

De ZSM-werkwijze in praktijk

Op zoek naar balans

Leonie van Lent, Marc Simon Thomas & Petra van Kampen¹

In juni van dit jaar verscheen een tussenevaluatie van de 'ZSM-werkwijze'. In dit artikel wordt allereerst kort uiteengezet wat de essentie van ZSM is en wat de belangrijkste veranderingen zijn geweest die de huidige stand van zaken bepalen. Daarna worden de door de evaluatie bevonden positieve effecten van ZSM benoemd. Vervolgens wordt ingegaan op de kritiek omtrent de zorgvuldigheid van deze werkwijze die de afgelopen jaren is geuit en op de zorgen daarover die door de respondenten uit het evaluatieonderzoek naar voren zijn gebracht. Daarna wordt ingegaan op de reactie van de minister, die de zorgen uit het evaluatierapport over de zorgvuldigheid niet lijkt te delen. In de conclusie wordt kort samengevat welke rechtsstatelijke zorgen over ZSM anno 2016 (nog) bestaan en wordt ingegaan op de vraag of de minister daar een adequaat antwoord op heeft.

1. Inleiding

In juni van dit jaar verscheen een tussenevaluatie van de zogenoemde 'ZSM-werkwijze', uitgevoerd in opdracht van het WODC.² Het onderzoek beoogde te analyseren hoe ver de implementatie van deze werkwijze in de strafrechtssystemen inmiddels is gevorderd en welke resultaten dit oplevert in relatie tot de drie doelstellingen van de werkwijze ('snel', 'betekenisvol' en 'zorgvuldig'). Het rapport beschrijft de ontwikkeling van ZSM, de kanttekeningen die daarbij in de loop der jaren zijn gemaakt en de ervaringen van respondenten met de werkwijze, en mondt uit in een uiteenzetting van de effecten van ZSM. Bij brief van 6 juli 2016 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie zijn reactie op het rapport gegeven.³ Deze reactie geeft ons – de onderzoekers – aanleiding tot een nadere uiteenzetting van (onder meer) de 'rechtsstatelijke zorgen' over ZSM.

In dit artikel wordt allereerst kort uiteengezet wat de essentie van ZSM is en wat de belangrijkste veranderingen zijn geweest die de huidige stand van zaken bepalen (par.

2). Daarna worden de door het evaluatieonderzoek bevonden positieve effecten van ZSM benoemd (par. 3). Vervolgens wordt ingegaan op de kritiek omtrent de 'zorgvuldigheid' (een van de ZSM-ambities) die de afgelopen jaren is geuit en op de zorgen daarover die door de respondenten uit het evaluatieonderzoek naar voren zijn gebracht (par. 4 en 5). De daarop volgende paragraaf gaat in op de reactie van de minister, waarin hij er blijk van geeft de zorgen uit het evaluatierapport over de strafvorderlijk vereiste zorgvuldigheid niet te delen (par. 6). In de conclusie wordt kort samengevat welke rechtsstatelijke zorgen over ZSM anno 2016 (nog) bestaan en wordt ingegaan op de vraag of de minister daar een adequaat antwoord op heeft (par. 7).

2. ZSM in ontwikkeling – een korte schets

Aan het begin van de ontwikkelingslijn van de ZSM-werkwijze⁴ stond het ambitieuze doel om in de tijd dat de verdachte werd opgehouden voor onderzoek ex artikel 61 Sv de benodigde informatie bijeen te brengen, zodat de

Auteurs

1. Dr. L. van Lent is universitair docent straf- en strafprocesrecht, dr. mr. M.A. Simon Thomas is postdoc onderzoeker en prof. mr. P.T.C. van Kampen is (deeltijd) hoogleraar strafrechtspraktijk. Allen zijn verbonden aan het Mouton Centre voor Rechtspleging en Conflictoplossing van de Universiteit Utrecht.

Noten

2. M. Simon Thomas, P. van Kampen, L. van Lent, M.-J. Schiffelers, P. Langbroek & J. van Erp, *Snel, betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Den Haag: WODC 2016, www.wodc.nl (hierna: het evaluatierapport).
3. *Kamerstukken II 2015/16*, 29279, 334.
4. De essentie van de ZSM-werkwijze is dat het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, in samenwerking met hun ketenpartners

(Reclasseringsorganisaties (3RO), Slachtofferhulp Nederland (SHN) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)), parallel werken in plaats van volgtijdelijk, om eenvoudige misdrijfzaken – die kunnen worden gerubriceerd onder de noemer 'veelvoorkomende criminaliteit' – snel(er) te kunnen beoordelen. In 2011 startten zes pilots waarin met deze nieuwe werkwijze ervaring werd opgedaan, in 2012 en 2013 gevolgd door een landelijke uitrol van de werkwijze.

