

Verandertraject: Doorontwikkeling ZSM-Methodiek

Verslag van een verkenning

Inleiding

De ZSM-aanpak heeft als doel zaken snel, zorgvuldig en betekenisvol af te doen en daarbij duurzame effecten te realiseren voor slachtoffer en dader. Het gaat om ongeveer een instroom van 126.000 zaken op jaarbasis.¹ De samenwerking door zes organisaties in de strafrechtketen² heeft geleid tot versnelling van zaken, maar algemeen is men van mening dat er nog (veel) winst te behalen valt al het gaat om doelstelling 'betekenisvol afdoen'.

Ten eerste: instroom in ZSM betekent automatisch dat een zaak in het strafrecht terecht komt, terwijl dit voor betrokkenen (verdachte, slachtoffer) en samenleving niet noodzakelijkerwijs de meest gewenste route is om te komen tot een oplossing van het incident. Wat zou een zinvolle aanpak zijn voor zaken waarvoor er andere, betere, oplossingen buiten de strafrechtelijke procedure beschikbaar zijn? Ten tweede: als zaken wel de ZSM-procedure ingaan, leidt deze aanpak ook niet altijd tot betekenisvolle interventies die daadwerkelijk een oplossing bieden voor het probleem. Hoe zou dat verbeterd kunnen worden en wat is daarbij de rol van de verschillende partners binnen en buiten de strafrechtketen? En ten derde: hoe kan, zowel in het buitenstrafrechtelijke als in het strafrechtelijke traject ervoor gezorgd worden dat de behoeften van betrokkenen (verdachte, slachtoffer en samenleving) voldoende aandacht krijgen?

Een deel van het stakeholder team is met deze vragen aan de slag gegaan. Het doel van de discussie was enkele elementen voor doorontwikkeling van de ZSM-methodiek met elkaar te verkennen om zo met de uitkomsten ingrediënten te hebben voor het ontwerp van een nieuwe procedure. Deze ingrediënten zouden dan in een **innovatielab** verder kunnen worden verkend.

Hierna volgt een verslag van de bespreking van dit verandertraject tijdens de stakeholder dialogen. Het betreft een schets van hoe de doorontwikkeling van de ZSM-methodiek er volgens de stakeholders in de ideale wereld uit zou kunnen zien. Het betreft niet zozeer een blauwdruk voor implementatie als wel een bespreking en uitdieping van enkele (vernieuwende) concepten. Met de hoop dat deze aanleiding geven tot de doorontwikkeling van de ZSM-methodiek en daarvoor inspirerend zijn.

De discussie tijdens de stakeholder dialogen

Aangifte wordt intake. Op het moment dat nu iemand aangifte doet, betekent dat dat óf een zaak de strafrechtketen ingaat, óf de boodschap is dat het strafrecht hier weinig kan betekenen. Maar als de aangifte een open intake zou worden, zou eerst rustig verkend kunnen worden wat

¹ Bron: Cijfers aangeleverd door Fact Factory, Parket Generaal Openbaar Ministerie

² Het samenwerkingsverband ZSM bestaat uit de volgende organisaties: Halt, OM, Politie, Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland en 3RO.

er aan de hand is en waar precies de behoefte van betrokkenen liggen. *'Het gaat om een goed gesprek met beide betrokkenen'*, zowel degene die het incident meldt, als degene die het incident heeft veroorzaakt. Daarbij zou niet alleen uitgevraagd moeten worden wat er nu precies gebeurd is, maar ook de vraag aan de orde moeten komen of er sprake is van achterliggende problematiek. Dit gesprek moet gevoerd worden door een neutrale persoon, die door de stakeholders **'verkenner'** is genoemd. Als deze persoon na overleg met de betrokkenen inschat dat er geen serieuze problematiek speelt maar er wel behoefte is aan **herstelrecht**, dan kan hij daarnaar verwijzen. Als er wel sprake is van serieuze problematiek (klein delict, grote zorgen), kan hij verwijzen naar het 'rechtshuis' (zie hieronder).

