

Vergaderjaar 2015–2016

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 334

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2016

Samen werken gaat vaak wel goed. Samenwerken is al weer een stuk lastiger, vooral als het met anderen is. Goed nieuws daarom uit de strafrechtelijke keten: politie, openbaar ministerie, de reclasseringsorganisaties, de Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland zijn er in geslaagd een succesvolle, duurzame samenwerking tot stand te brengen bij het afdoen van misdrijven in de sfeer van veel voorkomende criminaliteit. Deze heeft de randvoorwaarden verwerkelijkt om door middel van de ZSM-werkwijze misdrijven snel, betekenisvol en zorgvuldig af te doen. Tijdens de transitie naar die vernieuwende werkwijze is het afdoen van strafzaken onverminderd doorgedaan: de winkel bleef met verruimde openingstijden gewoon open. Jaarlijks hebben de ketenpartners via ZSM zo'n 200.000 zaken in behandeling genomen. Dat is pakweg twee-derde van de totale instroom van strafzaken.

1. Inleiding

Onderzoekers van het Montaigne Centrum voor rechtspleging en conflictoplossing, het Willem Pompe Instituut voor strafrechtwetenschappen en USBO-Advies van de Universiteit Utrecht hebben een tussentijdse evaluatie van de ZSM werkwijze uitgevoerd.¹ Bijgaand ontvangt u het evaluatierapport². Met de aanbieding van dit evaluatierapport geef ik uitvoering aan een toezegging van mijn ambtsvoorganger

¹ «Snel, Betekenis vol en Zorgvuldig, een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze», Montaigne Centrum voor rechtspleging en conflictoplossing, Willem Pompe Instituut voor strafrechtwetenschappen en USBO-advies van de Universiteit Utrecht. Hierna aangeduid als: «evaluatie-rapport».

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

tijdens een Algemeen Overleg met uw Kamer over de nieuwjaarsnacht 2012 – 2013.³

Ik signaleer in het evaluatierapport een positieve toonzetting over de manier waarop de strafrechtelijke ketenpartners gezamenlijk – met betrokkenheid van het departement – een werkwijze hebben ontwikkeld om misdrijfszaken in de sfeer van de veelvoorkomende criminaliteit «snel», «zorgvuldig» en «betekenisvol» af te doen. De onderzoekers stellen vast dat de professionals die de ZSM-werkwijze dagelijks vormgeven in hoge mate positief zijn over de werkwijze.⁴ De empirische data van het onderzoek laten zien dat de ketenpartners hun samenwerking in hoge mate omarmen: «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.»⁵

Het evaluatierapport geeft ook aan op welke punten we de ZSM-werkwijze nog kunnen verbeteren. Zo blijkt het in de praktijk lastig om een goed evenwicht te vinden tussen «snel», «zorgvuldig» en «betekenisvol». Deze begrippen liggen immers niet steeds in elkaars verlengde. Het evaluatierapport haalt respondenten aan die menen dat er niet altijd voldoende capaciteit en kwaliteit beschikbaar is. De informatievoorziening voor een soepel verloop van werkprocessen is nog niet op orde. Ook is niet altijd helder welke zaken nu precies aan de ZSM-tafel behandeld worden en welke niet. Het zou nog schorten aan een voldoende uniforme werkwijze in de praktijk. De feitelijke organisatie van de rechtsbijstand laat nog op zich wachten, al is wel een verruiming van de rechtsbijstand bij ZSM aangekondigd. Met de onderzoekers – en daarmee met de professionals van de ketenpartners bij wie zij hun licht hebben opgestoken – ben ik het eens dat we er bij de afhandeling van misdrijfszaken in de sfeer van veelvoorkomende criminaliteit (VVC) nog niet zijn. Daarom is het goed dat we het onderzoek hebben uitgevoerd. Het pleidooi van de onderzoekers voor een continue aandacht voor de balans tussen de drie ambities «snel», «zorgvuldig» en «betekenisvol» onderschrijf ik vanuit de overtuiging dat de samenleving een gerechtvaardigd vertrouwen moeten kunnen hebben in een adequate afhandeling van misdrijven, ook in de sfeer van de veelvoorkomende criminaliteit. Het is essentieel voortdurend te werken aan een gerechtvaardigd onderling vertrouwen tussen de ketenpartners en het departement zodat de benodigde maatschappelijke resultaten kunnen worden geboekt. Bij de aanpak van veel voorkomende criminaliteit hebben we de laatste jaren vooral aandacht gegeven aan de randvoorwaarden voor dat gerechtvaardigde vertrouwen. Nu komt het er op aan deze randvoorwaarden te benutten om het benodigde evenwicht tussen «snel», «zorgvuldig» en «betekenisvol» verder in praktijk te brengen en de randvoorwaarden daartoe verder te optimaliseren.

Deze reactie op het evaluatierapport:

- schetst de essentie van de ZSM-werkwijze;
- stipt korte enkele belangrijke resultaten aan;
- beoordeelt het proces dat tot de huidige ZSM-werkwijze heeft geleid;
- bespreekt de zoektocht naar een goede balans tussen «snel, betekenisvol» en «zorgvuldig»;

³ Om de uitbreiding met de ontboden verdachte bij de ZSM-werkwijze in de evaluatie mee te kunnen nemen is besloten dat de evaluatie pas in de loop van 2015 zou starten. Vgl.: «Rechtsstaat en rechtsorde», Kamerstuk 29 279, nr. 215; p. 11. En: Verslag van een Algemeen Overleg over – onder meer – het Landelijk Beeld jaarwisseling 2012 – 2013, vastgesteld 22 juli 2013, Kamerstuk 33 400 VI, nr. 117, p. 15 e.v.

⁴ Evaluatierapport, p. 7.

⁵ Evaluatierapport, p. 9.

- geeft specifieke aandacht aan de «zorgvuldigheid» binnen de ZSM-werkwijze;
- probeert een einde te maken aan de verwarrende identificatie van de OM-straftbeslissing met de ZSM-werkwijze;
- bespreekt de pilot »ZSM en rechterlijke interventie«;
- en positioneert de toekomst van de ZSM-werkwijze.

2. Wat is de ZSM-werkwijze en hoe is deze tot ontwikkeling gekomen?

In essentie komt de ZSM-werkwijze, zoals deze in de afgelopen jaren is ontwikkeld, er op neer dat politie, openbaar ministerie, reclasseringsorganisaties, kindbescherming en slachtofferhulp parallel in plaats van volgtijdelijk samenwerken op één gemeenschappelijke locatie, ook buiten kantooruren en in het weekend. Informatie en betrokkenheid van ketenpartners stelt de officier van justitie in staat misdrijven zorgvuldig, snel en betekenisvol af te doen. De ZSM-werkwijze is bedoeld voor de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. In beginsel gaat het om misdrijven met een maximale strafbedreiging van zes jaar gevangenisstraf. De ZSM-werkwijze kan leiden tot twee typen beslissingen in een strafzaak:

- a. routeringsbeslissingen die er toe strekken de zaak te verwijzen voor verdere beoordeling en uiteindelijk beslissing;
- b. afdoeningsbeslissingen d.w.z. «finale» beslissingen in de strafzaak waarbij wordt besloten of de verdachte wordt bestraft en, zo ja, wat de omvang van de sanctie zal zijn.⁶

De ontwikkeling van de ZSM-werkwijze heeft bij de deelnemende ketenpartners gezorgd voor grote veranderingen in hun organisaties. Werkprocessen moesten anders worden ingericht, medewerkers gingen op andere tijden, op andere plaatsen en in andere functies dan voorheen werken. Ook waren er aanpassingen in de informatiesystemen nodig. De ambitie en veranderkracht van de ketenpartners kreeg gestalte in een beweging van onderaf door ruimte te geven aan de professionals zelf en condities te optimaliseren voor verdere doorontwikkeling.

Deze ontwikkeling van de ZSM-werkwijze maakte deel uit van een beweging die in 2010 is gestart en voor het eerst in de openbaarheid kwam met een artikel van de – toen – Utrechtse korpschef Stoffel Heijnsman in NRC in het najaar van 2010.⁷ In vervolg daarop ontwikkelde de Raad van Hoofdcommissarissen in maart 2012 drie strategische doelen voor de periode tot en met 2015: stimuleren van het naleven van de wet, het centraal stellen van het effect van interventies in de samenleving en het centraal stellen van het veiligheidsprobleem.⁸ Een «directe aanpak en afhandeling», «netwerkend werken» en «cocreatie met de burger» werden aangewezen als hefboomen om aan de strategische doelen bij te dragen. In de «directe aanpak en afhandeling» vinden we de bakermat van de ZSM-werkwijze. De Raad van Hoofdcommissarissen kondigde aan: «Om effectiever te zijn in de opsporing gaan we het proces van met name de veelvoorkomende criminaliteit slimmer inrichten, versimpelen, versnellen en direct koppelen aan een breed interventierepertoire. Er is minder overdracht tussen partijen, wat de snelheid verhoogt en de kans op fouten verlaagt».⁹ In deze formulering lezen we een eerste aanzet tot de zes betekenissen die de «s» in ZSM in de loop van de jaren heeft gekregen:

⁶ Evaluatierapport, p. 21. Tegen deze «finale» beslissingen staan natuurlijk nog wel rechtsmiddelen open.