Sinds eind 2013 wordt op de tien ZSM-locaties door de ketenpartners gewerkt volgens het gezamenlijk vorm en inhoud gegeven Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze (ongepubliceerd). Dat laatste neemt niet weg dat de ZSM-werkwijze nog altijd in hoge mate in ontwikkeling is. Zie daartoe Evaluatierapport, p. 51-56 en p. 129.

officier van justitie vervolgens binnen de periode van het ophouden voor verhoor een afdoeningsbeslissing zou kunnen nemen, deze aan de verdachte kon mededelen en de zaak (via een strafbeschikking) met hem kon afhandelen.⁵ De zichtbare consequentie van deze ambitie zijn de monitors die op iedere ZSM-unit hangen en laten zien hoeveel tijd er van de zes-uurstermijn resteert, dan wel van de termijn van drie dagen in de gevallen waarin inverzekeringstelling is gevolgd. Een belangrijke verandering nadien is dat de eenzijdige focus op snelle afdoening in de loop der tijd is verlaten. Zaken kunnen nu ook worden bestempeld als 'zeven-dagenzaak' of '30-dagenzaak'. Ook is de aard van de ZSM-beslissingen veranderd. Was oorspronkelijk het streven te komen tot een finale beslissing – binnen zes uur of drie dagen –, thans is ook de 'routeringsbeslissing' (waarmee wordt bedoeld een verwijzing van de zaak voor verdere beoordeling en uiteindelijke beslissing, zoals: oproepen voor een OM-zitting, dagvaarden, verwijzen naar bijvoorbeeld het Veiligheidshuis, of een overdracht aan de *backoffice* van het OM) een officiële ZSM-beslissing.⁶

De positieve ervaringen en mogelijkheden van de ketensamenwerking (zie daarover nader par. 3) hebben er voorts toe geleid dat besloten werd de werkwijze vanaf medio 2014 niet langer slechts in te zetten bij zaken waarin de verdachte was aangehouden en opgehouden voor onderzoek (overeenkomstig het oorspronkelijke idee 'als we beet hebben, laten we niet los'), maar ook voor alle andere zaken waarin verdachten niet worden aangehouden maar worden 'ontboden' op het politiebureau (de zogenaamde 'niet-vastzaken').⁷ Kortom, de zaakstroom op ZSM is alleen maar toegenomen.⁸

3. Positieve effecten van ZSM

Vooropgesteld moet worden dat het evaluatieonderzoek heeft uitgewezen dat het niet mogelijk is conclusies te trekken over het succes van de ZSM-werkwijze of over de vraag hoe ver de implementatie van de werkwijze is gevorderd.⁹ Vooraf gestelde doelen en een nulmeting ontbreken, de invulling en de doelen van de werkwijze zijn continu in beweging en daarmee zijn ook de cijfermatige resultaten van de verschillende periodes onderling slecht vergelijkbaar: definities zijn aangepast, rekenmethodes verschillen en er wordt over onderscheidenlijke periodes gemeten.¹⁰

Een belangrijke constatering is dat geen van de respondenten uit het onderzoek terug zou willen naar de situatie van weleer

Het geraadpleegde schriftelijke materiaal over ZSM geeft vooral een beeld van de ontwikkelingen die in de loop van de jaren zijn ingezet, aangepast en voortgezet en van de pluspunten en aandachtspunten die daarbij door

betrokkenen zijn ervaren. Het kwalitatief onderzoek dat is gedaan in het kader van het evaluatieonderzoek geeft inzicht in wat in de praktijk als voordelen en nadelen van de werkwijze worden ervaren. Een belangrijke constatering is dat geen van de respondenten uit het onderzoek terug zou willen naar de situatie van weleer.¹¹ Uit het evaluatierapport komt naar voren dat de ZSM-werkwijze in potentie een aantal grote voordelen biedt ten opzichte van de 'klassieke' afdoeningswijze. De vroegtijdige betrokkenheid van de officier van justitie biedt de mogelijkheid de politie aan te sturen en een selectie te maken met betrekking tot de vraag welke zaken wel en niet op ZSM thuishoren; aldus kan zowel het gezag van de officier van justitie over de politie als de ultimatum-remediumgedachte in de praktijk worden gebracht.¹²

