegeven dat veel zaken die niet naar de rechter hoeven, niet meer bij de rechtspraak terecht komen. Er kan snel gezamenlijke actie worden ondernomen richting een verdachte van een winkeldiefstal die

beter bij een zorginstelling terecht kan, in plaats van de situatie van voorheen waarbij hij telkens werd gedagvaard.

Op de selectie die op ZSM plaatsvindt wordt door onze respondenten echter vooral ook kritiek geleverd. Verschillende respondenten zeggen dat door de ZSM-werkwijze zaken gemakkelijker binnen het strafrecht worden getrokken, terwijl geen of een andersoortige interventie mogelijk en wenselijker is. Respondenten zeggen dat uit de cijfers blijkt dat er nauwelijks buiten-justitieel wordt afgedaan (mediation, schade vergoeden), terwijl dat nu juist een van de belangrijkste uitgangspunten van ZSM zou moeten zijn. Volgens sommigen is het werkproces ingericht op afdoening, en de tijdsdruk en het samenwerkingsverband brengen mee dat de medewerkers gezamenlijk naar een snel resultaat op zoek zijn, waardoor de reflectie die nodig is om te beslissen 'misschien moeten we dit maar even niet afdoen of moeten we hier zeggen "dit moet je nooit meer doen"' ontbreekt. Veel respondenten geven aan dat de selectie niet goed werkt; veel te weinig wordt besloten niets met de zaak te doen ('Vroeger kreeg je voor het stelen van een nagellakje gewoon een goed gesprek en op je sodemieter. Nu kom je op ZSM. We zijn een beetje doorgeslagen in het strafrecht gebruiken'). Veel respondenten geven aan dat door de invulling van de ZSM-werkwijze het strafrecht uitdijt: door het motto 'alles moet via ZSM' en de officier van justitie aan de voorkant, krijgt vrijwel alles een strafrechtelijk label: 'zodra iemand op de ZSM-monitor staat, dan moet de officier wat doen'. Ook sociale interventies worden zo meer in het strafrecht getrokken, ingebed in voorwaardelijke septs. Een respondent stelt dat het systeem van de ZSM-werkwijze weliswaar een aanzuigende werking kent, maar dat in de praktijk geen zaken op ZSM worden gedaan die daar niet thuishoren; de respondent meent dat het capaciteitstekort daaraan ten grondslag ligt.

Veel respondenten vinden het hoge aantal septs zorgelijk en leiden daaruit af dat de selectie niet goed functioneert: er wordt kennelijk een aanzienlijk aantal zaken de ZSM-werkwijze binnen gesluisd, waarmee niets wordt of kan worden gedaan. De veronderstelling van de respondenten is dat het hierbij in ieder geval ten dele gaat om zaken die voorheen buiten het strafrecht zouden zijn gebleven (door de ruimte die de politie daartoe had). Opgemerkt wordt door een respondent dat septs wel degelijk belastend kunnen zijn voor verdachten: er wordt meestal een sept 02 (onvoldoende bewijs) afgegeven, ook als het eigenlijk een sept 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt) zou moeten zijn (die niet in de justitiële documentatie wordt vermeld) en voorwaardelijke septs werpen hun schaduw vaak lang vooruit. Sommige respondenten wijten het hoge aantal septs vooral aan de gebrekkige kwaliteit van de politie; de politie denkt te snel dat de zaak rond is en bij de politie zou de neiging bestaan alleen maar naar opsporingsindicaties te kijken en niet na te denken over wat nu eigenlijk met de zaak moet worden gedaan. De ZSM-werkwijze biedt de mogelijkheid voor het OM dit door gesprekken met de politie sterker en vroegtijdig bij te sturen, maar dat gebeurt volgens respondenten te weinig. Volgens sommigen moet er verder naar de voorkant worden geschoven om een voorselectie te maken van zaken die in het strafrecht terecht moeten komen.

De noodzaak van een betere voorselectie wordt door de respondenten niet alleen genoemd in de context van de beslissing 'wel of geen strafrecht', maar ook in het licht van de verdere gang

van zaken op ZSM zelf en de differentiatie die daar volgens respondenten zou moeten plaatsvinden. Op dit moment worden alle zaken in principe via hetzelfde stramien behandeld; dat veroorzaakt volgens respondenten een gebrekkige focus bij de medewerkers en een neiging zaken die een andersoortige aanpak vergen toch binnen de ZSM-kaders af te doen. Door verschillende respondenten wordt gesteld dat zaken in een voorselectie in 'stromen' of categorieën opgedeeld zouden moeten worden om rust en reflectie te brengen op de werkvloer. Als 'stromen' worden genoemd: zaken waarin niet-strafrechtelijke afdoening prevaleert; zaken die zich lenen voor OM-afdoening; zaken waarin gedagvaard zal worden, en daarbinnen weer zaken die direct naar de politierechter kunnen en zaken die niet binnen een paar weken afgerond zijn; zaken waarin een snelle beslissing onverstandig is en overleg met partners van belang; zaken waarin de snelheid voorop staat en de inbreng van partners beperkt kan zijn zaken waarin de verdachte kan worden heengezonden 'zonder het risico dat de vogel gevlogen is als je wilt uitreiken.' De constatering is dat op dit moment alle zaken op dezelfde manier worden aangepakt, namelijk met een sterke focus op beslissen in de termijn waarin de verdachte vastzit - waardoor beslissingen worden genomen in zaken die daarvoor nog niet klaar zijn en dagvaardingen worden uitgereikt in de onterechte veronderstelling dat de zaak wel in een paar weken wel zal zijn afgerond (zie ook onder 'Rechtspraak'). Volgens de respondenten vergt een adequate voorselectie 'een verstandige OM'er die in een paar uur een zorgvuldig oordeel over de zaak kan vellen.'

De respondenten verwoorden niet alleen de vrees dat er zaken op ZSM terechtkomen die eigenlijk niet in het strafrecht thuishoren, maar ook worden door sommige respondenten bezwaren geuit ten aanzien van de omgekeerde situatie: op ZSM zou vooral aansluiting worden gezocht bij de OM-richtlijnen en protocollen, en men zou te vaak 'zelf gaan knutselen' in plaats van in voorkomende gevallen direct een (steviger) interventie van de rechter te vragen. Er zijn op dit punt verschillen in perceptie van ZSM bij de Rechtspraak. Zo denkt een respondent dat jeugdzaken veel minder voor de rechter komen als resultaat van het ZSM-beleid om buiten-justitiële interventies te proberen en sneller professionele hulp in te zetten voor de jeugdige verdachten. Hetzelfde gegeven wordt door een andere respondent anders geïnterpreteerd: op ZSM wordt geprobeerd jeugdzaken zelf af te doen, maar daarmee wordt juist de weg naar betekenisvolle afdoening afgesloten: de rechter heeft immers veel meer mogelijkheden om direct stevig op te treden. In de jeugdzaken die bij de rechter komen is volgens deze respondent vaak al van alles geprobeerd in de vorm van voorwaardelijke septs en strafbeschikkingen; daardoor is de rechterlijke interventie uiteindelijk minder betekenisvol

#### *4.3.5.3 Reflectie*

Respondenten vinden dat er te weinig kritische reflectie op de ZSM-werkwijze is. Velen wijten dit aan de tijdsdruk, aan de blijvende dominantie van het oorspronkelijke doel van snelheid, maar ook wordt gewezen op het feit dat de flexibiliteit van de eerste jaren van de ZSM-werkwijze verloren is gegaan; het proces is leidend is geworden door implementatie, systemen en cijfers. Een respondent meent dat het lerend vermogen of de *feedback loops* van de ZSM-werkwijze niet zo sterk zijn als verwacht; oude, dominante gewoontes zijn hardnekkig en worden in stand gehouden door verschillende prestatie-indicatoren en het ontbreken van

verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van het dossier. De innovatieve varianten van 'werkplaats Reclassering', ZSM-plus en JGZ-pilots hebben volgens verschillende respondenten tijd en aandacht voor contextgericht werken geïntroduceerd, waarmee ruimte voor reflectie is gecreëerd: bekijken of buiten de gestandaardiseerde afdoeningen en richtlijnen kan worden getreden. Verschillende respondenten stellen dat echter de kritische reflectie op de zorgvuldigheid van buiten moet komen: door de advocatuur en de rechtspraak.

#### **4.4 Samengevat**

De ZSM-werkwijze past naadloos binnen de omschrijving in de literatuur van ketensamenwerking; binnen de ZSM-werkwijze is duidelijk aandacht voor alle voorwaarden voor een geslaagde ketensamenwerking en de ZSM-werkwijze wordt eveneens geconfronteerd met de problemen en uitdagingen van ketensamenwerking. In paragraaf 4.2.1 is uiteengezet aan welke randvoorwaarden een geslaagde ketensamenwerking moet voldoen, en in paragraaf 4.3 zijn de percepties van onze respondenten ten aanzien van de verwezenlijking van die randvoorwaarden in de ZSM-werkwijze per voorwaarde uiteengezet.

Wat betreft de samenwerking zelf, laat dit hoofdstuk zien dat de ketensamenwerking in hoge mate wordt omarmd. Niemand wil van de ZSM-werkwijze af, integendeel; het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt sterk gedragen en de respondenten vermelden een vergrote bewustheid van ieders mogelijkheden en beperkingen. De opmerkingen van de respondenten laten zien dat men de samenwerking een duidelijke toegevoegde waarde toekent en ervaart als meer dan de som der delen. Zo wordt de samenwerking op de ZSM-locatie als een belangrijke kwaliteitsimpuls voor de afdoening van strafzaken beschouwd: in dat verband wordt niet alleen de juridische kwaliteit (zorgvuldigheid) genoemd (door vroegtijdige aansturing door de officier van justitie van de politie), maar ook vooral de maatschappelijke kwaliteit. Zo heeft de ketensamenwerking de deuren geopend naar betekenisvolle beslissingen, in het bijzonder doordat de ZSM-werkwijze dankzij de aanwezigheid van de ketenpartners een vindplaats van contextinformatie en een broedplaats voor creativiteit en innovatie (bijvoorbeeld inzake interventies) is.

Desondanks moet uit de percepties en ervaringen van de respondenten worden afgeleid dat veel voorwaarden om 'samen werken' tot 'samenwerken' te maken, vooralsnog niet voldoende zijn verwezenlijkt. Er is onduidelijkheid over welke zaken volgens de ZSM-werkwijze (zouden) moeten worden behandeld en een enorme stroom zaken van uiteenlopende soort die in beginsel dezelfde werkwijze moeten doorlopen, terwijl verschillende termijnen, routes en onderverdelingen in de loop der tijd (onder meer onder invloed van de innovatieve krachten van de ZSM-werkwijze en de wens tot meer contextgericht werken te komen) zijn geïntroduceerd zonder dat een heldere indeling bestaat in zaakstromen met bijbehorende werkwijzen. Dit betekent dat van de benodigde gezamenlijke doelstelling, gemeenschappelijke definitie van het probleem, zelfde focus en gezamenlijke koers nog niet sprake is.

Volgens vele respondenten is een geüniformeerd basisproces noodzakelijk. Daartoe strekt het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* weliswaar, maar verschillende respondenten wijzen erop dat op een aantal van de onderwerpen die daarin geregeld zijn, nog altijd verschillen bestaan tussen de regio's. De respondenten laten voorts verschillende geluiden horen over de mate waarin de ZSM-werkwijze overigens nader geüniformeerd zou moeten worden, in het bijzonder met betrekking tot het contextgericht werken dat tot betekenisvol afdoen moet leiden. Sommigen menen dat verandering en verbetering vanuit de units zelf kan en moet komen en dat derhalve alleen handreikingen moeten worden geboden en 'best practices' voorgelegd; anderen stellen dat een sterkere visie zou moeten worden ontwikkeld en vanuit daar sterkere sturing zou moeten worden gegeven aan de units.

Opvallend is dat onze respondenten veel tegenstrijdige geluiden laten horen over de praktijk van de ketensamenwerking. Zij zijn doorgaans zeer enthousiast over de mogelijkheden van de ZSM-ketensamenwerking, maar laten zich tegelijkertijd vaak negatief uit over de verwezenlijking daarvan. Elke positieve perceptie kent zo haar negatieve ervaring. Dit geldt ten aanzien van alle in paragraaf 4.3 besproken onderwerpen, maar in het bijzonder ten aanzien van de informatieverstrekking en informatievoorziening. Daadwerkelijke afstemming en 'sparren' hebben de respondenten hoog in het vaandel, maar de drukte en de snelheidsdruk staan hieraan volgens menig respondent geregeld in de weg. Beslissingen worden volgens de respondenten regelmatig alleen besproken tussen OM en politie, zonder betrokkenheid van de RvdK, de 3RO en SHN. Tijdsdruk, gebrek aan ketenoriëntatie bij de medewerkers en gebrek aan slachtoffer*mindness* worden veel als oorzaken genoemd. Dergelijke contradicties komen ook naar voren in de opmerkingen over contextgericht werken, het verzamelen van contextinformatie en de creativiteit en innovatie volgens de ZSM-werkwijze. De ketensamenwerking volgens de ZSM-werkwijze heeft medewerkers de ogen geopend voor de betekenis van informatie die andere ketenpartners kunnen bieden en de complexe sociale achtergrond die soms aanwezig is bij (schijnbaar) eenvoudige zaken. Dit alles heeft geleid tot bijvoorbeeld de 'jeugdtafel', de 18-plus-regie, betere aansluiting van HALT-sancties op ZSM-zaken en betrokkenheid van externe partners waardoor meer en vaker betekenisvolle interventies tot stand komen. Tegelijkertijd vermelden respondenten een gebrek aan zaakseigenaarschap en focus, alsmede beperkte ruimte voor het verzamelen van contextinformatie en contextgericht werken in de praktijk door tijdsdruk en standaardisering, in combinatie met de gebrekkige toegankelijkheid van informatiesystemen.