⁷ «Crisis dreigt in opsporing», NRC Handelsblad, 22 november 2010.

⁸ «Strategie aanpak criminaliteit 2011 – 2015», Raad van Korpschefs, 25 maart 2011.

⁹ Ibidem, p. 14.

«snel», «slim», «selectief», «simpel», «samen» en «samenlevingsgericht». Deze zes betekenissen vormen het brede palet waarvan het Utrechtse evaluatierapport terecht vaststelt dat het intussen is teruggebracht tot «snel, betekenisvol en zorgvuldig»¹⁰. In diezelfde periode beschrijft het openbaar ministerie in «Perspectief op 2011» de ambitie om «metterdaad in te grijpen op het criminele gedrag en slachtoffer en dader «toekomst» te bieden om herhaald slachtofferschap en daderschap te voorkomen.»¹¹ Het openbaar ministerie zet in «Perspectief op 2011» de ZSM-werkwijze in de sleutel van het samen met de partners realiseren van een snelle afhandeling aan de voorkant met strafrecht als steun voor gedragsverandering.

Aanvankelijk waren alleen politie, openbaar ministerie en het departement betrokken bij de ontwikkeling van wat aanvankelijk «directe afhandeling» en later «ZSM-werkwijze» werd genoemd. Al snel werd duidelijk dat het nodig was de Raad voor de Kinderbescherming, de reclasseringsorganisaties en Slachtofferhulp Nederland aan de ZSM-tafel uit te nodigen en dus ook nauw bij de doorontwikkeling te betrekken. De start van ZSM bestond in de organisatie van pilots, vijf regionale en één functionele bij het CVOM.¹² Op basis van de ervaringen uit de pilots is de ZSM-werkwijze 1.1 en later de 2.0 versie tot stand gebracht.

Deze beschrijven de manier waarop de ketenpartners met elkaar samenwerken bij de afhandeling van misdrijven in de sfeer van veelvoorkomende criminaliteit. Vervolgens is en wordt in de jaren 2013 – 2016 ketenbreed gewerkt aan de versterking en doorontwikkeling van de praktijk op de ZSM-locaties. Eerst met behulp van acht ketenbrede thematische werkgroepen, daarna in de vorm van het Ketenprogramma ZSM waarbij aan de hand van de onderstaande programmalijnen de ZSM-werkwijze 2.0 tot praktijk wordt gebracht en verder wordt ontwikkeld:

- fundament op orde: harmonisatie van de werkwijze;
- betekenisvol interveniëren, waaronder contextgericht werken;
- zorgvuldig werken met inmiddels geëvalueerde pilots «ZSM en rechtsbijstand» en de ontwikkeling van pilots «ZSM en rechterlijke interventies»;
- kwaliteitsborging met behulp van monitoring, review, ontwikkeling belevingsonderzoek;
- sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Voor de governance van het ZSM-programma is de Stuurgroep Herijking Strafrechtelijke keten (HSK) benut, een ketenbreed samenwerkingsverband met daarbij ook de betrokken departementale partners.

¹⁰ Om recht te doen aan de afkorting «ZSM» wordt ook geregeld gesproken over «Snel», «Zorgvuldig», «Maatwerk», b.v.b. <https://www.youtube.com/watch?v=riT00mjPV2o>. Per saldo een andere vlag boven dezelfde lading, net als «Snel», «Zorgvuldig» en «Betekenisvol». «Betekenisvol» wordt in sommige verbanden dan ook nog aangevuld met «contextgericht». In navolging van het evaluatierapport hanteert deze reactie de termen «Snel», «Betekenisvol» en «Zorgvuldig».

¹¹ «Naar een veiliger samenleving», brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 5 december 2011, waarin hij «Perspectief op 2015» van het openbaar ministerie aan de Tweede Kamer aanbiedt. Kamerstuk 28 684, nr. 331, p. 16. Eerder dat jaar verscheen in Opportuin een artikel van Guido Suurmond en Pieter Vermaas onder de titel «Zichtbaar, merkbaar en herkenbaar. OM-meerjarenplan «Perspectief op 2015», waarin de term ZSM figureert.

¹² «Rechtsstaat en rechtsorde», Kamerstuk 29 279, nr. 147; p. 2 en Bijlage p. 6.

3. Wat zijn de resultaten van ZSM?

ZSM is een «moving target», zoals het evaluatierapport terecht duidt. Het evaluatierapport geeft ruimte aan een uitvoerige historische terugblik, waarin ik mij voor het overgrote deel herken.¹³

Het rapport zet uiteen hoe het accent bij de ZSM-werkwijze aanvankelijk werd gelegd op het terugbrengen van de doorlooptijden en het snel nemen van beslissingen. Geleidelijk werd de focus verbreed naar «zorgvuldig» en «betekenisvol». Hieronder stip ik – zonder volledig te zijn – de belangrijkste resultaten aan die de ZSM-werkwijze tot nu toe heeft opgeleverd:

3.1 Er is een **hechte samenwerking** tussen de vijf primaire ZSM-partners tot stand gebracht en de wijze waarop deze samenwerking verloopt is doorontwikkeld en vastgelegd in de **ZSM-werkwijze 2.0**. Tegelijkertijd is de transitie naar deze samenwerking van buitenaf gezien rimpelloos verlopen. De winkel is tijdens de verplaatsing naar de ZSM-tafel al die tijd open gebleven. Jaarlijks worden zo'n 200.000 misdrijven binnen ZSM-verband behandeld, zo'n 2/3 van de totale instroom van misdrijven bij het openbaar ministerie.

3.2 Er zijn belangrijke **innovaties** tot stand gebracht:

3.2.1 Slachtofferhulp Nederland (ShN) geeft vorm aan de **slachtoffer-rechten** bij de uitvoering van het werkproces «Slachtofferhulp en ondersteuning binnen ZSM»: alle slachtoffers van zaken die binnen ZSM zijn behandeld worden door ShN benaderd; daarbij is er bijzondere aandacht voor het maken van een goede schade-inventarisatie ten behoeve van het slachtoffer; verder wordt gewerkt aan de verdere verbetering van de bejegening van het slachtoffer door politie en openbaar ministerie;

3.2.2 De **«jeugdmindset»** bij alle ZSM-partners heeft dagelijks baat bij de permanente deelname van de Raad voor de Kinderbescherming aan de ZSM-tafel. Bij kwetsbare daders, waaronder jongeren, doet de snelheid van routing en inhoudelijke beslissing er nog weer meer toe, dan bij minder kwetsbare daders; bij jeugd gaat het steeds om een combinatie van straf en zorg met als leidende gedachte «licht waar het kan, zwaar als het moet»;¹⁴

3.2.3 Vanuit ZSM ontstond vraag naar specifiek op ZSM toegesneden vormen van **reclasseringsinzet**; volgend op de ontwikkeling en praktische toepassing daarvan zijn met behulp van gewijzigde bekostigings- en aansturingssystematiek daar de voorwaarden voor verwerkelijkt;¹⁵

¹³ Met twee uitzonderingen:

- op p. 38 rekent het evaluatierapport ten onrechte ook overtredingen tot de reikwijdte van de pilot bij het CVOM. De ze pilot had betrekking op artikel 8 van de Wegenverkeerswet, waarvan art. 178 jo. 176 regelt dat overtreding ervan een misdrijf is.
- de Raad voor de Kinderbescherming mist inderdaad soms zaken, maar anders dan het rapport in paragraaf 4.3 suggereert hangt dat niet zo zeer samen met de aan- of afwezigheid van de Raad op de ZSM-locatie, maar meer met onbekendheid met het ZSM-jeugdwerkproces.

¹⁴ Een werkgroep «Zicht op zaken» werkt aan een goede verbinding tussen de werkomgevingen van het OM en de overige ketenpartners; daarbij aandacht voor het gegeven dat het nog niet altijd lukt om alle minderjarige verdachten cf. de ZSM-werkwijze 2.0 langs ZSM te routen.

¹⁵ Reclasseringsbeleid», Kamerstuk 29 270, nr. 106.