De **verkenner** kan op verschillende plaatsen zitten. Belangrijk is om aan te sluiten bij wat er al is (het gebruik maken van olifantenpaadjes). Omdat de meeste mensen geneigd zullen zijn om naar het politiebureau te gaan, moet de verkenner daar in elk geval een ruimte hebben: een 'shop in een shop'. Een andere optie zou kunnen zijn dat de melding in het rechthuis (zie hieronder) mogelijk is, waar zich ook een dergelijke onafhankelijke verkenner zou moeten bevinden. De verkenner moet over bijzondere eigenschappen beschikken. Het moet iemand zijn *'die kan horen wat er niet wordt gezegd. Die zonder oordeel is, kennis heeft van de leefwereld van betrokkenen en de sociale kaart. Iemand die wordt gezien als betrouwbaar en veilig.'* Idealiter is er sprake van 'overdraagbaar vertrouwen', waarbij het vertrouwen in de verkenner zo groot is dat er ook direct vertrouwen is in degene naar wie de verkenner verwijst. De betrokkenen moeten het gevoel hebben dat de verkenner iemand is die naast hen staat, niet iemand die boven hen staat.

Belangrijk is dat het gesprek met de verkenner vertrouwelijk is en de inhoud ervan niet wordt gedeeld met vertegenwoordigers van politie en justitie, ook niet in een later stadium. Immers, zou informatie wel gedeeld worden met politie en justitie, dan zou de cautie gegeven moeten worden.

Bespreking in rechtshuis

De verkenner voert een gesprek met de betrokkenen en indien relevant ook met hun directe sociale omgeving en komt op basis daarvan met een overzicht van personen en instanties die betrokken moeten worden bij de bespreking van de oplossing die plaatsvindt in een rechtshuis. Deze bespreking dient plaats te vinden snel nadat het incident zich heeft voorgedaan.

Bij het gesprek over de oplossing zijn de betrokkenen zelf aanwezig, maar ook instanties die vanwege bestaande problematiek bekend zijn met betrokkenen (bijv. iemand heeft geen woning, er sprake is van een licht verstandelijke beperking, of iemand heeft verslavingsproblematiek). Ook personen uit het sociale netwerk van de betrokkenen kunnen aanwezig zijn bij het gesprek in het rechtshuis, bijvoorbeeld iemand van school. *'We moeten niet een limitatieve opsomming bedenken, het moet maatwerk zijn.'* *Het gaat in zekere zin ook om 'de democratisering van het recht, we leggen het probleem terug in de samenleving: petty crime moet in the community worden opgelost.'* Leidend bij het gesprek is de vraag: Wat is er nodig om het probleem duurzaam op te lossen? Deze bespreking, ook wel de **triagetafel** of **netwerktafel** genoemd, leidt tot het opstellen van een sociaal contract (zie hieronder).

Op het moment dat het een optie is om het strafrecht in te gaan, is naar voren gebracht dat het belangrijk dat er ook iemand van het OM aan de netwerktafel zit, om zo invulling te geven aan het opportuniteitsbeginsel van het OM. Ook de Reclassering zal dan betrokken worden en in voorkomende gevallen de Raad voor de Kinderbescherming.

Sociaal contract

Een sociaal contract betreft een overeenkomst tussen direct betrokkenen, sociale omgeving, en professionals waarin duidelijk wordt wat het probleem is dat speelt, de wijze waarop dit zal worden aangepakt, en wie daarbij voor wat verantwoordelijk is. De aanpak wordt dus expliciet gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Niet alleen degene die het incident heeft veroorzaakt, maar ook anderen zoals betrokken professionals kunnen worden aangesproken op de inhoud van het sociale contract. Ook personen uit de sociale omgeving van betrokkenen kunnen een partij in het contract zijn.

