

SHN binnen de ZSM

Een evaluatie van de positie en dienstverlening van
SHN binnen de ZSM-werkwijze

Renée Kool
Floor Geerdink
Eric Hooydonk
Barend Nieuwendijk
Sabine Tilborghs

mmv.
Samantha Bilgi
Eline Fekkes
Wim van Muiswinkel

UCall, Rebo/RGL, Universiteit Utrecht, oktober 2017

Voorwoord

Voor u ligt het verslag van de evaluatie van de positie en activiteiten van Slachtofferhulp Nederland binnen de ZSM-werkwijze. Deze evaluatie heeft enkel tot stand kunnen komen dankzij de constructieve wijze waarop SHN haar medewerking heeft verleend aan het onderzoek. Vanuit het landelijk bureau hebben H el ene Steenhoff en Barend Nieuwendijk ons voorzien van stukken, konden we aanschuiven bij overleg en werden in den lande de contacten ontsloten benodigd om bezoeken te brengen aan ZSM-locaties en daar gesprekken te houden. Dat effende de weg voor een open ontvangst op deze locaties, waarbij we in een open sfeer konden observeren en gesprekken voeren. Maar ook buiten deze werkbezoeken om hebben SHN medewerkers, politiebeambten en leden van het openbaar ministerie de moeite genomen om ons te woord te staan. Dankzij de constructieve medewerking van SHN en de overige respondenten hebben we ons in korte tijd een beeld kunnen vormen van de dienstverlening van SHN binnen de werkwijze en haar positie als ketenpartner. Onze dank gaat uit naar hen die dit gezamenlijk mogelijk maakten.

Het verslag van onze bevindingen is neergelegd in het voorliggende rapport.

Namens het onderzoeksteam,

Ren e Kool
(projectleider)

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie
- 1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 Methodologische verantwoording

- 2.1 Opzet van het onderzoek, methoden en brongebruik
- 2.2 Fasen van uitvoering
- 2.3 Representativiteit en triangulatie
- 2.4 Afsluiting

Hoofdstuk 3 De opkomst van de ZSM-werkwijze in vogelvlucht

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Het achterliggende gedachtegoed en de (lopende) ontwikkelingen
- 3.3 Afsluiting

Hoofdstuk 4 De dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze: beleid en praktijk

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Een schets van de afdoening via de ZSM tafel in relatie tot de dienstverlening van SHN
- 4.3 Regionale verschillen
- 4.4 Uniformering: beleidsdoel of werkelijkheid?
- 4.5 Erkenning als volwaardige ketenpartner?
 - 4.5.1 Volgens SHN
 - 4.5.2 Volgens openbaar ministerie en politie
 - 4.5.3 De meerwaarde van fysieke aanwezigheid van SHN bij overleg
- 4.6 Profiel van de (taken van) de SHN medewerkers
 - 4.6.1 Front office en back office
 - 4.6.2 Bezetting en werkverdeling
- 4.7 Werkstromen
 - 4.7.1 Vast
 - 4.7.2 Niet-vast

- 4.7.3 Regel: alle zaken langs SHN
 - 4.7.3.1 (Gemankeerde) instroom van zaken
 - 4.7.3.2 Overige oorzaken van verlies van zaken en zaakinformatie voor SHN
 - 4.7.3.3 Generalist intelligence als oplossing
- 4.8 De dienstverlening door SHN (met de focus op vast)
 - 4.8.1 De (drie) diensten ten behoeve van het SHN advies
 - 4.8.1.1 Primaire screening
 - 4.8.1.2 Actieve benadering
 - 4.8.1.3 Schade-inventarisatie
 - 4.8.1.4 Mediation
 - 4.8.1.5 Overige activiteiten ten behoeve van de dienstverlening door SHN
 - 4.8.1.6 Dienstverlening in de sleutel van de geraamde tijd
 - 4.9 De betekenis van de werkinstructies
 - 4.10 Tijdschrijven
 - 4.11 Over ICT, inzagerecht en privacy
 - 4.12 De Slachtoffermonitor
 - 4.12.1 Het probleem van delay en gevonden oplossingen
 - 4.13 De gevolgen van de doorontwikkeling van ZSM
 - 4.13.1 Inzicht in het type zaken
 - 4.13.2 Van ‘snel en efficiënt’ naar (ook) ‘contextueel’
 - 4.13.3 Balans in de keten

Hoofdstuk 5 Kwantitatieve rapportage

- 5.1 Leeswijzer
- 5.2 Herkomst instroomcijfers
- 5.3 Beheer van en sturing op productie
- 5.4 Prestatiecijfers
 - 5.4.1 Regionale verschillen in prestatiecijfers
- 5.5 Verklaringen voor het niet halen van de kaders
- 5.6 Bevindingen kwantitatieve rapportage

Hoofdstuk 6 Doorberekening ten behoeve van de financiële kaders

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Diensten
- 6.3 Kostprijstarief
- 6.4 Urenbesteding
 - 6.4.1 Realisatie van uren

- 6.4.2 Tijd per dienst
- 6.4.3 Realisatie versus calculatie op de totale tijdsbesteding
- 6.5 Financiële impact

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

- 7.1 Inleiding
- 7.2 (Financiële) kaders
- 7.3 Organisatorische aspecten
- 7.4 De (juridische) missie van SHN op de ZSM-locaties
- 7.5 Aandachtspunt: de schade-inventarisatie
- 7.6 Aandachtspunt: overleg
- 7.7 Aandachtspunt: balans in de keten
- 7.8 Volstaat de begrote tijd
- 7.9 Afsluiting

Bibliografie

Bijlagen

Lijst van afkortingen

AB	Actieve benadering
BHV	Basisvoorziening Handhaving
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
JD	Juridische dienstverlening
KPC	Keten Proces Controller
KPI	Keten Prestatie Indicator
NAWT	Naam, adres, woonplaats en telefoonnummer
PS	Primaire screening
SHN	Slachtofferhulp Nederland
SI	Schade-inventarisatie
Ucall	Utrecht Centre for Accountability & Liability Law
ZSM	Zo Spoedig en Zorgvuldig Mogelijk
ZOT	ZSM Ondersteuningsteam

Samenvatting

SHN is vanaf de start van de ZSM-werkwijze (2011) als ketenpartner betrokken bij de ontwikkeling daarvan en heeft tot taak de rechten en belangen van slachtoffers binnen de ZSM afdoening te borgen. ZSM is sinds 2015 volledig operationeel, maar is ook nog steeds volop in ontwikkeling. Daartoe heeft SHN drie dienstverlenende activiteiten ontwikkeld (primaire screening, actieve benadering en schade-inventarisatie). Daarvoor zijn op grond van door het openbaar ministerie geleverde instroomcijfers financiële kaders en keten prestatie indicatoren vastgesteld. De vraag die voorligt in deze rapportage is of SHN de doelstellingen geformuleerd in de Business Case ZSM fase 2 (2013) heeft behaald en zo, nee welke verklaringen daarvoor zijn te geven en hoe de dienstverlening van SHN binnen de ZSM kan worden geoptimaliseerd.

Bij aanvang van het onderzoek was duidelijk dat de gestelde kaders tot op heden niet zijn behaald. De evaluatie wijst uit dat de oorzaken daarvoor buiten de sfeer van SHN liggen en moeten worden gezocht in een gemankeerde, althans onvolledige en/of ontijdige aanlevering van benodigde informatie vanuit politie en openbaar ministerie. Het tijdig en volledig kunnen beschikken over informatie vormt de randvoorwaarde waaronder SHN de gestelde doelen kan verwezenlijken. Het probleem is bekend en speelt vanaf de start van ZSM, maar oplossingen zijn (nog) niet gevonden. Ondanks genomen maatregelen worden nog steeds niet alle daarvoor in aanmerking komende zaken en/of slachtoffers gemeld aan SHN en/of wordt onvolledige informatie verstrekt. De komst van de Slachtoffermonitor medio 2016 heeft weliswaar verbetering gebracht, maar biedt geen afdoende oplossing. Het verdient aanbeveling om na te denken over het opzetten van een gedeeld digitaal systeem¹ en/of inzagerecht in BHV toe te kennen aan SHN.

De productiecijfers laten zien dat er nog ruimte in de begrote uren over is. Tegelijkertijd wordt door de SHN-medewerkers op de ZSM aangegeven dat men geen overschot aan uren ervaart; de toebemeten tijd is benodigd om de zaken en slachtoffers die SHN krijgt aangemeld te bedienen. Rustige momenten worden ingevuld met het werken ten behoeve van de reguliere juridische dienstverlening (back office). De in 2013 geraamde kaders voor de dienstverlenende activiteiten blijken niet geheel passend te zijn voor de uitvoering van de dienstverlening. Een factor van belang hierbij is dat de werktijd voor de SHN medewerker niet alleen in de primaire screening, actieve benadering en schade-inventarisatie gaat zitten, maar ook in het (afstemmings- en bilaterale) overleg met de ketenpartners en het investeren in de ketensamenwerking. Voorts kan mediation als nieuwe activiteit (nog) niet worden

¹ Een dergelijk gedeeld digitaal systeem wordt momenteel ontwikkeld; Business Case Digitale samenwerkingsruimte ZSM (Case management) 1.0. Ten tijde van het finaliseren van het onderzoeksverslag lag deze Business Case ter goedkeuring voor aan de Vereniging voor Eigenaren.

weggeschreven. Maar ook de doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze naar een meer betekenisvolle, diepgaande afdoening heeft gevolgen voor de werkzaamheden van SHN op de ZSM-locaties. SHN is hier een belangrijke leverancier van contextuele informatie die veelal niet via de politie kan worden verkregen. Ook daar is voor SHN tijd mee gemoeid.

In samenhang hiermee moet aandacht worden gevraagd voor de balans in de keten. In de eerste plaats vanwege de veranderende attitude van de ketenpartners jegens het slachtoffer. Dat lijkt aandacht te geven tot een bredere, mede op het slachtofferbelang gerichte taakopvatting. Vanuit SHN wordt een verstrengeling van (keten)belangen gesignaleerd welke afbreuk kan doen aan een heldere positionering van het slachtoffer binnen de ZSM-werkwijze. Maar er is meer, want de doorgroei naar meer betekenisvolle, contextuele afdoeningen raakt de balans in de keten. Dat gaat gepaard met verwachtingen richting de activiteiten van SHN als volwaardige ketenpartner binnen de ZSM vanuit politie en openbaar ministerie, en noopt tot een heldere positionering van SHN medewerkers op de ZSM ('rolvast'). De kwestie die zich hier voor SHN medewerkers aftekent is of, en in hoeverre zij zich kunnen committeren aan het ketenbelang zonder afbreuk te doen aan de belangen van het slachtoffer. Bedacht ook moet worden dat SHN voor de inbreng van informatie toestemming nodig heeft van het slachtoffer. Dat vraagt richting het slachtoffer en het openbaar ministerie om een duidelijk positiebepaling over wat wel en niet wordt gecommuniceerd richting de ketenpartners.

Een aandachtspunt ook vormt de schade-inventarisatie. Binnen het justitiële slachtofferbeleid vormt schadeverhaal een aandachtspunt, maar in de praktijk blijkt dat binnen de ZSM vanwege de nagestreefde korte looptijden niet altijd eenvoudig te verwezenlijken. Daarbij lijken ook verschillen in opvatting over wat nodig is om tot schadeverhaal te komen en wat wordt verstaan onder een 'voeging' binnen de ZSM-werkwijze een rol te spelen. Dit is een belangrijk aandachtspunt dat nadere overdenking behoeft. Enerzijds omdat SHN voor het inzichtelijk maken van de schade afhankelijk is van het slachtoffer en soms gewoonweg geen ijzer met handen kan breken. Anderzijds wordt door politie en openbaar ministerie aangedrongen op het door SHN faciliteren van eenvoudig schadeverhaal zodat de zaak via de 'korte klap' kan worden afgedaan. De verwachtingen van politie en openbaar ministerie van wat SHN binnen de ZSM qua tijd en positie vermag lijken hier wat te hoog te zijn gestemd. Het behoeft aanbeveling de schade-inventarisatie en de wens tot het regelen van het (laagdrempelig) schadeverhaal onder de loep te nemen.

Gerelateerd aan de vraag of de begrote kaders voldoen kan een derde aandachtspunt worden genoemd: het overleg. De ZSM-werkwijze is overleg; de werkvloer gonst er letterlijk van. Er gaat dan ook veel tijd zitten in het voeren van plenair en ad hoc overleg, maar er was tot voor

kort geen categorie om dat weg te schrijven. Inmiddels is daarin voorzien, maar de vraag is of dit een adequate oplossing biedt. Een mogelijkheid ook is om de geraamde tijd voor de categorie actieve benadering te verruimen.

Los van de tijdsbesteding en de vraag of de financiële kaders volstaan kan worden geconcludeerd SHN op de ZSM-locaties als volwaardige ketenpartner fungeert, zij het dat sprake is van regionale verschillen. De positie van SHN blijft namelijk bepaald door de samenwerking en het beleid van het openbaar ministerie ter plaatse, en – in samenhang daarmee – van de opstelling van de politie in de regio. Gevoegd bij regionale verschillen in de samenstelling van de criminaliteit kan dit aanleiding geven tot verschil in prestaties van de ZSM-locaties. Deze regionale verschillen en de ondergelegen oorzaken verdienen aandacht in de landelijke overleggen tussen de ketenpartners.

Dat SHN alom wordt gewaardeerd en erkend als volwaardige ketenpartner binnen de ZSM betekent niet dat er niets te verbeteren valt. SHN is zich daar van bewust en toont zich een lerende organisatie. Vanuit het landelijk kantoor wordt de rol van SHN binnen de ZSM-werkwijze op heldere wijze gemonitord en inzichtelijk gemaakt via beleidstukken die worden uitgezet in de regio's. En ook op landelijk niveau neemt SHN deel aan overleggen tussen de ketenpartners en aan stuurgroepen. Deze actieve sturing vanuit het landelijk kantoor laat evenwel onverlet dat sprake is van regionale verschillen in de wijze waarop SHN de dienstverlening binnen de ZSM uitvoert. Deels is dat terug te voeren op het door politie en openbaar ministerie gevoerde beleid in de ZSM-regio's. Dat beleid varieert en bepaalt de werkruimte voor SHN op de ZSM-locaties. Daarnaast spelen ook de samenstelling van het zaakaanbod en (in samenhang daarmee) sociaalgeografische kenmerken een rol.

Het beeld zoals dat zich medio 2017 aftekent is dat SHN zich in korte tijd heeft ontwikkeld tot een volwaardige ketenpartner binnen de ZSM-werkwijze, maar dat aan de randvoorwaarden gesteld voor een volledige uitvoering van haar taken niet is voldaan. Daarmee bereikt SHN niet alle slachtoffers wiens zaak op de ZSM-locatie wordt afgedaan. Niettemin heeft men de begrote tijd nodig om de slachtoffers die worden aangemeld een aanbod tot dienstverlening te kunnen doen, en in geval het slachtoffer wordt gecontacteerd en verdere dienstverlening op prijs stelt, daaraan uitvoering te geven. Mochten de randvoorwaarden verbeteren en SHN in staat stellen in alle zaken en voor alle slachtoffers als dienstverlener op te treden, dan dienen de begrote kaders te worden heroverwogen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Naar aanleiding van een schriftelijk verzoek vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie is door UCall een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het reilen en zeilen van SHN binnen de ZSM-werkwijze. Eerdere externe evaluaties richtten zich op de ZSM-werkwijze als geheel, de positie van de advocatuur en die van de politie.² Deze maal richt de aandacht zich op de positie en activiteiten van SHN binnen de ZSM-werkwijze.

In de Business Case ZSM fase 2 is uitgesproken dat SHN er binnen de huidige werkwijze niet in slaagt de rechten van alle slachtoffers te behartigen. Het doel van SHN binnen de ZSM-werkwijze is derhalve nog niet behaald.³ Om zicht te krijgen op de achterliggende redenen is opdracht gegeven tot het uitvoeren van een evaluatie naar de dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze. Daarbij lag de volgende probleemstelling, met daarin besloten deelvragen voor:

In hoeverre zijn de doelstellingen als beschreven in de Business Case ZSM fase 2 behaald? Welke knelpunten kunnen daarin worden geconstateerd? En hoe zijn deze op te lossen zodat de dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze kan worden geoptimaliseerd?

Het antwoord op deze vragen is van belang voor de vraag of, en in hoeverre het financiële kader opgenomen in de Business Case Case ZSM fase 2 klopt. Tussentijdse (kwartaal en jaar-)rapportages opgesteld door SHN wijzen namelijk uit dat het geraamde aantal slachtoffercontacten (136.000 op jaarbasis) achterblijft bij het werkelijke aantal gerealiseerde contacten. Op de werkvloer wordt echter geen overschot aan capaciteit waargenomen, eerder is sprake van een (dreigend) tekort. Dat roept de vraag op of de geschatte ramingen voor de komende periode bijstelling behoeven om het huidige peil van dienstverlening in stand te houden en zo mogelijk te optimaliseren. Van een andere orde is dan nog de vraag wat de gevolgen in termen van financiering zouden zijn, wanneer wordt uitgegaan van de kaders genoemd in de Business Case ZSM fase 2.

Alvast een tip van de sluier oplichtende, kunnen we zeggen dat een eenvoudig antwoord op deze vraag niet is te geven. Wat de rol en betekenis van SHN is binnen de ZSM-werkwijze en hoe deze zich verder kan ontwikkelen is namelijk afhankelijk van wat er met de ZSM-werkwijze als geheel gaat gebeuren. SHN acteert immers niet alleen op de ZSM werkvloer,

² Resp. Simon Thomas e.a. 2016; Jacobs e.a. 2015 en Salet & Terpstra 2017.

³ Business Case ZSM SHN 2013 2.0, p. 13.

maar neemt als ketenpartner deel aan een dynamische afdoeningpraktijk die nog volop in ontwikkeling is. De ZSM praktijk vormt een complex en dynamisch geheel waarbinnen bestuurlijke en organisatorische afwegingen voortdurend moeten worden afgewogen tegen de eisen die een gewaarborgde (buitengerechtigde) afdoening vergt.⁴ Als ketenpartner is SHN bovendien een relatieve nieuwkomer in het strafrechtelijk krachtenveld, zij het dat SHN van meet af aan betrokken is geweest bij de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze. Niettemin is het door SHN te behartigen belang, dat van het slachtoffer, een ander dan het belang dat door andere, traditioneel bij de afdoening van strafbare feiten betrokken ketenpartners wordt vertegenwoordigd (3 RO, Raad voor de Kinderbescherming, Halt⁵). En hoewel ook de politie en het openbaar ministerie tot taak hebben het slachtofferbelang binnen de ZSM-werkwijze te behartigen ligt het zwaartepunt daarvan bij SHN. Met dit, voor SHN specifieke profiel in het achterhoofd is een antwoord gezocht op de voormelde probleemstelling. Als uitgangspunt voor het onderzoek fungeerden de afspraken en kaders opgenomen in de Business Case ZSM fase 2 van 2013.

Vooruitlopend op het verslag van bevindingen is een laatste kanttekening gepast betreffende het perspectief. Benadrukt moet worden dat deze evaluatie in de sleutel staat van de ervaringen van SHN op de ZSM-locaties. Het feit dat de dienstverlening van SHN ‘deel’ uitmaakt van de ketensamenwerking maakt onvermijdelijk dat de opgetekende ervaringen van SHN-medewerkers oordelen bevatten over die ketensamenwerking, en het functioneren van de andere organisaties daarbinnen, in het bijzonder de politie en het openbaar ministerie. Binnen het onderzoek is daar tegenwicht op georganiseerd door, naast eigen waarnemingen, ook respondenten vanuit de politie en het openbaar ministerie te bevragen op hun ervaringen met de dienstverlening van SHN. Bedacht ook moet worden dat SHN, anders dan de andere ondersteunende ketenpartners, tot voor kort niet op zodanig geïnstitutionaliseerde wijze betrokken was bij de afhandeling van strafzaken, en dat het een eigen signatuur vertegenwoordigt.⁶ Op de expertmeeting bleek het onderzoeksverslag niettemin ook voor ZSM-ingewijden buiten SHN een herkenbaar beeld van de praktijk te bieden, met daarin gelegen handvatten voor reflectie op de eigen inbreng in de ketensamenwerking. Tegelijkertijd werden vanuit het eigen institutionele perspectief enige kanttekeningen geplaatst bij sommige door SHN-medewerkers geformuleerde kritiekpunten. Deze wisselwerking en reflectie versterkte de waarneming dat de ZSM-werkwijze een permanent leerproces vormt voor de betrokken organisaties. Allen functioneren binnen een dynamische werkomgeving, die voortdurend overleg tussen de ketenpartners vraagt en uitwisseling van

⁴ Crijns & Kool 2017.

⁵ De beleidsbeslissing dat Halt als ketenpartner gaat deelnemen aan de ketensamenwerking is genomen; de deelname van Halt is nog niet (volledig) operationeel.

⁶ Op de expertmeeting werd dan ook opgeworpen of SHN niet beter kan worden aangeduid als netwerkpartner dan als ketenpartner.

ervaringen. Dat genereert op zijn beurt nieuwe inzichten waarop kan worden voortgebouwd binnen de ketensamenwerking.

1.2 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt een methodologische verantwoording (hoofdstuk 2). Daarin worden de opzet van het onderzoek en de gebruikte methodieken toegelicht. Het derde hoofdstuk beschrijft de opkomst van de ZSM-werkwijze en de plaats van SHN daarbinnen in vogelvlucht.

Het daaropvolgende vierde hoofdstuk combineert de uitkomsten van een deel van de desktop-study met de bevindingen van het veldwerk. De keuze voor een geïntegreerde beschrijving vindt zijn grond in het gegeven dat de aandachtspunten die wij op de werkvloer hebben waargenomen goed zijn gedocumenteerd in de beleidstukken van SHN. Om herhaling te voorkomen is gekozen om bij de beschrijving van de uitkomsten van het veldwerk direct te relateren aan deze beleidstukken. Het veldwerk leverde echter meer inzichten op dan die welke worden vermeld in de (interne en externe) beleidstukken; ook die worden in het vierde hoofdstuk beschreven. Door op deze geïntegreerde wijze verslag te doen van bevindingen gedocumenteerd in beleidstukken en waargenomen en gehoord op de werkvloer, wordt bovendien tegemoet gekomen aan mogelijke bezwaren betreffende de representativiteit van de uitkomsten van het qua tijd en omvang beperkte veldwerk. Waarnemingen gedaan op een beperkt aantal (3) regionale ZSM-locaties kunnen zo worden geïjkt aan de op landelijk niveau geconstateerde aandachtspunten.

Deze (kwalitatieve) bevindingen zijn aangevuld met een hoofdstuk waarin de vraag naar het volstaan van de begrote capaciteit centraal staat (hoofdstuk 5). De doorrekening van de uitkomsten van dit onderzoek in het licht van de nagestreefde optimalisering van de dienstverlening van SHN ten behoeve van de ZSM-werkwijze in termen van eventuele aanpassingen van de financiële kaders volgt, in een zesde hoofdstuk.⁷

Het rapport wordt afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen.

⁷ Dit hoofdstuk is opgesteld vanuit het landelijk bureau van SHN door Barend Nieuwendijk (concern controller).

Hoofdstuk 2 Methodologische verantwoording

2.1 Opzet van het onderzoek, methoden en brongebruik

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuur en interne en externe beleidstukken. Omdat in de literatuur weinig is te vinden over de rol van SHN binnen de ZSM-werkwijze hebben we ons genoodzaakt gezien de analyse grotendeels te baseren op de door SHN aangeleverde stukken. SHN heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de opbouw van haar beleid en uitvoering van haar rol binnen de ZSM-werkwijze, hetgeen gepaard is gegaan met het opstellen van uitgebreide en gedetailleerde instructies, kwartaalrapportages en jaarverslagen.⁸

Het gebruik daarvan voor deze evaluatie kan vragen oproepen over de representativiteit van de bevindingen, SHN is immers belanghebbende bij de voorliggende evaluatie. Hoewel we dit methodologische bezwaar onderkennen is het relatief. De door ons geanalyseerde documenten, opgesteld door SHN, getuigen van een zorgvuldige documentatie en stemmen wat betreft daarin beschreven aandachtspunten overeen met (algemenere of anders specifieke) externe evaluaties uitgevoerd door niet-belanghebbenden. Ook deze bronnen zijn door ons in het onderzoek betrokken, het gaat om de tussenrapportage ZSM van Simon Thomas c.s. (2016), de rapportage over de ZSM vanuit het perspectief van de politie (Salet & Terpstra 2017) en de ZSM ketenreview door Pricewaterhouse & Cooper (2015).⁹ Bovendien is de aard van de door SHN ter beschikking gestelde stukken uiteenlopend van aard, het betreft voor externe, evaluatieve doelen geschreven stukken, maar ook voor interne doeleinden geschreven stukken zoals werkinstructies. Tezamen met de informatie gevonden in externe bronnen geven deze stukken een goed beeld van de rol van SHN binnen de ZSM dienstverlening.

In aanvulling op de analyse van deze schriftelijke bronnen omvat het onderzoek een praktische component. De ZSM-werkwijze is namelijk geen uitgekristalliseerd gegeven, maar een praktijk in ontwikkeling. De door SHN opgestelde, gedetailleerde werkinstructies en procesbeschrijvingen vinden toepassing in een dynamische werkomgeving, waarbinnen sprake is van voortdurende reflectie op, en daaraan verbonden verschuiving van accenten en doelstellingen binnen de ZSM-werkwijze.¹⁰ Om een vollediger beeld te krijgen van de dienstverlening van SHN zijn daarom *werkbezoeken* georganiseerd aan drie ZSM-locaties.

⁸ Bijlage 3 bevat een overzicht van geraadpleegde, niet voor publieke inzage beschikbare stukken.

⁹ Dat laatste betreft een niet openbaar stuk. Voorts kan worden gewezen op de evaluatie van Jacobs c.s. uit 2015 die zich richt op de rechtsbijstand; die bevindingen zijn in het bestek van deze evaluatie minder relevant.

¹⁰ Zie ook Simon Thomas 2016, p. 15-16, waar wordt gesproken van de ZSM praktijk als '*moving kader*' en daaraan verbonden noodzaak tot het evalueren op effecten en niet op doelen ('*goal free approach*').

Aan de hand van vooraf opgestelde aandachtspunten zijn daar gedurende een dag plenaire (voor de aangehouden verdachten) en bilaterale overleggen geobserveerd.¹¹ Er zijn geen overleggen bijgewoond voor de categorie niet-vast verdachten.

Naast het observeren van overleggen en bijkomende interactiepatronen op de werkvloer tussen de ketenpartners, is de dag gebruikt om in gesprek te treden met SHN medewerkers en met respondenten werkzaam bij de politie en het openbaar ministerie.¹² Daartoe was op voorhand toestemming verworven via de betrokken ketenpartners. De insteek van de vraaggesprekken met vertegenwoordigers van de andere ketenpartners lag vanzelfsprekend op de positie van SHN binnen de ZSM-werkwijze en de kwaliteit van de door SHN uitgevoerde dienstverlening. De meesten van de respondenten waren op voorhand aangezocht; sommigen zijn ter plekke uitgenodigd voor een gesprek. Bij deze gesprekken en aanvullende observaties vormde een vooraf opgestelde (en aan sommigen vooraf toegezonden) lijst met aandachtspunten het uitgangspunt.¹³

Als tweede onderdeel van het veldwerk zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met sleutelfiguren in dienst van SHN, werkzaam op andere ZSM-locaties of op het landelijk kantoor van SHN.¹⁴ Deze vraaggesprekken zijn merendeels telefonisch afgenomen, enkele interviews zijn in persoon afgenomen. Verder is een vergadering bijgewoond van het ZSM Ondersteuningsteam (het ZOT), een werkgroep waarin teamleiders van verschillende ZSM-locaties in overleg met een beleidsmedewerker van het landelijk kantoor periodiek lopende aandachtspunten bespreken. De interviews zijn uitgewerkt en geanalyseerd. Met het oog op de objectiviteit (inter-beoordelaars betrouwbaarheid) is door de onderzoekers meegelezen bij het schrijven van die analyse en was er ruimte voor inbreng van ieders waarnemingen.¹⁵

Naast de genoemde analyse van schriftelijke stukken en het kwalitatieve deelonderzoek is een kwantitatieve analyse verricht. Die berust op cijfers afkomstig van het openbaar ministerie en op door SHN opgestelde kwartaal- en jaarrapportages.¹⁶ De door SHN geleverde dienstverlening (kpi's)¹⁷ is in beeld gebracht over de jaren 2015 en 2016. Deze periode omvat zowel het eerste jaar waarin de dienstverlening volledig operationeel was (2015), als de meest

¹¹ Bij het opstellen daarvan is kennis genomen van de observatielijst opgesteld voor de tussenrapportage ZSM uit 2016 (Simon Thomas c.s. 2016, bijlage 2). Deze is aangepast en toegesneden op de SHN dienstverlening en opgenomen als bijlage 5.

¹² Bijlage 4 geeft een overzicht van de functies van de respondenten met wie op de ZSM-locaties is gesproken.

¹³ Zie bijlage 6.

¹⁴ Gekozen is voor semi-structurele interviews om de respondent ruimte tot inbreng te geven, dat was gewenst met het oog op het kunnen constateren, bevragen en beschrijven van de verschillen in werkwijzen op de ZSM-locaties. Via een korte item-lijst werd voorzien in een gesprekslijn.

¹⁵ De analyse van de interviews is opgesteld door de projectleider.

¹⁶ Zie bijlage 3.

¹⁷ In de rapportages worden deze uitgedrukt in zogenaamde ketenprestatie-indicatoren, ofwel: kpi's.

recent afgesloten jaargang (2016). Het overzicht is aangevuld met enkele bevindingen uit hoofde van de eerste en tweede kwartaalrapportages over 2017.

2.2 Fasen van uitvoering

Mede vanwege de korte looptijd van de evaluatie heeft geen nadere fasering plaatsgevonden van het onderzoek. Dat was geen beletsel omdat binnen het onderzoeksteam (theoretische) expertise aanwezig was over de ZSM-werkwijze en ruime ervaring met multi-disciplinair onderzoek, in het bijzonder betreffende slachtoffer-gerelateerde onderwerpen. De vlotte ontsluiting van contacten en beleidstukken vanuit het landelijk kantoor van SHN maakten het, samen met de open ontvangst op de ZSM-locaties en de bereidheid van de respondenten werkzaam bij de politie en het openbaar ministerie, mogelijk om binnen korte termijn een adequaat beeld te krijgen van de rol van SHN op de ZSM-locaties.

2.3 Representativiteit en triangulatie

De bevindingen verworven via de bovenbeschreven deelonderzoeken zijn afzonderlijk beschreven en vervolgens in onderlinge samenhang bestudeerd. In de wetenschap wordt deze benadering aangeduid als triangulatie, of als de *mixed methods approach*.¹⁸ De benadering is ontwikkeld vanuit de gedachte dat kwantitatieve, maar ook kwalitatieve onderzoeksmethoden ieder zeker beperkingen kennen, en dat deze via een kruisbestuiving van bevindingen tot op zekere hoogte kunnen worden opgeheven waarmee de validiteit van de bevindingen beter wordt gewaarborgd.¹⁹

Hoewel triangulatie met name wordt toegepast in de context van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, kan het ook voor een onderzoek als het onderhavige uitkomst bieden en geeft het juristen houvast de praktijk van het (straf)recht te analyseren. Om die reden is het van belang hier uitgebreider stil te staan bij de in dit onderzoek toegepaste triangulatie. De ‘werkelijkheid’ van het (straf)recht is immers weliswaar aan regels gebonden, maar de uitleg daarvan moet steeds worden begrepen in de context waarin die regelgeving wordt toegepast. Dat vraagt van de onderzoeker dat deze de juridische regelgeving op enige afstand bestudeert en oog heeft voor andere werkelijkheden dan het (straf)recht. Daarmee is niet gezegd dat de juridische regels van relatieve betekenis zouden zijn. Integendeel, de bestudeerde praktijken betreffen immers rechtspraktijken en deze zijn in hun uitvoering onlosmakelijk verbonden met het constituerende juridische kader.²⁰

¹⁸ Olsen 2004; Denin 1970.

¹⁹ Jakob 2001; Webb 1966.

²⁰ Dat geeft veelal aanleiding tot een ‘botsing’ en daaruit vloeiende noodzaak tot verklaring van de vertrekpunten en aannames die achter de verschillende professionele perspectieven liggen besloten. Zie ten deze: Blaikie 1991 en Simon Thomas c.s. 2016, hoofdstuk 4, par. 4.1.

Dat laatste geldt bij uitstek voor strafrechtelijke praktijken, zoals de ZSM-werkwijze. Deze zijn uit hun aard immers sterk gereguleerd, waarmee de ruimte om binnen de ketensamenwerking gezamenlijke praktische oplossingen te vinden voor uitvoeringsproblemen begrensd is. Er is weliswaar sprake van een gemeenschappelijk doel (het op efficiënte wijze tot stand brengen van een zorgvuldige afdoening van de strafzaak), maar bij het bereiken daarvan dient rekening te worden gehouden met de maatstaf van een gewaarborgde rechtsbescherming. Voorts, en dat is kenmerkend voor de ZSM-werkwijze, is sprake van korte termijnen, althans wanneer men een efficiënte afdoening beoogt. Het is zeker niet zo dat alle zaken die via de ZSM tafel instromen allemaal op korte termijn worden afgedaan. Integendeel, ruim een derde van de zaken stroomt door naar de rechter.²¹ Niettemin kenmerkt ZSM zich door een streven naar afdoening op korte termijn en dat legt, althans voor de categorie zaken waarin een verdachte is aangehouden, druk op het (gezamenlijke) werkproces.

Als opgemerkt ligt het methodologisch vertrekpunt in dit onderzoek op triangulatie. De dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze wordt via verschillende kanten belicht en de zodoende verzamelde gegevens worden in onderling verband bestudeerd teneinde de representativiteit van de uitkomsten te verbeteren. Niettemin kan dit onderzoek geen aanspraak maken op representativiteit, althans niet in die zin dat hetgeen wordt beschreven een landelijk representatief beeld zou geven van de dienstverlening door SHN binnen de ZSM-werkwijze. De gegevens waarop deze analyse is gebaseerd zijn deels landelijk representatief, want hebben betrekking op landelijk gegenereerde cijfers. Voor de literatuurstudie geldt dat niet. Er is wel gezocht naar externe bronnen, maar de meerderheid van de bestudeerde (beleids)documenten is afkomstig uit één bron: SHN.

Voor het kwalitatieve onderzoek geldt eenzelfde voorbehoud. Dat omvat werkbezoeken aan drie locaties en kan, de aanvulling met interviews ondanks, geen aanspraak maken op landelijke representativiteit. Dat laat onverlet dat wanneer door respondenten melding werd gemaakt van regionaal spelende aandachtspunten en/of praktijken, deze zijn meegenomen in het verslag. Ook de selectie van de bezochte ZSM-locaties dient te worden verantwoord; deze zijn in overleg met de begeleidingscommissie gekozen. Overwegingen daarbij waren het randstedelijke- (Den Haag), of juist niet-randstedelijke karakter (Deventer), de mate van en ruimte voor uitontwikkeling van de SHN dienstverlening en het gegeven dat de locatie Utrecht de bakermat vormt van de SHN ZSM-werkwijze. Gevoegd bij het beperkte tijdsbestek waarin het veldwerk moest worden uitgevoerd hebben bovenstaande overwegingen de selectie van de te bezoeken locaties bepaald.

²¹ Van Tulder 2017; Business Case ZSM fase 2, p. 22.

Tot slot is het van belang op te merken dat de evaluatie in de sleutel staat van het perspectief van SHN. Dat betekent niet dat het onderzoek is uitgevoerd vanuit ‘de bril van SHN’, maar wel dat de focus lag op de wijze waarop SHN medewerkers hun activiteiten organiseren binnen de context van de ketensamenwerking. De opgetekende ervaringen hebben betrekking op het functioneren van SHN binnen een gezamenlijke werkomgeving en het acteren van de andere ketenpartners, in het bijzonder de politie en het openbaar ministerie, raakt – zo niet bepaalt – de dienstverlening door de SHN medewerkers. Hun ervaringen en daarmee samenhangende oordelen, opgetekend in het onderzoeksverslag hebben derhalve onvermijdelijk ook betrekking op de ketensamenwerking en het functioneren van de politie en het openbaar ministerie daarbinnen. Tegenwicht tegen deze kleuring vanuit SHN is georganiseerd door respondenten van de politie en het openbaar ministerie te bevragen op hun ervaringen met en oordeel over de dienstverlening van SHN. Voorts is via eigen observaties zorg gedragen voor een extern perspectief, en is een zekere ‘tegenspraak’ georganiseerd in de vorm van een expertmeeting.

2.4 Afsluiting

Aan het begin van deze methodologische verantwoording is opgemerkt dat de hier gepresenteerde onderzoeksbevindingen berusten op een triangulatie van in verschillende deelonderzoeken verkregen gegevens. Zoals blijkt uit de beschrijving staan de onderscheiden deelonderzoeken weliswaar op zichzelf, maar dragen zij alle bij aan de beantwoording van de hoofdvraag, die naar de rol en positie van SHN binnen de ZSM-werkwijze en de mogelijke implicaties daarvan voor de te begroten capaciteit. De uitkomsten van elk onderdeel van deze evaluatie is op zichzelf te verantwoorden, maar het is juist het in samenhang bezien dat het mogelijk maakt om een beeld te schetsen van de positie en betekenis van SHN op de ZSM werkvloer.

Hoofdstuk 3 De opkomst van de ZSM-werkwijze in vogelvlucht

3.1 Inleiding

Begin 2011 is het openbaar ministerie samen met de ketenpartners (politie, 3RO, Raad voor de Kinderbescherming en SHN) gestart met een nieuwe werkwijze om strafzaken op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit versneld af te kunnen handelen. Deze ‘ZSM-werkwijze’ staat voor ‘Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk’ werken. Doel is veel voorkomende criminaliteit sneller en doelmatiger af te handelen met inachtneming van het algemeen belang en de belangen van direct betrokkenen (verdachte, slachtoffer en derden-belanghebbenden).²²

3.2 Het achterliggende gedachtegoed en de (lopende) ontwikkelingen

De aanleiding tot de ontwikkeling van de ZSM-werkwijze lag destijds in de wens van politie en Openbaar Ministerie om op meer adequate wijze te kunnen reageren op veel voorkomende criminaliteit. Veel voorkomende criminaliteit veroorzaakt veel overlast voor particulieren, bedrijven en instellingen en vraagt om een snellere en passender justitiële reactie dan destijds kon worden geboden.²³ In het licht van de sinds enige tijd in zwang zijnde buitengerechtelijke afdoening,²⁴ werd gezocht naar sturing aan de voorkant van het afdoeningsproces te bewerkstelligen via een parallelle, in plaats van volgtijdelijke werkwijze. Die zoektocht is er een geweest vanuit de praktijk, want benadrukt moet worden dat de ZSM-werkwijze niet aan de tekentafel is ontworpen.²⁵ Destijds werd op zes locaties gestart met de voor de ZSM-afdoening kenmerkende ketensamenwerking; het betrof de inrichting van (fysieke) werkplekken waar de justitiële ketenpartners konden samenwerken.²⁶ De term ZSM werd destijds niet gebruikt en evenmin was sprake van een uniforme werkwijze. Om te kunnen experimenteren kregen de (zes) ZSM-locaties ieder een eigen taak-accent toegewezen.²⁷

In deze beginfase lag de nadruk vooral op het zo snel als mogelijk afhandelen van zaken. Dit was nodig om de gemiddelde doorlooptijd van acht tot negen maanden terug te brengen naar maximaal één maand.²⁸ Hoewel naast snelheid, ook zorgvuldigheid als doelstelling gold, domineerde de eerste. Dat leidde tot kritiek, onder andere van de zijde van SHN.²⁹ Gepleit werd voor een zorgvuldiger afdoening, onder andere tot uitdrukking komende

²² Simon Thomas e.a. 2016, p. 30.

