

ZSM: confronterende omwenteling of creeping crisis

Renze Salet & Jan Terpstra

1. INLEIDING

In januari 2014 opende het tijdschrift *Opportuun* (het zogenaamde 'Relatiemagazine' van het Openbaar Ministerie) met de kop: *'Confronterende omwenteling tegen een creeping crisis'*. Het openingsartikel van het tijdschrift vervolgt met de niet mis te verstane zin: *'De grootste omwenteling ooit voor politie, OM en ketenpartners.'* Het gaat hier niet om de intrede van de onschuldpresumptie, de afschaffing van de doodstraf, het dogma van de rechtsgelijkheid of vestiging van het beroep van rechercheur, om enkele van de 'omwentelingen' te noemen die hierbij mogelijk spontaan bij de lezer naar boven komen. Nee, volgens het relatiemagazine van het Openbaar Ministerie wordt deze in de geschiedenis unieke verandering gevormd door de invoering in 2011 van de maatregel ZSM in de aanpak van veel voorkomende criminaliteit in Nederland.

Eind 2009 namen politie en Openbaar Ministerie het initiatief om iets te doen aan de vaak lange doorlooptijden van de afdoening van zaken van veel voorkomende criminaliteit. Eén van de initiatiefnemers hiervan, Stoffel Heijnsman, toenmalig korpschef van de regiopolitie Utrecht en voorzitter van de Board Opsporing van de Raad van Korpschefs, sprak de vrees uit dat Nederland na de parlementaire enquêtecommissie onder voorzitterschap van Van Traa en de onrust naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord spoedig geconfronteerd zou worden met een derde crisis in de opsporing. Redenen voor hem om hiervoor te vrezen waren onder meer het lage ophelderingspercentage en de geringe effectiviteit van de opsporing. Hij pleitte dan ook voor herijking van de juridische fundamenten van opsporing en vervolging en voor ingrijpende verandering van de aanpak en inrichting van de opsporing.¹ De meest concrete maatregel die dit initiatief opleverde, was ZSM, een maatregel waarmee een directe en snellere strafrechtelijke reactie op veel voorkomende criminaliteit mogelijk werd.

Hoewel ZSM vaak wordt gepresenteerd als radicale vernieuwing, komt deze maatregel bepaald niet uit de lucht vallen. Al sinds het einde van de jaren tachtig wordt in Nederland met enige regelmaat geconstateerd dat de strafrechtelijke reactie op veel voorkomende criminaliteit vaak te wensen overlaat en dat daarbij een snellere reactie nodig is. Termen als traagheid,

1 Heijnsman 2010.

verstopte strafrechtsketen en plankzaken keren daarbij steeds weer terug. Bij wijze van voorbeeld kunnen hier enkele van de vele beleidsnota's worden genoemd waarin telkens weer snellere reacties worden bepleit om zo de effectiviteit van het strafrechtelijk systeem te vergroten: het rapport *Rechts-handhaving* van de WRR (1988), het beleidsplan *Strafrecht met Beleid* van het Openbaar Ministerie (1990), het advies *Met de Neus op de Feiten* van de commissie Van Montfrans (1994), de nota van het tweede paarse kabinet *Criminaliteitsbeheersing* (2001), en snel daarop *Naar een Veiliger Samenleving* van het eerste kabinet Balkenende (2002) of de *Strategie Aanpak van Criminaliteit* van de Raad van Korpschefs (2011). Afgezien van de kritiek op het gebrekkige en trage functioneren van opsporing en vervolging, klinken in deze rapporten ook de in deze periode optredende veranderingen in het maatschappelijk en politiek klimaat door. Ook ZSM kan deels worden gezien als de resultante van een meer punitieve stemming in Nederland en van de invloed van het bedrijfsmatig denken in de publieke sector waarin groter belang wordt toegekend aan effectiviteit en efficiëntie, ook ten aanzien van strafrecht en politie.²

