



Universiteit Utrecht

Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig

Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze

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

Samenvatting

Dr. mr. M.A. Simon Thomas; Prof. dr. mr. P.T.C. van Kampen; Dr. L. van Lent; Drs. M.J.W.A. Schiffelers; Prof. dr. P.M. Langbroek; Prof. dr. J.G. van Erp

Dit onderzoek is verricht in opdracht van het WODC
op verzoek van het Ministerie van Veiligheid & Justitie.
© 2015 WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

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

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

De concrete aanleiding voor dit onderzoek naar de ZSM-werkwijze is een toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie (gedaan tijdens een overleg met de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie op 5 juni 2013) om een ZSM-evaluatie te laten uitvoeren. De Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding heeft daarna aangegeven deze evaluatie te willen laten starten in 2015. Het WODC heeft vervolgens in juli van dat jaar de opdracht tot uitvoering van de tussenevaluatie aan de Universiteit Utrecht gegund.

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

De door ons gehanteerde vraagstelling luidt:

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

De ontwikkelingen van de ZSM-werkwijze; een terugblik

Uit het onderzoek van literatuur en schriftelijke stukken die in het kader van de ZSM-werkwijze zijn opgesteld blijkt dat de ZSM-werkwijze in de afgelopen vijf jaren een voortvarende ontwikkeling heeft doorgemaakt; van *bottom-up* geïnitieerde pilots in 2011 als reactie op het oplopen van doorlooptijden in het strafrecht, naar een landelijke werkwijze in 2014. In een zestal pilots (vijf regio's en de CVOM) is in 2011 een initiële ZSM-werkwijze ontworpen op de werkvloer. Het initiatief daartoe lag bij de politie en het OM, waarbij zoals gezegd een vooraf vastgestelde implementatiestrategie alsmede heldere gedefinieerde doelen ontbraken. Deze pilotfase heeft geduurd van voorjaar 2011 tot zomer 2012. De resultaten van de pilot(s) hebben aan de basis gestaan van het zogeheten *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*, dat in juni 2012 het licht heeft gezien en is ontwikkeld door het OM.

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

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

‘Snel’, ‘Betekenisvol’ en ‘Zorgvuldig’

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

De betekenis van de term ‘Snel’ spreekt in dit kader redelijk voor zich. Het streven is om in zaken van veelvoorkomende criminaliteit binnen zes uur na aanhouding, althans binnen drie dagen indien de inverzekeringstelling is gevolgd, een afdoeningsbeslissing of een routeringsbeslissing te nemen. ‘Betekenisvol’ houdt in dat de afdoening betekenis moet hebben voor slachtoffer, dader en maatschappij: het doel is om (vanuit een ketenaanpak) te komen tot interventies. De verdachten dienen daarbij een passende reactie krijgen, er zal recht gedaan moeten worden aan de positie van

het slachtoffer en de samenleving zou moeten merken dat daders snel worden gecorrigeerd. In deze betekenis verwijst het begrip *in beginsel* ook naar de gedachte dat strafrecht '*ultimum remedium*' is en dient te zijn. Het *Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze* spreekt ook van 'betekenisvol voor medewerkers.' In zoverre lijkt de term 'betekenisvol' parallel te lopen met de term 'maatwerk', gezien vanuit slachtoffer, dader, maatschappij en medewerker. 'Betekenisvol' betekent ook, dat strafzaken op een voor de maatschappij 'herkenbare' wijze worden afgedaan. In die betekenis kan in beginsel strijd ontstaan met de ambitie van maatwerk, omdat 'maatwerk' (bijvoorbeeld het buiten-justitieel afhandelen) voor de maatschappij niet zonder meer herkenbaar hoeft te zijn. Als zodanig is 'betekenisvol' afdoen dan ook vooral een '*balancing act*', waarbinnen als het ware een modus moet worden gevonden tussen de verschillende perspectieven van waaruit het 'betekenisvol afdoen' kan worden geduid. 'Zorgvuldig' verwijst in essentie naar de eisen van rechtsstatelijkheid (in het bijzonder: het recht op rechtsbijstand en de wettelijke eisen die gesteld worden aan een strafbeschikking). Inmiddels wordt ZSM als afkorting gebruikt voor 'Zorgvuldig, Snel en op Maat', maar hiermee lijkt geen wezenlijke koerswijziging te zijn beoogd voor wat betreft vorm en inhoud van de ZSM-werkwijze. In dit rapport is duidelijk gemaakt dat de begrippen "Snel", 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' geen zelfstandige grootheden zijn maar dat moet worden getracht een balans daartussen te bereiken.

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

De ZSM-werkwijze in uitvoering

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

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

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

Vrijwel alle respondenten ervaren de bestaande ICT-voorzieningen als wezenlijk obstakel voor goede en snelle ketensamenwerking en contextgericht werken; zij hebben sterke behoefte aan een gezamenlijke digitale informatieomgeving, waarmee (context)informatie direct en voor alle partners toegankelijk is en inzicht in eerdere en lopende zaken kan worden verkregen. Ook ervaren ketenpartners obstakels vanwege de beperkte aansluiting van de eigen organisaties op de ZSM-werkwijze. Daarbij wordt vooral gewezen op de verschillende wijzen van financiering en prestatienormen van de individuele ketenpartners die niet stroken met de ZSM-werkwijze.