Herstelbemiddeling en mediation zijn mogelijke (deel)invullingen van het sociaal contract. Ook kan de **inzet van vrijwilligers**, in de vorm van buddies, daar onderdeel vanuit maken. *'Pas op met te denken dat iemand het zelf wel kan.'* *'Mensen hebben een enorme behoefte om gezien te worden, daar kan een buddy bij helpen.'*

Het sociaal contract is er niet alleen voor de buitenstrafrechtelijke route, maar ook bij de strafrechtelijke route komt het sociaal contract in beeld. De stakeholders zien de volgende drie opties:

- Een sociaal contract opgesteld in het rechtshuis zonder dat er een strafrechtelijke procedure is (zoals hierboven beschreven);
- Een sociaal contract in een zaak die, nadat een verdachte is aangehouden, is ingestroomd in ZSM en waarvan door de ZSM-tafel wordt beslist dat deze zaak wordt "afgebogen" (sepot onder voorwaarden). *'Ook als een zaak bij ZSM wordt aangebracht, kun je het idee hebben: dit gaat niet opgelost worden met het strafrecht.'* Het sociaal contract wordt dan opgesteld met een eventuele strafrechtelijke procedure als stok achter de deur.
- Een sociaal contract in een zaak waarbij het komt tot een OM-zitting of een rechtszitting. Het OM en de rechter kunnen bij hun beslissing rekening houden met de inhoud van het sociaal contract.

In alle gevallen is voorzien dat het overleg over wat er in het sociaal contract komt, in het rechtshuis wordt gehouden. Daarbij is voorzien dat elke stad z'n eigen rechtshuis heeft. Als locatie wordt gedacht aan het gemeentehuis of een wijkgebouw.

Spoorboekje

Het sociaal contract kan de vorm krijgen van een ontwikkelplan, waarin als een soort spoorboekje tussentijdse doelstellingen worden verwoord. De gedachte daarbij is dat het plan motiverend moet zijn en dat er (als het gaat om wat langer lopende trajecten) via concrete tussenstappen naar het einddoel wordt gewerkt. Daarbij is de begrijpelijkheid van het sociaal contract een belangrijk aandachtspunt, het zou zo veel mogelijk grafisch vormgegeven moeten

worden. Ook is het idee geopperd om een speciale App te ontwikkelen waarbij voortgang met betrekking tot de te behalen doelstellingen op een positieve wijze wordt gemonitord.

Single point of contact

Er dient regie te worden gevoerd over de uitvoering van de afspraken. Die regie moet door een persoon genomen worden en die persoon moet het aanspreekpunt zijn voor betrokkenen (single point of contact). Het is per zaak verschillend bij welke instantie de regie ligt en dat is afhankelijk van waar het accent van de problematiek ligt.

