

De andere kant van de ZSM-medaille

Het gebrek aan controle op beleid en beslissingen van het Openbaar Ministerie

Patrick van der Meij¹

De speerpunten van het ZSM-beleid zijn snelheid, daadkracht en efficiëntie. Het beleid wordt gepresenteerd als succesverhaal in de categorieën lik-op-stuk, genoegdoening en capaciteitsbesparing. Het succes van het beleid lijkt echter mede te zijn ingegeven door een pragmatische aanpak aan de selectietafel, door het afhouden van effectieve rechtsbijstand en door de afwezigheid van controle door de strafrechter. Indien op deze punten niets verandert, raakt de efficiënte en daadkrachtige ZSM-aanpak al te gemakkelijk vele burgers die anders buiten het strafrecht, met alle bijbehorende negatieve consequenties, zouden zijn.

Inleiding

In 2012 is de ZSM-werkwijze met betrekking tot de afdoening van strafzaken landelijk uitgerold en zijn in alle arrondissementen ZSM-units aanwezig die dagelijks de instroom van nieuwe strafzaken beoordelen. De afkorting ZSM staat voor Zo Selectief, Snel, Samen, Slim, Simpel en Samenlevingsgericht Mogelijk.² Het aantal strafzaken dat langs deze weg wordt afgedaan, blijft groeien. Naar schatting zal het in 2014 uiteindelijk gaan om 200 000 zaken.³ Uitgangspunt bij ZSM is dat het OM en de politie na ruggespraak met ketenpartners als de reclassering en slachtofferhulp zo spoedig mogelijk beslissen over de afdoening van de zaak van een aangehouden verdachte.

De ZSM-werkwijze kent ook voor verdachten positieve effecten, althans voor de verdachten die duidelijkheid en snelheid boven een trage afhandeling en onzekere uitkomst verkiezen.⁴ Het is alleen de vraag of de meeste verdachten wel kunnen overzien welke weerslag een snelle afhandeling kan hebben in de toekomst. Het beeld van de mondige burger uit de 21ste eeuw wordt juist voor het strafrecht gelogenstraft door de ervaring dat de meeste verdachten niet-mondig en zelfs ronduit kwetsbaar zijn (beperkte verstandelijke vermogens, verslaafden, veelplegers, vreemdelingen).⁵ Het uitgangspunt van ZSM dat meer dan voorheen een bewustere keuze wordt gemaakt om het strafrecht al dan niet toe te passen,⁶ impliceert echter dat ook voor die kwetsbaren een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt. ZSM faciliteert weliswaar dat meer zaken kunnen worden beoordeeld, maar ook dat meer zaken van de wagen afvallen door alternatieve oplossingen als buurtbemiddeling of *mediation*.

Toch wordt vanuit het OM ook erkend dat bij een al te grote toestroom van zaken wel wordt teruggegrepen op

de traditionele werkwijze waardoor de beoogde selectiviteit die ZSM kenmerkt, onder druk komt te staan. Dit leidt ertoe dat juist meer zaken via het strafrecht worden afgedaan.⁷ Als daarbij wordt betrokken dat de ZSM-werkwijze tot op heden steeds de nodige drukte met zich heeft gebracht en sterker nog: lijkt te zijn ingericht op het *genereren* van zoveel mogelijk drukte, boet het genoemde uitgangspunt aanzienlijk aan kracht in. In de meest negatieve zin uitgelegd is ZSM vooral een manier om zoveel mogelijk verdachten zo efficiënt mogelijk te bestraffen en dan vallen maar weinig zaken van de wagen. Onderbezetting op de ZSM-units kan voorts bijdragen aan het noodgedwongen teruggrijpen op de klassieke strafrechtelijke afdoening: nuance en creativiteit vergen tijd.

In deze bijdrage wordt ten eerste geschetst welke afdoeningsmodaliteiten de officier van justitie ter beschikking staan in het kader van de ZSM-werkwijze en de respectieve gevolgen voor een verdachte. Vervolgens wordt iets dieper ingegaan op de haken en ogen aan de ZSM-werkwijze. Aan de hand van een schets van de ZSM-beslissingen in combinatie met de beperkingen van de strafrechtspraktijk, wordt geïllustreerd dat een snelle, efficiënte afdoening zeker niet in het belang van een verdachte hoeft te zijn. Daaruit volgt de noodzaak van meer controlemogelijkheden ten aanzien van het beleid en de beslissingen van de officier van justitie.