3.2.4 Op basis van pilots is een **Leidraad voor de samenwerking tussen de Veiligheidshuizen en ZSM** ontwikkeld. Deze vormt de grondslag voor verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen ZSM en de Veiligheidshuizen.¹⁶

3.3 Er zijn **best practices «betekenisvol afdoen» ontwikkeld** die richting geven aan een uitweg voor de spanning tussen de potentieel tegenstrijdige doelstelling «betekenisvol» en «snel» afdoen. Alle primaire ZSM-organisaties nemen deel aan een traject om een structurele leeromgeving in de regio's in te richten en aan een traject om de professionals in hun kracht te zetten. Verder zijn er leerateliers ingericht voor jeugdgezondheidszorg, herstelbemiddeling, reclassering e.v.a. Momenteel worden bijeenkomsten met de professionals in de regio's voorbereid om «best practices» bij de ZSM-locaties goed te doen bekijken.

3.4 Er is serieus werk gemaakt van de **kwaliteitsbewaking** van het ZSM-verband:

- er is een **ketenstrategiekaart** tot stand gebracht met indicatoren aan de hand waarvan de ZSM-prestaties in beeld komen; deze kaart wordt momenteel verder ontwikkeld;
- de **ketenbrede ZSM-monitor** geeft inzicht in instroom, verhouding ten opzichte van de totaal-instroom bij het openbaar ministerie, afdoeningsmodaliteiten binnen ZSM-verband, afdoeningsmodaliteiten na dagvaarding, doorlooptijden binnen ZSM, informeren en ondersteunen slachtoffers in ZSM-verband en de HALT-verwijzingen;
- in twee ketenbrede **reviews** met deelname van alle partners is mede op basis van beschikbare informatie met de regionale locaties gesproken; essentie van deze review was het benutten van de mogelijkheid van elkaar te leren en te prikkelen tot zelfreflectie mede op basis van de data van de monitor.

3.5 De betrokken partners (Nederlandse Orde van Advocaten, openbaar ministerie, politie, Raad voor de Rechtsbijstand) hebben **uitgangspunten over de vormgeving van de rechtsbijstand in ZSM-verband** geformuleerd. Deze uitgangspunten gaan na implementatie inhoud geven aan de verruiming van de rechtsbijstand in ZSM-verband die ik eerder heb aangekondigd.¹⁷

3.6 Er is een aanzet beschikbaar voor de **methodiek om zicht en grip te krijgen op doelmatigheid en doeltreffendheid in ZSM-verband**.

In de vorm van **pilots «ZSM en rechterlijke interventies»** zoeken de ketenpartners momenteel naar de optimale aansluiting tussen ZSM en de ZM; er wordt in die pilots onder meer gekeken naar mogelijkheden om zaken tegen verdachten die niet in voorlopige hechtenis zitten, sneller af te doen dan binnen de thans gebruikelijke termijn van 8–12 weken.

¹⁶ In een separaat traject onderzoekt momenteel de Inspectie Veiligheid en Justitie hoe ZSM en de veiligheidshuizen naast elkaar opereren en of de justitiële partners de gewenste inzet kunnen leveren. Vgl. «Werkprogramma van de Inspectie Veiligheid en Justitie», p. 21; «Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016, Kamerstuk 34 300 VI, nr. 73.

¹⁷ «Rechtsbijstand, Kamerstuk 31 753, nr. 109. Vgl. hierna paragraaf 6 van deze reactie.

4. Beoordeling van het proces dat tot de ZSM-werkwijze heeft geleid

4.1 Waardering

De resultaten die het ketenbrede ZSM-programma heeft gegenereerd, rechtvaardigen een compliment aan het adres van de gezamenlijke ketenpartners en de daarin werkzame professionals. Zonder vermeldenswaardige verstoringen of strubbelingen bij de dagelijkse afhandeling van de jaarlijks 200.000 misdrijfzaken is een ingrijpende en innovatieve transitie in gang gezet die zich in alle haarvaten van de deelnemende ketenpartners heeft genesteld. Het evaluatierapport signaleert: «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.»¹⁸ «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.»¹⁹ Het is bemoedigend dat het evaluatierapport signaleert dat de ZSM-werkwijze naadloos past binnen de omschrijving in de literatuur over «ketensamenwerking».²⁰ Terugkijkend op het proces van tot stand komen van ZSM valt op hoe, vanuit een gedeelde analyse van de problemen bij de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit, de ketenpartners zelf pilotgewijs hun samenwerking ontwikkelden met als rode draad «vertrouwen in» en «ruimte voor» hun professionals. Professionals kregen ruimte tot experimenteren op decentraal niveau. De aandacht voor kwaliteitsborging in de vorm van monitoring, reviewing en verder ontwikkelen van ketenprestatie-indicatoren, heeft in combinatie met de ontwikkelde «governance» van het veranderingsprogramma het onderlinge vertrouwen zodanig gefaciliteerd dat van «gerechtvaardigd vertrouwen» kan worden gesproken. Naast ruimte voor samenwerking in de praktijk was er de passende aandacht voor het institutioneel vastleggen van de resultaten van het experimenteren in de vorm van de ZSM-werkwijze 1.1 en later 2.0. Het evaluatierapport signaleert «een «werkenderwijs» en *bottom-up* tot stand gekomen (ketensamenwerking), die zich vervolgens in een aantal jaren heeft getransformeerd naar een min of meer vastomlijnde structuur met nadrukkelijke *top-down* bemoeienis.»²¹

De aandacht die aan kwaliteitsborging is gegeven in de vorm van monitoring en review faciliteerden op zowel decentraal als centraal niveau het gesprek over mogelijke verbeteringen. Werkenderwijs is op deze manier ook binnen de regio's «gerechtvaardigd vertrouwen» ontwikkeld. Tegelijkertijd is het verheugend dat het «gerechtvaardigde vertrouwen» dat de ontwikkeling van het ketenbrede ZSM-programma met zich mee heeft gebracht, heeft voorkomen dat de bestaande verantwoordingslijnen tussen ketenpartners en departement zijn aangevuld. Zo'n aanvulling zou immers bestaande en bovendien per specifieke ketenpartner zo diverse verantwoordingslijnen met het departement doubleren en zelfs kunnen doorkruisen.

¹⁸ Evaluatierapport, p. 118.

¹⁹ Evaluatierapport, p. 9.

²⁰ Evaluatierapport, p. 9.

²¹ Evaluatierapport, p. 135. Over sturing van en samenwerking binnen netwerken vgl. Susan Page Hocevar, Erik Jansen and Gail Fann Thomas, *Interorganizational Collaboration: Addressing the Challenge*; *Homeland Security Affairs* 7, 1–8. En: Nelson Phillips, Thomas B Lawrence, Cynthia Hardy, *Inter-organizational collaboration and the dynamics of institutional fields*; *Journal of Management Studies* 37:1, Oxford, Malden 2000. In vergelijkbare zin de literatuur over ketensamenwerking waar het evaluatierapport naar verwijst in de voetnoten op pp. 83 t/m 85.

De op deze manier tot stand gekomen werkwijze heeft zich vertaald in het enthousiasme van de respondenten over ZSM waarnaar het evaluatie-rapport af en toe ronduit aanstekelijk verwijst:

«Alle respondenten geven nadrukkelijk aan dat zij niet terug zouden willen naar de werkwijze van voor de ZSM-werkwijze; dat achten zij ondenkbaar en onwenselijk»

«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.»

Het Evaluatierapport rept van «veel energie voor een gezamenlijke en innovatieve aanpak.» En nadenken over zowel de samenwerking als het eigen werk en de verbetering daarvan. De ZSM-ketensamenwerking wordt ook beschreven als onmisbaar voor de ontwikkeling van de variatie aan interventies, ook buiten de strafrechtsketen.²²

4.2 Aandachtspunten bij de doorontwikkeling van ZSM: regionale verschillen en de reikwijdte van de ZSM-werkwijze

De aanpak «van onderop» heeft ook aandachtspunten gegenereerd.

4.2.1 Verschillen tussen de regio's

De combinatie van «bottom-up» ontwikkeling en landelijke sturing heeft **diversiteit tussen de regio's** opgeleverd, ook waar landelijk wel werkprocessen zijn afgesproken zoals op het terrein van slachtofferhulp. Deze afgesproken werkprocessen krijgen in de regio's vervolgens toch vaak een eigen inkleuring. Het evaluatierapport stelt vast dat het streven naar flexibiliteit en ruimte voor maatwerk botst met dat naar uniformiteit en congruentie bij de informatievoorziening. Het gegeven dat de ontwikkeling naar de ZSM-werkwijze *bottom-up* is vormgegeven zou volgens sommige respondenten de mogelijkheden beperken om later *top-down* te werk te gaan. Het evaluatierapport haalt ook respondenten aan die menen dat in de *bottom-up* werkwijze een belangrijk deel van de kracht van ZSM schuilt. Het evaluatierapport concludeert dat «de balans tussen zelfsturing en coördinatie door een centraal orgaan (...) overigens nog altijd niet gevonden (lijkt)»²³

²² Evaluatierapport, pp. 89, 93, 112 en 136.