²³ Salet & Terpstra 2017, p. 11.

²⁴ Crijns & Kool 2017.

²⁵ Simon Thomas e.a. 2016, p. 24-37.

²⁶ Deze pilots werden georganiseerd in Amsterdam, Utrecht, Den Bosch en Den Haag, waarnaast een pilot plaatsvond bij de afdeling Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Voorafgaand daaraan was een eerste initiatief gedraaid te Utrecht.

²⁷ Simon Thomas e.a. 2016, p. 31 en 39.

²⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 29279, nr. 126, p. 2; Simon Thomas e.a. 2016, p. 32-33.

²⁹ Leferink 2015.

het creëren van ruimte voor het daadwerkelijk kunnen effectueren van slachtofferrechten. De via de ZSM-werkwijze afgedane veelal slachtoffer-gerelateerde veel voorkomende criminaliteit diende in de pas te lopen met het op het slachtofferbelang georiënteerde strafrechtelijk beleid.³⁰ Deze kritiek vond gehoor, en het streven kwam te liggen op een snelle, maar vooral ook zorgvuldige afdoening.³¹ ‘Heldere reacties in eenvoudige strafzaken’ die ‘zichtbaar, merkbaar en herkenbaar’ zijn voor daders, slachtoffers en hun directe omgeving werden de norm.³²

Tussentijds was de ZSM-werkwijze landelijk uitgerold, een proces waarbij SHN, 3RO en de Raad voor de Kinderbescherming nauw betrokken werden. Om te komen tot een uniforme implementatie werd het Ketenbreed ontwerp ZSM-werkwijze 1.1 (2012) opgesteld, met als bestuurlijk aanspreekpunt de Stuurgroep Herinrichting Strafrechtketen (HKS).³³ Daarnaast werden in 2013 acht ketenbrede werkgroepen ingesteld, waaronder de werkgroep ‘Slachtofferzorg en ZSM’. Deze had – en heeft - tot opdracht te adviseren over het optimaliseren van de slachtofferzorg binnen de ZSM-werkwijze. Uitgangspunt is dat het slachtoffer (ook) binnen de ZSM-afdoening als volwaardige procespartij geldt.³⁴

In later jaren heeft bijstelling van de (landelijke) ZSM-werkwijze plaatsgevonden van de ZSM-werkwijze. De Stuurgroep HKS heeft daartoe in 2015 een nieuw ontwerp gepresenteerd (ZSM 2.0),³⁵ in 2016 gevolgd door een herziene ketenstrategiekaart.³⁶ De daaraan ten grondslag liggende interne analyses,³⁷ werden in 2015, 2016 en 2017 aangevuld met externe evaluaties betreffende de rechtsbijstand, het functioneren van de politie en de ZSM-praktijk als geheel.³⁸ Met de voorliggende rapportage wordt bovendien voorzien in een evaluatie van de dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze.

Dat de ZSM-werkwijze regelmatig onderwerp is van evaluatie en interne monitoring is geen sinecure. Binnen de ZSM wordt niet alleen een substantieel aantal strafzaken afgedaan, ook de wijze waarop dit gebeurt is innovatief, aanleiding gevende tot een historisch ongekende samenwerking tussen de ketenpartners. Dat noopt de ketenpartners tot reflectie op hun positie binnen de ketensamenwerking. Bovendien gaat het veelal om buitengerechtelijke afdoeningen, een ontwikkeling die de fundamentele van de strafrechtspleging in den brede raakt. De consequenties van de invoering van de ZSM-werkwijze reiken dan ook verder dan

³⁰ Simon Thomas e.a. 2016, p. 58-61. De huidige ambities richten zich op het op orde hebben van het ‘fundament’, betekenisvol interveniëren en het versterken van een zorgvuldige afdoening.

³¹ Salet & Terpstra 2017, p. 13.

³² *Kamerstukken II* 2011/12, 29279, nr. 147, p. 6.

³³ Simon Thomas e.a. 2016, p. 7.

³⁴ Simon Thomas e.a. 2016, p. 45-46.

³⁵ Een belangrijke aanvulling vormde de uitbreiding van de ZSM-afdoening met de categorie ontboden verdachten; Salet & Terpstra 2017, p. 15-17.

³⁶ Pricewaterhouse&Cooper 2015, 2015a en 2016.

³⁷ Zie bijlage 3.

³⁸ Resp. Jacobs e.a. 2015; Salet & Terpstra 2017 en Simon Thomas e.a. 2016.

de ZSM-tafel, ook voor het slachtofferbelang.³⁹ Tegelijkertijd is duidelijk dat de ZSM-afdoening een ‘praktische’ oriëntatie heeft,⁴⁰ het feit dat het een van onderop gegroeide praktijk betreft drukt blijvend een stempel op de uitvoering daarvan en geeft aanleiding tot regionale verschillen. Gegroeide ‘best practices’ en sociaal-demografische verschillen dragen daaraan bij. De noodzaak om ruimte te laten voor regionale verschillen wordt inmiddels onderkend.⁴¹

Niettemin, of wellicht juist daarom, wordt landelijk en regionaal niveau voortdurend gezocht naar optimalisering van de ZSM-werkwijze.⁴² Dat gebeurt via diverse landelijk overleggen tussen de ketenpartners, maar ook – althans voor SHN – in eigen kring. Daar is ook aanleiding toe, want ook SHN heeft haar dienstverlening aan de ZSM-werkwijze vanaf de grond moeten opbouwen. Daartoe heeft SHN opeenvolgende Business Cases⁴³ opgesteld en, in aanvulling daarop, gedetailleerde werkinstructies.⁴⁴ Voorts is van meet af aan intensief gemonitord en verantwoording afgelegd interne monitoring van de naleving van centraal voorgeschreven werkprocessen en inventarisatie van regionale verschillen.

Zoals uit de voorliggende evaluatie blijkt is de positie van SHN binnen het ZSM-veld een complexe. Enerzijds geldt dat SHN autonoom is, zij behartigt het slachtofferbelang. Anderzijds vormt de afdoeningsbeslissing van het Openbaar Ministerie op de ZSM-tafel het brandpunt van de ZSM-werkwijze en vormt dat het kader waarbinnen de dienstverlening van SHN (institutionele) betekenis krijgt.⁴⁵ Er bestaat, anders gezegd weliswaar geen gezag-relatie tussen het Openbaar Ministerie en SHN, maar wel een door het Openbaar Ministerie gedomineerde werkrelatie. Dat stelt SHN voor uitdagingen.⁴⁶ Zeker ook omdat ook SHN haar deelname aan de ZSM-werkwijze vanaf de grond heeft moeten opbouwen. Doelstelling daarbij is het bevorderen van het slachtofferbelang binnen de strafrechtelijke afdoening, vanuit het uitgangspunt dat het slachtoffer een volwaardige procespartij vormt wiens belangen dienen te worden meegewogen in de afdoeningsbeslissing van het Openbaar Ministerie. Binnen ZSM is het de taak van SHN het Openbaar Ministerie op adequate wijze van relevante

³⁹ Crijns & Kool 2017

⁴⁰ Zo wijzen Salet en Terpstra erop dat de landelijke uitrol destijds plaatsvond terwijl de evaluaties nog moesten plaatsvinden. Ook benadrukken zij dat de gewenste vernieuwing vooral door de praktijk moest worden gedragen (Salet & Terpstra 2017, p. 18-19).

⁴¹ Salet & Terpstra 2017, p. 18.

⁴² Salet en Terpstra geven aan dat sprake is van bijgestelde verwachtingen, zowel wat betreft de snelheid van implementatie, als de ambities; Salet & Terpstra 2017, p. 17-18.

⁴³ Resp. Businesscase ZSM (2012) en Business Case ZSM fase 2 (2013).

⁴⁴ Zie voor de inhoud van de Business Cases en de werkinstructies hoofdstuk 4.

⁴⁵ We hebben hier niet het oog op de autonome, victimologische betekenis van de dienstverlening van SHN voor slachtoffers.

⁴⁶ Dit geldt ook voor 3RO en de Raad voor de Kinderbescherming. Ook deze organisaties hebben, anders dan de politie, geen gezagsrelatie met het Openbaar Ministerie. Niettemin werken fungeren deze organisaties al langere tijd als ketenpartners van het Openbaar Ministerie. SHN heeft in dit verband het kortste samenwerkingsverband.

informatie te voorzien en – in het verlengde daarvan - het slachtoffer te informeren over diens rechten en mogelijkheden binnen de ZSM-afdoening.⁴⁷

Geconstateerd kan worden dat de betekenis van de dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze groeiende is. De groeiende aandacht voor het slachtofferbelang binnen het justitiële beleid is daar debet aan. De verschuiving van snel, naar meer zorgvuldig en sinds kort naar betekenisvol afdoen accentueert de opdracht tot ampele overweging van het slachtofferbelang door het Openbaar Ministerie en benadrukt het belang van het voorhanden zijn van adequate informatie over diens wensen ter zake van de afdoening en mogelijke schadevergoeding. Recentelijk komt daar de opdracht bij om (schade)bemiddeling te bevorderen, ook daarin liggen nieuwe taken voor SHN binnen de ZSM-werkwijze.

3.3 Afsluiting

Sinds 2011 heeft de ZSM-werkwijze grote ontwikkelingen doorgemaakt en die ontwikkelingen zijn voorlopig nog niet ten einde. Van een primaire focus op een snelle afhandeling van veel voorkomende criminaliteit, verschoof de aandacht in enkele jaren naar een zorgvuldige, en inmiddels zo mogelijk betekenisvolle afdoening. Dat vraagt om andere afwegingen en een vollediger informatieaanbod vanuit SHN richting het Openbaar Ministerie. In het verlengde daarvan lijken zich ook veranderingen voor te doen in de inhoudelijke samenwerking tussen de ketenpartners. Waar de ketenpartners in den beginne hun plaats in het samenwerkingsverband nog moesten vinden, wordt inmiddels ingezet op de optimalisatie van werkprocessen, maar ook op optimalisering van de besluitvorming. Het belang van een op alle fronten adequate informatievoorziening wordt, zoals ook uit de voorliggende evaluatie blijkt, in toenemende mate onderschreven door het Openbaar Ministerie. Dat laat het vervolgingsmonopolie weliswaar onverlet, maar versterkt de positie van de ketenpartners als bron van informatie en advies. Zoals uit deze evaluatie blijkt biedt dat kansen voor versterking van de positie van SHN als ketenpartner. Tegelijkertijd duiden de huidige ontwikkelingen op de ZSM-locaties op mogelijke institutionele verwevenheid en de noodzaak bedacht te zijn op mogelijk verlies van autonomie.

⁴⁷ Business Case ZSM SHN 2012, p. 14.

Hoofdstuk 4 De dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze: beleid en praktijk

4.1 Inleiding

Het doel van de ZSM-werkwijze is te komen tot snellere, betekenisvolle en zorgvuldige interventies in strafzaken.⁴⁸ SHN heeft daarbij tot taak het openbaar ministerie te informeren over de wensen en behoeften van het slachtoffer en er voor zorg te dragen dat diens rechten worden geborgd binnen de afdoeningsbeslissing. Deze rechten dienen weliswaar ook door de politie en het openbaar ministerie ambtshalve te worden gewaarborgd, maar SHN is als ketenpartner exclusief belast met die taak. SHN neemt daartoe deel aan het overleg van de ketenpartners op de ZSM-vloer. Voorts stelt SHN zich op de ZSM-locaties proactief op jegens het openbaar ministerie en wanneer daartoe aanleiding is jegens de andere ketenpartners, om te bewerkstelligen dat de rechten en behoeften van het slachtoffer worden meegewogen bij de te nemen afdoeningsbeslissing.

De ZSM-praktijk is als gezegd een complex en dynamisch geheel, waarbinnen de uitvoering van taken niet altijd zonder problemen verloopt. In de beleidsstukken van SHN worden dan ook meerdere knelpunten genoemd die een gewaarborgde behartiging van het slachtofferbelang binnen de ZSM-werkwijze in de weg staan. Sommige daarvan spelen vanaf het begin, andere zijn van later datum en hangen veelal samen met de doorontwikkeling van ZSM. Soms worden voor gesignaleerde problemen work around oplossingen gevonden op de werkvloer, maar dat is lang niet altijd het geval. Bovendien kleven er aan de gevonden oplossingen soms nadelen en zijn ze niet overal toepasbaar vanwege regionale verschillen in werkwijze.

In dit hoofdstuk wordt op geïntegreerde wijze verslag gedaan van de dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze en de daarin gelegen aandachtspunten. Daarbij putten we uit beleidsstukken,⁴⁹ maar ook uit hetgeen uit het veldwerk naar voren is gekomen. Dit hoofdstuk strekt er toe een zo herkenbaar mogelijk beeld te schetsen van de positie en werkzaamheden van SHN binnen de ZSM-werkwijze, de ervaren problemen en (mogelijke) oplossingen die kunnen leiden tot optimalisering van die dienstverlening.⁵⁰

⁴⁸ Business Case ZSM fase 2, bijlage 1, p. 1.

⁴⁹ Bij de start van het ZSM project werd voor wat betreft de rol van SHN gewerkt vanuit de Businesscase ZSM SHN Ontwerp 1.1 d.d. 12 oktober 2012, betrekking hebbende op de periode 2011 tot en met 2013. Deze Business Case lag ten grondslag aan de landelijke invoering van ZSM in 2013. Voor 2014 e.v. vormt de Business Case ZSM fase 2 het uitgangspunt. Voor een overzicht van geraadpleegde beleidsstukken zie bijlage 3.

⁵⁰ De quotes die ter illustraties worden gebruikt zijn, voor zover niet anders vermeld, afkomstig van door ons geïnterviewde SHN medewerkers.

4.2 Een schets van de afdoening via de ZSM-tafel in relatie tot de dienstverlening van SHN

Voordat we de gesignaleerde aandachtspunten beschrijven is het zinvol een beknopte beschrijving te geven van de dienstverlening van SHN en de daarmee samenhangende interacties met de ketenpartners.⁵¹ We doen dit beknopt omdat in het verslag dieper wordt ingegaan op de afzonderlijke onderdelen van dit werkproces en de daarvoor gesignaleerde aandachtspunten. Voorts moet worden opgemerkt dat het een grove schets betreft, conform het op landelijk niveau opgestelde stroomschema.⁵² Daarvan wordt, als opgemerkt op regionaal niveau afgeweken, wanneer relevant wordt daar melding van gemaakt. De navolgende beschrijving is gebaseerd op het werkproces ten behoeve van de categorie ‘vast’, ofwel de aangehouden verdachten.

De SHN-medewerker die de ochtenddienst draait voor de categorie ‘vast’ krijgt via de KPC-er (in dienst van het openbaar ministerie) een overzicht van het aanbod. De afspraak is dat SHN, om te kunnen adviseren (minstens) moet kunnen beschikken over:⁵³

- gegevens slachtoffer: NAWT gegevens, GSM, e-mail en geboortedatum;
- gegevens delict: rol getuige/aangever-benadeelde, delict-code, datum en plaats misdrijf en de aangifte.

Daartoe dient de politie een volledig ingevuld proces-verbaal van aangifte, een mutatieformulier en (voor bepaalde zaken) een eventuele getuigenverklaring te overleggen aan SHN, althans deze gegevens digitaal aan te leveren. Soms wordt door de politiemedewerker op de ZSM-locatie ook een schriftelijke kopie verstrekt van de aangifte en op een enkele ZSM-locatie is het voor SHN mogelijk om het op locatie aanwezige papieren strafdossier in te zien.⁵⁴

Deze afgesproken gegevens komen van de basisteams. Daar wordt de zaak opgepakt en wordt die via de zaakcoördinator naar de politiecoördinator op de ZSM geleid. Die leest mee, en via tactisch overleg met de zaakcoördinator wordt bepaald welke informatie nog moet worden verstrekt door het basisteam om de zaak via de ZSM-tafel te kunnen afdoen. Tussentijds is de aangehouden verdachte op de Verdachtenmonitor verschenen. Als de officier van justitie de verstrekte informatie onvoldoende vindt, wordt de zaak teruggelegd bij het basisteam.

⁵¹ Opmerking behoeft dat bepaalde zaken zijn uitgezonderd van de dienstverlening door SHN binnen de ZSM-werkwijze: veel voorkomende criminaliteit gepleegd ten aanzien van rechtspersonen (lees: winkeldiefstallen) en zaken waarin wel een slachtoffer is, maar deze geen aangifte heeft gedaan. Welke zaken wel of niet toevloeien naar de ZSM tafel en de differentiatie op landelijk niveau is onderwerp is van overleg tussen de ketenpartners. Op het moment van de evaluatie wordt binnen de Werkgroep Betekenisvol Intervenieren nagedacht over het opzetten van een ‘beslisboom’.

⁵² Zie het als bijlage 2 opgenomen stroomschema.

⁵³ Businesscase ZSM fase 2.0, p. 9.

⁵⁴ Dat is het geval op het ZSM-locatie Groningen.

Op de ZSM-locatie coördineert de KPC-er de informatiestroom en zorgt dat deze op de Verdachtenmonitor en de Slachtoffermonitor verschijnt. Wanneer door een van de ketenpartners nieuwe gegevens wordt aangeleverd, worden die door de KPC-er opgenomen. De KPC-er waakt zodoende over de volledigheid van de door de ketenpartners te verzamelen en te bespreken informatie en roept, wanneer de informatie volledig is of de termijnen daartoe aanleiding geven, de ketenpartners op tot overleg. De rol van de KPC-er bij het ontsluiten van de informatie voor SHN kan moeilijk worden overschat. Juist omdat snel en efficiënt moet worden gewerkt is het van cruciaal belang dat de informatie tijdig en volledig beschikbaar is.⁵⁵ De KPC-er, zo wordt gezegd, moet fungeren als *'strenge poortwachter'*. Op de Slachtoffermonitor staat informatie waarmee SHN direct aan de slag kan, althans die zou daarop moeten staan. In geval dat niet zo is, doet SHN navraag bij de KPC-er en/of wordt de Verdachtenmonitor geraadpleegd. Die laatste bevat meer informatie dan de Slachtoffermonitor, want deze ziet ook op niet slachtoffer-gerelateerde feiten.

Feitelijk zijn de basisteams van de politie, vallende onder de district-bureaus, de eerste bron van informatie voor SHN. De KPC-er geeft de informatie die door de politie is aangeleverd via het proces-verbaal door aan SHN en kan ter aanvulling inzage plegen in de politieregistratie (BHV).⁵⁶ Door op de Verdachtenmonitor de kolom voor de betreffende ketenpartner te kleuren (geel is nog geen advies aangeleverd, groen is het advies aangeleverd en grijs staat voor het niet zullen aanleveren van een advies) creëert de KPC-er een overzicht van welke informatie nog moet worden aangeleverd. Doordat op de Verdachtenmonitor - en op de Slachtoffermonitor - de nog resterende tijdsduur voor verhoor of inverzekeringstelling staat vermeld, weet SHN hoeveel tijd men heeft om de gewenste slachtofferinformatie aan te leveren. Het zou overigens wenselijk zijn dat SHN via de ketenpartner of het openbaar ministerie in dat geval geattendeerd wordt op de aflopende termijn, want ook als SHN het slachtoffer niet heeft kunnen bereiken kan op grond van het proces-verbaal van aangifte een advies worden opgesteld.

Nadat is gecontroleerd of men alle informatie heeft en of het een slachtoffer-gerelateerd delict betreft (*primaire screening*), probeert SHN telefonisch contact te leggen met het slachtoffer om informatie te kunnen bieden en informatie te krijgen (*actieve benadering*). Die informatie leidt tot een advies van SHN dat wordt ge-upload en zichtbaar wordt op de Verdachtenmonitor. Afhankelijk van de vraag of het slachtoffer schade heeft en deze vergoed wil zien,

⁵⁵ Business Case ZSM fase 2, p. 5 en bijlage 1.0, p. 3.

⁵⁶ Naast BHV is er het registratiesysteem BOSZ waarin door politie en openbaar ministerie gedeelde informatie wordt opgeslagen.

wordt een schade-inventarisatie opgesteld.

Tussentijds, maar dat verschilt per ZSM-locatie, kan een eerste overleg tussen de ketenpartners en de dienstdoende officier van justitie hebben plaatsgevonden, waarbij de stand van zaken en reeds voorhanden zijnde informatie voor op dat moment op de Verdachtenmonitor vermelde zaken is besproken. Na zo'n eerste overleg kunnen latere overleggen volgen waarbij SHN al dan niet betrokken is; die betrokkenheid zal afhangen van de vraag of SHN van mening is dat aanwezigheid bij het latere overleg zinvol is met het oog op de behartiging van de belangen van het betreffende slachtoffer. De wijze waarop vorm wordt gegeven aan dergelijke overleggen verschilt overigens per ZSM-locatie. Op sommige plekken gaat het om korte overleggen die plaats vinden aan en rond een centraal gesitueerde statafel.⁵⁷ Elders is gekozen voor een afgezonderd, zittend overleg dat veelal meer tijd kost.⁵⁸ Maar het komt ook voor dat er geen centraal, plenair overleg wordt gevoerd maar gekozen is voor een per zaak georganiseerd gezamenlijk overleg (kort cyclisch overleg).⁵⁹

Steeds wanneer dat nodig is wordt door SHN bilateraal contact gezocht met een van de ketenpartners, meestal is dat de politie (voor aanvullende informatie) of het openbaar ministerie in de figuur van de beoordelaar of de officier van justitie (meestal om aanvullende informatie te brengen ten behoeve van het slachtoffer). Dat kan via het zoeken van persoonlijk contact aan het bureau, maar ook via '*memobriefjes*' (post its) waarop aan de KPC-er of een ketenpartner wordt aangegeven dat SHN informatie wenst of heeft te brengen in een bepaalde zaak. Ook SHN ontvangt zulke memobriefjes. Op grond van de door de ketenpartners verzamelde informatie neemt de officier van justitie de afdoeningbeslissing en communiceert die aan de KPC-er, zodat ook de ketenpartners op de hoogte kunnen geraken.

Een opmerkelijke werkwijze die hier niet onvermeld mag worden troffen we op de ZSM-locatie Deventer. Daar werkt men met een digitaal journaal. Naar verluidt wordt ook elders met een gedeelde digitale omgeving gewerkt, maar dat hebben we niet kunnen vaststellen.⁶⁰ We beperken ons daarom tot het vermelden van de voorziening in gebruik te Deventer. Het gaat daarbij om een gezamenlijke digitale omgeving waarin iedere ketenpartner een eigen map heeft, welke map door iedere andere ketenpartner kan worden ingezien. De daarin

⁵⁷ Dit is het geval voor de ZSM-locatie Utrecht.

⁵⁸ Die werkwijze wordt gehanteerd op de ZSM-locaties Deventer en Haarlem.

⁵⁹ Daarvan is sprake op de ZSM-locatie Den Haag en op de ZSM-locatie Rotterdam. De keuze voor deze werkwijze zou zijn gelegen in het omvangrijke aanbod van zaken en de keuze om veel zaken af te doen via (super)snelrecht. Dit, in samenhang met de ervaring dat een centraal afstemmingsoverleg onvoldoende opleverde leidde tot de keuze voor kort cyclisch overleg. Overigens wordt vanuit SHN opgemerkt dat bij toepassing van snelrecht aanleiding is om alert te zijn dat men de gelegenheid krijgt informatie in te brengen.

⁶⁰ Dat zou volgens de respondent (officier van justitie) het geval zijn voor de ZSM-locatie Utrecht.

vermelde informatie is voorzien van initialen van de medewerker en het tijdstip van registratie, zodat bij naslag snel duidelijk is wat de meest actuele informatie is. Dit journaal fungeert naast de eigen registraties en levert voor SHN een extra administratieve handeling op, die overigens met enige handigheid gemakkelijk is uit te voeren. De KPC-er filtert de informatie uit het digitale journaal en zet die over in BHV, waardoor de informatie (ook) op de Verdachtenmonitor verschijnt. Zo wordt bewerkstelligd dat het openbaar ministerie adequaat geïnformeerd kan afdoen.

De dienstdoende officier van justitie juicht deze werkwijze toe: *‘Als er iets bij mij in de map staat dan wordt er van mij een actie verwacht; zo hoef ik niet alles van iedere zaak te onthouden.’* Een collega, die ook positief is, ziet echter wel een risico. Het digitale journaal geeft zijns inziens aanleiding tot een minder actieve opstelling van de politie op de basisteams. Die komen de informatie niet meer ‘brengen’, maar wachten af of de ketenpartners informatie komen ‘halen’.

4.3 Regionale verschillen

Opgemerkt is dat in den lande sprake is van verschillen in werkwijzen. Dat was ook het geval voor de door ons bezochte ZSM-locaties. Dit betreft geen nieuw gegeven,⁶¹ ook SHN heeft daar eerder over gerapporteerd. Er worden uiteenlopende verklaringen genoemd voor deze regionale verschillen, zoals verschillen in de aard en omvang van de instromende zaken als gevolg van lokaal beleid van het openbaar ministerie, verschil in de organisatie en werkwijze binnen de politiedistricten wat betreft de aanlevering van zaken en sociaal-geografische verschillen. Ook is sprake van gegroeide regionale praktijken. Dergelijke verschillen zijn van invloed op de soort zaken die SHN binnen de ZSM krijgt aangeleverd en de ruimte die het krijgt om haar taken uit te voeren. Of, en zo ja, in hoeverre, zulke regionale verschillen een verklaring kunnen bieden voor het verschil in aard en omvang van de door SHN op de onderscheiden ZSM-locaties gegeneerde dienstverlening, kon door ons niet worden vastgesteld.⁶²

4.4 Uniformering: beleidsdoel of realiteit

Ten tijde van het opstellen van de Business Case fase 2 werden op vijf ZSM-locaties pilots gehouden met dienstverlening van SHN ten behoeve van de ZSM-werkwijze. Daarbij was destijds sprake van verschil in werkwijze. Om de in de Business Case ZSM fase 2 geformuleerde werkwijze succesvol te implementeren moest worden gestreefd naar

⁶¹ Simon Thomas e.a. 2015; Salet & Terpstra 2016.

⁶² In hoofdstuk 5 worden niettemin enkele verklaringen gegeven wanneer we meenden dat die voorhanden waren.

uniformering in de werkwijze van SHN op de ZSM-locaties.⁶³ Aangegeven werd dat het noodzakelijk was zicht te krijgen op de regionale werkwijzen, zodat kan worden gecommuniceerd op welke onderdelen aanpassing noodzakelijk is om de dienstverlening van SHN op de ZSM-locaties te laten verlopen conform het landelijk voorgeschreven proces.

Dat sluit aan op het streven naar landelijke afstemming en uniformiteit in de ketensamenwerking. De lokale verschillen in werkprocessen, rolinvulling en instroom die medio 2013 zijn geconstateerd hebben namelijk gevolg voor de efficiëntie, productie en kwaliteit van de dienstverlening aan de ketenpartners én die aan de slachtoffers in het bijzonder. Voor het behalen van de beoogde kwaliteit en het productieniveau is het van belang dat regionale verschillen tot een minimum beperkt blijven.⁶⁴

Bespreking van ZSM-resultaten is ingebed in de gesprekscyclus en overleggen. Om de zes weken is er een landelijk ZSM-afstemmingsoverleg op operationeel en tactisch niveau (de zogeheten ZSM-zitting) van de tien ZSM-locaties. Daarnaast fungeert op landelijk niveau het ZOT-overleg, als platform voor bespreking van beleidskwesties en regionale aangelegenheden.⁶⁵ Via deze overleggen wordt het landelijk beleid door de teamleiders en de hoofden Juridische Dienstverlening uitgevent naar de werkvloer en wordt aangestuurd op uniforme uitvoering van de werkprocessen binnen de ZSM-werkwijze door SHN. Die inspanningen worden gedocumenteerd en worden in de vorm van kwartaal- en jaarverslagen gedeeld met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Vanuit centraal niveau wordt binnen SHN dan ook sterk gehecht aan het op transparante wijze verantwoording afleggen over de dienstverlening van SHN binnen de keten.

Uniformering heeft, zoals een SHN manager op centraal niveau aangeeft, zijn grenzen. Je kunt op bestuurlijk niveau niet meer doen dan de landelijke werkwijze uitdragen en via periodiek overleg voeling houden met de werkvloer. Aangegeven wordt dat het openbaar ministerie de voorwaarden voor de ketensamenwerking op de ZSM-locaties bepaalt. En ook de politie zet de toon. Dat merk je wanneer zich een nieuwe ontwikkeling voordoet binnen de ZSM-werkwijze. Dan blijkt de ZSM toch nog steeds een *'politie/OM dingetje'* en wordt SHN er niet altijd direct vol bij betrokken

Hier tekent zich het belang van zicht op de aard en inhoud van de werkzaamheden van de andere ketenpartners af. Meermalen wordt door SHN-medewerkers verzocht dat politie, en in

⁶³ Business Case fase 2, bijlage 1.0, p. 8.

⁶⁴ Business Case fase 2, p. 28.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld ZSM rapportage 1 januari t/m 31 december 2016, bijlage 2.

mindere mate ook het openbaar ministerie, (te) weinig zicht lijkt te hebben op de positie en de taken van SHN, in het bijzonder op de juridische dimensie daarvan.⁶⁶ Maar ook het omgekeerde geldt, want met name politiemensen menen dat SHN onvoldoende zicht heeft op de dagelijkse dynamiek en hectiek van het politiewerk op de basisteamen. Dat kan weliswaar niet gelden als excuus voor tekortkomingen in de aanlevering van informatie aan SHN, maar zou wel aanleiding moeten geven tot enig begrip. Het zou goed zijn als de ketenpartners over en weer zouden investeren in een *'kijkje in de keuken'*, of minstens in hun opleidingen aandacht besteden aan elkaars werk.⁶⁷ Het optimaliseren van technische processen is onvoldoende, er dient ook te worden geïnvesteerd in het trainen van menselijke competenties ten behoeve van de (keten)samenwerking.

Het belang van het genereren van meer inzicht in elkaars werkprocessen en het durven geven van feedback op elkaars functioneren werd bevestigd op de expertmeeting. Men was het er over eens dat het wenselijk is dat de betrokken organisaties van elkaar leren, en binnen de grenzen van de eigen autonomie en binnen de werkomgeving gebonden mogelijkheden zoeken naar manieren om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een adequate afhandeling van de strafzaak op de ZSM-locatie te bevorderen.

4.5 Erkenning als volwaardige ketenpartner?

Vooropgesteld moet worden dat de ZSM een complex gebeuren is. Ketenpartners moeten in een dynamische omgeving samenwerken en rekening houden met strakke beleidskaders die bovendien voortdurend worden bijgesteld (*'Vanochtend operationeel overleg gehad en je merkt dat je toch snel gekaapt wordt door beleidsstukken. Precies wat ik niet wilde en waar geen ketenpartner op zit te wachten'*). Bovendien is het maar de vraag of, en in hoeverre de neuzen dezelfde kant op kunnen (gaan) staan: de ketenpartners zitten immers met eigen belangen in de samenwerking. De achter het beleid ten grondslag liggende aanname dat binnen de ketensamenwerking sprake zou (kunnen) zijn een operationeel team, wordt door sommigen in twijfel getrokken. Daarmee is overigens niet gezegd dat de bereidheid om als 'team' te opereren er niet zou zijn bij de ketenpartners, maar de gedachte dat zo'n teamgeest al zou zijn gerealiseerd wordt gerelativeerd. In dit complexe en dynamische krachtenveld moet het antwoord op de vraag of SHN fungeert als volwaardige ketenpartner worden begrepen.

4.5.1 Volgens SHN

Gevraagd of men zich als ketenpartner volwaardig erkend voelt, in het bijzonder door de

⁶⁶ Zie par. 4.5.

⁶⁷ Businesscase ZSM fase 2, p. 28.

politie en het openbaar ministerie luidt het antwoord vanuit SHN: ‘ja, maar’. Benadrukt wordt dat die erkenning er is (*‘Ik voel voldoening; we worden niet meer vergeten’*), maar ook dat het zaak blijft om voortdurend aan te blijven geven dat SHN op de ZSM werkvloer aanwezig is en dat men staat voor juridische dienstverlening en niet, althans niet alleen, voor psychosociale zorg. Een teamleider merkt op: *‘We proberen echt te laten weten wat het juridische aspect is (...) We proberen altijd ons zegje daarover te doen, maar het was hard werken om dit te laten zien.’* Ook een collega meent dat het juridisch profiel van SHN nog onvoldoende wordt erkend: *‘Door de meeste officieren hier wordt SHN als verbinding met het slachtoffer gezien, niet per se juridisch.’*

Steeds weer wordt benadrukt dat SHN op de ZSM staat voor het behartigen van slachtofferrechten. Een volwaardige erkenning door de ketenpartners vraagt voortdurend om een (pro-)actieve positionering op de ZSM-locaties. Een teamleider met lange ervaring binnen de ZSM verwoordt het als volgt: *‘We zijn er om het slachtoffer te positioneren. En dat in het politiestuk en in het OM. In het politiestuk geldt dat als de aanvullende informatie niet volledig is, dat je in gesprek gaat en aangeeft wat er nog moet gebeuren: Er moet nog een aanvulling op de aangifte komen. Of het hoort in het gesprek, of je leest dat iemand als getuige wordt bestempeld, maar volgens ons is het een aangever. Dan ga je naar de politie, van “goh, volgens mij moet er nog een aanvullende aangifte worden opgenomen of, “volgens mij is er nog een slachtoffer, je moet daar eens langs gaan” (...) Het is proactief en er gewoon staan! Je bent er niet voor jezelf, maar voor het slachtoffer. Pak die positie! De officier zegt wat hij denkt, dus ik net zo goed’.* Overigens wordt opgemerkt dat niet alleen de ketenpartners bewust moeten worden van de juridische aspecten van het slachtofferschap, ook aan slachtoffers moet vaak worden uitgelegd dat SHN (ook) juridische dienstverlening aanbiedt.

Niettemin wordt vanuit SHN ‘open contact’ ervaren met politie en het openbaar ministerie, wat niet wil zeggen dat de geboden ruimte niet kan verschillen. Maar daar wordt dan door SHN direct op geacteerd: *‘De ene officier is heel slachtoffer-minded, die ziet je dan wel als jurist. De andere officier weet niet eens wat SHN is. Maar ik probeer dan wel tijdens het overleg te laten zien dat het juridisch is. Ik geef dan bijvoorbeeld aan: “Als dit en dat wordt besloten dan adviseren wij (lees: aan het slachtoffer-red.) een artikel 12 Sv procedure te starten”’.*

Een illustratief voorbeeld van waartoe dit streven naar een duidelijke(r) positionering jegens het openbaar ministerie aanleiding kan geven is de stoelverdeling op de harmonisatietafel op de ZSM-locatie Deventer. Daar zit SHN naast de officier van justitie, en daar is volgens de

SHN medewerker voor 'gevochten'. Maar ook elders wordt de stoelverdeling op de harmonisatietafel van strategisch belang gevonden. Soms is die naar tevredenheid, andermaal wordt aangegeven dat de fysieke positionering van SHN op de werkvloer ongunstig is.⁶⁸ Het belang ligt in de zichtbaarheid van SHN voor de officier van justitie én de gunstige informatiepositie. Benadrukt wordt dat het van belang is om desgewenst aan te kunnen sluiten op incidentele, bilaterale overleggen tussen de officier van justitie en een ketenpartner (*'Ad hoc (bedoeld wordt het bilaterale overleg-red.) is het heel afhankelijk van waar je zit (...) Af en toe letterlijk: waar ga je zitten, wat is het handigst'*). Als de SHN medewerker dicht op de officier zit kan deze informatie meepakken uit de gesprekken die de officier aan het bureau voert met andere ketenpartners. Dat kan weer aanleiding geven om contact te zoeken met de officier, zodat het belang van slachtoffer afdoende wordt behartigd: *'We horen precies hoe de officier overlegt met de politie en de KPC-er, dus daar kun je fijn op inspringen.'*

Overigens maakt dit meeluisteren integraal deel uit van de ZSM-werkwijze. Die typeert zich door een open, dynamische communicatie tussen de ketenpartners, en dat brengt met zich mee dat SHN (en de andere ketenpartners) de oren en ogen open houden voor hetgeen aan de harmonisatietafel en elders op de werkvloer via bilaterale overleggen wordt besproken. Dat geeft weliswaar soms drukte en enige onrust, *'maar je hoort wel wat de ontwikkelingen zijn; dat is juist de meerwaarde'*. De harmonisatietafel en bijkomende maatregelen worden daarbij als belangrijke verbetering ervaren. De dagen dat de zaak al zonder afstemming met SHN werden afgedaan zijn voorbij: *'We zijn veel meer assertief dan voorheen, omdat het moet in dit proces'*. Maar niet overal 'loopt het op rolletjes'. Er valt, zo is te beluisteren, op sommige ZSM-locaties nog wel wat aan zichtbaarheid en daarmee gepaarde erkenning te winnen.⁶⁹

4.5.2 Volgens openbaar ministerie en politie

Maar hoe staan het openbaar ministerie en politie tegenover SHN, ervaren zij SHN als volwaardig ketenpartner? Deze vraag wordt zonder uitzondering positief beantwoord: *'Gemene deler: we hebben steeds meer plezier gekregen'*, aldus een officier van justitie. Hij krijgt bijval van een collega-officier, die opmerkt dat SHN destijds de eerste ketenpartner was die *'begreep waar het (lees: de ZSM-werkwijze-red.) om ging'*. SHN heeft zich de afgelopen jaren de toebemeten rol op vlotte en adequate manier eigen gemaakt. De terughoudendheid die SHN medewerkers in het begin nog wel eens liet zien (*'jonge dames in de groei'*) heeft

⁶⁸ Zo zit SHN op de ZSM-locatie Haarlem naar tevredenheid naast de hulpofficier, maar wordt vanuit Rotterdam aangegeven dat positionering van SHN op de werkvloer ongunstig is. Dat wordt betreurd, zeker omdat het een grote ZSM-locatie betreft met veel ketenpartners. De zichtbaarheid van SHN voor het openbaar ministerie wordt daarmee minder, met name wanneer het gaat om kennis te hebben van en betrokken worden bij bilateraal overleg.

⁶⁹ Zo wordt vanuit de ZSM-locatie Rotterdam gemeld dat SHN nog steeds veel moeite moet steken in het vergroten van de zichtbaarheid richting het openbaar ministerie.

men achter zich gelaten. SHN heeft zich op de werkvloer ontwikkeld tot een volwaardige ketenpartner die over de volle breedte van het ZSM traject kan acteren en *‘steeds meer hun positie weet te vinden’*. SHN toont zich inmiddels *‘een hele opbouwende, proactieve partner’*. Of, zoals een officier het verwoordt: *‘Ik heb niet de idee dat ik de enige ben die een goede afdoening kan verzinnen. Je gaat erin voor de ketensamenwerking’*.