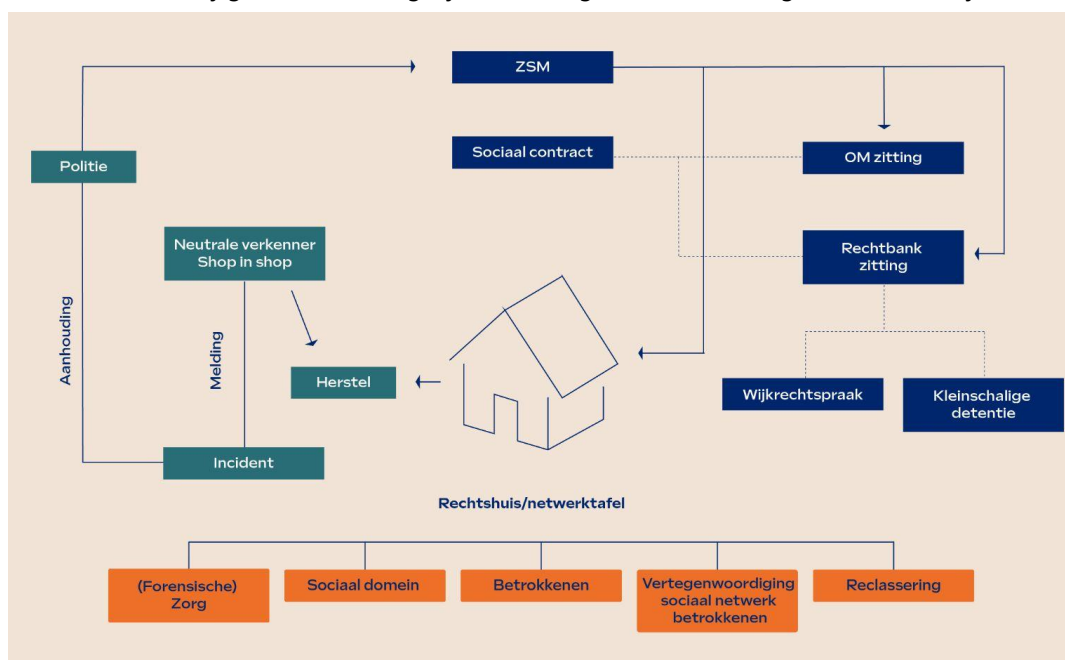
Wijkrechtspraak

Op het moment dat een zaak leidt tot vervolging vindt de zitting bij voorkeur plaats bij de wijkrechtbank. Deze optie is op dit moment nog maar bij een aantal arrondissementen mogelijk, maar naar verwachting zal wijkrechtspraak in de toekomst op grotere schaal worden ingevoerd. Daarbij is de gedachten dat de wijkrechter niet alleen beschikt over het strafrechtelijk instrumentarium, maar bijvoorbeeld ook kan beslissen over eventueel spelende familierechtelijke aspecten, leerplichtzaken kan behandelen of beslissen over bewindvoering.

Kleinschalige detentie

Als het gepleegde delict van een zodanige ernst is dat de rechter komt tot het opleggen van een gevangenisstraf dan geldt dat wordt gezocht naar een invulling van detentie die zo veel mogelijk ruimte laat voor het werken aan reïntegratiedoelstellingen. Daarbij wordt overwogen of kleinschalige detentie mogelijk is. Dit gaat om detentie in kleinere centra in de gemeenschap. Bij deze voorzieningen is meer ruimte voor individuele begeleiding. Afhankelijk van de opgelegde straf zal het bij kleinschalige detentie mogelijk zijn om school of werk te continueren.

De onderstaande figuur biedt een grafische weergave van de voorgestelde werkwijze.



Beoogde effecten en aandachtspunten

De deelnemers aan de stakeholder dialogen die het verandertraject 'doorontwikkeling ZSM-methodiek' hebben uitgewerkt zien verschillende positieve effecten. De belangrijkste directe effecten zijn:

- Zaken die niet in het strafrecht horen worden daarbuiten gehouden, maar kunnen wel laagdrempelig worden aangebracht en krijgen wel een betekenisvolle reactie, wat de kans op toekomstige strafrechtelijke zaken verkleint.
- Zaken die wel thuishoren in de strafrechtelijke ZSM procedure worden meer betekenisvol afgedaan, wat de kans op herhaling verkleint.
- In beide gevallen betekent 'meer betekenisvol' meer aandacht voor de behoeften van betrokkenen (slachtoffer, verdachte en hun directe omgeving), een meer actieve rol van betrokkenen, en meer aandacht voor achterliggende problematiek. Betekenisvol houdt ook in dat in voorkomende gevallen de sociale omgeving (bijvoorbeeld school of sport) of vrijwilligers een ondersteunende rol krijgen. Uiteindelijk leidt de meer betekenisvolle werkwijze ertoe dat problemen duurzaam worden opgelost en mensen weer verder kunnen met hun leven.

Het gevolg:

- Minder zaken in de strafrechtelijke procedure van het type 'klein delict, grote zorgen' waardoor er meer capaciteit vrijkomt voor zwaardere zaken (bagatel-zaken worden buiten het systeem gehouden). Daarmee kan justitie zich concentreren op zaken waar ze prioriteit aan wil toekennen.
- Verschuiving in inspanningen en kosten van het strafrechtelijk domein naar het zorg en sociaal domein. *'Mensen met schulden, verslaving en geen huis, kosten het strafrechtssysteem veel geld. Als je investeert in de aanpak van deze problemen bespaar je kosten in het strafrecht.'* Of dit een grotere belasting voor sociaal en zorgdomein impliceert is de vraag. Ook nu worden kosten gemaakt in het sociaal en zorgdomein, alleen in een later stadium en minder gecoördineerd dan in de voorgestelde aanpak. Overall verwachten de leden van het stakeholder team dat een significante kostenbesparing mogelijk is met de voorgestelde aanpak.