De respondenten ervaren vrijwel allemaal de bestaande ICT-voorzieningen als wezenlijk obstakel voor goede en snelle ketensamenwerking en contextgericht werken. Zo geven de respondenten aan sterke behoefte te hebben aan een gezamenlijke digitale informatieomgeving, waarmee (context)informatie direct en voor alle partners toegankelijk is en inzicht in eerdere en lopende zaken kan worden verkregen.

Niet alleen de gebrekkige aansluiting op ICT-niveau wordt door respondenten als belangrijk probleem benoemd, maar ook de beperkte aansluiting van de organisaties van de ketenpartners op de ZSM-werkwijze in het algemeen betekent volgens veel respondenten dat de potentie van ketensamenwerking niet uit de verf komt. Daarbij wordt vooral gewezen op de

verschillende financiering en prestatienormen die volgens sommige respondenten bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat soms enkel wordt gedagvaard omdat de RvdK en 3RO alleen dan en in die vorm de benodigde informatie kunnen aanleveren. Daarom tonen veel respondenten zich voorstander van een ketendoelstelling en -financiering. De 'werkplaats Reclassering' wordt door veel respondenten beschouwd als een voorbeeld van de winst van de ZSM-ketensamenwerking: een werkvorm gericht op contextinformatie en betekenisvol afdoen, waarmee de beperkingen die de financieringsstructuur oplegt, terzijde zijn gesteld. Binnen het concept van de werkplaats zijn en worden nieuwe werkstructuren, competentieprofielen en financiering uitgedacht die aansluiten op de ZSM-werkwijze.

De aansluiting op de ZSM-werkwijze van de advocatuur en de Rechtspraak is een belangrijk onderwerp van gesprek en beleid. Onze respondenten waren veelal positief over de pilot rechtsbijstand. De relatie tussen politie, OM en de advocatuur was goed; de raadslieden menen een belangrijke functie te hebben kunnen vervullen als informant van de verdachte over wat hem (mogelijk) te wachten stond en als aanvrager van sociale informatie; in de sfeer van de afdoening hebben zij echter nauwelijks een belangrijke rol kunnen vervullen. Het ontbreken van informatie over de zaak waarop de advocaat zijn standpunt zou kunnen bepalen en het ontbreken van overlegmomenten met en terugkoppeling aan de advocaat over wat er in de zaak is besloten, was daaraan debet.

Ook vanuit de Rechtspraak zijn zowel positieve geluiden als zorgen opgetekend. Betrokken respondenten noemen als belangrijk pluspunt dat volgens de ZSM-werkwijze gedagvaarde zaken binnen korte termijn op zitting worden behandeld; de snelheid versterkt betekenisvol afdoen door de rechter volgens deze respondenten. Bij de zorgvuldigheid van beslissingen volgens de ZSM-werkwijze worden wel vraagtekens geplaatst: de beslissing tot dagvaarding blijkt geregeld te worden genomen in de veronderstelling dat nader onderzoek of rapportage voor de zitting zal zijn afgerond, hetgeen, vanwege de korte termijn, niet zelden niet het geval is. Zo leidt de snelle routeringsbeslissing tot vertraging in de totale afdoening; de rechter zal immers de zaak aanhouden om de benodigde informatie te verkrijgen. Dat de ZSM-snelheid tot vertraging van de afdoening leidt, geldt volgens betrokken respondenten in het bijzonder voor verzetszaken. Deze zaken zijn namelijk bewijstechnisch dikwijls niet in orde en worden doorgaans pas na lange tijd door de rechter behandeld.

Alle respondenten uiten zorgen over de capaciteit; de betrokken organisaties en externe partners hebben niet de middelen om de capaciteit te bieden die voor en op ZSM nodig is. Voorts is volgens het merendeel van de respondenten een veel grotere mate van continuïteit in de bezetting vereist. Het vele rouleren en de relatief beperkte tijd die op een ZSM-locatie wordt doorgebracht belemmeren een goede en snelle ketensamenwerking. Een veelgehoorde opmerking is dat de kwaliteit van de beoordeling en beslissing sterk afhankelijk is van de persoon van de officier van justitie. Volgens verschillende respondenten zouden ZSM-officieren van justitie specifieke competenties moeten bezitten, waaronder sterke vaardigheden tot samenwerken en samenbrengen van medewerkers en hun input, sensitiviteit voor context, lef om het anders te doen en besluitvaardigheid. Het algemene gevoel is dat lang niet alle ZSM-officieren van justitie aan dat profiel voldoen; een aantal respondenten geeft aan



dat lang niet alle officieren van justitie op ZSM willen werken en dat de ZSM-officieren van justitie vaak jong en onervaren zijn. Ook wordt overigens kritiek geuit op de kwaliteit van de politiemedewerkers op ZSM en is aangekaart dat de vertegenwoordigers van de ketenpartners 3RO, SHN en de RvdK nog niet een stabiele invulling geven aan hun rol.

Dat uit de ZSM-ketensamenwerking veel innovatieve krachten zijn vrijgekomen, wordt door respondenten veel benoemd. Creatieve oplossingen en innovatieve trajecten lijken vooral te zijn ontwikkeld in het kader van de toegenomen belangstelling voor betekenisvol afdoen. In dat verband wordt ook door veel respondenten gewezen op de mogelijkheden tot selectie: het selecteren van zaken waarin wel en waarin niet binnen het strafrechtelijk domein moet worden geïntervenieerd en het buiten de deur houden van kansloze zaken. Op dit punt zijn eveneens veel tegenstrijdige percepties vernomen. Buiten-justitiële interventies worden slechts beperkt ingezet, benodigde (context)informatie en contacten zijn niet voorhanden, zaken worden behandeld omdat zij nu eenmaal op ZSM zijn aangebracht (en 'dus' een ZSM-beoordeling en daarmee een strafrechtelijk label krijgen), en omdat rust en reflectie ontbreken om tijdig te beslissen en de politie te instrueren dat de zaak kansloos is of geen strafrechtelijke reactie verdient. Deze situatie zou volgens verschillende respondenten het hoge aantal septs verklaren. Een verklaring wordt door sommige respondenten specifiek gevonden in het feit dat alle zaken via de ZSM-werkwijze moeten en er daar geen duidelijke differentiatie in werkwijze voorligt tussen zaken waarin wel en zaken waarin niet op korte termijn kan worden besloten.

## **Hoofdstuk 5 - Conclusie**

De ZSM-werkwijze, zo heeft dit rapport onder meer duidelijk gemaakt, is 'werkenderwijs' tot stand gekomen. Ofwel: zij is in, en door de praktijk vorm gegeven. De ZSM-werkwijze kan derhalve gezien worden als een organisch, evoluerend proces, zonder een vooraf gestelde implementatiestrategie en zonder helder gedefinieerde, vooraf beoogde doelen. Een complicerende factor is dat een zogenaamde nulmeting evenmin voorhanden is. Dit tussentijdse evaluatieonderzoek van de ZSM-werkwijze betreft dientengevolge een tussenevaluatie van een sterk in beweging zijnde realiteit, in de inleiding een '*moving target*' genoemd. De nadruk in dit rapport ligt daarom allereerst op de vraag wat de *effecten* van de ZSM-werkwijze zijn. Deze *goal free approach*, in de vorm van een tussenevaluatie van effecten, is gericht op het doen van uitspraken over de positieve, dan wel negatieve (neven)effecten van de ZSM-werkwijze op zowel straf(proces)rechtelijk, als op organisatorisch vlak. De ZSM-werkwijze betreft dus een veranderprogramma, in zowel het werkproces als in de organisatie daarvan.

De kern van de ZSM-werkwijze is dat op de ZSM-locaties parallel wordt gewerkt in plaats van volgtijdelijk, waarbij de vijf betrokken ketenpartners (politie, OM, SHN, 3RO en de RvdK) gelijktijdig, gedurende langere openingstijden, fysiek aanwezig zijn om op die manier de ketensamenwerking vorm en inhoud te geven. Het initiatief tot de verandering is genomen door het OM en de politie, waarmee beide organisaties van meet af aan eigenaar van het veranderingsproces zijn geworden. De werkwijze is in februari 2011 met zes pilots van start gegaan – bij vijf regio's en bij de CVOM. In 2012 en 2013 is de werkwijze landelijk uitgerold naar alle tien regio's en zijn de overige drie ketenpartners 3RO, SHN en de RvdK nauwer bij de verdere ontwikkeling betrokken. Organisatorisch gezien is de ZSM-werkwijze een goed voorbeeld van een emergent en *bottom-up* tot stand gekomen werkproces- en organisatieverandering.

Het doel waarmee de ZSM-werkwijze werd geïntroduceerd was het terugdringen van de doorlooptijden in strafzaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit. De gedachte was dat dit zou kunnen worden verwezenlijkt door tot een beslissing met betrekking tot het strafbare feit te komen gedurende de tijd dat de verdachte vastzit. De ZSM-werkwijze ziet dan ook op qua bewijs eenvoudige misdrijfzaken, waarin op basis van de dan beschikbare informatie de ketenpartners, binnen een korte tijdsperiode (in beginsel de termijn van het ophouden van verhoor en de inverzekeringstelling) een beslissing kan worden genomen over de vraag welke afdoeningswijze in die zaak en voor die verdachte gerechtvaardigd is naar het oordeel van het OM. Die beslissing kan een afdoeningsbeslissing zijn (bijvoorbeeld een sepot, een OM-strafbeschikking of een transactie), maar kan ook bestaan uit een zogenoemde routeringsbeslissing (bijvoorbeeld een dagvaarding, een overdracht of een verwijzing). In zijn meest oorspronkelijke vorm ziet de ZSM-werkwijze dan ook op zogenoemde 'vastzaken'. Dit zijn zaken waarin een verdachte is aangehouden en wordt opgehouden voor verhoor (eventueel gevolgd door een inverzekeringstelling). Sinds de tweede helft van 2014 ziet de

werkwijze ook op ontboden verdachten (op de ZSM-werkvloer ook wel 'niet-vastzaken' genoemd). Voor minderjarige verdachten geldt al sinds 2012 dat de ZSM-werkwijze ook de categorie ontboden verdachten beslaat.

Dit rapport betreft een tussenevaluatie van de bovenbeschreven ZSM-werkwijze. In dit onderzoek is geanalyseerd (a) hoever de implementatie van de ZSM-werkwijze in de strafrechtketen is gevorderd, en (b) welke resultaten deze werkwijze oplevert in relatie tot de drie doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'. Dit hoofdstuk beoogt aan de hand van het beantwoorden van de vijf gestelde onderzoeksvragen een conclusie te geven.

### **Vraag 1**

*Welke nadere invulling kan worden gegeven aan de drie doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' gelet op de noodzakelijke onderlinge samenhang daartussen, de plaats en functie die de ZSM-werkwijze in de praktijk inneemt en het strafprocesrechtelijke kader waarbinnen de ZSM-werkwijze moet functioneren?*

Om te kunnen evalueren hoe de ZSM-werkwijze zich verhoudt tot de drie doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig', zijn deze begrippen in dit rapport nader geoperationaliseerd. Het operationaliseren is gedaan tegen de achtergrond van de plaats en functie van de ZSM-werkwijze in de strafrechtketen en binnen het strafprocesrecht.

#### *Snelheid*

De doelstelling 'Snel' spreekt – op het eerste gezicht – redelijk voor zich. Het streven was om de afdoeningstermijn van veelvoorkomende misdrijven terug te dringen van zeker enkele maanden tot één maand, door gedurende de tijd dat de verdachte vastzit al zoveel mogelijk te beslissen over de afdoeningswijze. De werkwijze is er daarom in oorsprong op (in)gericht om in deze zaken ofwel een afdoeningsbeslissing, ofwel een routeringsbeslissing te nemen binnen zes uur na aanhouding (de termijn van ophouden voor onderzoek), dan wel binnen drie dagen (de termijn van inverzekeringstelling). Die beslissing kan in het eerste geval een OM-afdoening zijn, een (on)voorwaardelijk sepot, of een besluit om de zaak buiten-justitieel af te doen. In het tweede geval kan het een verwijzing van de zaak, een overdracht, een oproeping voor een OM-zitting of een dagvaarding voor een ZM-zitting zijn.