²³ Evaluatierapport, pp.56, 99, 100 en 135.

4.2.2 Reikwijdte van ZSM: welke zaken vallen onder de ZSM-werkwijze?

De ruimte die de regio's hebben gekregen om zelf aan de slag te gaan heeft, zo blijkt uit het evaluatierapport, er toe geleid dat er geen alom gedeelde opvatting is ontstaan over welke zaken binnen ZSM-verband worden of zouden moeten worden afgedaan. Het evaluatierapport haalt verschillende respondenten aan met uiteenlopende opvattingen over de reikwijdte van ZSM. Volgens sommige respondenten bepaalt de politie zelfstandig welke zaken naar de ZSM-tafel gaan. Voor een ander houdt veelvoorkomende criminaliteit in: de zaken die in de basisteams van de politie worden opgepakt, zoals beledigingen, huisvredebreuk, mishandeling, bedreiging, openlijke geweldpleging, lichte fraude. Soms ook grensgevallen zoals inbraken of diefstellen met fors geweld. In het grijze gebied zijn er verschillen tussen de regio's.

Daarnaast worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de selectie op weg naar de ZSM-tafel. Sommige respondenten vinden het sepotpercentage hoog. De respondenten verwoordden niet alleen de vrees dat er zaken op ZSM terecht komen 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 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.²⁴

4.3 Een tussenbalans over regionale verschillen en de reikwijdte van ZSM

Het evaluatierapport geeft aan dat we er nog niet zijn. Veel voorwaarden om «samen werken» tot «samenwerken» te maken zijn vooralsnog niet voldoende verwezenlijkt, stelt het evaluatierapport.²⁵ Het is aannemelijk dat de combinatie van een aanvankelijk *bottom-up* vormgegeven veranderprogramma – een belangrijke positieve kracht bij de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze – en pas later een nadrukkelijker landelijke regie²⁶ een belangrijke rol heeft gespeeld heeft bij het ontstaan en bestaan van verschillen tussen de regio's. De balans tussen ruimte voor regionale invulling en tegelijk een herkenbare en uniforme werkwijze is dynamisch. In het Ketenprogramma ZSM is dit verschil in de werkwijze tussen de regio's onderkend en de inhoudelijke harmonisatiepunten zijn inmiddels vastgesteld. Momenteel vinden gesprekken plaats met de regio's om deze harmonisatiepunten ook in de praktijk te verwerkelijken. Een geharmoniseerde werkwijze komt een adequate, landelijk werkende en »privacycompliance» informatievoorziening op ZSM locaties ten goede. Dat de professionals in ZSM-verband daar nog niet over kunnen beschikken, mag niet te lang meer duren. Het Bestuurlijk Ketenberaad²⁷ wordt gevraagd daar in vervolg op de harmonisatie van de ZSM-werkwijze met voorrang een oplossing voor te ontwikkelen.

De *bottom-up* ontwikkeling is onderdeel van de verklaring voor de verschillen in de ZSM-werkwijze tussen regio's, maar daarnaast verschillen de regio's feitelijk van elkaar. Het criminaliteitsbeeld is per regio anders. Ook het gedrag van mensen in een bepaalde regio verschilt ten opzichte van andere regio's. De strafrechtelijke ketenpartners spelen

²⁴ Evaluatierapport, pp. 91/92, 116 en 117.

²⁵ Evaluatierapport, p. 118.

²⁶ Evaluatierapport, p. 135.

²⁷ «Rechtsstaat en rechtsorde», Kamerstuk 29 279, nr. 295.

daar op in.²⁸ Veel wensen van de respondenten die het evaluatierapport aanhaalt waar het de reikwijdte van ZSM betreft wijzen verschillende, soms tegengestelde, kanten op. Dat is logisch. Discussie over welke zaken het strafrecht op welke manier moet oppakken is van alle tijden. Waar sommigen een reprimande als reactie op strafbaar gedrag op zijn plaats vinden, zien anderen liever een fikse douw uitgedeeld. Terwijl sommige mensen het mogelijke in gang willen zetten om bij voorbeeld «first offenders» buiten het strafrecht te houden, menen anderen dat de speciale preventie gebaat is bij een specifiek strafrechtelijke reactie op een strafbaar feit. En ook door de jaren heen veranderen opvattingen over wat een adequate aanpak is. Zo zijn over een adequate aanpak van huiselijk geweld in de laatste decennia vele nieuwe inzichten ontwikkeld en na toetsing in de praktijk deugdelijk bevonden. Het strafrecht is geen rustig bezit. Het komt er op aan er voor te zorgen dat de professionals, die in een specifieke strafzaak aan zet zijn tot juiste keuzes komen, gefaciliteerd met ervaringen van taakorganisaties, wetenschappelijke kennis over de werkzaam- en werkbaarheid van interventies alsmede gevoel voor maatschappelijke opvattingen en reacties. En daar met elkaar op reflecteren. Deze reflectie is in ZSM-verband aantoonbaar gefaciliteerd. Ik verwijs naar het ontwikkelde en benutte instrumentarium voor kwaliteitsbewaking en de voorbeeldige aandacht voor «best practices» in de paragrafen 3.2 en 3.3. Deze instrumenten bieden de mogelijkheid om de passende uniformiteit en de passende reikwijdte voor de ZSM-werkwijze te ontwikkelen. Volstrekt rustig zal het rond de onderwerpen «uniforme aanpak» en «reikwijdte van ZSM intussen niet worden».

5. De balans tussen «snel», «zorgvuldig» en «betekenisvol»

5.1 Inleiding

De onderzoekers geven een uiteenzetting van de theorie over netwerksturing, confronteren deze met de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze en beschrijven de perceptie van de professionals die zij voor deze evaluatie hebben geïnterviewd. Vanzelfsprekend zijn zij daarbij op onvolkomenheden in de huidige praktijk gestuit. De in het evaluatierapport aangehaalde observaties van de professionals zijn herkenbaar. Over de onderwerpen «regionale verschillen» en reikwijdte van ZSM is in de vorige paragraaf van deze reactie een beknopte beschouwing gewijd. Deze paragraaf bespreekt de balans tussen «snel», «zorgvuldig» en «betekenisvol».

5.2 Focusverbreding

Bij de start van ZSM werd veel nadruk gelegd op het verkorten van de doorlooptijd.²⁹ Politie en openbaar ministerie zagen kansen om met behulp van een selectieve aanpak de doorlooptijden van strafzaken te bekorten. In de loop van de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze bleek de noodzaak de focus van ZSM te verbreden. Actieve betrokkenheid van de Raad voor de Kinderbescherming, de reclasseringsorganisaties en Slachtofferhulp Nederland droegen bij aan versterking van de aandacht voor de impact van de interventies waartoe aan de ZSM-tafel werd besloten. Kritiek op de zorgvuldigheid van de beslissingen aan de ZSM-tafel noopten tot aandacht voor verdieping van zaken en tot voorrang voor het ontwikkelen van een visie op de vormgeving van de

²⁸ Het gegeven dat in de ene regio verdachten redelijk stipt op een ontbieding reageren, terwijl in andere regio's verdachten meestal niet op komen dagen, leidt tot verschil in de druk op de respectieve regionale ZSM-tafels om snel na de aanhouding de voorwaarden te organiseren om binnen zes uur een adequate inhoudelijke beslissing te kunnen nemen.

²⁹ Vgl. Evaluatierapport, p. 32 vv.

rechtsbijstand. Ook werd steeds indringender de ZSM-werkwijze gepositioneerd als onderdeel van andere ketenprocessen. Dat leidde tot aandacht voor de verbinding tussen de ZSM-werkwijze en het vervolg ervan bij de ZM. En tot aandacht voor de executie van de ZSM-beslissingen.

5.3 Turbulente omgeving

Ook externe ontwikkelingen waren op de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze van invloed. Om er een paar te noemen: de vorming van de nationale politie, de wettelijke verankering van de rechten van het slachtoffer, de gevolgen die de Europese Unie verbond aan het Salduz-arrest³⁰, de ontwikkelingen rond de advocaat bij het politieverhoor³¹, en het vervolg op het onderzoek naar de prestaties van de strafrechtsketen van de Algemene Rekenkamer³². De ontwikkeling en uitvoering van de ZSM-werkwijze kreeg zijn beslag in een turbulente omgeving en bleek voldoende adaptief om deze externe dynamiek te incorporeren.