Het selectief afdoen van strafzaken

De officier van justitie, die in het Nederlandse strafproces belast is met het nemen van de vervolgingsbeslissing met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel, heeft in het kader van ZSM een groot arsenaal aan afdoeningsmogelijkheden. Hij kan in de eerste plaats op gronden aan het

algemeen belang ontleend, beslissen af te zien van vervolging en de zaak te seponeren, al dan niet onder voorwaarden. Op dat moment worden geen consequenties verbonden aan een geconstateerde wetsovertreding. In dit verband staat de officier van justitie een groot aantal sepotcodes ter beschikking, uiteenlopend van technische sepotcodes indien iemand ten onrechte als verdachte is aangemerkt (code 01) of indien het bewijs ontbreekt (code 02), tot beleidssepotcodes indien sprake is van een gering feit of een gering aandeel in het feit (code 40 respectievelijk 41) of indien de verhouding tot de benadeelde is geregeld (code 70).⁸ Hoewel het verschil in betekenis van de diverse sepotcodes soms klein lijkt, kunnen wel degelijk verstrekkende nadelige gevolgen kleven aan net de 'verkeerde' sepotcode. Dit is niet alleen het geval in verband met de latere waardering van de justitiële documentatie van een verdachte, maar bijvoorbeeld ook bij het verkrijgen van een visum voor de Verenigde Staten.

De officier van justitie kan de strafzaak tegen een verdachte uiteraard ook doorzetten, door over te gaan tot dagvaarden of te besluiten de zaak buitengerechtelijk af te doen. Het dagvaarden brengt met zich dat een strafrechter bij de zaak wordt betrokken die uiteindelijk vonnis zal wijzen. De officier van justitie kiest ingegeven door de ernst en de complexiteit van de zaak en door afwegingen rondom de hoogte van de te vorderen gevangenisstraf voor het aanbrengen van de zaak bij de meervoudige kamer dan wel bij de politierechter. Het aanbrengen van eenvoudige zaken met relatief lage strafeisen bij de politierechter zorgt voor weer een keuzemoment: gaat de zaak naar een 'normale' politierechterzitting gepland over enkele weken, maanden of zelfs meer dan een jaar nadien; komt de zaak in aanmerking voor snelrecht, waarbij de zitting plaatsvindt tijdens de bewaring; of is het zelfs een supersnelrechtzaak waarbij de zaak nog binnen de termijn van de inverzekeringstelling kan worden berecht? Het merendeel van deze beslissingen omtrent het dagvaarden van eenvoudige zaken wordt eveneens aan de ZSM-selectietafel genomen.

De belangrijkste afdoeningsmogelijkheden aan de selectietafel betreffen die van de buitengerechtelijke afdoening. De officier van justitie kan eenvoudige zaken in plaats van aan de rechter voorleggen, zelfstandig afdoen. De buitengerechtelijke afdoening bestaat op dit moment nog in twee vormen, te weten in de transactie en de strafbeschikking. Deze modaliteiten zijn tot op zekere hoogte complementair omdat door de wetgever is bepaald dat de strafbeschikking gefaseerd wordt ingevoerd (met steeds een aanvulling van de strafbare feiten waarvoor die kan worden uitgevaardigd) met als uiteindelijke doel de vervanging van de transactie.⁹ Toch is het mogelijk dat voor een bepaald strafbaar feit alsnog een keuze gemaakt kan worden tussen de transactie en de strafbeschikking,

bijvoorbeeld bij het bestaan van contra-indicaties¹⁰ tegen de strafbeschikking of omdat met een strafbeschikking anders dan bij een transactie nog niet alle sancties kunnen worden opgelegd waarin de wet voorziet.¹¹ Ook de keuze tussen strafbeschikking of transactie ligt als beslispunt op de selectietafel. Indien de verdachte een taakstraf aangeboden krijgt, volgt doorgaans een TOM-zitting waarop de parketsecretaris het aanbod afhandelt. Hier komt evenmin een rechter aan te pas.

Hoewel de ene modaliteit tegen de andere wordt ingewisseld, verschillen de aard en consequenties van de strafbeschikking aanzienlijk van die van de transactie. Het aanvaarden van een transactie komt feitelijk neer op het afkopen of afwenden van een strafrechtelijke vervolging. Er is dan geen vaststelling van een schuld door de strafrechter, waardoor als het ware nooit komt vast te staan dat de verdachte daadwerkelijk het strafbare feit heeft gepleegd. Indien de verdachte het transactieaanbod afwijst, dient het OM actie te ondernemen om de zaak alsnog voor de rechter te krijgen. Het direct betalen van een transactie betekent dat het feit onherroepelijk is afgedaan en dat geen rechtsmiddel meer kan worden ingesteld. Het uitvaardigen van een strafbeschikking is daarentegen wel een daad van vervolging. De straf in de beschikking behoeft in beginsel geen aanvaarding, die wordt gewoonweg opgelegd, met dien verstande dat ten aanzien van enkele sancties afhankelijk van aard en hoogte een plicht tot horen van de verdachte geldt (artikel 257c Sv). De officier van justitie stelt met de strafbeschikking de schuld van de verdachte vast. De bestrafte heeft door de bank genomen twee weken de tijd om verzet tegen de strafbeschikking te doen, waarbij het laten verstrijken van die termijn ervoor zorgt dat die strafrechtelijk onherroepelijk is geworden.