Met de invoering van ZSM wordt een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan het klassieke spanningsveld tussen instrumentaliteit en rechtswaarborgen in het strafrecht. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat in de strafrechtspleging versterking van doelmatigheid en doeltreffendheid in de bestrijding van criminaliteit ten koste kunnen gaan van de waarden die ten grondslag liggen aan het strafrecht, zoals individuele rechtsbescherming. Andersom, veel nadruk op strafrechtelijke waarden en waarborgen zou het streven naar doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen hinderen.³ Ook in het politiewerk komt deze fundamentele spanning tussen effectiviteit en legaliteit vaak naar voren.⁴ De afgelopen decennia is de maatschappelijke en politieke roep om meer effectiviteit (soms ook efficiëntie) in de bestrijding van de criminaliteit steeds sterker geworden. Dit heeft de vraag opgeworpen of daarmee nog voldoende rekening wordt gehouden met de strafrechtelijke waarden die hier in het geding zijn.⁵

Veel van het commentaar dat tot nu toe is gegeven op de invoering en het mogelijk in de toekomst functioneren van ZSM kan begrepen worden vanuit dit spanningsveld. De invoering van ZSM in 2011 geeft hiermee het hier geschetste fundamentele dilemma een nieuwe actualiteit. In deze bijdrage gaan wij vanuit dit perspectief nader op ZSM in. Omdat tot op heden onderzoek naar de praktijk van deze maatsregel ontbreekt, concentreren wij ons op (achtereenvolgens) de belangrijkste achtergronden, uitgangspunten en mogelijk te verwachten gevolgen van ZSM. Ook beschrijven wij hier op

2 Terpstra 2011; Terpstra & Trommel 2006.

3 Foqué & 't Hart 1990.

4 Skolnick 1967.

5 Zie bijvoorbeeld Foqué & 't Hart 1990, p. 13-30.

hoofdpijnen de ZSM-werkwijze. Tot slot komen wij terug op het spanningsveld tussen instrumentaliteit en rechtswaarden.

2. ACHTERGRONDEN EN UITGANGSPUNTEN

Vrijwel vanaf het begin heeft de term ZSM een bredere betekenis gekregen dan alleen 'zo snel mogelijk'. Reeds bij de start van ZSM kiest de minister expliciet voor een bredere invulling: ZSM staat sinds die tijd in beleidstukken bekend als afkorting van de weinig fraaie omschrijving 'Zo Selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen mogelijk'.⁶ Toch ligt in de uitwerking die in de beginperiode wordt gegeven aan ZSM de nadruk vooral op snelheid. Voor verdachten, slachtoffers en samenleving is het volgens de minister wenselijk dat sneller wordt gereageerd op criminaliteit. Het kabinet stelt in 2011 in het Actieprogramma '*Sneller recht doen, sneller straffen*' dan ook dat in een periode van vier jaar voor minstens tweederde van de '*eenvoudige strafzaken*' de afhandeling (uitmondend in strafbeschikking of eindvonnis in eerste aanleg) binnen één maand moet plaatsvinden.⁷ Daartoe is een snellere, effectievere afhandeling nodig, vooral aan de voorkant van de strafrechtsketen. Dat vereist volgens de minister een herinrichting van werkprocessen, alsmede verkorting van de doorlooptijden. Op deze wijze zullen, aldus de minister, ook de kwaliteit en professionaliteit '*aan de voorkant van het proces*' worden bevorderd. Het gaat daarbij volgens de minister niet alleen om snelheid, maar ook om het bevorderen van '*betekenisvolle interventies*' en om een '*zorgvuldige afhandeling, uiteraard met inachtneming van de fundamentele waarborgen van een eerlijk strafproces*.' Daarmee lijkt de minister niet alleen oog te hebben voor instrumentele aspecten, maar ook voor de rechtswaarden die hier in het geding zijn.

Het doel van ZSM wordt in beleidsstukken omschreven als het realiseren van '*heldere reacties in eenvoudige strafzaken*'. Deze reacties moeten '*zichtbaar, merkbaar en herkenbaar voor daders, slachtoffers en hun directe omgeving*' zijn. De veronderstelling daarbij is dat met een '*slimme, snelle en directe behandeling van verdachten*' de '*slagkracht*' en '*heterdaadkracht*' van het strafrecht worden versterkt. Het zou daardoor mogelijk worden '*selectieve, professionele en effectieve interventies aan de voorkant*' te creëren.⁸

6 *Kamerstukken II 2011-2012, 29 279, 126.*

7 *Kamerstukken II 2011-2012, 29 279, 126.*

8 *Kamerstukken II 2011-2012, 29 279, 147, p 6.*

3. ZSM-WERKWIJZE OP HOOFDLIJNEN

De invoering van ZSM betreft primair een verandering in werkwijze of werkprocessen. De kern van deze maatregel is dat geprobeerd wordt een gang naar de rechter te voorkomen en de beslissing (in de vorm van bijvoorbeeld een strafbeschikking) direct te laten nemen door de officier van justitie. De stappen beoordelen, straffen en (zo mogelijk) tenuitvoerleggen die in de traditionele werkwijze volgtijdelijk plaatsvinden, worden nu min of meer tegelijk uitgevoerd. Hierdoor wordt het mogelijk latere stappen te vermijden, waardoor in plaats van de tot dat moment gebruikelijke doorlooptijd bij veel voorkomende criminaliteit van acht tot negen maanden,⁹ het overgrote deel van de gevallen binnen één maand kan zijn afgehandeld.¹⁰

ZSM houdt geen fundamentele strafrechtelijke wijziging in.¹¹ ZSM steunt juridisch vooral op de inzet van strafbeschikkingen. De vraag is of toepassing van ZSM gevolgen heeft voor juridisch-inhoudelijke aspecten van de afhandeling: welke gevolgen kan ZSM hebben voor de zorgvuldigheid, waarborgen en kwaliteit van besluitvorming en gehanteerde werkwijzen?

Oorspronkelijke werkwijze

In 2011 is door het ministerie een eerste beschrijving gegeven van het ZSM-werkproces. De procedure is erop gericht zaken van veel voorkomende criminaliteit zo snel mogelijk te selecteren en af te doen, indien mogelijk zonder tussenkomst van de rechter. Om de snelheid te bevorderen moeten noodzakelijke beslissingen zoveel mogelijk aan de *'voorkant van de strafrechtsketen'* plaatsvinden. Door beoordelen, straffen en tenuitvoerlegging in elkaar te schuiven, wordt het mogelijk zaken in een vroeg stadium af te handelen, zonder dat ze *'verder in de keten'* hoeven te worden gebracht. Oorspronkelijk bestond het streven bij de meeste *'eenvoudige strafzaken'* (gesproken wordt over 50 tot 70 procent) binnen de eerste zes uur, respectievelijk drie dagen na aanhouding een eerste en vaak finale beoordeling te realiseren.¹² Inmiddels is naar aanleiding van de opgedane ervaringen de ambitie bijgesteld en wordt over termijnen van zeven dagen gesproken als doelstelling.¹³

9 Zuiderwijk et al. 2012; Algemene Rekenkamer 2012.

10 *Kamerstukken II 2011-2012*, 29 279, 126.

11 Lucas 2013.

12 *Kamerstukken II 2011-2012*, 29 279, 126, p. 4-6.

13 Van Kampen 2013. Informatie over deze veranderingen is ontleend aan gesprekken met politiemensen die ervaring hebben met ZSM. Deze gesprekken zijn gevoerd ter voorbereiding van een onderzoek naar ZSM (vooral de gevolgen van ZSM voor het politiewerk) dat de auteurs in september 2014 zijn begonnen in opdracht van Politie & Wetenschap.

Om de doelstellingen te realiseren werken politie, Openbaar Ministerie en partners op één locatie met elkaar samen. Om de snelheid niet door 'overbodige bureaucratische ballast' te vertragen, moet volgens de minister bij beslissingen worden gesteund op een *'vereenvoudigd dossier met een zo beperkt mogelijk administratieve last'*. In de praktijk worden beslissingen bij ZSM genomen op grond van alleen mondelinge informatie en ontbreekt in dit stadium veelal een proces-verbaal.¹⁴

Binnen de ZSM-werkwijze worden drie fases onderscheiden.

- *Selectie*. De procedure start bij de zogenaamde selectietafel waar politie en OM een keuze maken voor het verdere traject. Bij deze filtering moet onder meer worden nagegaan of er voldoende bewijs is en in hoeverre er geen complicaties zijn die samenhangen met de persoon van de verdachte, het slachtoffer of met de context van het delict. In dat geval wordt afgezien van de ZSM-werkwijze.
- *Afdoening*. Zo mogelijk gaat de zaak door naar de ZSM-afdoeningstafel. Op grond van informatie aangeleverd door politie, reclassering, slachtofferhulp en Raad voor de Kinderbescherming neemt de officier van justitie een afdoeningsbeslissing. Dit gebeurt in aanwezigheid van de genoemde partners.
- *Executie*: Aansluitend maken OM, politie en reclassering aan de zogenaamde executietafel afspraken met het oog op een snelle executie.

Een verdachte die het niet eens is met een uitgevaardigde strafbeschikking, moet zelf verzet aantekenen. Wanneer snelle buitengerechtelijke afdoening niet mogelijk blijkt, wordt de zaak alsnog op korte termijn afgedaan door de rechter.¹⁵

4. ZSM: EEN WERKWIJZE IN ONTWIKKELING

Bij de start van ZSM overheersten bij de betrokkenen veel enthousiasme en ambitie. Op dat moment bestond er echter geen duidelijk beeld over hoe ZSM er uiteindelijk uit zou moeten zien. Deze vernieuwing zou vooral in de praktijk vorm moeten krijgen. Tijdens de ontwikkeling van ZSM was dan ook niet altijd duidelijk welke kant het uit zou gaan.

Vanaf 2011 is met de ZSM-werkwijze ervaring opgedaan in zes pilots (in Amsterdam, Utrecht, Den Bosch, Rotterdam en Den Haag). Bovendien werd een ZSM-pilot uitgevoerd bij de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Op basis hiervan is een landelijk ZSM-model ontwikkeld, dat sinds 1 juni 2013 in alle eenheden van de Nationale Politie operationeel is gewor-

¹⁴ Lucas 2013.

¹⁵ *Kamerstukken II 2011-2012*, 29 279, 126, p. 4-6.

den. Uit beschikbare cijfers blijkt dat er inmiddels grote aantallen zaken via ZSM zijn afgehandeld. Zo kwamen tussen begin 2013 en september van dat jaar ruim 112.000 zaken bij ZSM. Daarvan werden ruim 69.000 zaken door middel van ZSM beoordeeld. De overige zaken werden overgedragen aan het lokaal parket of het veiligheidshuis.¹⁶ Naar verwachting zullen vanaf 2014 jaarlijks ruim 200.000 zaken volgens de ZSM-werkwijze worden afgedaan.¹⁷

Het streven naar een uniforme en gestandaardiseerde ZSM-werkwijze voor heel Nederland lijkt thans niet helemaal meer op te gaan. In de oorspronkelijke beleidsstukken werd als voordeel van ZSM genoemd dat overal op de zelfde wijze de afhandeling zou plaatsvinden. Inmiddels lijkt dit ideaal, tenminste voor wat betreft de politie, min of meer losgelaten. Het uitgangspunt lijkt nu dat binnen een op hoofdlijnen vergelijkbare ZSM-werkwijze per eenheid van de Nationale Politie verschillen kunnen bestaan.

Het huidige landelijke model wordt wel omschreven als ZSM 1.0. Dit model moet ontwikkeld worden tot 'ZSM 2.0' dat begin 2014 zou zijn afgerond.¹⁸ Dit is echter inmiddels losgelaten. De verwachting is nu dat ZSM 2.0 begin 2015 operationeel kan worden.

In ZSM 2.0 moet onder meer antwoord worden gegeven aan de vraag hoe ZSM zich verhoudt tot de Veiligheidshuizen en hoe de positie van de advocatuur binnen ZSM ter realisering van een goede rechtsbescherming kan worden vormgegeven. Ook de rol van Slachtofferhulp Nederland binnen ZSM wordt daarin uitgewerkt. Volgens de plannen van de minister moet vanaf 1 januari 2015 Slachtofferhulp Nederland op de tien ZSM-locaties zeven dagen per week actief slachtoffers benaderen en hen waar nodig juridisch bijstaan en psychosociale of andere hulp aanbieden. De verwachting is dat daarmee 100.000 slachtoffers per jaar kunnen worden bereikt. De minister noemt dat *'een prachtig voorbeeld van een betekenisvolle manier van werken in de strafrechtketen'*.¹⁹

Ten slotte willen politie en OM dat ook strafzaken waarin verdachten niet zijn aangehouden, maar door de politie ontboden voor verhoor, via ZSM gaan lopen. Als zowel zaken met aangehouden verdachten, als zaken met ontboden verdachten via ZSM instromen kunnen alle gevallen van veelvoorkomende criminaliteit via ZSM worden afgedaan.²⁰

16 *Kamerstukken II* 2013-2014, 29 279, 177, p. 10.

17 Bac & Vink 2014.

18 Bac & Vink 2014.

19 *Kamerstukken II* 2013-2014, 29 279, 204, p. 2.

20 Voortgangsrapport Versterking Prestaties Strafrechtketen juni 2014, p. 9.

5. MOGELIJKE GEVOLGEN VAN ZSM

De invoering van ZSM leidt in brede kring tot positieve beoordelingen. Ge-wezen wordt op het belang van zichtbare en snelle afdoening voor verdachte, slachtoffer en samenleving. Aangenomen wordt ook dat de snellere afdoening belangrijk is voor de beroepseer van de betrokken professionals. Door snellere reactie zouden bijvoorbeeld minder taakstraffen mislukken, zo wordt verondersteld.²¹ Bij deze positieve beoordeling wordt niet alleen naar bedrijfsmatige aspecten gekeken. Snelheid van reageren moet ook vanuit het perspectief van het recht als essentieel worden beschouwd. Zo kunnen met vertragingen in strafrechtelijke reactie de veronderstelde speciaal en algemeen preventief effecten van straffen onder druk komen staan.

Daar staat tegenover dat vanuit het belang van rechtswaarborgen en rechtsbescherming de vraag opkomt of de nadruk op snelheid en effectiviteit in ZSM geen negatieve gevolgen zal hebben. Fundamentele strafrechtelijke waarden als de onschuldpresumptie van de verdachte dreigen met de nieuwe werkwijze te worden losgelaten.²²

Hoewel hiermee over ZSM fundamentele vragen worden opgeworpen die de kern raken van het strafrecht, is er opvallend genoeg onderzoeksmatig nauwelijks iets bekend over het feitelijk functioneren ervan. Staatsecretaris Teeven heeft zelfs besloten iedere vorm van evaluatie door te schuiven naar 2016, dat wil zeggen vijf jaar na de start ervan.²³ Dat daarbij inmiddels naar schatting reeds een half miljoen verdachten door de ZSM-molen zijn gegaan zonder dat is onderzocht hoe zorgvuldig deze procedure is en wat de gevolgen voor de rechtsbescherming zijn, mag op zijn minst opmerkelijk heten.

Nu empirisch onderzoek naar het functioneren van ZSM ontbreekt, moet hier worden volstaan met een korte beschrijving van enkele mogelijk implicaties en risico's, soms bij wijze van voorlopige hypothesen. Achtereenvolgens komen aan bod mogelijke gevolgen van ZSM voor het politiewerk en voor de verdachte.

Ten eerste mag verwacht worden dat met ZSM de druk op politiemensen toeneemt om direct na de aanhouding van een verdachte in hoger tempo stappen te zetten. Hoewel ZSM wellicht deels tegemoet kan komen aan de onder politiemensen veel gehoorde kritiek dat het strafrechtelijk vervolg op hun werk vaak te laat komt en inadequaat is, bestaat er ook het risico dat onder tijdsdruk van ZSM onvoldoende wordt 'doorgerechercheerd'.²⁴

21 Kwakman 2012.

22 Spronken 2012.

23 Bron: *Advocatenblad.nl*, 20 augustus 2014, <http://www.advocatenblad.nl/site/magazine/archief/nieuws/detail/20092430.html>.

24 Kort, Fedorova & Terpstra 2014.

Daarbij komt naar verwachting de werkwijze van de politie direct na de aanhouding van een verdachte meer vast te liggen. Hoewel in beleidsstukken is benadrukt dat er ruimte moet zijn voor maatwerk, zal vermoedelijk het werkproces meer worden gestandaardiseerd.

Ook is denkbaar dat er directer informatie moet worden aangeleverd, opgevraagd, gecombineerd en klaargemaakt om op korte termijn een voorlopige afdoening te kunnen bepalen. Daarbij zal de politie gebruik moeten maken van nieuwe instrumenten en informatiesystemen, als verdachtenmonitor, BOSZ of videoverhoor. Onduidelijk is hoe hier in de praktijk mee wordt gewerkt en wat de gevolgen daarvan zijn.

Tegelijkertijd lijkt sprake van een zekere informalisering. Er ligt minder nadruk op het opstellen van een schriftelijk proces-verbaal en dossier. Meer in het algemeen lijkt ZSM te leiden tot vermindering van de zogenaamde 'administratieve lasten'. Toch lijken de eisen met betrekking tot de kwaliteit van de informatie er alleen maar groter op te worden.

De zogenaamde 'Salduz-richtlijn' schrijft voor dat aangehouden verdachten rechtsbijstand kunnen (soms: moeten) hebben voorafgaand aan het politieverhoor. De combinatie van de eisen van ZSM en Salduz kunnen naar verwachting voor politiemensen in hun werk spanningen met zich meebrengen: tegenover de druk om snel een zaak af te leveren bij ZSM (zonder veel papierwerk) staat de noodzaak om ruimte te geven aan een advocaat, die niet direct op het politiebureau komt, vervolgens misschien om meer toelichting en informatie vraagt en wellicht zijn cliënt adviseert niet met de ZSM-werkwijze akkoord te gaan, maar de zaak via de rechter te laten lopen.

Vanaf het begin heeft ZSM ook debat, zorgen en kritiek opgeleverd over de mogelijke negatieve gevolgen voor fundamentele strafrechtelijke waarden. Allereerst is van verschillende zijden gewezen op de mogelijke negatieve gevolgen voor de zorgvuldigheid van de besluitvorming. De nadruk op snelheid binnen ZSM zou ervoor kunnen zorgen dat er onvoldoende ruimte is voor een afgewogen oordeel. Beslissingen worden genomen op basis van grotendeels mondelinge informatie die vanwege de drukte en hectiek snel moet worden gegeven.²⁵ Gevreesd wordt dat de kans op fouten zal toenemen en dat juridische waarborgen en de kwaliteit van de beslissing in het gedrang komen.²⁶

Daarnaast is de zorg geuit dat er met de ZSM-werkwijze onvoldoende oog is voor de positie, persoon en rechten van de verdachte.²⁷ Hiermee nauw verbonden is de vraag of met ZSM de fundamentele onschuldpresumptie van de verdachte en diens recht om niet mee te hoeven werken aan zijn eigen veroordeling niet wordt losgelaten. Eerder lijkt de normale gang van zaken

25 Van der Meij 2014.

26 Kwakman 2012; Frielink 2013; Leliveld 2012.

27 Kwakman 2012.

binnen ZSM dat de verdachte als schuldige wordt behandeld, tenzij deze zelf begint te 'piepen'.²⁸ Deze zorg is mede zo groot omdat gevreesd wordt dat soms druk op de verdachte wordt uitgeoefend.²⁹ Verdachten zouden soms bekennen om zo snel mogelijk op het politiebureau weg te zijn, terwijl bij veel verdachten onvoldoende zicht bestaat op de verstrekkende gevolgen die dat kan hebben.³⁰

Dit hangt ook samen met de zwakke en onduidelijke positie van de rechtsbijstand binnen ZSM.³¹ Na veel kritiek vanuit de advocatuur hierop begonnen er in oktober 2014 pilots om na te gaan hoe de positie van de rechtsbijstand rond ZSM kan worden versterkt. Opmerkelijk is dat het dan toch ruim 3½ jaar heeft geduurd sinds de start van ZSM voordat een dergelijke stap werd gezet. Anderzijds doet verschil in de wijze waarop vertegenwoordigers van het OM en van de advocatuur over de positie van de rechtsbijstand rond ZSM praten, vermoeden dat de problemen hiermee nog niet zijn opgelost. Terwijl sommigen opperen om de advocatuur als 'partner' te laten aanschuiven aan de ZSM-tafels,³² lijken vertegenwoordigers van de advocatuur te gruwen van de gedachte dat zij hun principiële onafhankelijkheid zouden moeten opgeven en onderdeel worden van het ZSM productieproces.³³

Onduidelijk is in hoeverre de hier behandelde zorgen en kritiekpunten in de praktijk werkelijk optreden. Opnieuw doet zich hier het gebrek aan onafhankelijk onderzoek naar de praktijk van ZSM voelen.

6. SLOT: NOGMAALS ZSM EN *CREEPING CRISIS*

De voorgaande schets van ZSM laat zien dat deze vernieuwing in de strafrechtspleging veel vragen en soms ook zorgen en kritiek oplevert. De volgende vijf vraagpunten springen daarbij in het oog.

Ten eerste, de invoering van ZSM laat zien dat het klassieke spanningsveld tussen effectiviteit en rechtswaarborgen nog steeds actueel is. Hoewel ZSM vanuit het overheidsbeleid niet alleen gepresenteerd wordt als 'Zo Snel Mogelijk', blijkt in de uitwerking van ZSM de nadruk toch vooral te liggen op snelheid en het leveren van productie. Om die reden zijn vragen over de gevolgen van de ZSM-werkwijze voor de zorgvuldigheid en kwaliteit van de

28 Spronken 2012.

29 Leliveld 2012; Van Kampen 2013.

30 Leliveld 2012; Van den Brûle 2014.

31 Werkgroep ZSM en Rechtsbijstand 2013; Spronken 2012; Leliveld 2012; Van der Kruis 2013; Van den Brûle 2014.

32 Lucas 2013; Bac & Vink 2014.

33 Van den Brûle 2014.

genomen beslissingen dan ook begrijpelijk. De discussie spitst zich daarbij voor een belangrijk deel toe op de ruimte voor rechtsbijstand aan verdachten in de ZSM-procedure. De wijze waarop met de rechtsbijstand rond ZSM tot op heden is omgegaan geeft reden tot argwaan. Nadat eerst het belang van rechtsbijstand en van de positie van de advocaat in ZSM vrijwel werden genegeerd, lijkt er nu met ZSM 2.0 een andere richting te worden ingeslagen. Daarbij wordt de advocaat de plaats van partner in ZSM-verband aangeboden, een optie die vragen oproept over de mate waarin het belang van onafhankelijke advocatuur en rechtsbijstand wel wordt herkend. Het lijkt erop dat men het liefst de advocaat zou willen reduceren tot geoliede schakel in het productieproces van ZSM.

Andere vragen die ZSM oproept, hangen samen met het spanningsveld tussen instrumentaliteit en rechtswaarborgen. De neiging bestaat (deels onder het motto van snelheid, deels met als doel bestrijding van 'onnodige bureaucratie') beslissingen en werkwijzen informeel te houden. Dat betekent onder meer dat er nauwelijks meer processen-verbaal of dossiers worden opgemaakt. Nu zitten weinig mensen te wachten op onnodig papierwerk, maar in dit geval is het toch de vraag wat daarvan de prijs kan zijn voor de verantwoording, controleerbaarheid en mogelijkheden tot juridisch verzet tegen beslissingen die in het kader van ZSM worden genomen.

De ontwikkelingen die ZSM tot nu toe heeft doorgemaakt, duiden ook op een ander spanningsveld, namelijk tussen standaardisering van werkprocessen en de ruimte voor lokaal maatwerk. In eerste instantie leken de beleidsmakers met ZSM een landelijk uniform model te willen opleggen. Inmiddels wordt duidelijk dat er (zeker wat betreft het aandeel van de politie in ZSM) toch sprake is van grotere differentiatie in aanpak en organisatie dan oorspronkelijk leek te worden beoogd. Het is echter waarschijnlijk dat dit spanningsveld ook in de toekomst rond ZSM een rol blijft spelen. Hiermee nauw verwant is een spanningsveld tussen de vrij dominante neiging om ZSM vooral bedrijfsmatig te willen bekijken waarbij effectiviteit en efficiëntie centraal staan, maar anderzijds het besef dat het in de afhandeling van veel voorkomende criminaliteit om maatwerk en 'betekenisvolle interventies' moet gaan. Deze laatste elementen passen mogelijk echter veel minder in een bedrijfsmatig stramien.

Tot slot, ZSM is vooral bedoeld als een effectief ingericht administratief werkproces. Ondanks de evidente voordelen daarvan roept zo'n benadering ook vragen op. Wat komt er op die manier nog terecht van de publieke, rituele en symbolische functie van het strafrecht? Of is die functie in het dominante beleidsdenken opgegeven?

Gegeven de fundamentele spanningsvelden die aan ZSM zijn verbonden en de vele vragen die het functioneren van ZSM oproepen, is het op dit moment te vroeg om (zoals de redactie van het blad *Opportuun* van het OM doet) ZSM te presenteren als '*de grote omwenteling*' en het antwoord op de '*creeping crisis*' van de '*ineffectieve aanpak*' van veelvoorkomende criminaliteit

van het Nederlandse strafrecht. Gelet op de spanningen die zich kunnen voordoen rond ZSM en het risico dat daarin geen evenwicht wordt gevonden, moet de mogelijkheid onder ogen worden gezien dat ZSM zelf een *creeping crisis* ten aanzien van fundamentele strafrechtelijke waarden kan veroorzaken. Dat gevaar is niet geheel denkbeeldig, gelet op het feit dat er onderzoeksmatig nauwelijks iets bekend is over het functioneren van ZSM en de staatssecretaris meent dat voorlopig onderzoek naar het functioneren van ZSM niet nodig is. Op die manier kan het fout gaan zonder dat dit bijtijds wordt gesignaleerd.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2012) *Prestaties in de strafrechtketen*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bac, J. & M. Vink (2014) 'ZSM, Zo Selectief Mogelijk... Triage in de strafrechtketen', *PROCES*, 1, p. 79-88.
- Brûle, I. van den (2014) 'Gezocht: rol voor de advocatuur bij ZSM', *PROCES*, 1, p. 89-96.
- Foqué, R. & A.C. 't Hart (1990) *Instrumentaliteit en rechtsbescherming*, Arnhem/Antwerpen: Gouda Quint/Kluwer Rechtswetenschappen.
- Frielink, P.M. (2013) 'ZSM en OM-strafbeschikking floreren niet op Rechtspraak.nl', *Strafblad*, 4, p. 277-280.
- Heijnsman, S. (2010) 'Toekomst van de opsporing: Ontwikkelingen en scenario's', in: N. Kop & P. Tops (red.), *Toestand en toekomst van de opsporing*, Apeldoorn/Amsterdam: Politieacademie, lectoraat Criminaliteitsbeheersing en onderzoekkunde, p. 23-31.
- Kampen, P.T.C. van (2013) 'ZSM (&) tegenspraak', *Strafblad*, 4, p. 289-296.
- Kort, J., M.I. Fedorova & J.B. Terpstra (2014) *Politiemensen over het strafrecht*, Amsterdam: Reed business.
- Kruis, P.W. van der (2013) 'ZSM is niet Zo Secuur Mogelijk, maar TV, Totale Verrommeling', *Strafblad*, 4, p. 297-308.
- Kwakman, N.J.M. (2012) 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', *DD*, 3, p. 17.
- Leliveld, J. (2012) 'ZSM bij afhandeling van strafzaken', *NJB*, 28, p. 1952-1954.
- Lucas, J.J.A. (2013) 'ZSM – een huis dat samen gebouwd wordt, staat steviger', *Strafblad*, 4, p. 282-288.
- Meij, P. van der (2014) 'De andere kant van de ZSM-medaille. Het gebrek aan controle op beleid en beslissingen van het Openbaar Ministerie', *NJB*, 25, p. 1225.
- Skolnick, J.H. (1967) *Justice without trial. Law enforcement in democratic society*, New York: Wiley.
- Spronken, T. (2012) 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB*, 2012/15, p. 880.

- Terpstra, J. (2011) 'Punitieve wending, residentialisering en intolerantie: over veranderingen in bestrafing, bescherming en hulpverlening bij jeugdigen in Nederland', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen et al. (red.), *Levend Strafrecht. Strafrechtelijke vernieuwingen in een maatschappelijke context*, Deventer: Kluwer, p. 575-594.
- Terpstra, J. & W. Trommel (2006) *Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*, Den Haag: Elsevier.
- Voortgangsrapport Versterking Prestaties Strafrechtketen juni 2014, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2013/14, 29 279, 204.
- Werkgroep ZSM en Rechtsbijstand (2013) *Advies van de werkgroep ZSM en Rechtsbijstand*, z.p., z.u.
- Zuijderwijk, A.M.G., B. Cramer, E.C. Leertouwer, M. Temürhan & A.L.J. Busker (2012) *Doorlooptijden in de strafrechtketen. Ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken*, Den Haag: WODC.