Op het eerste gezicht lijkt de ZSM-werkwijze hiermee duidelijke snelheidsdoelen te stellen. In dit rapport is besproken dat in de loop van de tijd zich op dit punt echter ontwikkelingen hebben voorgedaan. De kritiek op de dominantie van de snelheid in het licht van de zorgvuldigheid, en de ontwikkeling binnen de ZSM-werkwijze en de ketenpartners van het concept contextgericht werken gericht op betekenisvol afdoen, hebben geleid tot een zekere relativering van deze snelheidsdoelen. Deze relativering is geconcretiseerd in de vorm van introductie van de 'zeven-dagentermijn' voor zaken waarin een beslissing binnen de eerder genoemde termijnen niet kan worden genomen, en van de 'dertig-dagenzaak', waarin de beslissing wordt aangehouden teneinde (bijvoorbeeld in de vorm van verwijzing naar de

‘werkplaats Reclassering’) contextinformatie wordt verzameld en alternatieve oplossingen worden uitgezet.

Het nader operationaliseren van het begrip ‘Snel’ is bovendien lastig gebleken vanwege het feit dat de verschillende afdoeningswijzen in zekere zin onvergelykbaar zijn in termen van ‘snelheid’. Snelheidsambities kunnen alleen via de ZSM-werkwijze worden waargemaakt indien die afdoening ‘binnenshuis’ plaatsvindt, dus de vorm krijgt van een strafbeschikking of een (voorwaardelijk) sepot. In het geval van bijvoorbeeld een dagvaarding is de controle van het OM over snelheid waarmee tot een daadwerkelijke afdoening wordt gekomen immers in beginsel minder groot. Dat betekent overigens niet dat de ZSM-snelheid daarin geen winst betekent of niet van belang is. Een snelle routeringsbeslissing volgens de ZSM-werkwijze tot dagvaarding kan ook in het vervolgtraject versnelling opleveren: het in persoon uitreiken van dagvaardingen waardoor, aldus de respondenten in dit onderzoek, ter zitting het aantal aanhoudingen op die grond enorm is teruggebracht, is een belangrijk voorbeeld. Voorts komt het snelheidsdoel van de ZSM-werkwijze terug in de aansluiting op het ‘koppelvlak’ ZM; er zijn korte dagvaardingstermijnen afgesproken en inloopzittingen gepland, met als doel ook in het vervolgtraject de snelheid te handhaven. Het feit dat de rechter verantwoordelijk is voor de afdoeningsbeslissing en dus bepaalt wanneer het dossier daartoe voldoende informatie bevat, betekent wel dat operationaliseren van de snelheidsambitie binnen de ZSM-werkwijze niet tot eenduidige doelstellingen kan leiden.

#### *Betekenisvol*

Het begrip ‘Betekenisvol’ houdt in dat de afdoeningsbeslissing betekenis moet hebben voor dader, slachtoffer, maatschappij en medewerker. De bedoeling is om, mede door het gebruik van ‘contextinformatie’, tot een beslissing te komen waarbij verdachten een passende reactie krijgen, recht wordt gedaan aan de positie van het slachtoffer, de samenleving merkt dat daders snel worden gecorrigeerd en dat de beslissing herkenbaar is voor de professionals bij de betrokken ketenpartners. De perspectieven van alle betrokken partijen en de daaraan gerelateerde verwachtingen zijn echter vaak verschillend, waardoor ‘betekenisvol afdoen’ uiteindelijk een *balancing act* is. Daarom is ook ‘betekenisvol afdoen’ een lastig te operationaliseren ambitie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ons onderzoek laat zien dat veel ZSM-medewerkers en ketenpartners behoefte hebben aan een inhoudelijke ketendoelstelling, en daarbij vooral het voorkomen van recidive noemen.

#### *Zorgvuldigheid*

De doelstelling ‘Zorgvuldigheid’ verwijst in essentie naar de eisen van rechtsstatelijkheid, waarvan twee eisen in de context van de ZSM-werkwijze van centraal belang zijn: 1) het garanderen van recht op rechtsbijstand en 2) de eis dat de beslissing voldoet aan de wettelijke eisen, in het bijzonder betreffende het bewijs. Deze laatste zorgvuldigheidseis moet in de eerste plaats worden geoperationaliseerd bij de afdoeningsbeslissingen. Een routeringsbeslissing resulteert erin dat de uiteindelijke afdoeningsbeslissing buiten de ZSM-tafel wordt genomen, en (het voldoen aan) de zorgvuldigheidseisen liggen daarmee ook primair elders. De beslissing te dagvaarden betekent dat de zorgvuldigheid wordt

gegarandeerd door de betrokkenheid van de rechter en de rechtsstatelijke eisen waarmee de zitting is omgeven. Dat het eerdere ZSM-traject daarop wel degelijk van invloed is, blijkt uit de bevindingen van dit rapport inzake de aansluiting van de Rechtspraak op ZSM. Het aanleveren van dossiers die bewijsrechtelijk onvolledig zijn wordt beschouwd als gevolg van de snelle routeringsbeslissing en de (mogelijk) korte dagvaardingstermijn. Dergelijke 'onzorgvuldig' tot stand gekomen dossiers leiden niet tot een bewijsrechtelijk of anderszins onzorgvuldige afdoening, maar tot een vertraging (door aanhoudingen) die de eerder geboekte snelheidswinst (sterk) relativeert.

#### *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig*

De drie doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' zijn – zo is in de bovenstaande bespreking duidelijk geworden – in de ZSM-praktijk geen vaststaande of zelfstandige begrippen, maar verdienen de nodige nuancering in hun operationalisatie en dienen in samenhang te worden beschouwd. Zoals hiervoor al aangegeven, kan de doelstelling 'Snel' daarom niet betekenen dat in alle gevallen binnen de zes-uurstermijn (of binnen drie dagen) een beslissing moet worden genomen. Beslissen binnen zeven of dertig dagen kan ook als 'Snel' gelden, gelet op de oorspronkelijke doelstelling om de doorlooptijd terug te brengen tot één maand. Aangezien de ZSM-werkwijze ook ziet op zogenaamde 'niet-vastzaken' kan bovendien niet worden vastgehouden aan één overkoepelend snelheidsideaal voor de ZSM-werkwijze. Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat de 'niet-vaststapel' wordt beschouwd als een problematisch fenomeen; die zaken kennen juist een lange doorlooptijd. Ook moet 'Snel' worden afgestemd op 'Betekenisvol', gelet op de tijd die moet worden ingeruimd om voldoende contextinformatie te verzamelen. Zo wordt bijvoorbeeld de 'werkplaats Reclassering' vaak geprezen als een goed voorbeeld van een operationalisering van deze *balancing act* tussen 'Snel' en 'Betekenisvol'. Wat als 'Snel' (genoeg) heeft te gelden, wordt ook bepaald in wisselwerking met de *back offices* van de betrokken ketenpartners en met de 'koppelvlakken', zoals bijvoorbeeld Veiligheidshuizen, HALT, de rechtsbijstand of de ZM. In het bijzonder de laatste twee koppelvlakken vergen dat de snelheidsambities worden afgestemd op zorgvuldigheidseisen.

Nu is vastgesteld dat snelheid niet los gezien kan worden 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig', ligt meteen ook het spanningsveld tussen deze drie doelstellingen op tafel. Zo staat snelheid mogelijk op gespannen voet met het leveren van maatwerk en het betekenisvol afdoen, aangezien voor het vergaren van de voor betekenisvolle afdoeningen benodigde contextinformatie en afstemming tussen de ketenpartners nu eenmaal tijd nodig is. Daarnaast hangt het ook van de perceptie van bij de zaak betrokkenen af hoe de relatie tussen 'Snel' en 'Betekenisvol' wordt ervaren. Bijvoorbeeld, indien er 'snel' wordt besloten een zaak (voorwaardelijk) te seponeren, dan kan dat vanuit het perspectief van de verdachte als positief worden beschouwd, maar door het slachtoffer als zeer onbevredigend worden ervaren. Snelheid zet ook 'Zorgvuldigheid' onder druk. Zoals gezegd: om te garanderen dat het materiële strafrecht juist wordt toegepast, kan de ZSM-werkwijze het belang van efficiëntie nooit boven het belang van een correcte bewijsbeslissing en juiste rechtsbescherming van de verdachte stellen. Het klassieke spanningsveld tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming

in het strafrecht openbaart zich in de ZSM-werkwijze in de spanning tussen 'Snel' en 'Zorgvuldig'.

Ook het begrip 'Betekenisvol' verdient de nodige nuancering. In overeenstemming met de gedachte dat het strafrecht '*ultimum remedium*' dient te zijn, wordt er rekening gehouden met de omstandigheden rondom het slachtoffer en de dader, zodat er een beslissing op maat kan worden genomen die betekenisvol en herkenbaar is voor de betrokkenen en de maatschappij. Indien er andere, buiten het strafrecht gelegen interventies mogelijk zijn in reactie op het strafbare feit, is het kiezen van een dergelijke mogelijkheid te prefereren. In de context van de afweging van belangen die in het begrip 'betekenisvol' besloten ligt, moet de *ultimum remedium* gedachte worden samengebracht met de belangen van het slachtoffer. Zo kan het slachtoffer mogelijk van oordeel zijn dat de zaak juist wel een echte strafrechtelijke reactie verdient of dat moet worden gedagvaard om het slachtoffer een sterke mogelijkheid tot schadevergoeding te bieden. Maatwerk bieden aan de specifieke situatie van de verdachte door het aanpakken van persoonlijke problematiek waardoor recidive wordt voorkomen, is van evidente betekenis voor de samenleving alsook voor de verdachte en het slachtoffer. Dit is zeker zo in de vele gevallen waarin het delict voortkomt uit een relatie tussen verdachte en slachtoffer (familie, ex-echtgenoten, burens). Daarmee is bijvoorbeeld echter nog niet gezegd dat in het concrete geval een dergelijke, op preventie gerichte afdoening recht doet aan de positie van het slachtoffer in de voorliggende zaak. Evenmin hoeft een 'contextgerichte' beslissing op maat (voor slachtoffer en dader) voor 'de maatschappij' zonder meer op korte termijn 'herkenbaar' te zijn; mogelijk wordt een 'lik op stuk' reactie beter herkend. Er dient dus bij de besluitvorming volgens de ZSM-werkwijze een balans gevonden te worden tussen de verschillende perspectieven van waaruit betekenisvol afdoen kan worden geduid.

Tenslotte spreekt het voor zich dat 'Zorgvuldigheid' in essentie verwijst naar de eisen van rechtsstatelijkheid (met name naar de toegang tot rechtsbijstand en zorgvuldigheid van de besluitvorming), maar ook de betekenis van die eisen voor de ZSM-werkwijze is niet zomaar te geven. Het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is bijvoorbeeld kritisch over de naleving van de wettelijke eisen die de strafbeschikking betreffen. Op basis van dit rapport is door de minister van Veiligheid en Justitie besloten het direct executeren van de strafbeschikking alleen nog toe te staan als de verdachte een raadsman heeft geconsulteerd. Dit is een indicatie dat 'Zorgvuldigheid' een andere inhoud moet krijgen wanneer de ZSM-werkwijze uitmondt in een afdoening in de vorm van (het aanbieden van) een transactie of het uitbrengen van een dagvaarding, dan wanneer het bijvoorbeeld gaat om een strafbeschikkingen. De implicaties van het recht op rechtsbijstand (nog even afgezien van het hete hangijzer van het recht op bijstand tijdens het politieverhoor) in de zin van de vereiste betrokkenheid van de raadsman bij de ZSM-werkwijze lijken per afdoeningsmogelijkheid te verschillen.

De betekenis van de drie begrippen is dus niet eenduidig, maar fluïde. Een belangrijke conclusie is dat 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' niet los van elkaar kunnen staan, maar nadrukkelijk in relatie tot elkaar moeten worden beschouwd. Dit leidt er toe dat in de ZSM-

praktijk steeds gezocht moet worden naar een juiste balans tussen deze drie doelstellingen. De nuancering van de drie begrippen, die mede wordt ingegeven door die noodzakelijke balans, betreft enerzijds onvergelykbaarheid in relatie tot de verschillende beslissingen betreffende de afdoenings- of routeringswijze, anderzijds de verschillende invulling die zij vanuit het perspectief van dader, slachtoffer, maatschappij kunnen hebben.