5.4 Casuïstiek

De dynamiek van de ZSM-werkwijze en de externe invloeden samen hebben er voor gezorgd dat ontwikkeling en uitvoering van de ZSM-werkwijze immanente spanningen herbergen. Ook de belangen die bij de inzet van het strafrecht in het geding zijn vertonen onderling spanning. Het slachtoffer van een misdrijf ziet graag zijn schade vergoed, maar vanzelfsprekend kan dat niet in de weg staan aan de zorgvuldigheid waarmee de schuld van de dader wordt vastgesteld. De samenleving moet er een gerechtvaardigd vertrouwen in kunnen hebben dat de strafrechtelijke ketenpartners adequaat op misdrijven reageren. Het slachtoffer moet op erkenning, een correcte bejegening en passende compensatie kunnen rekenen. Bij een jeugdige dader is het pedagogische accent van belang; de afdoeningsbeslissing gaat daarom bij voorkeur niet ten koste van een goed lopende opleiding. Alle belanghebbenden hebben recht op een zorgvuldige behandeling. Een overaccent op «snel» zal kunnen leiden tot onvoldoende aandacht voor «betekenisvol» en «zorgvuldig». Aan juist die «zorgvuldigheid» zijn de laatste jaren hogere eisen gesteld in verband met het Salduz-arrest. In algemeen zin zijn over dergelijke tegengestelde belangen en doelen mooie beschouwingen te wijden. Deze krijgen echter pas betekenis, zodra ze worden toegepast op concrete casuïstiek. We kunnen er op vertrouwen dat de ketenpartners hun professionaliteit inzetten om de goede balans tussen «snel», «zorgvuldig» en «betekenisvol» te vinden. En daar ook gezamenlijk geregeld – ook in regionaal verband – op reflecteren. Ter illustratie is in de bijlage bij deze reactie casuïstiek beschreven die iets laat zien van de spanning die «betekenisvol» met «snel» kan oproepen³³.

5.5 Twee bewegingen in ZSM: «optimum remedium» en «feed-backloops»

5.5.1 Naar «optimum remedium»

Vanouds spreek men vaak over het strafrecht als «ultimum remedium»: pas wanneer alle andere middelen om het gewenste gedrag te bewerkstelligen zijn beproefd, zou de inzet van het strafrecht overwogen kunnen

³⁰ Richtlijn 2013/48 EU van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures etc. (Salduz-richtlijn).

³¹ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2015:3608>

³² «Prestaties in de strafrechtsketen, Kamerstuk 33 173, nr. 1.

³³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

worden. Deze gedachte van strafrecht als «ultimum remedium» kwam voort uit de notie dat, hoe nodig inzet van het strafrecht ook kan zijn voor de leefbaarheid van de samenleving, de werkzaamheid van die inzet beperkt is. Hoe juist en realistisch deze notie ook, de «ultimum-remediumgedachte» heeft ook iets gekunstelds. Het strafrecht kan immers alleen worden ingezet wanneer de wetgever het ongewenste gedrag strafbaar heeft gesteld. Met dit strafbaar stellen alleen al is het strafrecht werkzaam en derhalve geen «ultimum remedium». De wetgever maakt met de strafbaarstelling immers duidelijk, welk gedrag zij als ongewenst beschouwt en welke sanctie zij als reactie op dat ongewenste gedrag mogelijk maakt. Op die manier vormt het strafrecht direct al een in de samenleving werkzame bron van gedragsregulering en daarmee één van de steeds – in plaats van ultiem – werkzame remedies tegen ongewenst gedrag. Steeds vaker duikt tegenwoordig de term «optimum remedium» op.³⁴ De gedachte aan de inzet van het strafrecht als één van de middelen om het gewenste gedrag in de samenleving te bevorderen, dat tegelijk werkzaam is naast middelen als «inrichting van de fysieke omgeving», beveiliging, toezicht, handhaving met privaat- of bestuursrechtelijke middelen, zorg en hulpverlening, die gedachte spreekt aan. Inzet van het strafrecht is een zwaar middel, waarvan het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel voorschrijven dat het niet eerder wordt ingezet dan wanneer het strikt noodzakelijk en proportioneel is. In de «optimum-remediumgedachte» is van belang dat voor een reactie op ongewenst gedrag de werkzame, werkbare en passende middelen beschikbaar zijn en dat van geval tot geval voor een bepaald middel of een mix van middelen wordt gekozen. In concrete casuïstiek zal het «optimum remedium» betekenen dat de professionals in samenwerking met inzet van hun specifieke disciplines concluderen tot de meest passende reactie op een op een misdrijf: een betekenisvolle afdoening richting slachtoffer, dader en maatschappij. Vaak ook met het doel in een vroeg stadium criminele carrières te voorkomen. In sommige gevallen zal door het opleggen van een voorwaardelijke sanctie het strafrecht slechts op de achtergrond werkzaam zijn om de dader te prikkelen een zorgtraject in te slaan. In weer andere gevallen zal zelfs deze beperkte inzet van het strafrecht niet nodig zijn. Terwijl in weer andere gevallen een snel opgelegde en geïncasseerde geldboete de meest passende sanctie vormt. Beslissingen daarover zijn aan de samenwerkende professionals met ieder hun specifieke bevoegdheid, verantwoordelijkheid en professionaliteit.

5.5.2 Feed-backloops

De casuïstiek als beschreven in de bijlage bij deze reactie geeft aan dat de behandeling van misdrijven in de sfeer van veelvoorkomende criminaliteit steeds in beweging zal blijven. Achter een soms eenvoudige aangifte of achter wat lijkt op een aanhouding voor een simpel feit kan een groot probleem met een complexe context schuilgaan. Die informatie moet dan wel beschikbaar zijn of boven water worden gehaald.³⁵ Passende aandacht daarvoor kan er soms toe leiden dat de doorlooptijden daardoor juist oplopen. Dat kan uitdrukking zijn van versterkte aandacht voor «zorgvuldigheid» en «betekenisvol» afdoen. Oplopen van doorlooptijden kan natuurlijk ook het gevolg zijn van onvoldoende capaciteit. Of van

³⁴ Bij voorbeeld in het Meerjarenplan 2013 – 2014 van de Inspectie SZW; in de toespraak van de voorzitter van het College van procureurs-generaal op het jaarcongres 2014 van VIDE, de beroepsvereniging van toezichhouders, inspecteurs, handhavers en evaluatoren; en in het «Strategisch handnavingskader zorg» dat in 2015 is opgesteld om de naleving van wetten en regels in de zorg te bevorderen en te ondersteunen.

³⁵ In een leeratelier in de regio Noord-Holland bleek dat professionals die van alle achtergronden van een zaak op de hoogte waren in een substantieel aantal gevallen tot een andere beslissing kwamen dan waartoe aan de ZSM-tafel was besloten. Een dergelijke reflectie verdient standaardisering.

andere prioriteiten. Van onvoldoende aandacht voor wegwerken van achterstanden. Of van overdreven aandacht voor afhandeling, die toch eigenlijk eenvoudig zou kunnen zijn. Betekenisvol afdoen immers kan veelal ook betekenen, dat met een eenvoudige strafbeschikking of transactieaanbod kan worden volstaan. In die situatie gaan snel en betekenisvol hand in hand. Het gaat er om de juiste selectie toe te passen. Het is daarom nodig dat de ketenpartners op regionaal en op landelijk niveau steeds met elkaar in gesprek zijn om de gegevens uit monitors, belevingsonderzoek en reviews met elkaar te duiden. In het faciliteren daarvan kan het Landelijk ketenberaad een belangrijke rol spelen.

De afgelopen jaren heeft de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze opgeleverd dat er veel aandacht is voor het verhaal achter de cijfers. Door het gesprek aan te gaan met de regio's op basis van – ook – de cijfers uit de monitor komt meestal een veel complexere werkelijkheid tot uitdrukking dan alleen de cijfers suggereren. In zo'n gesprek komt de dynamiek aan de oppervlakte, die voor een bepaalde ontwikkeling heeft gezorgd. Het verheugt me te kunnen melden dat de ketenpartners hebben aangekondigd deze ingeslagen weg te vervolgen. Dat geeft een gerechtvaardigd vertrouwen dat de professionaliseringskracht die ZSM te zien geeft ook na afloop van het Ketenbrede ZSM- programma onverminderd zal worden voortgezet. Met instemming heb ik er kennis van genomen dat de ketenstrategiekaart verder zal worden ontwikkeld. Dat belevingsonderzoek onder professionals en wellicht ook bij daders en slachtoffers in gang wordt gezet. Dat nagegaan wordt hoe we meer te weten kunnen komen over het maatschappelijk effect van de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. De onvolkomenheden die het evaluatierapport signaleert over het nog onvoldoende benutten van de mogelijkheden van ZSM zullen zo langzamerhand de wereld uit kunnen worden geholpen.