Wanneer we aangeven dat vanuit SHN wordt aangegeven dat men zich niet altijd op gelijke voet als de traditionele ketenpartners bejegend voelt geven officieren van justitie aan dat er voor hen geen sprake is van ongelijkwaardigheid. De traditionele ketenpartners (3RO en de Raad voor de Kinderbescherming) hebben wat hen betreft geen voorsprong op SHN, maar zij erkennen wel dat SHN een *‘slag heeft moeten maken, want de traditionele partijen zijn aan elkaar gewend’*.

Tegenover deze waardering staat ook een enkele kanttekening, want voor sommige respondenten, in het bijzonder van de politie, geldt dat SHN zich nog wel wat steviger zou mogen profileren op de werkvloer. SHN heeft *‘een enorme stap gezet, maar moet wel doorgroeien’* in haar rol als ketenpartner binnen de ZSM.⁷⁰ Deze respondenten denken vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ketenpartners voor een betekenisvolle afdoening, waarvan het slachtofferbelang een te wegen aspect is. In dit verband wordt opgemerkt dat SHN te veel geneigd is de verwachtingen van het slachtoffer als vertrekpunt te nemen bij de inbreng van informatie ten behoeve van het ketenoverleg. Om teleurstelling bij het slachtoffer te voorkomen, zou SHN die verwachtingen moeten temperen.

4.5.3 De meerwaarde van fysieke aanwezigheid van SHN bij de overleggen

De vraag of, en in welke mate SHN als volwaardige ketenpartner wordt ervaren hangt samen met de wijze waarop SHN zich op de werkvloer positioneert. Vanuit de teamleiding wordt een proactieve opstelling gestimuleerd, maar onze waarnemingen laten ook een ander beeld zien. Naast sterk, proactief acterende SHN-medewerkers hebben we ook *‘acteren vanaf de tweede rij’* waargenomen.

Vooropgesteld moet worden dat op de ZSM werkvloer doorlopend overleg plaatsvindt. Deze worden gevoerd na een gehouden plenair overleg, dus later op de dag, maar ook zonder dat plenair overleg heeft plaatsgevonden (kort cyclische werkwijze). Wat betreft het plenaire overleg kan de fysieke setting verschillen. Soms wordt dat georganiseerd rondom de centraal gesitueerde statafel; andermaal vindt het volle afstemmingsoverleg zittend plaats in een

⁷⁰ Dit raakt aan de kwestie van het behoud van balans in de keten en de positie van SHN daarbinnen; zie par. 14.3.3.

afgezonderde ruimte. Hoewel niet kan worden vastgesteld of en in hoeverre deze fysieke setting van invloed is op de wijze van acteren van SHN op het plenaire afstemmingsoverleg wordt waargenomen dat de laatste situatie minder gelegenheid geeft om ‘vanaf de tweede rij te acteren’. Er is immers letterlijk geen ruimte om een stapje achteruit te doen. Waar op (plenaire en bilaterale) overleggen minder pro-actief optreden door SHN werd waargenomen betrof het steeds overleg aan de statafel.

Navraag bij de betrokken SHN medewerkers leerde dat deze van mening waren dat er voor de betreffende zaken geen aanleiding was om (pro-)actief deel te nemen aan het overleg.⁷¹ Alle informatie was neergelegd in het schriftelijke advies: *‘Het zijn de zaken die wij (lees: SHN-red.) hebben aangemeld, dus we bespreken niet alle zaken (...) Als wij denken “bij deze zaak hebben we echt nog mondeling het een en ander toe te lichten” dan melden we ze aan’.*

Hieruit valt op te maken dat vanuit SHN niet altijd de meerwaarde wordt ingezien van fysieke aanwezigheid bij het (latere) afstemmingsoverleg inzake de afdoening. Alle relevante informatie is eerder schriftelijk of mondeling ingebracht, en de aanwezigheid bij het laatste mondelinge overleg tussen de ketenpartners zou vanuit de behartiging van het slachtofferbelang geen meerwaarde hebben.

Die opstelling is, gelet op de vele dagdagelijkse overleggen op de ZSM werkvloer, enerzijds begrijpelijk. Anderzijds benadrukken andere respondenten dat de aanwezigheid bij mondelinge overleggen (bijna) altijd zinvol is. Juist omdat SHN dan nog eventueel inbreng kan hebben.⁷² Een politiecoördinator merkt op dat je: *‘Uit die briefings veel meer kunt halen (...) De groepskracht, met elkaar dat zou nog wel beter kunnen. Als je uitgaat van gelijkwaardigheid van alle partners, dan moet je aan de groepsdynamiek werken.’* Ook enkele officieren van justitie geven aan dat de aanwezigheid van SHN bij het afstemmingsoverleg en het finale afdoeningsoverleg altijd zinvol is. Collega-officieren verschillen echter van mening: zij benadrukken dat het de eigen verantwoordelijkheid van de ketenpartner is om wel of niet aan te schuiven bij het afstemmingsoverleg. De KPC-er roept de ketenpartners bij elkaar en het is aan de dienstdoende medewerkers daar al dan niet deel aan te nemen.

⁷¹ Ter illustratie beschrijven we een casus die ons aanleiding gaf tot het stellen van de vraag naar de reden voor fysieke afwezigheid van SHN. De zaak betrof een aangifte van huiselijk geweld. Bewijstechnisch was er geen bewijsbare zaak en de rol van de aangeefster was enigszins onduidelijk. Om die reden volgde een kaal sepot, de officier van justitie zag zich hier ook toe genoodzaakt omdat zijn vraag aan 3RO om te onderzoeken of er mogelijkheden waren tot een bestuursrechtelijke maatregel stuk liepen op de weigering van 3RO om onderzoek te doen wegens onderbezetting. De vraag die bij ons bleef hangen was in hoeverre de belangen van het (vermeende) slachtoffer afdoende beschermd waren met deze afdoeningbeslissing?

⁷² In deze zin ook de auditrapportage; Steenhuis 2015, p. 5.

Dit verschil van mening over de wenselijkheid van aanwezigheid van SHN bij het (finale) afstemmingsoverleg lijkt te maken te hebben met de taakopvatting van de individuele officier van justitie en diens opvatting over de (mate van) ketensamenwerking. Uit onze waarnemingen en gesprekken blijkt dat de mate waarin door de officier wordt gestuurd op inbreng van alle ketenpartners uiteenloopt. Vanzelfsprekend kan dit te maken hebben met de aard van de zaak, maar het ging bij onze waarnemingen niet om uitgesproken complexe zaken. Op de ZSM-locatie waar de band tussen het openbaar ministerie en de ketenpartner op het afstemmingsoverleg het sterkst leek te zijn (ZSM-locatie Deventer), acteerde SHN ook sterker richting de andere ketenpartners. Bijvoorbeeld door 3RO van ‘repliek’ te dienen teneinde de officier van justitie te bewegen een vanuit het slachtoffer gewenste beschermingsmaatregel op te leggen.⁷³ Tijdens het afstemmingsoverleg deed de officier van justitie ook meermalen het verzoek aan SHN om later op de dag aanvullende slachtoffergerelateerde informatie aan te leveren, omdat het politiedossier daar niet in voorzag.⁷⁴ Illustratief is het gebruik van ‘*de rode stopknop*’ op deze locatie. Afgesproken is dat iedere ketenpartner ‘*op de rem mag trappen*’ als deze meent dat bij de afhandeling van de zaak te weinig inbreng is voor diens doelgroep. Doel is onder de ketenpartners respect te bewerkstelligen voor elkaars doelbelangen.

4.6 Profiel van de (taken van) de SHN medewerkers

De opleiding en werkervaring van de juridisch medewerkers loopt uiteen, maar het betreft steeds hoger opgeleiden (HBO en/of universitair niveau). Zowel op beleid-, als op uitvoerend niveau wordt aangegeven dat dit vereist is voor het kunnen uitvoeren van de juridische dienstverlening door SHN. Dat vraagt om medewerkers die vaardig zijn in bejegening, het beoordelen van juridische kwesties, maar ook in het acteren op contact met de ketenpartners, in het bijzonder het openbaar ministerie. Medewerkers moeten kunnen ‘*multi-tasken*’ en zich

⁷³ Ook hier betrof het een zaak van huiselijk geweld, dit maal een bewijsbare zaak. 3RO zag weinig heil in het nemen van een beschermingsbevel omdat de verdachte een locatieverbod had en dit had overtreden. SHN wees er op dat met het oog op het belang van het slachtoffer wel reden was tot het ondernemen van enige op bescherming gerichte justitiële interventie. De afdoeningbeslissing is ons niet bekend, besloten werd aanvullende informatie te verzamelen en de zaak later die dag nogmaals te bespreken. In een andere zaak komt (dezelfde) SHN medewerker wederom op voor de belangen van de slachtoffers: het betreft een bedreiging van begeleiders in een justitiële inrichting door een jeugdige die onder toezicht van de Raad voor de Kinderbescherming staat. De officier van justitie heeft geen pasklare oplossing, duidelijk is dat de verdachte een maatschappelijk risico vormt en geïnterneerd dient te blijven. (Tijdelijke) terugplaatsing komt aan de orde, waarop de SHN medewerker benadrukt dat dit voor de betrokken slachtoffers/begeleiders geen wenselijke oplossing zou zijn, zij voelen zich zwaar geïntimideerd door de verdachte.

⁷⁴ Hier ging het onder andere om een partnermishandeling waarbij het slachtoffer een dubbele beenbreuk had opgelopen en was geopereerd. Zij was daarom nog niet gehoord door de politie en er lag nog geen aangifte. Wel waren er getuigenverklaringen en lijkt er een bewijsbare zaak te zijn. De verdachte ontkent echter en zegt dat het slachtoffer na enig heen en weer getrek over een fiets is gestruikeld. SHN wordt gevraagd het slachtoffer te contacteren om te achterhalen wat haar wensen zijn. Daarnaast zal de politie informatie inwinnen; later op de dag zal de officier van justitie besluiten over de afdoening en eventuele in verzekeringstelling.

kenbaar kunnen opstellen tegenover de ketenpartners in een veld dat van oudsher is gericht op de publiekrechtelijke afdoening van het strafbare feit en daarin gelegen focus op de afweging van het publieke belang versus dat van de verdachte. Illustratief is de opmerking van een respondent die aangeeft ‘*wel eens jaloers te zijn op de reclassering*’ vanwege de ruimte tot inbreng die 3RO als regel krijgt van het openbaar ministerie.

4.6.1 *Front office en back office*

SHN is een relatieve nieuwkomer in het strafrechtelijk krachtenveld en heeft een ander profiel dan de overige bij de ZSM betrokken ketenpartners. De impact van de deelname aan de ZSM-werkwijze op de organisatie van SHN is dan ook significant (geweest). Om de gevraagde dienstverlening te kunnen bieden zijn organisatorische wijzigingen doorgevoerd, onder andere de invoering van een front-, en backoffice systeem. De front-office ziet op de dagdagelijkse werkzaamheden op de ZSM-locaties en is gegarandeerd bezet (zeven dagen, twaalf uur per dag).⁷⁵ Om die dienstverlening adequaat uit te kunnen voeren is afgesproken dat SHN tijdig en volledig informatie ontvangt van de ketenpartners, zodat SHN een ingang heeft om de voor de afdoeningbeslissing relevante slachtofferinformatie te achterhalen. Wanneer ketenpartners behoefte hebben aan andersoortige slachtofferinformatie dan valt te genereren via de ZSM fungeren SHN-medewerkers op de ZSM-locatie als aanspreekpunt, en zetten deze de vraag – voorzien van goede en volledige inhoudelijke informatie – door aan de back office.⁷⁶ De back office is ingericht op een centrale plek (bijvoorbeeld op een Slachtofferloket). Door te werken met een centrale backoffice worden de ZSM-locaties minder afhankelijk van op de ZSM-locatie aanwezige medewerkers en creëert SHN meer flexibiliteit en continuïteit in de dienstverlening. Dit maakt het mogelijk om een hogere productie per medewerker te realiseren en een hogere leverbetrouwbaarheid te garanderen. Van belang is op te merken dat deelname van SHN aan de ZSM weliswaar leidt tot een ruimer bereik van slachtoffers, maar dat dit – naast de daartoe te realiseren capaciteit op de ZSM-locaties – ook leidt tot een toename van de werkdruk op de reguliere juridische dienstverlening binnen de Slachtofferlokets. Van substitutie is geen sprake omdat met ZSM (mede) een nieuwe, tot voor kort door SHN niet bereikt cohort slachtoffers wordt bereikt; aangegeven wordt dat dit aanleiding geeft tot capaciteitsuitbreiding.⁷⁷

⁷⁵ Business Case ZSM fase 2, p. 19 en 23.

⁷⁶ In geval van dagvaarding, OTP- en TOM-zittingen vindt warme overdracht plaats naar de JD via DIVOS. In de Business Case ZSM fase 2 wordt aangegeven dat deze overdracht naar de JD een substantieel aantal zaken betreft (39.000+ 11.700 +42.120); Business Case ZSM fase 2, p. 22. Zie ook p. 20; waar wordt geconstateerd dat het verruimde bereik van SHN richting slachtoffers vanwege de deelname aan ZSM leidt tot een toename van de werkdruk op de reguliere juridische dienstverlening. Aangegeven wordt dat dit aanleiding geeft tot uitbreiding van de capaciteit.

⁷⁷ Business Case ZSM fase 2, p. 19.

Werken met een front- en backoffice lijkt dan ook efficiënt te zijn, zeker omdat op ZSM werkzame medewerkers geautoriseerd zijn voor het werk op de back office. Tegelijkertijd geldt dat er een aantal randvoorwaarden zijn waaraan moet zijn voldaan om werken via een front- en backoffice optimaal te doen verlopen. In de beleidstukken wordt in dit verband gewezen op het maken van heldere werkafspraken, de beschikbaarheid van ZSM gerelateerde systemen, autorisaties op de front- en back office werkplekken en het implementeren van automatiseringstools voor een snelle en correcte informatieoverdracht en het monitoren van de voortgang.⁷⁸

Overigens is het beleid dat SHN medewerkers niet alleen te werk worden gesteld op de ZSM-locatie. Om te voorkomen dat de werkzaamheden te sterk gekleurd worden door de ZSM-werkwijze, wisselen medewerkers de werkzaamheden op de front office (ZSM) af met die van de back- office. Zo onderhouden ze een breder palet aan vaardigheden. Overigens zijn er uitzonderingen op de regel en voeren sommige SHN medewerkers alleen ZSM werkzaamheden uit, maar dan liggen daar praktische argumenten aan ten grondslag.⁷⁹

4.6.2 *Bezetting en werkverdeling*

De afspraak is dat SHN alle zaken met één of meerdere slachtoffers in behandeling neemt.⁸⁰

Op basis van hetgeen staat vermeld in de Business Case ZSM fase 2 is dat nog niet het geval. Daarvoor zijn externe en interne redenen te noemen. Eén daarvan is – of beter gezegd: was - de bezetting van SHN op de ZSM. Die was bij aanvang van de ZSM-werkwijze namelijk ingericht op een beperkte aanwezigheid.⁸¹

Inmiddels is SHN gedurende de week (dus ook in het weekeinde) twaalf uur per dag aanwezig op de ZSM-locaties. Naast de mogelijk aanwezige teamleider zijn er minstens twee medewerkers van SHN operationeel: een ten behoeve van de categorie aangehouden verdachten (vast) en een voor de categorie ontboden verdachten (niet-vast). Waar wordt gewerkt op basis van het harmonisatiemodel is voorts een derde SHN-medewerkster gestationeerd op de harmonisatietafel. Daarnaast is op sommige ZSM-locaties een administratief medewerkster SHN aangesteld. Bij piekmomenten is bij SHN bereidheid tot een flexibele inzet van medewerkers. De eerste optie is dat te doen door intern, op de ZSM-locatie te schuiven met de aanwezige capaciteit door de SHN medewerker belast met de categorie niet-vast bij te laten springen voor de categorie vast. Die laatste groep is weliswaar

⁷⁸ Business Case ZSM fase 2, p. 14 en 19.

⁷⁹ Op de ZSM-locatie Groningen kent men een andere bezetting: vijf medewerkers werken full time op de ZSM, de andere vijf combineren de ZSM met de reguliere juridische dienstverlening op de back office.

⁸⁰ Business Case ZSM fase 2, p. 3.

⁸¹ Business Case ZSM fase 2, p. 3.

gebonden aan vaste termijnen, maar *'droogt in de loop van de dag op'* en dan kan men de categorie niet-vast weer oppakken.

Een tweede optie is een collega van de back office vragen om bij te springen. Overigens geven deze fluctuaties soms aanleiding tot het aanstellen van tijdelijke krachten. Er is behoefte aan een *'flexibele schil'* van minimaal tien procent; die is nodig om de zaakstroom aan te kunnen. We melden het omdat de discontinuering van dergelijke tijdelijke contracten een aandachtspunt vormt binnen het landelijk beleid van SHN.⁸² Het gevoel is dat het moeten beëindigen van tijdelijke contracten afbreuk doet aan de continuïteit op de werkvloer en leidt tot verlies van expertise. SHN heeft echter oog voor het moeten kunnen duiden van de noodzaak van aanstelling in termen van productie.

Door de politie wordt enkele malen aangegeven dat de bezetting van SHN verruimd zou moeten worden vanwege de onlangs ingevoerde uitbreiding van de verhoortermijn (van zes naar negen uur). Dat heeft tot gevolg dat de afdoeningbeslissing verschuift naar een moment later op de dag, en dat moment kan buiten de diensten van SHN vallen. Een officier ziet het bezwaar niet: bij een nachtelijke aanhouding loopt de termijn tot aan het moment van in verzekeringstelling tot 18.00 uur, en dan is SHN immers gewoon op de ZSM-locatie aanwezig.

De meeste SHN-medewerkers vinden het echter onwenselijk om slachtoffers voor acht uur 's morgens of na negen uur 's avonds te bellen en menen dat een verruiming van de aanwezigheid van SHN geen meerwaarde heeft. Maar niet iedereen deelt dit bezwaar, met name niet wanneer het zaken met een aangehouden verdachte betreft: dan heeft het feit net plaatsgevonden en kun je best wat vroeger of later bellen. Degenen die geen voorstander zijn van verruiming van de dagdienst van SHN wijzen er nog op dat SHN de verzamelde informatie aan het einde van de dienst heeft neergelegd in het aan het openbaar ministerie gecommuniceerde advies. Ook wordt aanvullende informatie aan het einde van de dienst mondeling of schriftelijk gecommuniceerd aan de beoordelaar van het openbaar ministerie of de KPC-er. Daarbij wordt belang gehecht aan mondelinge communicatie (*'zo beter over te brengen dan op papier'*), ook omdat dat gelegenheid geeft om nog even van gedachten te wisselen (*'ZSM is geen administratief proces, het is ook sparren'*).

Maar ook de overdracht tussen de SHN-medewerkers, dus binnen de aanwezigheidsuren van

⁸² Op het bijgewoonde ZOT stond de aanstelling van tijdelijke krachten en de (dis)continueren op de agenda. Om zicht te krijgen op de materie was een inventarisatie opgesteld onder de teamleiders op de ZSM-locaties.

SHN, wordt geborgd. Zo draagt men er zorg voor dat als men de informatie even niet kwijt kan aan de beoordelaar van het openbaar ministerie of de KPC-er, de collega van de volgende dienst te informeren. Als er op dat moment nog geen duidelijkheid is over de afdoening-richting wordt daarop vooruit geblikt (*'we anticiperen een beetje op het overleg'*). Daarnaast wordt via interne registratie in DIVOS een verslag gemaakt ten behoeve van de overdracht aan de SHN-collega's.

4.7 De werkstromen

Er zijn, als opgemerkt, twee werkstromen te onderscheiden: de categorie vast, ofwel de aangehouden verdachten en de categorie niet-aangehouden verdachten ofwel: niet-vast. Voor beide stromen is op de ZSM een SHN-medewerker aanwezig, die in beginsel van elkaar gescheiden werkzaam zijn.

4.7.1 Vast

De categorie vast drukt zijn stempel op de ZSM-tafel vanwege de in acht te nemen termijnen. De afdoeningsbeslissing dient te worden genomen binnen de verhoortermin, en ook als er geen finale afdoeningsbeslissing is moet duidelijk zijn wat er met de zaak gaat gebeuren (inverzekeringstelling ten behoeve van nader onderzoek, kaal sepot of eventueel op termijn zetten van de zaak (plandatum-zaak, ook wel bespreekzaken of zeven-dagen-zaken genoemd). SHN kan op de Verdachtenmonitor en/of de Slachtoffermonitor aflezen hoeveel tijd er nog is voor het verzamelen van de benodigde slachtofferinformatie

De werkwijze op de ZSM-locaties ten behoeve van de categorie vast verschilt.⁸³ Op sommige locaties wordt gewerkt met een plenair overleg vroeg in de ochtend, één voor de werkstroom vast en één voor de werkstroom niet vast. Elders vindt dat plenaire overleg (het afstemmingsoverleg) later op de ochtend plaats, zodat de ketenpartners zijn ingelezen. En weer elders is er geen plenair afstemmingsoverleg, maar wordt gewerkt met kort cyclisch overleg.

4.7.2 Niet-vast

Voor de instroom van niet vast op ZSM gold de landelijke afspraak dat dit vanaf 1 januari 2016 volledig via ZSM zou worden georganiseerd. Dat beleidsdoel was ten tijde van de werkbezoeken (voorjaar 2017) niet behaald.⁸⁴ Inmiddels (najaar 2017) is dat wel het geval, zij het dat de stand van uitvoering op de ZSM-locaties verschilt.⁸⁵ Vanaf de werkvloer

⁸³ Zie par. 4.2.

⁸⁴ Jaarrapportage 2016, p. 6-7.

⁸⁵ Bron: mededeling op de expertmeeting d.d. 19 oktober 2017. .

ondervindt deze geharmoniseerde werkwijze bijval van SHN; men is blij met de duidelijkheid die de nieuw voorgestelde werkwijze biedt.

Ondanks deze harmonisatie van werkwijze betreffende de afhandeling van de categorie niet-vast, lijkt er op regionaal niveau ruimte te worden genomen voor een eigen uitwerking. Zo heeft men in Utrecht gekozen voor (twee) vaste wekelijkse overlegmomenten, waarbij de bij de zaak betrokken politiemedewerker van het districtsbureau aanschuift.⁸⁶ *‘Een gouden ei’*, aldus een officier van justitie, want zo wordt bewerkstelligd dat de lijnen kort kunnen worden gehouden en wordt tegemoet gekomen aan de wens van de politie zicht te krijgen op de afdoeningbeslissing.⁸⁷ Gevolg is dat de politie ‘eigendom’ ervaart en dat de informatie die wordt aangebracht aan kwaliteit wint. Dat is van groot belang omdat de officier dan de te bespreken zaak ook daadwerkelijk kan afdoen en het dossier niet hoeft te worden teruggestuurd. Zo wordt voorkomen dat het slachtoffer langer moet wachten op de afloop van de zaak en/of ten tweede male door de politie moet worden benaderd voor aanvullende informatie. Ook hier geldt, net als voor de categorie vast, dat op de zaakbespreking tussen de ketenpartners moet zijn voorzien in voldoende informatie, zodat het openbaar ministerie geïnformeerd een afdoeningbeslissing kan nemen. Op die voorwaarde kunnen volgens deze officier van justitie per overleg rond de vijfendertig zaken worden afgedaan. Een SHN medewerker maakt melding van vijftien tot twintig zaken als werkbare case load.

Echter niet op alle locaties lijkt behoefte te bestaan aan zo’n geïntensiveerd overleg. Aangegeven wordt namelijk dat de dienstverlening van SHN ten behoeve van zaken met een niet-vast verdachte geen specifieke problemen oplevert. Het eenmalige, finale overleg met de ketenpartners volstaat. Wel wordt aangegeven dat de nieuwe werkwijze naar verwachting tot capaciteitsproblemen zal leiden.⁸⁸ Ten eerste omdat de capaciteit die nu vanwege het ‘op de plank liggen’ van dergelijke zaken wordt besteed aan de zaken met een aangehouden verdachte terugvloeit naar de werkstroom niet-vast. Ten tweede omdat sommige ZSM-locaties dan een inhaalslag zullen moeten maken om de achterstand weg te werken.⁸⁹ En ten

⁸⁶ Opvallend is dat tijdens de gevoerde gesprekken steeds weer op enigerlei wijze werd gerefereerd aan het streven naar harmonisatie. Wat daar precies mee wordt bedoeld, werd echter niet duidelijk. Gerefereerd werd aan ‘het harmonisatie-model’, de ‘harmonisatie-tafel’ en de voor de ontboden verdachten ‘geharmoniseerde werkwijze’. Onze indruk daarbij is overigens dat onder de vlag van al deze ‘harmonisatie’ sprake is van enige ‘*colour local*’.

⁸⁷ Vgl. Salet & Terpstra 2016. Op de expertmeeting wordt vanuit de politie aangegeven dat deze werkwijze inmiddels ook op een tweede locatie is ingevoerd, nadat is bezien of deze paste in de daar gehanteerde werkprocessen vanuit de politie.

⁸⁸ Daarbij geldt voor de ZSM-locatie Haarlem dat men daar zeven dagen vooruit werkt wat betreft deze werkstroom. Soms lukt dat niet helemaal en moet een inhaalslag worden gemaakt.

⁸⁹ Op de ZSM-locatie Den Haag is dat het geval omdat de politie heeft aangegeven tijd nodig te hebben om na de omvangrijke reorganisatie nieuw aangestelde politie medewerkers in te werken. Maar ook op

derde, omdat in de nieuwe werkwijze een tijdtermijn is opgenomen: de zaak moet binnen tien dagen zijn afgedaan op de ZSM, waarvan drie dagen zijn gereserveerd voor de administratieve verwerking van de beslissing door de beoordelaar van het openbaar ministerie.⁹⁰

4.7.3 Regel: alle zaken gaan langs SHN

Opgemerkt is dat de afspraak is dat alle zaken waarin een slachtoffer zit door de KPC-er worden aangemeld bij SHN. Dat geldt, voor de duidelijkheid ook wanneer het openbaar ministerie een onvoorwaardelijk sepot overweegt. Ook dan is het van belang via SHN geïnformeerd te geraken over de eventuele behoeften van het slachtoffer.

Die regel wordt echter niet altijd nageleefd. Vanuit SHN wordt aangedrongen op een zorgvuldigere controle door de KPC-er, de officier en de beoordelaar van het openbaar ministerie. Melding ook wordt gemaakt van het ongewenst op ‘groen zetten’ door KPC-ers: *‘Medewerkers denken dan dus dat ze er niets mee hoeven te doen, dus die zaken mis je wel’*. Er wordt hiervan door SHN wel melding gemaakt aan het openbaar ministerie, maar je bent als SHN *‘heel erg afhankelijk van de individuele KPC-ers; de ene is alerter dan de andere’*. Overigens wordt vanuit SHN benadrukt dat de ketenpartners alert zijn op het aanleveren van slachtofferinformatie door SHN: *‘Ook als wij nog geen informatie of advies hebben aangeleverd, dan staat er wel iemand aan het bureau “van wij willen graag informatie, kan er nog een keer gebeld worden”’*.

Toch lijkt het ongewenst op groen of grijs zetten van de kolom van SHN door de KPC-er een van de mindere zorgen voor SHN te zijn. Er zijn belangrijkere, structurele problemen met de aanmelding van slachtoffer-gerelateerde zaken op de ZSM-locatie. Sommige van die problemen spelen al vanaf het begin van de ZSM en de invoering van de Slachtoffermonitor heeft die problemen niet weggenomen. Het is beslist een verbetering ten opzichte van de eerdere situatie waarin SHN afhankelijk was van hard copy informatie door de politiemedewerker, maar nog steeds blijken er onaangemelde zaken en slachtoffers te zijn.

4.7.3.1 (Gemankeerde) instroom van zaken

De afspraak dat iedere zaak waarin één of meer slachtoffers zitten bij SHN op de ZSM-locatie wordt aangeleverd, wordt in de praktijk dus niet nagekomen.⁹¹ Hoeveel slachtoffers het

de ZSM-locatie Deventer lagen deze zaken op de plank. Op de ZSM-locatie Haarlem is men echter bij met deze categorie

⁹⁰ De benodigde middelen worden naar verluidt momenteel doorberekend in een businesscase.

Overigens geldt het dreigende capaciteitstekort ook voor de andere ketenpartners.

⁹¹ Jaarrapportage 2015, p. 5.

betreft weet SHN niet, maar geschat wordt dat er tussen de 18% en 54 % (gemiddeld 28 %) van de zaken worden gemist.⁹² De wetenschap dát niet alle in aanmerking komende slachtoffers worden benaderd weegt voor de medewerkers op de ZSM-locaties: *‘Het ergste is “missen van”. Ik weet dus ook niet hoeveel ik er mis.’*

Het betreft een hardnekkig probleem, want het speelt al vanaf de start van ZSM en steeds weer moet SHN er aandacht voor vragen bij de politie. Vanuit SHN, maar ook door politie-coördinatoren op de ZSM-locaties, wordt aangegeven dat *‘het opletten geblazen is’*. Er wordt een *‘tekort aan discipline bij de politie’* geconstateerd, en ook verschillen in de werkwijzen op de basisteams leiden tot gemankeerde informatievoorziening wanneer het gaat om slachtoffers en slachtoffer-gerelateerde zaken.⁹³

Non-registratie van het slachtoffer

Een van de problemen is dat de politie *‘niet de juiste hokjes aanvinkt’*. Om zichtbaar te worden als slachtoffer in de BHV registratie, en dus als zodanig bekend te worden binnen de ZSM registratie, moet het slachtoffer niet alleen als aangever of mogelijke getuige, maar ook als slachtoffer/benadeelde partij worden geregistreerd. Als dat niet gebeurt raakt de zaak niet bekend als zijnde slachtoffer-gerelateerd en krijgt SHN de zaak niet aangeleverd via de KPC-er. Dit probleem geldt voor de categorie ‘vast’ en voor de categorie ‘niet vast’.⁹⁴ Voor de laatste groep is er gelet op de termijnen mogelijk ruimte voor herstel van het verzuim, mits het slachtoffer alsnog wordt ontdekt. Bij een aangehouden verdachte ligt dat, gelet op de kort lopende termijnen, moeilijker en dreigt het slachtoffer buiten spel komen te staan.

Non-registratie van meerdere slachtoffers

Maar dit is niet alles, want ook als het slachtoffer wel is geregistreerd kan zich een probleem voordoen, namelijk dat slechts één slachtoffer wordt geregistreerd terwijl er meer slachtoffers zijn. Wanneer er meerdere slachtoffers zijn krijgen die namelijk een apart proces-verbaal nummer, maar alleen het slachtoffer wiens proces-verbaal overeenkomt met dat van de verdachte die wordt aangemeld. De overige slachtoffers zijn wel terug te vinden op de Verdachtenmonitor en zouden moeten worden aangemeld bij SHN, maar dat wordt nogal eens vergeten. Bovendien is het ook niet direct waarneembaar voor de politiemedewerker op de ZSM-locatie: *‘Zij moeten er ook voor doorzoeken. Dan vragen ze je: “Heb je dit slachtoffer al gebeld”. Dan kom je soms ook achter andere slachtoffers’*.

⁹² Jaarrapportage 2016, p. 6.

⁹³ Ook Salet en Terpstra maken melding van verschil in afhandeling van VVC op de district-bureaus; Salet & Terpstra 2016.

⁹⁴ Jaarrapportage 2015, p. 5.

Er is noodzaak tot oplettendheid bij SHN, bij het lezen van de op de Slachtoffermonitor vermelde aangifte moet men alert zijn op eventuele aanwijzingen voor meerdere slachtoffers en indien die aanwijzingen er zijn navraag doen bij de politie, de KPC-er of het openbaar ministerie. Een teamleider merkt op: *‘De instroom van zaken verloopt gewoon moeizaam. De Slachtoffermonitor klopt niet altijd, bepaalde doelgroepen komen er niet op, zaken stromen niet in. Dan ben je afhankelijk van de alertheid van medewerkers. Die moeten ervoor zorgen dat je de zaken wel krijgt (...) Je merkt dat daar veel tijd in gaat zitten en dat het niet vloeiend verloopt’*.

Op de vraag of het een oplossing zou kunnen zijn dat SHN actief navraag doet bij de politie wordt geantwoord dat dit geen logische vraag is: *‘In de meerderheid van zaken is er maar één slachtoffer. We zouden het kunnen navragen, maar je weet niet hoeveel je er mist dus daarom wordt het niet gevraagd. Het is een vermoeden dat er mensen worden gemist’*. Bovendien wordt dit geen taak van SHN geacht, het ligt op de weg van politie en openbaar ministerie volledige informatie aan te leveren. Uitgaande van de ervaring dat in minimaal 65% van de zaken een of meerdere slachtoffers betrokken zijn, betreft het een substantieel probleem.⁹⁵

4.7.3.2 Overige oorzaken voor verlies van zaken en zaakinformatie voor SHN

Los van de niet gemiste zaken en slachtoffers zijn er nog andere problemen die samenhangen met de aanlevering van informatie door de politie aan SHN. Regelmatig ook is de verstrekte informatie onvolledig. Het tijdig en volledig aanleveren van informatie is, als opgemerkt, echter voorwaarde voor het door SHN tijdig kunnen leveren van een zo volledig mogelijk advies.⁹⁶ Wanneer de verstrekte informatie onvolledig is moet de SHN medewerker tijd steken in het achterhalen van informatie, tijd die niet is meegerekend in de voor de uit te voeren kernactiviteit geraamde tijd.⁹⁷ Dat laatste speelt vooral bij zaken die gedurende de dag instromen, zij het dat het probleem qua omvang per ZSM-locatie verschilt.⁹⁸

Ontbrekende en verkeerde telefoonnummers

Het meest genoemde probleem is het ontbreken van het (juiste) telefoonnummer van het slachtoffer.⁹⁹ Ook worden er verkeerde telefoonnummers geregistreerd, of meerdere, waarna SHN dan moet uitzoeken welke het juiste nummer is. Het betreft een substantieel probleem, genoemd wordt een percentage van 20% waarin sprake zou zijn van het ontbreken van een juist telefoonnummer waarop contact kan worden gelegd met het slachtoffer. De betekenis van het zorgvuldig vermelden van het (juiste) telefoonnummer is moeilijk te overschatten: het

⁹⁵ Business Case ZSM fase 2, p. 14.

⁹⁶ Business Case ZSM fase 2, p. 28.

⁹⁷ Business Case ZSM fase 2, p. 12.

⁹⁸ Jaarrapportage 2015, p. 5.

⁹⁹ Business Case ZSM fase 2, p. 28.

vormt dé ingang voor SHN, zonder dat wordt het immers lastig(er) om in contact te treden met het slachtoffer. Er wordt wel verbetering op dit punt geconstateerd vanuit SHN, ‘*maar de politieman moet investeren*’.¹⁰⁰ Een SHN respondent met ruim zicht op de problematiek slaakt daarbij de verzuchting: ‘*Afspraken maken (lees: met de politie-red.), dat is nogal wat*’.

Op de expertmeeting werd vanuit de politie echter aangegeven dat deze problemen bekend zijn, maar dat die grotendeels tot het verleden behoren. Een en ander moet worden gezien in het licht van de (inmiddels bijna afgeronde) implementatie van de ZSM-werkwijze in de politietaken. Aangegeven werd dat er de afgelopen tijd veel is geïnvesteerd in het op orde krijgen van de technische processen. Het probleem zit in de ‘menselijke factor’, oftewel: de verbalisant. Ook op dat punt worden maatregelen getroffen, onder andere via een ingevoerde herziene wijze van verbaliseren. Het betreft een verkorte wijze van verbaliseren waarin de benodigde kerndata – waaronder de volledige slachtoffergegevens – dienen te worden opgetekend.

Afbuigen van zaken na instroom op ZSM

Een ander aandachtspunt wanneer het gaat om het missen van zaken door SHN betreft het afbuigen van de zaken na de instroom bij ZSM. Het gaat hier om zaken die direct na de fase ‘instroom en selectie’ (uitgevoerd door het openbaar ministerie en politie) afbuigen, voordat de informatie wordt aangeboden op de ZSM.¹⁰¹ SHN loopt voornoemde zaken mis. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld zaken die direct naar Halt gaan op basis van politiemandaat en zaken die vanwege complexiteit ná instroom direct doorgezet worden naar het openbaar ministerie.¹⁰²

Parallele zaakstromen buiten ZSM

Daarnaast zijn er zaken die niet instromen op ZSM, omdat er in bepaalde regio’s bepaalde doelgroepen buiten ZSM worden afgedaan, zoals Persoonsgebonden aanpak, High Impact Crime, Stelselmatige daders, Woninginbraak zaken en geweld tegen politieambtenaren. Hoewel deze doelgroepen wel tot de ZSM doelgroep behoren wordt hier afgeweken van het ZSM Ontwerp 2.0, waardoor SHN in deze zaken slachtoffers niet kan ondersteunen op basis van de ZSM-werkwijze.¹⁰³

¹⁰⁰ De suggestie wordt gedaan om in BHV een veld in te voeren waarin de politie wordt verplicht het telefoonnummer van het slachtoffer te registreren; indien dat wordt vergeten zou afsluiten van de registratie moeten worden geblokkeerd.

¹⁰¹ Jaarrapportage 2015, p. 6.

¹⁰² Jaarrapportage 2015, p. 6.

¹⁰³ Jaarrapportage 2016, p. 7.

Dergelijke uitstroom van zaken via parallelle werkstromen speelt naar verluidt met name op locaties waar sprake is van een sterke verbinding tussen politie, openbaar ministerie en het Veiligheidshuis, zoals bijvoorbeeld in Rotterdam.¹⁰⁴ Eenzelfde signaal klinkt vanuit Deventer. Op de ZSM-locatie Den Haag is het Veiligheidshuis inmiddels aangeschoven op de werkvloer, maar niet als ketenpartner. Inmiddels is op departementaal niveau het voornemen opgevat om te komen tot een nadere afstemming en samenwerking tussen de ZSM en de Veiligheidshuizen.¹⁰⁵ Dat lijkt de uitstroom van dergelijke zaken uit de reguliere ZSM-stroom te bevestigen en roept de vraag op naar de rol van SHN bij de afhandeling van deze zaakstroom.