## **Vraag 2**

*Wat zijn, anderhalf jaar na de landelijke invoering en gelet op de drie doelstellingen, de vorderingen met betrekking tot de uitvoering van de ZSM-werkwijze? Hoe verhouden de gekozen prioriteiten zich tot die doelstellingen en zijn de activiteiten die thans worden uitgevoerd geschikt om die doelstellingen te bereiken?*

De tweede vraag die in dit rapport aan de orde komt betreft de vorderingen met betrekking tot de uitvoering van de ZSM-werkwijze en de verhouding van de gekozen prioriteiten tot de drie hierboven genoemde doelstellingen. Zoals de chronologische terugblik in hoofdstuk 2 laat zien heeft de ZSM-werkwijze een voortvarende ontwikkeling doorgemaakt. Ooit begonnen als een pilot in 2011, is zij in de jaren 2012 en 2013 landelijk uitgerold en doorontwikkeld in de jaren 2014 en 2015. De ZSM-werkwijze is geïnitieerd door politie en OM, maar inmiddels zijn de andere ketenpartners SHN, 3RO en de RvdK niet alleen fysiek aanwezig, maar ook nadrukkelijk bij de verdere ontwikkeling van de ZSM-werkwijze betrokken. Op tien ZSM-locaties in het land wordt er door de vijf ketenpartners zeven dagen per week, (vaak, maar niet altijd) veertien uur per dag gewerkt volgens het huidige standaard referentiekader voor deze ketensamenwerking: het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*. De basis van de ZSM-werkwijze wordt dus structureel landelijk toegepast; wel zijn er in de invulling van verschillende andere belangrijke aspecten van de ZSM-werkwijze (afstemming, coördinatie, informatievoorziening) nog altijd verschillen tussen de regio's.

De ZSM-werkwijze kent haar oorsprong in een *bottom-up* reactie om doorlooptijden in het strafrecht terug te dringen. De gedachte daarbij was ook dat door het eenvoudig registreren evenzeer 'winst' zou kunnen worden behaald. In de beginjaren zag de ZSM-werkwijze alleen op 'vastzaken'; sinds medio 2014 betreft de werkwijze ook 'niet-vastzaken'. Vanuit strafrechtadvocatuur en de wetenschap is al vroeg in de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze een tweetal belangrijke kanttekeningen bij deze werkwijze geplaatst. De eerste betreft de toegang tot rechtsbijstand. Tegen een versnelde afdoening als zodanig bestaat bij de strafrechtadvocatuur geen bezwaar, maar er is wel een spanningsveld tussen snel een afdoeningsbeslissing nemen (zie hierboven) en de tijd die nodig is voor het verlenen van rechtsbijstand. De tweede kanttekening betreft de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces, vooral voor zover die uitmondt in een OM-strafbeschikking. Deze zorgvuldigheid vormde voorwerp van aandacht (en bron van zorg) in het hiervoor reeds genoemde rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat eind 2014 verscheen en vervolgens heeft geleid tot een wijziging in de ZSM-werkwijze met ingang van 1 oktober 2015.

Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam, is snelheid, zeker in het begin, dominant geweest in de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze. Onder meer tegen de achtergrond van de hierboven genoemde kanttekeningen werden naast 'Snel' vervolgens ook de (nieuwe) doelstellingen 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' vanuit officieel perspectief nadrukkelijker voor het voetlicht gebracht. Het ketenbreed ontworpen *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* is momenteel het standaard referentiekader voor wat de partners gezamenlijk beogen in de ketensamenwerking. Op aangeven van de Stuurgroep HSK is vervolgens het *Ketenprogramma ZSM 2015* geschreven, dat als doel heeft 'om op integrale wijze de initiatieven samen te brengen die nodig zijn om het ZSM-concept te vervolmaken en de ZSM-werkwijze te borgen in de dagelijkse uitvoering op de ZSM-locaties.' De drie centrale prioriteiten die in dat Ketenprogramma naar voren komen zijn: 1) Fundament ZSM-werkwijze op orde; 2) Betekenisvol interveniëren; en 3) Versterken zorgvuldig werken. Ten opzichte van de drie doelstellingen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' lijken deze prioriteiten zich goed te verhouden.

Uitspraken over vorderingen op basis van kwantitatieve gegevens zijn nauwelijks te doen. Ten eerste ontbreekt het aan vooraf gestelde doelen en ten tweede is (zeker in de beginjaren van de ZSM-werkwijze) geen eenduidig en/of volledig cijfermateriaal beschikbaar. Op basis van de ketenrapportage Q4 2015 lijkt te moeten worden geconcludeerd dat de percentages voor wat betreft het nemen van een afdoeningsbeslissing binnen de ZSM-werkwijze weliswaar stabiel over de laatste anderhalf jaar blijven, maar dat de ZSM-werkwijze slechts in ongeveer 50% van de beoordeelde gevallen leidt tot een afdoeningsbeslissing. In de overige (ongeveer) 50% volgt een beslissing tot OM-zitting, dagvaarding of doorverwijzing/overdracht. Het percentage dagvaardingen ZM blijft eveneens stabiel; zo rond de 30%. Ongeveer een kwart van de ZSM-zaken leidt tot een buiten-justitiële afdoening of een sepot. De doorlooptijd laat – wanneer de zaken van meerderjarigen en minderjarigen tezamen worden gezien – een *stijgende* trend zien: het *aantal* ZSM-zaken dat binnen één dag en binnen zeven dagen wordt beoordeeld, is afgenomen. De categorie doorverwijzingen/overdracht laat vanaf Q3 2014 een daling zien van 8%. Onderscheid naar CVOM is niet te maken; jeugdzaken zijn wel apart te beschouwen. Ook ten aanzien van minderjarigen geldt dat de ZSM-werkwijze in iets meer dan de helft van de beoordeelde gevallen leidt tot een afdoeningsbeslissing. In het overgrote deel van de minderjarige zaken leidt een afdoeningsbeslissing tot buiten justitiële afdoening tot een HALT verwijzing: in meer dan een kwart van het aantal zaken volgt een sepot. Het percentage OM-zittingen en dagvaardingen voor ZM-zittingen blijft in jeugdzaken eveneens stabiel; zo rond de 17%. De doorlooptijden zijn stabiel, maar lijken vanaf Q2 2015 iets op te lopen.

Gelet op het bovenstaande zijn de vorderingen van de ZSM-werkwijze op het eerste gezicht overwegend positief te beoordelen. De basis van de werkwijze (openingstijden, aanwezigheid ketenpartners) is (vrijwel) landelijk geïmplementeerd. De initiële (te) grote nadruk op 'Snel' lijkt, getuige de drie centrale prioriteiten zoals verwoord in het *Ketenprogramma ZSM 2015*, te zijn verschoven naar een balans tussen 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig'. De kanttekeningen betreffende de toegang tot rechtsbijstand en de zorgvuldigheid van de besluitvorming blijven echter onverminderd hun relevantie behouden; hun belang wordt, ook door de landelijke werkgroep ZSM en Rechtsbijstand, algemeen onderschreven, maar –



afgezien van de wijziging van het beleid wat betreft de strafbeschikking per 1 oktober 2015 – een definitief standpunt daarover (van de Minister) is thans nog niet voorhanden.

Zodra echter om een meer gedetailleerd oordeel over de vorderingen van de ZSM-werkwijze wordt gevraagd, blijken de hiervoor geconstateerde onduidelijkheden zich te wreken. Ten eerste is daar de moeilijkheid wat betreft de operationalisatie van de begrippen ‘Snel’ ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’. Omdat deze niet eenduidig zijn, en daardoor vanuit verschillend perspectief verschillend kunnen worden ingevuld, is het vrijwel onmogelijk om een ondubbelzinnig antwoord te geven op de vraag welke vorderingen de ZSM-werkwijze heeft gemaakt in het licht van die doelstellingen. Immers, het hangt er maar helemaal vanaf hoe de balans tussen die begrippen wordt beoordeeld en vanuit wiens perspectief dat wordt gedaan. Een andere belangrijke complicerende factor is dat de ZSM-werkwijze niet aan de ‘tekentafel is ontworpen’ en dat er eigenlijk nog altijd geen ‘tekentafel’ is: er is geen vooraf gestelde implementatiestrategie, er zijn geen heldere, vooraf geformuleerde doelen en er is ook op de dag van vandaag nauwelijks ‘overkoepelend’ beleid of coördinatie. Dit maakt het vrijwel onmogelijk om een onderbouwd antwoord te geven op de vraag hoe de gekozen prioriteiten zich verhouden tot de drie doelstellingen en of de activiteiten die thans worden uitgevoerd geschikt zijn om die doelstellingen te bereiken. Een eenduidig antwoord is dus niet te geven; wel is een drietal algemene opmerkingen te maken, waarbij meteen opvalt dat er altijd ‘twee zijden van de medaille’ zijn te ontwaren.

Ten eerste: uit de ketenrapportages blijkt dat de aantallen ingestroomde zaken groot zijn. Tegelijkertijd wordt er in de *Rapportage ZSM-ketenreview 2015* op gewezen dat er onvoldoende zicht is op zaakstromen, doordat niet voor alle ketenpartners helder is ‘welke zaken instromen op ZSM, welke zaken direct na instroom worden doorgezet naar de *back office* van het OM en welke zaken behandeld worden op ZSM.’ De toegenomen zaakstromen, in combinatie met het ontbreken van een duidelijke differentiatie in zaken, leiden er toe dat medewerkers met een enorme diversiteit aan zaken te maken krijgen, waarop eenzelfde werkwijze moet worden toegepast. Veel van de respondenten van dit onderzoek zijn dan ook kritisch over het uitgangspunt ‘alles moet via ZSM’. Volgens verschillende respondenten is dit een van de oorzaken voor het oplopen van de stapel ‘niet-vastzaken’ (en daardoor het toenemen van de tijd die nodig is om deze zaken af te doen). Tegelijkertijd wordt er daarbij op gewezen dat dit ook gevolgen heeft voor het contextgericht (kunnen) werken en het betekenisvol (kunnen) afdoen van zaken. Tenslotte lijkt de werkdruk in termen van toenemende aantallen zaken, de blijvend gevoelde tijdsdruk door het ‘aftikken’ van de tijd op de monitor en onduidelijkheid over de wijze waarop zaken moeten worden aangepakt, ook een negatieve invloed te hebben op de zorgvuldigheid van selectie, dossiervorming en bewijsbeoordeling, en daarmee ook een van de verklaringen voor het hoge aantal septs. Met andere woorden, de ZSM-werkwijze lijkt te lijden onder haar eigen succes.

Ten tweede: dat de initiële (te) grote nadruk op ‘Snel’ is verschoven naar ‘Betekenisvol’ is een goed verklaarbaar en ook positief te beoordelen ontwikkeling. Dat volgens de *Rapportage ZSM-ketenreview 2015* ‘betekenisvol interveniëren’ op alle ZSM-locaties als aandachtspunt of

speerpunt is benoemd, valt evenzeer positief te waarderen. De respondenten van de ZSM-locaties hechten grote waarde hieraan. Kanttekening is evenwel, dat zolang 'snel' afdoen het doel is, het voor de hand ligt dat de werkwijze zich 'automatisch' zal richten op de eenvoudigere zaken. Dit zijn zaken die al min of meer klaar zijn, waarop alleen nog maar 'een klap moet worden gegeven', of waarin (op het eerste gezicht) geen complexe achtergrond speelt. Dit is anders wanneer 'betekenisvol interveniëren' het doel is. Dan zal er niet alleen automatisch veel meer aandacht voor 'die context' zijn, waarbij bij binnenkomst schijnbaar eenvoudige zaken toch extra aandacht krijgen die ze voorheen niet zouden hebben gekregen, maar ook dat complexere zaken juist de voorkeur van medewerkers gaan genieten. De paradox is dat snel afdoen een wissel kan trekken op betekenisvol afdoen, maar dat dit evengoed andersom het geval is. Op basis van ons empirisch materiaal lijken beide het geval te zijn.

Een derde dubbelzinnig beeld dat opkomt betreft 'Betekenisvol' in relatie tot 'Zorgvuldig'. Er zijn voldoende aanwijzingen dat de ZSM-werkwijze innovatieve vormen oplevert die bedoeld en geschikt zijn om een passende en zinvolle interventie tot stand te brengen. Hiermee wordt 'passend' bedoeld in de zin van aansluitend bij de problematiek van de verdachte, en 'zinvol' in de zin van het oplossen van conflicten en het voorkomen van verder afglijden en recidive. Deze betekenisvolle interventies komen vooral tot uiting op de koppelvlakken waar een sterke aansluiting tot stand is gebracht (bijvoorbeeld: HALT, Veiligheidshuis, of Veilig Thuis). Tevens wordt in algemene zin aangegeven door respondenten dat door de samenwerking tussen verschillende ketenpartners belangrijke contextinformatie wordt verzameld die dergelijke betekenisvolle interventies mogelijk maakt. Ook wordt landelijk ingezet op het alert maken van ZSM-medewerkers voor situaties die vragen om meer contextinformatie. De toenemende 'roep' om contextinformatie en aandacht voor creatieve interventies creëren de mogelijkheid, en brengen medewerkers in de positie om selectief te werk te gaan en betekenisvolle interventies te bedenken, en die ook toe te passen – zie ook hierboven bij de tweede algemene opmerking. Enerzijds wordt zo duidelijk invulling gegeven aan het begrip 'Betekenisvol', anderzijds lijkt dit ertoe te leiden dat veel zaken die voorheen niet werden geregistreerd en/of direct in het sociale domein terecht kwamen, nu de ZSM-werkwijze en daarmee het strafrecht worden 'ingetrokken' (voorwaardelijk septs).