Door de ZSM-medewerkers wordt vooral veel waarde gehecht aan de ketensamenwerking; er is een gevoel ontstaan van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Door het ontwikkelen van de ketensamenwerking op het niveau van de organisaties¹³ heeft ZSM een impact die het werkterrein van deze aanpak verre overstijgt. Niet voor niets wordt op dit moment sterk ingezet op een contextgerichte aanpak en 'betekenisvol' afdoen. De kortere communicatielijnen tussen de ketenpartners en de ruimte die daardoor is ontstaan voor bewustwording van de expertise van anderen en het afstemmen van de eigen werkzaamheden daarop, hebben de kwaliteit van het werk verhoogd.¹⁴ Hierdoor kan meer doelgericht informatie worden verzameld, gedeeld en afgestemd, zodat beslissingen kunnen worden genomen met inachtneming van de verschillende betrokken belangen (die van de verdachte, van het slachtoffer, hun naaste omgeving, de buurt, de samenleving).¹⁵ Door deze samenwerking komen volgens medewerkers daadwerkelijk 'betekenisvolle' afdoeningen tot stand.¹⁶

Dit alles neemt niet weg dat de ZSM-betrokkenen ook kritiekpunten naar voren brengen, die opvallend genoeg dikwijls dezelfde kwesties betreffen waarover zij ook positieve effecten melden. De realiteit van ZSM lijkt daarmee te worden getekend door tegenstrijdigheden. Om de negatieve ervaringen en percepties goed te kunnen plaatsen wordt hieronder eerst de kritiek besproken die in de loop der jaren op de rechtsstatelijke kwaliteit van ZSM is geleverd, alvorens in te gaan op de zorgen over de zorgvuldigheid van de respondenten uit het evaluatieonderzoek.

4. Kritiek op de ZSM-zorgvuldigheid – een overzicht

Zoals reeds aangegeven, was de ZSM-werkwijze oorspronkelijk gericht op het versnellen van de afdoening. Al snel kwam de vraag op of deze snelheid niet ten koste ging van de juridische kwaliteit; zorgen op dit punt werden geuit door ZSM-betrokkenen zelf,¹⁷ maar kwamen ook vanuit de gelederen van de strafadvocatuur en werden beschreven in de wetenschappelijke literatuur.¹⁸

De meest constante factor van kritiek betreft (het ontbreken van) de rechtsbijstand aan verdachten van zaken die op ZSM worden behandeld; de zes-uurstermijn waarbinnen over de zaak zou moeten worden beslist, zou onvoldoende zijn voor adequate betrokkenheid van een raadsman: overleg tussen raadsman en cliënt zou niet



Maastricht, maart 2013, politie en OM werken samen onder het ZSM digibord met lopende zaken © Marcel van den Bergh / Hollandse Hoogte

goed te realiseren zijn en evenmin zou – door het ontbreken van een dossier – de noodzakelijke informatie aan de raadsman kunnen worden gegeven. Voorspeld werd dat veel verdachten afstand zouden doen van hun Salduz-consultatierrecht om hun detentie zo snel mogelijk te laten eindigen en gevreesd werd dat overgegaan zou worden tot de inverzekeringstelling indien verdachten hun recht op rechtsbijstand wel wensten uit te oefenen. De Commissie Innovatie Strafadvoatuur constateerde in 2012 een 'bijna structurele afwezigheid' van rechtshulpverleners op ZSM.¹⁹

Deze kritiek werd door de Minister van Veiligheid en Justitie (steeds) afgedaan met een verwijzing naar het feit dat op ZSM niet wordt afgeweken van de geldende regel

dat iedere verdachte overeenkomstig de Salduz-rechtspraak recht heeft op rechtsbijstand.²⁰ Het onderwerp werd binnen het ZSM-beleid ondertussen wel serieus genomen. Halverwege 2013 adviseerde een ketenbrede werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' bijvoorbeeld om de rechtsbijstand 'aan de voorkant' (consultatiebijstand na aanhouding) en 'aan de achterkant' (bijstand met betrekking tot de voorgenomen afdoening) in het ZSM-traject te integreren; deze aanbevelingen mondden uit in de pilots rechtsbijstand vanaf november 2014.²¹ In september 2015 zag een eindrapport van de Erasmus Universiteit daarover het licht.²² Een belangrijke bevinding uit dat rapport is dat het aantal verdachten dat afstand doet van rechtsbij-

5. Vergelijk Landelijk projectleider Bac: 'als we de verdachte beet hebben, laten we hem niet meer los', P. Vermaas, 'De Revolutie ZSM', *Opportun* 5, mei 2011, p. 14-16. Zie over de aanleiding voor de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze en de start van de pilots in 2011 meer uitgebreid: Evaluatierapport, p. 31-38.

