

ONDERZOEK



Prof. dr. ir. J.B. Terpstra
*Prof. dr. Ir. J.B. Terpstra is
hoogleraar Criminologie
bij de vaksectie Strafrecht
& Criminologie aan de
Radboud Universiteit
Nijmegen*



Mr. drs. R. Salet
*Mr. drs. R. Salet is
universitair docent
Criminologie bij de
vaksectie Strafrecht &
Criminologie aan de
Radboud Universiteit
Nijmegen*

ZSM in de praktijk: spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid

Inleiding

Al vanaf eind jaren tachtig werd met enige regelmaat geconstateerd dat de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit¹ (VVC) in Nederland tekortschoot. Strafrechtelijke reacties waren te traag, bleven achterwege of kwamen helemaal niet van de grond. Ook in 2009 werd geconstateerd door onder andere de politie en het Openbaar Ministerie dat de aanpak en afdoening van VVC te wensen overlaat. Er werd zelfs gesproken over de dreiging van een derde crisis in de opsporing.² Dit vormde de aanleiding voor een ingrijpende verandering van de aanpak en inrichting van de opsporing voor zaken van VVC. Dit resulteerde in de invoering van een nieuwe, directere en snellere vorm van afdoening van VVC-zaken onder de naam ZSM. Hiermee werd landelijk gestart in 2012.

De term ZSM staat in de beleidsstukken bekend als afkorting van 'Zo Selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen Mogelijk'. Hoewel werd gekozen voor een bredere invulling van ZSM, lag in de beginperiode in belangrijke mate de nadruk op snelheid. Uit onderzoek bleek de gemiddelde doorlooptijd van eenvoudige

strafzaken op acht tot negen maanden te liggen.³ Het toenmalige kabinet stelde daarom in 2011 als doel dat uiterlijk binnen vier jaar minstens twee derde van de eenvoudige strafzaken binnen één maand moest worden afgehandeld. Om dit doel te kunnen bereiken moesten de werkprocessen bij eenvoudige strafzaken drastisch worden veranderd, waardoor een snellere en effectievere afhandeling kon plaatsvinden. Het Openbaar Ministerie, de politie, reclassering, slachtofferhulp en de Raad voor de Kinderbescherming moesten daartoe op één locatie met elkaar samenwerken. Daarbij staat niet alleen het streven naar snellere reacties en kortere doorlooptijden centraal, maar ZSM zou ook moeten leiden tot 'gerichte', 'effectieve' en 'betekenisvolle' reacties en interventies.⁴

ZSM heeft vanaf het begin uiteenlopende reacties opgeroepen. Aan de ene kant wordt gewezen op de positieve bijdrage die ZSM zou moeten hebben. Met de ZSM-werkwijze zou immers zichtbaarder en sneller kunnen worden gereageerd op VVC-zaken. Dit is belangrijk om effectief te kunnen optreden naar de dader/verdachte toe.⁵ Hierbij zouden ook slachtoffer en samenleving zijn gebaat. Daar staan een aantal kritische kanttekeningen tegenover die vooral afkomstig zijn vanuit strafrechtelijke hoek. Een van de belangrijkste kritiekpunten is de vrees dat de nadruk op snelheid ten koste zou gaan van de zorgvuldigheid en de kwaliteit van de beslissingen.⁶

"vrees dat de nadruk op snelheid ten koste zou gaan van de zorgvuldigheid en de kwaliteit van de beslissingen"

¹ Onder veelvoorkomende criminaliteit worden verstaan delicten die door hun aard en omvang veel overlast veroorzaken voor een groot deel van de bevolking, bedrijven en instellingen. Het gaat daarbij vooral om inbraak, fietsdiefstal, diefstal van auto en andere voertuigen, zakkenrollerij, beroving, vandalisme, mishandeling en bedreiging (Akkermans, M.M.P. en Rosmalen, M.M., van (2014). Criminaliteit en slachtofferschap. In N.E. de Heer- de Lange en S.N. Kalidien (Red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013: Ontwikkelingen en Samenhangen*. Den Haag: Boom Lemma).

² De eerste crisis in de opsporing speelt zich af rond de parlementaire enquête Van Traa (midden jaren negentig). De justitiële dwaling in de Schiedammer parkmoord wordt gezien als de tweede crisis in de opsporing.

³ Zuijderwijk, A.M.G., Cramer, B., Leertouwer, E.C., Temürhan, M. & Busker, A.L.J. (2012). *Doorlooptijden in de strafrechtketen: Ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken*, Den Haag: WODC ; Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁴ o.a. Landelijk programma ZSM (2013). Ontwerp 2.0 ZSM-werkwijze: versie 1.0. z.p.:z.u.

⁵ Bac, J. & Vink, M (2014). ZSM, Zo Selectief Mogelijk... Triage in de strafrechtketen. PROCES, 2014/1, p. 79-88; Lucas, J.J.A. (2013). ZSM – een huis dat samen gebouwd wordt, staat steviger. *Strafblad*, 2013/4, p. 282-288.

⁶ Brûle, I. van den (2014). Gezocht: rol voor de advocatuur bij ZSM. PROCES, 2014/1, p. 89-96.; 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*, 2014/25, 1225; Frielink, P.M. (2013). ZSM en OM-strafbeschikking floreren niet op Rechtspraak.nl. *Strafblad*, 2013/4, p. 277-280; Leliveld, J. (2012). ZSM bij afhandeling van strafzaken. *NJB*, 2012/28, p. 1952-1954; Kwakman, N.J.M. (2012). Snelrecht en de ZSM-aanpak. *DD*, 2012/17.

In deze bijdrage gaan wij in op de snelheid en de zorgvuldigheid waarmee bij ZSM in de praktijk wordt gewerkt. We gaan daarbij na in hoeverre de zorgvuldigheid en kwaliteit van de beslissingen onder druk staan door de snelheid. Voordat op de snelheid en zorgvuldigheid wordt ingegaan, geven we eerst een beschrijving van de ZSM-werkwijze.

Dit artikel is gebaseerd op onderzoek bij vier verschillende ZSM-locaties en dertien basisteams van de Nationale Politie.⁷ Op basis van 32 dagen aan observaties en 160 (formele en informele) gesprekken en interviews met betrokken medewerkers is nagegaan welke werkwijzen bij ZSM worden gehanteerd en hoe de dagelijkse werkzaamheden eruit zien aan de ZSM-tafel en bij de politieteams die zich bezig houden met VVC-zaken. Daarbij is een aantal concrete zaken gevolgd. De geobserveerde zaken aan de ZSM-tafels (44 zaken in totaal) vormden de basis voor een juridische analyse van de ZSM-beslissingen. Aanvullend zijn op de verschillende onderzoekslocaties advocaten (17 in totaal) telefonisch geïnterviewd. Ten slotte heeft op basis van bestaande registratiegegevens een analyse plaatsgevonden van de snelheid waarmee zaken bij ZSM worden afgedaan.

ZSM-werkwijze

De gehanteerde werkwijzen bij de afhandeling van VVC-zaken zijn bij de invoering van ZSM in belangrijke mate veranderd. Beslissingen die voorheen achter elkaar werden genomen, vinden nu min of meer gelijktijdig plaats. De beoordeling van de zaak en beslissingen over straf en tenuitvoerlegging worden in elkaar geschoven en de beslissing van de officier van justitie vindt eerder plaats. ZSM is erop gericht om zo mogelijk beslissingen af te doen zonder dat daarbij een rechter wordt betrokken. Daarbij zou voor een belangrijk deel moeten worden gesteund op de inzet van strafbeschikkingen. Om een mogelijk misverstand te voorkomen, de invoering van ZSM houdt geen fundamentele juridische wijziging in: het is vooral een verandering in werkwijze.

Bij aanvang van ZSM werd beoogd dat ZSM een landelijk min of meer uniforme werkwijze zou hebben. Uit ons onderzoek blijkt echter dat zich in de praktijk grote verschillen voordoen. Zowel de werkwijze en organisatie aan de verschillende ZSM-tafels als bij de politie (die een toegangspoort vormt voor ZSM) lopen uiteen.

Per arrondissement is een zogenaamde ZSM-tafel ingericht. Aan deze tafel (soms letterlijk op te vatten) zitten vertegenwoordigers van de verschillende partijen die aan ZSM deelnemen. Aan deze tafel worden de zogenaamde selectie- en afdoeningsbeslissingen genomen. Deze laatste kunnen bestaan uit het opleggen van een strafbeschikking, een transactie, een buitenstrafrechtelijke afdoening, een OM-zitting of uit een sepot, dan wel een dagvaarding waarbij de zaak alsnog voor de rechter komt. Ook is het mogelijk dat de zaak als ongeschikt wordt geacht binnen ZSM af te handelen, waarna overdracht van de zaak aan een andere afdeling binnen het OM volgt.

Maandelijks worden er in Nederland gemiddeld ongeveer 13.500 zaken aan de ZSM-tafels behandeld. Niet iedere ZSM-locatie behandelt even veel zaken. De hoeveelheid behandelde zaken zorgt voor verschillen in de wijze waarop de ZSM-tafels zijn georganiseerd. Zo wordt op sommige locaties gewerkt met twee of drie in plaats van één tafel om het grote aantal zaken te kunnen verwerken.

"Maandelijks worden er in Nederland gemiddeld ongeveer 13.500 zaken aan de ZSM-tafels behandeld"

Binnen de ZSM-werkwijze wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën VVC-zaken, namelijk van aangehouden verdachten, ontboden verdachten en minderjarigen. De gehanteerde ZSM-procedure verschilt per categorie. Bij de eerste categorie wordt na aanhouding de verdachte direct aangemeld bij ZSM. Daarop wordt in deze gevallen vaak een voorlopige beslissing genomen op grond waarvan politie en andere instellingen verdere informatie verzamelen. Nadat vervolgens de officier van justitie de definitieve afhandelingsbeslissing heeft genomen, wordt deze in persoon aan de verdachte medegedeeld of uitgereikt.

Bij de tweede categorie, de ontboden verdachten, verloopt in de meeste gevallen de werkwijze als volgt. De politie verricht meestal eerst een deel van haar onderzoek tot aan het verhoor van de verdachte en meldt vervolgens de zaak aan bij de ZSM-tafel. Pas daarna mag de verdachte worden ontboden voor verhoor. Daarbij

⁷ Zie uitvoeriger voor deze studie: R. Salet, J. Terpstra, m.m.v. P. Frielink, *VVC onder de aandacht: Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2017.

geldt dat tussen aanmelding van de zaak en het verhoor minimaal zeven tot tien dagen moet zitten. Nadat het verhoor door de politie heeft plaatsgevonden en de uitkomst daarvan is doorgegeven, zou aan de ZSM-tafel binnen uiterlijk een half uur de afdoeningsbeslissing moeten worden genomen. Deze wordt door de politie vervolgens aan de verdachte uitgereikt of betekend. Op twee van de onderzochte locaties wijkt de werkwijze hiervan enigszins af. Daar wacht de politie niet met het verhoor van de ontboden verdachte. Het complete dossier (inclusief de uitkomsten van het verhoor) wordt daar aangemeld bij de ZSM-tafel. Voordeel van deze werkwijze is dat de wachtermijn van zeven tot tien dagen bij de politie wordt vermeden. Met deze werkwijze kan echter wel een voorraad zaken ontstaan aan de ZSM-tafel (zogenaamde 'plankzaken').

De bij minderjarigen gehanteerde werkwijzen komen grotendeels overeen met die bij meerderjarigen. Belangrijkste verschil is dat geprobeerd wordt de wachttijden bij minderjarigen zoveel mogelijk te vermijden. Het gaat hierbij zowel om het wachten door aangehouden verdachten na hun verhoor op de uitslag van de beslissing aan de ZSM-tafel, als om de zeven- tot tiendagetermijn voordat de ontboden verdachte mag worden verhoord.

ZSM zou zich vooral moeten richten op de behandeling van eenvoudige strafzaken. Uit ons onderzoek blijkt dat het in de praktijk aan de ZSM-tafel inderdaad om de behandeling van vooral dergelijke eenvoudige misdrijven gaat. Er worden echter ook zwaardere zaken behandeld die soms eerder lijken thuis te horen onder de noemer High Impact Crimes (HIC) dan VVC.⁸ Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als huiselijk geweld, (poging tot) zware mishandeling en drugsdelicten zoals het bezit of het dealen daarvan of hennepcultuur. Niet alleen de aard van de feiten, maar ook de ernst daarvan loopt uiteen. Ook zwaardere en ingewikkelder zaken worden door ZSM behandeld.

Snelheid

Op basis van ons onderzoek is een nauwkeurige vergelijking van de gerealiseerde gemiddelde snelheid voor en na invoering van ZSM niet goed mogelijk. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat bij dit onderzoek is uitgegaan van bestaande registratiegegevens. Deze gegevens kennen nogal wat

beperkingen waardoor berekeningen met de cijfers niet goed mogelijk zijn. De beschikbare gegevens over de eerste helft van 2015 wijzen er echter wel op dat de gemiddelde doorlooptijd van VVC-zaken met de ZSM-werkwijze flink is teruggedrongen. Landelijk gezien is in bijna de helft van de gevallen de afdoeningsbeslissing bij ZSM genomen binnen één dag. In de meeste gevallen (83 procent) is deze beslissing er binnen een maand. Dat is aanmerkelijk sneller dan de gemiddelde doorlooptijd van acht tot negen maanden in 2012. In ons onderzoek zijn overigens tussen de onderzochte locaties grote verschillen geconstateerd in de gerealiseerde gemiddelde doorlooptijd. Hoe die verschillen moeten worden verklaard, is niet duidelijk. Wel blijkt dat de ZSM-locatie met het grootste aanbod van zaken de laagste gemiddelde snelheid heeft.

Overigens moeten bij het voorgaande wel twee belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. ZSM heeft als doel bij gevallen van veelvoorkomende criminaliteit zo snel mogelijk tot een reactie te komen. Echter, de beschikbare cijfers laten zien dat in bijna driekwart van alle door de politie ingebrachte gevallen het eindpunt van het ZSM-proces niet bestaat uit een werkelijke afdoening, maar uit een dagvaarding, sepot of overdracht aan een andere afdeling binnen het OM. Het streven dat ZSM tot snelle straffen of een andere maatregel of interventie leidt, wordt in het merendeel van de zaken dus niet gehaald. Ook de veronderstelling dat ZSM vooral steunt op de inzet van strafbeschikkingen moet op basis van deze cijfers worden bijgesteld. Nog geen tien procent van alle ZSM-gevallen blijkt in de praktijk te resulteren in het opleggen van een strafbeschikking.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat ZSM soms te snel kan gaan voor zowel slachtoffer als verdachte in een zaak. Zo kwam tijdens één van de observaties een slachtoffer op het politiebureau om de schade te melden van een vernieling aan zijn scooter. Op het bureau bleek echter dat de afdoeningsbeslissing aan de ZSM-tafel al was genomen waardoor het niet meer mogelijk was de schadevergoeding mee te nemen. Voor verdachten geldt dat zij mogelijk onder druk staan door de nadruk op snelheid en eerder zouden overgaan tot het accepteren van een strafbeschikking, zonder dat zij daarvan de gevolgen goed kunnen overzien. Hoe vaak dit voorkomt, is overigens met dit onderzoek niet vast te stellen.

⁸ Het onderscheid tussen eenvoudige zaken van VVC en andere, zwaardere delicten (HIC) is overigens niet altijd eenvoudig te maken.

Zorgvuldigheid

Bij de invoering van ZSM werd gevreesd dat de nadruk op snelheid negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de zorgvuldigheid. De mogelijkheid een afgewogen oordeel te kunnen vormen komt onder druk te staan, waardoor de kans op fouten mogelijk stijgt. De kwaliteit van de beslissingen zou daaronder kunnen lijden. Uit onderzoek van de Hoge Raad blijkt dat de 'grondigheid en zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling dient te geschieden' bij ZSM vaak te wensen overlaten.⁹

"Uit onderzoek van de Hoge Raad blijkt dat de 'grondigheid en zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling dient te geschieden' bij ZSM vaak te wensen overlaten"

Uit de juridische analyse die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd, blijkt dat in de meeste onderzochte gevallen weinig valt af te dingen op de gekozen afdoeningswijze. In zijn algemeenheid kan op basis hiervan niet worden gesteld dat bij ZSM onzorgvuldig wordt gewerkt. Slechts in vier van de 44 gevallen kunnen enkele kritische kanttekeningen worden geplaatst. Het gaat daarbij in drie gevallen om zaken waarin sprake is van mededaderschap. Dit roept de vraag op of zaken waarin meerdere verdachten zijn betrokken zich lenen voor behandeling door ZSM. Dit onderzoek suggereert dat dit niet het geval is.

Ook op basis van de interviews en observaties kan niet worden geconcludeerd dat bij ZSM onzorgvuldig wordt gewerkt. De mate waarin bij de werkwijze aan de ZSM-tafel wordt vertrouwd op grotendeels mondelinge informatie afkomstig van de politie, brengt echter wel de nodige risico's met zich mee. In sommige gevallen is de beslissing al genomen, zonder dat iemand aan de ZSM-tafel de onderliggende politiestukken heeft bekeken. In de werkwijze is wel een controlepost ingebouwd. De parketmedewerker aan de ZSM-tafel dient namelijk bij het uitwerken van de genomen beslissing te beoordelen of de onderliggende stukken de beslissing kunnen dragen. Als de parketmedewerker van mening is dat dit niet het geval is, dan wordt verwacht dat hij of zij zich tot de officier van justitie wendt om de zaak opnieuw voor te leggen. Dit is soms lastig voor de parketmedewerker omdat niet alle officieren openstaan voor dergelijke kritiek. Ook vergt het nogal wat van het reflexief vermogen van

de betrokken medewerkers. Bovendien kan de controle door de parketmedewerker onder druk komen staan als het druk is aan de ZSM-tafel. Dit roept de vraag op of parketmedewerkers voldoende in staat zijn de stukken grondig te lezen, de beslissing te toetsen, de zaak opnieuw aan de officier voor te leggen en deze te overtuigen een andere beslissing te nemen. Deze werkwijze is vooral riskant bij strafbeschikkingen waarbij doorgaans een rechterlijke controle ontbreekt.

Daarnaast blijkt uit voorbeelden die in dit onderzoek zijn gegeven dat de politie door tijdsdruk soms onvoldoende onderzoek verricht. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarin een verdachte over andere zaken een bekentenis aflegt dan waarvoor hij op dat moment is aangehouden. Aan het belang van een snelle beslissing wordt dan meer waarde gehecht dan aan uitputtend onderzoek naar de andere feiten. Ten slotte wordt gesignaleerd dat de kwaliteit van de dossiers van de politie soms te wensen overlaat en dat dossiers niet altijd (op tijd) compleet zijn.

Conclusie: Spanningsveld

Uit het voorgaande blijkt dat door de nadruk op snelheid aan de ZSM-tafel de zorgvuldigheid soms onder druk komt te staan. In zijn algemeenheid kan niet worden gesteld dat bij ZSM onzorgvuldig wordt gewerkt. Er zijn echter wel spanningen en risico's in dit onderzoek naar voren gekomen voor de zorgvuldigheid waarmee wordt gewerkt.

Belangrijke factoren die een rol spelen bij deze spanningen en risico's zijn de omvang en de ingewikkeldheid van het werkaanbod. Juist wanneer het druk is en er niet alleen 'eenvoudige zaken', maar ook complexere zaken voorliggen bij de politie en aan de ZSM-tafel, kan de zorgvuldigheid onder druk komen staan. Overigens is het dan niet alleen de zorgvuldigheid die in het geding kan komen, maar ook de snelheid heeft daaronder te lijden.

Hiervoor werd geconstateerd dat aan de ZSM-tafel niet alleen de 'eenvoudige zaken' worden behandeld, maar ook steeds meer ingewikkelder zaken aan de orde komen. Ook is daarbij gesignaleerd dat zaken met meer verdachten zich niet lenen voor behandeling bij ZSM. Zaken met meer verdachten en complexere zaken vragen meer aandacht en onderzoek dan binnen het ZSM-verband vaak mogelijk is. Ook is daarvoor soms meer deskundigheid vereist. Het is de vraag in hoeverre de huidige werkwijze bij ZSM toereikend is om deze ingewikkelde zaken naar behoren te behandelen. Bovendien kan dit tot verdringing leiden van de 'eenvoudige' zaken waarvoor ZSM oorspronkelijk was bedoeld.

⁹ Knigge, G. & De Jonge van Ellemeet, C.H. (2014). *Beschikt en gewogen: Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*. Den Haag: Hoge Raad: p. 60.