### **Vraag 3**

*In welke mate slagen de aan de ZSM-werkwijze deelnemende organisaties er in om een ketensamenwerking tot stand te brengen die bijdraagt aan de drie doelstellingen? Welke eventuele obstakels worden daarbij ervaren?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is in hoofdstuk 4 eerst een korte verhandeling over ketensamenwerking gegeven, waarbij opvalt dat veel van 'de theorie' vrij naadloos op de ZSM-werkwijze is toe te passen. Een ketensamenwerking, zo leert de literatuur, is een gericht georganiseerd werkverband, dat zich kenmerkt door de betrokkenheid van meerdere partijen, die moeten of willen samenwerken om tot een gewenst resultaat te komen. De verschillende

partijen in de samenwerking zijn in een vaste volgorde ten opzichte van elkaar geplaatst, opeenvolgend dan wel parallel. De regels over wie wat wanneer moet doen in een ketensamenwerking en aan wie dit moet worden verantwoord zijn over het algemeen relatief duidelijk. Kenmerkend is evenwel het ontbreken van centraal gezag. Om van een geslaagde ketensamenwerking te kunnen spreken zal allereerst sprake dienen te zijn van een 'echte' samenwerking; een samenwerking die leidt tot meer dan de som der delen. Vervolgens vraagt een geslaagde ketensamenwerking om 1) een gezamenlijke doelstelling en eenzelfde focus op de eindgebruiker; 2) een duidelijke rolverdeling en rolvastheid van de ketenpartners; 3) het delen van informatie; 4) de integratie van werkprocessen binnen de keten (zonder daarbij overigens volledige uniformering na te streven); 5) waarbij het van belang is om niet te veel intern gericht te zijn, maar om (ook) voeling te houden met de context waarbinnen de ketensamenwerking functioneert, en daarmee met organisaties buiten de ketengrenzen. Aan de hand van deze vijf voorwaarden wordt de ZSM-ketensamenwerking bij de beantwoording van de derde onderzoeksvraag tegen het licht gehouden.

Het doel (de eerste voorwaarde) dat met de ZSM-werkwijze wordt beoogd, zo mag inmiddels bekend worden verondersteld, is om veelvoorkomende criminaliteit daadkrachtig, snel, passend en efficiënt aan te pakken. Een heldere definitie van veelvoorkomende criminaliteit ontbreekt daarbij echter. Dit uit zich, zoals eerder beschreven, vooral in het kwantificeerbaar maken van de resultaten van de ZSM-werkwijze. Ook in de dagelijkse praktijk leidt dit soms echter tot verwarring. Wat onder veelvoorkomende criminaliteit valt, wordt door respondenten verschillend ingevuld. Men ervaart een grijs gebied, dat ook nog eens regionaal verschillend wordt ingevuld. Die beleefde onduidelijkheid is begrijpelijk, aangezien ook in onderliggende schriftelijke stukken met betrekking tot de ZSM-werkwijze geen helderheid wordt geboden. Ofschoon in de wettelijke omlijning van de bevoegdheid van het OM om zaken (zelf) door middel van een transactie of een strafbeschikking af te doen, en het feit dat de ZSM-werkwijze alleen ziet op misdrijven (met uitzondering van enkele verkeersovertredingen), een belangrijke aanwijzing kan worden gevonden dat de ZSM-werkwijze betrekking heeft op misdrijven met een maximale strafbedreiging van zes jaar, wordt deze beperking in de (meest recente) stukken en in de praktijk niet (expliciet) gehanteerd. Dit rapport definieert het 'onderwerp' van de ZSM-werkwijze dan ook als volgt: 'qua bewijs eenvoudige misdrijfzaken, waarin op basis van het dossier, althans de dan beschikbare informatie van politie, OM en de ketenpartners, binnen een korte tijdsperiode een beslissing kan worden genomen over de vraag welke afdoeningswijze in die zaak en voor die verdachte naar het oordeel van het OM gerechtvaardigd is.' Zoals eerder in deze conclusie aangegeven, kan niet een vastomlijnde snelheidsnorm worden aangehouden en kan dus ook het begrip 'korte tijdsperiode' niet in termen van uren of dagen worden gedefinieerd. Niettemin blijft de doelstelling dat het OM (ruimschoots) sneller dan in het pre-ZSM-tijdperk een beslissing neemt. Zaken die op voorhand bewijstechnisch gecompliceerd kunnen worden beoordeeld, horen daarom niet in de ZSM-werkwijze thuis.

Met betrekking tot de rolverdeling (de tweede voorwaarde voor een geslaagde ketensamenwerking) dient allereerst te worden benadrukt dat het initiatief tot de

ketensamenwerking ooit is genomen door het OM en de politie, waarmee beide organisaties van meet af aan eigenaar van het veranderingsproces zijn geworden. De ZSM-werkwijze is in februari 2011 met een zestal pilots van start gegaan. Deze pilotfase heeft geduurd van voorjaar 2011 tot zomer 2012 en heeft geleid tot het *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*, dat in juni 2012 het licht heeft gezien. Al snel bleek dat de ZSM-werkwijze niet alleen voor de politie en het OM verandering betekende, maar ook impact had op de (organisatie en processen van) de overige ketenpartners. In vijf verschillende fasen (plateauplaning genoemd) is vervolgens door het OM in samenwerking met de ketenpartners de landelijke ZSM-werkwijze in 2012 en 2013 verder ontwikkeld en geïmplementeerd. In 2012 en 2013 is de werkwijze landelijk uitgerold naar alle tien regio's en zijn de overige drie ketenpartners 3RO, SHN en de RvdK nauw bij de verdere ontwikkeling betrokken. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijk (OM samen met ketenpartners) ontwikkeld *Ketenbreed Ontwerp ZSM-werkwijze 1.1*. In 2013 is landelijk gestart met de implementatie van die ZSM-werkwijze en het Ontwerp 1.1 is daarbij lange tijd leidend geweest voor inrichting en ontwikkeling van de verschillende ZSM-locaties. Momenteel wordt gewerkt volgens het ketenbreed ontwikkelde *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*. Dit ontwerp is momenteel het standaard referentiekader voor de ketensamenwerking, al is voor een aantal onderwerpen nog geen (landelijk) ketenbreed gedragen standpunt ingenomen of richtlijn bepaald, hetgeen ruimte laat voor regionale invulling. In de Stuurgroep HSK is vervolgens het *Ketenprogramma ZSM 2015* vastgesteld met daarin de drie eerder genoemde centrale prioriteiten: 1) Fundament ZSM-werkwijze op orde; 2) Betekenisvol interveniëren; en 3) Versterken zorgvuldig werken.

De ketensamenwerking, met een duidelijke rolverdeling tussen en rolvastheid van de verschillende ketenpartners is op papier derhalve geborgd in het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*. Voor de samenstelling en de omvang van de ZSM-teams op locatie (SCC) geldt volgens de werkwijze 2.0 dat op elke ZSM-locatie medewerkers van zowel het OM, de politie, 3RO, SHN, en de RvdK aanwezig dienen te zijn en dat zij daar vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid een bijdrage leveren aan de ZSM-werkwijze (rolverdeling). De medewerkers van de vijf ketenpartners staan daarnaast in directe verbinding met de medewerkers van hun eigen organisatie (rolvastheid). De routine van 'echt' samenwerken blijkt in de praktijk lastig(er). De *ZSM-ketenreview 2015* geeft aan dat het niet vanzelfsprekend is dat structureel inhoudelijke afstemming tussen de ketenpartners plaatsvindt. De coördinerende rol die ketenprocescoördinator daarin heeft, wordt niet op alle locaties even structureel ingevuld.

De respondenten geven ook aan dat de daadwerkelijke afstemming en dus inbreng van de expertise door andere ketenpartners dan het OM en de politie niet altijd plaatsvindt. Het echte 'sparren', waarbij elke ketenpartners vanuit de eigen rol en expertise een inbreng in het beslissingsproces kan leveren, komt niet altijd even goed van de grond. De RvdK, 3RO en SHN zien zich met enige regelmaat geconfronteerd met een beslissing van het OM waarin zij niet zijn gekend. Ten aanzien van ZSM-jeugd wordt zelfs soms gesproken van 'een één-tweetje' tussen politie en OM dat 'even tussendoor' plaatsvindt. Het is niet uit te sluiten dat dit een gevolg is van het feit dat het OM en politie ooit de initiatiefnemers van het veranderprogramma zijn geweest en als zodanig de ZSM-werkwijze hebben 'gekleurd', maar

ook de druk om snel te handelen wordt als oorzaak genoemd. Kenmerkend is wel dat respondenten, ook van de ketenpartners RvdK, 3RO en SHN zelf, vinden dat deze medewerkers in voorkomende gevallen meer proactief moeten optreden. Dat het ontbreken van afstemming en overleg een negatief effect heeft op het al dan niet betekenisvol zijn van de beslissing, is evident.

Het delen van informatie (derde voorwaarde) is cruciaal voor de ZSM-werkwijze, maar ook hier constateert de *ZSM-ketenreview 2015* dat de huidige informatievoorziening niet voldoet en/of arbeidsintensief en persoonsafhankelijk is. Deze stelling wordt door de respondenten van dit onderzoek onderschreven. Zowel de ketenreview, als de respondenten geven aan dat het niet altijd lukt om alle ketenpartners structureel tijdig van de benodigde informatie te voorzien. Hierdoor moeten de ketenpartners 3RO, SHN en de RvdK vaak zelf achter de benodigde informatie aan. Vervolgens kunnen zij de tijd die dit kost niet gebruiken voor het inhoudelijk behandelen van een zaak. Per locatie zijn hiervoor wel lokale oplossingen bedacht, bijvoorbeeld door het maken van meerdere kopieën van dossierstukken of het sturen van informatie per e-mail, maar dergelijke ad hoc oplossingen zijn arbeidsintensief en persoonsafhankelijk. De inefficiëntie die dit met zich meebrengt heeft effect op zowel de snelheid van het proces, als het betekenisvol zijn van de uiteindelijke beslissing.

Onder de noemer van het suboptimaal delen van informatie gaat een scala aan problemen schuil. De belangrijkste is dat de digitale informatievoorziening niet op orde is: alle respondenten spreken de sterke behoefte uit aan een gezamenlijk systeem, waarin alle ketenpartners kunnen werken en informatie direct met elkaar delen. Het feit dat het BOSZ-systeem (uit privacyoverwegingen) alleen toegankelijk is voor de politie en het OM is volgens alle respondenten een groot obstakel. Dit blijkt ook uit de *ZSM-ketenrapportage 2015*. Daarnaast wordt de verdachtenmonitor niet overal op een zelfde wijze en/of effectief gebruikt. In bijvoorbeeld Noord-Holland (aldus de *ZSM-ketenreview 2015*) wordt de monitor *real time* gevuld met de inbreng van de ketenpartners en is deze inbreng ook door alle ketenpartners te raadplegen, maar dat is lang niet overal het geval. De respondenten geven vervolgens aan dat op basis van de informatie die uit de monitor blijkt verschillende vormen van afstemmingsoverleg plaatsvinden. Soms gebeurt dit eenmaal dagelijks, soms op een aantal vaste momenten per dag, en elders weer op ad hoc basis – soms bilateraal, soms ketenbreed. Tenslotte is de rol van de ketenproces-coördinator niet op alle ZSM-locaties even duidelijk. Op sommige locaties, zo blijkt uit de *ZSM-ketenreview 2015*, wordt deze meer administratief ingevuld en ontbreekt daardoor een ketenbrede coördinatie op de informatieverstrekking en bewaking van de volgordelijkheid van activiteiten.

Vooruitkijkend, aldus de *ZSM-ketenreview 2015*, is aandacht nodig voor de toekomstbestendigheid van de ZSM-werkwijze. De schaalgrootte is gestegen en de complexiteit binnen en buiten de ZSM-werkwijze is toegenomen, aldus de ketenreview. Volgens de samenwerkingsliteratuur hangt het welslagen van een ketensamenwerking op lange termijn mede af van de integratie van de verschillende werkprocessen (vierde voorwaarde). Het bestaan van een ketenbreed *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, de structurele

overleggen (bijvoorbeeld binnen de Stuurgroep HSK) tussen de vijf ketenpartners en de input die door verschillende ketenbrede werkgroepen op de doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze wordt gegeven, zijn voorbeelden van hoe structureel en professioneel met de toekomst van de ZSM-werkwijze wordt omgegaan. Een en ander wordt wel gefrustreerd door een aantal hardnekkige, structurele drempels. Eén van deze drempels is, zo geven de respondenten van dit onderzoek aan, dat de samenwerking tussen medewerkers van ketenpartners op een ZSM-locatie met hun eigen organisatie niet altijd vlekkeloos verloopt. Een voorbeeld hiervan is dat informatie over een verdachte of een slachtoffer die bij de eigen organisatie beschikbaar blijkt te zijn, (te) laat ter beschikking komt van de medewerker op de ZSM-locatie. De oorzaak hiervan ligt veelal in het verschil in openingstijden en informatiesystemen waarmee gewerkt wordt, maar ook worden cultuurverschillen, zoals 'de oude manier van denken' en een 'bureaucratische instelling' van de eigen organisatie genoemd. De werkprocessen van de eigen organisatie sluiten niet altijd (voldoende) aan bij de flexibiliteit van de ZSM-werkwijze, aldus de respondenten. Een andere structurele drempel is geld. De verschillende vormen van financiering, bijvoorbeeld de productfinanciering bij een aantal ketenpartners, staan de optimalisatie van de ZSM-werkwijze in de toekomst in de weg.