6. Evaluatierapport, p. 21.

7. Evaluatierapport, p. 23.

8. Evaluatierapport, p. 56-62.

9. Zie daarover uitvoerig het Evaluatierapport, p. 24-25.

10. Evaluatierapport, p. 24-25 en 57.

11. Evaluatierapport, p. 89.

12. Evaluatierapport, p. 93 en 115.

13. Onder meer in de vorm van ketenbrede werkgroepen met een specifiek thema zoals Jeugd en ZSM, Slachtoffer en ZSM, Opsporing en ZSM, zie Evaluatierapport, p. 46-47.

14. Evaluatierapport, p. 89.

15. Evaluatierapport, p. 112-113.

16. Evaluatierapport, o.a. p. 89, 96 en 118.

17. Aldus rapporteert PwC in *Bedrijfskundig Onderzoek ZSM-ketenpartners*, 2012, p. 10-11.

18. Zie o.a.: D.V.A. Brouwer, 'ZSM en de verdediging', *DD* 2015/26, p. 265-278; G. Corstens & R. Kuiper, 'ZSM en toegang tot de rechter', *DD* 2015/25, p. 256-264; N.J.M. Kwakman, 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', *DD* 2012/17, p. 188-205; S. Lefe-

rink, 'De positie van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze, Liever maatwerk dan snelheid', *DD* 2015/27, p. 279-286; E. Sikke- ma, & F. 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; T. Spronken, 'Kroniek van het straf(proces) recht', *NJB* 2012/880, afl. 15, p. 1006-1013; T. Spronken, 'Het strafrecht als vergiet en het ZSM-model als snelkookpan', *NbSr* 2012, p. 373-376; P.T.C. van Kampen, 'ZSM (&) tegenspraak', *Strafblad* 2013-4.

19. Commissie Innovatie Strafrechtadvoca-

tuur, *Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces*, Den Haag, advies van 18 oktober 2012, p. 4.

20. *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, 221, p. 18-19.

21. In Rotterdam, Midden-Nederland en Oost-Nederland, gestart eind november 2014 met een duur van zes maanden, zie: Evaluatierapport, p. 49-51.

22. *Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 28 september 2015.

stand na een raadsman te hebben gesproken, zeer beperkt is; geheel anders dan de situatie voor en buiten de pilot. Het tweede consult bleek echter nauwelijks te zijn gerealiseerd.²³ De hiervoor genoemde werkgroep 'ZSM en rechtsbijstand' sprak in januari 2016 vervolgens een voorkeur uit voor inbedding van rechtsbijstand in ZSM conform de ervaringen opgedaan in de pilots. Ook achtte de werkgroep overleg en informatie-uitwisseling tussen officier van justitie en raadsman van belang. In zijn brief van 6 juli 2016 sluit de minister zich bij de uitgangspunten van de werkgroep aan, en zegt een aparte brief toe, waarin zou worden ingegaan op de vormgeving van de rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek.²⁴ Inmiddels heeft de minister die toezegging gestand gedaan.²⁵ In zijn brief van 22 augustus 2016 beschrijft de minister de hoofdlijnen van de voorgenomen werkwijze betreffende aangehouden verdachten van categorie B. Deze werkwijze houdt in dat iedere aangehouden verdachte door de hulpofficier van justitie wordt geïnformeerd over zijn recht op rechtsbijstand. Een aangehouden verdachte van de categorie B kan enkel ten overstaan van een advocaat afstand doen van zijn recht op consultatiebijstand,²⁶ doet hij dat niet, dan vindt deze bijstand daadwerkelijk plaats. Dit 'standaardconsult' verloopt via een videoverbinding. Geeft de verdachte aan verhoorbijstand te wensen, dan wordt een piketadvocaat ingeschakeld.²⁷ Met een advocaat aanwezig op ZSM wordt (voorts) voorzien in de mogelijkheid van rechtsbijstand voor het geval de officier van justitie voornemens is tot een directe afdoening (voorwaardelijk sepot, transactie, strafbeschikking) te komen.²⁸ Na jarenlange discussie wordt de noodzaak rechtsbijstand structureel in te bedden in ZSM dus inmiddels ook door de minister onderkend.²⁹