6. «Zorgvuldig»: rechtsbijstand bij de ZSM-werkwijze

6.1 Ketenbreed advies en pilot «ZSM en rechtsbijstand»

Het evaluatierapport stelt dat de strafrechtsadvocatuur kritisch op de start van de ZSM-pilots in 2011 heeft gereageerd. Het zou om een «(verkapte) bezuinigingsmaatregel» zijn gegaan, «waarbij (alleen) snelheid voorop stond en zorgvuldigheid het nakijken had.» Deze opvatting van de strafrechtsadvocatuur, zoals geschetst in Evaluatierapport, herken ik niet. De ontwikkeling van de ZSM-werkwijze zal ook aan de rechtsbijstand ten goede komen. Verder geeft het Evaluatierapport zelf aan dat er al vroeg bij de ontwikkeling van ZSM oog was voor het risico dat versnelde afdoening in de weg zou staan aan «(voldoende) zorgvuldigheid.»³⁶ Hier is ook vervolg aan gegeven, eerst in de inrichting van een ketenbrede werkgroep «ZSM en rechtsbijstand», daarna in de vorm van de inrichting van een door de Rotterdamse Erasmusuniversiteit geëvalueerde pilot «ZSM en rechtsbijstand.»³⁷

Het evaluatierapport beschrijft uitvoerig hoe de inbedding van het recht van verdachten op rechtsbijstand in de ZSM-werkwijze van meet af aan onderwerp van discussie is geweest. Naarmate ZSM zich verder ontwikkelde, werd de vraag prangender of de versnelling die deze werkwijze met zich meebrengt zou nopen tot een intensiever en eerder aanbod van rechtsbijstand. Wanneer de verdachte eerder en consequenter – veelal op

³⁶ De bedrijfskundige studie met aandacht voor de risico's voor de zorgvuldigheid van de afdoening verscheen zelfs eerder dan het eerste kritische artikel in de literatuur, waar het Evaluatierapport naar verwijst. Vgl. Evaluatierapport, p. 41.

³⁷ «Rechtsbijstand», Kamerstuk 31 753, nr. 109. Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand.

een moment dat hij of zij nog «vast zit» bij de politie – een strafrechtelijke reactie tegemoet kan zien, zou vanuit rechtstatelijk en ook vanuit praktisch oogpunt de verdachte eerder en indringender van rechtsbijstand moeten worden voorzien, zo was de gedachte. Vanuit dat besef heeft een ketenbrede werkgroep geadviseerd tot een intensievere vorm van rechtsbijstandverlening in het kader van de ZSM-werkwijze. Kern van de voorgestelde werkwijze is dat verdachten – in geval van verdenking van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten – alleen bij een «standaardconsult» ten overstaan van een advocaat afstand kunnen doen van hun recht op consultatiebijstand en dat verdachten in geval van een voorgenomen directe afdoening³⁸ door de officier van justitie de mogelijkheid hebben om een advocaat te raadplegen. Door middel van een pilot is in een drietal regio's (Rotterdam, Midden-Nederland en Oost-Nederland) ervaring opgedaan met deze werkwijze. Het doel van de pilot was om na te gaan wat de feitelijke gevolgen van deze werkwijze zijn voor de rechtsbescherming van verdachten, de efficiency van het afdoeningsproces en de kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand afgezet tegen de huidige praktijk.

6.2 Uitkomsten van de pilot

In de pilot bleek dat het «standaardconsult» er toe leidt dat aanzienlijk meer verdachten gebruik maken van hun recht op consultatie van een raadsman voorafgaand aan het eerste verhoor dan binnen de reguliere ZSM-werkwijze. Geconcludeerd wordt dat deze werkwijze *dus* meer waarborgen biedt voor wat betreft de rechtsbescherming van verdachten dan de bestaande werkwijze.³⁹

Verdachten bleken de werkwijze met het standaardconsult over het algemeen positief te waarderen. Dat gold ook voor verdachten die in eerste instantie kenbaar maakten geen behoefte aan rechtsbijstand te hebben. Slechts zo'n 5% van alle verdachten deed in de pilot ten overstaan van de advocaat expliciet afstand van zijn recht.

Volgens de onderzoekers van de pilot «ZSM en rechtsbijstand» is er nauwelijks ervaring opgedaan met «vervolgbijstand», d.w.z. bijstand bij een voorgenomen directe afdoening door het OM.⁴⁰ Daarom kunnen geen uitspraken worden gedaan over het gebruik van vervolgbijstand. Als mogelijke verklaring geven de onderzoekers van de pilot aan dat de tijdsdruk om een zaak binnen de 6-uurstermijn af te doen (te) weinig ruimte laat voor een «tweede consult».⁴¹

Er zijn geen aanwijzingen dat de beproefde werkwijze van invloed is op het aantal inverzekeringstellingen, de aard van de afdoeningsbeslissingen en het aantekenen van verzet tegen een opgelegde strafbeschikking. Het contact tussen verdachte en advocaat vond in beginsel plaats via een videoverbinding met een op de centrale ZSM-locatie aanwezige advocaat. In de regio Oost-Nederland is geëxperimenteerd met een werkwijze waarbij de piketadvocaat vanaf zijn eigen locatie inlogt en de verdachte via een tabletverbinding bijstaat. De bijstandverlening via videoverbinding wordt – na aanvankelijke gewenning en technische problemen – als

³⁸ Met «directe afdoening» is hier bedoeld: een OM-strafbeschikking, transactie of voorwaardelijk sepot.

³⁹ Ook in ZSM-werkwijze buiten de pilot heeft de verdachte recht op bijstand van een advocaat voorafgaand aan het eerste verhoor. Maar buiten de pilot kan de verdachte afstand doen van rechtsbijstand ten overstaan van de hulpofficier van justitie, binnen de pilot kon de verdachte dat alleen doen ten overstaan van een advocaat. In het kader van de pilot kregen aangehouden verdachten daarom altijd eerst een advocaat te spreken voorafgaand aan het eerste politieverhoor.

⁴⁰ Eindrapportage werkwijze ZSM en rechtsbijstand, zie «Rechtsbijstand», Kamerstuk 31 753, nr. 109, p. 66.

⁴¹ Ibidem, p.7.

positief ervaren en met name als verbetering van de efficiency van het proces doordat er minder reisbewegingen van advocaten nodig zijn en de wachttijd kan worden beperkt.

Over de financiële gevolgen van de beproefde werkwijze ten opzichte van de huidige werkwijze konden op basis van de onderzoeksresultaten geen conclusies worden getrokken.

6.3 Vervolg op de pilot «ZSM en rechtsbijstand»

In vervolg op de uitkomsten van deze pilot en de in de afgelopen jaren opgedane ervaringen zijn politie, openbaar ministerie, Raad voor rechtsbijstand en Nederlandse Orde van Advocaten een aantal uitgangspunten overeengekomen voor vormgeving van de rechtsbijstand in het kader van de ZSM- werkwijze. Graag sluit ik mij bij deze uitgangspunten aan. In de paragrafen 6.3.1 tot en met 6.3.4 volgt de weergaven van de door de betrokken partijen overeengekomen uitgangspunten.

6.3.1 Adequate rechtsbescherming

De bij de pilot betrokken partners onderkennen het belang van adequate rechtsbescherming in een versneld strafproces. Adequate rechtsbijstand is constitutief voor de rechten van het slachtoffer. Adequate rechtsbescherming vergt allereerst dat een verdachte zich goed bewust is van de situatie waarin hij of zij verkeert en geïnformeerd kan beslissen over de vraag of hij of zij zich wel of niet wil laten bijstaan door een raadsman. De ervaringen uit de pilot wijzen uit dat het aantal verdachten dat, na voorlichting door een advocaat, afstand doet van het recht op rechtsbijstand, zeer beperkt is. Partijen onderkennen dat deze invulling zoals in 6.1 en 6.2 vermeld in ieder geval de beoogde adequate rechtsbescherming biedt. Bij zaken, die buiten de rechter om worden afgedaan, benadrukken de partners het belang recht te doen aan de algemene beginselen van een eerlijk proces. Bij de invulling hiervan speelt de aard van de afdoening mede een rol: wanneer er géén sprake is van «direct betalen» van een bij een OM-strafbeschikking opgelegde boete – de enige onherroepelijke afdoeningsmodaliteit – volstaat de werkwijze met het standaardconsult. De verdachte heeft dan immers nog de mogelijkheid om verzet aan te tekenen en zich in dat kader van rechtsbijstand te voorzien. In zaken waarbij de afdoening onomkeerbaar is – bij «direct betalen» in reactie op een strafbeschikking – moet altijd een raadsman geconsulteerd worden. Dit is inmiddels staand beleid van het openbaar ministerie, mede naar aanleiding van het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over de naleving van de wettelijke voorschriften inzake de OM-strafbeschikking. In gevallen waarin er geen rechtsbijstand kan worden verleend, wordt geen strafbeschikking uitgevaardigd waarbij de mogelijkheid van verzet niet bestaat (zoals door direct te betalen).⁴²