Achterdeur dicht

Wat betreft het ‘lekken aan de achterdeur’, ofwel het gegeven dat zaken vooraf of tussentijds worden afgebogen waardoor de afdoening niet via de ZSM-tafel verloopt, zijn er wisselende geluiden. De regel is duidelijk: als er niet vanaf het begin een zaakofficier op de zaak wordt gezet dient de zaak te worden aangemeld op de ZSM-tafel. Dat geeft SHN de gelegenheid om in alle zaken slachtoffer-gerelateerde informatie aan te brengen, ongeacht de gekozen afdoening. Sommige respondenten merken op dat op hun ZSM-locatie geen sprake meer is van lekken aan de achterdeur, maar elders is men daar niet zo zeker van.¹⁰⁶ Het streven van het openbaar ministerie in 2014 om ‘de achterdeur te sluiten’ en dus hiermee alle zaken via ZSM te laten instromen (met uitzondering van complexe zaken die tot de onderzoekomgeving van het openbaar ministerie behoren), is dit tot op heden niet volledig gerealiseerd.¹⁰⁷

4.7.3.3 Generalist intelligence medewerkers als oplossing

Overigens is men zich bij de politie bewust van de problemen in de informatievoorziening richting SHN. Vanuit de ZSM-locatie wordt dit door de politie-coördinatoren regelmatig aangekaart en wordt actief mee opgelet. De politie dient te staan voor ‘*een kwalitatief goede aangifte, met slachtoffergegevens*’ en daarop dient gestuurd te worden binnen de basisteams

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2016/2017*, 29 274, nr. 3, p. 5. Hierin wordt melding gemaakt van een momenteel uitgevoerde derde ketenreview, met daarin elementen van ‘peer review. Er wordt expliciet verwezen naar de regio Rotterdam als een te reviewen locatie vanwege de intensieve samenwerking tussen de ZSM en het Veiligheidshuis.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 2016/2017*, 29 274, nr. 367, p. 3; gesproken wordt van ‘enorme kansen bij de aanpak van lokale veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek’.

¹⁰⁶ Illustratief ook is dat in de kwartaalcijfers voor april 2017 een verschil wordt geconstateerd tussen de instroomcijfers aangeleverd door het openbaar ministerie en het aantal zaken vermeld dat is gezien door de SHN op de ZSM-locaties. De verklaring die hiervoor op het bijgewoonde ZOT overleg wordt gegeven is dat in de eerste stroom waarschijnlijk ook winkeldiefstallen zijn meegenomen, een categorie die buiten de werkzaamheden van SHN valt.

¹⁰⁷ Jaarrapportage 2016, p. 7. Afgaande op de jaarrapportage ZSM van 31 januari t/m 31 december 2016 is daarvan op zes van de tien ZSM-locaties sprake. Zulke ‘lekken’ blijken uit de periodieke controle van de cijfers vanuit het hoofdkantoor en worden dan besproken binnen het ZOT en de ZSM-zitting, waarna men probeert te achterhalen wat de oorzaken kunnen zijn

en vanuit de ZSM-locatie.

Een van de oplossingen die men heeft om het informatie tekort te dichten is het aanstellen van hoger opgeleid personeel op de ZSM-locaties, de zogeheten *generalist intelligence*. Deze *generalist intelligence* medewerker heeft tot taak actief mee te denken en binnen de politieorganisatie op zoek te gaan naar informatie ten behoeve van de ketenpartners. Dat kan dus ook het zoeken naar informatie ten behoeve van SHN inhouden, maar dan moet al wel bekend zijn, althans men het vermoeden hebben, dat er een slachtoffer-gerelateerde zaak is, of dat er meerdere slachtoffers in een aangemeld dossier lijken te zitten. Door hoger opgeleide medewerkers in te zetten denkt men niet alleen ontbrekende, maar ook diepgaander informatie te kunnen achterhalen vanuit de politieregistratie. Op de expertmeeting werd vanuit de politie bevestigd dat men bezig is om op iedere ZSM-locatie een politiemedewerker van voldoende statuur te stationeren, zodat de inbreng van de politie op de ZSM-locatie beter wordt gewaarborgd.¹⁰⁸

4.8 De dienstverlening door SHN (met de focus op vast)

4.8.1 De (drie) diensten ten behoeve van het SHN advies

Ten behoeve van een uniforme uitvoering van taken heeft SHN op landelijk niveau werkinstructies opgesteld. Daarin wordt stapsgewijs beschreven hoe de drie kernactiviteiten moeten worden uitgevoerd. Vanuit het veld wordt het aanreiken van handvatten zeker gewaardeerd, maar heeft men ook het gevoel dat de werkinstructies wat te gedetailleerd zijn (*'lange lappen tekst'*). Na enige gewenning weet de individuele SHN-medewerker wel hoe het slachtoffer te benaderen. Daar komt bij dat iedere zaak en ieder slachtoffer anders is. Bovendien zijn er ook handleidingen geschreven op de ZSM-locaties, die zijn dan gekoppeld aan de voor de ZSM-locatie geldende specifieke werkwijze. Vanaf centraal niveau wordt benadrukt dat belang wordt gehecht aan een uniforme werkwijze, maar dat er ook ruimte moet zijn voor regionale en persoonlijke verschillen in benadering.

4.8.1.1 Primaire screening

Een zorgvuldige primaire screening is rand-voorwaardelijk voor het zorgvuldig en efficiënt uitvoeren van vervolgacties: *'In één keer de juiste beslissing is het streven'*.¹⁰⁹ Het is aan SHN om bij aanvang van de dagdienst te bezien wat het aanbod van zaken is, of het relevante zaken betreft,¹¹⁰ en welke zaken gelet op de termijnen prioriteit hebben. De SHN-medewerker

¹⁰⁸ Dit maakt deel uit van de implementatie van de ZSM-werkwijze binnen de politie, die is naar verluidt inmiddels bijna afgerond.

¹⁰⁹ Jaarrapportage 2016, p. 12-13.

¹¹⁰ Illustratief is de zaak die op de Verdachtenmonitor stond aangemeld onder de delict-categorie Openbare dronkenschap. Dat is in beginsel een niet slachtoffer-gerelateerd delict waarvoor SHN niet

maakt daartoe een print van de Verdachtenmonitor en gaat aan de slag.¹¹¹ Omdat het zaakaanbod gedurende de dag aangroeit en er ook zaken afdaan, voeren de SHN-medewerkers een paar maal per dag een check uit om zicht te krijgen op de nieuwe instroom van zaken.¹¹²

Als het inderdaad om relevante zaken gaat, en SHN zich na overleg met de ketenpartners ervan heeft vergewist dat men over voldoende informatie beschikt, kan de vervolgactiviteit worden opgestart, de actieve benadering. Aan de hand van het proces-verbaal van aangifte wordt ingeschat wat SHN kan doen in de betreffende zaak om de slachtofferbelangen te waarborgen (*‘Wat ga ik brengen, wat ga ik halen?’*) en in welke richting de afdoeningbeslissing zal gaan (*‘Waar gaan we heen?’*). Dit alles om voldoende geïnformeerd te geraken ten behoeve van het telefonisch contact met het slachtoffer. Qua tijdsbesteding is sprake van een vloeiende overgang tussen de primaire screening en de actieve benadering; zodra men gaat inlezen geldt het niet meer als primaire screening.

SHN-medewerkers geven aan dat inzage van het proces-verbaal van aangifte volstaat voor de primaire screening: *‘Je wilt niet meer weten’*. Meer kennis van het dossier kan namelijk de communicatie richting het slachtoffer belasten, omdat deze via SHN meer te weten wil komen over de zaak. En dat is niet de taak van SHN, maar van het openbaar ministerie. Dat laat onverlet dat wanneer de SHN-medewerker meent meer informatie nodig te hebben, men daar naar proactief op zoek moet gaan en navraag moet doen bij de ketenpartners. In hoeverre die ruimte er is, respectievelijk wordt genomen, hangt af van het type zaak, de SHN-medewerker en – wanneer het gaat om een afstemmingsoverleg - de officier van justitie die voorziet.

Naar aanleiding van de tegenwerping van een politie-coördinator dat SHN blanco het gesprek zou moeten aangaan, en dus geen kennis zou moeten nemen van het proces-verbaal van aangifte, geven SHN-medewerkers zonder uitzondering aan dat dit een niet werkbare optie is. Het is wenselijk dat SHN voorbereid het telefonische gesprek ingaat: *‘We moeten sturend vragen; anders ga je at random dingen vragen.’* Niet inlezen zou ook leiden tot tijdsverlies en naar het slachtoffer toe een verkeerde indruk wekken omdat die wederom moet gaan vertellen wat hem of haar is overkomen. Bovendien wordt het belangrijk gevonden dat SHN het slachtoffer op bepaalde dingen kan wijzen: *‘Bijvoorbeeld dit en dat wat je me nu vertelt*

adviseert. In dit geval bleek het echter om meer te gaan: de verdachte had zich ook schuldig gemaakt aan bedreiging van het personeel van de horecagelegenheid waar hij uit was gezet.

¹¹¹ Er wordt meermalen per dag een uitdraai gemaakt van de Verdachtenmonitor om controle te kunnen houden op het aanbod en de verwerking.

¹¹² Vermeld werden drie keer (tussen acht en negen, tussen de middag en rond de klok van vijf uur in de middag), maar ook vier keer per dag.

staat niet in de aangifte, dus ga snel aanvullende aangifte doen'.¹¹³ SHN maakt dan ook vaak een uitdraai van de aangifte en houdt die gedurende het telefonische gesprek bij de hand.

Met de geraamde tijd voor de primaire screening (vijftien minuten) komt SHN ruim uit. Dat geldt echter, zoals uit het volgende zal blijken, niet voor de vervolgactiviteiten. Het teveel aan tijd dat staat geraamd voor de primaire screening wordt in de regel gebruikt ten behoeve van de actieve benadering en/of de schade-inventarisatie.

4.8.1.2 Actieve benadering¹¹⁴

De actieve benadering vormt het hart van de SHN-werkzaamheden binnen de ZSM-werkwijze: *'Bellen, dat is wat we doen!'*. Het kader aantal diensten actieve benadering berust op een beredeneerde schatting. Uitgangspunt is dat in 80% van de zaken die zijn gescreend en relevant bevonden een actieve benadering wordt gestart. Dit kader wordt, als opgemerkt, niet gerealiseerd. Ook zijn op de dienst actieve benadering grote verschillen geconstateerd tussen de ZSM-locaties. Zowel absoluut als relatief ten opzichte van de primaire screening.¹¹⁵

Het niet behalen van de ratio wordt (deels) verklaard doordat het percentage zaken dat niet tot de doelgroep van SHN behoort hoger ligt dan de geschatte 20%. Dat is bijvoorbeeld het geval voor regio's waar een hoog percentage winkeldiefstallen gepleegd bij grootwinkelbedrijven wordt afgedaan via de ZSM. De afspraak is dat SHN in deze zaken geen diensten verleent.¹¹⁶ De vraag of de huidige ratio dient te worden aangepast ligt voor,¹¹⁷ maar deze vraag dient – zoals we zullen betogen – te worden beantwoord in samenhang met de uitvoering van de overige ketenactiviteiten door SHN op de ZSM-locaties. De in de Business Case ZSM fase 2 gehanteerde productienorm moet worden geïnterpreteerd als een kader, men had destijds nog weinig ervaring opgedaan met het tijdschrijven en er bestond nog geen helder beeld van wat de actieve benadering in de praktijk inhoudt.¹¹⁸ Niet alleen blijkt SHN door buiten haar sfeer gelegen oorzaken te worden gehinderd in een efficiënte uitvoering van deze taak, ook blijkt de actieve benadering regelmatig tijdrovender dan aanvankelijk werd aangenomen. De melding dat een verdachte is aangehouden roept bij het slachtoffer vragen op en SHN moet daarop een adequaat antwoord formuleren, een antwoord bovendien waarbij SHN als gezegd binnen de grenzen van de eigen taken moet blijven. Maar ook het luisteren naar het verhaal

¹¹³ Hierin ligt precies het bezwaar van de genoemde politie-coördinator, want die meent dat dit sturing van de waarheidsvinding kan opleveren. SHN moet volgens hem vanuit *'hun eigen werkveld functionele vragen stellen'*; het is aan de politie zaakinformatie te leveren.

¹¹⁴ Jaarrapportage 2015, p. 7.

¹¹⁵ Kwartaalrapportage januari t/m maart 2017, p. 8. Zie ook hoofdstuk 5.

¹¹⁶ Kwartaalrapportage januari t/m maart 2017, p. 8.

¹¹⁷ Jaarrapportage 2015, p. 7.

¹¹⁸ Business Case ZSM fase 2, p. 16.

van het slachtoffer, het geven van uitleg over diens rechten en de organisatie van het ZSM traject kost tijd. Bovendien moeten de wensen van het slachtoffer binnen de begrote tijd worden neergelegd in een advies aan het openbaar ministerie.¹¹⁹ En dat betreft dan nog de zaken waarin SHN er in slaagt telefonisch contact te leggen met het slachtoffer.

De regel is dat drie keer wordt getracht het slachtoffer te bereiken, maar er kan aanleiding zijn om het ook daarna nogmaals te proberen. Een SHN-medewerker legt uit dat *‘vijf dingen moeten worden uitgevraagd’*: wat zijn de gevolgen van het strafbare feit voor het slachtoffer; heeft het slachtoffer behoefte aan vervolghulp; is er aanleiding tot het nemen van juridische maatregelen; is er wat betreft het slachtoffer ruimte voor contact/mediation en is er schade en hoe omvangrijk is die? Wanneer het niet lukt om telefonisch contact te leggen wordt een advies opgesteld aan de hand van de beschikbare informatie op de ZSM-locatie.¹²⁰

Overigens verschilt de aanvliegroute voor de actieve benadering per ZSM-locatie. Zo wordt op de ZSM-locatie Utrecht begonnen met een briefing aan de hand van de informatie vermeld op de Verdachtenmonitor, waarbij een eerste indruk wordt gevormd van de zaak. Indien er informatie is van de vorige dag wordt die gedeeld, waarna SHN de nieuw aangemelde slachtoffers gaat bellen. Op de ZSM-locatie Deventer – en ook op die te Groningen - heeft men er voor gekozen om het afstemmingsoverleg later op de ochtend te plannen (rond 11.00 uur),¹²¹ zodat SHN (en de andere ketenpartners) al informatie kan inbrengen en vervolgens (nog) beter geïnformeerd de actieve benadering kan uitvoeren. De ervaring hier leert dat een centraal afstemmingsoverleg later op de ochtend zinvoller is omdat er dan meer informatie voorhanden is die kan worden gedeeld. Op de ZSM-locatie Den Haag wordt geen plenair afstemmingsoverleg georganiseerd maar is gekozen voor kort cyclisch, zaakgericht overleg.

Duidelijk is dat er een scala aan werkzaamheden wordt weggeschreven onder de noemer ‘actieve benadering’. Welke (deel)activiteiten worden uitgevoerd hangt af van het type zaak. De ene zaak vraagt meer tijd dan de andere en het kan voorkomen dat SHN meerdere malen contact zoekt met het slachtoffer: *‘Vooral als de officier van justitie aangeeft dat hij echt nog wat vragen heeft of dingen wil weten. En dan heb ik het niet over fietsendiefstal. Meer in de huiselijk geweld situatie komt het wel voor dat vaker wordt gebeld. Of het slachtoffer aangeeft dat het even niet gaat. En dan is het bijvoorbeeld de derde keer dat we bellen, maar dan alsnog bellen we daarna’*.

¹¹⁹ Business Case ZSM fase 2, p. 16-17.

¹²⁰ Gevraagd of SHN eventueel contact per email zoekt wordt opgemerkt dat die informatie meestal niet in de aangifte staat. Nadat men het slachtoffer telefonisch heeft gesproken kan een eventueel vervolcontact via e-mail plaatsvinden, maar ook dan wordt in de regel telefonisch contact gezocht.

¹²¹ Op de ZSM-locatie Haarlem vindt het plenaire afstemmingsoverleg rond 10.00 uur plaats.

In dit verband kan melding worden gemaakt van een door SHN gehouden pilot met het bellen onder nummerherkenning.¹²² Hoewel SHN zeventig procent van de slachtoffers van wie een telefoonnummer bekend is bereikt, lukt het niet om met de overige dertig procent contact te krijgen. Gedacht werd dat dit lag aan het feit dat SHN met een anoniem nummer belt, hetgeen slachtoffers ervan zou weerhouden de telefoon op te pakken. Ook het inspreken van de voice mail leverde geen positief resultaat op. SHN heeft toen geëxperimenteerd met het bellen onder nummerherkenning. Gekozen werd voor een 088-nummer, welke code is voorbehouden aan de overheid, in de hoop dat dit enig vertrouwen zou wekken en het slachtoffer zou terugbellen. De uitkomsten van de pilot bleken teleurstellend: er werd geen verbetering geconstateerd in het aantal slachtoffers dat met weergave van nummerherkenning wordt bereikt. Daarom is gekozen om het bellen onder een anonieme nummerweergave te blijven hanteren.

De meningen over de vraag of men uitkomt met de geraamde tijd (dertig minuten per zaak) lopen uiteen. Sommige SHN-medewerkers zeggen dat ze door de bank genomen voldoende tijd hebben, anderen benadrukken dat dit niet het geval is. Althans niet voor de categorie aangehouden verdachten, voor de categorie niet-vast daarentegen geldt dat men daar meestal wel wat tijd over heeft. De meerderheid van de zaken betreft echter de categorie vast, waarvoor de geraamde tijd volgens deze respondenten tekort schiet. Een teamleider antwoordt op de vraag of de begrote tijd volstaat: *‘Bij primaire screening wel. Bij actieve benadering en schade-inventarisatie heb ik daar mijn twijfels over. Zeker bij schade-inventarisatie heb ik soms het gevoel dat het te kort is. Er staat een half uur voor maar dat is wel heel erg beperkt. Ik heb het gevoel dat medewerkers daar langer mee bezig zijn’*.

Gevraagd naar het tijdschrijven lijken de meeste SHN-medewerkers ook niet steeds duidelijk te hebben waar precies de scheidslijn ligt tussen actief benaderen en de daarop volgende activiteit, de schade-inventarisatie. De activiteiten lopen in elkaar over: *‘In de actieve benadering benoemt iemand al dingen die je gebruikt voor de schade-inventarisatie.’* En: *‘Schade-inventarisatie en actieve benadering doe je eigenlijk ook tegelijkertijd. Het is moeilijk om dat onderscheid te maken. Waar houdt de actieve benadering op en waar begint de schade-inventarisatie? Dat is moeilijk te bepalen.’*

¹²² Dit werd besproken op het door ons bijgewoonde overleg van het ZOT (d.d. 13 juni 2017).

Voor de primaire screening ligt dat anders, maar dat lijkt te verklaren vanuit het gegeven dat het hierbij gaat om een meer ‘administratieve handeling’.¹²³ Maar ook voor deze categorie geldt dat afbakening moeilijk kan worden gevonden: *‘Actieve benadering en primaire screening lopen gigantisch door elkaar’*.

4.8.1.3 Schade-inventarisatie¹²⁴

Het bieden van de mogelijkheid tot schadeverhaal maakt integraal deel uit van de strafrechtelijke afdoening. Het openbaar ministerie is geïnstrueerd daarmee rekening te houden in haar afdoening. Het streven is om voor minimaal de helft van de actief benaderde slachtoffers (40% van het totaal) de schade te inventariseren en mogelijkheid te bieden voor verhaal.

De rol van SHN ten deze kan moeilijk worden overschat. Vanuit de politie en het openbaar ministerie wordt benadrukt dat SHN op dit vlak degene is met expertise: *‘Schadeverhaal is SHN’*)¹²⁵ en dat het openbaar ministerie daarvan afhankelijk is. Aangegeven wordt dat SHN meer moeite zou moeten doen om op korte termijn duidelijkheid te krijgen over de aard en omvang van de gewenste schadevergoeding. Juist met het oog op een vlotte, maar betekenisvolle afdoening. De politie mag niet meer doen aan schadebemiddeling en SHN heeft de expertise, dus *‘waarom halen ze dat geld niet gewoon binnen?’*. Bezwaren als zou dit geen taakstelling voor SHN binnen ZSM zijn, worden van tafel geveegd: *‘Eerst deden ze, en nu mogen ze het niet meer?’*. Het doel van de ZSM-afdoening is immers de zaak ‘klein’ te houden en als het openbaar ministerie dan een bewijsbare zaak heeft zou het helpen als SHN op korte termijn een enigszins onderbouwde schadeclaim zou weten samen te stellen, zodat dat kan worden meegewogen bij de afdoeningbeslissing.¹²⁶ Volgens de officieren van justitie zou zodoende een optimaler gebruik kunnen worden gemaakt van de buitengerechtelijke afdoening (bijvoorbeeld via een OM-zitting aan de hand van de concept-stukken mét daarin een enigszins inzichtelijke schadeclaim, een transactie met als voorwaarde schadevergoeding te betalen aan het slachtoffer, een voorwaardelijk sepot met voorwaarde van schadevergoeding of een taakstraf na schadeherstel). Als de verdachte bereid is de schade te betalen kan de zaak snel en zinvol worden afgedaan (*‘korte klap’*).

¹²³ Niettemin moet de daaraan bestede tijd niet worden onderschat, want de primaire screening wordt ook gebruikt om te controleren of er meerdere, niet aangemelde slachtoffers in de zaak zitten.

¹²⁴ Jaarrapportage 2015, p. 7.

¹²⁵ Op zich is schadevergoeding niet afhankelijk van bemoeienis vanuit SHN. Het slachtoffer kan zelfstandig een vordering indienen als benadeelde partij of zich ter voorbereiding laten bijstaan door een advocaat. Hoewel niet uitgesloten is dat een toevoeging ter zake wordt verstrekt voor een ZSM afdoening (bijvoorbeeld bij een voorgenomen strafbeschikking), is rechtsbijstand via de advocatuur meestal aan de orde voor zaken die door de rechter worden afgedaan.

¹²⁶ Business Case ZSM fase 2, p. 28.

Vanuit SHN komen tegengeluiden.¹²⁷ Nog los van de vraag of het ZSM-traject gelet op de korte termijn het opstellen van een schade-inventarisatie mogelijk maakt, is er een aantal zaak-gerelateerde factoren dat daaraan in de weg kan staan. In de eerste plaats betreft dit het bereik en de keuze van het slachtoffer. Indien de keuze van het slachtoffer betreft dat hij/zij de schade niet wil verhalen, houdt het uiteraard op. Soms is het bijvoorbeeld voor een slachtoffer voldoende dat een verdachte spijt betuigt óf heeft het slachtoffer geen behoefte aan schadevergoeding óf doet het slachtoffer alleen aangifte om een procedure tegen de verdachte in gang te zetten. Maar ook als het slachtoffer wel schadevergoeding wil, wil deze niet altijd meewerken aan een schade-inventarisatie. Zo kan het zijn dat het slachtoffer niet vooruit wil lopen op de zaak, als de verdachte wordt gedagvaard.¹²⁸

Daarnaast is de aard van de zaak van invloed. Zo zijn huiselijk geweld zaken niet geschikt voor een snelle schade-inventarisatie en is er twijfel over de vraag of SHN voor helingszaken een schade-inventarisatie moet opstellen. En dan gaat het hier bovendien om zaken waarin het slachtoffer door SHN telefonisch wordt bereikt en diens wensen ter zake kan aangeven. Voor de zaken waarin het slachtoffer niet wordt bereikt kan uiteraard geen schade-inventarisatie worden opgemaakt. Dat laatste is het geval voor een op de drie zaken waarin een schade-inventarisatie achterwege is gebleven.¹²⁹ In die zaken wordt overigens wel, voor zover daar iets van blijkt uit de stukken en op basis van ervaring, een advies gegeven aan het openbaar ministerie. Er wordt echter geen schade-inventarisatie (formulier) opgemaakt en geen dienst geregistreerd.¹³⁰

Soms ook steekt SHN tijd in het verzamelen van informatie over de schade en dan is de zaak ineens geseponneerd of juist het omgekeerde, blijkt de zaak ineens op termijn te zijn gesteld. Ook dat maakt het lastig voor SHN om goed af te stemmen wat men in de toebemeten tijd kan doen ten behoeve van het inzichtelijk maken van de schade. Bovendien wordt regelmatig supersnelrecht toegepast en dat zijn zaken die naar zitting gaan, dus daar moet SHN dan een regulier schadeformulier voor opstellen en dat kost (extra) tijd.

Maar ook in het ‘ideale geval’ is wat SHN binnen de ZSM-werkwijze kan doen wat betreft schade-inventarisatie beperkt. Niet omdat SHN de expertise niet heeft, iedere medewerker verricht immers ook de reguliere taken op de back office, maar gewoonweg omdat de termijn van het politieverhoor en/of de invezekeringstelling onvoldoende is om een volwaardige

¹²⁷ Niettemin zijn alle betrokken op de expertmeeting, ook SHN het er over eens dat hier sprake is van een grijs gebied dat aandacht behoeft vanuit de Vereniging voor Eigenaren.

¹²⁸ Jaarrapportage 2015, p. 8.

¹²⁹ Jaarrapportage 2015, p. 8.

¹³⁰ Jaarrapportage 2015, p. 8.

schade-inventarisatie op te stellen.¹³¹ Wat SHN kan doen is aangeven: 1. Dat er een slachtoffer is, 2. Dat deze schade heeft en 3. Dat het slachtoffer de schade vergoed wil hebben. Dit schema wordt op de ZSM-locatie Deventer aangeduid als de *'drie keer ja-regel'*. Als die activiteit is uitgevoerd is sprake van een schade-inventarisatie als bedoeld in de ZSM-ramingen en mag daarvoor tijd worden geschreven. Deze regel is daar ingevoerd omdat lange tijd onduidelijk was – en zo klinkt het elders door, nog is – wat precies onder schade-inventarisatie als ZSM-activiteit moet worden begrepen. Zo zou je niet mogen volstaan met het vermelden van geschatte bedragen, en dan niet mogen tijdschrijven voor de schade-inventarisatie. Collega's elders maken er echter geen punt van: je noteert gewoon wat het slachtoffer over de schade zegt, als die meent 500 euro schade te hebben dan is dat wat wordt genoteerd. Een SHN-medewerker vertelt: *'Bij ons worden die zo simpel mogelijk onderbouwd. Op het moment dat er schade is, gaan we het onderbouwen met bonnetjes of letselverklaringen. Maar het is niet zo dat we er een heel schade-onderbouwingsformulier van maken. Het is echt een light versie in die zin. Het is een simpele voeging, die wel dusdanig onderbouwd is dat deze er toe moet doen maar niet onderbouwd zoals bij grote zaken'*.

Niettemin geeft deze SHN medewerker aan dat het begrote half uur voor deze onderbouwing tekort schiet: *'Als het een inventarisatie is van posten dan halen we het wel, maar als ze onderbouwd moeten worden voor een afdoening is een half uur te kort.'*

Alles bij elkaar wordt duidelijk dat de definitie van schade-inventarisatie en de registratie-instructies verduidelijking behoeven.¹³² De clou lijkt te zitten in de opvatting over wat een schade-inventarisatie vereist: de meeste SHN-medewerkers lijken dit te begrijpen als een volwaardig onderbouwde vordering benadeelde partij, en daar heeft men gewoonweg de tijd niet voor (*'slachtoffer bellen, stukken, handtekening'*). Althans niet voor de aan termijnen gebonden categorie aangehouden verdachten. Maar indien daartoe gereede aanleiding is dan wordt niettemin moeite gestoken in het opstellen van een meer volwaardige schadevordering. Bijvoorbeeld als duidelijk wordt dat de officier van justitie aanstuurt op (meer volledige) schadevergoeding. Dat kost weliswaar meer tijd dan welke is vastgesteld voor de ZSM-schade-inventarisatie, maar de expertise is er en men neemt indien daartoe gereede aanleiding is, de moeite om de officier behulpzaam te zijn.

Overigens stuit het voor de schade-inventarisatie te hanteren formulier op bezwaren. Dat is te uitgebreid, het invullen ervan kost te veel tijd en het ligt niet ver af van het formulier dat

¹³¹ Daartegenover merkt een enkeling op dat een schade-inventarisatie te doen is binnen de toebemeten tijd, ook wanneer snelrecht wordt toegepast; bij afdoening via supersnelrecht ligt dat anders. Dit behoeft echter nuancering, omdat deze respondent hier het oog heeft op vermelding van eenvoudige schade die niet nader wordt onderbouwd in het advies.

¹³² Jaarrapportage 2017, p. 10.

wordt gebruikt op de back office.¹³³ Het wekt de suggestie alsof je als SHN dergelijke informatie zou kunnen achterhalen in het onder tijdsdruk staande ZSM traject. Bovendien wil SHN de informatie verstrekt door het slachtoffer ook liefst onderbouwen. Een SHN-medewerker merkt op dat hij *‘Eerst zeker iets wil weten en dan pas doorgeven aan de politie’*.

4.8.1.4 Mediation

Nu is besloten tot een landelijke uitrol van de mediation in strafzaken gaat dit (wederom) een aandachtspunt vormen binnen de ZSM-werkwijze. Op sommige ZSM-locaties werd al langer verwezen naar mediation, andere ZSM-locaties krijgen daar nu voor het eerst mee te maken. Voor alle locaties gaat gelden dat men zich aan een uniforme verwijzingsmethodiek moet (gaan) houden, namelijk aanmelding via het mediation-bureau van de rechtbanken.

Vanuit de ZSM-locaties wordt door SHN aangegeven dat de vraag of het slachtoffer eventueel bereid is om deel te nemen aan een mediation niet zo maar wordt gesteld. Eerst wordt nagegaan of de zaak zich daartoe leent: *‘Als ik zie: mogelijke voorgeleiding, dan wordt het geen mediation’*. Als de SHN-medewerker meent dat mediation voor het slachtoffer een meerwaarde zou kunnen hebben wordt bij 3RO nagegaan of de verdachte bereid zou zijn tot het aangaan van een mediation. Pas indien daar duidelijkheid over is wordt het slachtoffer over de mogelijkheid geïnformeerd. Bij dit laatste gaat het om de modaliteit ‘mediation in strafzaken’. Er is echter nog een andere vorm, de slachtoffer-daderbemiddeling. Dat ziet op de situatie waarin het slachtoffer wel vragen heeft aan de verdachte en op enigerlei wijze wil communiceren, maar de uitkomst daarvan niet verdisconteerd wil zien in de strafrechtelijke afdoening. Indien dat het geval is volgt een ander soort verwijzing.¹³⁴

Door SHN is bijgehouden om hoeveel zaken het de afgelopen jaren ongeveer is gegaan en dat betreft op jaarbasis rond de 500 zaken.¹³⁵ Enkele keren per week wordt per ZSM-locatie naar mediation in strafzaken verwezen, en als daarbij de zaken zouden worden opgeteld die weliswaar niet hebben geleid tot als mediation, maar wel tot een slachtoffer-daderbemiddeling, dan zijn het er veel meer. Duidelijk is dat voor SHN extra tijd gaat zitten in het informeren van het slachtoffer over de mogelijkheid tot mediation¹³⁶ en het informeren van de ketenpartners (*‘Daar wordt echt aandacht aan besteed in de zaken waar het nodig is’*). Wordt op de ZSM-tafel namelijk besloten tot toepassing van mediation, dan zal SHN opnieuw contact opnemen met het slachtoffer om deze daarover te informeren. Omdat er geen apart

¹³³ Zie Business Case ZSM fase 2, p. 28; gesproken wordt van inzichtelijk maken via ‘een voeging’.

¹³⁴ In geval van slachtoffer-dader bemiddeling wordt verwezen naar Perspectief in Bemiddeling; Steenhoff z.d.

¹³⁵ Zie hoofdstuk 5.

¹³⁶ Daarvoor is een werkinstructie opgesteld (Actief benaderingsformulier); Steenhoff z.d.

kader voor is begroot kan het niet als aparte dienst in DIVOS worden weggeschreven en wordt de bestede tijd geregistreerd onder de noemer actieve benadering. Daar kunnen vraagtekens bij worden gesteld; tijdschrijven onder een aparte categorie zou wenselijk zijn. Zeker nu de mogelijkheid van mediation in strafzaken een verplicht aandachtspunt is geworden van de strafrechtelijke afdoening.¹³⁷

4.8.15 Overige activiteiten ten behoeve van de dienstverlening door SHN

Eerder is er op gewezen dat ‘overleg’ niet als activiteit staat opgenomen in het stroomschema van de ZSM-werkwijze.¹³⁸ Dat betekent dat er ook geen tijd voor kon worden geschreven. Dit wekt verwondering, want als iets de ZSM-werkwijze typeert dan is het wel het veelvuldige overleg tussen de ketenpartners. Daarin ligt de kracht van de ZSM-afdoening. Onze waarnemingen bevestigen dat een substantieel deel van de tijd van de SHN medewerkers wordt besteed aan plenair en ad hoc overleg. Inmiddels is, naar verluidt, wel een categorie ‘afstemmingsoverleg’ ingevoerd, maar daarover rept slechts een enkele SHN-medewerker. En die vindt het lastig om daarvoor tijd te schrijven: *‘Ik merk dat het onderscheid moeilijk te maken is; het loopt best door elkaar heen’*.¹³⁹ Anderen registreren de aan bilateraal overleg (te onderscheiden van plenair afstemmingsoverleg) bestede tijd onder de noemer actieve benadering. Het algemene gevoel is dat niet alle activiteiten zou moeten worden weggeschreven, gewaakt moet worden voor te gedetailleerd tijdschrijven (*‘Niet teveel neuzelcategorietjes’*). Niet iedereen die bekend is met de nieuwe categorie is daar voorstander van, het zou neerkomen op een extra administratieve handeling.

Hoe het ook zij, onze waarnemingen laten zien dat er voor SHN veel tijd gaat zitten in te voeren overleg. Dat geldt met name voor de categorie aangehouden verdachten, want daarvoor is SHN *‘veel tijd kwijt met kleine overlegjes’*. Zo kost een centraal afstemmingsoverleg op sommige ZSM-locaties minimaal een uur en zijn bilaterale overleggen weliswaar kortdurend, maar vinden deze veelvuldig plaats. Met de daaraan bestede tijd zou of in de vorm van een categorie, of via een verdiscontering in de begrote tijd voor een van de drie kernactiviteiten, rekening moeten worden gehouden.

4.8.1.6 Dienstverlening in de sleutel van de geraamde tijd

SHN verricht binnen de ZSM-werkwijze drie kernactiviteiten: primaire screening, actieve benadering en schade-inventarisatie. Voor alle drie is een tijdsbesteding geraamd: voor

¹³⁷ Zie ook Steenhoff z.d., p. 3.

¹³⁸ Zie het in bijlage 2 opgenomen stroomschema.

¹³⁹ Overwogen wordt twee categorieën toe te voegen ten behoeve van het tijdschrijven: overleg en diepgaand. Deze categorieën zijn op het moment van schrijven nog niet operationeel. Dat komt mede omdat er enige aarzeling is bij SHN over hoe deze categorieën af te bakenen, en of dat wel mogelijk zou zijn. In beide gevallen gaat het om grofmazige, diffuse categorieën.

primaire screening vijftien minuten, voor actieve benadering dertig minuten en voor schade-inventarisatie dertig minuten. Binnen die tijd moeten zowel de kernactiviteit als het daarmee gepaard gaande overleg met de ketenpartners worden uitgevoerd. Zoals hieronder wordt besproken lukt dit in de regel, maar kan met name te plegen overleg meer tijd kosten dan begroot. Daarnaast kost ook het zich positioneren op de ZSM-locatie vaak tijd, al gaat dat met het verbeteren van de ketensamenwerking en de groeiende erkenning van SHN door de ketenpartners steeds beter.

Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat de tijd benodigd voor overleg toeneemt vanwege de accentverschuiving naar zorgvuldig en betekenisvol afdoen.¹⁴⁰ Dat vergt meer afstemming met de ketenpartners, maar soms ook het meermalen moeten benaderen van het slachtoffer. Bovendien vergt de contextuele afdoening overzicht van elkaars mogelijkheden. Zo zegt een politie-coördinator: *‘Het is eigenlijk best een groot team en iedereen kent haar eigen mogelijkheden, maar heeft geen inzicht in wat er nog meer kan of hoe je dingen creatief kunt combineren, afdoen.’* De keerzijde ervan is dat het verwerven van inzicht in elkaars mogelijkheden capaciteit kost. Dat weegt echter op tegen het positieve resultaat: de versterking van de ketensamenwerking.

4.8.6 *Het advies*

De bovenbeschreven SHN-activiteiten worden aan het einde van het werkproces samengebracht in het advies dat SHN aanlevert bij de KPC-er.¹⁴¹ Het gaat overigens noodgedwongen om een beknopt advies, want de KPC-er zet het op de Slachtoffermonitor en dat is beperkt in het aantal tekens. Om te voorkomen dat de KPC-er een eigen selectie maakt (*‘een soort censuur’*), moet je je als SHN-medewerker beperken. Dat vindt men vervelend en geeft aanleiding tot mondelinge toelichting aan de officier van justitie.

Vanuit SHN wordt aangegeven dat men onvoldoende zicht heeft op de vraag welk gewicht het openbaar ministerie hecht aan haar adviezen. Uitgangspunt is dat het openbaar ministerie in alle gevallen de gevolgen voor het slachtoffer, de wensen van het slachtoffer en indien van toepassing de schade van het slachtoffer, betreft in de uitwerking van de routeringsbeslissing

¹⁴⁰ Opgemerkt moet worden dat hier voor de onderzoekers enige onduidelijkheid heerst over de aard van de zaken die instroomt op de ZSM. De regel is dat alle zaken, uitgezonderd die waarvan op voorhand vast staat dat het maatwerk behoeft en een zaakofficier op de zaak wordt gezet instromen (geen ‘lekkers aan de achterdeur’). Dat lijkt bijvoorbeeld te gelden voor de ZSM-locatie Den Haag. Daarentegen wordt voor de ZSM-locatie Utrecht door de politiecoördinator gemeld dat er steeds meer zaken van de categorie ‘high impact crime light’ instromen, hetgeen een verzwaaring betekent voor de werkzaamheden op de ZSM-locatie omdat de afdoening van dergelijke zaken andere interventies vergt.

¹⁴¹ Business Case ZSM fase 2, bijlage 1.0, p. 3.

of de afdoeningsbeslissing.¹⁴² Het ontwikkelen van een indicator bij het openbaar ministerie waaruit blijkt of SHN in alle slachtoffer-gerelateerde zaken in de gelegenheid is gesteld een advies uit te brengen en de weging daarvan zou volgens SHN wenselijk zijn. Zodoende kan zicht worden gekregen op de effectiviteit en het nut van de dienstverlening van SHN op de ZSM-locatie. Tot op heden is zo'n voorziening nog niet gerealiseerd en moet voor het antwoord op de vraag naar de betekenis van het SHN-advies voor de ZSM afdoening worden afgegaan op de opvattingen van de ketenpartners daarover opgetekend in het kader van de ketenreview. Hieruit blijkt dat het advies van SHN wordt gewaardeerd door het openbaar ministerie, en dat dit in toenemende wordt meegewogen bij de afdoeningbeslissing. Aangegeven wordt dat de kwaliteit van het SHN-advies ten opzichte van de beginperiode is verbeterd, en wordt er over het algemeen tijdig geleverd. Die conclusies uit de ketenreview stemmen overeen met wat wij in deze evaluatie hebben gehoord: het openbaar ministerie toont zich positief over de bijdrage van SHN. We hebben echter niet kunnen vaststellen dat er structureel terugkoppeling plaats vindt richting SHN over de kwaliteit van het advies en/of de reden om daarvan af te wijken. Gestimuleerd wordt dat SHN-medewerkers actief om toelichting vragen, teneinde hiervan te kunnen leren.¹⁴³

Opgemerkt is reeds dat de werkprocessen van het openbaar ministerie en de daarin besloten doorlooptijden leidend zijn. Wanneer de doorlooptijd daartoe aanleiding geeft kan het gebeuren dat een zaak wordt ingezonden zonder dat SHN heeft kunnen adviseren.¹⁴⁴ Gewoonweg omdat de daarvoor beschikbare tijd tekort was. Hier ligt een aandachtspunt voor SHN, want voorkomen moet worden dat een zaak wordt ingezonden zonder SHN-advies. Dat gebeurt in de praktijk nog wel eens, en het zou wenselijk zijn wanneer SHN door het openbaar ministerie of de KPC-er actief op aflopende termijnen, of enige andere dringende reden die noodzaakt tot inzending van de zaak, wordt geattendeerd. Vanaf de werkvloer gebeurt dat ook wel, maar niet structureel.