De erkenning van de noodzaak van rechtsbijstand in het kader van de ZSM-werkwijze mag echter geen reden zijn om de aandacht voor zorgvuldigheid op ZSM te laten verslappen. In de afgelopen jaren zijn immers ook andere zorgen over de zorgvuldigheid van de ZSM-werkwijze geuit. Zo benoemden Sikkema & Kristen eerder het risico dat de voor een magistratelijke beoordeling noodzakelijke distantie tussen de officier van justitie en de politie verloren zou gaan door de toegenomen betrokkenheid van de officier van justitie bij het politiewerk.³⁰ Eind 2014 verscheen voorts het rapport *Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.³¹ In 8% van de zaken die binnen ZSM door middel van een strafbeschikking werden afgedaan, werd het bewijs door de onderzoekers ontoereikend beoordeeld.³² Onwenselijk is volgens het rapport ook dat in een substantieel aantal van de onderzochte zaken geen in de wettelijk voorgeschreven vorm opgemaakt procesverbaal voorhanden was op het moment dat een strafbeschikking werd uitgevaardigd; geconcludeerd wordt daarom dat het in een groot aantal zaken heeft ontbroken aan wettelijke waarborgen die betrekking hebben op de betrouwbaarheid van het bewijs.³³ De kritiek in *Beschikt en Gewogen* heeft geleid tot aanpassing van de ZSM-werkwijze: direct betalen – waarmee ex artikel 257e lid 1 Sv afstand wordt gedaan van de verzetsmogelijkheid bij strafbeschikkingen – is met ingang van 1 oktober 2015 beperkt tot verdachten die rechtsbijstand hebben gehad.³⁴ Aldus wordt niet langer ongeïnformeerd afstand

gedaan van de mogelijkheid om de zaak door een rechter te laten beoordelen.

5. Kritiek op de ZSM-zorgvuldigheid door respondenten

Een opvallende bevinding van het evaluatierapport is dat het onderwerp rechtsbijstand door de ZSM-medewerkers niet ter sprake is gebracht.³⁵ De (OM)respondenten in een beleidsrol achten het echter van groot belang dat de rechtsbijstand goed geregeld wordt. De respondenten uit de advocatuur geven aan dat de tijdsdruk en drukte op ZSM een rechtsbeschermende rol van de raadsman tegenhouden. Een rol van de raadsman bij het voorkomen van onzorgvuldige schuldvaststelling waarvan het rapport *Beschikt en Gewogen* melding maakt, is afhankelijk van informatieverschaffing. Die kwam in de pilots rechtsbijstand, hoewel beoogd, echter niet goed van de grond en is in de praktijk volgens de respondenten geheel afhankelijk van de officier van justitie in kwestie (daarom wordt gesproken van de 'gunfactor').³⁶

De ervaringen van de ZSM-medewerkers sluiten wel aan bij andere kritiekpunten over de zorgvuldigheid.³⁷ Medewerkers kaarten geregeld aan dat het OM snel wil afdoen en dat er, vooral in volle diensten, niet wordt gewacht op nadere informatie of overleg met andere ketenpartners.³⁸ Er wordt gesproken van 'lopende-band-werk'.³⁹ Dat brengt mee dat geen tijd wordt genomen voor koppeling met andere, eerdere zaken en het beoordelen

De erkenning van de noodzaak van rechtsbijstand in het kader van de ZSM-werkwijze mag geen reden zijn om de aandacht voor zorgvuldigheid op ZSM te laten verslappen

van de samenhang daartussen, 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').⁴⁰ In dat verband geven respondenten ook aan dat, nu de ZSM-zaakstroom is gegroeid maar de werkwijze niet is aangepast, ZSM-medewerkers hun focus kwijt raken en sneller van zaken af willen. Zorgvuldige selectie en bewijsbeoordeling worden daardoor negatief beïnvloed.⁴¹