6.3.2 Overleg en informatie-uitwisseling tussen officier en advocaat

Het overleg tussen officier van justitie en advocaat is van toegevoegde waarde met betrekking tot de kwaliteit van de ZSM-werkwijze als geheel en gelet op de ambitie zaken niet alleen snel maar ook «betekenisvol» en «zorgvuldig» af te doen. Dat is een afdoening die zo goed mogelijk tegemoet komt aan de perspectieven van het slachtoffer en de maatschappij als geheel, maar die ook rekening houdt met het perspectief van de verdachte. Dit draagt tevens bij aan gedragen afdoeningsbeslissingen. Adequate rechtsbijstandsverlening veronderstelt bovendien dat

⁴² «Rechtsstaat en rechtsorde», Kamerstuk 29 279, nr. 225, p. 6.

de advocaat over dezelfde informatie beschikt als de officier van justitie. Voor het algemene principe van «equality of arms» is in de pilot verkend hoe dit in een parallel werkproces invulling kan krijgen. Het verstrekken van informatie direct na uitmelden van een zaak aan een raadsman is een uitvoeringsvariant die nog haken en ogen blijkt te kennen, maar die inhoudelijk van meerwaarde kan zijn voor de advisering door de raadsman. Verdere ontwikkeling c.q. uniformering op dit punt is gewenst.

6.3.3 Consultatiebijstand via videocommunicatie

In navolging van de pilot ZSM en rechtsbijstand bevestigen de partners dat voor categorie B-zaken als uitgangspunt geldt dat rechtsbijstandverlening via videoverbinding plaatsvindt. De inzet van vormen van videocommunicatie laat echter onverlet dat consult in persoon altijd mogelijk moet zijn indien de zaak of de persoon van de verdachte dit vereist. De keuze om in persoon bijstand te verlenen ligt bij de cliënt en de raadsman. Voor de toekomst wordt de inzet van tablets, waarbij advocaten plaatsafhankelijk rechtsbijstand kunnen verlenen, als een wenkend perspectief gezien dat nog verder ontwikkeld zou moeten worden alvorens landelijke toepassing mogelijk is.

6.3.4 Commitment aan gezamenlijke en op elkaar aansluitende werkprocessen en werktijden

Partijen onderschrijven dat ondanks de verschillende belangen tussen met name de strafrechtketenpartners en de advocatuur alle partijen gebaat zijn bij een goede samenwerking. Het is daarom zaak om recht te doen aan de verschillende inhoudelijke posities, maar tegelijkertijd inzet te tonen op onderlinge werkafspraken en het gezamenlijke werkproces. Partijen onderschrijven dat via de toegang tot het strafpiket de bijdrage van individuele advocaten aan het gezamenlijke werkproces kan worden bewaakt c.q. geborgd. In het verlengde hiervan wordt het wenselijk geacht dat de werktijden van de partners zoveel mogelijk op elkaar aansluiten.

6.4 Vervolg ZSM en rechtsbijstand: een aparte brief.

De uitgangspunten van de paragrafen 6.3.1 tot en met 6.3.4 vormen voor mij de basis voor de verdere uitwerking en vormgeving van de rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek. In een aparte brief zal ik binnenkort nader ingaan op de wijze waarop ik de structurele organisatie van de rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek in samenhang wil vormgeven. Dat mede in het licht van de aanbevelingen van de Commissie Wolfsen en de invoering van het recht op rechtsbijstand tijdens het politieverhoor per 1 maart jl.

6.5 Rechtsbijstand bij lokale evenementen

In vervolg op commotie rond «direct betalen» van de OM-strafbeschikking en de gevolgen daarvan voor het verkrijgen van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) is los van de hierboven beschreven pilot «ZSM en rechtsbijstand» in 2015 een regeling getroffen voor rechtsbijstand bij evenementen. Op de locatie van het evenement en veelal ook buiten de openingstijden van de ZSM-tafel deden politie en openbaar ministerie eenvoudige zaken snel af. Er was georganiseerd dat verdachten op locatie snel consultatiebijstand door een advocaat konden invoeren. Achtergrond van deze pilot was de wens van politie en openbaar ministerie om op locatie zaken snel af te doen zonder afbreuk te doen aan de belangen van de verdachte en zo de rechtsstatelijkheid van de werkwijze. Deze evaluatie van de pilot komt binnenkort beschikbaar en wordt betrokken bij de verdere uitwerking van rechtsbijstand bij ZSM.

7. Verwarring: de ZSM-werkwijze en de OM-straftbeschiikking

Geheel los van de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze – daar in de tijd ook ruim aan voorafgaand – heeft de wetgever de mogelijkheid in de wet opgenomen dat het openbaar ministerie zelf, zonder tussenkomst van de rechter, een sanctie kan opleggen. Een van de motieven voor het in het leven roepen van dit nieuwe instrument was een doelmatigheidsoverweging: blijkens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel OM-afdoening⁴³ speelde de gedachte een rol dat in eenvoudige misdrijfzaken – nl. die met een maximale strafbedreiging van 6 jaar – het eigenlijk niet aanging dat niet reageren op een transactieaanbod door de dader per saldo tot belasting van de strafrechtelijke ketenpartners leidde. Dit nieuwe instrument, de OM-straftbeschiikking, bereikte na een soepele parlementaire behandeling in de beide kamers der Staten-Generaal het Staatsblad.⁴⁴

Ofschoon de regionale ZSM-tafels tijdens de afgelopen jaren in slechts zo'n 11% van de zaken een OM-straftbeschiikking oplegde, is in de beeldvorming de ZSM-werkwijze bovenmatig geïdentificeerd met de OM-straftbeschiikking.⁴⁵ Ook het aanvankelijke accent op snelheid bij de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze zal daar niet vreemd aan zijn. Het gegeven dat na «directe betaling» van de bij OM- straftbeschiikking gegeven geldboete geen verzet meer bij de rechter mogelijk is, heeft tot enige commotie geleid.⁴⁶ Een dergelijke straftbeschiikking zou ook zonder inroeping van rechtsbijstand kunnen worden gegeven. Dat zou er toe kunnen leiden dat een verdachte zou kunnen instemmen met een OM-straftbeschiikking en de boete direct betaalt om later niet meer met de strafzaak en de daaropvolgende executie geconfronteerd te hoeven worden, terwijl hij er intussen niet of onvoldoende van op de hoogte is dat deze straftbeschiikking en de daarin opgenomen sanctie van invloed kan zijn op het verkrijgen van een Verklaring omtrent het gedrag. Aan de praktijk dat zonder consultatie van een advocaat «direct» gevolg kan worden gegeven aan een uitgevaardigde straftbeschiikking door meteen te betalen, zonder dat voorafgaand aan de afdoening rechtsbijstand is verleend, is een einde gekomen. In reactie op het rapport «Beschikt en gewogen» is de Tweede Kamer al in februari 2015 meegedeeld dat in afwachting van de evaluatie van de pilots «ZSM en rechtsbijstand» het OM als uitvoeringsmaatregel hanteert «dat in gevallen waarin er geen rechtsbijstand kan worden verleend, er geen straftbeschiikking worden uitgevaardigd waarbij de mogelijkheid van verzet niet bestaat (zoals door

⁴³ Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening), Kamerstuk 29 849, nr. 3.

⁴⁴ Wel adviseerde het openbaar ministerie (sic) negatief over invoering van de OM-straftbeschiikking omdat de reikwijdte waarop de OM-straftbeschiikking zou kunnen worden toegepast ruimer was dan het openbaar ministerie wenste. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel meldt daarover: «Uit het advies van het OM blijkt dat het OM in dit rechtsstatelijke bezwaar echter geen absolute belemmering tegen de voorgestelde constructie ziet. Als gemeld meent het OM dat het bij eenvoudige, met een lage sanctie bedreigde delicten wellicht te billijken is dat de administratie zonder tussenkomst van een onafhankelijke rechter de verdachte een straf kan opleggen.» De Raad voor de Rechtspraak kon zich op hoofdlijnen vinden in de uitwerking die in het wetsvoorstel aan de OM-afdoening werd gegeven.» (MvT, p. 5).