Van de piketadvocaat wordt verwacht dat hij dit hele scala aan afdoeningsmodaliteiten tijdens de consultatieronde meegeeft aan zijn cliënt, aangezien hij niet weet welke weg de officier van justitie zal bewandelen en zelfs niet weet of het wel om een strafbaar feit gaat en wat de bijzonderheden van de zaak zijn. De gedachte dat de piketadvocaat als enige echt toegang heeft tot de aangehouden verdachte en rechtstreeks zijn informatie kan krijgen van de direct betrokkene, miskent dat de verdachte mogelijk niet betrokken is geweest bij het feit, dat hij onder invloed kan zijn of overweldigd door zijn verblijf op het politiebureau, of dat hij anderszins redenen heeft ook tegen zijn advocaat te zwijgen en de waarheid te verdraaien.

Kanttekeningen bij de korte klap

De kern van de overstap van transactie naar strafbeschikking is de aanpassing van de grondslag van de buitengerechtelijke afdoening: [De strafbeschikking] strekt niet tot voorkoming van vervolging maar is een vorm waarin het

Auteur

1. Mr. dr. P.P.J. van der Meij is strafrechtadvocaat bij Cleerdin & Hamer Advocaten te Amsterdam en is tevens als research fellow verbonden aan het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden. Met dank aan mr. L.M. Hartjes.

Noten

2. Zie onder meer het Jaarbericht OM 2011 en www.om.nl/onderwerpen/zsm/@158586/factsheet-zsm/ (laatstelijk bezocht op 16 juni 2014). Zie voor de nadere invulling van de verschillende S-en J. Bac en M. Vink, 'ZSM, Zo selectief mogelijk... Triage in de strafrechtsketen', *Proces*

2014/1, p. 80-81.

3. J. Bac en M. Vink, a.w., p. 84.

4. I. van den Brûle, 'Gezocht: rol voor de advocatuur bij ZSM', *Proces* 2014/1, p. 92.

5. I. van den Brûle, a.w., p. 92.

6. J. Bac en M. Vink, a.w., p. 83.

7. J. Bac en M. Vink, a.w., p. 85.

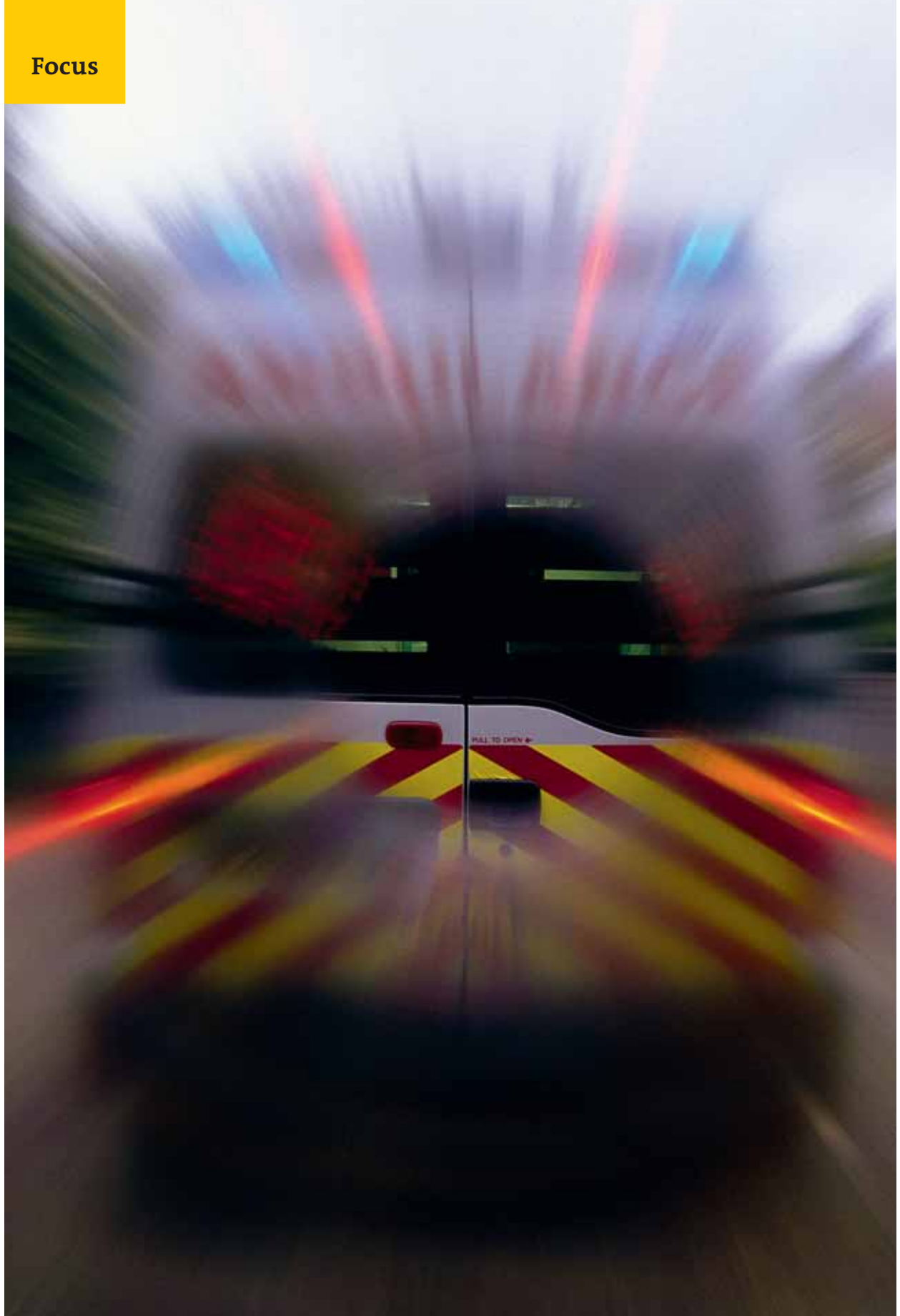
8. Aanwijzing gebruik sepotgronden, *Stcrt.*

2012, 26859.

9. Aanwijzing OM-Afdoening, *Stcrt.* 2013, 33003.

10. Aanwijzing OM-Afdoening, *Stcrt.* 2013, 33003, p. 1 en Bijlage 1A en 1B.

11. Aanwijzing OM-Afdoening, *Stcrt.* 2013, 33003, p. 2.



Het oplossen van een verstopping door het creëren van meer capaciteit zal ruimte scheppen voor nieuwe vraag, waardoor de hypertrofie weer toeneemt en opnieuw verstopping ontstaat

OM de zaak kan vervolgen en bestraffen. Daarmee komt de strafbeschikking, wat haar rechtskarakter betreft, meer overeen met een rechterlijke veroordeling.¹² Al ten tijde van de parlementaire behandeling zijn principiële kanttekeningen geplaatst bij de aard en implicaties van de strafbeschikking.¹³ Die kanttekeningen zien onder meer op het feit dat de strafbeschikking het gehele proces van opsporing-vervolgning-berechting-executie exclusief in handen legt van het OM, zonder dat is voorzien in een controle door de strafrechter of een raadsman.

Die kanttekeningen strekken zich eveneens uit tot de selectietafel, bijvoorbeeld als daarbij wordt betrokken dat het voor een verdachte wel degelijk uitmaakt of hij een transactie krijgt aangeboden of een strafbeschikking krijgt uitgevaardigd. De wetgever heeft echter expliciet overwogen dat de Richtlijnen van het OM met betrekking tot de wijze van afdoening er niet toe strekken de belangen van de verdachte te beschermen. '[De Richtlijnen] faciliteren de overgang van het ene naar het andere systeem; een overgang die noodzakelijkerwijs enige ongelijkheid in behandeling met zich brengt. Een verweer met de strekking dat een transactie had moeten worden aangeboden, en dat niet een strafbeschikking had moeten worden uitgevaardigd, heeft dan ook geen kans van slagen.'¹⁴

Het beknopte overzicht van de keuzes die worden gemaakt aan de selectietafel en de schets van het verschil in consequenties voor de verdachte, maken duidelijk dat met de snelle, daadkrachtige en efficiënte afdoening grote belangen gemoeid zijn, ook al gaat het om relatief eenvoudige zaken. Belangen die verband houden met de toekomst van de verdachte na de afdoening, zoals bij het aanvragen van een VOG, bij het verlenen en controleren van vergunningen in het kader van de Wet Bibob of bij een eventuele ongewenstverklaring in het kader van de Vreemdelingenwet. Er kan met recht worden getwijfeld of al deze belangen bij de verdachten bekend zijn en of die bij de korte klap aan de selectietafel worden meegewogen. De drukte is immers ongekend: volgens twitterberichten worden op een doordeweekse dag wel 70 zaken beoordeeld.¹⁵