Tevens is een aantal aandachtspunten benoemd waarmee rekening gehouden moeten worden:

- **Privacy.** De aanpak kan alleen succesvol zijn als er een goede informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de betrokken organisaties. Daarbij is privacy uiteraard een punt van aandacht. Met name moet ook worden nagedacht over het delen van informatie tussen professionals die niet en professionals die wel in het strafrecht werkzaam zijn. En hetzelfde geldt voor informatie-uitwisseling tussen professionals en niet-professionals.
- **Schadevergoeding.** Een strafrechtelijke procedure is vaak een randvoorwaarde voor schadevergoeding. Bij het niet-strafrechtelijke traject van de beschreven aanpak moet worden nagedacht over de manier waarop schadevergoeding daarin een plek kan krijgen.

Randvoorwaarden voor uitvoering

Bij de inrichting van het vervolg verdienen in elk geval de volgende punten nadere doordenking volgens de leden van het stakeholder team:

- **Selectie.** De werkwijze zoals die hier op hoofdlijnen is geschetst is niet noodzakelijk voor alle vvc. Daarom zouden criteria geformuleerd moeten worden voor zaken die zich bij uitstek lenen voor de gang via het rechtshuis en deze te voorzien van een **label**. Daarmee zou een deel van de zaken de gebruikelijke ZSM-route volgen en een deel de nieuwe route. Hiertoe zou het bestaande selectiviteitskader aangepast moeten worden.
- **Gebruik maken van de ervaringen met bestaande initiatieven.** Er zijn in het land al diverse ontwikkelingen en initiatieven waarop voortgebouwd zou kunnen worden. In het bijzonder denken de stakeholders daarbij aan de proeftuin Ruwaard, de ervaringen die worden opgedaan met wijkrechtspraak en de rechtshuizen van Van Nispen.
- **Financiering.** De integrale werkwijze die voor de hier beschreven alternatieve procedure is voorzien, vraagt om andere wijze van financiering. Daar wordt in het kader van de huidige ZSM-procedure reeds over nagedacht (ketenfinanciering op basis van de gewenste maatschappelijke effecten). Hier kan op worden voortgebouwd.

Het daadwerkelijk doorontwikkelen van de ZSM-methodiek valt of staat met **bestuurlijk commitment** en met de **middelen** om hieraan daadwerkelijk invulling te geven. Gegeven de voorgestelde integrale aanpak is domeinoverschrijdende interdepartementale samenwerking nodig. Ook is medewerking op lokaal (gemeentelijk) niveau nodig.

Mogelijke vervolgstappen

De voorstellen voor een doorontwikkeling van de ZSM-methodiek zoals tijdens de stakeholder dialogen geformuleerd zijn behoorlijk ingrijpend. De bovenstaande beschrijving betreft een grove schets, die nog de nodige nadere doordenking en nadere invulling vraagt. Een **innovatielab** - met vertegenwoordigers van professionele organisaties (uit sociaal, zorg en strafdomen) en vertegenwoordigers van slachtoffers en ervaringsdeskundigen - zou een zeer geschikte methode zijn om de hier gepresenteerde concepten verder te doordenken. De onderstaande punten kunnen daarbij richting geven.

- **Aan de slag met twee routes**

Ongewenste instroom in ZSM kan worden verkend via twee routes om zo het **proces van selectiviteit aan de voorkant** vorm te geven:

- ❖ *Route via de politie.* De politie maakt een triage aan de voorkant, waarbij de aangifte een intake wordt en waar expliciet mogelijke alternatieven voor de inzet van het strafrecht worden verkend. De gedachte daarbij is dat politie bij de beslissing over instroom in ZSM gebruik kan maken van de expertise van de professionals aan de triagetafel van ZSM.
- ❖ *Route via de ZSM-tafel.* Ook als zaken zijn ingestroomd bij ZSM zouden deze kunnen worden afgebogen, dat wil zeggen: worden voorkomen dat deze in het strafrecht

terecht komen. De beslissing hierover wordt genomen door de ZSM-tafel. De idee is dat het het afbuigen van zaken na instroom bij ZSM zowel mogelijk wordt voor 'niet vast'-zaken als 'vast'-zaken (zaken waarbij iemand aangehouden is).

- **Aansluiting bij bestaande initiatieven.** Cruciaal om zaken succesvol buiten het strafrecht te houden, is dat er goede alternatieven voorhanden zijn. Vaak zal het gaan om zorg- en hulpverleningstrajecten wat impliceert dat de samenwerking met de gemeenten aan de orde is. Daarbij is het aantrekkelijk om aan te sluiten bij die gemeenten die een integrale aanpak reeds goed hebben georganiseerd (zoals in de proeftuin Ruwaard) hebben of die hier enthousiast over zijn. En als zaken wel in het strafrecht terecht komen is het goed om aansluiting te zoeken bij initiatieven die een probleemoplossende aanpak van het strafrecht voorstaan, zoals de projecten met de buurt- of wijkrechter.
- **Uitwerking sociaal contract als een van de cruciale ontwerp vragen.** Naast het versterken van het proces van selectiviteit aan de voorkant van de ZSM-procedure, is de introductie van het zogenaamde 'sociale contract' een belangrijk aspect dat aan de orde is gekomen bij het doordenken van de doorontwikkeling van de ZSM-methodiek. Een dergelijk contract, waarbij slachtoffer, verdachte, hun omgeving en professionals (van binnen en buiten de strafrecht keten) worden betrokken, kennen we nu nog niet in het strafrecht. Belangrijk is om bij het ontwerp van het sociaal contract aandacht te besteden hoe schadevergoeding (ook als niet het strafrechtelijk pad wordt doorlopen) een rol kan krijgen.

Een project dat mogelijk tot inspiratie kan dienen voor het buiten het strafrecht houden van kleine vergrijpen, is Project Reset.

[Project Reset](#) (New York) is een samenwerkingsinitiatief waar er geëxperimenteerd wordt met buitenstrafrechtelijke routes voor kleine, geweldloze, veelvoorkomende criminaliteit. Bij Project Reset wordt er naast de twee standaard reacties op kleine misdaad, namelijk vervolging of sepot, een derde optie geboden. Bij deze optie krijgen deelnemers de mogelijkheid om een rechtszaak en een strafblad te vermijden door een **maatschappelijk programma** te volgen. Er wordt hen een voorwaardelijke maar vrijwillige, doeltreffende en herstelgerichte (tussen)route geboden.

- Project Reset biedt een cliëntgerichte programmering die een **stem** geeft aan deelnemers door middel van een intake interview en discussies over reden voor arrestatie en hun eventuele achterliggende problematiek.
- Deelnemers krijgen ter vervanging van een strafrechtelijke sancties interventies aangeboden zoals groepsworkshops, herstelrecht cirkels, deelname aan artistieke projecten, of individuele begeleidingssessies. Door deze interventies krijgen deelnemers meer gevoel voor **persoonlijke verantwoordelijkheid** en een beter **begrip van het strafrechtelijk systeem**
- Alle deelnemers worden, als zij dat willen, doorverwezen naar sociale diensten zoals counseling, werktraining of verslavingsbehandeling.

- Bij een geslaagde afronding van het traject seponert het Openbaar Ministerie de zaak en hoeft de deelnemer niet voor de rechter te verschijnen. Deelnemers krijgen geen strafblad.

Onderzoek: Project Reset leidt tot een vermindering van recidive. Deelnemers hadden een vier keer zo kleine kans om binnen een jaar opnieuw te worden gearresteerd dan vergelijkbare verdachten. De doorlooptijd bij Project Reset is 186 dagen korter dan de reguliere strafrechtelijke procedure. Ook leidt het project tot een verbetering van de interactie tussen deelnemers en vertegenwoordigers van de strafrechtketen. 98% Van de deelnemers voltooide het programma. 96% zou het project aanraden aan anderen. (Zie: courtinnovation.org)