⁴⁵ Vgl. «de Volkskrant», 24 november 2014 en 26 april 2016; vgl. voor een reactie op het laatste artikel van de vz. van de Raad voor de Rechtspraak: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/ZSM-alleen-bij-eenvoudige-overtredingen.aspx>

⁴⁶ Onder meer in de vorm van een petitie onder regie van het televisieprogramma «Spuiten en slikken» onder de titel «Een pil te veel maakt nog geen crimineel». Vgl. voor de reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: «Burgerinitiatief «Een pil te veel maakt nog geen crimineel»», Kamerstuk 34 433, nr. 2.

direct te betalen)».⁴⁷ In paragraaf 6 is uiteengezet dat er in de toekomst steeds rechtsbijstand – de standaardconsultatie – zal worden verleend bij afdoening in ZSM-verband. «Direct betalen» van de boete op basis van een OM-straf-beschikking zonder dat rechtsbijstand is verleend komt daardoor niet meer voor. Daarmee zijn de kanttekeningen die het evaluatierapport «vanuit het strafrecht» maakt bij de ZSM-werkwijze⁴⁸ niet meer aan de orde.

8. Pilot ZSM en rechterlijke interventies

Om na te gaan of er ook door een goede aansluiting van de ZSM-werkwijze met de rechterlijke macht winst geboekt kan worden, zijn pilots «ZSM en rechterlijke interventies» gestart. Doel van de pilots «ZSM en rechterlijke interventies» is te bewerkstelligen, dat in strafzaken, waarbij verdachten niet in voorlopige hechtenis zitten, deze zaken betekenisvoller door de rechter kunnen worden afgedaan. Betekenisvol is in veel, maar zeker niet alle gevallen, een snelle afdoening. Met een snelle afdoening wordt vooralsnog een afdoening in 1 à 3 weken bedoeld. De pilots vinden plaats in Midden-Nederland, in Amsterdam en in Zeeland – West-Brabant.

In Amsterdam ziet de pilot op het mede behandelen van ZSM-zaken, waarbij een verdachte niet in voorlopige hechtenis zit, in de supersnelrecht- en snelrechtzittingen. Het betreft uiteraard een selectie van deze zaken die zich voor een snelle afdoening lenen. In Midden-Nederland en Zeeland-West-Brabant worden voor dit doel één à twee maal per week inloopzittingen gepland.

De pilots worden geschraagd met bevindingen opgedaan in enkele practica waarbij in een proefomgeving enkele tientallen archetypische ZSM-zaken kritisch zijn geanalyseerd door deelnemers van openbaar ministerie, zittende magistratuur, politie, reclasseringsorganisaties, Slachtofferhulp Nederland en de advocatuur met als doel – zo mogelijk – te komen tot een innovatief «ZSM-afdoeningsmenu»: Snel als het kan, langzamer als het moet, altijd zorgvuldig en betekenisvol.

9. De toekomst

Binnen een kleine vijf jaar heeft een nieuwe samenwerkingsvorm bij de afhandeling van misdrijven in de sfeer van veelvoorkomende criminaliteit vorm gekregen. Deze reactie op de tussentijdse evaluatie beoogt het vertrouwen uit te spreken in de samenwerkende ketenpartners om de snelle, betekenisvolle en zorgvuldige afhandeling van misdrijven in de sfeer van de veelvoorkomende criminaliteit te vervolmaken.

De voortvarendheid die de ketenpartners en vooral hun professionals aan de dag hebben gelegd, maakt dat zij dit vertrouwen verdienen. De samenleving moet er gerechtvaardigd in kunnen vertrouwen dat misdrijven in de sfeer van de veelvoorkomende criminaliteit zorgvuldig, snel en betekenisvol worden afgedaan.

⁴⁷ «Rechtsstaat en rechtsorde», Kamerstuk 29 279, nr. 225, p.6.

⁴⁸ Het evaluatierapport wijst in de eerste kanttekening op p. 67 op het spanningsveld tussen snel routeren en de tijd die nodig is voor het verlenen van rechtsbijstand en haalt als tweede kanttekening het rapport «Beschikt en gewogen» van de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan.

De binnen ZSM samenwerkende ketenpartners zijn voornemens om na 1 januari 2017, wanneer het Ketenprogramma ZSM eindigt, samen verder te werken aan zowel de borging van de ZSM-werkwijze in de staande organisatie, als aan een gezamenlijke ontwikkelagenda voor de toekomst.

Er zal een verdiepingstafel worden ingericht waar de verdere ontwikkeling van ZSM en de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit verder vorm zal worden gegeven. Deze verdiepingstafel sluit aan bij het nog in te richten, breed samen te stellen, Landelijk Ketenberaad. Dit Landelijk Ketenberaad zal ook andere strafrechtelijke ketenprogramma's en thema's aansturen. Een en ander krijgt zijn beslag binnen de structuur van ketensamenwerking waarover de Tweede Kamer in vervolg op het programma VPS is bericht.

Daarbij verdienen de volgende punten in de borging en doorontwikkeling nog de aandacht:

9.1 Ruimte voor de regio met voldoende harmonisatie

Te verwachten valt dat er tussen noodzakelijke uniformiteit in de werkwijze en regionale inkleuring altijd spanning zal blijven. Vaak zullen deze verschillen goed te rechtvaardigen zijn, bij voorbeeld omdat zij samenhangen met fysieke of sociale verschillen tussen de regio's. Of met een divers criminaliteitsbeeld. Verder kunnen – binnen een zekere bandbreedte – regionale verschillen erg nuttig zijn als motor voor innovatie. Met de nu al beschikbare instrumenten voor kwaliteitsborging zoals monitoring en review zal de spanning tussen uniformiteit en verscheidenheid goed beheersbaar blijken. De ketenpartners zijn van plan deze instrumenten ook in de toekomst te benutten en te optimaliseren. Zo zullen zij verder werken aan het «gerechtvaardigd zijn» van het vertrouwen.

9.2 Evenwicht tussen «snel», «zorgvuldig» en «betekenisvol»

Het daadwerkelijk benutten van de randvoorwaarden voor een goede samenwerking bij de afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit, daarop legde het evaluatierapport de vinger. Dit daadwerkelijk benutten krijgt op dit moment al zijn beslag in het Ketenprogramma ZSM in vooral de programmalijnen die zich bezig houden met de «informatievoorziening» en met het «betekenisvol afdoen». Het evenwicht tussen «zorgvuldig», «snel» en «betekenisvol» krijgt daar voortdurend aandacht. Eén van de ambities is het -met oog op «jeugd» – omvormen van leerateliers tot verdiepingsomgeving. Daar kunnen alle zaken betreffende kwetsbare verdachten met ontwikkelingsbedreiging worden besproken met oog op een passende interventie. Ook wordt er gewerkt aan het inrichten van een structurele leeromgeving om het verder ontwikkelen en doen bekijken van «best practices» te borgen.

9.3 Rechtsbijstand uitgewerkt in separaat traject

De uitgangspunten voor de vormgeving van de rechtsbijstand in ZSM-verband zullen nader worden uitgewerkt in een aparte brief over de structurele organisatie van de rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek die ik uw Kamer voor het zomerreces heb toegezegd. Aan de kritische kanttekeningen bij het opleggen van de OM-strafbeschikking die het evaluatierapport aanhaalt is eerder al tegemoetgekomen.⁴⁹

⁴⁹ Vgl. hierboven paragraaf 7 van deze reactie.

9.4 Pilot ZSM en rechterlijke interventies

Rond de jaarwisseling verwachten we de resultaten van een pilot «ZSM en rechterlijke interventies». Het is aannemelijk dat deze – net als het geval is bij de nadere invulling van de vormgeving van de rechtsbijstand in ZSM-verband – uiteindelijk hun weg zullen vinden in een verdere doorontwikkeling van de ZSM werkwijze.

9.5 Kwaliteitsborging

De monitoring, de review, het belevingsonderzoek onder professionals, de aanzet om te sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid, alsmede de zoektocht naar methoden om het maatschappelijk resultaat van de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit te meten, deze activiteiten zullen worden voortgezet.

9.6 Prikkels tot samenwerking

Gebleken is dat ketensamenwerking soms gehinderd wordt, terwijl juist positieve prikkels op zijn plaats zijn. De manier waarop financiering en verantwoording van de respectieve ketenpartners is vormgegeven is nog niet geënt op de intensiteit van de samenwerking die zich bij de ZSM-werkwijze heeft ontwikkeld. Zo zijn bij voorbeeld investeringen in mogelijkheden om via videoverbindingen te communiceren ten behoeve van de rechtsbijstand tot nu toe voor rekening van alleen de politie gekomen, terwijl het in de rede ligt dat ook andere gebruikers van die verbindingen daar aan bijdragen. Daarnaast blijken kleine investeringen om ketenbrede initiatieven te ondersteunen wel erg veel overleg over de kostenverdeling te vergen.

Het is de moeite waard om na te gaan hoe we een ontwikkeling op gang kunnen brengen die juist tot samenwerking tussen ketenpartners prikkelt en de belangrijkste belemmeringen voor die samenwerking juist wegneemt. Het Landelijk Ketenberaad zal worden gevraagd hier aanzetten voor te ontwikkelen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur