

# ZSM: DE VERSNELLING VAN JUSTITIE



Een aantal juristen  
tijdens de Togarun,  
onderdeel van de Kleine  
Lettertjesloop (2012)

ZSM is binnen twee jaar een begrip geworden in het Nederlandse strafproces. Samen met politie, reclassering en slachtofferhulp kan het Openbaar Ministerie strafzaken sneller afhandelen. Advocaten voelen zich buitenspel gezet.

DOOR PETER LOUWERSE  
FOTO CHRIS VAN HOUTS

**I**s ZSM zo spoedig mogelijk? In het dagelijks spraakgebruik wel, maar bij het programma van het Openbaar Ministerie ligt dat iets genuanceerder, zegt officier van justitie Machiel Vink. De gedachte achter ZSM is wel: strafzaken versnellen waar dat kan.

“Het idee voor het project ontstond in 2010 uit onvrede over de lange duur van strafzaken”, verklaart Vink, die voor het landelijk ZSM-programma werkt. “Je kunt het tegenover de burger niet uitleggen dat je er maanden over doet om eenvoudige zaken te berechten.” Ook als het onderzoek na een paar dagen is afgerond, kan het vijftien maanden duren voordat de zaak op zitting komt. Het slachtoffer is het misdrijf soms alweer vergeten en ook voor een verdachte, die eerst maanden in spanning heeft gezeten, is de zitting vaak mosterd na de maaltijd. Met ZSM trapt het OM dus op het gaspedaal waar dat verantwoord is. Vink: “Als zaken meer tijd nodig hebben, krijgen ze die ook.”

#### KWALITEITSSLAG

De echte revolutie van ZSM is dat veel voorkomende criminaliteit niet langer serieel, maar parallel wordt afgehandeld. “Voorheen ging zo’n zaak stap voor stap door het systeem. Eerst de politie, dan het OM, dan de reclassering, met de kans op vertraging.” Nu behandelen alle ketenpartners zo’n zaak tegelijkertijd. “In die parallelle behandeling zit de besluitvorming van het OM niet meer aan de achterkant, maar meer aan de voorkant van het proces”, licht Vink toe. “De officier van justitie wordt in het begin van het proces ingezet, om daar de kwaliteit te organiseren. Dat is goed voor de snelheid, en ook voor de zorgvuldigheid. Want de officier kan, met zijn zittingservaring, de ingewikkelde zaken eruit vissen en vanaf het begin meer sturing geven op het onderzoek en de samenstel-



**“WE DOEN BIJ ZSM  
EIGENLIJK NIETS  
NIEUWS, WE DOEN  
DINGEN ALLEEN  
TEGELIJKERTIJD  
EN IN  
SAMENWERKING  
MET DE  
KETENPARTNERS”**

**"JE TAST ALS  
ADVOCAAT VAAK  
IN HET DUISTER  
OVER WAT ER  
IS BESPROKEN  
BINNEN ZSM"**

ling van het straf dossier. ZSM is dus ook een kwaliteitsslag."

Sinds maart 2011 draait ZSM, na een aantal pilots, in alle tien de politieregio's. Aan de ZSM-tafel komt alleen de huis-tuin-en-keukencriminaliteit aan de orde. Dus lichtere misdrijven als winkeldiefstalletjes, vernieling en vechtpartijtjes. Het ZSM-proces mag maximaal een week duren.

Wat gebeurt er eigenlijk aan die ZSM-tafel? "Het gaat in essentie niet anders dan vroeger", verklaart Vink. "De politie presenteert een zaak, en de officier neemt een beslissing op basis van wat hij weet. Dat leidt ofwel tot directe afdoening door transactie of strafbeschikking, ofwel tot een sepot, ofwel tot een zitting. In sommige gevallen is nader onderzoek nodig, en kan er dus geen besluit worden genomen. We doen dus eigenlijk niets nieuws. We doen dingen alleen tegelijkertijd en in samenwerking met de ketenpartners."

#### **AFGERAFFELD**

ZSM draait nu zo'n twee jaar, en het OM is positief gestemd. De website van het OM meldt: "Waar afdoening in het verleden maanden kon duren, wordt nu in 86 procent binnen een maand besloten hoe een zaak wordt afgedaan. Bij 41 procent wordt de beslissing dankzij ZSM zelfs binnen één dag genomen."

Juist die snelheid lokt kritiek uit. Tweede Kamerlid Liesbeth van Tongeren (GroenLinks) zei in het Advocatenblad: "Voortvarendheid valt toe te juichen, maar strafzaken mogen niet buiten de rechter om worden afgeraffeld. Iedereen heeft er recht op dat een onafhankelijke rechter een oordeel velt. Die garantie zie ik niet in de ZSM-aanpak." Ook Peter Oskam (CDA) zet vraagtekens: "ZSM mag niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid."

De advocatuur heeft eveneens twijfels. Volgens de Amsterdamse strafpleiter Patrick van der Meij kan snelle afhandeling ongewenste effecten hebben. Een fictief voorbeeld: "Stel je raakt verzeild in een vechtpartijtje in de kroeg, zonder dat je aanstichter bent of dat je flinke klappen hebt uitgedeeld. De kroegbaas schakelt de politie in, en voor je het weet zit je in het politiebureau. Vanuit het adagium 'als je erbij bent, ben je erbij' zegt de rechercheur dat je je schuldig hebt gemaakt aan mishandeling. Als je, voordat je het verhoor in gaat, vraagt om een advocaat, krijg je te horen: 'Dat kan, maar dat kan lang gaan duren. Dan zit je hier morgenochtend nog.' Als je met

een geldboete de deur uitgaat, sta je dezelfde avond weer op straat. Je wilt naar huis, want je moet de volgende ochtend weer werken. Dus je haalt je pas door de pinautomaat en je bent een vrij man. De vraag is echter wat je precies voor strafbaars hebt gedaan en of je de consequenties kunt overzien van je besluit om geen bijstand van een advocaat te vragen." In veel gevallen zal dat niet zo zijn, denkt Van der Meij, die is verbonden aan Cleerdin & Hamer Advocaten in Amsterdam. "Mensen willen gewoon snel weg uit het politiebureau. Een strafbeschikking is een vaststelling van schuld zonder tussenkomst van een rechter. Veel burgers weten niet wat de gevolgen kunnen zijn, bijvoorbeeld als ze solliciteren naar een baan in de beveiliging. En het gaat verder. Een legale vreemdeling kan ongewenst verklaard worden. Ben je ondernemer, dan kun je last krijgen met de Wet Bibob."

Had deze burger een advocaat geraadpleegd, dan had die hem kunnen wijzen op de mogelijke risico's van de snelle afdoening, en hem tevens vertellen dat hij binnen veertien dagen tegen de strafbeschikking in verzet kan gaan. Anders wordt de beschikking onherroepelijk, en staat er een misdrijf in de justitiële documentatie. Door de snelle afhandeling is een advocaat echter nooit in beeld geweest. Van der Meij: "De waarborgen van de burger komen dus in het gedrang."

#### **ACHTER DE FEITEN AANLOPEN**

Aan de zogeheten ZSM-tafels in de politiebureaus zitten naast de politie en de officier van justitie vertegenwoordigers van slachtofferhulp en de reclassering. Grote afwezigheid is de advocatuur. Niet dat Van der Meij erop zit te wachten om aan de tafel aan te schuiven, maar hij is wel van mening dat voorgenomen ZSM-beslissingen snel aan de piketadvocaat meegedeeld moeten worden. "Anders kom je als advocaat op achterstand te staan."

Zelfs als de verdachte bij de aanhouding wel een advocaat heeft opgeroepen, kan de zaak worden afgedaan zonder dat de advocaat daarbij aanwezig is. "Terwijl ik met mijn cliënt praat, kan het ZSM-gesprek ergens anders plaatsvinden zonder dat ik daarvan weet, laat staan dat ik de uitkomst ken. Heeft mijn cliënt een strafblad? Wat is er aan bewijs? Je tast als advocaat vaak in het duister over wat er is besproken binnen ZSM. Een dossier is er niet. Alles gaat mondeling, en wat is de waarde daarvan? Een verzoek om kennisname van de processtukken wordt



Patrick van der Meij (Cleerdin & Hamer): "Door de snelle afhandeling komen de waarborgen van de burger in het gedrang."

genegeerd. Politie mensen zullen niet gauw zelf met ontlastend bewijsmateriaal komen. In hoeverre is dan de nuance in het voordeel van de verdachte aanwezig? En toch wordt de beslissing genomen.” Van der Meij erkent dat deze problemen ook vóór ZSM bestonden. “Maar nu gaat de afdoening sneller. Vroeger ging iemand met een transactie aanbod of dagvaarding de deur uit, en kon hij alsnog een advocaat raadplegen. Nu loop je als advocaat veel meer achter de feiten aan.” Het hele ZSM-traject heeft er ieder geval toe geleid dat advocaten veel minder cliënten hebben in het politiebureau. “De piketten zijn leeg de laatste anderhalf jaar. Tijdens het hoofdpiket zaterdag van zeven tot half twee gebeurt er toch wel wat in de stad. Dan heb je twee of drie meldingen te verdelen. Lege piketten schelen uiteraard omzet, maar dat is voor de kritiek niet zo relevant. De advocaat denkt niet alleen aan zijn omzet.”

Zitten er voor de verdachte ook voordelen aan ZSM? Van der Meij: “Zeker. De verdachte weet sneller waar hij aan toe is. Een ander voordeel is dat je als advocaat eerder een aanspreekpunt kan hebben bij justitie, als je de weg weet. Maar informatie lospeuteren is nog steeds lastig. Er gaat zoveel tijd verloren om degene te vinden die je nodig hebt. Een nummer van een proces-verbaal achterhalen is vaak moeilijk. Ik heb nu eindelijk een faxnummer dat ik kan gebruiken, al wisselt dat vaak. Ik laat me niet zo gemakkelijk afschepen, maar andere advocaten geven misschien eerder op.”

### DE CAPACITEIT VAN DE FABRIEK

Een derde voordeel van ZSM is dat verdachten dankzij de lichtere afdoeningsmodaliteiten

minder snel het strafproces in rollen. Een negatief bijeffect daarvan, vanuit het oogpunt van verdachten, is dat meer verdachten met een transactie of strafbeschikking naar huis gaan, terwijl hun zaak in het pre-ZSM tijdperk misschien geseponeerd zou zijn. “Als je de capaciteit van een fabriek vergroot, gaat de productie omhoog”, stelt Van der Meij vast. Die stelling wordt bevestigd door cijfers van het OM. Dat constateert in een persbericht van afgelopen zomer dat in 2012 vijf procent meer strafzaken werden afgedaan dan in het jaar daarvoor. “Het OM ziet veelbelovende resultaten en stijgende volumes rond ZSM.”

Van der Meij ziet dat iets minder rooskleurig: “Bij een eenvoudige burenruzie wordt een strafbeschikking opgelegd, terwijl je er ook een buurtregisseur op af kunt sturen.” Tegen de mensen die deze slagvaardigheid van het OM toejuichen zegt Van der Meij: “Wacht maar totdat ze zelf worden aangepakt als ze zich een keer niet kunnen beheersen.”

### AUTOWASSTRAAT

Zijn collega Alrik de Haas, strafrechtadvocaat bij OMVR in Harderwijk en docent aan de nieuwe beroepsopleiding voor strafrechtadvocaten, vergelijkt ZSM met een autowasstraat, waarin de verdachte een haast volautomatisch proces doorloopt van aanhouding, verhoor en strafbeschikking. Het verschil is wel dat de auto er schoon uitkomt, terwijl de verdachte meestal een vlekje overhoudt aan zijn bezoek aan de justitiële wasstraat. Een vlekje in de vorm van een strafbeschikking, waar hij later flink last van kan hebben.

Dat vlekje kan achteraf niet worden weg-



Machiel Vink (OM): “Als zaken meer tijd nodig hebben, krijgen ze die ook.”

**“HET KAN DUS  
NIET ANDERS  
DAN DAT  
ONSchULDIGEN DE  
DUPE ZIJN”**

## ZSM 2.0: GROTERE ROL VOOR DE ADVOCAAT

Om ZSM te verbeteren werkt het OM samen met de ketenpartners aan ZSM 2.0. “De advocaat moet een belangrijke rol hebben om ook *checks and balances* in te bouwen”, vindt officier van justitie Machiel Vink. Een van de ideeën: iedereen die afziet van zijn recht op rechtsbijstand, doet dat standaard tegenover de advocaat. Vink: “We kijken nog hoe we dat praktisch kunnen organiseren, zodat alle verdachten in een arrondissement bereikbaar zijn, bijvoorbeeld via telehoren.” Zo sluit ZSM aan bij recente Europese regels: de advocaat krijgt een grotere rol bij de eerste fase van het strafproces.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) zet in een brief aan het Openbaar Ministerie kanttekeningen bij de ontwerp-

versie van ZSM 2.0. Hoewel een werkgroep ‘ZSM & Rechtsbijstand’ in augustus 2013 pleitte voor een grotere rol van de advocaat, komt de raadsman in veel gevallen nog onvoldoende aan de bak, constateert Bert Fibbe namens de Algemene Raad van de NOvA. Hij noemt het tempo waarin de rechtsbijstand binnen ZSM wordt geïntegreerd zorgwekkend laag. De aanbevelingen van het advies van de werkgroep worden uitgewerkt in proefprojecten. “Die pilots hebben een regionaal karakter. Een groot deel van het land is hiermee niet gedekt”, schrijft Fibbe. “Daarom is het van groot belang dat er ook meer aandacht voor rechtsbijstand komt in gebieden waar geen pilot loopt.”

**“ZSM IS JUUST  
GUNSTIG VOOR  
DE WAAR-  
HEIDSVINDING,  
DOORDAT  
GETUIGEN AL SNEL  
EEN VERKLARING  
KUNNEN  
AFLEGGEN”**

gepoetst, zegt De Haas. “Daarom wil ik in de auto zitten als die de wasstraat ingaat.” Maar voorlopig wordt de auto nog geboend zonder de raadsman. Dat dit ongunstig kan uitpakken voor de verdachte, bleek onlangs toen een cliënt van De Haas werd opgepakt na een vechtpartijtje bij een dorpsfeest. “Deze man accepteerde een strafbeschikking, hij betaalde met zijn pinpas en was blij dat hij weer vrij was.” Hij stond er echter onvoldoende bij stil dat hij hiermee schuld aan een geweldsmisdrijf formeel heeft erkend. “En daar zal hij straks last van krijgen”, weet De Haas. “Het hoger beroep van een ander geweldsmisdrijf loopt nog, en hij zal straks met de vechtpartij om de oren worden geslagen. Mijn cliënt baalt er nu van dat hij hier zo gemakkelijk mee is om gegaan. Maar er is geen weg meer terug.”

De verdachte had dus beter zijn advocaat kunnen bellen, maar kan dat altijd? “Nee”, zegt de Haas. “Soms ben je aan de goden overgeleverd. Zo lang je in verzekering zit, kun je niet over je mobiele telefoon beschikken. Om te bellen ben je dus afhankelijk van de arrestantenwacht. Ik doe alleen strafzaken, dus mij kennen ze, en dan is het meestal geen probleem.”

De Haas zegt dat ZSM-zaken worden afgedaan met incomplete, niet-definitieve dossiers en noemt de ZSM-werkwijze daarom riskant en onverantwoord. Hij is ervan overtuigd dat door ZSM onschuldige burgers met een strafbeschikking de deur uitgaan. Hij kent daar geen concrete voorbeelden van, maar: “De burger kan niet inschatten hoe sterk de zaak is, maar moet wel in onvrijheid en onder tijdsdruk een beslissing nemen. Het kan dus niet anders dan dat onschuldigen de dupe zijn.”

#### PROACTIEVE HOUDING

Officier van justitie Vink is niet van alle kritiekpunten onder de indruk. Hij wijst erop dat ZSM juist gunstig is voor de waarheidsvinding. “Nu zaken eerder worden behandeld, kunnen getuigen kort na het misdrijf betrouwbare verklaringen afleggen. Dat is beter voor de waarheidsvinding dan een getuige die na vijftien maanden nog eens op zitting verschijnt. Door het tijdsverloop kan de getuige zich soms niet alles meer scherp herinneren, en kan dit leiden tot een vrijspraak. In die zin kan de versnelling nadelig zijn voor de verdachte. Vind ik dat een slechte ontwikkeling?

Nee.” Al heeft een lange afdoeningstijd soms een voordeel, nuanceert Vink: “Je kunt zien hoe een verdachte zich ontwikkelt.”

Bij andere kritiekpunten van advocaten kaatst Vink de bal terug: “ZSM biedt ook kansen aan de verdachte en de advocaat”, meent hij. “Als je weet hoe ZSM werkt, weet je wanneer er een besluit valt in de zaak van jouw cliënt. Dat is je moment van invloed. Na het laatste verhoor van de verdachte neemt de officier van justitie in negen van de tien zaken een beslissing. De advocaat moet schakelen in de nieuwe snelheid. Vroeger kon zo’n zaak maanden duren, nu moet de raadsman steeds meer rond de gevangenhouding of de zeven dagen daarna acteren. Later bellen heeft geen zin, want dan is de zaak klaar. De advocaat kan de officier vragen: ik wil dat u mij belt als u een beslissing gaat nemen. Een proactieve houding dus. Dat zie ik in de praktijk nog weinig.” Vervolgens moet die advocaat ook wel kunnen bellen met de officier. Vink: “Daar zijn we het als OM mee eens, en dat is nu ook geregeld. Veel parketten hebben speciale telefoonnummers voor advocaten.”

Dat advocaten niet begrijpen wat er aan de ZSM-tafel gebeurt, bevreedt Vink. “We geven regelmatig rondleidingen aan advocaten.” Hij erkent dat verdachten de consequenties van een strafbeschikking soms niet kunnen overzien. “Met direct betalen zijn we daarom terughoudend. Er moet sprake zijn van een informed consent. Je moet zorgen dat iemand die zijn pinpas trekt goed beseft wat de consequenties zijn. Bij twijfel: niet doen.” Ook Vink kent vanuit de advocatuur de verhalen over politiemensen die verdachten afraden om een advocaat te raadplegen omdat het anders ‘te lang duurt’. “Uit de eigen organisatie horen we die geluiden niet. Maar laat ik duidelijk zijn: als het gebeurt, is dat niet goed.”

#### TOEKOMST

Om ZSM te verbeteren werkt het OM samen met de ketenpartners aan ZSM 2.0 (zie kader op pagina 35). Hoe ziet de toekomst van ZSM er verder uit? In mei van dit jaar stroomden 15.258 van de 21.000 zaken binnen via ZSM. En het OM wil verder. “We zijn nog niet waar we willen zijn”, aldus Vink. “De nieuwe werkwijze moet nog inslijten, en soms wordt er nog traditioneel gedacht: ‘laten we toch maar naar zitting gaan’. Maar we zijn op de goede weg.” ■



Alrik de Haas (OMVR): “ZSM-zaken worden afgedaan met incomplete, niet-definitieve dossiers, daarom is de ZSM-werkwijze riskant en onverantwoord.”