Veel respondenten zijn daarnaast kritisch over de kwaliteit van de informatie die door de politie wordt geleverd; de veronderstelling dat de kwaliteit van de opsporing door ZSM omhoog zou gaan is niet bewaarheid.⁴² De politie levert nog altijd zaken aan zonder voldoende bewijs en de tijdsdruk maakt dat door de politie geleverde informatie vaak niet kritisch tegen het licht wordt gehouden; er wordt te weinig gevraagd om infor-

matie op schrift te stellen en camerabeelden worden niet bekeken.⁴³ Zorgen van gelijke aard zijn met betrekking tot verzetszaken geuit door respondenten uit de rechtspraak. De strafbeschikking blijkt vaak (te) snel te worden uitgevaardigd; bij latere naspeuring of inzending van stukken blijkt de zaak vervolgens niet zelden anders te liggen. Het niet kunnen betalen van een boete door een verdachte had voorts vaak kunnen worden voorzien en bij strafbeschikking worden hogere boetes opgelegd dan de rechter oplegt. Dikwijls komt de rechter tot een ander oordeel; alleen zijn dan vaak maanden, zo niet jaren verstreken. De onzorgvuldigheid wordt dan formeel weggenomen door de rechterlijke beoordeling in verzet, maar onduidelijk blijft aan hoeveel zaken waarin geen verzet is ingesteld, een onzorgvuldige beoordeling ten grondslag ligt.⁴⁴

Ten slotte zijn de respondenten kritisch over het functioneren van de selectie op ZSM die steeds sterker onder druk is komen te staan sinds veel meer zaken (dan zaken die evident vallen onder 'veelvoorkomende criminaliteit') via ZSM worden ingenomen (om vervolgens eventueel te worden 'gerouteerd' naar de OM-backoffice). Selectiemechanismen (welke zaken moeten op ZSM worden behandeld en welke door de backoffice) functioneren volgens respondenten niet goed. Bovendien bestaan er (regionale en individuele) verschillen van opvatting over de vraag welke zaken op ZSM thuishoren.⁴⁵ De tijdsdruk, grote zaakstroom en dynamiek van de ZSM-organisatie betekenen volgens sommige respondenten ook dat reflectie op de vraag of een zaak zich überhaupt wel leent voor strafrechtelijke afdoening, niet wordt opgebracht.⁴⁶ Het werkproces is ingericht op het komen tot een snel resultaat; tijdsdruk en samenwerking leiden te gemakkelijk tot een afdoening.⁴⁷ Zo dijt het strafrecht

uit: zaken komen min of meer automatisch in strafrechtelijk vaarwater terecht, nu voor alle zaken die op ZSM worden ingenomen een beslissing door een officier van justitie moet worden genomen. Sociale interventies die op of via ZSM worden ingezet, zijn vaker strafrechtelijk ingebed in de vorm van een voorwaardelijk sepot. Verschillende respondenten stellen dat de toegenomen zaakstroom een belangrijke aanpassing van de huidige werkwijze vergt: een betere en nadrukkelijker voorselectie zou tot stand moeten komen, inclusief een snellere aansturing van de politie om kansloze zaken buiten ZSM te houden en een differentiatie in werkwijze voor verschillende soorten zaken.⁴⁸

Een belangrijke conclusie is dus dat de percepties van de respondenten uit het evaluatieonderzoek de bevindingen uit het rapport *Beschikt en Gewogen* bevestigen en dat het risico van onvoldoende distantie van de officier van justitie ten opzichte van de politie zich in de praktijk manifesteert. Bewijs wordt soms niet kritisch beoordeeld en de tijd die nodig is om andere, voor de beslissing relevante informatie te verkrijgen en te beoordelen wordt soms niet genomen. Respondenten uiten zorgen over de combinatie van snelheid, hoge druk en het gebrek aan ervaring van de ZSM-officieren van justitie en parketsecretarissen, die bovendien veel rouleren en een beperkt dossiereigenaarschap hebben.⁴⁹ De rechtsstatelijkheid van hun rol komt volgens sommige respondenten daardoor in het gedrang: er wordt te gemakkelijk meegegaan met de politie die geen nader onderzoek wil (of door tijdsdruk kan) verrichten of geen nadere uitwerking wil geven. Aldus wordt geregeld beslist op basis van mondelinge informatie, hetgeen de officier van justitie de gelegenheid ontnemt tot distantie en reflectie.⁵⁰

23. Zie daarover ook het Evaluatierapport, p. 104-106.

24. *Kamerstukken II 2015/16*, 29279, 334, p. 16-17.

25. *Kamerstukken II 2015/16*, 31753, 119.

26. Categorie B betreft zaken van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en die niet vallen onder categorie A (ernstigste misdrijven, gevoelige zaken en kwetsbare verdachten), zie Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor (2010A007), *Stcrf.* 2010, 4003.

27. Indien de verdachte bijstand van een voorkeursadvocaat wenst, wordt de komst van die advocaat afgewacht.

28. *Kamerstukken II 2015/16*, 31753, 119, p. 3.