4.9 De betekenis van de werkinstructies

In het bovenstaande is gerefereerd aan de wens tot een uniforme uitvoering van de activiteiten door SHN binnen de ZSM-locaties. Om een uniforme werkwijze te stimuleren zijn protocollen ontwikkeld, werkinstructies geschreven en voorbeeld instructies van brieven, mails etc. Daarnaast zijn in 2013 en 2015 interne audits gehouden om zicht te krijgen op de implementatie van de werkwijze, de definitie van diensten te verhelderen en de registraties te verbeteren.¹⁴⁵ Ten slotte wordt ook via periodieke landelijke overleggen de vinger aan de pols

¹⁴² Advies van de ketenbrede werkgroep ZSM en slachtofferzorg (Zo Slachtoffergericht Mogelijk).

¹⁴³ Jaarrapportage 2015, p. 13.

¹⁴⁴ Business Case ZSM fase 2, p. 12.

¹⁴⁵ Steenhuis 2015.

gehouden, zodat men op het landelijk kantoor zicht heeft op de regionale praktijken en daarin gelegen verschillen. En die laatste zijn er, zoveel is duidelijk. Als ketenpartner heeft SHN zich tot op zekere hoogte te schikken in de uitvoeringspraktijken en relaties die al voor de ZSM-werkwijze bestonden en aan te sluiten bij de door het openbaar ministerie uitgezette beleidskoers. Bovendien kleurt ook de dynamiek van het gezamenlijk optrekken van de ketenpartners op de ZSM-locaties de regionale praktijk. Uniformering is derhalve maar tot op zekere hoogte mogelijk en wenselijk.

Daarmee is niet gezegd dat de door het landelijk kantoor van SHN opgestelde werkinstructies en wat dies meer zij niet van betekenis zouden zijn. Integendeel. SHN heeft de afgelopen jaren fors moeten investeren in het aanstellen van personeel op de ZSM-locaties en de doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze zal naar verwachting aanleiding geven tot een verdere uitbreiding van taken en (plaatselijk) personeelbestand. Bovendien is de ZSM een nieuwe tak van sport voor SHN. Aansturing via centrale werkinstructies en periodieke landelijke overleggen vormen daarom beslist geen overbodige luxe.

4.10 Tijdschrijven

Door middel van tijdschrijven wordt de besteding van tijd aan de ZSM-diensten gemonitord. Deze werkprocessen zijn, als opgemerkt tussentijds intern geëvalueerd.¹⁴⁶ Geconstateerd is dat de gehanteerde rekentijden voor actieve benaderingen en primaire screening nog niet worden gehaald. De oorzaak daarvoor zijn hierboven genoemd en liggen in het niet aangeleverd krijgen van zaken, slachtoffers en in de onvolledigheid van informatie. Dat kost SHN tijd, tijd die zij niet kan besteden aan de kernactiviteiten.¹⁴⁷

Niettemin geven de meeste respondenten aan dat de voor de kernactiviteiten geraamde tijdsbesteding in de regel volstaat. Tegelijkertijd is duidelijk dat de SHN-medewerkers op eigen wijze tijdschrijven en dat er tussen de zaken en categorieën wordt geschoven. En dat verschilt per zaak. Zo kan het zijn dat het openbaar ministerie aanstuurt op een zorgvuldig, betekenisvolle afdoening en daarvoor extra informatie van SHN nodig heeft. Andermaal kost een zaak qua actieve benadering (*'langere telefoongesprekken'*) of schade-inventarisatie gewoonweg meer tijd dan die welke er voor staat begroot. Omgekeerd kan het ook zo zijn dat een zaak minder tijd kost, omdat SHN het slachtoffer niet kan bereiken, of omdat het contact met het slachtoffer voortvarend verloopt.

Hoe het ook verloopt, aan het einde van de werkdag wordt geschat hoeveel tijd men die dag

¹⁴⁶ Steenhuis 2015.

¹⁴⁷ Jaarrapportage 2015, p. 8.

kwijt is geweest met de dienstverlening. Er wordt dus niet per zaak tijd geschreven, en slechts een enkeling zou daar voorstander van zijn. Aangegeven wordt aangegeven dat het tijdschrijven *'volstrekt theoretisch'* is en een *'ruwe schatting'* betreft.. Bij een enkeling roept het zelfs flinke weerstand op (*'Financieringsdrang, maakt het gekunsteld'*). Hoofdzaak is immers dat het werk goed wordt gedaan. Niettemin houdt een ieder zich keurig aan de verplichting om tijd te schrijven. Een teamleider geeft aan dat het *'een lastig vraagstuk'* betreft, waarin *'onvoldoende inzicht'* bestaat. Dat laat onverlet dat vanuit het landelijk bureau wordt gemonitord op naleving van de werkinstructie.

4.11 Over ICT, inzagerecht en privacy

De ZSM-werkwijze staat of valt met het op korte termijn beschikbaar zijn van zo volledig mogelijke informatie en het kunnen delen daarvan met de ketenpartners. Evident ook is dat die uitgewisselde informatie betrouwbaar moet zijn en op transparante wijze moet worden gedeeld.¹⁴⁸ Dat vraagt om een ICT-omgeving waarbinnen het werkproces op adequate wijze wordt ondersteund, en waarbinnen de ketenpartners zelfstandig toegang hebben tot de voor hun werkzaamheden noodzakelijke gegevens.¹⁴⁹ Als de informatie niet op én buiten de ZSM locatie beschikbaar is, heeft dit gevolgen voor de mogelijkheden met betrekking tot de inrichting van het werkproces en de bedrijfsvoering van SHN en hiermee op de haalbaarheid van de Business Case.¹⁵⁰ Over de ICT-voorzieningen worden overigens veel kritische opmerkingen gemaakt vanuit SHN. Een teamleider die voorstander is van één gezamenlijk systeem, merkt op: *'ICT technisch is het gewoon een zootje. Het grootste probleem is dat we met vijf organisaties op een locatie zitten en dat we alle vijf dezelfde administratieve handelingen uitvoeren. Dat moet veel efficiënter kunnen.'*¹⁵¹

Een belangrijk aandachtspunt hier echter is de privacy, een belang dat met name door de politie wordt benadrukt. Privacygevoelige gegevens dienen namelijk zoveel mogelijk te worden afgeschermd.¹⁵² Voor de gegevensverstrekking en verwerking tussen de ketenpartners binnen de ZSM-werkwijze betekent dit dat moet worden voldaan aan de in de Wet bescherming persoonsgegevens gestelde eisen.¹⁵³ Voor SHN betekent dit dat zij toestemming moet krijgen van het slachtoffer om verworven informatie met (keten)partners op de ZSM-

¹⁴⁸ Business Case ZSM fase 2, bijlage 2.0, p. 1.

¹⁴⁹ Business Case ZSM fase 2, p. 28.

¹⁵⁰ Business Case ZSM fase 2, p. 29.

¹⁵¹ Op de expertmeeting werd deze kritiek gedeeld. Besloten is te gaan werken met een gedeeld digitaal systeem met behoud van eigen bronsysteem, maar met de mogelijkheid om relevante informatie uit de digitale systemen van de ketenpartners over te kunnen nemen. Het betreft enkel het kunnen overnemen van de data, bewerking is slechts mogelijk door de ketenpartner die eigenaar is van de bron. Zie ten deze de Business Case Digitale samenwerkingsruimte ZSM (Case Management), juli 2017.

¹⁵² Business Case ZSM fase 2, bijlage 1.0, p. 4.

¹⁵³ Business Case ZSM SHN 1.0, bijlage 2.0, p. 36

locatie te delen. Dat vraagt op landelijk niveau om duidelijkheid welke informatie wanneer gedeeld mag worden tussen de verschillende ketenpartners, met de daarbij behorende juridische waarborgen.¹⁵⁴

Daarbij moet worden bedacht dat de ketenpartners elk eigen registratiesystemen hebben die niet zijn ontsloten voor de anderen. Voor SHN is dat DIVOS, daarin staan alle door SHN verzamelde gegevens geregistreerd. Het belangrijkste registratiesysteem echter is BHV, het systeem waarin de politie en het openbaar ministerie de gegevens beheren.¹⁵⁵ Deze gegevens zijn ook te vinden in BOSZ, het door politie en openbaar ministerie gedeelde registratiesysteem.

Gevraagd naar de wensen op het gebied van inzage in de registraties van politie en openbaar ministerie geven sommigen SHN-medewerkers aan leesrecht te hebben, maar dat geldt niet voor iedereen. Zij die geen toegang hebben vragen bilateraal aanvullende informatie op bij de beoordelaar van het openbaar ministerie of de officier van justitie. Niet iedereen ambieert overigens inzage in de voornoemde systemen, en zij die dat wensen geven aan dat het zou moeten gaan om enkele niet-afgeschermd velden, dus geen volledige inzage.¹⁵⁶ Een mogelijkheid die vanaf de werkvloer in overweging wordt gegeven is om een gemeenschappelijk registratiesysteem op te zetten. Daartoe zijn in het verleden reeds pogingen ondernomen, want op drie ZSM-locaties is geëxperimenteerd met een digitale mappen systematiek. Deze werden door de Landelijke Werkgroep Harmonisatie echter ongeschikt bevonden. Inmiddels is de wens te komen tot een digitale samenwerkingsruimte in landelijke werkgroepen aan de orde geweest en wordt op het moment van schrijven een Business Case ten dien behoeve opgesteld. Het creëren van zo'n landelijk uniforme digitale samenwerkingsruimte zou SHN minder afhankelijk maken van politie en de KPC-er wat betreft de aanlevering van relevante gegevens en zou bovendien het over en weer uitwisselen van informatie ten behoeve van een contextuele afdoening kunnen bevorderen.

In aanvulling hierop kan worden vermeld dat de meningen over het verschaffen van inzage in de BHV en BOSZ registraties bij de politierespondenten en bij de leden van het openbaar ministerie uiteen lopen. De meesten zijn van mening dat deelname aan de ZSM niet samengaat met het afschermen van gegevens. Iedereen op de ZSM-locatie is gescreend, weet waar men zich qua privacy aan heeft te houden en bovendien staan de gezamenlijke

¹⁵⁴ Business Case ZSM fase 2, bijlage 2.0, p. 36.

¹⁵⁵ Business Case ZSM fase 2, p. 11; gesproken wordt van informatie vanuit BHV als 'het kritieke pad' in het ZSM proces.

¹⁵⁶ Overigens wordt in de Business case ZSM fase 2 wel gepleit voor toegang van SHN tot BHV; Business Case ZSM fase 2, p. 11.

ketenpartners voor een gemeenschappelijk doel. Een politiecoördinator merkt op: *‘Formeel zit je aan allemaal privacy eisen vast, maar als je een briefing hebt dan wordt het natuurlijk gewoon gesproken over van alles en nog wat en wordt er veel meer gedeeld’*.

In aanvulling hierop wordt door sommigen benadrukt dat ook SHN een meer open houding zou moeten betrachten en meer informatie zou moeten delen met de ketenpartners. Als je aanspraak maakt op het predicaat ketenpartner, moet je bereid zijn de schotten weg te halen. Een enkeling ook signaleert in dit opzicht een terughoudender opstelling vanuit SHN dan voorheen. Opgemerkt zij dat deze opmerkingen moeten worden begrepen in de context van de vraag waarheen de ZSM-afdoening tendeert. Met de sterkere nadruk op een betekenisvolle, contextuele afdoening lijkt met name bij de politie en het openbaar ministerie behoefte te ontstaan om meer (contextuele) informatie te krijgen van SHN en SHN wellicht op een wat andere basis te betrekken in de besluitvorming. We raken hier aan de vraag welke rol SHN vanuit haar institutionele identiteit wil vervullen binnen de ZSM-werkwijze, een kwestie die regionaal en landelijk de aandacht heeft.¹⁵⁷

Uit de beleidstukken valt echter op te maken dat SHN van mening is dat het landelijk juridisch borgen van de gegevensuitwisseling een veel prominentere plek dient te krijgen in de ontwikkelagenda.¹⁵⁸ Dat zou aanleiding kunnen geven tot enige terughoudendheid wat betreft het delen van informatie vanuit SHN aan de ketenpartners. Daartegenover staat dat de beleidstukken ook melding maken van de beleidswens om naast DIVOS, toegang te hebben tot de BHV-registratie en digitale overdracht van slachtoffergegevens van politie naar SHN, door middel van rechtstreekse inzage in BOSZ.¹⁵⁹ Daarnaast dient ervoor gezorgd te worden dat via Phoenix ook managementinformatie wordt gegenereerd over het informeren van slachtoffers (door SHN) namens het openbaar ministerie.¹⁶⁰

Op grond van deze evaluatie kan over de problematiek van de te delen gegevens, daaraan verbonden wenselijkheid van inzage rechten en de noodzaak te voorzien in privacy-bescherming niet meer worden gezegd.

4.12 De Slachtoffermonitor

De sinds vorig jaar ingevoerde Slachtoffermonitor wordt genoemd als verklaring voor efficiënter werken en een stijging van het aantal diensten actief benaderen. Niettemin is de

¹⁵⁷ Er is een Werkgroep Gegevensverdeling opgestart die onderzoekt of binnen bestek van een tot anderhalf jaar gekomen zou moeten komen tot digitale samenwerking tussen de ketenpartners binnen ZSM.

¹⁵⁸ Jaarrapportage 2015, p. 12.

¹⁵⁹ Business Case ZSM fase 2, bijlage 1.0, p. 5.

¹⁶⁰ Business Case ZSM fase 2, bijlage 1.0, p. 6.

waardering voor deze voorziening wisselend. Sommige SHN-medewerkers ervaren het als verbetering. Anderen menen dat er een achteruitgang is wat betreft (de betrouwbaarheid van) de informatieverstrekking omdat de politie nu niet langer de aangifte verstrekt, daardoor worden zaken gemist. Er is sprake van *‘een soort digitale afhankelijkheid van de monitor (...) het is niet inzichtelijk welke zaken er missen’*. Vanuit een enkele ZSM-locatie wordt er melding van gemaakt dat de primaire screening sinds de invoering van de Slachtoffermonitor *‘gigantisch is gedaald’*.

4.12.1 *Het probleem van delay en gevonden oplossingen*

Een ander probleem is dat het werken met de Slachtoffermonitor om meer administratieve handelingen vraagt. De Slachtoffermonitor loopt namelijk niet synchroon met de Verdachtenmonitor.¹⁶¹ Er is sprake van *delay*: de informatie aangemeld op de Slachtoffermonitor loopt regelmatig achter bij de informatie vermeld op de Verdachtenmonitor.

De oorzaak daarvan ligt in de tussenkomst van de KPC-er, deze filtert de voor SHN relevante informatie uit de Verdachtenmonitor en bij het doorgeven van aanpassingen daarin kan soms vertraging ontstaan. Een work around oplossing die men (onder andere) in Den Haag en Haarlem hanteert is het werken met twee schermen: op de desks van SHN heeft men naast de Slachtoffermonitor ook de beschikking over de Verdachtenmonitor. Niet iedereen is enthousiast over deze oplossing. Het geeft (letterlijk) een onrustig beeld, zeker omdat men als SHN-medewerker uit de veelheid van informatie geregistreerd op de Verdachtenmonitor de meest recente gegevens moet halen die relevant zouden kunnen zijn voor de SHN-activiteiten (*‘Het is soms moeilijk te vergelijken’*). Elders stuit het direct aansluiten van SHN op de Verdachtenmonitor op verzet van de politie, dat zou onnodig geld kosten (ZSM-locatie Groningen). Op verschillende ZSM-locaties hangt de Verdachtenmonitor op een centrale plek in de ZSM ruimte (Deventer, Utrecht). Doel van al deze voorzieningen is naast de eigen registratie goed zicht te kunnen houden op de justitiële registratie met de daarbij vermelde resterende looptijd van het politieverhoor of – indien deze is gelast – de termijn van de in verzekeringstelling.

Gemeld wordt nog dat de Verdachtenmonitor niet altijd aan staat of uitvalt. Voor degenen met autorisatie in BHV is dat geen probleem, die kunnen sowieso bij de gegevens, maar voor SHN wordt het dan lastiger om de gegevens aangeleverd via de Slachtoffermonitor te controleren en/of aan te vullen.

¹⁶¹ Kwartaalrapportage januari t/m maart 2017, p. 6-9. De werkgroep Harmonisatie en Informatievoorziening (IV) heeft aanbevelingen en verbeteracties per ZSM-locatie gedaan om het proces te stroomlijnen.

4.13 De gevolgen van de doorontwikkeling van ZSM

Hier stippen we twee, samenhangende problemen aan die worden ervaren door SHN, maar ook door de andere ketenpartners: 1. De wenselijkheid inzicht te krijgen in het type zaken dat instroomt op de ZSM-locaties en 2. De doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze richting betekenisvol afdoen.

4.13.1 Inzicht in soorten zaken

Aangegeven al is dat SHN onvoldoende grip kan krijgen op het aantal zaken dat instroomt op de ZSM. Voorts ook is duidelijk dat niet alle in aanmerking komende zaken die instromen bij SHN worden aangemeld.¹⁶² Dat is echter niet de enige complicatie die het lastig maakt zicht te krijgen op de omvang, maar ook de aard van de door SHN binnen de ZSM-werkwijze geboden dienstverlening. Ook het inzicht in het type zaken dat instroomt op ZSM is beperkt.¹⁶³ Dit is een belangrijk, door de ketenpartners gedeeld gegeven.¹⁶⁴ Inzicht in het type zaken dat instroomt is namelijk van belang voor de planning van de activiteiten. Een teamleider van het eerste uur dringt er op aan de selectie van zaken te verbeteren: *'Selectie-instrumenten, zoals in systemen zoeken en dat in kaart brengen, rood, oranje, groen bijvoorbeeld.'* Dat zou de ketenpartners meer zicht geven op het aanbod en welke tijd daarvoor vrij moet worden gemaakt. Zij krijgt bijval van een politiecoördinator, die geeft aan dat SHN een rol zou kunnen spelen bij het aanleveren van informatie ter vaststelling van de ernst van de zaak ten behoeve van de selectie.¹⁶⁵

4.13.2 Van 'snel en efficiënt' naar (ook) 'betekenisvol en contextueel'

Naast het kwantitatieve aspect kleeft aan de instroom echter een kwalitatief aspect: er is onvoldoende inzicht in het type zaak dat instroomt. Verwacht mag worden dat complexe zaken naar de zitting worden doorgezet en dat gebeurt ook, maar er wordt ook geconstateerd dat het type zaak dat binnen de ZSM-locaties worden afgedaan aan complexiteit toeneemt. Zo

¹⁶² Ook de andere ketenpartners hebben aangegeven behoefte te hebben aan inzicht in het type zaken dat instroomt op de ZSM; Jaarrapportage 2014, p. 9 & 10.

¹⁶³ Jaarrapportage 2015, p. 13.

¹⁶⁴ Om een beeld te krijgen van het soort zaken heeft SHN op sommige ZSM-locaties een overzicht bijgehouden van de instroom naar type zaak; Jaarrapportage 2015, p. 14.

¹⁶⁵ Van belang in dit verband is op te merken dat in de regio's Rotterdam en Zuid-Holland-Zuid een selectie-instrument is ontwikkeld ten behoeve van het tijdig kunnen screenen van zaken die in aanmerking zouden moeten komen voor een betekenisvolle afdoening. In Rotterdam wordt gewerkt via het 'Keteninformatiebureau'. Binnen een uur wordt door administratieve medewerkers van de betrokken organisaties voor de betreffende verdachte een groot aantal vragen beantwoord en wordt op grond daarvan een score berekend. Aan de hand van die score wordt een kleur toegekend (groen, oranje of rood), deze kleur bepaalt het vervolgtraject op de ZSM. Voor de categorieën groen en oranje heeft SHN input, voor de categorie rood wordt de interventiebeslissing afgestemd met justitiële en niet-justitiële partners; V. Drost e.a. 2016, p. 9.

is in het verleden al een toename geconstateerd van het aantal huiselijk geweldzaken,¹⁶⁶ en ook nu vraagt deze categorie blijvend de aandacht van de ketenpartners.

Maar er is meer, want de ZSM-werkwijze is nog volop in ontwikkeling en er tekent zich een streven af naar verdergaande differentiatie in de afhandeling binnen de ZSM. Anders gezegd: de aanvankelijk focus op snelheid heeft plaatsgemaakt voor een oriëntatie op een vooral zorgvuldige en betekenisvolle afdoening. Het is van belang daaraan aandacht te besteden omdat dit meerwerk met zich meebrengt voor SHN.¹⁶⁷ SHN moet hierop bedacht zijn en hierop anticiperen, wil men het slachtofferbelang binnen de ZSM-werkwijze blijvend kunnen borgen. Bovendien, en dat is een vraag van andere orde, roept het de vraag op naar de positiebepaling van SHN binnen het ZSM veld, ofwel: hoe rolvast is SHN of dient zij te zijn? Die laatste vraag bespreken we hieronder.¹⁶⁸ Eerst schetsen we de betekenis van de (door)ontwikkeling van de ZSM-werkwijze richting *betekenisvol*, ofwel contextueel afdoen.

4.13.2 Van 'snel en efficiënt' naar (ook) 'contextueel'

Hoewel een enkele officier van justitie stelt dat de ZSM-werkwijze van meet af aan gericht is geweest op contextueel afdoen, geven de meeste respondenten aan dat sprake is van een koerswijziging. Meer dan aan het begin wordt tegenwoordig gekoerst op het zoeken naar een betekenisvolle afdoening. Snelheid en efficiëntie zijn nog steeds van belang, maar worden steeds meer afgewogen tegen de vraag of de afdoening van de strafzaak kan bijdragen aan een (gedeeltelijke) oplossing van de onderliggende maatschappelijke problemen. Het profiel van de strafzaken die worden afgedaan via de ZSM-tafel vraagt daar soms om.

In de zaken besproken op de door ons geobserveerde overleggen was regelmatig sprake van (onder andere) door de SHN medewerker gesignaleerde en benoemde (psycho-)sociale problematiek. Daarin kan (ook) een hulpvraag richting SHN besloten liggen. Die valt echter buiten de reguliere taakstelling op de ZSM en zou moeten worden doorgezet naar de reguliere dienstverlening. Dat gebeurt ook, maar de grens tussen de onderscheiden activiteiten lijkt niet altijd strikt te kunnen worden gehandhaafd. Bij de actieve benadering wordt de SHN-medewerker immers mogelijk geconfronteerd met zo'n hulpvraag, welke informatie van belang kan zijn voor de afdoeningsbeslissing door het openbaar ministerie. Hoewel de SHN-medewerker op de ZSM-locatie dient te verwijzen naar de Algemene Dienst, zal informatie betreffende het welzijn van het slachtoffer ook moeten worden gecommuniceerd aan het openbaar ministerie. Zeker wanneer het gaat om zaken waarin wordt aangestuurd op een

¹⁶⁶ Jaarrapportage 2014, p. 9.

¹⁶⁷ Business Case ZSM fase 2, p. 13.

¹⁶⁸ Zie par. 4.13.3.

betekenisvolle afdoening. In dat soort zaken wordt immers gezocht naar wegen om – voor zover dat mogelijk is - de onderliggende problematiek te sturen, althans te voorzien in strafrechtelijke maatregelen die verdere escalatie (en dus nieuwe strafbare feiten) kunnen voorkomen. Het inwinnen van informatie over het welzijn van het slachtoffer vormt weliswaar geen onderdeel van de dienstverlening van SHN op de ZSM-locatie, maar valt daar ook niet geheel buiten en kan, wanneer wordt aangestuurd op meer diepgaande, betekenisvolle afdoeningen extra tijd kosten.¹⁶⁹

Die aandacht voor betekenisvol afdoen noodzaakt de ketenpartners tot het achterhalen van contextuele informatie, voorafgaand aan, maar ook na het eerste afstemmingsoverleg. Op de door ons geobserveerde overleggen wordt regelmatig geconstateerd dat aanvullende informatie nodig is en navraag moet worden gedaan door politie, SHN, 3RO of de Raad voor de Kinderbescherming. Deze vraag naar een kwalitatief hoogwaardige en proactieve slachtofferbenadering schept meerwerk voor SHN. Vanuit het openbaar ministerie wordt aangegeven dat SHN met name een belangrijke rol speelt in geval van huiselijk geweld en zaken met materiële schade: *‘Dan komt er meer informatie vanuit het contact dat SHN heeft met die mensen dan vanuit de politie. Dat is toch een ander soort moment voor die mensen. Echt achtergrondinformatie, bijvoorbeeld over de wensen op de lange termijn, de politie is daar minder mee bezig. Dit komt echt los van het bewijs’*. Maar ook in het algemeen benadrukken de officieren dat SHN een belangrijke bron vormt van contextueel gerelateerde (slachtoffer)informatie. Belangrijker soms zelfs dan de politie. De informatie die SHN doorgeeft is veelal actueler en beperkt zich zeker niet tot *‘het gebied van de centjes’*.¹⁷⁰

Vanuit het landelijk bureau van SHN wordt deze ontwikkeling om meerdere redenen met enige zorg gevolgd. Ten eerste vanwege de capacitaire gevolgen: wanneer de complexiteit van de zaken toeneemt zijn aanvullende maatregelen nodig om te bewerkstelligen dat SHN de praktische en/of psychosociale ondersteuning kan bieden waaraan slachtoffers conform hun rechten aanspraak op kunnen maken. Dat laatste is weliswaar geen dienst die op de ZSM wordt aangeboden, maar in zaken die zich lenen voor een betekenisvolle afdoening neemt de aandacht voor de wensen en behoeften van het slachtoffer, gerelateerd aan schade, maar ook aan diens welzijn, in gewicht toe. De vraag is of de geraamde capaciteit daartoe volstaat.

¹⁶⁹ In de interne auditrapportage, uitgevoerd om zicht te krijgen op het tijdschrijven, wordt dan ook melding gemaakt van het aandachtspunt ‘welzijn van het slachtoffer op ZSM’ (par. 3.1). Daarmee samenhangend wordt ook het aandachtspunt ‘doorverwijzen naar Algemene Dienstverlening (AD) genoemd (par. 3.1.3). Aangegeven wordt dat de overdracht naar de AD beter zou kunnen, als verbeterpunt wordt aangedragen een medewerker AD aan het ZSM team toe te voegen en nieuwe medewerkers niet alleen te selecteren op juridische, maar ook op het psychosociale vlak; Steenhuis 2015.

¹⁷⁰ Zie par. 7.4.3.

Daarmee samenhangend wordt door SHN geconstateerd dat de aandacht bij het betekenisvol afdoen lijkt te verschuiven naar de verdachte/dader, en dat kan de afbreuk doen aan de aandacht voor het slachtofferbelang. Hoewel deze zorg op de werkvloer door ons niet wordt gehoord, wordt wel benadrukt dat er extra tijd en inspanningen gaan zitten in de contextuele afdoening en dat dit beslag legt op de capaciteit. Dat zal in de toekomst, wanneer de *Verdiepingstafel* zijn intrede doet, alleen maar meer prangend gaan worden.¹⁷¹ Men onderschrijft de wenselijkheid van een betekenisvolle afdoening, maar als deze ontwikkeling zich doorzet zou dat tot inzet van extra menskracht dienen te leiden. Betekenisvol afdoen vraagt gewoonweg om meer tijd en aandacht: *'Af en toe zit er een zaak bij waar gewoon meer aandacht bij nodig is. Dat merk je ook wel aan de afdeling, dat iedereen ineens met één zo'n zaak bezig is. Dat dat wel in gang moet worden gezet'*.

Meermalen wordt door SHN-medewerkers op de ZSM-locaties aangegeven dat nagedacht zou moeten worden over een uitbreiding van taken voor SHN op de ZSM en/of op de back office. Hier worden huiselijk geweld zaken met name genoemd, het zou goed zijn daar voldoende slachtofferinformatie bij te betrekken waartoe meer ruimte en tijd zou kunnen worden gegund aan SHN.

4.13.3 *Balans in de keten*

In het bovenstaande is al gerefereerd aan de vraag hoe SHN zich in de context van de ketensamenwerking gaat ontwikkelen. Anders gezegd: heeft de positionering van SHN binnen de ZSM-werkwijze en de daarvoor karakteristieke nauwe samenwerking met de ketenpartners gevolgen voor de professionele identiteit van SHN en wordt SHN daarmee kwetsbaarder voor sturing vanuit de keten? Met de doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze richting (meer) betekenisvol afdoen wordt die vraag meer prangend. Maar ook de komst van de mediation als vast onderdeel van de ZSM menukaart maakt dat de communicatie met het slachtoffer en de inbreng van informatie richting de ketenpartners verandert. Een teamleider merkt op dat: *'De drie diensten (lees: primaire screening, actieve benadering en schade-inventarisatie) eigenlijk een beetje achterhaald zijn door de tijd (...) Ik kan me voorstellen dat we gaan richting een dienst van advies, want dat is eigenlijk de dienst die we wel leveren (lees: aan het openbaar ministerie-red.). En nu lopen diensten in elkaar over'*.

¹⁷¹ Wij hebben geen zicht op wat de Verdiepingstafel exact inhoudt, noch wanneer deze operationeel zou worden. Op de ZSM-locatie Haarlem is een pilot gedraaid met deze derde werkstroom. Vanuit die locatie wordt aangegeven dat het gaat om *'zaken waarin meer zit dan alleen snel afdoen'*. In aanmerking komende zaken worden via *'de rode knop'* door een van de ketenpartners op *'onderbuikgevoel'* aangemeld voor de Verdiepingstafel.

Als aangegeven heerst (op beleidsniveau) enige zorg binnen SHN over de doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze in relatie tot de positie van SHN als ketenpartner.¹⁷² Daartoe lijkt op tweeërlei fronten aanleiding toe te zijn. Vanuit SHN wordt aandacht gevraagd voor de alomvattende zorg voor het slachtoffer. Inmiddels hebben immers alle ketenpartners de opdracht bij het uitvoeren van hun taken alert te zijn op de belangen van het slachtoffer. Zo'n gewenste attitude kan echter leiden tot een bredere taakopvatting, en daarmee tot vermenging van belangen binnen de ZSM-werkwijze. Daarbinnen zou ieder zijn eigen rol dienen te vervullen, en de taak om het slachtoffer op heldere wijze te positioneren is toebedeeld aan SHN.¹⁷³

In het verlengde hiervan ligt een tweede aandachtspunt, namelijk dat van balans in de keten. Want het openbaar ministerie en politie zwaaien SHN weliswaar lof toe voor de wijze waarop zij functioneert binnen de ketensamenwerking, maar geven ook aan dat SHN door zou moeten groeien. Die gewenste groei hangt samen met de bovenbeschreven doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze. Betekenisvol en contextueel afdoen noopt tot intensivering van de ketensamenwerking, er moet meer informatie op de ZSM-tafel komen te liggen. Zo wordt in een intern SHN stuk gesproken over het bevorderen van 'advies op maat binnen ZSM' door de juridisch medewerkers ('slachtofferexpert').¹⁷⁴ Deze groeiende samenwerking lijkt ertoe te leiden dat er tot op zeker hoogte een ketenverantwoordelijkheid ontstaat voor de afdoeningsbeslissing. Formeel is dat niet zo, want het is het openbaar ministerie dat beslist en de grenzen van de bevoegdheden van SHN als ketenpartner zijn duidelijk. Dat laat onverlet dat het openbaar ministerie zich bij het nemen van de afdoeningsbeslissing op de ZSM-locatie op directe wijze laat informeren en dichter op de ketenpartners staat dan het geval is buiten de ZSM-locaties. Niet alleen wordt er over en weer informatie gehaald en gebracht, deze wordt ook gezamenlijk besproken. Dat kan met zich meebrengen dat de SHN medewerker in 'lastige' positie komt te verkeren door wanneer het slachtofferbelang daarom vraagt in te gaan tegen het ketenbelang van een efficiënte, zorgvuldige afdoening. Wat zorgvuldig is qua afdoening wordt immers niet alleen bepaald door het slachtofferbelang, maar het is de taak van SHN om dat laatste duidelijk te vertegenwoordigen. Daarbij komt dat SHN de via het slachtoffer verkregen informatie alleen met diens toestemming mag inbrengen. De opdracht het slachtofferbelang te borgen en de gebondenheid aan de toestemming tot inbreng van informatie kan aanleiding geven tot een terughoudende opstelling vanuit SHN. En die opstelling kan aanleiding geven tot onbegrip bij politie en openbaar ministerie.

¹⁷² Steenhoff 2017. Opgemerkt wordt dat SHN de rol binnen ZSM op 'een hernieuwde manier' moet oppakken.

¹⁷³ Steenhoff 2017, par. 2.

¹⁷⁴ Slachtofferexpert/betekenisvol interveniëren, MTAD 9 februari 2016.

We horen dat terug in opmerkingen van sommige officieren van justitie en politie-coördinatoren. Zo merkt een officier van justitie op dat hij een terugtrekkende beweging ziet vanuit SHN, hetgeen hij betreurt. Anders dan in de beginjaren lijkt SHN tegenwoordig *'de kaarten meer tegen de borst te willen houden'*, en dat terwijl voor de doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze juist een groeiend vertrouwen tussen de ketenpartners nodig is. En ook vanuit de politie wordt *'nog wat onduidelijkheid'* gesignaleerd over de rolverdeling met SHN. Benadrukt wordt dat beide ketenpartners (deels) hetzelfde doel nastreven: *'We doen het uiteindelijk allemaal voor het slachtoffer. Gevoelsmatig is dat wel goed, maar het is een stukje rol-onduidelijkheid'*. Erkend wordt dat betekenisvol afdoen extra inspanningen vraagt van de zijde van de politie richting SHN: *'Onze organisatie moet hierin een beetje bijtrekken (...) Ook eenvoudige zaken kunnen een hele intensieve geschiedenis hebben'*. De komst van de *'generalist intelligence'* op de ZSM-locatie moet dat verbeteren, maar ook die gaan niet alles *'uitpluizen'*.¹⁷⁵ Het is de taak van de basisteams om (ook) contextuele informatie aan te leveren, maar daar zijn grenzen aan en daar ligt voor SHN (verder) te ontginnen terrein: *'We hebben nog wel slachtoffercontact, maar over een gedeelte hebben we gewoon gezegd: dat doet SHN'*. Het lijkt echter om meer te gaan dan om de vraag wie de benodigde informatie verzamelt. Een politie-coördinator dringt aan op doorontwikkeling van SHN als ketenpartner: *'Je moet proactief zijn. Ik zie dat SHN in zijn rol is gegroeid, maar het mag nog wel wat steviger (...) Ze moeten echt voor het slachtoffer opkomen, dan maak je het makkelijker voor de officier. Daar wordt het sterker van. En de officier weet dat hij er uiteindelijk over gaat'*.

Van de door deze officieren van justitie en politie-coördinatoren door SHN te bieden pro-activiteit en (begin van) verdieping is, afgaande op onze observaties, sprake op de ZSM-locatie Deventer. De wijze waarop het afstemmingsoverleg daar is georganiseerd draagt daaraan bij: de ketenpartners nemen ruim de tijd, zijn vooraf ingelezen en zitten in een afgesloten ruimte. Hier geldt dat: *'Iedereen echt probeert de context mee te nemen en de context bij de ketenpartners te halen'*. Benadrukt moet worden dat geen van de SHN medewerkers tijdens onze observaties daarbij 'buiten het boekje' gaat, of in gesprekken met ons er blijk van geeft de formele grenzen van de bevoegdheden te miskennen. Integendeel, men adviseert en het openbaar ministerie is de eindverantwoordelijke. Niettemin is duidelijk dat SHN op deze ZSM-locatie een stevige positie binnen het overleg bekleedt en wanneer nodig ruimte op eist: *'Je moet af en toe even op de rem trappen'*. Dat geldt overigens ook voor de andere ketenpartners, men heeft niet voor niets 'de rode stopknop' ingevoerd. Een beroep daarop vraagt natuurlijk wel om goede argumenten en voor SHN betekent dit dat zij haar claim ook moet koppelen aan de juridische positie van het slachtoffer, het gaat om het

¹⁷⁵ Naar verluidt is inmiddels voorzien in de gewenste versterking van de politiebezetting op de ZSM; bron: mededeling van de zijde van de politie op de expert-meeting

veilig stellen van slachtofferrechten en dat vergt een actieve positionering op de ZSM-locaties.

Maar waar nauw wordt samengewerkt en gezamenlijk wordt gezocht naar een betekenisvolle afdoening kan een risico ontstaan op rolvervaging. Dat geldt niet alleen voor SHN, maar ook voor de andere ondersteunende ketenpartners (3RO, de Raad voor de Kinderbescherming, Halt). En ook tussen deze partners onderling kan de inbreng van het perspectief van de ander (lees: slachtoffer of verdachte/dader-red.) leiden tot heroverweging van de positie betreffende de advisering aan het openbaar ministerie. De vraag is dus nu waar precies de afbakening van taken ligt voor SHN als het gaat om het aanbrenge van contextuele informatie? Nu die rol vooral lijkt te worden toebedeeld aan SHN en minder aan de politie geraakt SHN in een positie die doet denken aan een ‘3RO-light’. Door een advies in te brengen plaatst SHN zich in het krachtenveld waarbinnen de afdoeningsbeslissing wordt genomen. Dat hoeft niet problematisch te zijn, want de formele beslissingsbevoegdheid ligt bij het openbaar ministerie en daar wordt door SHN, en door de andere ketenpartners niet aan getornd. Men faciliteert het openbaar ministerie enkel bij het nemen van de afdoeningsbeslissing door deze een vollediger informatiepositie te bieden. Tegelijkertijd leren onze waarnemingen en de uitkomsten van de gesprekken dat SHN-medewerkers meer willen doen dan enkel informatie aanleveren. Men wil sparren met de ketenpartners, zodat bij de afdoeningsbeslissing rekening wordt gehouden met het slachtoffer en diens rechten. Of SHN de ruimte krijgt om te sparren is afhankelijk van de mate van kwaliteit van de SHN-adviezen, maar ook van de taakopvatting van de officier van justitie: *‘De een vindt al snel dat we in hun vaarwater zitten. Bij de ander is daar meer ruimte voor. Ik heb het gevoel dat daar een splitsing zit tussen de oude en de nieuwe garde. De nieuwe garde krijgt het in de opleiding nog een stukje mee, bij de oude garde is dat moeilijker om daarover te sparren’.*

De vraag of, en in hoeverre daarbij sturing vanuit het openbaar ministerie (en politie) uitgaat richting SHN – en wellicht vice versa - kan in het bestek van deze evaluatie niet worden beantwoord. Duidelijk is wel dat het thema van de rol-vastheid van SHN terecht op de beleidagenda van SHN is gezet.