Tenslotte is het van belang om niet te veel intern gericht te zijn, maar om (ook) voeling te houden met de context waarbinnen de ketensamenwerking functioneert, en daarmee met organisaties buiten de ketengrenzen (vijfde voorwaarde). In de Stuurgroep HSK zijn, naast de vijf ketenpartners, ook het ministerie van Veiligheid en Justitie, het CJIB, de Raad voor de rechtspraak, de Raad voor de Rechtsbijstand, HALT en de NOvA vertegenwoordigd. Lokaal wordt overlegd met Veiligheidshuizen en Veilig Thuis. En tenslotte hebben diverse van deze organisaties ook deel uitgemaakt van de ketenbrede werkgroepen. De samenwerking met organisaties buiten de ketensamenwerking is hiermee formeel geborgd. De pilots ZSM en rechtsbijstand en ZSM en aansluiting Veiligheidshuizen kunnen hier ook toe gerekend worden.

#### **Vraag 4**

*Welke positieve en negatieve (neven)effecten heeft de ZSM-werkwijze?*

Met betrekking tot de beantwoording van deze vierde vraag moet allereerst worden vastgesteld dat het welslagen van een ketensamenwerking lastig te definiëren is. Een ketensamenwerking kan als positief worden beoordeeld indien bijvoorbeeld een maatschappelijk effect wordt behaald. Maar kent de ketensamenwerking partners met verschillende ideeën over welke doelen dienen te worden nagestreefd en bereikt, dan is het meten van succes een stuk ingewikkelder. Dit geldt zeker voor de ZSM-werkwijze, en als de ZSM-werkwijze als zodanig al niet eenvoudig te duiden is, dan geldt hetzelfde in sterkere mate voor de (neven)effecten van die werkwijze. Een aantal (neven)effecten is bij de beantwoording van vraag 2 al aan de orde geweest: zo lijkt de ZSM-werkwijze een aanzuigende werking te hebben (zie daarover hieronder nader); wordt een toename van het aantal 'vastzaken' geconstateerd; en brengt (te) veel nadruk op betekenisvol werken het gevaar van 'doorslaan' (in die zin dat zaken het strafrecht worden 'ingetrokken, zie hierboven) met zich mee. Dit zijn

ontegengesteld gevolgen van de veranderde werkwijze, maar het is bijzonder lastig deze te beoordelen in termen van positief of negatief.

Als gevolg van het feit dat de ZSM-werkwijze een ketensamenwerking is die 'werkenderwijs' en *bottom-up* tot stand is gekomen, die zich vervolgens in een aantal jaren heeft getransformeerd naar een min of meer vastomlijnde structuur met een nadrukkelijker *top-down* bemoeienis, is het onvermijdelijk dat er zich in de samenwerking tussen de vijf ketenpartners obstakels voordoen. De beantwoording van vraag 3 zag daarop en hoeft hier niet herhaald te worden. Toch is een aantal van de obstakels daar genoemd wel degelijk het effect van het veranderprogramma. Voorbeelden daarvan zijn: de in voorkomende gevallen dominante rol van het OM en de politie versus de rol van 3RO, SHN en de RvdK die bijvoorbeeld onder druk van tijd ondergeschikt dreigt te raken; de onduidelijkheid over vraag wélke zaken nu eigenlijk wel/niet in aanmerking komen voor de ZSM-werkwijze; het probleem van niet adequate informatievoorziening (ICT, afspraken op de werkvloer); moeizame aansluiting met de 'back offices' van de eigen organisaties van de ketenpartners; de verschillende wijze van financiering van de ketenpartners; en de aansluiting met de advocatuur en de ZM. Ook hier geldt echter dat dit feitelijk geconstateerde effecten van een veranderde werkwijze zijn; een oordeel daarover laat zich moeilijk vellen.

Allereerst is daar de eerdergenoemde sturing en coördinatie door een centraal orgaan, de Stuurgroep HSK, die haaks lijkt te staan op het initieel, *bottom-up* vormgegeven veranderprogramma waarbij de professionals op de werkvloer aan het roer stonden, maar die bij nader inzien wel weer past in het 'volwassen worden' van de ZSM-werkwijze. Bij de start van de ketensamenwerking in 2011 zagen we een voornamelijk zelfsturend systeem; momenteel neemt de Stuurgroep HSK meer de regie in handen. Deze stuurgroep is door de ketenpartners zelf gecreëerd. De balans tussen zelfsturing en coördinatie door een centraal orgaan lijkt overigens nog niet altijd gevonden: de al meerdere keren genoemde regionale verscheidenheid is daar het beste voorbeeld van. Hoe dit effect te beoordelen blijft evenwel onderwerp van discussie. Verschillende respondenten geven aan dat dit altijd kenmerkend is geweest voor de ZSM-werkwijze en ook noodzakelijk blijft voor het welslagen ervan in de toekomst. Veranderingen moeten door de ZSM-medewerkers in de regio zelf gewild en gedragen worden, anders komen ze niet tot stand – *top-down* opleggen kan volgens hen niet. Andere respondenten zetten echter grote vraagtekens bij het handhaven van deze *bottom-up* initiatieven. Zij menen dat het noodzakelijk is een landelijke visie op ZSM *top-down* aan de regio's 'op te leggen'. Deze respondenten uiten hun zorgen over de wijze waarop de regio's op dit moment worden gestuurd. Het ontbreekt volgens hen aan een landelijke visie en dit laat versnippering in stand. Weliswaar geeft dat ruimte voor lokale oplossingen voor lokale problemen, maar belangrijke bestaande landelijke problemen worden niet opgelost. Alle respondenten die bij dit onderzoek zijn betrokken, zijn het er overigens over eens dat volledige uniformiteit niet moet worden nagestreefd. Zij vinden het van belang dat de 'couleur locale' (en ze wijzen daarbij onder andere op regionale soorten criminaliteit, een specifiek gemeentebestuur, of lokaal beschikbare faciliteiten) meegenomen moet kunnen worden in de besluitvorming en de interventies.

Los van de regionale verschillen in werkwijzen, blijft men wel unaniem positief over de kern van de ZSM-werkwijze, namelijk het sámen werken. Zowel uit de ketenreviews als uit de reacties van de respondenten van dit onderzoek blijkt een grote betrokkenheid bij (en in sommige gevallen ronduit enthousiasme voor) de ZSM-werkwijze. Succesfactoren die worden genoemd zijn: afstemming, samenwerking en kortere communicatielijnen. Door bewustwording van de taken en de positie van de andere ketenpartners, kunnen de eigen werkzaamheden beter op de andere ketenpartners worden afgestemd door ofwel gebruik te maken van de expertise van de ander, ofwel door die ander juist met eigen expertise te ondersteunen. Door samen te werken worden innovatieve, creatieve oplossingen in voorkomende gevallen gestimuleerd. Maar bovenal wordt kennis van het werk van de andere ketenpartners positief gewaardeerd omdat dit de relatieve positie van het eigen werk veel meer voor het voetlicht brengt; de eigen rol en positie in de strafrechtsketen wordt nadrukkelijker ervaren. Dat komt de inhoud van het werk, 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' zaken afdoen ten goede. Niet alleen op de ZSM-locaties; er is tevens sprake van een zekere *spin-off* naar de eigen organisaties. Opvallend bij deze reacties is de dubbele bodem die er in zit. Vrijwel alle respondenten bij dit onderzoek hebben positieve ervaringen met betrekking tot de samenwerking, maar evengoed komen ze ook met voorbeelden van het tegenovergestelde (zie hierboven). Die tegenstrijdigheid in de beleefde werkelijkheid van de ZSM-werkwijze is tekenend voor de realiteit en daardoor ook voor delen van de inhoud van dit rapport. In potentie biedt de ZSM-werkwijze vooral voordelen, maar de dagelijkse praktijk blijkt echter weerbarstig(er).

Het parallel werken, op een gemeenschappelijke werkvloer en gedurende ruime openingstijden, heeft dus geleid tot een groot aantal (neven)effecten in organisatorische zin. Maar, zo wordt gesteld, als zodanig heeft de ZSM-werkwijze geen nieuwe elementen geïntroduceerd in het strafprocesrecht. Dit rapport heeft echter laten zien dat het bestaan en de vormgeving van de ZSM-werkwijze wel degelijk van invloed zijn op de toepassing van het straf(proces)recht. Vanuit het strafprocesrecht bezien is een tweetal belangrijke, kritische kanttekeningen te plaatsen bij de ZSM-werkwijze, in het bijzonder bij de afdoeningen die aan de ZSM-tafel plaatsvinden.

De eerste daarvan betreft de toegang tot rechtsbijstand. Tegen een versnelde afdoening als zodanig bestaat zoals opgemerkt geen bezwaar, maar vanuit met name de hoek van de strafrechtadvocatuur wordt gewezen op het spanningsveld dat ontstaat tussen snel afdoen en de tijd die nodig is voor het kunnen verlenen van rechtsbijstand. Die spanning is weliswaar tot uiting gekomen in de pilot, maar de positieve ervaringen die respondenten melden, de door het OM, de advocatuur en de rechtspraak gewenste betrokkenheid van de advocatuur en de juridische urgentie van het regelen van de raadsman bij het politieverhoor worden erkend door de landelijke werkgroep ZSM en Rechtsbijstand. Dat neemt niet weg dat de vraag naar de betrokkenheid van de advocatuur bij de afdoeningsbeslissing op ZSM vooralsnog open blijft. De ZSM-werkwijze heeft in zoverre een nieuwe situatie in het leven geroepen dat de ZSM-beoordelingen doorgaans plaatsvinden op basis van een beperkt aantal schriftelijke



gegevens en mondelinge informatie. Dit maakt (zo blijkt ook uit de pilotevaluatie) het bijzonder problematisch om een raadsman snel en op een zinvolle manier bij de afdoeningsbeslissing te betrekken.

De tweede strafprocesrechtelijke kanttekening die in dit rapport verschillende keren naar voren is gebracht, namelijk de vraagtekens bij de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces, komt voor een belangrijk deel voort uit diezelfde door de ZSM-werkwijze in het leven geroepen situatie dat een beslissing wordt genomen zonder dat een (min of meer) compleet dossier voorligt. Deze zorgvuldigheidskwestie werd eind 2014 op de kaart gezet in het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, op basis waarvan de ZSM-werkwijze per 1 oktober 2015 werd aangepast. Deze aanpassing hield in dat een strafzaak alleen direct kan worden afgedaan, als voor de verdachte adequate rechtsbijstand beschikbaar is (geweest); zo is verzekerd dat een verdachte niet de mogelijkheid wordt ontnomen verzet in te stellen zonder dat er met een juridisch oog naar de strafbeschikking is gekeken. Deze maatregel lost niet alle problemen rondom de strafbeschikking in combinatie met de ZSM-werkwijze op. Respondenten in dit onderzoek vermelden dat verzetszaken veelvuldig bewijstechnische hiaten vertonen. De beoordeling door de rechter corrigeert dit probleem voor de zaken waarin verzet is ingesteld, maar meestal pas aanzienlijke tijd later. Daarmee blijft de zorg bestaan over de juistheid van de bewijsbeslissing bij strafbeschikkingen waartegen geen verzet wordt ingesteld. Op basis van het bovenstaande ontstaat het beeld dat in de praktijk van de ZSM-werkwijze het uitvaardigen van strafbeschikkingen, theoretisch één van de belangrijkste ZSM-afdoeningen, niet met de vereiste zorgvuldigheid is omgeven, hetgeen bovendien de snelheid van de afdoening op langere termijn negatief beïnvloedt.