Het sneller en gemakkelijker afdoen van eenvoudige strafzaken heeft voorts als effect dat meer zaken kunnen worden afgedaan. Het vrijkomen van capaciteit in de handhaving als gevolg van ver doorgevoerde efficiëntie, kan betekenen dat de ontstane ruimte wordt opgevuld met strafzaken die anders vanwege capaciteitsproblemen niet zouden zijn opgepakt. Hoewel deze ontwikkeling vanuit de handhavingsgedachte positief is, draagt die ook het risico in zich dat 'flutzaken' ineens binnen het bereik van een strafrechtelijke afdoening vallen.¹⁶ Daar komt bij dat vanaf het moment dat het OM - halverwege de jaren tachtig -

beleid is gaan voeren, de vraag naar meer efficiëntie nooit is afgenomen en het handhavingsapparaat nooit toegerust is geweest op de niet-aflatende stroom aan zaken. Anders gezegd: het oplossen van een verstopping door het creëren van meer capaciteit zal ruimte scheppen voor nieuwe vraag, waardoor de hypertrofie weer toeneemt en opnieuw verstopping ontstaat.¹⁷

De vraag dringt zich op hoe de belangen aan de selectietafel of in de fase daarna worden gewaarborgd, als een burger vanwege ZSM eerder dan voorheen in aanraking kan komen met justitie en de gevolgen steeds verstrekkender worden. Aanvankelijk stelde het OM zich op het standpunt dat juist de officier van justitie vanuit zijn magistratelijke hoedanigheid goed in staat zou zijn de belangen van de verdachte te wegen.¹⁸ Naast de zaaksoriëntatie van de officier van justitie (goed, snel en efficiënt afdoen) waarin diens magistratelijkheid zou kunnen worden getoond, benadrukt het OM juist in het beleidsstuk 'Perspectief op 2015' dat de officier van justitie zich ook steeds meer zal oriënteren op zijn omgeving (sturen op instroom en selectiviteit). In die omgevingsoriëntatie functioneert de officier van justitie als gelijkwaardige partner die zich wil openstellen voor de belangen van de ketenpartners en zich door de prioriteiten en strategieën

Hoe verenigt of verbindt de officier van justitie zijn rol als magistraat met zijn rol als 'netwerkspeler'?

van die ketenpartners laat beïnvloeden.¹⁹ Hoe verenigt of verbindt de officier van justitie zijn rol als magistraat met zijn rol als 'netwerkspeler'?²⁰ 'De officier van justitie opereert letterlijk op het politiebureau [...]. De vraag is hoe binnen deze setting, waarin de officier van justitie dicht op het vuur van de opsporing zit, kan worden gewaarborgd dat met voldoende kritische distantie magistratelijke afdoeningsbeslissingen kunnen worden genomen.'²¹ Het aannemen van magistratelijkheid van de officier van justitie als vaststaand gegeven bij intensieve beleidsvoering door het OM is mijns inziens misplaatst.

De rol van de raadsman in de ZSM-praktijk

Inmiddels lijkt ook het OM te zijn doordrongen van de noodzaak de advocatuur bij ZSM te betrekken.²² Over de rol

12. Kamerstukken II 2004/05, 29849, 3, p. 13.

13. Zie voor kritiek op de strafbeschikking in het kader van ZSM N.J.M. Kwakman, 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', DD 2013/17.

14. Kamerstukken II 2004/05, 29849, 3, p. 88 (MvT bij de Wet OM-afdoening).

15. Zie het bericht van woensdag 16 oktober 2013 (@ZSMNoordNL). Het aantal van

70 zaken op een woensdag steekt af tegen de schets van Bac en Vink, a.w., p. 85: 'Op een gemiddelde zaterdag of zondag passeren vele tientallen zaken.'

16. Y. Buruma, 'Flutzaken, een pleidooi voor rechterlijke toetsing van vervolgingsbeslissingen', DD 2006/22.

17. Vergelijk A.C. 't Hart reeds in 1987 ten aanzien van het beleid dat het OM destijds voerde in 'Instrumentalisme en strafrecht-

lijk beleid', *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle: 1987, p. 54.

18. Zie hierover I. van den Brûle, a.w., p. 90.

19. Zie het beleidsstuk *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en kenbaar Openbaar Ministerie*, p. 4. (<http://www.om.nl/actueel/@157877/perspectief-2015/>) (laatstelijk bezocht op 16 juni 2014)).

20. J.H. Crijns, F.P. Ölçer en G.K. Schoep,

'De officier van justitie van de 21ste eeuw', in: *Roosachtig Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 158.

21. J.H. Crijns, F.P. Ölçer en G.K. Schoep, a.w., p. 164.

22. J.J.A. Lucas, 'ZSM – een huis dat samen gebouwd wordt, staat steviger', *Strafblad* 2013, p. 282 e.v.

van de raadsman is echter bepaald nog niet nagedacht, laat staan dat die is opgenomen in de ZSM-werkwijze. Het kaatsen van de bal vanuit het OM dat het de advocatuur vrijstaat mee te denken over de eigen rol binnen ZSM, getuigt niet van realiteitszin. Het zijn de wetgever en beleidsmakers die de effectieve rechtsbijstand in het strafproces dienen te waarborgen en te organiseren, en het is aan de advocatuur om daar vervolgens uitvoering aan te geven. Omdat het bij ZSM doorgaans gaat om zaken waarin de verdachte afstand kan doen van het consultatierecht en hij pas bij een eventuele inverzekeringstelling de mogelijkheid van een piketadvocaat opnieuw krijgt voorgelegd, waarbij geldt dat die inverzekeringstelling door de geboekte tijdswinst vaak niet eens aan de orde is, is een voorlichting van een verdachte door een raadsman ten aanzien van de afdoening van de zaak gemakkelijk te omzeilen. Oftewel: ZSM is het perfecte antwoord van het OM op *Salduz*.²³

De onbestemde rol van de strafrechtadvocaat binnen ZSM miskent dat aan de selectietafel diverse essentiële beslissingen worden genomen waarbij de belangen van de verdachte in het geding zijn en waarop van de kant van de verdediging invloed behoort te worden uitgeoefend. Het is onzinnig te veronderstellen dat een verdachte zonder raadsman zijn belangen kan overzien en weet hoe en wanneer hij de zaak in zijn belang kan bijsturen. De afwezigheid van de raadsman kan grote schade toebrengen aan de belangen van de verdachte. Niet voor niets spreekt de Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur van 'een leemte in de rechtshulp'.²⁴

Bac en Vink beschrijven de essentiële beslissingen die door de officier van justitie aan de selectietafel worden genomen.²⁵ In de eerste plaats dient de strafrechtelijke basis te worden vastgesteld: is er een strafbaar feit, is er genoeg bewijs en is de verdachte strafbaar? Ten tweede zal worden beslist over de route van de zaak (binnen of buiten het strafrecht, buitengerechtelijk of naar de rechter). Een volgende beslissing die zou worden genomen is die met betrekking tot de wenselijkheid de zaak snel of langzaam af te doen. Aan de selectietafel wordt tot slot ook gekeken naar eventuele voorlopige maatregelen, zoals het contactverbod.

Dit redelijk overzichtelijke beslismodel leidt af van het feit dat de meeste van die beslissingen niet zo gemakkelijk kunnen worden genomen. Bovendien zijn sommige van die beslissingen niet eens aan de officier van justitie. Zo komt de vraag naar de wenselijkheid van de snelheid van de afdoening als gekunsteld voor. Binnen ZSM zal de officier van justitie alle zaken snel willen afdoen en niet snel kiezen voor een inefficiënte langzame afdoening. Bovendien is de snelheid van de procedure vaak ironisch

genoeg afhankelijk van factoren die buiten de beschikingsmacht van de officier van justitie liggen. Elke advocaat weet dat indien wordt besloten tot dagvaarden en zich geen (super)snelrecht aandient, de zaak bij het OM op de plank komt te liggen. Capaciteit om die overvloed aan strafzaken daadkrachtig op te pakken is er nu al niet en met de aangekondigde bezuinigingen zal dat niet veranderen. In dat verband kan het pleidooi vanuit de advocatuur om de parketsecretaris te behouden voor de strafrechtspraktijk, hier als ingelast worden beschouwd.²⁶

Juist in het allereerste begin van het onderzoek is het vaak lastig in te schatten hoeveel bewijs er tegen de verdachte ligt. In die fase is immers nog niets op schrift gesteld, laat staan dat een dossier over de strafzaak is samengesteld. Hoe voortvarend een zaak ook wordt opgepakt, er kan niet worden voorbijgegaan aan de omstandigheid dat het Nederlandse strafproces in belangrijke mate steunt op processen-verbaal. Het is wat mij betreft feitelijk onmogelijk een beoordeling te maken of er genoeg wettig en overtuigend bewijs is als dat niet naar voren komt uit het dossier. Bovendien is dat een beslissing waartoe de strafrechter het best is uitgerust, in plaats van de officier van justitie die gevoed door de mondelinge overdracht vanuit het politieapparaat wel aanneemt dat er genoeg ligt tegen de verdachte. Het is opmerkelijk dat vanuit het OM de bereidheid bestaat een beslissing te nemen puur op mondelinge informatie die vanwege de drukte en hectiek snel wordt gegeven. Een belangrijk struikelpunt in dezen is het recht van de verdediging op kennisneming van de processtukken (artikel 30 Sv), welk recht in elk geval bestaat na het eerste verhoor van de aangehouden verdachte.²⁷ Zelfs indien de raadsman een ingang heeft bij de organisatie van het OM (de zogenoemde servicepunten) duurt het na de ontvangstbevestiging op z'n minst enkele weken voordat het dossier wordt verstrekt.

Het beslismoment rondom de juiste kwalificatie van het strafbare feit is ronduit intrigerend. De praktijk leert namelijk dat in het vroege stadium van het onderzoek de verdenking door de politie – dezelfde verbalisanten die ook de mondelinge overdracht van het bewijs faciliteren – doorgaans bij voorkeur zo zwaar mogelijk wordt aangezet met het oog op de eventuele noodzaak de verdachte aan de voorlopige hechtenis te onderwerpen. Dit wordt ook door Bac en Vink erkend: 'Een poging tot doodslag is soms niet meer dan een eenvoudige mishandeling'.²⁸ In de normale gang van het strafproces is het de raadsman die de tenlastelegging tracht te nuanceren, bijvoorbeeld al in de fase van de gevangenhouding in een uiterste poging de gemakkelijk toegepaste voorlopige hechtenis te doen opheffen of schorsen. Het valt mij op hoe stellig de officier van justitie in de meeste raadkamerprocedures zich hard blijft maken voor de gehele tenlastelegging. Het komt bovendien maar weinig voor dat voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling door de officier van justitie wordt geschraapt in die tenlastelegging. Het is met deze ervaring in het achterhoofd mijns inziens gevaarlijk erop te vertrouwen dat aan de drukke selectietafel wel veel gelegenheid en bereidwilligheid bestaan tot overdenking en nuanceren van de kwalificatie.

De kanttekeningen bij het ZSM-beslismodel mogen duidelijk maken dat vanuit de advocatuur in elk geval geen behoefte bestaat aan de selectietafel aan te schuiven.

Capaciteit om die overvloed aan strafzaken daadkrachtig op te pakken is er nu al niet en met de aangekondigde bezuinigingen zal dat niet veranderen

ZSM kan wel degelijk van meerwaarde zijn voor de verdediging, indien de officier van justitie eenmaal goed bereikbaar is voor de raadsman en hij de kanttekeningen bij de gang van zaken of bij de inhoud van de strafzaak kenbaar kan maken. Daarvoor geldt wel dat ZSM geen noodzakelijke voorwaarde is voor overleg tussen OM en verdediging. Communicatie is altijd mogelijk geweest, als maar duidelijk was welke officier van justitie kon worden gebeld. Zo bezien, met alle hierboven genoemde bezwaren, is er geen rol weggelegd voor de raadsman, laat staan als een van de ketenpartners van het OM binnen ZSM. 'De strafrechtadvocatuur [moet] aan deze werkwijze geen schijn van legitimiteit geven door bijvoorbeeld aan de ZSM-afdoeningstafel plaats te nemen of door informatie in het kader van een videoconsult te verstrekken.'²⁹

Uitleiding

De vraag rest nu op welke wijze de beslissingen en het beleid van het OM het beste kunnen worden gecontroleerd. Door de achterstand in informatie en zijn verantwoordelijkheid naar zijn cliënt toe om niet klakkeloos aan te nemen wat vanuit justitie over de verdachte en diens zaak mondeling wordt overgebracht, kan de advocaat zijn cliënt eigenlijk slechts adviseren de transactie niet te aangaan, zich tegen de strafbeschikking te verzetten en niet akkoord te gaan met supersnelrecht of snelrecht. Dit mag niet worden versleten voor onbereidwilligheid mee te werken aan een efficiënte afdoening in het belang van cliënt, omdat juist die belangen niet zijn te toetsen op het moment kort na de aanhouding.

De grote afwezige in deze snelkookpan van beslismomenten is – gelukkig – de rechter. Dit terwijl vanuit het OM juist gemakkelijk wordt bedreigd met de gang naar de rechter in die zin dat bij het afwijzen van het transactievoorstel wordt voorspeld dat later op zitting een hogere taakstraf zal worden geëist. De ervaring leert echter dat indien de zaak eenmaal op zitting staat de rechter juist vanwege het tijdsverloop en andere nuancerende factoren al snel geneigd is de uiteindelijke straf naar beneden bij te stellen. Veel van de zaken die echter buitengerechtelijk worden afgedaan, halen nooit de zittingszaal omdat de transactie al is voldaan of omdat het verzet te laat is ingesteld.