4.14 Afsluiting

Gelet op de methodologische beperkingen van deze evaluatie kan het in dit hoofdstuk beschreven beeld van beleid en praktijk geen aanspraak maken op landelijke representativiteit. Niettemin tekent zich op grond van onze analyse van beleidstukken, observaties op (3) ZSM-locaties, enkele andere overleggen en gehouden vraaggesprekken een min of meer coherent beeld af van de dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze.

Coherent althans in die zin dat duidelijk is dat sprake is van een streven naar uniformiteit, maar ook van aanwezige regionale verschillen. Dat wekt geen verwondering, de ZSM-werkwijze is voor alles een dynamische praktijk waarin ketenpartners een eigen, maar ook een gezamenlijk belang hebben te behartigen. Bovendien is de ZSM nog niet uitontwikkeld, en is er onvoldoende zicht op de hoeveelheid zaken en het soort zaken ten behoeve waarvan SHN haar diensten verleend. De oorzaken daarvoor liggen zowel binnen als buiten de ZSM ketensamenwerking. Dit gebrek aan overzicht en inzicht vormt een belangrijk probleem omdat zodoende onduidelijkheid heerst over de te stellen randvoorwaarden in termen van de te begroten capaciteit, maar ook in termen van noodzakelijke aanpassingen en verbetering van de werkprocessen.

Voor beide lijkt vooralsnog geen pasklare oplossing te vinden, zij het dat op de capacitaire problematiek op grond van de hierna volgende kwantitatieve analyse in samenhang met de bovenstaande kwalitatieve analyse iets meer kan worden gezegd. Wat de behoefte aan verbetering van de werkprocessen betreft, kan worden geconstateerd dat dit de aandacht heeft van de ketenpartners en dat op regionaal niveau work around oplossingen zijn gevonden, maar dat ook die niet sluitend zijn en soms ook op (principiële) bezwaren stuiten. Er is kortom behoefte aan praktische oplossingen en voortdurende afstemming van elkaars handelen binnen de ketensamenwerking.

Hoofdstuk 5 Kwantitatieve rapportage

5.1 Leeswijzer

Dit hoofdstuk rapporteert over het kwantitatieve deel van het onderzoek. De rapportage heeft als doel inzicht te krijgen in de gerealiseerde prestaties met betrekking tot de geraamde kaders. Op grond van de cijfers beschikbaar voor 2014 tot en met 2016 is op landelijk niveau een overzicht opgesteld over het aantal slachtoffercontacten van SHN ten behoeve van de ZSM-afdoening. Hierin wordt gekeken naar de aard van de door SHN ten behoeve van het slachtoffer geboden dienstverlening. Het betreft door SHN geregistreerde cijfers bijgehouden in tussentijdse rapportages. Hoewel er dus van een eenzijdige bron uit wordt gegaan, zou het gebruik van externe bronnen de waarheid niet beter in kaart kunnen brengen. Er zijn geen bronnen beschikbaar gevonden die relevante vergelijking zouden kunnen bieden en het betreft zorgvuldig verantwoorde rapportages.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de herkomst van de instroomcijfers besproken. Vervolgens wordt ingegaan op wat deze overzichten leren. De door SHN gerapporteerde cijfers van 2014 tot en met 2016 worden hierbij vergeleken met de vastgestelde kaders, zoals beschreven in SHN Business Case 1.0. Tot slot wordt er toegelicht waarom de kaders niet worden gehaald en waar deze verschillen uit verklaard kunnen worden.

5.2 Herkomst instroomcijfers

In de initiële ZSM business case zijn ramingen opgenomen die bepalend zijn geweest voor het kostenniveau van het werken conform ZSM.¹⁷⁶ Om het meest optimale ZSM-team samen te stellen op basis van werkaanbod, afdoeningmix, werktijdenregeling, aantal locaties en openingstijden is een rekenmodel ontwikkeld.¹⁷⁷ Dit rekenmodel geeft een indicatie van omvang en samenstelling van het basis ZSM-team, alsmede een indicatie van de personele kosten. De ‘drivers’ die van invloed zijn geweest op het rekenmodel met betrekking tot de benodigde middelen voor SHN waren:

- Het aantal gecontacteerde slachtoffers.
- De openingstijden van de ZSM-locatie en de gewenste aanwezigheid van SHN-medewerker.
- Productieve uren per medewerker.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Businesscase ZSM SHN 1.0, p. 21.

¹⁷⁷ Landelijk programma ZSM, ZSM-Ontwerp 1.

¹⁷⁸ Productieve uren als in ten opzichte van het aantal contracturen.

- De verhouding ZSM-werkzaamheden versus reguliere werkzaamheden rekening houdende met verschuiving van activiteiten.

Ten tijde van het opstellen van de eerste business case was in de praktijk beperkt ervaring opgedaan met de ZSM-werkwijze en ook met het systeem van tijdschrijven had men weinig ervaring. Om toch ramingen te kunnen stellen, zijn de inschattingen gebaseerd op jaargegevens verstrekt door het openbaar ministerie. Daarin waren door de ketenpartners geformuleerde uitgangspunten en aannames opgenomen. Als ‘uniform uitgangspunt’ voor de SHN business case werd door het openbaar ministerie gesteld dat per jaar naar schatting 250.000 zaken worden afgehandeld, waarvan 195.000 de potentie hebben om door ZSM te worden uitgevoerd.¹⁷⁹ Na aftrek van de zaken die in aanmerking komen voor ‘directe executie na recidive check door CVOM’ resteert een potentieel van 90% van de totale ZSM-instroom in de werkstroom van SHN, uitkomend op 175.500 zaken. Ervaring leert dat in minimaal 65% van de zaken één of meer slachtoffers betrokken zijn, met een gemiddelde van 1,2 slachtoffers per zaak. Met ketenpartners is afgesproken dat SHN alle zaken met één of meer slachtoffers in behandeling neemt. Elk slachtoffer dat voldoet aan de eisen zal door SHN actief worden benaderd.

De fysieke aanwezigheid van SHN-medewerkers was oorspronkelijk gebaseerd op acht locaties die vijf dagen per week (8 uur per dag) open waren en twee locaties die zeven dagen per week (12 uur per dag) geopend waren.¹⁸⁰ Op een locatie met reguliere openingstijden is 1,6 FTE werkzaam, op een locatie met verruimde openingstijden is 3,5 FTE werkzaam. Reguliere openingstijden werden echter verruimd van vijf naar zeven dagen per week (8 uur per dag), wat tevens leidde tot verruiming van de inzet van SHN-medewerkers. In 2013 wordt 20% van de tijd op de ZSM-locatie besteed aan regulier werk (back office). Dit percentage is aan de hand van een gesteld groeiscenario teruggebracht naar 5% in 2015.¹⁸¹

De invulling van de SHN-diensten is gebaseerd op de beschrijving van de werkzaamheden binnen ZSM. Zoals reeds naar voren gekomen verricht SHN binnen de ZSM-werkwijze drie kernactiviteiten; primaire screening, actieve benadering en schade-inventarisatie. Afgesproken is dat voor elk slachtoffer een primaire screening wordt uitgevoerd. Op basis van de door het openbaar ministerie gestelde uitzonderingsregels over de actieve benadering, is er in de Business Case ZSM fase 2 geraamd dat 80% van de slachtoffers in aanmerking

¹⁷⁹ Business Case ZSM fase 2, p. 1.

¹⁸⁰ Business ZSM SHN Case 1.0, p. 24.

¹⁸¹ Iedere SHN-medewerker verricht reguliere werkzaamheden ten behoeve van de justitiële dienstverlening. In de berekening is uitgegaan van toename van de inzet op ZSM en daarmee afname reguliere werkzaamheden van 20% in 2013 naar 5% in 2015. Hierbij is de aanname dat er groei zit in het aanbod (volume) ZSM en de juridisch medewerkers van SHN de volledige werkstroom ZSM op locatie kunnen bedienen; Business Case ZSM fase 2, p. 23.

komt voor actieve benadering. Vervolgens is tot doel gesteld om van minimaal de helft van de actief benaderde slachtoffers (40% van de totale primaire screening) de schade te inventariseren en te verhalen. Meer specifiek, in 50% van de zaken waarin slachtoffers actief worden benaderd wordt een schade-inventarisatie verwacht. Er zijn geen specifieke kaders gesteld voor de producten mediation en betekenisvolle interventies. Deze activiteiten vallen niet onder één van de in de Business Case ZSM fase 2 opgenomen diensten van SHN.¹⁸² Echter, om inzicht te verkrijgen in het aantal zaken waar dit speelt, wordt er sinds 2014 geregistreerd of er naast de reguliere diensten sprake is van laatstgenoemde diensten. Uit het kwantitatieve deel zal blijken dat deze twee diensten met toenemende mate een rol spelen binnen de ZSM-werkwijze.

In de Business Case ZSM fase zijn voor iedere categorie tijdsbestedingen geraamd. Deze zijn per slachtoffer vastgesteld op 15 minuten voor primaire screening, 30 minuten voor actieve benadering en 30 minuten voor schade-inventarisatie. Deze rekeneenheden zijn gebaseerd op ervaringen en aannames, en zijn bij het opstellen van de Business Case fase 2 als ‘ambitieuze doelstellingen’ aangeduid.¹⁸³ Het opdoen van ervaring binnen de ketensamenwerking zou echter moeten leiden tot meer efficiënte. Uit de praktijk moest blijken of de doelstellingen haalbaar bleken. De gehanteerde rekeneenheden zijn in grote mate afhankelijk van de mogelijkheid om capaciteit flexibel in te kunnen zetten door te werken met een front-office en een back office. Om inzicht te krijgen in de gehele kaders en een indicatie te kunnen maken van de totale kosten, zijn de gehanteerde rekengrootheden toegepast op totaalcijfers, weergegeven in Tabel 1.

Producten	% van totaal slachtoffers	Aantal dienst/jaar	Aantal min/dienst	Capaciteit uren/jaar
PS	100%	136.890	15	34.223
AB	80%	109.512	30	54.756
SI	40%	54.756	30	27.378
Totaal		301.158		116.357

Tabel 1. Totaal netto productieomvang¹⁸⁴

¹⁸² ZSM rapportage 1 januari t/m 31 december 2016.

¹⁸³ Business Case ZSM fase 2, p. 16.

¹⁸⁴ Business Case ZSM fase 2, p. 17.

De kaders voor de instroom zijn dus, op basis van gegevens aangeleverd door het openbaar ministerie, gesteld op jaarlijks 136.000 diensten voor primaire screening, 109.000 diensten voor actieve benadering en 54.000 diensten voor schade inventarisatie.

5.3 Beheer van en sturing op productiecijfers

SHN heeft de administratie goed op orde. Via jaarverslagen en kwartaalrapportages wordt gerapporteerd over de productie. Deze landelijke cijfers zijn de optelsom van de regionale resultaten berustende op het tijdschrijven door de individuele medewerkers die maandelijks worden gecommuniceerd met het landelijk kantoor. Via tussenkomst van de regionale hoofden Juridische Dienstverlening krijgen de teamleiders SHN op de ZSM-locaties de rapportages en kunnen zo kennis nemen van de verschillen per ZSM-locatie. Daarnaast vindt een zes wekelijks overleg plaats (de zogenoemde ZSM-zitting) waarop de teamleiders van de regionale ZSM-locaties en de landelijke functionaris bijeenkomen om de productie te bespreken en de achterliggende aandachtspunten. De teamleiders communiceren de uitkomsten daarvan met de SHN-medewerkers op de ZSM-locatie.

Verder vindt via het landelijk kantoor een analyse (*concern control*) plaats, waarbinnen wordt gezocht naar mogelijke verklaringen voor de cijfermatige bevindingen. Zo wordt gewaarborgd dat SHN op landelijk niveau op de hoogte is van wat er regionaal speelt, en welke impact dit heeft op de aard en omvang van de regionale SHN-activiteiten op de ZSM-locaties, die betrekken hun cijfers uit de registraties. Deze regionale cijfers berusten op hun beurt weer op de tijdbesteding ingevoerd door de SHN-medewerkers.

Op regionaal niveau wordt door teamleiders gestuurd op het halen van de begrote productie. Daarbij kan, al naar gelang de grootte van de ZSM-locatie, sprake zijn van een onderverdeling van teams die worden aangestuurd door verschillende teamleiders. Deze monitoren de prestaties van de medewerkers binnen hun team en spreken deze aan indien daartoe aanleiding mocht bestaan. Verschillende teamleiders hanteren per medewerker een case load van acht zaken per dag en dat is dan *'echt doorwerken'*.¹⁸⁵ Aangegeven is dat geen sprake is van een capaciteitoverschot. De geluiden variëren van *'we redden het'* tot *'we halen het niet'*. De te besteden werktijd per zaak bestaat grotendeels uit actieve benadering, maar er wordt ook gestuurd op het behalen van een zeker percentage schade-inventarisaties. Het behalen van de kader wordt door de ene teamleider meer als gezamenlijk doel gezien (niet iedereen heeft een gelijke werkwijze, en niet iedere zaak vraagt een zelfde mate van aandacht), terwijl een ander hecht aan monitoren op individueel niveau. Gekeken ook wordt

¹⁸⁵ Op de ZSM-locatie Deventer is het streven honderd zaken per dag af te doen; veertig in de categorie vast en zestig voor de categorie ontboden.

naar specifieke capaciteiten, zo zijn sommige medewerkers - bijvoorbeeld op grond van hun anciënniteit - beter dan anderen in het positioneren van SHN in de ketensamenwerking en besteden zij daar een deel van hun tijd aan.

5.4 Prestatiecijfers

Sinds de invoer van de ZSM-werkwijze in 2012 zijn kwartaal- en jaarrapportages bijgehouden. Uit deze rapportages blijkt dat het jaar 2014 in het teken stond van de ‘verbetering en verankering’ van de ZSM-werkwijze, waarbij met name in het tweede halfjaar van 2014 capaciteitsuitbreiding centraal stond. Middels deze capaciteitsuitbreiding kon de organisatie per 1 januari 2015 volledig ingericht worden, waardoor de uitvoering van ZSM Ontwerp 2.0 en de door SHN gestelde Business Case ZSM fase 2 konden worden gerealiseerd.¹⁸⁶ Dit verklaart grotendeels de in Tabel 2 zichtbare groei in het totaal aantal gerealiseerde diensten. Het jaar 2015 kan gezien worden als groei-jaar voor de implementatie van de ZSM-werkwijze. Vanaf dit jaar is het ZSM werkontwerp 2.0 volledig in werking op alle ZSM-locaties.

	2014	2015	2016	Q1 2017	Kader
Primaire screening	63.735	109.271	108.337	27.133	136.000
Actieve benadering	28.506	69.335	70.539	16.818	109.000
Schade-inventarisatie	6.796	26.858	24.991	6.726	54.000
Betekenisvolle interventie	38	269	305	74 (296)	-
Mediation	53	512	635	44 (176)	-
AB in % van PS	45%	63%	65%	62%	80%
SI in % van PS	11%	25%	23%	25%	40%
SI in % van AB	24%	39%	35%	40%	50%

Tabel 2. Totaal gerealiseerde ZSM diensten

In Tabel 2 wordt het aantal gerealiseerde diensten per jaar van 2014 tot en met het eerste kwartaal van 2017 getoond. In het onderste deel van de tabel worden de percentages actieve benadering (AB) en schade-inventarisatie (SI) als afgeleid percentage van de primaire Screening (PS) weergegeven. Deze percentages worden afgezet tegen de gehanteerde normpercentages uit de Business Case ZSM fase 2. De percentages van betekenisvolle interventie en mediation ontbreken, omdat hiervoor zoals eerder benoemd geen gestelde

¹⁸⁶ ZSM rapportage 1 januari t/m 31 december 2014.

kaders zijn opgenomen in de Business Case. Uit de jaarcijfers blijkt dat er sprake is van een relatieve stabilisatie. De prestatiecijfers van 2015, 2016 en het eerste kwartaal van 2017 laten zien dat er een stabilisatie is in de gerealiseerde diensten en dat er tot dusver geen verdere vooruitgang meer wordt geboekt. Deze stabilisatie is medio 2015, vanaf juli, tot stand gekomen. De verhouding tussen de diensten ontwikkelde zich conform de Business Case, maar deze gunstige ontwikkeling lijkt in 2016 weer te zijn gestagneerd. Tevens valt het op dat in deze jaren de gestelde kaders gemiddeld over alle locaties structureel niet gehaald worden met een flexibele marge van 15%. Hoewel de gegevens van 2017 thans zijn gebaseerd op de cijfers van enkel één kwartaal, zijn er tot noch toe geen trendbreuken zichtbaar in 2017.

De stijgende lijn die van 2014 tot en met 2016 geïdentificeerd kan worden in het betekenisvol interveniëren en de mediation, vormt hier als enige een uitzondering op. Deze toename lijkt namelijk na 2016 te stabiliseren en zelfs af te nemen. Mochten de overige kwartaalcijfers in 2017 zich op dezelfde manier ontwikkelen als het eerste kwartaal, betekent dit dat de positieve trend richting betekenisvolle interventie in 2017 stabiliseert in plaats van verder te stijgen. Bij mediation is sprake van een forse terugval in de door SHN gerealiseerde dienst. Slechts 44 mediation diensten worden in het eerste kwartaal van 2017 door SHN gerapporteerd, waar dit er in 2016 nog gemiddeld 159 waren. De verklaring hiervoor ligt in de beëindiging van de financiering van mediation in strafzaken in 2016. Inmiddels is dit besluit herroepen en wordt mediation in strafzaken landelijk uitgerold. Verwacht wordt dat dit beslag zal leggen op de capaciteit van SHN.

5.4.1 Regionale verschillen in prestatiecijfers

Los van de jaarlijkse verschillen en ontwikkelingen in de gerealiseerde ZSM-diensten, zijn er ook duidelijke verschillen zichtbaar tussen de verschillende locaties. In de tabellen 3, 4, 5 en 6 zijn de gerealiseerde ZSM-diensten voor de jaren 2014 tot en met het eerste kwartaal van 2017 per locatie inzichtelijk gemaakt. De grote regionale verschillen in 2014 kunnen eenvoudig worden verklaard vanuit de mate waarin de dienstverlening van SHN al dan niet op volledige capaciteit zat. Pas in 2015 werd er op alle locaties op basis van het ZSM-ontwerp 2.0 gewerkt.

Opvallend hierbij is dat, hoewel het totale gemiddelde percentage AB van PS in 2015 en 2016 nagenoeg gelijk was (respectievelijk 63% en 65%), de verschillen tussen de locaties in 2016 veel groter waren dan in 2015. In 2015 is de standaardvariatie, de gemiddelde afstand tot het gemiddelde, een stuk lager. De cijfers uit 2016 laten zien dat Amsterdam en Rotterdam twee negatieve uitschieters zijn in verhouding tot de overige locaties. Verklaringen kunnen echter geput worden uit de propriëteiten van de verschillende ZSM-locaties. Zo wordt Amsterdam

gekenmerkt door de hoge mate van instroom van zaken met top-600 en top-100 verdachten en zaken waarin sprake is van recidive huiselijk geweld.¹⁸⁷ Deze buigen af naar een Persoonsgebonden aanpakteam en resulteren in een lagere werkelijke instroom bij SHN. Ook de karakteristieken van de ZSM-locatie Rotterdam bieden een verklaring voor de negatieve afwijking. Ondanks dat zij gesitueerd zijn in een Veiligheidshuis, waarin de kans aannemelijk is dat zaken afbuigen voordat de slachtofferinformatie aan SHN is aangeboden, wordt aangegeven geen enkele zaak te missen. Wel heeft politie een omvangrijke rol in het aanpakken van zaken uit de instroom.¹⁸⁸ Dit uit zich menigmaal in de fase politieonderzoek waarin politie direct volledig schade uitzoekt, zich bezighoudt met gevolgen van het letsel en inventariseert wat betreft wensen. De politie pakt naast grootwinkelbedrijven ook zaken op van natuurlijke personen met materiële en/of immateriële schade. Verschillen in regionale cijfers zouden kunnen dus verklaard worden door locatieafhankelijke invulling van de ZSM-werkwijze. Dit gegeven wordt verder uitgediept in het kwantitatieve hoofdstuk.

Regio	Noord	Oost	MiddenWest		NoordWest		ZuidWest		ZuidOost	
	Groningen	Deventer	Utrecht	Den Haag	Amsterdam	Haarlem	Rotterdam	Breda	Eindhoven	Maastricht
Diensten										
Primaire screening	3.900	4.596	9.858	9.415	4.204	3.692	11.973	6.910	3.729	5.458
Actieve benadering	1.756	1.932	4.033	6.036	2.747	2.458	3.204	2.558	1.647	2.135
Schade-inventarisatie	553	636	1.448	492	357	241	1.677	356	354	682
Betekenisvolle interventie	3	3	5	2	2	4	9	2	2	6
Mediation	1	2	12	11	4	-	11	3	4	5
Ratio's diensten										
AB in % van PS	45%	42%	41%	64%	65%	67%	27%	37%	44%	39%
SI in % van PS	14%	14%	15%	5%	8%	7%	14%	5%	9%	12%
SI in % van AB	31%	33%	36%	8%	13%	10%	52%	14%	21%	32%

Tabel 3: Gerealiseerde diensten per locatie in 2014.¹⁸⁹

¹⁸⁷ ZSM Rapportage 1 januari t/m 31 december 2016, bijlage 2 “oorzakelijke factoren ‘missen van zaken’ op ZSM”. Top-600 en top-100 zaken worden gevuld door criminele veelplegers van high impact crime. Deze relatief kleine groep is verantwoordelijk voor ruim 15.000 delicten. De rechterlijke macht heeft speciaal voor de Top600 een ‘fast-lane’ voor hoger beroep zaken ingericht waardoor deze binnen drie maanden op zitting staan.

¹⁸⁸ Dit blijkt uit totaalcijfers gepresenteerd in ZSM-ketenrapportage kwartaal 2 2016 en concept rapportage kwartaal 3 2016.

¹⁸⁹ ZSM rapportage 1 januari t/m 31 december 2014.

Regio	Noord	Oost	MiddenWest		NoordWest		ZuidWest		ZuidOost	
	Groningen	Deventer	Utrecht	Den Haag	Amsterdam	Haarlem	Rotterdam	Breda	Eindhoven	Maastricht
Diensten										
Primaire screening	11.982	16.589	9.954	14.759	10.673	9.796	12.788	8.843	6.555	7.332
Actieve benadering	6.994	10.060	6.208	9.372	6.552	7.124	7.894	5.518	4.657	4.956
Schade-inventarisatie	2.763	3.531	2.363	2.825	2.706	3.081	2.824	2.069	2.367	2.329
Betekenisvolle interventie	53	10	46	9	8	8	40	60	20	15
Mediation	93	91	74	59	52	38	28	48	26	3
Ratio's diensten										
AB in % van PS	58%	61%	62%	64%	61%	73%	62%	62%	71%	68%
SI in % van PS	23%	21%	24%	19%	25%	31%	22%	23%	36%	32%
SI in % van AB	40%	35%	38%	30%	41%	43%	36%	37%	51%	47%

Tabel 4: Gerealiseerde diensten per locatie in 2015.¹⁹⁰

Regio	Noord	Oost	MiddenWest		NoordWest		ZuidWest		ZuidOost	
	Groningen	Deventer	Utrecht	Den Haag	Amsterdam	Haarlem	Rotterdam	Breda	Eindhoven	Maastricht
Diensten										
Primaire screening	11.330	16.964	10.939	12.271	11.874	9.633	11.767	8.608	8.361	6.590
Actieve benadering	8.266	11.929	7.574	7.540	6.003	6.595	6.078	5.675	6.044	4.835
Schade-inventarisatie	3.487	3.990	2.958	2.285	2.270	2.626	1.020	1.623	2.786	1.946
Betekenisvolle interventie	39	10	51	19	14	68	58	30	11	5
Mediation	61	123	100	105	38	100	57	30	14	7
Ratio's diensten										
AB in % van PS	73%	70%	69%	61%	51%	68%	52%	66%	72%	73%
SI in % van PS	31%	24%	27%	19%	19%	27%	9%	19%	33%	30%
SI in % van AB	42%	33%	39%	30%	38%	40%	17%	29%	46%	40%

Tabel 5: Gerealiseerde diensten per locatie in 2016.¹⁹¹

Regio	Noord	Oost	MiddenWest		NoordWest		ZuidWest		ZuidOost	
	Groningen	Deventer	Utrecht	Den Haag	Amsterdam	Haarlem	Rotterdam	Breda	Eindhoven	Maastricht
Diensten										
Primaire screening	2.704	4.448	2.823	3.091	2.810	2.312	3.149	1.833	2.329	1.634
Actieve benadering	2.160	2.810	1.807	1.823	1.376	1.428	1.418	1.344	1.550	1.102
Schade-inventarisatie	867	1.056	873	676	665	536	480	549	602	422
Betekenisvolle interventie	25	5	4	4	6	2	23	3	1	1
Mediation	9	2	9	9	3	2	6	-	2	2
Ratio's diensten										
AB in % van PS	80%	63%	64%	59%	49%	62%	45%	73%	67%	67%
SI in % van PS	32%	24%	31%	22%	24%	23%	15%	30%	26%	26%
SI in % van AB	40%	38%	48%	37%	48%	38%	34%	41%	39%	38%

Tabel 6: Gerealiseerde diensten per locatie in eerste kwartaal 2017 (Q1).¹⁹²

¹⁹⁰ ZSM rapportage 1 januari t/m 31 december 2015.

¹⁹¹ ZSM rapportage 1 januari t/m 31 december 2016.

¹⁹² ZSM rapportage 1 januari t/m 31 maart 2017.

5.5 Verklaringen voor het niet halen van de kaders

Bovenstaande geeft een dubbelzinnig beeld van de geleverde prestaties van SHN, want er is op dit moment volgens werknemers genoeg capaciteit - zij het geen overschot - en de geraamde tijd wordt als dekkend ervaren, maar toch is er structureel een flexibele marge van 15% op de vastgelegde kaders van alle SHN-diensten. Dit zou betekenen dat er minder zaken worden afgedaan dan waar SHN budgettair voor wordt gefinancierd. De werkelijkheid achter de cijfers is echter complexer dan dat in eerste instantie door dit beeld wordt geschetst. Dit kan voornamelijk worden verklaard door het feit dat niet alle ZSM-instroom ook daadwerkelijk SHN bereikt en dat er extra (verborgen) tijd zit in bepaalde werkzaamheden. Verschillende factoren liggen hieraan ten grondslag, maar wat voornamelijk van belang is, is het feit dat overzicht van de werkelijke instroomcijfers ontbreekt. Hierdoor worden de geraamde instroomcijfers vanuit het openbaar ministerie als uitgangspunt gebruikt en de gerealiseerde diensten als afleidingspercentage tegenover deze geraamde instroom afgezet. Dit lijkt de werkelijke situatie niet correct te weerspiegelen.

Een overzicht aan oorzakelijke factoren voor het missen van zaken op ZSM door SHN laat bijvoorbeeld zien dat op minstens zes van de tien locaties in 2016 zaken werden gemist doordat deze niet door de politie worden aangeleverd (Groningen, Deventer, Den Haag, Amsterdam, Haarlem en Rotterdam).¹⁹³ Met de inwerkingstelling van de Slachtoffermonitor is er gepoogd hierin verbetering te realiseren. In de tweede helft van 2016 bleek echter dat niet tegenstaande de komst van de Slachtoffermonitor tussen 18% en 54% (gemiddeld 28%) van de zaken worden gemist.¹⁹⁴ De oorzaken daarvoor staan genoemd in het voorgaande hoofdstuk.¹⁹⁵

Bovendien zit SHN aan het einde van de gehele ZSM-keten, wat ertoe leidt dat zij geen zicht heeft op zaken die buiten de ontvangen instroom vallen. SHN mist consequent een deel van de instroom van potentiële zaken, zonder in staat te zijn om iets over de omvang te zeggen. Verklaringen met betrekking tot de verschillen tussen het werkelijke aantal zaken en het potentiële aantal zaken kunnen tevens gezocht worden in de invulling van de gerealiseerde instroom. Zo speelt met betrekking tot de instroom de vraag of er op iedere locatie gewerkt wordt zoals gedefinieerd in de landelijke SHN ZSM-werkwijze, of dat hierin regionale verschillen zijn waardoor sommige zaken op de ene locatie wel en op de andere locatie niet bij SHN binnen komen. Zo zijn praktijkvoorbeelden bekend waarbij politiemedewerkers

¹⁹³ ZSM rapportage 1 januari t/m 31 december 2016, bijlage 2.

¹⁹⁴ Dit blijkt zowel uit de ZSM rapportage van 1 januari t/m 31 december 2016 als uit de ZSM rapportage van het eerste kwartaal van 2017.

¹⁹⁵ Zie hoofdstuk 4, par. 4.7.3.1.

taken van SHN uitvoeren gerelateerd aan schade-inventarisatie. Gelijksortige situaties kunnen een rol gespeeld hebben in regionale kwantitatieve verschillen in gerealiseerde diensten tussen verschillende ZSM-locaties. Dit is echter medewerker gebonden en niet te herleiden in kwantitatieve rapportages. Daarnaast kan er sprake zijn van gaande ontwikkelingen in het totale ZSM-proces waardoor cijfers niet exact representatief zijn.

Ten slotte kan een laatste verklaring ten behoeve van het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde instroomcijfers worden aangedragen, te weten de werkzaamheden van SHN-medewerkers die niet worden weggeschreven. Zo wordt er regelmatig achter slachtoffers aangegaan die uiteindelijk niet worden bereikt. In de ramingen zijn deze pogingen echter niet meegenomen. Eveneens vindt er veel kleinschalig, onderling overleg plaats op de werkvloer, waar tot op heden geen rekening mee is gehouden in de ramingen. De verschillende ZSM-ketenpartners zitten dichtbij elkaar op de locatie, waardoor het mogelijk is om tussentijds korte informele en interne overleggen te voeren. Deze werkzaamheden gaan soms zo snel en gemakshalve dat ze lang niet altijd worden weggeschreven. Dit leidt ertoe dat een deel van de werkzaamheden buiten de officiële radar om plaatsvindt. Als deze werkzaamheden wel worden weggeschreven, gebeurt dit – niet uit willekeur, maar uit eigen interpretatie – onder verschillende categorieën. Zo is er aangegeven dat dergelijke overlegmomenten afwisselend zijn weggeschreven onder PS en AB. Nu zijn er op centraal niveau onlangs twee nieuwe categorieën op het tijdschrijf-formulier toegevoegd: overleg en diepgang. Hoewel de eerste categorie in ieder geval significant lijkt te zijn, is het de vraag wat zo'n extra categorie oplevert aangezien de invulling ervan op basis van eigen interpretatie plaatsvindt.

Er wordt dus vaak door de werknemers 'gespeeld' met het tijdschrijven. SHN-werknemers geven aan dat het tijdschrijven aan het einde van de werkdag gebeurt en dat dit – zoals ze zelf zeggen – eigenlijk *'een ruwe schatting'* betreft. Ze maken een inschatting en compenseren de werkzame tijd tussen zaken en binnen de categorieën primaire screening, actieve benadering en schade-inventarisatie. Dit komt omdat niet alle werkzaamheden eenduidig zijn weg te schrijven onder één categorie of zaak, en werknemers de tijd nemen die nodig is om de betreffende zaak en/of slachtoffer te selecteren en te benaderen. Zowel horizontaal (tijd compenseren tussen zaken binnen één categorie) als verticaal (tijd compenseren van tussen meerdere zaken) wordt er in tijd geschoven. Er is dus sprake van persoonsafhankelijkheid en interpretatie van werknemers bij het invullen van de tijden van werkzaamheden. Dit kan een verklaring bieden voor regionale verschillen, aangezien de categorieën en het tijdschrijven niet op elke locatie en bij elke werknemer dezelfde betekenis heeft. Op deze manier is het tijdschrijven van invloed op het – in ieder geval op papier – al dan niet halen van de gestelde kaders. Niettemin, enige afwijking in tijdschrijven hoeft geen probleem te zijn. Ruis

compenseert zich vaak met andere ruis, waardoor exacte afrekening niet belangrijker hoeft te zijn dan de gangbare tendens.

Een laatste ontwikkeling die mogelijk een factor speelt of gaat spelen in de prestatiecijfers van SHN, is het type zaken dat instroomt binnen de ZSM-locaties. De breedte van het werkdomein binnen de ZSM, de categorie strafbare feiten die via de politie instromen op de ZSM-locatie, en daarmee samenhangend het beleid van het openbaar ministerie is namelijk aan verandering onderhevig. Zo wordt er in Utrecht reeds aangegeven dat het werkdomein niet enkel meer veel voorkomende criminaliteit betreft, maar tendeert tot High Impact Light Crime. Dit zijn zwaardere zaken die ten behoeve van een adequate afdoening meer informatie vergen. Mogelijk dient SHN daardoor ook extra informatie te verschaffen, waardoor zij meer tijd moet investeren in dergelijke zaken dan oorspronkelijk beraamd was voor 'standaard' ZSM-zaken.

5.6 Bevindingen kwantitatieve rapportage

Een tweetal zaken lijken dus van invloed te zijn op het niet bereiken van de gestelde kaders: de instroom en de invulling van die instroom. Er worden enerzijds zaken gemist en afgebogen, waardoor er een verlies ontstaat in de instroom en SHN dus niet aan het kader kan voldoen. Anderzijds zit er binnen de instroomcijfers ook een verborgen laag bestaande uit surplus, die nu niet in de feitelijke cijfers tot uiting komt. Op deze manier vindt er een corrigerende werking plaats, waardoor de ramingen die allicht te hoog zijn begroot voor de werkelijke instroom, gecorrigeerd worden door wat er mee gebeurt. Er vinden namelijk werkzaamheden plaats die niet of niet eenduidig in de officiële werkzaamheden en het tijdschrijven naar voren komen (achterhalen ontbrekende informatie, overleg, investeren in samenwerking). Hoewel dit niet uit de feitelijke, gerapporteerde cijfers blijkt, is dit waarschijnlijk de realiteit die achter de cijfers verscholen gaat. Wanneer er rekening wordt gehouden met de werkelijke instroom, dan komen de percentages gerealiseerde diensten vermoedelijk een stuk beter overeen met de normpercentages van de Business Case ZSM fase 2. De instroom lijkt dus alles bepalend voor de kwantitatieve prestaties van SHN, waarbij het belangrijk is om rekening te houden met het feit dat er in kwalitatieve zin een geheel andere werkelijkheid aan ten grondslag ligt.

Hoofdstuk 6 Doorberekening ten behoeve van de financiële kaders

6.1 Inleiding

Onderdeel van het onderzoek betreft een evaluatie van de financiële aspecten van de ZSM-businesscase. Dit onderdeel is uitgevoerd door de afdeling financiën van SHN, onder regie van de concerncontroller van SHN. De financiële evaluatie betreft het jaar 2016 omdat dit het meest complete jaar is waarin de ZSM dienstverlening volledig conform de Business Case ZSM is uitgevoerd. De gebruikte bronnen betreffen de in de jaarrekening 2016 vastgestelde cijfers, alsmede de cijfers die gebruikt zijn voor de nacalculatie van de kostprijs 2016. Al deze broncijfers zijn gevalideerd door de accountant van SHN.

Omdat de ZSM-activiteiten een integraal onderdeel vormen van de (juridische) dienstverlening van SHN zijn deze niet in een afzonderlijke organisatorische eenheid ondergebracht. Opgemerkt is reeds dat juridische medewerkers zowel kunnen worden ingezet voor ZSM-activiteiten, als voor reguliere juridische dienstverlening. Ook voor leidinggevend en staven (overhead) geldt dat ZSM een onderdeel vormt van het totale aandachtsveld.

In de Business Case ZSM is de calculatie opgebouwd volgens het kostprijsmodel van SHN. Voor deze evaluatie wordt zodoende dezelfde systematiek gevolgd. De essentie daarvan is dat kosten voor ZSM niet rechtsreeks worden geboekt op ZSM-activiteiten, maar dat deze worden toegerekend op grond van de urenbesteding van de medewerkers en de bijbehorende uurtarieven. Om iets te kunnen zeggen over de financiële kant van ZSM is het daarom noodzakelijk een uitgebreide analyse te maken van de gerealiseerde en bestede productieve uren. De daarvan af te leiden financiële analyse is vervolgens eenvoudig.

6.2 Diensten

In tabel 7 worden (nogmaals) de realisatiecijfers over 2016 weergegeven.¹⁹⁶ Omdat de financiële analyse gebaseerd is op 2016, worden alleen de cijfers over 2016 weergegeven.

¹⁹⁶ Zie ook hoofdstuk 5.

Tabel 7 Gerealiseerde diensten 2016 in relatie tot. de Business Case

Dienst	Gerealiseerde diensten	Gecalculeerde diensten Business Case	Verschil	in %
Primaire screening	108.337	136.000	27.663-	-20%
Actieve Benadering	70.539	109.000	38.461-	-35%
Schade Inventarisatie	24.991	54.000	29.009-	-54%
Betekenisvolle Interventie	305	-	305	
Mediation	635	-	635	
Totaal	204.807	299.000	94.193-	-32%

In de Business Case is oorspronkelijk uitgegaan van een drietal activiteiten/diensten. Na de opstart in 2014 zijn deze uitgebreid met *Betekenisvolle Interventie* en *Mediation*. Voor de analyse en verklaring van de verschillen tussen de realisatie en de geraamde aantallen in de Business Case wordt verwezen naar het hoofdstuk 5.

Voor de berekeningen in de Business Case zijn ramingen gemaakt en aannames gedaan over:

- a) Het aantal in te stromen ZSM-zaken,
- b) Het aantal slachtoffers per ZSM-zaak,
- c) De conversie van respectievelijk instroom naar screenen, van screenen naar actieve benadering en van actieve benadering naar schade-inventarisatie,
- d) De gemiddelde tijdsbesteding per dienst.

Vanuit de aantallen diensten maal de gemiddelde tijdsbesteding maal het kostprijsstarief per productief uur is vervolgens het benodigde subsidievolume berekend op basis waarvan het ministerie de subsidie heeft verleend. Het subsidievolume voor de Business Case ZSM 2.0 is in 2015 op € 8,9 miljoen vastgesteld.

6.3 Kostprijsstarief

Bij de opstelling van de Business Case (in oktober 2013) is gerekend met een inzet van 116.350 productieve uren tegen een kostprijsstarief van afgerond € 76,50. Dat betreft het kostprijsstarief voor een juridisch medewerker op hbo-niveau. Zowel het subsidievolume, als het gehanteerde kostprijsstarief uit de Business Case zijn tot op heden ongewijzigd gebleven.

In mei 2017 is een nacalculatie¹⁹⁷ van de kostprijzen over 2016 van SHN opgesteld. Per ultimo 2016 bedroeg het nacalculatietarief € 83,75. Het nacalculatietarief is logischerwijs hoger dan het gecalculeerde tarief uit 2013, onder andere vanwege de reguliere loonstijgingen. Echter, het nacalculatietarief lag ook wat hoger dan het voor 2016 vastgestelde tarief voor SHN. Dat is onder andere te verklaren door een hoger ziekteverzuim, en door een sterkere stijging van premies (pensioen en sociale lasten) dan opgenomen in het tarief. Daartegenover staat dat de productiviteit per medewerker (aantal uren dat men productief is ingezet) in 2016 hoger is uitgevallen (1372 uur per fte tegen 1300 uur per fte gecalculeerd). Ten behoeve van financiële analyse van ZSM wordt gerekend met het nacalculatietarief van 2016.