Ook bij de andere belangrijke ZSM-afdoening, de sepotbeslissing, worden veelvuldig vraagtekens gesteld. Het bestaan van de ZSM-werkwijze, waarvan de vroegtijdige betrokkenheid van de officier van justitie een wezenlijk kenmerk is, betekent dat noodzakelijkerwijs een groter aantal sepot wordt geregistreerd. Veel zaken werden voorheen niet door de politie bij het OM aangeleverd (maar afgehandeld met een 'politiesepot' of 'opgelegd'), waardoor deze buiten de (sepot)registratie vielen. Thans worden dergelijke zaken op ZSM geregistreerd en dient de officier van justitie daarin een beslissing te nemen. Verschillende respondenten menen in dat verband dat de selectie van zaken op ZSM niet goed functioneert: *first offenders* in 'flutzaken' die er voorheen met een reprimande vanaf kwamen, worden nu binnen het strafrecht getrokken en het aangeleverde bewijs wordt vaak pas tegen het einde van de termijn goed beoordeeld zodat verdere aansturing van de politie ter zake niet meer mogelijk of wenselijk wordt geacht en een sepotbeslissing wordt genomen. Bovendien lijkt het erop dat, naarmate aandacht is ontstaan voor betekenisvolle interventies in plaats van gestandaardiseerde afdoeningen op ZSM, sociale interventies geregeld onder de ZSM-werkwijze vallen en dus tot het strafrechtelijk domein (meestal in de vorm van voorwaardelijke sepot) gaan behoren. Hierboven is al aangegeven dat het lastig is deze effecten als positief of negatief aan te merken. In ieder geval verdient, in het licht van deze aanwijzingen van een uitdijend strafrecht, het onderwerp justitiële documentatie blijvende aandacht.

### **Vraag 5**

*Welke maatregelen of aanvullingen kunnen er (nog) aan bijdragen dat de drie doelstellingen van de ZSM-werkwijze (sneller) worden bereikt?*

In de beantwoording van de voorgaande vier onderzoeksvragen ligt besloten dat het met name een bepaalde mate van onduidelijkheid is die de huidige ZSM-werkwijze parten begint te spelen. Dat veel van de onduidelijkheid is veroorzaakt door het 'werkenderwijs' tot stand komen van de ZSM-werkwijze en de *bottom-up* gestuurde ontwikkeling daarvan, neemt niet weg dat de mate van 'volwassenheid' waarin de werkwijze zich bevindt thans om meer structuur vraagt. Zowel de professionals op de werkvloer, als de Stuurgroep HSK en andere sturende organen zouden nu moeten gaan nadenken hoe de nodige stabiliteit kan worden gerealiseerd. Dit is niet alleen nodig om de ZSM-werkwijze écht landelijk te maken, maar ook om een zekere sleetsheid die in de vrijblijvendheid lijkt op te treden om te buigen in nieuwe innovatie en flexibiliteit. Het te lang vasthouden aan de huidige mate van regionale verscheidenheid kan problematisch worden, indien daarmee het kritisch reflecteren op eigen (lokaal) handelen verdwijnt. Heldere, duidelijke en breed gedragen keuzes zouden moeten worden gemaakt ten aanzien van de volgende onderwerpen.

Ten eerste dient er duidelijkheid te komen over wat het 'onderwerp' is van de ZSM-werkwijze. Het 'grijze gebied' dat wordt ervaren met betrekking tot de vraag wat er wel/niet onder veelvoorkomende criminaliteit valt, moet worden opgeheven. Een meer eenduidige definitie zou daar bij kunnen helpen, maar evengoed kan gedacht worden aan heldere criteria door wie en waarop de selectie wordt gemaakt om zaken binnen de ZSM-werkwijze te laten instromen. Een kritische houding ten opzichte van wat wel/niet een strafrechtelijk label zou moeten krijgen kan tegelijkertijd een antwoord zijn op de aanzuigende werking van de ZSM-werkwijze. Selectie betekent ook dat snelheid moet kunnen worden gegeven aan zaken waarvoor beperkte afstemming nodig is, terwijl betekenisvol afdoen voorop zou moeten staan bij zaken waarin ketensamenwerking en contextinformatie bij voorbaat geacht worden een meerwaarde te hebben. Tenslotte kan worden gedacht aan selectie van bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld bij minderjarigen of veelplegers, waarbij betekenisvol afdoen bij wijze van spreken per definitie is gewenst.

Ten tweede dient er duidelijkheid te komen over een uniforme werkwijze. Dit betreft niet alleen de aanwezigheid van alle ketenpartners op de ZSM-locaties, maar ook de wijze van informatie-uitwisseling en de afstemming van de feitelijke handelingen. Extra aandacht dient daarbij gegeven te worden aan de rol van de ketenprocescoördinator (verantwoordelijk voor coördinatie van informatie en zaakstromen) en de officier van justitie (verantwoordelijk voor de inhoud van het dossier). Vanzelfsprekend vereist dit het op orde zijn en de harmonisatie van de digitale informatievoorzieningen. Maar dit betekent ook een antwoord op de toenemende stapels 'niet-vastzaken', die op de werkvloer als problematisch worden ervaren en de beoogde snelheid van de ZSM-werkwijze in de weg komen te staan.

Los van de twee bovengenoemde paraplu-oplossingen inzake onduidelijkheid, pleiten de bevindingen van dit rapport voor serieuze aandacht voor de bemensing op de ZSM-locaties. Zowel in termen van capaciteit als in termen van competenties wordt op papier wel om de juiste hoeveelheid mensen (die doortastend, samenwerkingsgericht, creatief, flexibel, etc. zijn) gevraagd, maar respondenten in dit onderzoek laten een andere werkelijkheid zien. Op het vlak van personeelsmanagement valt derhalve winst te behalen.

Tenslotte: in het begin lag de nadruk van de ZSM-werkwijze op 'Snel'. In de afgelopen jaren lijkt dat te zijn verschoven naar 'Betekenisvol'. Wat de kritische kanttekeningen echter laten zien is dat de 'Zorgvuldigheid' niet uit het oog mag worden verloren en de rechtsstatelijke randvoorwaarden waarbinnen de andere ambities tot hun recht moeten komen, onbetwist verwezenlijkt moeten worden. De samenwerking met de advocatuur en de ZM als 'externe reflectie' blijft bijzondere aandacht en onderhoud verdienen.

## **Geraadpleegde bronnen**

Aanwijzing OM-strafbeschikking (2015A004) van 1 april 2015, *Stcrt.* 2015, 46384.

Ansell, C. & A. Gash, 'Collaborative Governance in Theory and Practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18 (4), p. 543-571.

*Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen* (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), Den Haag, 2014.

*Bijlage 4: Adviezen van de ketenbrede werkgroepen*, juli 2013 (als los document gevoegd bij *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013)

Bressers, J. & A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsvaluatie*, Alphen: Samsom 1995.

Brinton Milward, H. & K.G. Provan, *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks Networks and Partnerships series*, IBM Center for The Business of Government 2006.

Brouwer, D.V.A., 'ZSM en de verdediging', *DD* 2015/26, p. 265-278.

De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E. ten, & In 't Veld, R., *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: SDU Uitgevers 2012.

Buruma, Ybo. 'Het Openbaar Ministerie in zwaar weer', *NJB* 2013/2300, afl. 1, p. 2727.

De Caluwé, Léon, 'Veranderen in kleuren', Lustrumboek AOG, 2012 (<http://www.decaluwe.nl/articles/VeranderenInKleuren.pdf>).

Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur, *Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces*, Den Haag, advies van 18 oktober 2012.

*Concept Integrale Business case ZSM*, versie 0.6 (12 december 2013).

Corstens G. & R. Kuiper, 'ZSM en toegang tot de rechter', *DD* 2015/25, p. 256-264.

*Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 28 september 2015.

*Factsheet ZSM van de politie en het OM* (9 maart 2012).

Van der Geest, Thea, 'Jeugdcriminaliteit ZSM aanpakken. Het OM wil zinvolle snelle afdoening', *Opportuun* 7, juli 2011, p. 28-29.

Gray, Barbara, *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*, San Francisco, CA: Jossey-Bass 1989.

Griffin, R.W., *Fundamentals of Management*, Boston: Houghton Mifflin Company 2008.

Groenhuijsen, M.S. & G. Knigge (red)., *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001.

De Groot, G, *Coördineren van Ketens: Hoe 'escalatiemodellen' kunnen worden ingezet in publieke en maatschappelijke ketensamenwerking* (Masterscriptie Universiteit Utrecht), 2009.

*Handelingen II* 2014, 29 (26 november 2014).

Hartmann, A.R., 'Buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red)., *Het onderzoek ter zitting. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001.

Haverkate, G.C., 'ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief', *DD* 2015/23.

HR 30 juni 2009, *NJ* 2009, 350.

Huxham, Chris. 2003. 'Theorizing collaboration practice', *Public Management Review*, 2003, 5, p. 401-423.

Jacobs, Pauline & Petra van Kampen, 'Dutch "ZSM Settlements" in the Face of Procedural Justice: The Sooner the Better?', *Utrecht Law Review* 2014, 4, p. 73-85.

*Kamerstukken II* 2011-2012, 29 279, nr. 126.

*Kamerstukken II*, 2011-2012, 29 279 nr. 147.

*Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 173, nr. 1.

*Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 173, nr. 3.

*Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 400 VI nr. 117.

*Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 279, nr. 177.

*Kamerstukken II*, 2013-2014, 29 279, nr. 204.

*Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 279, nr. 215.

*Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 279, nr. 221.

*Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 279, nr. 225.

Van Kampen, P.T.C. 'ZSM (&) tegenspraak', *Strafblad* 2013-4.

Kenis, P., & Provan, K.G., 'Towards an exogenous theory of public network performance', *Public Administration* 2009, 87, 3, p. 440-456.

*Ketenprogramma ZSM 2015*, definitieve versie (18 februari 2015).

Klijn, E., Edelenbos, J., & Steijn, B., 'Trust in governance networks: Its impacts on outcomes', *Administration & Society* 2010, 42, 2, p. 193-221.

Kooijmans, T. 'ZSM en daadwerkelijke tenuitvoerlegging als vorm van snelle afdoening', *DD* 2015/24.

Kwakman, N.J.M. 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', *DD* 2012/17, p. 188-205.

Leertouwer, E.C., *Nulmeting doorlooptijden standaardzaken*, Factsheet 2014-4, WODC.

Lefterink, S., 'De positie van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze, Liever maatwerk dan snelheid', *DD* 2015/27, p. 279-286.

Leliveld, Jan, 'ZSM bij afhandeling van strafzaken', *NJB* 2012/1602, afl. 28, p. 1952-1954.

Van der Meij, Patrick, 'De andere kant van de ZSM-medaille. Het gebrek aan controle op beleid en beslissingen van het Openbaar Ministerie', *NJB* 2014/1225, p. 1666-1671.

Mevis, P.A.M., 'Versnelde afdoening in het strafrecht/ZSM: buitengewoon, buiten, gewoon, tijd voor reflectie en voor een ZSM-blik op berechting door de versnelde rechter', *DD* 2015/22, p. 215-227.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Nederland Veiliger. Staan voor een veilige en rechtvaardige samenleving*, januari 2011.

Noordegraaf, M., Meulen, M. van der, Bos, A., Steen, M. van der, Pen, M., *Strategische sturing: Implementatiestrategie van het ministerie van OCW, USBO/NSOB*, in opdracht van het ministerie van OCW 2010.

Noordegraaf, Mirko, Karin Geuijen & Albert Meijer, *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma 2011.

'OM tevreden over ZSM, advocatuur niet', *NJB* 2013/1853, p. 2040.

*Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*, versie 0.6 (11 juni 2012).

*Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze*, versie 1.0 (12 december 2013).

'Openbaar Ministerie en rechter', *DD* 2014, 29.

'Openbaar Ministerie: Versnelde afdoening zaken dankzij 'ZSM'',  
<https://www.videnet.nl/nieuws/17694362/03-06-2011-Openbaar-Ministerie-Versnelde-afdoening-zaken-dankzij-ZSM>.

Openbaar Ministerie, 'Aangepaste werkwijze ZSM en rechtsbijstand', 19 oktober 2015,  
<https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@91271/aangepaste-werkwijze>

Openbaar Ministerie, *Bedrijfskundig onderzoek ZSM-ketenpartners* (28 februari 2012).

Openbaar Ministerie, 'Factsheet ZSM', <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@24445/factsheet-zsm/>

Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2014*.

Openbaar Ministerie, 'Jaarbericht 2014. Afgesproken doelstellingen 2014 gehaald' (15 juni 2015), <https://www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/@89666/afgesproken/>.

Openbaar Ministerie, *'Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM'*.

Openbaar Ministerie, 'Versnelde afdoening zaken van start in Utrecht' (28 februari 2011), <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/>.

Opstelten, Ivo, 'Strafrecht van de toekomst: herkenbaar, krachtig en op maat', *NJB* 2012/969, p. 1182-1185.

*Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, definitieve versie (10 maart 2014).

*Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen* (concept eindrapport), versie 0.9 (6 juni 2014).

Poorthuis, A. M., e.a., *Ketens en netwerken; een zoektocht naar samenhang*, Utrecht: Lemma 2003.

Popp, J. K., Brinton Milward, H., MacKean, G., Casebeer, A., Lindstrom, R., *Inter-Organizational Networks: A Review of the Literature to Inform Practice*. IBM Center for The Business of Government. Collaborating Across Boundaries Series 2014.