29. In het najaar van 2016 zal, aldus de minister, een implementatieplan worden opgeleverd, waarin ook wordt ingegaan op een spoedige en realistische invoeringsdatum, *Kamerstukken II 2015/16*, 31753, 119, p. 5. De reactie van de NOvA op deze voorgenomen werkwijze is evenwel kritisch. Zo werpt de Orde belangrijke vragen op over financiering, organisatie voor de kan-

toren en de combinatie van taken van de ZSM-advocaat en de Orde zet vraagtekens bij het onderscheid tussen verdachten die wel en die geen gekozen raadsman wensen en tussen aangehouden en niet-aangehouden verdachten. Het eerste punt dat de Orde aankaart is dat uit de brief van de minister (getiteld: 'rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek') blijkt dat alle categorie B-zaken op ZSM (zullen) worden behandeld; de beperking tot veelvoorkomende criminaliteit is kennelijk vervallen. Zie Brief van 25 augustus 2016 aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer, www.advocatenorde.nl/3290/strafpiketreringeling (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2016).

30. E. Sikkema & F. 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.

31. *Beschikt en Gewogen. Over de*

naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen, Den Haag, 2014.

32. Dit is het 'laagste' percentage: de bewijslat werd niet hoog gelegd en de zaken waarin na de strafbeschikking alsnog proces-verbaal houdende wettig bewijs werd ingezonden, werden daarbij niet meegerekend.

33. De voortvarendheid die met de ZSM-werkwijze wordt nagestreefd zou geen redenen moeten en kunnen zijn om van opmaken van proces-verbaal af te zien; het proces-verbaal zou juist gereed en beschikbaar moeten zijn op het moment waarop over een strafbeschikking wordt beslist. *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014, p. 32.

34. Nieuwbericht OM 'Aangepaste werkwijze ZSM en rechtsbijstand', www.om.nl (laatst bezocht 19 oktober 2016).

35. Evaluatierapport, p. 104.

36. Er is geen structuur/procedure voor het op de hoogte stellen van de raadsman; de

raadsman kan zich ook niet als zodanig stellen op ZSM, Evaluatierapport, p. 104-106.

37. Evaluatierapport, p. 89 e.v.

38. Evaluatierapport, p. 95.

39. Evaluatierapport, p. 98.

40. Evaluatierapport, p. 115.

41. Evaluatierapport, p. 91 en 129.

42. Evaluatierapport, p. 103.

43. Evaluatierapport, p. 96.

44. Evaluatierapport, p. 108.

45. Evaluatierapport, p. 91-92.

46. Evaluatierapport, p. 91.

47. Evaluatierapport, p. 116. Dat betekent volgens sommigen niet alleen dat tot strafrechtelijke afdoening wordt gekomen waar dat niet in de reden ligt, maar ook dat soms op ZSM te lang zelf wordt 'geknutseld', terwijl de rechter een volledig instrumentarium ter beschikking staat.

48. Evaluatierapport, p. 117.

49. Evaluatierapport, p. 110.

50. Evaluatierapport, p. 111.

6. De reactie van de minister

In zijn brief van 6 juli 2016 vangt de minister aan met het goede nieuws dat de ketenpartners erin zijn geslaagd een succesvolle,⁵¹ duurzame samenwerking tot stand te brengen bij het afdoen van misdrijven in de sfeer van veelvoorkomende criminaliteit. Hij stelt vervolgens dat deze samenwerking de randvoorwaarden heeft verwezenlijkt om door middel van de ZSM-werkwijze misdrijven snel, betekenisvol en zorgvuldig af te doen.⁵² Met de conclusies uit het evaluatierapport 'dat we er nog niet zijn' is de minister het eens; hij onderschrijft het pleidooi voor continue aandacht voor de balans tussen de drie ambities 'snel', 'zorgvuldig' en 'betekenisvol'. In zijn reactie op een aantal in het evaluatierapport besproken onderwerpen laat hij echter zien de zorgen omtrent de zorgvuldigheid uit in het rapport niet te delen. Zo bespreekt de minister als onderwerp van 'zorgvuldigheid' alleen de rechtsbijstand. Op de in het rapport gemaakte kanttekeningen bij de zorgvuldigheid van dossiervorming en

De zorgen omtrent de 'ZSM-zorgvuldigheid' vergen concrete aanpassingen en niet slechts het uitspreken van vertrouwen

bewijsbeslissing gaat hij niet in. Het vinden van een goede balans tussen 'snel', 'zorgvuldig' en 'betekenisvol' wordt in handen gelegd van de ZSM-professionals: 'We kunnen erop 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.'⁵³

Wel reageert hij op de kritiek in het evaluatierapport op de selectie van zaken: 'Discussie over welke zaken het strafrecht op welke manier moet oppakken is van alle tijden. (...) Het strafrecht is geen rustig bezit. Het komt erop aan ervoor te zorgen dat de professionals, die in een specifieke strafzaak aan zet zijn tot de juiste keuze komen (...). 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 (...). Deze instrumenten bieden de mogelijkheid om de passende uniformiteit en de passende reikwijdte voor de ZSM-werkwijze te ontwikkelen.'⁵⁴

In dit verband moet voorts worden gewezen op de passage uit de brief waarin de minister en passant

afstand neemt van het ultimum-remediumbeginsel ten gunste van de notie van 'optimum remedium': '(...) de gedachte aan de inzet van het strafrecht als een van de middelen om het gewenste gedrag in de samenleving te bevorderen (...) die gedachte spreekt aan. (...) Beslissingen daarover zijn aan de samenwerkende professionals met ieder hun specifieke bevoegdheid, verantwoordelijkheid en professionaliteit.'⁵⁵

7. Conclusie

De politieke en juridische discussie heeft zich (lang) geconcentreerd op de noodzaak van rechtsbijstand in het kader van ZSM. Daarover heeft de minister inmiddels 'een ei gelegd'. Het onderwerp 'zorgvuldigheid' omvat echter (veel) meer. Belangrijke zorgen daaromtrent bestaan nog steeds. Ondanks het feit dat de nadruk op snelheid is afgenomen, ervaren betrokkenen in en bij de ZSM-praktijk dat de tijdsdruk de zorgvuldigheid van de juridische beoordeling geregeld in de weg zit. De fors toegenomen zaakstroom en de ervaren tijdsdruk maken dat het de ZSM-officier van justitie ontbreekt aan ruimte voor reflectie. In dat licht is het standpunt van de minister, dat vertrouwd moet worden op de professionaliteit en onderlinge reflectie van de ZSM'ers, een miskennis van de ZSM-problematiek en dus inadequaat. De zorgen omtrent de 'ZSM-zorgvuldigheid' vergen concrete aanpassingen en niet slechts het uitspreken van vertrouwen. Een raadsman kan (zeker) een bijdrage leveren aan de zorgvuldigheid van de beslissing, maar de verantwoordelijkheid van het OM ter zake kan niet op de raadsman worden afgeschoven. Dat geldt niet alleen voor schuldvraag en bewijsbeslissing, maar ook voor de selectievragen of de zaak een strafrechtelijke reactie vergt en of de zaak op ZSM thuishoort. De waarde van vroegtijdige betrokkenheid van de officier van justitie ligt tenslotte in zijn rechtsstatelijke positie. Het waarmaken van het vertrouwen in de professionaliteit van het OM vergt dat in de ZSM-praktijk aanpassingen worden doorgevoerd om de combinatie van tijdsdruk en moeizame informatieoverdracht weerwoord te bieden – meer capaciteit, ervaring en ruimte voor juridische reflectie op selectie en bewijs – en zo de juridische zorgvuldigheid te garanderen. •

⁵¹ De kwalificatie 'succesvol' wordt in het evaluatierapport niet gebezigd ten aanzien van de ZSM-werkwijze, noch ten aanzien van de ketensamenwerking die daarvan de kern is. Aangezien vooraf gestelde doelen, een nulmeting en eenduidig cijfermateriaal ontbraken, en ZSM bovendien een sterk 'moving target' is (de invulling van de werkzaamheden, de doelen die gesteld worden, alsmede de in rapportages en reviews gebezigde terminologie en hetgeen gemeten wordt, zijn sinds 2011 telkens verschoven) kon en is de vraag naar het

succes of de vorderingen niet beantwoord.

⁵² De stelling dat deze randvoorwaarden zijn verwezenlijkt komt voor rekening van de minister. Het is zeker niet een conclusie van de tussenevaluatie. Overigens spreekt de minister op p. 2 van de brief van het 'optimaliseren' van de randvoorwaarden.

⁵³ Kamerstukken II 2015/16, 29279, 334, p. 12.

⁵⁴ Kamerstukken II 2015/16, 29279, 334, p. 10.

⁵⁵ Kamerstukken II 2015/16, 29279, 334, p. 13.