6.4 Urenbesteding

SHN hanteert een urenverantwoordingsstelsel voor alle medewerkers. De door de medewerkers geregistreerde uren worden gemiddeld wekelijks door de leidinggevenden gecontroleerd en geaccordeerd. De urenbesteding aan ZSM-werkzaamheden wordt geregistreerd op de volgende categorieën:

- Primaire screening
- Actieve benadering
- Schade-inventarisatie
- ZSM-afstemmingsoverleg
- ZSM-overig

Leidinggevende schrijven hun overheadtaken op andere categorieën. Deze uren worden ook niet meegenomen in de productieve uren.

6.4.1 Realisatie van uren

In de Business Case ZSM is er destijds van uitgegaan dat alle tijd direct kan worden toegewezen aan de drie producten/diensten *Primaire screening*, *Actieve benadering* en *Schade-inventarisatie*. In de praktijk is dat niet mogelijk gebleken. Daartoe zijn ingevoerd de categorieën *ZSM-afstemmingsoverleg* en *ZSM-overig*.

Voor de later (in 2014) ingevoerde diensten *Betekenisvolle interventie* en *Mediation* is niet apart tijd geschreven, omdat het geen officiële diensten zijn. De bestede tijd aan deze diensten is verantwoord onder *ZSM-overig*.

¹⁹⁷ Deze nacalculatie is opgesteld ten behoeve van een subsidieafrekening voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en is gevalideerd door de accountant.

Om de tijdschrijfgegevens over 2016 te kunnen vergelijken met de calculatie in de Business Case ZSM worden de diensten *ZSM- afstemmingsoverleg* en *ZSM-overig* in de onderstaande tabel als een percentuele opslag toebedeeld aan de oorspronkelijke drie diensten. Daarbij is de gehanteerde verdeelsleutel gebaseerd op tijdsverhouding tussen de diensten uit de Business Case.

Ter vergelijking is in de vierde kolom van tabel 8 het aantal gecalculeerde uren uit de Business Case weergegeven almede – in de vijfde kolom - het verschil tussen calculatie en realisatie.

Tabel 8 Tijdsverantwoording ZSM en toedeling aan de drie diensten

Dienst	Realisatie uren		Calculatie uren Business Case	Verschil tussen calculatie en realisatie	in %
	Conform tijdregistratie	Gecorrigeerde uren (overleg en overig verdeeld)			
Primaire screening	18.981	22.139	34.223	12.084	35%
Actieve Benadering	37.805	44.120	54.756	10.636	19%
Schade Inventarisatie	17.928	24.243	27.378	3.135	11%
ZSM afstemmingsoverleg	4.183		-	-	
ZSM overig	11.605		-	-	
Totaal	90.502	90.502	116.357	25.855	22%

Uit tabel 8 blijkt dat er in 2016 een surplus van bijna 26.000 productieve uren is (minder inzet).

6.4.2 Tijd per dienst

Op basis van het aantal gerealiseerde diensten en de daaraan bestede uren (met correctie) kan de tijdsbesteding per dienst worden berekend en worden vergeleken met de calculatie in de Business Case. Voor de berekeningen in de Business Case zijn ramingen gemaakt en aannames gedaan over de gemiddelde tijdsbesteding per dienst. Er stonden geen ervaringscijfers ter beschikking.

Tabel 9 laat zien dat er met name bij de dienst schade-inventarisatie een grote afwijking is: voor deze dienst is bijna twee keer zoveel tijd nodig dan vooraf gedacht. Dit beeld wordt overigens bevestigd door hetgeen in hoofdstuk 4 is beschreven. Ook de actieve benadering

kost meer tijd, hetgeen voor een deel te verklaren is door het tijdsverlies vanwege ontbrekende gegevens.

Tabel 9 Tijdsbesteding per dienst

Dienst	Realisatie in minuten	Calculatie Business Case	Vershil realisatie en calculatie	in %
Primaire screening	12	15	-3	-18%
Actieve Benadering	38	30	8	25%
Schade Inventarisatie	58	30	28	94%

6.4.3 Realisatie versus calculatie op de totale tijdsbesteding

In tabel 10 worden de gerealiseerde uren per dienst vergeleken met de gecalculeerde uren. In aansluiting met de vorige tabel zien we dat de primaire screening minder tijd heeft gekost, dat de actieve benadering 25 % meer tijd heeft gekost en de schade-inventarisatie bijna twee keer zoveel tijd inneemt.

Tabel 10 Tijdsbesteding van de gerealiseerde productie in vergelijking met de gecalculeerde uren.

Dienst	Gerealiseerd aantal diensten	Realisatie in uren	Calculatie uren Business Case	Vershil tussen realisatie en calculatie	in %
Primaire screening	108.337	22.139	27.084	4.946	-18%
Actieve Benadering	70.539	44.120	35.270	8.851	25%
Schade Inventarisatie	24.991	24.243	12.496	11.748	94%
Totaal	203.867	90.502	74.849	15.653	

In de beoordeling van de realisatie zien we dus twee bewegingen:

- 1) Het volume van diensten is lager dan in de Business Case begroot hetgeen automatisch leidt tot minder benodigde uren;
- 2) De werkelijke tijdsbesteding per dienst wijkt af van de ramingen en aannames in de Business Case (lager bij de screening en hoger bij actieve benadering en schade-inventarisatie) en leidt overall tot meer benodigde uren (zie tabel 10, vijfde kolom).

Ad 1) In tabel 11 wordt het effect getoond van het lagere volume gerealiseerde diensten in relatie tot de bestede uren.

Tabel 11: Beschikbare uren afgezet tegen de calculatieve uren van de gerealiseerde diensten

Dienst	Aantal diensten Business Case	Beschikbare uren Businesscase	Gerealiseerd aantal diensten	Realisatie omgezet in calculatieve uren	Verschil tussen beschikbare en calculatieve uren v.d. realisatie
Primaire screening	136.000	34.223	108.337	27.084	7.139
Actieve Benadering	109.000	54.756	70.539	35.270	19.487
Schade Inventarisatie	54.000	27.378	24.991	12.496	14.883
Totaal	299.000	116.357	203.867	74.849	41.508

Als de gegevens van tabel 10 en 11 gecombineerd worden, is de resultante de ‘ruimte’ in uren ten behoeve van ZSM.

Het overall beeld van de minder bestede uren, uitgesplitst naar lagere volumes en meer benodigde tijd per dienst is als volgt.

Tabel 12: Resultante van beschikbare uren en meer/minderwerk per dienst

Dienst	Verschil tussen beschikbare en calculatieve uren realisatie	Minder of meer tijd per dienst in uren (tabel 10)	Resultante tussen beschikbare- en realisatie van uren
Primaire screening	7.139	4.946-	12.084
Actieve Benadering	19.487	8.851	10.636
Schade Inventarisatie	14.883	11.748	3.135
Totaal	41.508	15.653	25.855

Hoewel het volume van alle diensten bij elkaar opgeteld 32 % lager is dan de Business Case, bedraagt de onderbesteding aan uren 25.855, hetgeen 22 % is.

6.5 Financiële impact

De laatste stap in de analyse is het vertalen van de voorgaande tabellen met uren naar geld.

Vanaf 2015 is een subsidievolume van € 8.900.000,- toegekend aan SHN (zie kaderbrief 2015).¹⁹⁸ Dat volume is niet veranderd waardoor de financiering voor de ZSM-activiteiten door SHN in 2016 gelijk is aan die van het voorgaande jaar.

Zoals hiervoor beschreven is de calculatie voor de ZSM-dienstverlening opgebouwd volgens het kostprijsmodel van SHN. De essentie daarvan is dat kosten voor ZSM niet rechtstreeks worden geboekt op ZSM-activiteiten en daardoor zichtbaar zijn in de boekhouding, maar dat deze worden toegerekend op grond van de urenbesteding van de medewerkers en de bijbehorende uurtarieven.

De werkelijke kosten voor ZSM op grond van de gerealiseerde directe uren ZSM en het nacalculatorische kostprijsstarief voor 2016 bedragen € 7.579.500,-, namelijk 90.502 uren maal € 83,75.

De werkelijke kosten voor de ZSM dienstverlening waren daarmee in 2016 € 1.320.000 lager (-14,8%) dan het beschikbare budget. In tabel 13 is de vergelijking weergegeven tussen de gecalculeerde kosten en de gerealiseerde kosten.

Tabel 13: Gerealiseerde kosten versus gecalculeerde kosten.

Dienst	Beschikbare uren Businesscase	Gecalculeerde kosten (uur x tarief)	Realisatie in uren	Realisatie o.b.v voorcalc tarief	Meerkosten vanwege nacalculatie tarief	Totaal gerealiseerde kosten	Vershil realisatie t.o.v calculatie
Primaire screening	34.223	€ 2.617.717	22.139	€ 1.693.603	€ 160.505	€ 1.854.108	€ 763.610
Actieve Benadering	54.756	€ 4.188.286	44.120	€ 3.375.195	€ 319.871	€ 3.695.067	€ 493.220
Schade Inventarisatie	27.378	€ 2.094.143	24.243	€ 1.854.605	€ 175.763	€ 2.030.368	€ 63.775
Totaal	116.357	€ 8.900.147	90.502	€ 6.923.403	€ 656.140	€ 7.579.543	€ 1.320.604

Het ‘overschot’ van € 1.320.000,- is echter geen vrij beschikbaar geld, omdat de financiële middelen t.b.v. ZSM zijn vastgelegd in formatie. In 2016 is de productieve ruimte in uren voor andere juridische diensten gebruikt (zie kader hieronder.).

De vraag doemt op of de Business Case te ruim is gecalculeerd. Het antwoord daarop is naar onze mening ontkennend. Het groeiemodel dat ZSM is, impliceerde dat er een onvoorspelbaarheid zat bij aanvang van de uitvoering van de Business Case in 2015, ten aanzien van het aantal instromende zaken, het aantal slachtoffers, de tijdsbesteding per zaak/dienst, nog onbekende zaken en ontwikkelingen. Deze onvoorspelbaarheid is ook opgenomen in de Business Case en heeft in dit geval geleid tot budgettaire/formatieve

¹⁹⁸ Zie Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Kaderbrief SHN 2015*, 1 augustus 2014.

speelruimte. Voor de toekomstige ontwikkeling van ZSM is er daardoor nog ruimte voor groei, uitbreiding en consolidatie van diensten.

Een eerste verkenning leert dat met beschikbare budget nog een verdere groei van het aantal ZSM-zaken¹⁹⁹ met ongeveer 10 – 15 % kan worden gerealiseerd. Voor deze schatting is gerekend met de conversiepercentages (primaire screening → actieve benadering en actieve benadering → schade- inventarisatie) die in 2016 zijn gerealiseerd, alsmede met de tijdsbestedingsgetallen uit 2016.

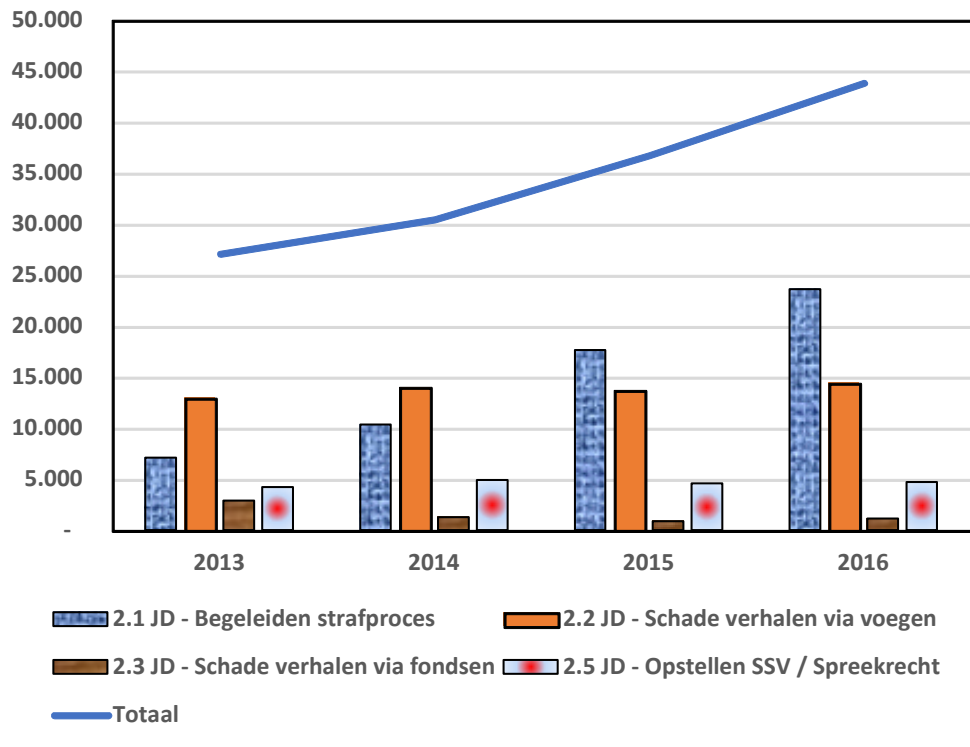
Tegelijkertijd laten de voorgaande analyses van de uren zien dat er bijstellingen nodig zijn van de uitgangspunten van de Business Case: zoals ten aanzien van de maximaal te verwachten instroom, maar ook ten aanzien van de tijdsbesteding per dienst, de verbijzondering van tijd voor bijkomende werkzaamheden (bijv. specifiek ZSM-overleg) en voor nieuwe diensten (zoals betekenisvolle interventie en mediation).

De budgettaire ruimte.

De niet bestede uren voor ZSM zijn ingezet voor de reguliere juridische dienstverlening. Doordat alle juridische medewerkers in principe zowel op reguliere als ZSM-diensten kunnen worden ingezet en capaciteit daar wordt ingezet waar het nodig is, is van de overcapaciteit ten behoeve van ZSM gebruik gemaakt om de groei bij de regulier juridische dienstverlening op te vangen. In de afgelopen jaren is op onderdelen de vraag naar de juridische ondersteuning sterk gestegen, zoals de bijgevoegde grafiek laat zien. Tegelijk met deze groei is er een samenloop opgetreden met een (hopelijk) tijdelijke terugval van het aantal onbetaalde medewerkers. Deze terugval kon worden opgevuld met de urenruimte vanwege ZSM

¹⁹⁹ Bedoeld wordt een groei vanaf het aantal primaire screenings.

Ontwikkeling reguliere juridische diensten



Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Hoe verloopt de dienstverlening van SHN op de ZSM-locaties en hoe wordt uitvoering gegeven aan de doelstelling van SHN: het borgen van de rechten van het slachtoffer in het strafrecht? Bij aanvang van de evaluatie was bekend dat de doelstellingen geformuleerd in de Business Case ZSM fase 2 (2013) niet volledig zijn behaald. Het geraamde aantal slachtoffercontacten blijft achter bij het werkelijke aantal gerealiseerde contacten. Achterhaald diende te worden welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen: wordt er voldaan aan de randvoorwaarden die op landelijk niveau zijn vastgesteld? Zo nee, waar schiet het dan op tekort binnen de ketensamenwerking en/of de organisatorische voorzieningen? Zijn voor de geconstateerde aandachtspunten al praktische oplossingen gevonden en hoe luiden die? En als die oplossingen er (nog) niet zijn, in welke richting kan dan worden gedacht om knelpunten weg te nemen?

In dit verslag kan geen eenduidig antwoord worden gegeven op deze vragen. Niet omdat daar niet naar is gezocht, maar omdat de diversiteit van praktijken die schuil gaan onder de noemer van de ZSM-werkwijze een eenduidig antwoord niet mogelijk maakt. De ZSM is eerst en vooral een dynamische, zich doorontwikkellende praktijk die bovendien regionale verschillen kent. Dat laat onverlet dat gestreefd dient te worden naar uniformering, maar de ZSM kenmerkt zich ook (en in toenemende mate) door een streven naar een legitieme afdoening en dat vraagt om differentiatie. De taak van SHN daarbij is de rechten van het slachtoffer te behartigen en diens wensen te communiceren aan het openbaar ministerie. Voor een adequate uitoefening van deze taak is SHN echter afhankelijk van de samenwerking met de ketenpartners en de informatievoorzieningen aanwezig op de ZSM-locaties.

Wat zijn onze belangrijkste bevindingen? Bij de verslaglegging houden we de vraag of de destijds begrote kaders voor de dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze correct zijn in het achterhoofd. Een kanttekening vooraf is echter gepast, want het zou onjuist zijn de bevindingen enkel te vertalen in termen van geld. Factoren als taakopvattingen, de doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze en de organisatorische complexiteit van het werken in een grootschalig verband door organisaties die verschillende belangen behartigen, spelen een rol van betekenis.

7.2 (Financiële) kaders²⁰⁰

Uitgangspunt bij het opstellen van de financiële kaders waren destijds de instroomcijfers van het openbaar ministerie. Uitgaande van een instroom van 175.500 strafzaken op de ZSM met een gemiddelde van 1,2 slachtoffers per zaak komt dat neer op jaarlijks 136.000 diensten voor primaire screening, 109.000 diensten voor actieve benadering (80% van de primaire screening) en 54.000 diensten voor schade inventarisatie (50% van de zaken waarin actieve benadering plaatsvindt). In later jaren zijn daar de producten mediation en betekenisvolle interventies bij gekomen, maar daar is tot op heden nog geen financieel kader voor bepaald.

Tussentijdse rapportages leren dat de prestatiecijfers van SHN de afgelopen jaren onder de te behalen kaders liggen, zij het dat de behaalde productie min of meer stabiel is. Voor de actieve benadering wordt een percentage van ruim 60% procent gehaald (van de begrote 80%) en de schade-inventarisatie blijft steken op 40% van de zaken waarin actieve benadering heeft plaatsgevonden (begroot op 50%). Opgemerkt moet worden dat er weliswaar verschillen zijn in de productie tussen de ZSM-locaties, maar dat de productie op alle ZSM-locaties achterblijft.

Dit roept de vraag op naar de oorzaken. Liggen die in de rand-voorwaardelijke sfeer, of zou SHN haar dienstverlening anders moeten inrichten om tot een hogere productie te komen? En als dat laatste mogelijk zou zijn, gaat zo'n hogere productie dan hand in hand met een optimale dienstverlening gezien vanuit het perspectief van het slachtoffer? Het behartigen van diens belangen en rechten is immers de core business van SHN. We noemen eerst de organisatorische problemen en bezien vervolgens de daarmee samenhangende vraag naar de positie van SHN binnen de ZSM-werkwijze.

7.3 Organisatorische aandachtspunten

Er is een aantal knelpunten gesignaleerd. We noemen deze kort, want de meeste zijn bekend en spelen vanaf het begin van de ZSM-werkwijze. De meest prangende problemen liggen nog steeds op het vlak van de informatievoorziening aan SHN.

De organisatie van de informatiestroom

SHN is voor de aanlevering van zaken afhankelijk van de politie. De afspraak is dat alle zaken waarin één of meer slachtoffers zitten via de KPC-er worden aangemeld bij SHN, maar dat is in de praktijk niet het geval. Administratieve verzuimen (*niet of niet juist registeren van slachtoffers, niet vermelden van telefoonnummer(s)*) op het niveau van de politie leiden ertoe

²⁰⁰ We belichten enkel de financiële kaders voor de deelname van SHN aan de ZSM-werkwijze. Die deelname heeft echter gevolg voor de reguliere dienstverlening van SHN via de Slachtofferloketten. Met de deelname aan ZSM bereikt SHN immers meer slachtoffers dan voorheen en de dienstverlening tussen ZSM en de back office vloeit soms in elkaar over, zeker wanneer dossiers vanuit de ZSM worden afgedaan via een OM zitting of dagvaarding.

dat SHN zaken en slachtoffers mist.²⁰¹ Hoeveel is niet duidelijk, maar vermoedelijk betreft het (nog steeds) een substantieel aantal zaken en slachtoffers. Behalve aandacht blijven vragen voor een juiste aanlevering en het eventueel (al dan niet met behulp van de Verdachtenmonitor) pro-actief op zoek gaan naar missende zaken en slachtoffers, is er (nog) geen oplossing voor dit probleem. Ook de komst van de Slachtoffermonitor heeft niet de gehoopte oplossing gebracht, want daarmee is de afhankelijkheid van SHN van een correcte aanlevering van zaken en gegevens niet weggenomen.

Een ander probleem is het niet aanleveren van zaken door de afleiding van ZSM waardige zaken naar *parallele werkstromen* (Persoonsgebonden aanpak, High Impact Crime, Stelselmatige daders, Woninginbraak-zaken en dit alles al dan niet in combinatie). Dit speelt op meerdere ZSM-locaties en ook daarvoor is geen oplossing voorhanden.²⁰² Wanneer het departementale voornemen om de aanpak tussen de ZSM en de Veiligheidshuizen op elkaar af te stemmen doorgang vindt, zal dit probleem mogelijk groter worden.²⁰³

Meer in het algemeen verdient het aanbeveling maatregelen te nemen die het zicht op zaken verbeteren, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een selectie-instrument en het helderder duiden en implementeren van selectiebeslissingen vooraan in de keten.²⁰⁴

ICT

Een tijdige en volledig aanleveren van informatie vormt de voorwaarde voor een adequate dienstverlening door SHN. Naast een adequate taakuitvoering door politie en KPC-ers, vraagt dit om adequate ICT-voorzieningen. Daarin is de afgelopen tijd geïnvesteerd, in het bijzonder is voorzien in een Slachtoffermonitor. Aangegeven wordt dat de digitalisering van de informatiestroom risico's met zich meebrengt. Ingevoerde ICT-voorzieningen blijken nog niet helemaal functioneel te zijn (bugs, delay) en er blijft behoefte bestaan aan meer informatie dan wordt geboden via de digitale kanalen. Voorts is er de menselijke factor, want de digitale informatievoorziening is sterk afhankelijk van de kwaliteit en beschikbaarheid van de KPC-

²⁰¹ Op de expert-meeting wordt van de zijde van de politie benadrukt dat de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in het optuigen van de werkprocessen die samenhangen met de ZSM-afdoening. Onze observaties en de ervaringen van SHN-medewerkers bevestigen dat de op de ZSM-locaties aanwezige politiemedewerkers nauw betrokken zijn bij de ZSM, en zich bewust zijn van de door SHN gesignaleerde problemen. Dat laat evenwel onverlet dat deze problemen vanuit SHN nog steeds worden gesignaleerd.

²⁰² ZSM rapportage 1 januari t/m 31 december, bijlage 2. In 2016 was hier op zes van de tien ZSM-locaties sprake van (Groningen, Deventer, Utrecht, Den Haag, Amsterdam en Breda).

²⁰³ *Kamerstukken II 2016/2017*, 29 274, nr. 367.

²⁰⁴ We roepen hier het in de regio Rotterdam operationele 'Keteninformatiebureau' in herinnering. Dit betreft overigens een eerste, vroege selectie die niet lijkt uit te sluiten dat – na een eventuele bespreking van de geselecteerde zaak door de ketenpartners – gekozen wordt voor her-selectie, met daarbij behorende andere afdoeningsmodaliteit; Drost e.a. 2016, p. 9.

er. Dit alles maakt de informatievoorziening kwetsbaar en gepleit wordt voor een gedeeld registratiesysteem.

Een aanbeveling ten deze blijft achterwege. Hoewel op sommige plekken al wordt gewerkt met een gedeeld registratiesysteem,²⁰⁵ liggen hier mogelijk bezwaren in de sfeer van de privacybescherming. Duidelijk is wel dat het verloop van de informatievoorziening aan SHN over (menselijke) schijven leidt tot verlies aan tijd en kwaliteit van informatie.

Harmonisatie van werkwijzen

De ZSM-werkwijze is een van onderop gegroeide praktijk en is nog steeds volop in ontwikkeling. De inrichting van de werkprocessen vormt een voortdurend aandachtspunt en er vinden voortdurend aanpassingen en verbeteringen plaats. Die moeten indalen op de ZSM-locaties, waarbij rekening moet worden gehouden met regionale verschillen. Voor SHN betekent dit dat zij als ketenpartner betrokken is bij het overleg over de wijze waarop het departementale streven naar harmonisatie vorm kan krijgen, en dat zij haar werkprocessen daarop moet afstemmen.

De invoering van de harmonisatietafel wordt door SHN-medewerkers als verbetering ervaren. Het bevordert de ketensamenwerking, houdt de lijnen kort en biedt SHN de gelegenheid zich als ketenpartner te profileren. En ook de harmonisatie van de werkstroom niet-vast wordt met instemming begroet. Dat laatste, zo wordt voorzien, zal wel leiden tot capacitaire problemen. Anders dan nu het geval is kan dan op piekmomenten geen beroep worden gedaan op de flexibele inzet van medewerkers die dienst doen ten behoeve van de werkstroom niet vast, om bij te springen ten behoeve van de werkstroom vast. Bovendien zal op sommige ZSM-locaties een inhaalslag moeten worden gemaakt omdat daar zaken met niet-preventief gehechte verdachten (niet-vast) op de plank liggen. Het laatste is uiteraard een tijdelijk probleem; het eerste behoeft structurele aandacht. Bezien moet worden of dit aanleiding geeft tot ophoging van de financiële kaders.

7.4 De (juridische) missie van SHN op de ZSM-locaties

Een aandachtspunt van andere orde is de erkenning van SHN als ketenpartner met een *juridische missie*. Van oudsher wordt de dienstverlening van SHN geassocieerd met psychosociale hulpverlening, maar haar activiteiten op de ZSM-locaties zijn primair gericht op het borgen van slachtofferrechten. Dat is een positie sui generis waarvan het strafrechtelijk

²⁰⁵ Gedoeld wordt op het digitale journaal in gebruik op de ZSM-locatie Deventer. Dat systeem zal echter niet breder worden toegepast, maar in de nabije toekomst plaats dienen te maken voor een landelijk gedeeld digitaal systeem waartoe alle ketenpartners toegang hebben (zie de Business Case Digitale samenwerkingsruimte ZSM (Case Management), juli 2017).

krachtenveld continu doordrongen moet worden, ook op de ZSM-locaties. Daar is en wordt door SHN hard aan gewerkt en dit lijkt vruchten af te werpen, want de waardering voor SHN op de ZSM-locaties van de zijde van politie en openbaar ministerie is groot. Het blijft echter een aandachtspunt waarin SHN tijd en moeite moet steken.

Op ZSM-locaties waar wordt gewerkt met vaste overleggen en waar ruimer de tijd wordt genomen voor het afstemmingsoverleg lijkt de erkenning van SHN als ketenpartner en daarmee de betrokkenheid van SHN bij de afdoeningbeslissing groter dan op locaties waar wordt gewerkt met kort cyclisch overleg. Maar ook andere factoren spelen een rol, zoals de opstelling en het beleid van het openbaar ministerie en politie ter plaatse (*'slachtoffermindness'*). Wat de politie betreft is er nog een slag te winnen; de indruk bestaat dat op de basisteams te weinig bekend is over het belang van een adequate informatiestroom richting SHN. Daarop wordt vanuit de politie op de ZSM-locaties wel geïnvesteerd, maar het behoeft aanbeveling het bewustzijn binnen de politie ter zake te verhogen (opleidingsaspect; uitwisseling). Hier kan als oplossing het vaste overleg (tweemaal per week) worden genoemd tussen de ketenpartners op de ZSM-locatie en de basisteams ten behoeve van de afhandeling van de werkstroom niet-vast, ingesteld op de ZSM-locatie Utrecht.

Ook het aanstellen van hoger opgeleid politiepersoneel (*generalist intelligence*) zal naar verwachting bevorderend zijn voor een meer efficiëntie aanlevering van informatie. De vraag is alleen of deze maatregel ook zal leiden tot het verbeteren van de voor SHN nodige startinformatie, of dat het effect van de maatregel vooral zal liggen in het herstellen van geconstateerde informatietekorten in aan in de ZSM ingestroomde zaken en slachtoffers.

7.5 Aandachtspunt: de schade-inventarisatie

De kernactiviteiten van SHN binnen de ZSM-werkwijze bestaan uit: primaire screening, actieve benadering en schade-inventarisatie. De meest problematische categorie vanuit oogpunt van toebemeten tijd is de schade-inventarisatie. Schadeverhaal vormt een speerpunt binnen het justitiële slachtofferbeleid,²⁰⁶ en de voor SHN gemaakte keten prestatie indicator geeft aan dat SHN 80% van de dossiers waarin slachtoffers met schade zitten via 'een voeging' inzichtelijk moet maken voor de officier van justitie.²⁰⁷

De hier bedoelde voeging ziet op een beperkte variant, maar de vraag is of het in de praktijk daadwerkelijk gaat om beperkte varianten of om een meer volwaardige voeging? We merken in dit verband op dat het schadeverhaal zowel materiële, als immateriële schade kan

²⁰⁶ *Kamerstukken II* 2016-2017, 33 552, nr. 23, par. 4b; Kool e.a. 2016.

²⁰⁷ Business Case ZSM fase 2, p. 28.

omvatten. Nu gaat het niet in alle zaken met schade om dergelijke complexe schades, en indien dat wel het geval is wordt SHN extra tijd gegund (21 dagen).²⁰⁸ De afspraak is dat SHN zich tot het uiterste inspant om de schade voor de officier van justitie inzichtelijk te maken.²⁰⁹ De vraag dringt zich op of hier gelet op de aard van de schade niet te veel wordt gevergd? Niet wat betreft de vereiste expertise, want die is aanwezig, maar van de contacten van SHN met het slachtoffer. Dat is immers degene die op korte termijn informatie moet aanleveren zodat SHN de schade inzichtelijk kan maken.

Hier tekent zich de afhankelijkheid van de ketenpartners van de expertise van SHN op dit punt af (*'SHN is schadeverhaal'*). Zeker nu de politie niet meer aan schadebemiddeling mag doen. Een adequate schade-inventarisatie vraagt echter al snel meer tijd dan de daarvoor begrote dertig minuten. Het is daarom wenselijk om de schade-inventarisatie als aan SHN toebedeelde ZSM-activiteit helderder te definiëren, en de grenzen daarvan te communiceren aan politie en openbaar ministerie. In samenhang daarmee zou kunnen worden gezien of het wenselijk is de activiteit schade-inventarisatie te verruimen zodat deze kan worden ingezet ten behoeve van de door de politie en het openbaar ministerie gewenste eenvoudige, buitengerechtelijke afdoening van zaken.

De vraag of, en op welke wijze laagdrempelig schadeverhaal/schadebemiddeling en daarmee samenhangende schade-inventarisatie, wenselijk zou zijn is echter een aandachtspunt dat het bestek van deze evaluatie overstijgt. Hier kan slechts geconstateerd worden dat het aandachtspunt wordt genoemd door politie, openbaar ministerie en wordt herkend door SHN. Het verdient aanbeveling het op te pakken in het ketenoverleg.²¹⁰

7.6 Aandachtspunt: overleg als activiteit

Een activiteit die uit oogpunt van tijdbesteding aandacht behoeft is het overleg. Voor de afgelopen periode geldt dat in het stroomdiagram geen categorie 'overleg' stond opgenomen, waardoor daar geen tijd voor kon worden geschreven. Inmiddels is er wel een categorie afstemmingsoverleg, maar die lijkt niet volledig functioneel te zijn. Hoewel deze maatregel een oplossing biedt voor het duiden van de door SHN aan afstemmingsoverleg bestede tijd, blijft de vraag hoe het veelvuldige ad hoc overleg in termen van tijd kan worden begroot. De ZSM-werkwijze drijft op zulke overleggen, de werkvloer gonst er letterlijk van. Voortdurend vindt uitwisseling van informatie uit en wordt onderling navraag gedaan ten behoeve van de besluitvorming over de afdoeningbeslissing. Het lijkt niet zinvol om naast de nieuwe categorie afstemmingsoverleg ook een categorie ad hoc overleg in te stellen. Opmerking behoeft ook dat niet overal wordt gewerkt met langer durend afstemmingsoverleg, maar

²⁰⁸ Business Case ZSM fase 2, p. 14.

²⁰⁹ Business Case ZSM fase 2, p. 14.

²¹⁰ De noodzaak daartoe werd krachtig ondersteund op de expertmeeting.

gekozen is voor kort cyclisch overleg. Het voortdurend moeten administreren van dergelijke overleggen zou als bureaucratisch en tijdrovend worden ervaren door SHN-medewerkers. Niettemin dient de tijd besteed aan ad hoc overleg wel te worden begroot, het betreft immers een fundamenteel en structureel onderdeel van de dienstverlening door SHN. De oplossing zou kunnen liggen in het verdisconteren van het overleg in de reeds begrote categorieën, in het bijzonder die van de actieve benadering.

7.7 Aandachtspunt: balans in de keten

Duidelijk is dat SHN een volwaardige ketenpartner is binnen de ZSM-werkwijze en dat haar bijdrage daaraan mogelijk omvangrijker gaat worden. Dat geeft aanleiding tot de vraag hoe dit zich verhoudt tot de missie van SHN: het borgen van de belangen en rechten van slachtoffers. Anders gezegd: kan het SHN binnen de aantrekkende ketensamenwerking voldoende afstand houden van het openbaar ministerie (en de politie) en is het nodig om afstand te bewaren?

Vooropgesteld moet worden dat bij SHN geen enkele onduidelijkheid is over wie eindverantwoordelijke is voor de afdoeningsbeslissing: dat is het openbaar ministerie. Niettemin is het de taak van SHN op de ZSM om de besluitvorming van de officier van justitie te voeden. Daarin ligt de kracht van de ZSM-werkwijze: het openbaar ministerie op adequate wijze te informeren vanuit het door de specifieke ketenpartner te borgen belang. De officier van justitie vertrouwt voor diens oordeel over de afdoeningsbeslissing immers mede op deze informatie. Zij genereren gezamenlijk het beeld waarop het openbaar ministerie de zaak kan afdoen. Dat creëert een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Zeker wanneer het gaat om het zoeken van meer betekenisvolle, contextuele afdoeningen (*'Ik (lees: officier van justitie-red.) heb niet de idee dat ik de enige ben die een goede afdoening kan verzinnen. Je gaat erin voor de ketensamenwerking'*). Daarbij zijn de ogen van politie en het openbaar ministerie ook op SHN gericht. Uitgesproken wordt dat SHN zich (nog) pro-actiever zou moeten opstellen, en mee zou moeten werken aan praktische oplossingen ten behoeve van schadeverhaal. Dat noopt als gezegd tot overdenking van de grenzen van de dienstverlening door SHN, en als zij zou besluiten door te groeien in het door politie en het openbaar ministerie gewenste profiel, tot bijstelling van de financiële kaders.

7.8 Volstaat de begrote tijd?

Wat betreft de tijdsbesteding is de bevinding dat SHN-medewerkers aangeven in de regel uit te komen komt met de begrote uren. Wel wordt flink geschoven bij het tijdschrijven, tussen de zaken onderling en tussen de categorieën dienstverlening. Aangegeven wordt dat er geen tijd in overvloed is. Mocht er een intern systeem kunnen worden ontwikkeld waarin de

medewerker de activiteiten automatisch kan aanvinken, zodat deze aan het einde van de dienst kunnen worden opgesteld, dan houdt men zich aanbevolen.

Dat SHN uitkomt met de begrote tijd wil echter niet zeggen dat de financiële kaders volstaan. Geconstateerd is dat SHN met de beschikbare productieve ruimte de targets niet haalt. Feitelijk kan SHN die ook niet halen, want niet alle zaken en/of slachtoffers die in aanmerking komen voor dienstverlening door SHN worden doorgegeven. Wat binnen de begrote tijd wordt gehaald betreft derhalve een deel van de begrote instroom. Verbetering van de informatieaanlevering zou een meer efficiënte dienstverlening van SHN betekenen én gunstig zijn voor de doorlooptijden.

Of de daarmee gewonnen tijd voldoende zou zijn om het meerwerk te dekken dat voor SHN ontstaat wanneer zij de volledige stroom van zaken en slachtoffers aangeleverd zou krijgen is niet te voorspellen. SHN-medewerkers signaleren immers dat de toebemeten tijd volstaat, maar van een capaciteitoverschot dat dekkend zou kunnen zijn voor de volledige begrote instroom lijkt geen sprake te zijn. Zouden alle in aanmerking komende zaken en slachtoffers worden gemeld bij SHN, dan levert dat naar verwachting problemen op en is extra capaciteit noodzakelijk.

Hierbij moet in overweging worden genomen dat de vraag naar de benodigde capaciteit van SHN mede moet worden gezien in het licht van de doorontwikkeling van ZSM. Weliswaar is geconstateerd dat de categorie diepgaand is gestabiliseerd, maar binnen het beleid tekent zich een streven naar een meer betekenisvolle, contextuele afdoening af. Wanneer dit streven zich doorzet zal dat naar verwachting gevolgen hebben voor de aard van de dienstverlening van SHN op de ZSM-locatie. Voor een betekenisvolle, diepgaander afdoening dient het openbaar ministerie immers te beschikken over meer, althans diepgaander informatie dan waarop de dienstverlening van SHN binnen de ZSM tot op heden gericht is. Een betekenisvolle, diepgaander afdoening vraagt naast juridische dienstverlening ook om het vergaren van informatie betreffende het welzijn van het slachtoffer, en dat raakt aan psycho-sociale hulpverlening. Naar verwachting zal daar tijd mee gemoeid zijn voor SHN op de ZSM.

Illustratief in dit verband is de landelijke uitrol van de mediation in strafzaken. Ook daarbij is voor SHN, als intermediair tussen het openbaar ministerie en het slachtoffer een rol weggelegd. SHN vormt de toegangspoort tot het slachtoffer en tot uit die hoek te ontsluiten informatie. Weliswaar levert ook de politie slachtoffer-gerelateerde informatie aan, maar de afspraak is dat SHN als contactorganisatie voor het slachtoffer optreedt en zorg draagt voor een geborgde overdracht van slachtoffer-gerelateerde informatie ten behoeve van de ZSM-

werkwijze. Het openbaar ministerie moet daarop kunnen vertrouwen bij het nemen van de afdoeningbeslissing en doet dat ook, zo hebben we kunnen constateren. Kortom, wanneer deze trend richting betekenisvol, diepgaande afdoening zich voorzet zal dat aanleiding geven tot een herbezinning op de daartoe benodigde capaciteit voor SHN op de ZSM.

7.9 Afsluiting

Onze observaties en bevindingen wijzen uit dat SHN binnen de ZSM-werkwijze een gewaardeerde ketenpartner is, die de haar toebedeelde taken op consciëntieuze wijze verricht. SHN neemt daarbij ten opzichte van de ketenpartners een eigen positie in, en zal zich daarop in het licht van de doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze de komende tijd op moeten bezinnen. De vraag of, en in hoeverre SHN de doelstellingen als beschreven in de Business Case ZSM fase 2 heeft behaald kan dan ook overwegend positief worden beantwoord.