De aansluiting van de advocatuur en de Rechtspraak op de ZSM-werkwijze is een belangrijk onderwerp van gesprek en beleid. De respondenten zijn veelal positief over de pilot(s) rechtsbijstand. De relatie tussen politie, OM en de advocatuur was goed, de raadslieden gaven aan een belangrijke functie te hebben kunnen vervullen als rechtsbijstandverlener van de verdachte over wat hem (mogelijk) te wachten stond en als aandrager van sociale informatie; in de sfeer van de afdoening hebben zij echter, doordat aan hen geen informatie of een dossier ter beschikking werd gesteld, nauwelijks een rol kunnen vervullen. Ook vanuit de Rechtspraak zijn zowel positieve geluiden als zorgen opgetekend. Betrokken respondenten noemen als belangrijk pluspunt dat volgens de ZSM-werkwijze gedagvaarde zaken binnen korte termijn op zitting worden behandeld; deze snelheid versterkt volgens de respondenten betekenisvol afdoen door de rechter. Bij de (bewijstechnische) zorgvuldigheid van beslissingen volgens de ZSM-werkwijze worden echter wel vraagtekens geplaatst; de snelle routerings- of afdoeningsbeslissing leidt ertoe dat rechters geregeld

wordt geconfronteerd met incomplete dossiers (op ZSM wordt niet zelden tot dagvaarding besloten in de vaak ontorechte veronderstelling dat het onderzoek wel afgerond zal zijn als de dagvaardingstermijn is verstreken) en inhoudelijk slechte verzetszaken. De ZSM-snelheid kan zo tot aanzienlijke vertraging in een latere fase leiden.

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

Conclusie

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

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

In het voorgaande ligt besloten dat het met name onduidelijkheid is die binnen de huidige ZSM-werkwijze parten begint te spelen. Veel van de onduidelijkheid is veroorzaakt door het 'werkenderwijs' tot stand komen van de ZSM-werkwijze en de *bottom-up* gestuurde ontwikkeling daarvan, gecombineerd met het feit dat alle zaken inmiddels via ZSM gaan en er nieuwe termijnen

(zeven dagen; dertig dagen) zijn geïntroduceerd, en nieuwe interventies en samenwerking uitgedacht. Dit neemt echter niet weg dat de mate van 'volwassenheid' waarin de werkwijze zich thans bevindt om meer structuur vraagt. Zowel de professionals op de werkvloer, als de Stuurgroep HSK en andere sturende organen moeten nadenken over de vraag hoe de nodige stabiliteit kan worden gerealiseerd. Dit is niet alleen nodig om de ZSM-werkwijze écht landelijk te maken, maar ook om een zekere sleetsheid die in de vrijblijvendheid lijkt op te treden om te buigen in nieuwe innovatie en flexibiliteit. Het vasthouden aan de huidige mate van regionale verscheidenheid kan problematisch worden, als dit een dekmantel wordt om niet kritisch te reflecteren op eigen (lokaal) handelen. Heldere, duidelijke en breed gedragen keuzes zouden moeten worden gemaakt ten aanzien van de onderstaande drie onderwerpen.

Ten eerste dient er duidelijkheid te komen over het 'onderwerp' van de ZSM-werkwijze. Het 'grijze gebied' dat wordt ervaren met betrekking tot de vraag wat er wel/niet onder veelvoorkomende criminaliteit valt, moet worden opgeheven. Een meer eenduidige definitie zou daarbij kunnen helpen, maar sterke aanbeveling verdienen vooral heldere criteria inzake de vragen door wie en waarop de selectie wordt gemaakt om zaken binnen de ZSM-werkwijze te laten instromen. Ten tweede dient er duidelijkheid te komen over een uniforme werkwijze. Dit betreft niet alleen de aanwezigheid van alle ketenpartners op de ZSM-locaties, maar ook de wijze van informatie-uitwisseling en de afstemming van feitelijke handelingen door de ketenpartners. Extra aandacht dient daarbij gegeven te worden aan de rol van de ketenprocescoördinator (verantwoordelijk voor coördinatie van informatie en zaakstromen) en de officier van justitie (verantwoordelijk voor de inhoud van het dossier). Ten derde: in het begin lag de nadruk van de ZSM-werkwijze op 'Snel'. In de afgelopen jaren lijkt die nadruk te zijn verschoven naar 'Betekenisvol'. De kritische kanttekeningen over de 'zorgvuldigheid' die al sinds de begindagen van de ZSM-werkwijze worden opgeworpen kunnen echter nog steeds niet worden gepareerd. De zoektocht naar een goede balans tussen deze drie ambities vergt continue aandacht en een sterkere structuur.