Indien de rechter uiteindelijk wel de zaak krijgt te beoordelen (na afwijzing van het aanbod of gedaan verzet), is het wat mij betreft geboden dat deze veel indringender dan tot op heden het geval is geweest, zal toetsen of de aan de selectietafel genomen beslissingen wel juist zijn. Hoewel van oudsher de rechter met het oog op het opportuniteitsbeginsel en de magistratelijkheid van het

OM de uiterste terughoudendheid betracht in de beoordeling van de vervolgingsbeslissing, ben ik van mening dat het wellicht meest intensieve en alomvattende beleid van het OM sinds de historie van ons strafproces ook een verschuiving op dit punt rechtvaardigt. De stand van de jurisprudentie van de Hoge Raad houdt dit voorsnog tegen,³⁰ maar in elk geval één van de raadsheren lijkt hiervoor te voelen.³¹ Het is immers geen rare gedachte dat bij een vastomlijnd beleid dat voortvloeit uit talrijke onderling consistente richtlijnen, aanwijzingen en beleidsstukken, de verdachte daadwerkelijk het vertrouwen kan ontlenen dat zijn zaak niet of anders wordt vervolgd. De gedachte dat de officier van justitie te allen tijde bepaalt hoe een strafzaak afloopt is op sommige punten zelfs in de wet al losgelaten, als wordt bedacht dat de rechter-commissaris de officier van justitie een uiterste termijn voor de opsporing kan stellen en zelfs het einde van de zaak in gang kan zetten (artikel 180 Sv).

Wat mij betreft dient de rechter de terughoudendheid in de toets van het vervolgingsbeleid van het OM los te laten, zelfs met in het achterhoofd de jurisprudentie van de Hoge Raad. De feitenrechter heeft zijn eigen verantwoordelijkheid en daarbij hoort ook de beantwoording van de vraag of een strafzaak wel *echt* een strafzaak is. Dit wringt des te meer nu het OM door de ZSM-werkwijze meer zaken kan afdoen en zo ook de allerlichtste zaken binnen het bereik van het strafrecht komen, met alle consequenties van dien. Er zijn reeds voorbeelden te noemen uit de feitenrechtspraak waarbij de rechter goed gemotiveerd zijn weg zoekt in de beperkte mogelijkheden die de Hoge Raad-jurisprudentie biedt.³² Ik durf zelfs te bepleiten dat de politierechters zich heel wat meer ruimte kunnen permitteren, omdat de kans dat een beslissing op een verzet tegen een strafbeschikking ooit de cassatiefase haalt, erg klein is. Wellicht dat aan de hand van de feitenrechtspraak duidelijk kan worden welke zaken nu echt 'flutzaken' zijn. De officier van justitie kan dat dan weer meenemen bij zijn beoordeling van de stortvloed aan nieuwe zaken op de selectietafel. •

Wellicht dat aan de hand van de feitenrechtspraak duidelijk kan worden welke zaken nu echt 'flutzaken' zijn

23. Aldus I. van den Brûle, a.w., p. 93.

24. Zie het rapport *Herbezinning op de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces*, Den Haag 2012.

25. J. Bac en M. Vink, a.w., p. 82.

26. Zie het blog *Red de parketsecretaris!* op www.janvlug.com/151 (laatstelijk bezocht op 16 juni 2014).

27. En vaak eerder: 'In de praktijk [vinden geregeld onderzoeken plaats] waarbij de verdachte pas laat in het onderzoekstraject wordt verhoord, terwijl hij veel eerder weet of vermoedt dat hij als verdachte wordt aangemerkt. [...] Voor dit soort gevallen is het alleszins redelijk dat de verdachte, nog voordat hij als zodanig voor de eerste keer

wordt verhoord, inzage kan krijgen in het procesdossier', aldus de minister in *Kamerstukken II*, 32468, 3, p. 20-21.

28. J. Bac en M. Vink, a.w., p. 83.

29. A.A. Franken en P.T.C. van Kampen, 'Een herbezinning op de rol van de raadsman in het vooronderzoek', in: *Roosachtig strafrecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 245.

30. HR 6 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4280, NJ 2013/109.

31. Zie Y. Buruma, a.w.

32. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:GHARL:2013:5945 of het ronduitschrijvende ECLI:NL:GHARL:2013:BZ4908.