Overwegend positief omdat de kaders als begroot niet zijn behaald: vanaf het begin af aan wordt een substantieel aantal van het geschatte aantal zaken en slachtoffers dat in aanmerking zou moeten komen voor dienstverlening van SHN binnen de ZSM-werkwijze niet bediend. Dat is weliswaar onwenselijk, maar de oorzaken daarvan liggen grotendeels buiten de sfeer van SHN en oplossingen daarvoor zullen binnen de ketensamenwerking moeten worden gevonden. Dit ‘tekort’, zo deze term al juist zou zijn, wordt bovendien gecompenseerd door de bereidheid van SHN om ‘meerwerk’ te leveren in de zaken waarin dienstverlening wordt geboden. Mocht worden aangestuurd op volledige dekking van het geraamde aantal zaken én op uitbreiding en verdieping van de ZSM-afdoening dan vergt dat aanpassingen van de te begroten financiële kaders voor de dienstverlening van SHN op de ZSM.

Bibliografie

Literatuur

Beyens & Tournel 2009

K. Beyens & H. Tournel, *Mijnwerkers of ontdekkingsreizigers? Het kwalitatieve interview*, Brussel: Acco 2009.

Blaikie 1991

N.W.H. Blaikie, 'A critique of the use of triangulation in social research', *Quality & Quantity* 1991, 25/2, p. 115-136.

Crijns & Kool 2017

J.H. Crijns & R.S.B. Kool, 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?', in: NJV, *Afscheid van de klassieke procedure*, Deventer: Kluwer, 2017, p. 267-345.

Denzin 1970

N.K. Denzin, *Sociological methods: a sourcebook*, Londen: Butterworths 1970.

Drost, van Haaren & Jongebreur 2016

V. Drost, P. van Haaren & W. Jongebreur, *Mensen met een licht verstandelijke beperking in het justitiële domein*, Barneveld: Significant, 2016.

Groenhuijsen & Slump 2013

M. Groenhuijsen & G.J. Slump, *Waar zit de ruimte voor slachtoffers? De waarde van herstel in en rond het klassieke strafproces*, Den Haag: SDU Uitgevers 2013.

Jacobs e.a. 2015

G. Jacobs e.a., *Eindrapportage werkwijze ZSM en rechtsbijstand*, 28 september 2015.

Jakob 2001

A. Jakob, 'On the triangulation of quantitative and qualitative data in typological social research: reflections on a typology of conceptualizing 'uncertainty' in the context of employment biographies', *Forum: Qualitative Social Research* 2001, 2/1.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Wet versterking positie slachtoffers. Procesevaluatie*, september 2014.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken*, december 2012.

Kool, Backers & Emaus e.a. 2016

R. Kool, P. Backers, J. Emaus e.a., *Civiel schadeverhaal via het strafproces*, Den Haag: Boomjuridisch 2016.

Kool, Emaus & Van Uhm 2017

R.S.B. Kool, J.M. Emaus & D.P. van Uhm, 'The victim's rights to intervene as an injured party in criminal proceedings: a multidimensional and interdisciplinary assessment of current Dutch legal practice', *Utrecht Law Review* 2017 (te verschijnen).

Leferink 2012

S. Leferink, *Slachtofferrechten. Doen ze recht aan slachtoffers?*, 17 februari 2012.

Leferink 2015

S. Leferink, 'De positie van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze. Liever maatwerk dan snelheid', *Delikt en Delinkwent* 2015/27, p. 279-286.

Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016

L. van Lent, M. Simon Thomas & P. van Kampen, 'De ZSM-werkwijze in praktijk. Op zoek naar balans', *NJB* 2016/1884.

Van der Meij 2014

P. van der Meij, 'De andere kant van de ZSM-medaille. Het gebrek aan controle op beleid en beslissingen van het Openbaar Ministerie', *NJB* 2014/1225.

Olsen 2004

W. Olsen, 'Triangulation in social research: qualitative and quantitative methods can really be mixed', *Developments in Sociology* 2004/20, p. 103-118.

Salet & Terpstra 2017

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 en Wetenschap 2017.

Schalken 1989

T.M. Schalken, 'De positie van het slachtoffer in het systeem van strafprocesrechtelijke rechtsbetrekkingen', *AA* 1989/38, p. 238-245.

Simon Thomas e.a. 2016

M. Simon Thomas, P. van Kampen, L. van Lent, e.a., *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, april 2016.

Snel 2017

J. Snel, *ZSM-werkwijze: betekenisvol voor slachtoffers?* (bachelorthesis Universiteit Twente), 2017.

Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017

F.P. van Tulder, R.F. Meijer en S.N. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans', *NJB* 2017, nr. 6, p. 383-392.

Webb e.a. 1966

J. Webb e.a., *Unobtrusive measures*, Chicago: Rand McNally 1966.

Regelgeving

Aanwijzing Slachtofferzorg van 1 mei 2017, *Stcrt.* 2017, 23473.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2014/15, 33199, 6.

Kamerstukken II 2016/17, 532 (Aanhangsel van de Handelingen).

Kamerstukken II 2016/2017, 29 274, nr. 367.

Kamerstukken II 2016/2017, 33 552, nr. 24 (Slachtofferbeleid)

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Ir. G. Jonk, voorzitter (Ministerie van Veiligheid en Justitie)

V. Jammers (Slachtofferhulp Nederland; vervangen M. Wamelink)

B. Nieuwendijk (Slachtofferhulp Nederland)

H. Steenhoff (Slachtofferhulp Nederland)

M. de Vries. Msc (Ministerie van Veiligheid en Justitie)

M. Wamelink (Slachtofferhulp Nederland)

Bijlage 2 Deelname expertmeeting (oktober 2017)

I. Herkelman (Ministerie Veiligheid en Justitie)

B. Nieuwendijk (SHN)

J. Renes (Politie)

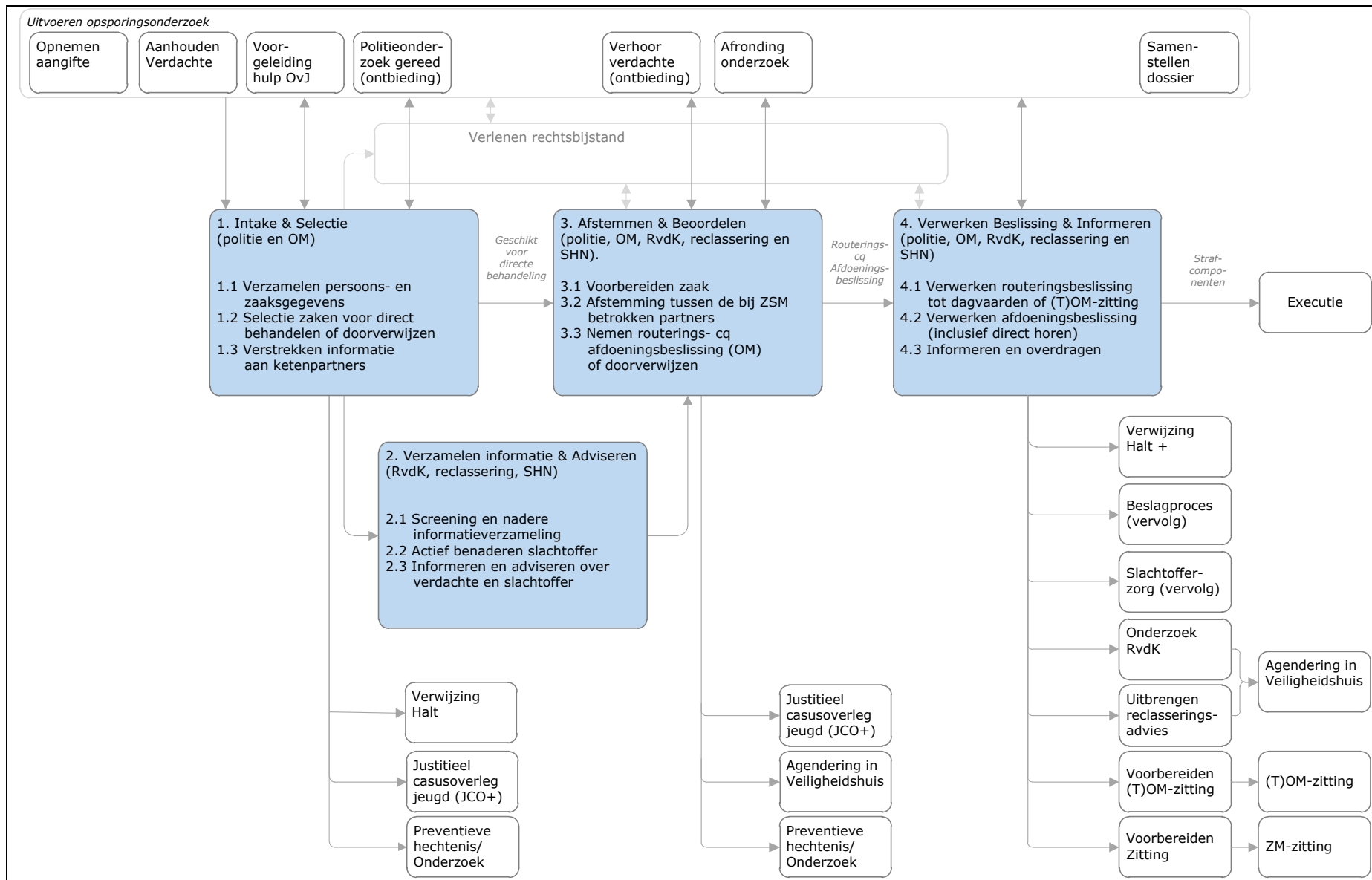
J. Schagen (Politie)

H. Steenhoff (SHN)

K.M. Tan (OM)

M. Wamelink (SHN)

Bijlage 3 Stroomschema Zsm-werkwijze



Bijlage 4 Geraadpleegde niet openbare stukken

Kernteam ZSM Structureel

Kernteam ZSM Structureel, *Businesscase Project: Digitale samenwerkingsruimte ZSM (Case Management)*, juli 2017.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken*, december 2012.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Landelijk programma ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken*, december 2012.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014

Kaderbrief SHN 2015, 1 augustus 2014.

Pricewaterhouse&Cooper 2014

Pricewaterhouse&Cooper, *ZSM Ketenstrategiekaart-concept 2014*, augustus 2014 (HKS).

Pricewaterhouse&Cooper 2015

Pricewaterhouse&Cooper, *ZSM Rapportage ZSM-ketenreview 2015*, 6 mei 2015 (HKS).

Pricewaterhouse&Cooper 2015a

Pricewaterhouse&Cooper, *Ketenprogrammavlan 2015*, 2015 (HKS).

Pricewaterhouse&Cooper 2015

Pricewaterhouse&Cooper 2015, *Rapportage ZSM-ketenreview 2015* (HKS).

Pricewaterhouse&Cooper 2016

Pricewaterhouse&Cooper, *ZSM-ketenrapportage, Kwartaal 2 2016*, 8 september 2016 (definitieve versie).

Pricewaterhouse&Cooper 2016a

Pricewaterhouse&Cooper, *ZSM-ketenrapportage. Kwartaal 3 2016*, december 2016 (conceptrapportage).

Pricewaterhouse&Cooper 2016b

Pricewaterhouse&Cooper, *ZSM Ketenstrategiekaart*, april 2016 (HKS).

Openbaar Ministerie 2013

Openbaar Ministerie, *Business Cases ZSM. Herijken instroompotentie ZSM. Landelijk Project ZSM. Versnelde afhandeling van strafzaken*, 11 juli 2013.

Openbaar Ministerie 2013

Openbaar Ministerie, *Landelijk project ZSM. Versnelde afhandeling strafzaken*, juli 2013.

Openbaar Ministerie e.a. 2014
Openbaar Ministerie e.a., *Overkoepelende bevindingen ZSM-ketenreview*, februari 2014.

Openbaar Ministerie e.a. 2014
Openbaar Ministerie e.a., *ZSM-ketenstrategiekaart*, augustus 2014.

Openbaar Ministerie e.a. 2014
Openbaar Ministerie e.a., *Ketenprogrammaplan ZSM 2015*, december 2014.

Openbaar Ministerie e.a. 2015
Openbaar Ministerie e.a., *Rapportage ZSM-ketenreview 2015*, mei 2015.

Openbaar Ministerie e.a. 2016
Openbaar Ministerie e.a., *ZSM-ketenstrategiekaart*, april 2016.

Slachtofferhulp Nederland 2012
Slachtofferhulp Nederland, *Businesscase ZSM*, oktober 2012.

Slachtofferhulp Nederland 2013
Slachtofferhulp Nederland, *Businesscase ZSM fase 2*, 2013.

Slachtoffer in Beeld 2013
Slachtoffer in Beeld, *Visie & werkwijze SiB-mediation. Bemiddeling in het strafrecht door SiB*, november 2013.

Slachtoffer in Beeld 2014
Slachtoffer in Beeld, *Evaluatie SiB-mediation. Evaluatie van de werkwijze die SiB hanteert bij mediations in het strafrecht*, oktober 2014.

Slachtofferhulp Nederland 2014
Slachtofferhulp Nederland, *ZSM. Rapportage 1 januari t/m 31 december 2014*, 2014.

Slachtofferhulp Nederland 2015
Slachtofferhulp Nederland, *ZSM. Rapportage 1 januari t/m 31 december 2015*, 2015.

Slachtofferhulp Nederland 2015
Slachtofferhulp Nederland, *ZSM Mediation naar het strafrecht vragen en uitleg- Pilot*, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland, 3 juni 2015.

Slachtofferhulp Nederland 2016
Slachtofferhulp Nederland, *ZSM. Rapportage 1 januari t/m 31 december 2016*, 2016.

Slachtofferhulp Nederland 2016
Slachtofferhulp Nederland, *Slachtofferexpert/betekenisvol interveniëren*, MTAD, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland 9 februari 2016.

Slachtofferhulp Nederland 2017
Slachtofferhulp Nederland, *ZSM. Rapportage 1 januari t/m 31 maart 2017*, 2017.

Steenhoff & Nieuwendijk 2012

H. Steenhoff & B. Nieuwendijk, *Businesscase ZSM fase 2*, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland, oktober 2012.

Steenhoff 2016

H. Steenhoff, *Slachtofferexpert/betekenisvol interveniëren*, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland, 9 februari 2016.

Steenhoff 2017

H. Steenhoff, *Slachtoffergericht werken en proactieve ZSM medewerkers*, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland, 12 juni 2017.

Steenhoff z.d.

H. Steenhoff, *ZSM mediation naar strafrecht vragen en uitleg- Pilot*, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland z.d.

Steenhuis 2015

A. Steenhuis, *JD interne auditrapportage 2015*, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland 2015.

Bijlage 5 Respondenten naar functie en organisatie

Slachtofferhulp Nederland

Teamleider Slachtofferhulp Nederland (8)

Juridisch medewerker Slachtofferhulp Nederland (6)

Programma-manager ZSM Slachtofferhulp Nederland (1)

Hoofd Juridische Dienstverlening ZSM Slachtofferhulp Nederland (1)

Openbaar Ministerie

Ketenprocescontroller (2)

Officier van Justitie (2)

Coördinerend Officier van Justitie ZSM (2)

Politie

Politiecoördinator ZSM (3)

Bijlage 6 Aandachtspunten observatie dienstverlening SHN op ZSM-locatie

Algemeen

- Hoe is de fysieke setting (situatieschets)
- Welk type verdachten (vast/niet-vast)
- Welk type zaken?

SHN

- Is er iemand van SHN aanwezig?
- Hoe verloopt het proces / in welke fase van het overleg is SHN betrokken?
- Hoe en wanneer komt perspectief slachtoffer naar voren?
- Initiatief nemen/actieve opstelling SHN?
- Evt. initiëren/sturen op ‘betekenisvol afdoen’?
- Hoeveel tijd per zaak besteed aan slachtoffer?

Ketensamenwerking

- Hoe verloopt interactie tussen SHN & ketenpartners, inh het OM?
 - Wie aan het woord, hoe vaak, hoe lang, wie met wie
 - Focus politie & OM
- Mate van sensitiviteit voor inbreng SHN bij (assistent-)OvJ?
- In hoeverre afhankelijkheid SHN van ketenpartners merkbaar
- Evt. ‘belangenconflicten’ (afstemming/oplossing) politie/3RO/RvKb?

Uitkomst

- Wat is uitkomst/advies van SHN
- Gesproken over ‘betekenisvol’ afdoen? Zo ja, relateer aan uitkomst
- Verwijzing naar mediation naast strafrecht?

Mogelijke onderwerpen/vragen voor informele (na-)gesprekken betreffende ZSM zitting/ZOT-overleg

- Wat gaat goed/wat gaat niet goed mbt rol SHN?
 - Ketensamenwerking
 - Communicatie
 - Ruimte voor inbreng; zicht op rol/onderschatting ‘kunnen’ SHN
 - Initiatief
 - Competenties (o.a. (on)voldoende zicht op afdoeningsmogelijkheden bij SHN)
 - (Onderlinge) informatievoorziening
 - Tijdsbestek
 - Afhankelijkheid
- Resultaten
 - Kwaliteit
 - Terugkoppeling slachtoffers
 - Ruimte voor innovatie richting slachtofferbelang
 - Slachtoffermindedness ketenpartners
- Met oog op slachtoffer
 - In hoeverre betekenisvol & wat is voor u ‘betekenisvol afdoen’?
 - In hoeverre zorgvuldig & wat is voor u zorgvuldig afdoen?
 - In hoeverre snel & verenigbaarheid slachtofferbelang?
 - Hoe verhouden deze drie doelstellingen zich tot elkaar
 - Hoe acteert SHN hierop
- Regionale verschillen & work around oplossingen gerelateerd aan behartiging slachtofferbelang

Bijlage 7 Topic lijsten ten behoeve van de interviews

I Interviews respondenten SHN

Doel onderzoek:

Tussentijdse rapportages over SHN en de ZSM-werkwijze wijzen uit dat de doelstellingen zoals die zijn geformuleerd in de Business Case fase 2 (2015) niet (volledig) zijn behaald. Het doel is om te achterhalen welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Wat zijn de verbeterpunten en hoe kan worden bewerkstelligd dat de rol van SHN binnen ZSM-werkwijze in de toekomst kan worden geoptimaliseerd?

- **Persoonsgegevens**
 - Functie van de respondent bij SHN
 - Vertegenwoordiger SHN in landelijk overleg ketenpartners (welk)?
 - Duur van de dienstbetrekking
 - Opleiding/achtergrond
 - Deelname aan ZSM-zittingen (vast en/of niet-vast)?
- **Organisatorische context ZSM-procedures algemeen (focus SHN)**
 - Realisatie doelstelling SHN
 - Bezetting
 - Werkprocessen
 - Adequate werkinstructies? (standard mailformat; DIVOS; Intake/AB; SI; overige)
- **SHN dienstverlening tbv ZSM-afdoening**
 - Primaire screening (PI)
 - Adequate werkinstructie PI?
 - Problemen
 - Tijdstekort, oorzaak
 - Belemmering PI gelegen bij slachtoffer, ketenpartner, anders
 - Lekken zaken = missen slachtoffers
 - (Work around)-oplossingen voor problemen PS
 - Anders, namelijk
 - Actieve benadering:
 - Adequate gespreks/werkinstructie AB?
 - Problemen
 - Tijdstekort, oorzaak
 - Belemmering AB gelegen bij slachtoffer, ketenpartner, anders
 - Adequate werkinstructie
 - (Work around)-oplossingen voor problemen AB
 - Informeren over mediation naast strafrecht
 - Adequate werkinstructie mediaition?
 - Anders, namelijk
 - Schade-inventarisatie (SI)
 - Adequate werkinstructie SI?
 - Problemen

- Tijdstekort, oorzaak
- Belemmering SI gelegen bij slachtoffer, ketenpartner, anders
- Adequate werkinstructie
- (Work around)-oplossingen voor problemen SI
- Voldoet Schadeformulier?
- Anders, namelijk
- **Ketensamenwerking**
 - Informatie-uitwisseling
 - Voldoende informatie?
 - Afhankelijkheid
 - Slachtoffermonitor
 - Controle van de informatie
 - Mogelijke belemmeringen m.b.t. privacy
- **ICT**
 - Beheer binnen BOSZ?
 - Toegang SHN BHV gewenst?
 - Digitale processtukken
- **Overige knel/aandachtspunten voor SHN**
- **Hoe SHN dienstverlening te optimaliseren?**
 - Verbeterpunten
 - Best practices & work around oplossingen

II. interviews respondenten politie/OM

Doel onderzoek:

De doelstellingen zoals die zijn geformuleerd in de Business Case fase 2 SHN (2015) zijn niet (volledig) behaald. Het doel is te achterhalen welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen; hoe kan worden bewerkstelligd dat de rol van SHN binnen de ZSM-werkwijze kan worden geoptimaliseerd? SHN is voor haar dienstverlening afhankelijk van de informatievoorziening via de politie en de overdracht van informatie en advies aan het OM. Van belang te onderzoeken hoe de politie en het OM de samenwerking resp. dienstverlening met/van SHN percipiëren/beoordelen.

- **Persoonsgegevens**
 - Functie van de respondent
 - Vertegenwoordiger in landelijk overleg ketenpartners (welk)?
 - Duur van de dienstbetrekking
 - Opleiding/achtergrond
 - Deelname aan ZSM-zittingen (vast en/of niet-vast)?
- **Organisatorische context ZSM-procedures algemeen**
 - Bekend met rol SHN binnen de ZSM-werkwijze?
 - Werkprocessen politie of OM in relatie tot SHN
- **Ketensamenwerking**
 - Informatie-uitwisseling
 - Informatie doorgeven aan SHN
 - Afhankelijkheid SHN van politie/OM
 - Slachtoffermonitor
- **Opstelling SHN voorafgaand aan en tijdens de ZSM-zitting**
 - Actief/passief m.b.t. gegevens verkrijgen van politie/OM?

- Actief/passief op ZSM-zitting
- Actief/passief op overige momenten?
- Verloop samenwerking SHN met politie en OM
- Problemen rondom SHN gevolg hebbende voor ZSM –activiteit politie
- Problemen rondom SHN gevolg hebbende voor kunnen nemen afdoeningsbeslissing OM
- **ICT**
 - Beheer binnen BOSZ?
 - Toegang SHN BHVoptie?
 - Digitale processtukken
- **OM**
 - Adequaate advies (vormgeving en inhoudelijk)?
- **Overige knel-/aandachtspunten**
- **Indien problemen worden gesignaleerd: hoe samenwerking met (en zodoende dienstverlening van) SHN te optimaliseren?**
 - Verbeterpunten
 - Best practices & work around oplossingen

ZSM Adviesformulier

Regio	BVH nummer	Naam verdachte	Voorletter en achternaam slachtoffer

Deze zaak wordt na primaire screening niet door SHN actief benaderd met als reden:

- Grootwinkelbedrijf met uitsluitend delict 'diefstal goederen'.
 Er is geen aangifte gedaan.

<p>Slachtoffer bereikt: <input type="checkbox"/> Ja</p> <p>Slachtoffer gaat akkoord met het delen van informatie met de OvJ: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee</p> <p>Slachtoffer bereikt:</p> <p><input type="checkbox"/> Nee, telefoonnummer niet bekend <input type="checkbox"/> Nee, slachtoffer (telefonisch) niet bereikbaar</p> <p><input type="checkbox"/> Dit adviesformulier is ingevuld op basis van de aangifte.</p>

<p>Lichamelijke gevolgen:</p> <p>Psychische gevolgen:</p> <p>Sociaal-maatschappelijke gevolgen:</p>
--

Schadeposten: Hier geen schadebedragen noteren, alleen schadeposten. Schadebedragen kun je kwijt op het Schadeopgaveformulier dat je bij het advies voegt.

- 1.
- 2.
- 3.

De schade kan inzichtelijk gemaakt worden binnen:

- 6 uur 3 dagen 7 dagen Op langer termijn

Schadeopgaveformulier met schadebedragen is bijgevoegd: Ja Nee

<p>Wensen en bijzondere voorwaarden:</p> <p><input type="checkbox"/> Slachtoffer wenst de schade te verhalen op de verdachte. <input type="checkbox"/> Slachtoffer vordert geen schade, omdat <input type="checkbox"/> Slachtoffer wenst bemiddeling / mediation omdat <input type="checkbox"/> Slachtoffer wenst een contactverbod, omdat <input type="checkbox"/> Slachtoffer wenst een gebiedsverbod, omdat <input type="checkbox"/> Slachtoffer heeft andere wensen, namelijk</p>

Overige opmerkingen:

Mogelijke afdoening vanuit slachtofferperspectief:

Datum	Naam medewerker
-------	-----------------



Let op! dit formulier is ingevuld ten behoeve van de schade-inventarisatie op ZSM

Verzoek tot Schadevergoeding

Bestemd voor strafdossier

Heeft u schade door een strafbaar feit en wilt u schadevergoeding? Dan kunt u met dit formulier schadevergoeding verzoeken (art. 51g lid 1 Sv).

Verzoek in vier stappen

1. Vul dit formulier en het formulier 'Gegevens slachtoffer' naar waarheid in. Lees eerst de Toelichting op bladzijde 6 goed door.
2. Voeg een kopie van de bewijsstukken bij.
3. Maak voor uw administratie een kopie van de ingevulde formulieren.
4. Stuur de formulieren en de kopieën van de bewijsstukken terug in de bijgevoegde envelop.

Hulp nodig bij het invullen?

Slachtofferhulp Nederland helpt u kosteloos en is bereikbaar op telefoonnummer 0900-0101 of via www.slachtofferhulp.nl.

In te vullen door het Openbaar Ministerie

Datum binnenkomst

|

Parketnummer(s)

|

|

1A Slachtoffer: Natuurlijk persoon

> Is het slachtoffer een organisatie of bedrijf, vul dan 1C in.

A.1 Voorna(a)m(en)

|

A.2 Achterna(a)m(en)

|

A.3 Geboortedatum

|

A.4 Woonplaats/ contactplaats

|

1B Wettelijk vertegenwoordiger

> Alleen invullen als het slachtoffer minderjarig is, onder curatele of bewind staat.

B.1 Relatie tot het slachtoffer

Ouder Voogd Curator Bewindvoerder

B.2 Voorna(a)m(en)

|

B.3 Achterna(a)m(en)

|

B.4 Geboortedatum

|

B.5 Woonplaats / contactplaats

|

1C Slachtoffer: Niet-natuurlijk persoon

> Stuur een uittreksel van de Kamer van Koophandel mee en een volmacht van de directie/bestuurder, waaruit blijkt dat u de organisatie of het bedrijf mag vertegenwoordigen.

C.1 Naam organisatie of bedrijf

|

C.2 Vestigingsplaats

|

C.3 Naam vertegenwoordiger

|

2 Machtiging

> Wilt u iemand machtigen om voor u op te treden in de strafzaak? Vul zijn/haar gegevens dan hier in en zet uw handtekening. Zie Toelichting.

Hierbij machtig ik:

2.1 Voorna(a)m(en)

|

2.2 Achterna(a)m(en)

|

2.3 Geboortedatum

|

2.4 Woonplaats / contactplaats

|

om mij te vertegenwoordigen in verband met het verzoek tot schadevergoeding.

2.5 Naam slachtoffer

|

2.6 Datum

|

2.7 Handtekening slachtoffer

|

3 Strafbaar feit

> Heeft u extra schrijfruimte nodig? Deze vindt u op bladzijde 5.

3.1 Hoe is uw schade ontstaan?

|

3.2 Datum of periode strafbaar feit

|

3.3 Plaats strafbaar feit

|

4A Materiële schade

> Heeft u door het strafbare feit schade die direct in geld is uit te drukken? Geef deze dan hier op. Zie Toelichting.

> Vergoedingen die u heeft ontvangen voor deze schade geeft u apart op bij vraag 4C.

> Kosten die u heeft gemaakt om de schade vergoed te krijgen geeft u apart op bij vraag 6.

Omschrijving materiële schade**Bedrag****Bijlage**

|

|

|

|

|

Totaal materiële schade**€**

Verzoek tot schadevergoeding

4B Immateriële schade (smartengeld)

- > Omschrijf hier uw psychische of lichamelijke klachten door het strafbare feit en de gevolgen die deze voor u hebben gehad.
- > Geef ook aan welk bedrag u verzoekt als vergoeding voor deze immateriële schade. Zie Toelichting.
- > Vergoedingen die u heeft ontvangen voor deze schade geeft u apart op bij vraag 4C.

Omschrijving immateriële schade

Bijlage

Totaal immateriële schade	€	0,00
----------------------------------	----------	-------------

4C Vergoede schade

- > Is de schade die u heeft opgegeven bij 4A en 4B al (deels) vergoed, bijvoorbeeld door uw verzekering? Geef de vergoeding dan hier op. Zie Toelichting.
- > **Let op!** Een eventuele uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven geeft u op bij vraag 5.

Omschrijving vergoede schade

Vergoed door

Bedrag

Bijlage

Totaal vergoede schade	€	0,00
-------------------------------	----------	-------------

Totaal vergoede schade	€	0,00
-------------------------------	----------	-------------

4D Verzoek tot schadevergoeding

Bedrag

Totaal materiële schade 4A	0,00	
----------------------------	------	--

Totaal immateriële schade 4B	0,00	+
-------------------------------------	-------------	----------

<i>Subtotaal</i>	0,00	
------------------	------	--

Totaal vergoede schade 4C	0,00	-
----------------------------------	-------------	----------

Totaal niet-vergoede schade	€	0,00
------------------------------------	----------	-------------

Ik verzoek vergoeding van mijn niet-vergoede schade plus de wettelijke rente vanaf het ontstaan van de schade. Ik behoud mij alle rechten voor om via een gerechtelijke procedure (aanvullende) schadevergoeding te verzoeken.

5 Uitkering Schadefonds Geweldsmisdrijven

> Heeft u voor uw schade een uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven ontvangen? Geef deze dan hier op. Zie Toelichting

	Bedrag	Bijlage
Totaal uitkering(en)	€	

6 Verzoek vergoeding proceskosten

> Geef hier op welke kosten u heeft gemaakt om uw schade vergoed te krijgen. Zie Toelichting.

Omschrijving proceskosten	Bedrag	Bijlage
Totaal proceskosten	€	

Ik verzoek vergoeding van mijn proceskosten. Ook verzoek ik vergoeding van alle overige nog te maken kosten.

7 Ondertekening

> Als het slachtoffer minderjarig is, onder curatele of bewind staat, dan ondertekent de wettelijk vertegenwoordiger.

> Als het slachtoffer een organisatie of bedrijf is, dan ondertekent de vertegenwoordiger.

> Als u iemand heeft gemachtigd, dan ondertekent de gemachtigde.

Ik heb dit formulier naar waarheid ingevuld.

7.1	Naam	
7.2	Datum	
7.3	Handtekening	

Verzoek tot schadevergoeding

Nummer vraag	Aanvullingen
	<p>Nummer vraag: Aanvulling:</p> <p>Nummer vraag: Aanvulling:</p>

Toelichting bij het formulier *Verzoek tot schadevergoeding*

Algemene informatie

Bent u slachtoffer van een strafbaar feit en heeft u schade? Dan kunt u met dit formulier om vergoeding van de schade vragen. Uw verzoek wordt dan samen met de strafzaak tegen de verdachte behandeld. In de strafzaak heet uw verzoek om schadevergoeding 'vordering benadeelde partij'.

Wat gebeurt er met dit formulier?

Dit formulier komt in het strafdossier van de verdachte. De verdachte en zijn advocaat krijgen het dus ook te zien.

Bescherming van uw privacy

In dit formulier wordt alleen gevraagd naar uw naam, geboortedatum en woonplaats (zie vragen 1A en 1B). Als u uw woonplaats niet wilt opgeven, kunt u ervoor kiezen de woonplaats van een contactpersoon op te geven. Dit kan bijvoorbeeld uw advocaat zijn of Slachtofferhulp Nederland.

Let op! Als u kopieën van bewijsstukken bijvoegt met daarop uw contactgegevens, denk er dan aan deze onleesbaar te maken. Uw naam moet wel te lezen zijn.

Toelichting per vraag

1A. Slachtoffer

Hier vult u uw gegevens in. Onder slachtoffer wordt ook een nabestaande verstaan.

1B. Wettelijk vertegenwoordiger

Als het slachtoffer minderjarig is of onder curatele staat, vult de wettelijk vertegenwoordiger zijn/haar gegevens hier in. Een wettelijk vertegenwoordiger is de ouder, voogd, curator of bewindvoerder van het slachtoffer.

1C. Niet-natuurlijk persoon

Als het slachtoffer geen persoon is, maar bijvoorbeeld een bedrijf of organisatie, vul dan vraag 1C in in plaats van vraag 1A.

2. Machtiging

Wilt u als slachtoffer of wettelijk vertegenwoordiger dat iemand anders voor u optreedt in de strafzaak, dan kunt u iemand machtigen, bijvoorbeeld een advocaat of medewerker van Slachtofferhulp Nederland. Alle correspondentie over uw verzoek tot vergoeding van de schade gaat dan via deze persoon. Uw gemachtigde kan het formulier voor u invullen.

Let op! Om iemand te machtigen zet het slachtoffer of de wettelijke vertegenwoordiger zijn/haar handtekening bij vraag 2. De gemachtigde ondertekent het formulier bij vraag 7. Een gemachtigde moet tenminste 18 jaar zijn.

3. Strafbaar feit

Hier beschrijft u hoe, wanneer en waar de schade is ontstaan.

4A. Materiële schade

Hier geeft u schade op die direct in geld is uit te drukken. Toon de schade zoveel mogelijk aan met bewijsstukken en geef deze een nummer. Dit nummer vult u ook in bij 4A onder Bijlage. Heeft u als bedrijf of organisatie schade? Geef de schade dan exclusief BTW op.

Enkele voorbeelden van materiële schade:

Gestolen of beschadigde spullen

Dit is schade door diefstal of beschadiging van spullen, zoals een gestolen tas of kapotte kleding. Geef aan hoe oud de spullen waren en voor welk bedrag u ze heeft gekocht. Of geef aan wat de kosten van reparatie of vervanging zijn geweest. Bewijs de schade zoveel mogelijk met kopieën van bonnen.

Medische kosten

Dit zijn kosten voor medische hulp, bijvoorbeeld voor een behandeling door een arts, tandarts, fysiotherapeut of psycholoog. U kunt ook denken aan de kosten van het eigen risico van uw verzekering of de kosten voor medicijnen. Bewijs de kosten met kopieën van nota's en verzekeringspecificaties.

Verlies van inkomen

Dit is schade doordat u minder inkomsten heeft gehad door het strafbare feit, bijvoorbeeld omdat u tijdelijk niet kon werken. Bewijs de schade met kopieën van loonstroken of uitkeringsspecificaties van uw gewone inkomen en uw lagere inkomsten.

Reiskosten

Dit zijn reiskosten die u heeft moeten maken door het strafbare feit, bijvoorbeeld om naar het politiebureau, de huisarts of het ziekenhuis te gaan. Vermeld de datum, het reisdoel en de afgelegde afstand. Ook kosten voor de trein, bus of taxi kunt u opgeven. Bewijs deze zoveel mogelijk met kaartjes of bonnen.

Let op! Reiskosten voor het bijwonen van de behandeling van de strafzaak of bezoek aan uw advocaat, geeft u op bij vraag 6.

Uitvaartkosten

Dit zijn begrafenis- of crematiekosten, bijvoorbeeld de aanschaf van de kist of rouwboeketten. Toon de kosten zoveel mogelijk aan met nota's.

Andere materiële schade?

Deze kunt u ook opgeven bij vraag 4A. Denk aan telefoonkosten, schade door het wegvallen van de inkomsten van de overledene, of kosten door studievertraging.

4B. Immateriële schade

Immateriële schade is de pijn, het verdriet en het verlies aan levensvreugde door een strafbaar feit. Denk aan fysieke klachten, zoals bloeduitstortingen, kneuzingen, botbreuken, of kapotte tanden. En denk aan psychische klachten, zoals angst, boosheid of slaapproblemen. U kunt verder aangeven welke gevolgen de klachten voor u hebben gehad. Heeft u extra schrijfruimte nodig? Deze vindt u op pagina 5. Toon uw immateriële schade aan met bewijsstukken, zoals een kopie van een medische verklaring of foto's van bijvoorbeeld een wond of litteken. Maak van de bewijsstukken een kopie en geef deze een nummer. Dit nummer vult u ook in bij 4B onder Bijlage.

De vergoeding voor immateriële schade heet 'smartengeld'. Geef op hoeveel smartengeld u verzoekt voor uw immateriële schade.

Heeft u hulp nodig bij deze vraag? Slachtofferhulp Nederland kan u kosteloos helpen.

4C. Vergoede schade

Heeft u al een vergoeding gekregen voor de schade die u bij de vragen 4A en 4B heeft opgegeven? Vul deze vergoeding dan in bij 4C. Geef ook aan wie de schade heeft vergoed, bijvoorbeeld uw verzekeraar of de verdachte. Toon de vergoede schade aan met bewijsstukken, zoals kopieën van verzekeringspecificaties of bankafschriften. Maak van de bewijsstukken een kopie en geef deze een nummer. Dit nummer vult u ook in bij 4C onder Bijlage.

4D. Verzoek tot schadevergoeding

Hier vult u het bedrag van de schadevergoeding in dat u verzoekt. U telt hiervoor uw totale materiële schade (4A) en immateriële schade (4B) bij elkaar op. Daar trekt u de ontvangen vergoedingen (4C) van af.

Let op! Een eventuele uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven trekt u hier niet van uw schade af.

Met dit formulier verzoekt u ook de wettelijke rente over de schadevergoeding.

De wettelijke rente is een vergoeding voor de vertraging in de betaling van uw schadevergoeding.

5. Uitkering Schadefonds Geweldsmisdrijven

De uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven geeft u hier op. Informatie over de uitkering kan de rechter helpen om uw verzoek tot schadevergoeding te beoordelen. Stuur daarom een kopie van de beslissing van het Schadefonds mee en geef deze een nummer. Dit nummer vult u ook in bij vraag 5 onder Bijlage. Let op! Trek de uitkering van het Schadefonds niet af van de schadevergoeding die u bij 4D verzoekt.

Het Schadefonds geeft financiële tegemoetkomingen aan slachtoffers van geweldsmisdrijven en nabestaanden. Zie voor meer informatie www.schadefonds.nl.

6. Proceskosten

Hier vult u de kosten in, die u heeft gemaakt om uw schade vergoed te krijgen, zoals verlofuren of reiskosten om de strafzaak bij te wonen, of kosten voor uw advocaat. Toon de kosten zoveel mogelijk aan met bewijsstukken. Maak hiervan een kopie en geef deze een nummer. Dit nummer vult u ook in bij vraag 6 onder Bijlage.

7. Ondertekening

Volg de instructies in het formulier voor een juiste ondertekening.

Heeft u na het invullen van dit formulier extra schade of kosten?

Dan kunt u de extra schade of kosten nog tot het begin van de zitting bij de rechtbank (schriftelijk) doorgeven aan de officier van justitie.

Hoe helpt de overheid u om uw schadevergoeding te verhalen?

Als de officier van justitie of de strafrechter een schadevergoedingsmaatregel oplegt aan de dader, probeert het Centraal Justitieel Incassobureau deze voor u te innen. Dit is kosteloos. Ook kan de officier van justitie soms beslag leggen op spullen van de verdachte. Dit kan helpen om uw schadevergoeding te innen.

Bos-schade

Het Openbaar Ministerie gebruikt het programma 'BOS-schade' om schade te berekenen. U kunt dit programma ook gebruiken, bijvoorbeeld als u geen bonnen meer heeft. BOS-schade vindt u op www.om.nl.