*Rapportage ZSM-ketenreview 2015*, definitieve versie (6 mei 2015).

*Resultaten ZSM Jaarrapportage 2013 – OM Extern*, 2013.

Rietbroek, Joris, 'Advocaten aan het werk op Lowlands: 'het is nieuw en spannend'', <http://www.advocatie.nl/advocaten-aan-het-werk-op-lowlands-het-nieuw-en-spannend>.

Rijksoverheid, 'Actieprogramma bureaucratie: Minder regels, meer op straat', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2011/02/18/actieprogramma-bureaucratie-minder-regels-meer-op-straat>.

Salet, Renze & John Terpstra, John, 'ZSM: confronterende omwenteling of creeping crisis', in: R. Baas, T. Havinga, M.T.A.B. Laemers (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming*, Liber Amicorum prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen, Deventer: Kluwer 2015.

Schagen, John, Judith Renes, & Ivo van Duijneveldt, 'De impact van ZSM op ketensamenwerking', *Tijdschrift voor de Politie* 2013, nr. 5, p. 14-18.

Schön, Donald, *Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, USA: Basic Books 1983.

Sikkema, Eelke & François Kristen, 'Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Kluwer: Deventer 2012, p. 179-205.

Spronken, T., 'Het strafrecht als vergiet en het ZSM-model als snelkookpan', *NbSr* 2012, p. 373-376.

Spronken, Taru, 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB* 2012/880, p. 1006-1013.

Spronken, Taru 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB* 2013/786, p. 959-968.

Spronken, Taru, 'De wasstraat', *NJB* 2015/246, p. 295.

*Startnotitie WODC*, 28 mei 2015, projectnummer 2589.

Stufflebeam, D.L. and Coryn, C.L.S., *Evaluation Theory, Models, and Applications*, San Francisco: Jossey-Bass 2014.

Suurmond, Guide & Pieter Vermaas, 'Zichtbaar, merkbaar en herkenbaar. OM-meerjarenplan "Perspectief op 2015"', *Opportuun* 2, februari 2011, p. 14-15.

Vermaas, Pieter, 'De Revolutie ZSM', *Opportuun* 5, mei 2011, p. 14-16.

Vermaas, Pieter, 'Dingen doen én afhandelen. Stoffel Heijnsman, politiechef eenheid Oost-Nederland over ZSM', *Opportuun* 1, januari 2014, p 6-9.

'Versnelde afdoening strafzaken', *Blauw* nr. 6, 21 maart 2011.

'Versnelde afdoening van zaken start in Utrecht', Nieuwsbericht OM, 28 februari 2011, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@29044/versnelde-afdoening/> (laatst bezocht op 19 januari 2016).

Vermaas, Pieter, 'De Revolutie ZSM', *Opportuun* 5, mei 2011, p. 14-16.

*Werkdocument Ontwerp 1.1 ZSM-werkwijze*, versie 0.9 (december 2012).

YouTube, 'Strafrecht volgens ZSM – Zorgvuldig, Snel en op Maat', <https://www.youtube.com/watch?v=riT00mjPV2o>

*ZSM Advies en Harmonisatie IV*, versie 1.0a (16-12-2015).

*ZSM in de praktijk, evaluatie t.b.v. NVvR*, conceptrapport (1 juni 2015).

*ZSM-ketenrapportage kwartaal 3 2015*, definitieve versie (12 december 2015).

*ZSM-ketenrapportage kwartaal 4 2015*, definitieve versie (9 maart 2016).

Zuiderwijk, A.M.G., e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtsketen*, Cahier 2012-1, Den Haag: WODC.



## **Bijlage 1** Rapportages en (lopende) onderzoeken

De ZSM-werkwijze is onderwerp van diverse vormen van monitoring en onderzoek. Hieronder volgt een overzicht van de interne en externe rapportages en onderzoeken die wij voor dit rapport ter beschikking hadden, daar waar relevant voorzien van een korte toelichting. Dit overzicht beoogt niet uitputtend te zijn, er is ongetwijfeld meer; het dient slechts ter illustratie van de hoeveelheid rapportages en onderzoeken die ons onder ogen zijn gekomen. Van de inhoud van dit materiaal hebben wij kennis genomen, daar waar het als bron voor dit rapport dient blijkt dat uit referenties in voetnoten c.q. uit het overzicht 'Geraadpleegde bronnen' (ergo, niet al het materiaal is noodzakelijkerwijs als bron in dit rapport verwerkt).

### Intern (afgerond)

*Concept Integrale Business case ZSM*, versie 0.6 (12 december 2013) (53 pagina's).

Functionele beschrijving infrastructuur ZSM-ketenmonitor (15 juni 2015) (37 pagina's)

*IV-Scenario-analyse, ZSM Procesharmonisatie en ondersteunende informatievoorziening*, versie 1.0 (26 november 2015) (27 pagina's).

*Ketenprogrammplan ZSM 2015*, definitieve versie (18 februari 2015) (18 pagina's).

Openbaar Ministerie, *Bedrijfskundig onderzoek ZSM-ketenpartners* (28 februari 2012). Dit onderzoek is uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers (PwC) in samenwerking met Significant (93 pagina's).

*Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, definitieve versie (10 maart 2014) (19 pagina's)

*Pilots aansluiting tussen ZSM en veiligheidshuizen* (concept eindrapport), versie 0.9 (6 juni 2014) (66 pagina's).

*Rapportage ZSM-ketenreview 2015*, definitieve versie (6 mei 2015) (43 pagina's)

*Resultaten ZSM Jaarrapportage 2013 – OM Extern*, 2013 (32 pagina's).

Samen leren als katalysator voor betekenisvol interveniëren op ZSM (concept); een handreiking voor de professional op ZSM (6 januari 2015) (48 pagina's).

Tussenstand uitkomsten integrale business case ZSM (fase 2, concept/discussiestuk) (november 2013) (24 pagina's).

*ZSM-ketenrapportage Kwartaal 2-2014, Minderjarig en Meerderjarig Landelijk en Regionaal* (23 oktober 2014) (36 pagina's).

*ZSM-ketenrapportage Kwartaal 3-2014, Minderjarig en Meerderjarig Landelijk en Regionaal* (11 december 2014) (36 pagina's).

*ZSM-ketenrapportage Kwartaal 4-2014*, definitieve versie, 23 maart 2015 (46 pagina's).

*ZSM-ketenrapportage Kwartaal 1-2015* (15 juni 2015) (46 pagina's).

*ZSM-ketenrapportage Kwartaal 2-2015* (8 september 2015) (46 pagina's).

*ZSM-ketenrapportage kwartaal 3 2015*, definitieve versie (12 december 2015) (46 pagina's).

*ZSM-ketenrapportage kwartaal 4 2015*, definitieve versie (9 maart 2016) (46 pagina's).

ZSM-ketenreview 2015: Toelichting, toetsingskader en vragenlijst (7 pagina's).

#### Extern (afgerond)

Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de Strafrechtsketen*, 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 173, nr. 1.

*Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen* (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), Den Haag, 2014.

*Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 28 september 2015.

Regioburgemeesters, *Aansluiting Veiligheidshuizen-ZSM. Stand van zaken april/mei 2014*, Bureau Regioburgemeesters: Den Haag, 2014.

Leertouwer, E.C., *Nulmeting doorlooptijden standaardzaken*, Factsheet 2014-4, WODC.

*ZSM in de praktijk, evaluatie t.b.v. NVvR*, conceptrapport (1 juni 2015).

Zuiderwijk, A.M.G., e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtsketen*, Cahier 2012-1, Den Haag: WODC.

#### Extern (lopend)

*Quick Scan projecten VPS op versnelling doorlooptijden* door Pro Facto, Groningen (WODC 2690).

*ZSM Advies en Harmonisatie IV*, versie 1.0a (16-12-2015).

*ZSM in de praktijk* door Radboud Universiteit Nijmegen voor Politie & Wetenschap.

## **Bijlage 2** Observatielijst

- Hoe is de fysieke setting? (foto indien mogelijk, anders situatieschets)
- Wie zijn aanwezig aan de tafel?
- Is er altijd een officier bij en wat is diens rol?
- Hoe verloopt het proces? (→ na afloop navragen: is dit standaard?)
- Hoe verloopt interactie?
  - Wie aan het woord, hoe vaak, hoe lang wie met wie, plenair/bilateraal?
- Hoe verlopen overdrachtsmomenten?
- Wie is dossiereigenaar?
- Welk type zaken?
- Hoe en wanneer komt perspectief slachtoffer en verdachte naar voren ?
- Hoeveel zaken in hoeveel tijd? (waar mogelijk kwantificeren)
- Faciliteiten?

Mogelijke onderwerpen/vragen voor informele gesprekken:

- wat gaat goed?
  - organisatie
  - communicatie
  - afstemming (koppelvlakken: opsporing, advocatuur, complexe zaken, executie, rechter)
  - aansturing
  - faciliteiten
- wat gaat niet goed?
  - organisatie
  - communicatie
  - afstemming (koppelvlakken: opsporing, advocatuur, complexe zaken, executie, rechter)
  - aansturing
  - faciliteiten
- wat zijn de resultaten?
  - afgedane zaken
  - snelheid
  - type straffen
  - juridische kwaliteit
  - rechtsgelijkheid

- Wat is voor u betekenisvol afdoen?
- Wat is voor u zorgvuldig afdoen?
- Wat is voor uw snel afdoen?
- Hoe verhouden deze 3 zich toch elkaar?

## Bijlage 3 Opzet focusgroepen

### I Introductie (10 min)

- Welkom
- Voorstellen opdrachtnemers UU
- Uitleg onderzoek

**Aanleiding:** Ambitie is dat de ZSM-werkwijze na 2016 de standaard werkwijze in de strafrechtketen is voor veelvoorkomende criminaliteit. De aanleiding voor het onderzoek is een toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie om een ZSM-evaluatie te laten uitvoeren, waarna de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (de aanvrager) heeft aangegeven deze evaluatie te willen laten starten in 2015.

**Doel van het onderzoek:** Doel van het onderzoek is om te analyseren hoever de implementatie van de ZSM-werkwijze in de strafrechtketen is gevorderd en welke resultaten deze werkwijze oplevert. We willen dan ook kennis ophalen omtrent de vorderingen van de implementatie van de ZSM-werkwijze ruim anderhalf jaar na de landelijke invoering. 'Een thermometer steken in het huidige proces' met als doel het ophalen van lessen en mogelijke verbeterpunten.

- Vragen?
- Werkwijze gedurende de focusgroep
  - Rolverdeling gespreksleiders
  - Bedoeling van de focusgroep is het achterhalen van meningen. Geen overeenstemming nodig.
  - Op zoek naar individuele percepties ketenpartners.
  - Uitspraken worden niet met naam en toenaam in het rapport opgenomen.
  - Maximaal 2 uur.
  - Aansluitend mogelijk tot lunch
- Kennismakingsronde (20 min)  
*Wilt u zichzelf kort voorstellen a.h.v. naam, functie, betrokkenheid bij de ZSM werkwijze en een heel beknopte impressie van de ervaring met de ZSM werkwijze*

## **II Ervaringen uitwisselen ZSM procedure (45 min)**

*Deelnemers worden uitgenodigd ervaring uit te wisselen over ZSM werkwijze: waarover is met tevreden en waarover niet?*

*Starten bij geslaagde voorbeelden*

- In welke opzichten is de ZSM werkwijze in uw perceptie geslaagd?
- Wat zijn *best practices*?

*Vervolgens minder geslaagde voorbeelden*

- In welke opzichten is de ZSM werkwijze in uw perceptie niet/minder geslaagd?
- Wat zijn *worst cases*?

*Doorvragen op:*

- welke concrete ervaringen liggen hieraan ten grondslag?
- welke rol vervulde ketenpartner en andere ketenpartners in het betreffende voorbeeld?

## **III Introduceren 3 kernbegrippen en bespreken balans (20 min)**

*Hand out uitdelen met daarop onze beknopte omschrijving van de begrippen Betekenisvol, Zorgvuldig en Snel.*

*Herkenning*

- in hoeverre kunt u zich vinden in deze omschrijvingen?

*Balans*

- In hoeverre is er sprake van balans tussen deze drie begrippen in de ZSM werkwijze (eventueel teruggrijpen op best practices)?
- Wanneer is er sprake van disbalans (voorbeelden: eventueel teruggrijpen op *worst cases*)? Op welke wijze (waar ligt dan de focus?)? En hoe wordt daarmee omgegaan?

## **IV Verbeterpunten (25 min)**

- welke onderdelen verdienen in uw ogen nog extra aandacht in de ZSM werkwijze?

- welke suggesties heeft u om ZSM werkwijze te verbeteren? *Ieder respondent ontvangt 3 post-its. Noteren: 1 suggestie per post it!*

## **V Afsluiting**

- Samenvatting door de interviewer
- Schetsen van het vervolg van het onderzoek
- Terugkoppeling resultaten vanuit WODC??

Bedanken voor de medewerking