

PROCESANALYSE DOORVER- WIJZING VAN POLITIE NAAR SLACHTOFFERHULP

- eindrapport -

Drs. S. Dekkers
Drs. M. Jansen
Drs. G. Homburg

Amsterdam, februari 2006
Regioplan publicatienr. 1349

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
Wetenschappelijk Onderzoek- en Docu-
mentatiecentrum van het Ministerie van
Justitie.

VOORWOORD

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft RegioPlan Beleidsonderzoek een analyse gemaakt van de doorverwijzing van slachtoffers van delicten en verkeersongevallen door de politie naar Slachtofferhulp. Een groot aantal medewerkers van de politie en Slachtofferhulp heeft aan dit onderzoek meegewerkt, via interviews, groepsgesprekken of het leveren van cijfermateriaal over de doorverwijzing. We willen iedereen graag hartelijk danken voor de bereidheid om tijd en denkkraft voor dit onderzoek vrij te maken.

Het onderzoek is begeleid door een commissie, bestaande uit:

Ronald Friele	Nivel (voorzitter)
Helga Ezendam	Ministerie van Justitie
Antony Pemberton	Slachtofferhulp Nederland
Geertjan Straten	Ministerie van Justitie, WODC
Jaap Timmer	Vrije Universiteit
Wim Verbeeke	Politie Utrecht
Karin Wittebrood	Sociaal en Cultureel Planbureau

De discussies in de vergaderingen, inhoudelijk, constructief en niet via de weg van de minste weerstand, hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan het eindresultaat, uiteraard zonder dat de leden van begeleidingscommissie er verantwoordelijkheid voor dragen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Saskia Dekkers en Mariëlle Jansen. De opmaak van het eindrapport is verzorgd door Kirsten Huisman.

Amsterdam, februari 2006
Ger Homburg, projectleider.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
Summary	VII
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Aanleiding onderzoek.....	1
1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen.....	4
1.4 Aanpak.....	4
1.5 Leeswijzer.....	6
2 Beleid	7
2.1 Landelijk beleid.....	7
2.2 Beleid politie.....	9
2.3 Beleid Slachtofferhulp.....	13
3 Praktijk	15
3.1 Het verwijstraject van de politie.....	15
3.2 Stappen in uitvoering van Slachtofferhulp.....	20
4 Procesanalyse	23
4.1 Procesanalyse op twee niveaus.....	23
4.2 Doorverwijscijfers.....	29
5 Oplossingsrichtingen	37
5.1 Oplossingen voor risico's van beleidsmatige keuzes.....	37
5.2 Oplossingen voor risicosituaties in de verwijssystematiek.....	38
5.3 Automatisch doorsturen?.....	40
6 Conclusie en aanbevelingen	43
6.1 Conclusies.....	43
6.2 Aanbevelingen.....	46
Bijlagen	47
Bijlage 1 Methodeverantwoording	49
Bijlage 2 Aankondiging onderzoek	55
Bijlage 3 Overzicht incidentcodes Registratiewijzer	57

SAMENVATTING

Onderzoek naar doorverwijzing Sinds eind jaren zeventig van de vorige eeuw groeit de aandacht voor slachtoffers. Er kwamen geleidelijk steeds meer taken in het takenpakket van Slachtofferhulp en zij ontwikkelde zich tot een professionele organisatie. Voor het uitvoeren van haar taken is Slachtofferhulp in de huidige praktijk in hoge mate afhankelijk van de doorverwijzing van slachtoffers door de politie. Uit cijfers blijkt dat maar een deel van het aantal slachtoffers dat in contact komt met de politie, wordt doorverwezen naar Slachtofferhulp. Deels komt dit doordat niet alle slachtoffers slachtofferhulp wensen. Een andere mogelijke verklaring is dat slachtoffers wel slachtofferhulp wensen, maar deze niet ontvangen door zwakke plekken in de doorverwijzing. Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie heeft Regioplan gevraagd de doorverwijsp praktijk in kaart te brengen, risicosituaties te definiëren en mogelijke oplossingen aan te dragen. Het onderzoek is uitgevoerd in acht politieregio's in de periode augustus 2005 - februari 2006.

Landelijk beleid In 1995 is de Wet Terwee van kracht geworden. Hierin werd de positie van slachtoffers versterkt door hen meer rechten te geven. De taken van de politie met betrekking tot slachtofferzorg heeft het Openbaar Ministerie in 2004 opnieuw vastgelegd in de beleidsregels 'aanwijzing slachtofferzorg'. Volgens deze beleidsregels moet de politie slachtoffers informeren over de mogelijkheid van slachtofferhulp en met het slachtoffer bespreken of hij of zij bezwaar heeft tegen het doorgeven van zijn of haar gegevens aan het lokale bureau voor Slachtofferhulp. Slachtofferhulp kan vervolgens contact met het slachtoffer opnemen. Doorverwijzing waarbij (met instemming van het slachtoffer) gegevens aan Slachtofferhulp worden doorgegeven, wordt actieve doorverwijzing genoemd; doorverwijzing waarbij dit niet gebeurt, maar waarbij de politie alleen informatie verstrekt (bijvoorbeeld door middel van een folder over Slachtofferhulp), wordt passieve doorverwijzing genoemd. Passief doorverwezen slachtoffers kunnen desgewenst op eigen initiatief contact met Slachtofferhulp zoeken.

Slachtofferhulp heeft in haar beleid prioriteiten gesteld bij de benadering van slachtoffers. Alleen slachtoffers van ernstige delicten, vallend onder 41 delictcodes, worden door medewerkers van Slachtoffers benaderd (de actieve benadering). Slachtoffers van minder ernstige delicten kunnen een beroep doen op slachtofferhulp, maar zij moeten daarvoor (uitzonderingen daargelaten) zelf contact opnemen met Slachtofferhulp.

De vertaling van het beginsel dat *alle* slachtoffers naar Slachtofferhulp moeten worden doorverwezen, draait om de vraag welke slachtoffers actief worden doorverwezen door de politie en actief worden benaderd door Slachtofferhulp. Voor de overige slachtoffers is er het vangnet van de passieve doorverwijzing.

Het beleid van Slachtofferhulp, vastgelegd in de Registratiewijzer, is landelijk uniform: alleen slachtoffers van ernstige delicten worden actief benaderd. Het beleid van de politie verschilt per regio. Een deel van de regiokorpsen volgt de beleidsregels van het OM; andere regiokorpsen committeren zich aan de prioriteiten van Slachtofferhulp en verwijzen alleen slachtoffers van ernstige delicten (vallend onder de 41 delictcodes) actief door.

Proces politie Het verwijstraject van de politie is onderverdeeld in zes stappen. De eerste stap is het opnemen van een aangifte, verklaring, een melding van een incident of het registreren van een verkeersongeluk. Vervolgens wordt besloten of een slachtoffer in aanmerking komt voor actieve doorverwijzing, dat wil zeggen dat het slachtoffer wordt gevraagd of hij het op prijs stelt dat Slachtofferhulp contact met hem opneemt. In vier korpsen moet op deze wijze slachtofferhulp worden geboden aan alle slachtoffers; in vier korpsen gebeurt dit bij een beperkt aantal incidentcodes. Alle slachtoffers die aangifte doen, moeten een aangiftemap ontvangen (passieve doorverwijzing). De meningen over *de manier waarop* een slachtoffer op Slachtofferhulp moet worden gewezen (de wijze waarop de vraag naar de behoefte aan slachtofferhulp wordt gesteld) en *of* dit moet gebeuren lopen uiteen en leiden tot uiteenlopende werkwijzen. Ook de mate waarin uitleg wordt gegeven over de doorverwijzing verschilt per korps en per verbalisant. In het systeem van de politie wordt geregistreerd of het slachtoffer slachtofferhulp wenst of geen bezwaar heeft tegen het doorgeven van zijn of haar gegevens (invoeropties: ja, nee of onbekend). De onderzochte korpsen werken met een van de volgende systemen: BPS, X-Pol of Genesys. De gegevens van de slachtoffers waarbij de slachtofferhulpvraag is beantwoord met 'ja' en 'onbekend' worden dagelijks doorgestuurd naar Slachtofferhulp. In drie van de acht korpsen voert de politie een kwaliteitscontrole op deze gegevens uit.

Proces Slachtofferhulp Slachtofferhulp ontvangt de meerderheid van zaken via een actieve doorverwijzing van de politie (ongeveer tachtig procent). De doorverwijzingen worden op de regiokantoren van Slachtofferhulp doorgenomen door administratieve krachten. Zij selecteren zonodig de actief te benaderen incidentcodes en nemen in geval van onvolledigheden of onduidelijkheden contact op met de politie. Na invoer van de zaken vindt de actieve benadering van slachtoffers plaats. Als een slachtoffer behoefte heeft aan een vervolgaanbod vanuit Slachtofferhulp, wordt de zaak ondergebracht bij een vrijwilliger. Bij afsluiting van een dossier vindt er in sommige gevallen (hierover zijn geen afspraken) terugg koppeling met de politie plaats.

In een van de regio's geldt een afwijkende werkwijze, omdat Slachtofferhulp in die regio formeel onder de politie valt en een aantal medewerkers van Slachtofferhulp toegang hebben tot het registratiesysteem. Zij screenen dagrapporten van de politie en hebben zodoende toegang tot de gegevens van alle slachtoffers (ook degenen die aangeven geen behoefte te hebben aan Slachtofferhulp).

Procesanalyse	<p>Analyse van beleidskeuzes en werkprocessen maakt duidelijk dat er risico's zijn, die ertoe kunnen leiden dat sommige slachtoffers ongewenst geen slachtofferhulp ontvangen. Deze risico's zijn onderverdeeld naar twee niveaus:</p> <ol style="list-style-type: none">1. risicosituaties door beleidsmatige keuzes;2. risicosituaties in de doorverwijsp praktijk.
Risico's door beleid	<p>Er zijn slachtoffers waarvan de politie de gegevens met toestemming van het slachtoffer doorstuurt naar Slachtofferhulp, maar die door Slachtofferhulp niet actief worden benaderd. Dit risico bestaat in regio's, waar de politie het beleid van het OM volgt, wat betekent dat in principe alle slachtoffers in aanmerking komen voor een actieve doorverwijzing. Sommige slachtoffers kunnen veronderstellen dat contact met hen wordt opgenomen, terwijl dit niet gebeurt. In de regio's waar alleen de slachtoffers van aangewezen incidentcodes (volgens de Registratiewijzer van Slachtofferhulp) worden doorverwezen, treedt dit probleem niet op.</p> <p>Nog afgezien van de risico's valt op dat er geen uniforme werkwijze voor alle korpsen is.</p>
Risico's in de doorverwijsp praktijk	<p>Slachtoffers die wél tot de actief te verwijzen doelgroep behoren zijn niet gegarandeerd van een doorverwijzing, omdat zich ook op het niveau van de doorverwijssystematiek situaties voordoen die het risico in zich hebben dat slachtoffers ongewenst geen slachtofferhulp ontvangen. Hiervoor zijn vier mogelijke oorzaken:</p> <ol style="list-style-type: none">a. Slachtoffers worden niet op slachtofferhulp gewezen (door de hectiek van het moment of de werkdruk van politiemedewerkers).b. Slachtoffers worden niet goed voorgelicht en/of zijn slecht op de hoogte van het hulpaanbod.c. Slachtoffers worden op een ongeschikt moment op slachtofferhulp gewezen (omdat zij pas later beseffen dat zij behoefte aan slachtofferhulp hebben).d. Slachtoffer kan niet worden bereikt (bijvoorbeeld vanwege onjuiste contactgegevens). <p>De passieve doorverwijzing dient als vangnet voor risico's in het proces van de actieve doorverwijzing en voor slachtoffers die bewust niet actief worden doorverwezen. Het vangnet hoort vooral vorm te krijgen door de uitreiking van een zogenoemde aangiftemap, waarin een folder met informatie over slachtofferhulp is opgenomen. Dit gebeurt niet als de map niet voor handen is of als de uitreiking wordt vergeten.</p>
Verwijscijfers	<p>In het onderzoek is nagegaan of de mate waarin slachtoffers actief worden doorverwezen samenhangt met kenmerken van korpsbeleid en met omgevingskenmerken (stedelijkheid en geografische spreiding). In het algemeen zijn de verschillen in doorverwijspercentages niet duidelijk toe te schrijven aan verschillen in korpsbeleid. Er lijkt een (licht) verband te zijn tussen 'stedelijkheid' en doorverwijspercentage en tussen de indicator 'sturen op doorverwijspercentages' en doorverwijspercentage. Verder ervaren de</p>

korpsen met een hoog doorverwijspercentage weinig risico's en zwakke plekken in de doorverwijspraktijk. In die korpsen wordt dit voornamelijk verklaard door het feit dat slachtofferzorg goed bekend is bij, en uitgevoerd wordt door, uitvoerenden.

**Oplossings-
richtingen**

Om de risico's van tekortkomingen in de doorverwijzing te verkleinen zijn twee sporen denkbaar:

- a. investeren in kennis;
- b. automatisch doorsturen van gegevens van alle slachtoffers naar Slachtofferhulp.

Meer dan verschillen in korpsbeleid lijkt het handelen van individuele politiemensen bepalend voor het actief doorverwijzen van slachtoffers naar Slachtofferhulp. Hier ligt de sleutel voor het voorkomen van problemen. Investeren in kennis bij politiemedewerkers over de dienstverlening van Slachtofferhulp en over het belang van slachtofferhulp is volgens alle gesprekspartners van belang. Dit kan in de opleiding, maar ook in briefings en werkoverleg. Voor Slachtofferhulp is ook een belangrijke taak weggelegd: zij kan de burger indirect informeren over haar diensten, met bijvoorbeeld publiekscampagnes.

Een andere, meer radicale oplossing om risico's in de doorverwijzing te verminderen is het automatisch doorsturen van gegevens van alle slachtoffers naar Slachtofferhulp. Op deze manier wordt de kans dat een slachtoffer ongewenst geen slachtofferhulp ontvangt verkleind. Betrokkenen zijn over deze oplossing echter niet onverdeeld positief. Een bezwaar dat in dit verband naar voren is gebracht, heeft betrekking op de bescherming van de privacy van het slachtoffer. Daarnaast bestaat bij zowel medewerkers van de politie als Slachtofferhulp de angst dat het automatisch doorsturen van persoonsgegevens ten koste gaat van de betrokkenheid van de individuele verbalisant bij het slachtoffer. Ook medewerkers van Slachtofferhulp stellen een eerste selectie van de politie op prijs, aangenomen dat dit gebeurt met voldoende kennis. De poortwachtersfunctie van de politie moet dus volgens politie en Slachtofferhulp behouden blijven.

**Conclusies en
Aanbevelingen**

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat er een aantal zwakke plekken of risico's in de opzet en de uitvoering van de doorverwijzing is. Hierdoor kan het gebeuren dat slachtoffers die slachtofferhulp wensen, deze niet ontvangen. Dit laat onverlet dat de doorverwijzing van slachtoffers door de politie op hoofdlijnen adequaat geborgd, georganiseerd en uitgevoerd wordt.

Voor de drie belangrijkste zwakke plekken formuleren we de volgende aanbevelingen.

Landelijk vastgesteld beleid en de regionale vertaling daarvan

Doordat een deel van de korpsen zich baseert op de beleidsregels van het OM en een ander deel van de korpsen zich conformeert aan het beleid van Slachtofferhulp, kunnen slachtoffers van andere dan de 41 aangewezen delicten het

idee krijgen dat zij door Slachtofferhulp worden benaderd, terwijl dit in bepaalde regio's niet gebeurt. De doorverwijzing leidt bij het slachtoffer met andere woorden tot verwachtingen die vervolgens niet waargemaakt worden. Het slachtoffer voelt zich hierdoor niet serieus genomen. Daarnaast heeft het zijn weerslag op het imago van de politie en van Slachtofferhulp. Op beleidsmatig niveau dient te worden bepaald welk beleid (OM of Slachtofferhulp) wordt gevolgd. De werkwijzen van politie en Slachtofferhulp dienen op elkaar te worden afgestemd.

Actieve doorverwijzing

Bij actieve doorverwijzing wordt de informatie niet altijd (volledig) verstrekt, wordt de vraag niet altijd gesteld, wordt deze niet altijd in dezelfde vorm gesteld (hetgeen problematisch kan zijn) en is het moment van de vraagstelling niet altijd geschikt. Aan het laatste probleem is in de huidige opzet weinig te doen: het moment wordt bepaald door het tijdstip van de aangifte. Eerdergenoemde problemen kunnen wel worden aangepakt. Investeren in de kennis van verbalisanten over de diensten van Slachtofferhulp en het internaliseren van slachtofferzorg is in dit verband belangrijk.

Passieve doorverwijzing

Voor slachtoffers die om welke reden dan ook tussen wal en schip belanden, vormt de passieve doorverwijzing door informatieverstrekking het vangnet. De politie heeft dit vormgegeven door middel van aangiftemappen met daarin informatie over de diensten van Slachtofferhulp (de zogenaamde passieve doorverwijzing). Deze achtervang is er in de praktijk niet altijd, omdat de mappen er niet zijn, de voorraad op is of wordt vergeten om ze uit te reiken. Het strekt dan ook tot de aanbeveling te investeren in een beter en breder gebruik van de aangiftemappen.

SUMMARY

Study of the referral system Interest in victims has been growing since the 1970s. The Victim Support scheme's remit has gradually been expanded and it has developed into a professional organisation. In order to fulfil its remit it is in actual practice heavily dependent on the police for the referral of victims, but the figures show that only a limited proportion of victims who come into contact with the police are referred. This is due partly to the fact that not all victims want victim support; another possible explanation is that victims would like support but do not receive it because of weaknesses in the referral system. The Ministry of Justice's Research and Documentation Centre asked Regioplan to survey referral practice, identify risk situations and suggest possible solutions. The survey was carried out in eight police regions during the period from August 2005 to February 2006.

National policy The Terwee Act, which came into force in 1995, improved the position of victims by giving them more rights. The Public Prosecution Service laid down the remit of the police in relation to victim support again in 2004, in its Victim Support Directive. These rules state that the police must inform victims about the option of victim support and discuss with them whether they have any objection to their particulars being passed on to the local Victim Support agency, which can then contact them. Referral where particulars are passed on to Victim Support (with the victim's consent) is termed 'active referral'; where this is not done and the police merely provide information (e.g. in the form of a Victim Support leaflet) it is termed 'passive referral'. Victims who have been 'passively referred' can contact Victim Support on their own initiative if they so wish.

Victim Support has set priorities for contacting victims: they only contact victims of serious crimes that fall under 41 offence codes (active contacting). Victims of less serious offences can apply for victim support, but as a normal rule they must contact Victim Support themselves.

Putting the principle that *all* victims should be referred to Victim Support into practice revolves around the question of which victims are actively referred by the police and actively contacted by Victim Support. The safety net of passive referral is there for the other victims.

Victim Support policy, as laid down in the Registration Guide, is standardised nationwide: only victims of serious crime are actively contacted. Police policy varies from one region to another: some forces apply the Public Prosecution Service rules, whereas others apply Victim Support's priorities and only actively refer victims of serious crimes (the 41 offence codes).

The police process

The police referral system breaks down into six steps. The first step is taking the crime report, statement or incident report or recording the road accident. The next step is to decide whether the victim is eligible for active referral, i.e. the victim is asked whether he or she would like Victim Support to contact him or her. In four of the forces victim support must be offered to all victims; in four other forces this is done in the case of a limited number of incident codes. All victims who report a crime must be given a crime report pack (passive referral). Opinions vary on *how* victims should be told about victim support (how the question on the desire for support is put) and *whether* this should be done, resulting in varying approaches. How much explanation on referral is given also differs from one force to another and one reporting officer to another.

The police system records whether the victim would like victim support or has no objections against the passing of his or her particulars (possible answers: 'yes', 'no' and 'not known'). The forces surveyed used one of the following systems: BPS, X-Pol or Genesys. The particulars of victims who answered the support question with 'yes' or 'not known' are passed on to Victim Support on a daily basis. Three of the eight forces also carried out quality control on the particulars sent.

The Victim Support process

Victim Support receives the majority of cases (about 80%) as a result of active referral by the police. The referrals are examined by administrative staff at the organisation's regional offices: they select the incident codes that require active contacting and contact the police if the information is incomplete or unclear. Once the cases have been entered in the system the victims are actively contacted. If a victim needs a follow-up offer from Victim Support the case is assigned to a volunteer. Feedback is given to the police when a file is closed in some cases (there are no agreed rules on this).

One of the regions has a different approach, as Victim Support there is officially a police responsibility and a number of Victim Support staff have access to the records system. They screen the daily police reports and thus have access to the particulars of all victims (including those who have stated they do not want victim support).

Analysis of process

Analysis of policy decisions and work processes shows that there are risks which could result in some victims, contrary to their wishes, not receiving victim support. These can be subdivided into two types:

1. Risk situations due to policy decisions.
2. Risk situations in referral practice.

Risks due to policy

There are victims whose particulars the police pass on to Victim Support with their consent but who are not actively contacted by Victim Support. This problem can occur in regions where the police applies the Public Prosecution Service policy, which means that as a general rule all victims are eligible for active referral. The result is that some victims assume that they will be

contacted whereas this does not in fact happen. The problem does not occur in those forces which only refer victims of designated incident codes (laid down in the Victim Support Registration Guide).

Apart from the above mentioned problem there is a notable lack of a nationally standardised approach for all forces.

Risks in referral practice	<p>Victims who are in the target group that is supposed to be actively referred are not guaranteed to be referred, as there are situations in referral practice that involve the risk of victims, contrary to their wishes, not receiving support. There are four possible causes of this:</p> <ol style="list-style-type: none"> Victims are not told about victim support (owing to hectic conditions or pressure of work on police officers). Victims are not given proper information or are unaware of the available help offer. Victims are told about victim support at an unsuitable moment (because they realise only later that they would like support). The victim cannot be contacted (e.g. owing to incorrect contact data). <p>Passive referral is a safety net for shortcomings in the active referral process and for victims who are deliberately not actively referred. This safety net is supposed to take the shape of a 'crime report pack' which is handed out, including a leaflet giving information on victim support. This does not happen if the pack is not available or the police forget to hand it out.</p>
Referral figures	<p>The survey investigated whether the proportion of victims actively referred was related to aspects of force policy and environmental factors (urbanisation and geographical distribution). In general the differences in referral rates were not clearly attributable to differences in force policy; there seems to be a slight correlation between 'urbanisation' and referral rate and between the indicator 'being driven by referral rates' and referral rate. Also, forces with a high referral rate had few risks or weaknesses in their referral practice: in those forces this was explained mainly by the fact that officers are well aware of victim support and implement it.</p>
Possible solutions	<p>There are two conceivable ways of reducing the risks of shortcomings in the referral system:</p> <ol style="list-style-type: none"> Investing in officers' and victims' knowledge Automatically passing on particulars of all victims to Victim Support <p>The conduct of individual police officers seems to have more effect on the active referral of victims to Victim Support than differences in force policy, and this is the key to preventing problems. Everyone we spoke to considered that investing in police officers' knowledge of the services provided by Victim Support and of the value of victim support was important. This can be done during training but also at briefings and staff meetings. There is also an important job here for Victim Support, which can inform the public indirectly about its services by means of publicity campaigns etc.</p>

Another, more radical, way of reducing risks in the referral system would be to send particulars on all victims to Victim Support automatically. This would reduce the risk of a victim, contrary to his or her wishes, not receiving support. Those concerned were not entirely in favour of this solution, however: one of the objections they raised had to do with protecting victims' privacy. On top of this, both police officers and Victim Support staff were afraid that passing on personal particulars automatically would go at the expense of individual reporting officers' involvement with victims. Victim Support staff too favoured initial selection by the police, provided it was done with sufficient knowledge. According to the police and Victim Support the police should therefore retain their gate-keeping role.

Conclusions and recommendations The survey clearly showed that there are a number of weaknesses or risks in the design and implementation of referral, with the result that victims wanting support do not receive it. This does not detract from the fact that the referral of victims by the police is generally adequately ensured, organised and implemented.

To reduce the main risks we make three recommendations.

National policy and its regional implementation

As some forces base their approach on the Public Prosecution Service rules whereas others apply the Victim Support policy, victims of other than the 41 designated offences can get the idea that they will be contacted by Victim Support even though this does not happen in certain regions. In other words, the referral system leads victims to have expectations that are not fulfilled, with the result that they feel they are not being taken seriously. This also affects the image of the police and Victim Support. It needs to be decided as a matter of policy which approach (PPS or Victim Support) is to be adopted. The modus operandi of the police and Victim Support need to be coordinated.

Active referral

As regards active referral, the information is not always supplied (or not in full), the question is not always asked, it is not always put in the same way (which can be a problem), and the time when it is put is not always suitable. In the actual practice, there is not much that can be done about the last-mentioned problem, as the time is determined by when the crime is reported. The other problems, however, can be tackled. Investing in reporting officers' knowledge of the services provided by Victim Support and internalising victim support are important here.

Passive referral

For victims who, for whatever reason, fall between two stools, passive referral in the form of information provides a safety net. The police have implemented this in the form of crime report packs containing information on the services provided by Victim Support ('passive referral'). This fallback measure is not always there in practice because there are no packs, they are out of stock or the police forget to hand them out. We would therefore recommend investing in better and more widespread use of crime report packs.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Lange tijd is de positie van het slachtoffer in het strafproces relatief ondergeschikt geweest. Strafrecht was een zaak tussen dader en overheid. Veel strafrechtjuristen meenden dat aandacht voor het slachtoffer de goede rechtsgang zou schaden.

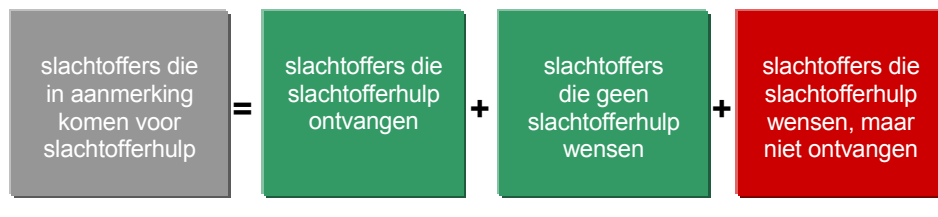
Door een groei van de criminaliteit, een toenemende mondigheid van de burgers en het gehoor dat zij vaker vonden bij justitie en de rechtbanken is er geleidelijk een kentering gekomen in het denken over de positie van slachtoffers. Sinds eind jaren '70 van de vorige eeuw is de aandacht voor slachtoffers dan ook groeiende. Aanvankelijk ging het om de opvang van slachtoffers door bureaus Slachtofferhulp. In de tweede helft van de jaren '80 kwam ook de slachtofferzorg bij politie en Openbaar Ministerie in opmars.

Mede geïnspireerd door richtlijnen van de Raad van Europa ontwikkelt het beleid over de positie van slachtoffers in (onder andere) het strafrecht zich verder. Door de landelijke invoering van de regelgeving Terwee werd de positie van het slachtoffer sterk verstevigd en inmiddels is slachtofferzorg niet meer weg te denken uit het strafproces. Zo is er na de introductie van de schriftelijke slachtofferverklaring inmiddels ook spreekrecht voor slachtoffers tijdens de behandeling door de rechter. Ruim 2600 mensen hebben sindsdien gebruikgemaakt van het schriftelijk spreekrecht en een onbekend aantal legde een mondelinge verklaring af. Volgend jaar verwacht Slachtofferhulp dat het aantal groeit tot 3000.¹ Verder wordt er op het moment geëxperimenteerd met dader-slachtoffergesprekken in het kader van mediation. Slachtofferhulp Nederland coördineert deze projecten, waaraan diverse partners deelnemen.

1.2 Aanleiding onderzoek

Slachtofferhulp Nederland is een zelfstandig opererende organisatie die slachtoffers van een verkeersongeval of misdrijf ondersteunt op praktisch, juridisch en emotioneel gebied. Voor het uitvoeren van haar werkzaamheden is ze in grote mate afhankelijk van de doorverwijzing van slachtoffers door de politie naar haar bureaus. Aanleiding voor dit onderzoek waren vermoedens dat niet alle slachtoffers die Slachtofferhulp wensen ook worden doorverwezen. Als die vermoedens kloppen dan zou dat betekenen dat niet alle slachtoffers die Slachtofferhulp wensen dit ook ontvangen (zie figuur 1.1).

¹ Drs. J. Smit, directeur Slachtofferhulp Nederland. Radio 1 Journaal 28 december 2005.

Figuur 1.1 Oorzaken hiaat


De vermoedens hieromtrent zijn gebaseerd op de volgende cijfers.

Tabel 1.1 Aangemelde zaken via de politie, uitgesplitst

Korps	Aantal aangiften *1000	Aantal zaken van SHN als % van aantal aangiften
Groningen	40,4	5,8
Friesland	37,2	7,7
Drenthe	26,4	8,2
IJsselland	31,5	6,9
Twente	36,7	9,4
Noord- en Oost-Gelderland	47,2	7,2
Gelderland-Midden	51,8	4,8
Gelderland-Zuid	46,8	4,7
Utrecht	128,4	4,3
Noord-Holland Noord	46,6	8,7
Zaanstreek-Waterland	19,7	7,8
Kennemerland	41,7	7,4
Amsterdam-Amstelland	138,2	2,9
Gooi en Vechtstreek	19	3,2
Haaglanden	99,2	7,7
Hollands Midden	56	6,5
Rotterdam-Rijnmond	151,9	2,7
Zuid-Holland Zuid	31,8	8,2
Zeeland	23,7	10,6
Midden- en West-Brabant	91,1	5,2
Brabant-Noord	53,1	5,8
Brabant-Zuid-Oost	61,8	3,9
Limburg-Noord	36,6	12,8
Limburg-Zuid	61,2	9,9
Flevoland	29,5	9,3
Nederland	1407,7	6,0

Bron: CBS in 'Criminaliteit en rechtshandaving' (WODC, 2005), bewerkt door Slachtofferhulp Nederland

De cijfers in tabel 1.1 laten zien dat het aantal slachtoffers dat bij Slachtofferhulp binnenkomt aanzienlijk kleiner is dan het aantal dat aangifte doet. Deze discrepantie kan deels worden verklaard doordat niet alle slachtoffers slachtofferhulp wensen. De geringe omvang van de groep slachtoffers die hulp

krijgen kan echter een aanwijzing zijn dat er slachtoffers zijn die geen hulp ontvangen, maar dit wel willen. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat slachtoffers door de politie niet goed worden doorverwezen. Cijfers uit de Politiemonitor Bevolking lijken dit vermoeden te ondersteunen.

Tabel 1.2 Informatie over slachtofferhulp bij aangifte (in procenten van het totaal aantal aangiften, percentage 'wel informatie gegeven')

Korps	Informatie over Slachtofferhulp
Groningen	34,6
Friesland	30,5
Drenthe	24,0
IJsselland	25,6
Twente	24,2
Noord- en Oost-Gelderland	30,0
Gelderland-Midden	20,5
Gelderland-Zuid	31,4
Utrecht	29,2
Noord-Holland Noord	31,4
Zaanstreek-Waterland	16,6
Kennemerland	26,3
Amsterdam-Amstelland	41,7
Gooi en Vechtstreek	29,7
Haaglanden	39,3
Hollands Midden	22,3
Rotterdam-Rijnmond	38,2
Zuid-Holland Zuid	23,2
Zeeland	31,7
Midden- en West-Brabant	33,3
Brabant-Noord	34,2
Brabant-Zuid-Oost	31,7
Limburg-Noord	23,7
Limburg-Zuid	44,1
Flevoland	31,8
Nederland	31,6

Bron: Politiemonitor Bevolking, 2003

De cijfers in de tabel laten zien dat gemiddeld iets minder dan een derde van de slachtoffers zegt van de politie informatie te hebben ontvangen over Slachtofferhulp. Twee derde van de slachtoffers wordt naar eigen zeggen dus niet op Slachtofferhulp gewezen.

Onlangs is een rapport verschenen over de tevredenheid van slachtoffers van misdrijven met slachtofferzorg.² De resultaten van dit onderzoek ondersteunen het vermoeden dat de doorverwijspraktijk niet altijd optimaal verloopt. Uit het onderzoek blijkt dat de politie bij iets meer dan de helft van de aangiften informatie geeft over Slachtofferhulp. Van de aangevers heeft 35 procent geen informatie ontvangen en had daar ook geen behoefte aan. Vijf procent van de aangevers heeft daarentegen geen informatie ontvangen, terwijl daar wel behoefte aan was.

Om te kunnen bepalen of zich in de doorverwijspraktijk zwakke plekken voordoen die het risico met zich meebrengen dat een slachtoffer ongewenst geen slachtofferhulp ontvangt, is besloten het beleid gericht op en de praktijk van doorverwijzing in kaart te brengen. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) heeft RegioPlan gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen

Om de verwijspraktijk en eventuele risicosituaties en zwakke plekken in beeld te brengen moet een antwoord worden verkregen op de volgende vragen:

1. Welk beleid voeren de regiokorpsen inzake de doorverwijzing van slachtoffers naar Slachtofferhulp?
2. Welk beleid voert Slachtofferhulp Nederland inzake de doorverwijzing vanuit de politie van slachtoffers en met betrekking tot een eventuele terugkoppeling van resultaten naar de politie?
3. Hoe wordt het doorverwijsbeleid van de politie door de diverse korpsen daadwerkelijk uitgevoerd en in praktijk gebracht?
4. Hoe wordt het landelijk beleid van Slachtofferhulp Nederland in de regio's uitgevoerd en in praktijk gebracht?
5. Welke knelpunten worden geconstateerd en welke oplossingen zijn denkbaar?

1.4 Aanpak

In deze paragraaf wordt in het kort de gehanteerde methode uiteengezet. Voor een uitgebreide omschrijving wordt verwezen naar de bijlage. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van augustus 2005 tot en met februari 2006 en is uitgevoerd in drie fasen.

² Koolen, I, M. van der Heide en A. Ziegelaar (2005). De tevredenheid van slachtoffers van misdrijven met slachtofferzorg. Leiden: Research voor Beleid. Dit rapport is pas na uitvoering van het veldwerk ter beschikking gekomen.

Fase 1: Inventarisatie beleid, uitvoering en cijfers

De eerste fase bestond uit het vaststellen van het beleid van politie en Slachtofferhulp op het gebied van de doorverwijzing van slachtoffers en de wijze waarop dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Hiervoor zijn eerst gesprekken gevoerd met drie sleutelfiguren. Vervolgens hebben in acht van de in totaal 25 politieregio's én in acht daaraan gekoppelde Slachtofferhulpregio's (van de in totaal 13 regio's) interviews plaatsgevonden met medewerkers van politie en Slachtofferhulp, uit alle geledingen. In totaal werden per regio acht tot tien gesprekken gevoerd. Ook zijn in deze fase schriftelijke documenten en registratiecijfers verzameld.

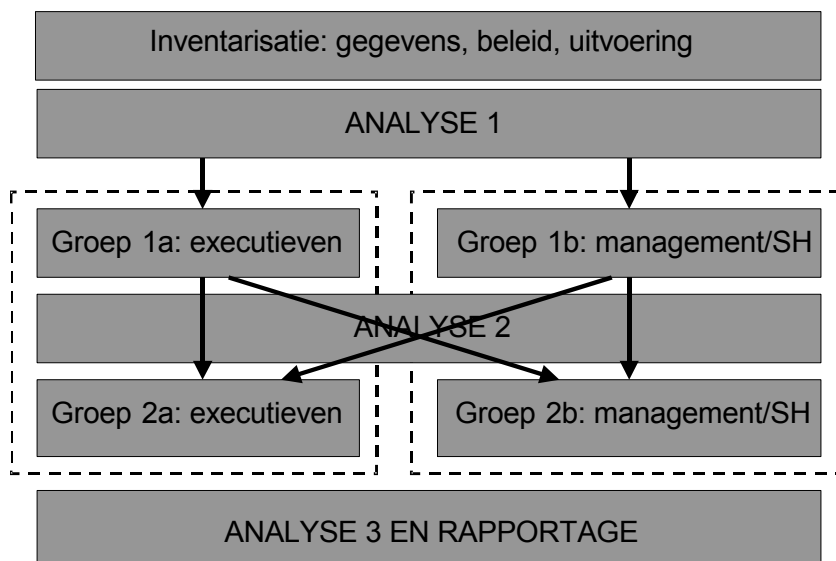
Fase 2: Groepsgesprekken

De tweede fase in het onderzoek bestond uit het voeren van groepsgesprekken. Hiervoor zijn vier van de acht regio's geselecteerd. Aan de bijeenkomsten hebben zowel uitvoerenden en leidinggevendenden van de politie als van Slachtofferhulp deelgenomen. De gesprekken zijn gevoerd in twee kolommen: één op uitvoerend en één op managementniveau. In elke regio vonden met zowel het management (van Slachtofferhulp en de politie) als met de uitvoerenden (eveneens van Slachtofferhulp en politie) twee sessies plaats over ervaren risico's en zwakke plekken (eerste sessie) en mogelijke oplossingen (tweede sessie). Om uitvoerenden en executieven op elkaars bevindingen te laten reageren en de regio's daarnaast te confronteren met ervaringen in andere regio's, zijn alle bevindingen uit de eerste sessie (dus van alle gesprekken tezamen) ingebracht in alle gesprekken in de tweede sessie.

Fase 3: Consoliderende analyse en eindrapportage

Tot slot zijn alle verzamelde gegevens uit de verschillende regio's en sessies in samenhang geanalyseerd en verwerkt in een integraal eindrapport. Figuur 1.2 toont een schematische weergave van de aanpak.

Figuur 1.2 Schematische weergave structuuronderzoek



In totaal zijn 70 respondenten gesproken in de eerste fase en 55 respondenten in de tweede fase. Dit zijn medewerkers van de politie en van Slachtofferhulp. In tabel 1.3 is hiervan een overzicht opgenomen.

Tabel 1.3 Respondenten per fase

	Politie	Slachtofferhulp	Totaal
Fase 1	48	22	70
Fase 2	45	10*	55

* Aanvankelijk was het de bedoeling meer personen van Slachtofferhulp te betrekken in de groepsgesprekken, maar gezien het kleine aantal teamleiders per regio was dit niet mogelijk.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk komen het doorverwijsbeleid van de politie en het beleid van Slachtofferhulp dat hierop betrekking heeft aan de orde. Hoofdstuk drie bevat een beschrijving van de praktijk, zowel van de zijde van de politie als van Slachtofferhulp. In hoofdstuk vier wordt het proces geanalyseerd en worden de gevonden risicosituaties en zwakke plekken besproken. Hoofdstuk vijf omvat een beschrijving van de oplossingsrichtingen hiervoor. In hoofdstuk zes worden de conclusie en aanbevelingen beschreven.

In dit rapport worden de bevindingen anoniem gerapporteerd. De acht korpsen worden benoemd als de korpsen A tot en met H.

2 BELEID

In dit hoofdstuk worden het landelijke beleid rondom slachtofferzorg, het beleid in de acht onderzochte politieregio's en het beleid van Slachtofferhulp beschreven.

2.1 Landelijk beleid

Wet Terwee³

In 1995 is de Wet Terwee van kracht geworden. Hierin werd onder meer wettelijk bepaald dat het slachtoffer zich als benadeelde partij op de zitting kon voegen. Naar aanleiding van dit wettelijk kader is de Richtlijn Terwee opgesteld, waarin aan het OM werd voorgeschreven de informatieverstrekking en de bejegening van het slachtoffer goed te regelen.

De taken van de politie met betrekking tot slachtofferzorg zijn door het Openbaar Ministerie in 2004 vastgelegd in de beleidsregels 'aanwijzing slachtofferzorg'.⁴ In deze beleidsregels is omschreven dat de volgende uitgangspunten gelden als basistaken van de uitvoering van slachtofferzorg:

- Een correcte en waar nodig persoonlijke bejegening van het slachtoffer.
- Informatieverstrekking aan het slachtoffer, waarbij geldt dat deze informatie zo snel mogelijk aan het slachtoffer moet worden verstrekt en tevens dat deze informatie duidelijk en relevant is.
- Het zo veel mogelijk benutten van de mogelijkheid tot schaderegeling in het kader van de afhandeling van de strafzaak. Het betreft zowel materiële als immateriële schade.

Als verbijzondering van deze taken is in de beleidsregels het volgende opgenomen over de doorverwijzing van slachtoffers naar Slachtofferhulp:

'De politie neemt op zorgvuldige wijze de aangifte van een slachtoffer op. Onder het opnemen van een aangifte behoort ook het doorverwijzen van het slachtoffer naar hulpverlenende instanties, in het bijzonder naar de bureaus voor Slachtofferhulp. Bij de aangifte geeft de politie aan het slachtoffer algemene informatie over de gang van zaken volgend op de aangifte, informatie over de mogelijkheden tot schadevergoeding en reikt een voorlichtingsfolder 'Slachtofferhulp' aan het slachtoffer uit. De politie vraagt uitdrukkelijk of het slachtoffer bezwaar heeft tegen het verstrekken van zijn naam- en adresgegevens aan het lokale bureau voor Slachtofferhulp.'

³ Staatscourant 65, 31 maart 1995.

⁴ College van procureurs-generaal. Beleidsregels – aanwijzing slachtofferzorg. Aanwijzing in de zin van art. 130 lid 4 Wet RO. In werking getreden op 1 juni 2004. Registratienummer 2004A004. In: Staatscourant 2004, nummer 80.

Uit deze verbijzondering van de uitgangspunten blijkt dat de politie altijd passief moet doorverwijzen en daarnaast de mogelijkheid van actieve doorverwijzing met het slachtoffer moet bespreken. Bij een passieve doorverwijzing informeert de politie het slachtoffer over de mogelijkheid van Slachtofferhulp door het uitreiken van een informatiefolder. Het slachtoffer kan dan zelf contact opnemen met Slachtofferhulp indien hij dit wenst. Bij actieve doorverwijzing worden de gegevens van een slachtoffer door de politie doorgestuurd naar Slachtofferhulp, waarna Slachtofferhulp contact opneemt met het slachtoffer (het slachtoffer 'actief' benadert).

Privacy

Het verstrekken van gegevens aan bureaus voor Slachtofferhulp is neergelegd in de bijzondere machtiging van artikel 14 van Bpolr (Besluit politieregisters). In dit artikel wordt verwezen naar de 'Regeling machtiging personen bevoegd tot het ontvangen van gegevens uit politieregisters'. Deze regeling heeft in het verleden aanleiding gegeven tot vragen over welke gegevens verstrekt mogen worden en de wijze waarop dit moet gebeuren. Mede naar aanleiding van deze onduidelijkheid is de regeling gewijzigd. In deze wijziging is de voorwaarde opgenomen dat gegevens niet verstrekt mogen worden indien het slachtoffer daartegen bezwaar maakt. Alhoewel een slachtoffer slechts bezwaar kan maken tegen een aanstaande verstrekking indien hij weet of kan weten dat een dergelijke verstrekking ook plaats zal vinden, is het verstrekken voor een eerste kennismaking niet afhankelijk van de toestemming van het slachtoffer. De regeling kent geen toestemmingsvereiste maar een 'geen-bezwaarbepaling'.⁵

Ondanks de bedoeling onduidelijkheden weg te nemen, lijkt de regel in de praktijk toch op verschillende manieren te worden geïnterpreteerd. Zo zijn de beleidsverantwoordelijken in de door ons onderzochte korpsen van mening dat persoonsgegevens in principe uitsluitend met de toestemming van het slachtoffer mogen worden doorgegeven. Een uitzondering hierop vormen gegevens van slachtoffers aan wie men geen toestemming heeft kunnen vragen (bijvoorbeeld omdat het slachtoffer naar het ziekenhuis is afgevoerd) of aan wie men vergeten is toestemming te vragen. Uit de gesprekken in het onderzoek is gebleken dat slechts één van de acht onderzochte korpsen de 'geen-bezwaarbepaling' in de meest ruime zin interpreteert. In dit korps wordt het slachtoffer door middel van posters gewezen op het feit dat zijn persoonsgegevens worden doorgestuurd naar Slachtofferhulp, tenzij het slachtoffer hier bezwaar tegen maakt. Indien de posters duidelijk zichtbaar zijn, mag immers worden aangenomen dat het slachtoffer weet dat zijn gegevens worden doorgestuurd. Niettemin wordt ook in dit korps gevraagd of het slachtoffer hiertegen bezwaar heeft.

⁵ Schreuders, E en A.G.P. van Ruth. Politiegegevens beschermd. Een toelichting op het gesloten verstrekkingenregime van de Wet politieregisters, mei 2000.

2.2 Beleid politie

De beleidsregels van het OM zijn voor alle in het onderzoek betrokken politiekorpsen leidend voor het regionale beleid gericht op slachtofferzorg. Hoe slachtofferzorg in de korpsen wordt uitgevoerd op basis van het OM-beleid en de wijze waarop dit wordt geborgd, verschilt. Hieronder wordt hierop ingegaan.

2.2.1 Organisatie slachtofferzorg

1. Organisatorische inbedding

In alle regio's maakt slachtofferzorg deel uit van het beleid en is een portefeuillehouder aangewezen. Daarnaast is in vijf korpsen een verantwoordelijke op operationeel niveau aangewezen. Zo hebben in twee regio's alle districtchefs het thema slachtofferzorg in hun portefeuille en is er in een van deze twee regio's per district nog een apart aanspreekpunt slachtofferzorg. In een andere regio is besloten de teamchefs (directe laag boven de uitvoerenden) verantwoordelijk te maken voor slachtofferzorg, omdat de korpsleiding van mening is dat slachtofferzorg een lijnverantwoordelijkheid is. In weer een andere regio is slachtofferzorg ondergebracht bij een van de hoofden Intake, Service en Ondersteuning (ieder district heeft een hoofd ISO) en heeft elk district in deze regio een coördinator slachtofferzorg. In de enige regio waar Slachtofferhulp organisatorisch onder de politie valt, is de districtschef tevens regiodirecteur Slachtofferhulp en daarmee het centrale aanspreekpunt voor slachtofferzorg. In drie korpsen ligt de verantwoordelijkheid voor slachtofferzorg uitsluitend bij de portefeuillehouder.

Tabel 2.1 Verantwoordelijke op operationeel niveau

	Aantal korpsen
Naast portefeuillehouder ook verantwoordelijke op operationeel niveau	5
Naast portefeuillehouder geen verantwoordelijke op operationeel niveau	3
Totaal	8

2. Afspraken met Slachtofferhulp over de doorverwijzing

In alle regio's vindt periodiek en op ad-hocbasis overleg met Slachtofferhulp plaats. Twee regio's hebben met Slachtofferhulp afspraken gemaakt over de doorverwijzing. Het gaat dan om afspraken over bijvoorbeeld de momenten van contact tussen de politie en Slachtofferhulp en het benaderen van bijzondere doelgroepen (zoals slachtoffers van huiselijk geweld of zedenmisdrijven). In de overige zes regio's is geen sprake van afspraken over de doorverwijzing.

Tabel 2.2 Afspraken met Slachtofferhulp over de doorverwijzing

	Aantal korpsen
Afspraken met Slachtofferhulp over doorverwijzing	2
Geen afspraken met Slachtofferhulp over doorverwijzing	6
Totaal	8

3. Afspraken over verwijspersentages

Twee regio's hanteren afspraken over het aandeel slachtoffers dat actief moet worden doorverwezen: respectievelijk 70 en 80 procent van de slachtoffers van aangewezen incidentcodes (een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 3, zie ook paragraaf 2.3). De rationale achter deze percentages is dat men in de betreffende regio's inschat dat 20 tot 30 procent geen behoefte heeft aan slachtofferhulp. De overige zes regio's werken niet met streefcijfers. Een van de argumenten hiervoor is dat het moeilijk is in te schatten welk deel van de slachtoffers gebruik zou willen maken van de diensten van Slachtofferhulp, en het gebruik van een streefcijfer dus 'natte vingerwerk' is.

Tabel 2.3 Afspraken over verwijspersentages

	Aantal korpsen
Vaste afspraken over verwijspersentages	2
Geen afspraken over verwijspersentages	6
Totaal	8

4. Sturing

In één korps wordt gestuurd op de doorverwijzing. Dit betekent dat van zaken die niet worden doorverwezen wordt nagegaan wat hiervan de reden is en dat verbalisanten persoonlijk worden aangesproken op hun verwijsgedrag. Het thema komt terug in het functioneringsgesprek of het teamoverleg. In twee regio's wordt hierop vanaf 1 januari 2006 gestuurd door opname van de verwijscijfers in de managementrapportages. Deze cijfers maken de omvang van de doorverwijsp praktijk inzichtelijk, waardoor uitvoerenden aangesproken en gestuurd kunnen worden in de resultaten. De overige vijf korpsen sturen niet op verwijspersentages. In de meeste korpsen is dit een bewuste keuze. Een meermalen genoemd argument is dat men het niet zinvol acht te sturen op kwantiteit en men vindt kwalitatieve sturing belangrijker.

Tabel 2.4 Sturing op doorverwijscijfers

	Aantal korpsen
Sturing op doorverwijscijfers	3
Geen sturing op doorverwijscijfers	5
Totaal	8

In de korpsen waar geen concrete sturing op cijfers plaatsvindt wordt wel op ad-hocbasis aandacht besteed aan slachtofferzorg en de doorverwijzing van slachtoffers naar Slachtofferhulp. Het gaat dan vooral om het benadrukken van het belang van doorverwijzen, bijvoorbeeld in het wekelijks teamoverleg.

5. Voorlichting en opleiding

In alle politieregio's krijgen operationeel medewerkers voorlichting over slachtofferzorg. De voorlichting vindt meestal plaats op ad-hocbasis, op initiatief van een teamchef van de politie of teamleider van Slachtofferhulp. De frequentie ervan verschilt per korps, per district of per team. De mate van aandacht voor het thema slachtofferzorg in de opleiding van politiefunctionarissen verschilt per korps. In een van de politiekorpsen zijn de aspiranten verplicht om naast een aantal lessen slachtofferzorg ook een stage van een halve dag te lopen bij Slachtofferhulp.

De korpsen vergeleken

In tabel 2.5 is weergegeven welke van de in deze paragraaf besproken indicatoren voor organisatorische inbedding van toepassing zijn.

Tabel 2.5 Indicatoren voor borging slachtofferzorg

Indicator	A	B	C	D	E	F	G	H
1: Naast de portefeuillehouder is/zijn ook op operationeel niveau in de organisatie voor slachtofferzorg verantwoordelijke(n) aangewezen	X	-	X	X	-	-	X	X
2: Met Slachtofferhulp zijn afspraken gemaakt over de doorverwijspraktijk	-	X	-	X	-	-	-	X
3: In het korps zijn afspraken gemaakt over een te behalen doorverwijspercentage	X	-	-	X	-	-	-	-
4: Er wordt gestuurd op doorverwijspercentage	X	-	-	X	-	-	-	X
5: Slachtofferzorg (en in het bijzonder het aanbod van Slachtofferhulp) komt aan bod in opleiding, cursus of voorlichtingsbijeenkomsten	X	X	X	X	X	X	X	X

De tabel illustreert dat in één korps alle van de in deze paragraaf besproken indicatoren van organisatorische borging van toepassing zijn. In twee korpsen is slechts één indicator van toepassing, namelijk de aandacht voor slachtofferzorg in opleiding of voorlichting.

2.2.2 Doorverwijsbeleid

In de doorverwijzing kunnen twee vormen worden onderscheiden: actieve en passieve doorverwijzing. Deze worden in het navolgende besproken.

Actieve doorverwijzing

Er zijn drie verschillende registratiesystemen die door politiekorpsen gebruikt kunnen worden, namelijk X-Pol, Genesys en BPS. In alle drie de registratiesystemen van de politie is een slachtoffermodule opgenomen. Dit betekent dat aan het slachtoffer bij het opnemen van een aangifte of melding van een incident een aantal vragen over slachtofferzorg wordt gesteld. Een van die vragen is gericht op de actieve doorverwijzing van slachtoffers naar Slachtofferhulp. Omwille van de privacy van het slachtoffer vraagt de verbalisant het slachtoffer of deze bezwaar heeft tegen het verstrekken van zijn persoonsgegevens aan Slachtofferhulp.

In vier regio's is besloten actief door te verwijzen op incidentcodes die door Slachtofferhulp actief worden opgevolgd (zie paragraaf 2.3 en de bijlage, waarin een overzicht van deze incidentcodes is opgenomen). In één regio gebruikt de politie een eigen selectie van incidentcodes die hier deels van afwijkt.⁶ In de overige drie regio's behoren alle slachtoffers tot de doelgroep.

Tabel 2.6 Doelgroep actieve doorverwijzing

	Aantal korpsen
Doelgroep Slachtofferhulp	3
Zelf bepaald (selectie incidentcodes)	1
Alle slachtoffers	4
Totaal	8

De overdracht van gegevens verloopt automatisch: alle bedrijfsprocessen-systemen kennen een module waarbij het doorsturen van gegevens naar Slachtofferhulp geautomatiseerd plaatsvindt.

Passieve doorverwijzing

Los van de actieve doorverwijzing dient er altijd sprake te zijn van passieve doorverwijzing. Passieve doorverwijzing houdt in dat men de gegevens van het slachtoffer niet doorstuurt naar Slachtofferhulp, maar het slachtoffer wel informeert over Slachtofferhulp door mondelinge voorlichting of schriftelijke documentatie. Alle korpsen hebben hiervoor speciale mappen (aangiftemappen), die door de Raad van Hoofddcommissarissen zijn ontwikkeld. Het gaat om een kartonnen omslag waarin een kopie van de aangifte kan worden gedaan. In de binnenkant van de aangiftemap wordt informatie gegeven over Slachtofferhulp: een omschrijving van de diensten van Slachtofferhulp en contactinformatie. De lay-out van de mappen verschilt op een aantal punten per korps, maar alle mappen bevatten dezelfde informatie.

⁶ Deze selectie komt niet overeen met die van Slachtofferhulp omdat de politie deze heeft gekozen voordat de Registratiewijzer is opgesteld. Er zijn voornemens om de aangewezen incidentcodes af te stemmen op die van Slachtofferhulp.

Indien van toepassing kunnen in deze map ook relevante folders worden gedaan. Voorbeelden hiervan zijn een flyer van het Slachtoffer Informatie Punt, brochures die betrekking hebben op het betreffende incident en een A4 met informatie over de Politie, het OM en Slachtofferhulp. Voor woninginbraken is een aparte aangiftemap ontwikkeld, waarin preventietips en informatie over het Keurmerk Veilig Wonen zijn opgenomen.

2.3 **Beleid Slachtofferhulp**

Doelgroep

Het beleid van Slachtofferhulp dat direct van belang is voor de doorverwijspraktijk van slachtoffers is vastgelegd in de Registratiewijzer.⁷ In deze Registratiewijzer is een beschrijving van de doelgroep opgenomen. Ten aanzien van deze doelgroep worden de volgende uitgangspunten gehanteerd⁸:

- *De doelgroep actief benaderen*
Hieronder vallen slachtoffers van de 41 incidentcodes die zijn opgenomen in de Registratiewijzer.
- *De passieve doelgroep*
De delictcodes die niet onder deze 41 incidentcodes vallen.
- *Benaderen bij crisissituaties*
Er is sprake van een crisissituatie als acuut (binnen twee uur) hulp verleend moet worden of contact opgenomen moet worden met het slachtoffer. De aanmelding van een crisissituatie gebeurt altijd via een nadrukkelijk verzoek c.q. een actieve verwijzing van een netwerkpartner. Als er geen sprake is van een strafbaar feit wordt de beslissing over al of niet hulp aanbieden en verlenen altijd in overleg met de regiodirecteur of de daartoe aangewezen persoon binnen de regio genomen.
- *Benaderen in overige situaties*
Bij bedrijfsongevallen, suïcide, verdrinking, vermissing en brand wordt naar aanleiding van een actieve verwijzing van een netwerkpartner hulp aangeboden of op zeer korte termijn verleend aan slachtoffers, betrokkenen, getuigen, nabestaanden en dergelijke.
- *Benaderen van Slachtoffercategorieën*
Bij verkeersongevallen en misdrijven kan sprake zijn van verschillende typen slachtoffers namelijk: betrokkenen, familie, nabestaanden, getuigen, inzittenden, veroorzakers (van een verkeersongeval).

Toeristen (buitenlanders en Nederlanders op vakantie in eigen land) vallen op basis van het delict onder de doelgroep actief benaderen of onder de passieve doelgroep. Verdachten worden niet door Slachtofferhulp geholpen, maar doorverwezen naar de relevante instantie.

⁷ Slachtofferhulp Nederland. Registratiewijzer. Vastgesteld in juni 2004.

⁸ Bron: Registratiewijzer Slachtofferhulp Nederland, 2004.

Ook familieleden van verdachten worden niet door Slachtofferhulp geholpen, maar doorverwezen naar een relevante instantie. Bij grensgevallen kan hiervan afgeweken worden in overleg met de regiodirecteur of de daartoe aangewezen persoon binnen de regio.

In principe wordt hulp verleend in de regio waar het slachtoffer woont. Bij rampen, calamiteiten, verkeersongevallen (waar toeristen of forensen bij zijn betrokken) komt het in de praktijk regelmatig voor dat direct hulp verleend wordt door de regio waar het delict plaatsvindt. In deze gevallen wordt in overleg met de cliënt bepaald welke regio de hulpverlening voortzet. Ook wanneer het delict niet in Nederland heeft plaatsgevonden of wanneer een slachtoffer niet de Nederlandse nationaliteit heeft, kan Slachtofferhulp hulp bieden.

Ontvangst aanmeldingen

Aanmeldingen kunnen op drie manieren binnenkomen:

- a. Via de slachtofferbrief of de slachtofferlijst (het automatisch in het politiesysteem aangemaakte formulier).
- b. Via een actieve verwijzing c.q. een nadrukkelijk verzoek van een netwerkpartner, waarbij op voorhand al duidelijk is dat hulp verleend moet worden. De actieve verwijzing kan door de politie via het politiesysteem doorgegeven worden met een speciaal verzoek in een tekstveld in de slachtofferbrief. De slachtofferbrief moet toegevoegd worden aan het cliëntdossier als het hulpaanbod wordt aanvaard bij een actieve verwijzing die is aangemeld via de slachtofferbrief.
- c. Op eigen initiatief van het slachtoffer.

Actieve benadering

In totaal heeft Slachtofferhulp 41 incidenten vastgesteld waarbij slachtoffers actief worden benaderd. Dit betekent dat slachtoffers van een incident dat onder deze incidentcodes valt altijd telefonisch dan wel schriftelijk worden benaderd (een overzicht van deze incidenten is opgenomen in bijlage 3). Slachtoffers van incidenten die niet in deze lijst voorkomen, worden niet actief benaderd, maar kunnen wel zelf contact opnemen met Slachtofferhulp met de vraag om ondersteuning. Het eerste contact tussen het slachtoffer en een medewerker van Slachtofferhulp Nederland dient plaats te vinden binnen 48 uur (2 werkdagen) na ontvangst van de melding.

Het beleid van Slachtofferhulp is van toepassing op alle regio's.

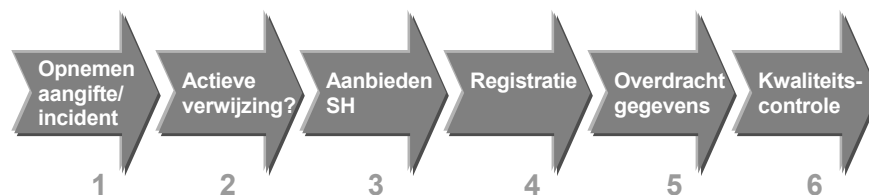
3 PRAKTIJK

In dit hoofdstuk wordt de doorverwijspraktijk in kaart gebracht. In wordt de doorverwijspraktijk van de politie besproken en in de werkwijze van Slachtofferhulp.

3.1 Het verwijstraject van de politie

In figuur 3.1 is de doorverwijspraktijk van de politie in stappen uiteengezet. In hoofdstuk twee is al gesproken over het verschil tussen actieve en passieve doorverwijzing. Bij een actieve doorverwijzing zijn alle stappen uit figuur 3.1 van toepassing; bij een passieve doorverwijzing uitsluitend de eerste twee. De stappen worden hieronder toegelicht.

Figuur 3.1 Stappen in doorverwijspraktijk politie



Stap 1: Opnemen aangifte/incident

De slachtofferzorgtaken die voortvloeien uit de richtlijnen van het OM, hebben betrekking op het opnemen van een aangifte, de eerste stap in de doorverwijspraktijk. In de praktijk hoeft niet altijd sprake te zijn van een aangifte om in aanmerking te komen voor slachtofferhulp. Ook wanneer de politie een mutatie⁹ maakt, een verklaring opneemt of een registratieset¹⁰ opmaakt is er de mogelijkheid om een betrokken persoon door te verwijzen naar Slachtofferhulp. Dit betekent dat niet alleen de directe slachtoffers, maar ook andere betrokkenen die een verklaring afleggen in aanmerking kunnen komen voor slachtofferhulp, zoals getuigen, gezinsleden (bij bijvoorbeeld woninginbraken) of inzittenden (bij verkeersongevallen). Bij verkeersongevallen kunnen ook verdachten in aanmerking komen, omdat niet altijd direct duidelijk is wie de schuldige is en een verkeersongeval vaak niet met opzet is veroorzaakt.

⁹ Een mutatie is een 'aantekening' van de politie in het registratiesysteem. Een mutatie wordt gemaakt naar aanleiding van een bevinding van de politie zelf of dient als extra informatie over een incident.

¹⁰ Een registratieset is een document dat wordt opgemaakt naar aanleiding van een verkeersongeval.

Het opnemen van aangiften en incidenten kan plaatsvinden op het politiebureau, bij slachtoffers thuis (vooral bij woninginbraak) en op straat (vooral bij verkeersongelukken). Alleen indien een aangifte of incident wordt opgenomen op het politiebureau wordt het direct verwerkt in het registratiesysteem. Bij woninginbraken en verkeersongevallen gebruikt de politie standaardformulieren (aangifte woninginbraken en registratieset verkeersongevallen). Deze formulieren worden achteraf ingevoerd in het registratiesysteem.

Stap 2: Besluit tot actieve/passieve doorverwijzing

In deze stap moet een onderscheid worden gemaakt tussen passieve en actieve doorverwijzing.

Actieve doorverwijzing

In hoofdstuk twee is beschreven dat er verschillen zijn tussen korpsen in het aanbieden van slachtofferhulp met betrekking tot actieve doorverwijzingen. Ook in de praktijk blijken deze verschillen te bestaan tussen de korpsen (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Bieden van mogelijkheid tot doorverwijzing

De mogelijkheid van doorverwijzing wordt ...	Aantal korpsen
...geboden bij aangewezen incidentcodes (41) die overeenkomen met de actief te benaderen incidenten volgens de Registratiewijzer van Slachtofferhulp	3
...geboden bij aangewezen incidentcodes die door het korps zelf zijn vastgesteld (en niet volledig overeenkomen met de incidentcodes in de Registratiewijzer (27 versus 41 aangewezen incidentcodes))	1
...altijd geboden	4

In de tabel is te lezen dat in drie korpsen slachtofferhulp wordt aangeboden aan slachtoffers van 41 aangewezen incidentcodes. Deze incidentcodes zijn gebaseerd op de selectie die Slachtofferhulp Nederland heeft gemaakt van actief te benaderen incidenten. Hieronder vallen de zwaardere vormen van verkeersongevallen en misdrijven. Wanneer een verbalisant inschat dat een slachtoffer van een *niet*-aangewezen incidentcode slachtofferhulp nodig heeft, moet hij een aantal extra handelingen verrichten om het slachtoffer door te verwijzen naar Slachtofferhulp (beschreven in stap 3 en 5).

Daarnaast is er één korps dat op dezelfde wijze werkt als de zojuist genoemde korpsen, met het verschil dat dit korps andere incidentcodes hanteert waarbij de verplichting bestaat om slachtofferhulp aan te bieden. Ten slotte bestaat in vier korpsen de verplichting om slachtofferhulp altijd aan te bieden.

Passieve doorverwijzing

In hoofdstuk twee kwam al aan de orde dat in alle politiekorpsen wordt gewerkt met aangiftemappen (voor de passieve doorverwijzing). Deze mappen moeten worden uitgedeeld aan alle aangevers. Uitvoerenden uit alle korpsen geven aan dat het in de praktijk voorkomt dat er geen gebruik wordt gemaakt

van de aangiftemappen, omdat deze niet voorhanden zijn (voorraad is op of de mappen liggen elders) of omdat het vergeten wordt. Hoe vaak dit gebeurt is niet bekend.

Crisissituaties

Bij calamiteiten of ernstige incidenten roept de politie Slachtofferhulp direct op. Er is dan geen sprake van doorverwijzing van het slachtoffer, maar van directe hulpverlening. Voorbeelden van calamiteiten of ernstige incidenten zijn brand, grote verkeersongevallen of suïcide.

Stap 3: Aanbieden Slachtofferhulp

Bij het opnemen van aangiften of incidenten (mutatie, verklaring of registratieset) waarbij slachtofferhulp verplicht moet worden aangeboden, verschijnt een invoerveld in de registratiesystemen van de politie waarin de verbalisant moet aangeven of de gegevens van het slachtoffer mogen worden doorgestuurd naar Slachtofferhulp.¹¹ In het computerscherm verschijnt geen letterlijke vraag. Dit maakt dat de verbalisant de wijze van vraagstelling zelf kan kiezen.

Grofweg zijn er twee varianten in de vraagstelling te onderscheiden:

- Heeft u behoefte aan slachtofferhulp?/ Wilt u slachtofferhulp?
- Heeft u er bezwaar tegen dat ik uw gegevens doorstuur naar Slachtofferhulp?/Vindt u het goed dat ik uw gegevens doorstuur naar Slachtofferhulp?

In X-Pol bestaat het invoerveld uit twee onderdelen. Eerst wordt het slachtoffer gevraagd of hij of zij behoefte heeft aan slachtofferhulp, waarna wordt gevraagd of zijn of haar gegevens mogen worden doorgestuurd naar Slachtofferhulp.

Niet alleen de wijze van vraagstelling verschilt, maar ook de mate waarin uitleg wordt gegeven over het aanbod van Slachtofferhulp.

Stap 4: Registratie in registratiesysteem politie

In het invulscherm van de slachtofferhulpvraag in BPS kan de verbalisant een 'J' (van 'ja'), een 'N' (van 'nee') of een 'O' (van 'onbekend') invullen. Een 'J' moet worden ingevuld wanneer het slachtoffer heeft aangegeven dat hij of zij geen bezwaar heeft tegen het doorsturen van zijn of haar gegevens naar Slachtofferhulp. In dit geval wordt in de aangifte een tekstblok opgenomen waarin staat dat het slachtoffer geen bezwaar heeft tegen het verstrekken van zijn of haar gegevens aan Slachtofferhulp. Deze aangifte wordt door het slachtoffer ondertekend. Wanneer het slachtoffer wel bezwaar heeft moet een 'N' ingevuld worden en als dit onbekend is een 'O'.

¹¹ In de korpsen die werken met aangewezen incidentcodes, verschijnt de Slachtofferhulpvraag dus niet bij de niet-aangewezen incidentcodes. Als een verbalisant het slachtoffer toch wil doorverwijzen dan kan hij deze vraag oproepen in het registratiesysteem.

Als een 'O' wordt ingevuld, verschijnt er een pop-upschermd waarin de verbalisant aan moet geven of het slachtoffer niet heeft kunnen antwoorden op de slachtofferhulpvraag (bijvoorbeeld omdat hij of zij werd afgevoerd per ambulance) of dat de slachtofferhulpvraag niet is gesteld. In Genesys en X-Pol behoren alleen de opties 'J' en 'N' tot de mogelijkheden. In BPS en X-Pol is de antwoordruimte achter de slachtofferhulpvraag standaard opengelaten. Het antwoordveld van de slachtofferhulpvraag in Genesys staat standaard ingevuld met een 'J'. Dit betekent dat de verbalisant uitsluitend een handeling moet verrichten als het slachtoffer wel bezwaar heeft tegen het doorsturen van zijn of haar gegevens.

Zoals al beschreven in stap drie wordt de slachtofferhulpvraag niet altijd gesteld. In een dergelijk geval is bij de verbalisant dus niet bekend of een slachtoffer bezwaar heeft tegen de verstrekking van zijn gegevens. In het verplichte invoerveld vult deze dan meestal een 'N' of een 'O' in. In het eerste geval worden de gegevens van het slachtoffer niet doorgestuurd naar Slachtofferhulp. Dit gebeurt echter wel als er een 'O' is ingevuld. In een van de regio's heeft men posters opgehangen waarop is vermeld dat de persoonsgegevens van het slachtoffer worden doorgestuurd naar Slachtofferhulp, tenzij hiertegen bezwaar wordt gemaakt. In dit korps wordt overigens daarnaast nog toestemming gevraagd voor het verstrekken van gegevens.

Stap 5: Overdracht gegevens aan Slachtofferhulp

Aangewezen incidentcodes

De gegevens van personen die hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen verstrekking van hun gegevens aan Slachtofferhulp ('J') en de gegevens van de personen waarvan dit onbekend is ('O'), worden periodiek automatisch door BPS en X-Pol doorgestuurd naar Slachtofferhulp. Het gaat om de volgende gegevens:

- *Gegevens van het slachtoffer:* achternaam, voornamen, geboortedatum, geslacht, adres, postcode, woonplaats en telefoonnummers.
- *Gegevens van het incident:* omschrijving incidentcode, pleegdatum, letselomschrijving en hoogte schadebedrag.

In de regio waar met Genesys wordt gewerkt, valt Slachtofferhulp onder de politie. De servicelijnmedewerkers van deze Slachtofferhulpregio hebben de bevoegdheid om de dagrapporten van de politie te bekijken. Deze dagrapporten bevatten gegevens van het slachtoffer en gegevens van het incident plus de mutatie die de politie maakt (kort verslag van het incident). Ook is in de dagrapporten aangegeven of het slachtoffer bezwaar maakt tegen het doorsturen van zijn of haar gegevens. Afsproken is dat bij doorverwijzingen van ernstigere incidenten de politie altijd een e-mail stuurt naar Slachtofferhulp, zodat extra geborgd is dat het betreffende incident wordt opgevolgd.

Niet-aangewezen incidentcodes

In stap twee is beschreven dat een verbalisant ervoor kan kiezen om ook slachtoffers van een niet-aangewezen incidentcode door te verwijzen naar Slachtofferhulp als hij of zij denkt dat dit nodig is. In deze gevallen kan de verbalisant de Slachtoffervraag in het registratiesysteem oproepen (verschijnt tenslotte niet automatisch omdat het geen aangewezen incidentcode is) en met 'J' beantwoorden. Omdat de niet-aangewezen incidentcodes niet actief worden benaderd door Slachtofferhulp is in twee politieregio's de afspraak gemaakt dat de verbalisant in deze gevallen Slachtofferhulp persoonlijk op de hoogte stelt van de doorverwijzing (per e-mail, telefoon of face-to-face), zodat zeker gesteld wordt dat het incident wordt opgevolgd door Slachtofferhulp. In de praktijk (zowel in regio's waar deze afspraak is gemaakt, als in regio's waar dat niet het geval is) is dit echter niet bij alle verbalisanten bekend, waardoor er zich situaties voordoen waarbij de gegevens van een slachtoffer worden doorgestuurd, waarmee Slachtofferhulp vervolgens niets doet.

Stap 6: Kwaliteitscontrole gegevens

In sommige regio's vindt er op de gegevens van de doorverwezen slachtoffers een kwaliteitscontrole plaats. In tabel 3.2 is aangegeven welke verschillen hierbij zijn gevonden.

Tabel 3.2 Kwaliteitscontrole doorverwezen gegevens slachtoffers

Werkwijze	Aantal korpsen
Er vindt geen kwaliteitscontrole door de politie plaats. Bij onduidelijkheden of vragen neemt een medewerker van Slachtofferhulp contact op met de politie	5
Een contactpersoon bij de politie voert elke ochtend een kwaliteitscontrole uit op de doorverwezen gegevens	2
De medewerkers van de servicelijn van Slachtofferhulp beoordelen de dagrapporten van de politie en hebben toegang tot het registratiesysteem	1

In de tabel is te zien dat in twee regio's dagelijks een kwaliteitscontrole plaatsvindt door de regiocoördinator slachtofferzorg van de politie. Deze functionarissen maken een uitdraai van alle doorverwijzingen en controleren deze op fouten. Indien er fouten zijn gemaakt, neemt de regiocoördinator contact op met Slachtofferhulp. Tevens wordt in dit contact waar nodig aanvullende informatie verschaft over het incident (bij de incidentcode 343 man/vrouw mishandeling kan bijvoorbeeld worden vermeld dat het gaat om huiselijk geweld en dat de vrouw het slachtoffer is). In deze regio's worden fouten of onvolledigheden door de regiocoördinator ook teruggekoppeld aan de individuele verbalisant.

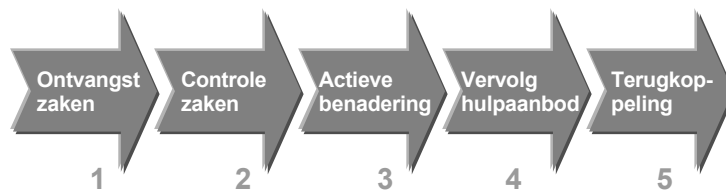
In de regio waar Slachtofferhulp onder de politie valt, hebben de medewerkers van de servicelijn van Slachtofferhulp de bevoegdheid om in het registratiesysteem te zoeken. Zodoende kunnen zij eventuele onvolledigheden completeren.

In vijf politieregio's vindt geen kwaliteitscontrole plaats. Indien Slachtofferhulp vragen heeft over de gegevens, neemt een van de medewerkers contact op met de politie: met de betreffende verbalisant, met een vaste contactpersoon bij de politie of met het Slachtoffer Informatie Punt (SIP). In alle regio's komt het voor dat Slachtofferhulp contact opneemt met vragen over een doorverwijzing.

3.2 Stappen in uitvoering van Slachtofferhulp

Voorliggend onderzoek richt zich primair op de doorverwijzing van slachtoffers door de politie naar Slachtofferhulp. Om hiervan de consequenties voor Slachtofferhulp inzichtelijk te maken, wordt in deze paragraaf ook kort aandacht besteed aan de uitvoeringspraktijk van Slachtofferhulp. In figuur 3.2 zijn de verschillende elementen van de uitvoeringspraktijk van Slachtofferhulp in beeld gebracht. De werkwijze van de verschillende Slachtofferhulpregio's is nagenoeg uniform. Eén regio heeft een afwijkende werkwijze in de eerste twee stappen.

Figuur 3.2 Elementen doorverwijspijpraktijk slachtofferhulp



Stap 1: Ontvangst zaken

Slachtofferhulp ontvangt zaken van slachtoffers via verschillende wegen.

- De grote meerderheid aan zaken (ongeveer 80 procent) krijgt Slachtofferhulp binnen via de politie in de vorm van slachtofferbrieven. Dit zijn overzichten met gegevens van het slachtoffer en het incident. Deze gegevens komen via een fax of printer van de politie bij de regiokantoren van Slachtofferhulp binnen.
- De overige 20 procent komt binnen via de volgende kanalen:
 - Slachtofferhulp wordt gebeld door de politie bij calamiteiten of ernstige incidenten.
 - Slachtofferhulp krijgt verwijzingen binnen via andere netwerkpartners (OM, maatschappelijk werk, et cetera).
 - Slachtoffers nemen zelf contact op met Slachtofferhulp.
 - Sommige medewerkers van Slachtofferhulp houden de media in de gaten en controleren of bepaalde incidenten bij Slachtofferhulp terechtkomen. Als zij lezen over een ernstig verkeersongeluk waarvan zij geen gegevens hebben ontvangen, nemen zij contact op met de politie.

Stap 2: Controle zaken

Op het regiokantoor nemen de administratieve krachten de slachtofferbrieven door. De incidenten die buiten de aangewezen incidentcodes vallen, worden uitgefilterd (slachtoffers hiervan worden niet actief benaderd). In geval van onvolledigheden of onduidelijkheden nemen zij contact op met de politie. In sommige gevallen vindt dit contact pas plaats als de vrijwilligers de actieve benadering (zie stap 3) gaan doen. Indien een slachtoffer woonachtig is in een andere regio dan wordt de zaak naar de betreffende regio doorgestuurd. De administratieve kracht voert na het eventuele contact met de politie de gegevens in in REGAS.

Momenteel loopt er een proef met de koppeling van de registratiesystemen van de politie (BPS, X-Pol en Genesys) en REGAS. Naar verwachting wordt de koppeling in het voorjaar van 2006 in alle regio's ingevoerd. Slachtofferhulp krijgt de gegevens dan digitaal aangeleverd.

Afwijkende stap 1 en 2

Een van de Slachtofferhulpregio's valt onder de politie en heeft in de eerste twee stappen een afwijkende werkwijze. De servicelijnmedewerker van Slachtofferhulp bekijkt dagelijks de dagrapporten van de politie. Deze worden gescreend op zaken waarbij de slachtoffers hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen het doorsturen van hun gegevens. Omdat de servicelijnmedewerkers inzage hebben in alle dagrapporten, kunnen zij ook de zaken inzien waarbij slachtoffers wel bezwaar hebben tegen doorverwijzing. Als de medewerkers terloops een zaak tegenkomen waarbij zij toch inschatten dat het slachtoffer slachtofferhulp nodig heeft, nemen zij contact op met de politie. De medewerkers van de servicelijn hebben de bevoegdheid om in het registratiesysteem te kijken, zodat zij bij onvolledigheden of onjuistheden het systeem kunnen raadplegen. Alle zaken die opgevolgd moeten worden, plaatst de servicelijnmedewerker in een Wordbestand dat doorgestuurd wordt naar de verschillende wijkbureaus. De administratie voert tegelijkertijd de zaken in in REGAS. De werkwijze is vervolgens hetzelfde als in de stappen drie, vier en vijf worden beschreven.

Stap 3: Actieve benadering

Na invoer van alle zaken in REGAS volgt de actieve benadering van slachtoffers. Bij zedenzaken wordt de zaak direct ondergebracht bij een vrijwilliger die de zaak in behandeling neemt. Dit voorkomt dat slachtoffers van zedenzaken hun verhaal twee keer moeten vertellen. In twee regio's is de afspraak gemaakt dat de medewerkers van Slachtofferhulp voorafgaand aan het benaderen van het slachtoffer eerst contact opnemen met de politie als het gaat om huiselijk geweld of zedenzaken, zodat de zaak kan worden doorgenomen en eventuele essentiële informatie door de politie kan worden doorgegeven aan Slachtofferhulp.

Nabestaanden worden niet telefonisch, maar schriftelijke benaderd, omdat Slachtofferhulp rondom een overlijden vaak ongelegen komt. Ook slachtoffers die telefonisch niet bereikbaar zijn, ontvangen een brief.

Stap 4: Vervolg hulpaanbod

Als een slachtoffer in de actieve benadering aangeeft behoefte te hebben aan een vervolgaanbod vanuit Slachtofferhulp, wordt de zaak van het slachtoffer ondergebracht bij een vrijwilliger die het vervolgtraject gaat aanbieden. De verdeling van zaken gebeurt door de vrijwilligers zelf of door een teamleider, (vaak afhankelijk van de aanwezigheid van de teamleider). Bij de verdeling wordt rekening gehouden met de expertise van de vrijwilligers en de wensen van het slachtoffer (bij een zedenzaak wordt bijvoorbeeld vaak een vrouwelijke vrijwilliger ingezet).

Stap 5: Terugkoppeling

Als een vrijwilliger een zaak afsluit dan voert men het afgesloten dossier in in REGAS. Terugkoppeling naar de politie vindt niet altijd plaats. De individuele vrijwilliger of teamleider heeft de vrijheid om te beslissen of terugkoppeling gewenst is. In de praktijk vindt terugkoppeling alleen plaats bij 'ernstigere' zaken.

Slachtofferhulp koppelt niet terug aan de politie welke zaken niet actief worden benaderd vanwege het feit dat deze zaken niet tot de aangewezen incidentcodes behoren.

4 PROCESANALYSE

In de hoofdstukken twee en drie zijn het beleid gericht op en de praktijk van de doorverwijzing van slachtoffers in kaart gebracht. Vervolgens rijst de vraag of de doorverwijzing van slachtoffers verbetering behoeft. Om hier een antwoord op te kunnen geven, is het eerst noodzakelijk te analyseren waar zich eventuele risico's en zwakke plekken voordoen. Deze analyse vindt plaats in dit hoofdstuk.

Bij de analyse is een onderscheid gemaakt in twee niveaus: risicosituaties als gevolg van beleidsmatige keuzes (er zijn slachtoffers die mogelijk nooit in een verwijstraject terechtkomen) en risicosituaties die voortvloeien uit het verwijstraject (er zijn slachtoffers die in het verwijstraject terechtkomen, maar desondanks geen slachtofferhulp ontvangen).

De 'risicosituaties' die in dit hoofdstuk worden besproken, zijn in één of meerdere gesprekken aan de orde gekomen. Dat betekent dat deze situaties zich niet per definitie in alle korpsen voordoen. Sommige korpsen ervaren zelfs weinig van de in dit hoofdstuk genoemde knelpunten.

4.1 Procesanalyse op twee niveaus

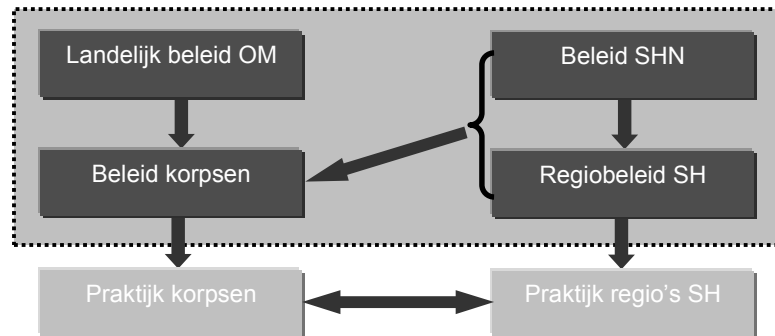
Een deel van de slachtoffers van verkeersongevallen of delicten valt buiten het gezichtsveld van de politie. Een voorbeeld hiervan betreft een slachtoffer van een woninginbraak dat niet zelf aangifte doet, maar dit overlaat aan een huisgenoot (of een benadeelde wiens aangifte door een derde wordt gedaan). Als de aangever geen slachtofferhulp wenst, worden ook zijn huisgenoten niet benaderd door Slachtofferhulp. Er is geen zicht op de omvang van de groep slachtoffers die buiten het gezichtsveld van de politie en Slachtofferhulp vallen, omdat het gaat om niet-geregistreerde slachtoffers.

Er zijn echter ook slachtoffers die wel in aanraking komen met de politie, maar desondanks niet worden doorverwezen naar Slachtofferhulp (de groep waar het onderzoek zich op heeft gericht). Dit kan het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes, maar ook problemen in de doorverwijssystematiek kunnen hieraan ten grondslag liggen. In de volgende twee subparagrafen wordt op deze twee hoofdoorzaken ingegaan.

4.1.1 Risicosituaties als gevolg van beleidsmatige keuzes

Sommige slachtoffers komen nooit in een doorverwijstraject terecht (figuur 4.1) terwijl ze wel binnen het gezichtsveld van de politie vallen. De reden hiervoor is dat ze door beleidsmatige keuzes niet tot de actief door te verwijzen slachtoffers worden gerekend.

Figuur 4.1 Procesanalyse op beleidsniveau



De bepaling of een slachtoffer wordt doorverwezen hangt af van welk beleid wordt gevolgd (zie figuur 4.1). Vier van de acht onderzochte korpsen volgen het beleid van het OM (aanwijzing slachtofferzorg) en de overige vier regio's volgen het beleid van Slachtofferhulp.¹²

De korpsen die de aanwijzing slachtofferzorg van het OM volgen, hebben het beleid dat slachtoffers van alle incidenten in aanmerking komen voor een doorverwijzing naar Slachtofferhulp. De andere vier korpsen volgen het beleid van Slachtofferhulp, waarbij alleen slachtoffers van de 41 aangewezen incidentcodes (volgens de Registratiewijzer van Slachtofferhulp) in aanmerking komen voor een doorverwijzing. Bij het doen van een aangifte moet er wel altijd een aangiftemap worden meegegeven. Aangevers worden op deze wijze daarom wel passief doorverwezen. Andere betrokkenen (bijvoorbeeld getuigen) krijgen deze aangiftemap echter niet mee en worden daarom actief noch passief doorverwezen.

Het bovenstaande moet genuanceerd worden. Slachtoffers van niet-aangewezen incidentcodes kunnen wel benaderd worden door Slachtofferhulp als ze slachtofferhulp behoeven. Een verwijzing via het registratiesysteem (de slachtofferhulpvraag oproepen en met 'J' beantwoorden) is voor Slachtofferhulp in zo'n geval echter niet voldoende. Zij vereist in een dergelijk geval namelijk dat de verbalisant haar actief op de hoogte stelt van de doorverwijzing (bijvoorbeeld per telefoon of e-mail). In het doorverwijstraject blijkt dit echter niet goed te werken (zie paragraaf 4.2.2).

De werkwijze van Slachtofferhulp en de politie sluiten dus niet in alle regio's op elkaar aan. Verder is bij de politie geen sprake van een landelijk, uniforme werkwijze. Uniformiteit in werkwijze wordt door veel gesprekspartners (zowel uitvoerenden als leidinggevendenden van politie en Slachtofferhulp) wel geprefereerd.

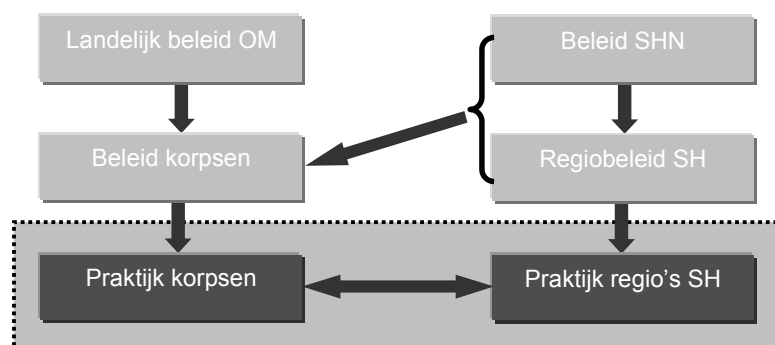
¹² Beleidsvorming bij Slachtofferhulp vindt centraal plaats bij Slachtofferhulp Nederland. Het beleid van de regio's wijkt niet af van het landelijk beleid. Daarom kan worden gesproken over het beleid van Slachtofferhulp.

Een probleem dat eveneens te maken heeft met (een gebrek aan) afstemming heeft betrekking op internetaangiften. Wanneer het slachtoffer aangifte doet via internet, wordt gevraagd of het slachtoffer slachtofferhulp wenst. Internetaangiften zijn alleen mogelijk voor zogenaamde 'lichte' vergrijpen als fietsendiefstal en auto-inbraak, waarop Slachtofferhulp niet actief benadert. Dit betekent dat aangevers die hebben aangegeven slachtofferhulp te wensen niet zullen worden benaderd door Slachtofferhulp.

4.1.2 Risicosituaties in de doorverwijssystematiek

Als slachtoffers binnen het gezichtsveld van de politie vallen en tot de doelgroep behoren van actieve doorverwijzing, komen ze in een verwijstraject terecht. Dit wil niet zeggen dat ze gegarandeerd zijn van een doorverwijzing. In de doorverwijssystematiek (zie figuur 4.2) kunnen risico's en zwakke plekken optreden die ertoe kunnen leiden dat een slachtoffer ongewenst geen slachtofferhulp ontvangt.

Figuur 4.2 Procesanalyse op niveau van de doorverwijssystematiek



Hiervoor zijn vier mogelijke oorzaken aan te wijzen.

1. Slachtoffer wordt niet gewezen op slachtofferhulp.
2. Slachtoffer wordt niet goed voorgelicht/is slecht op de hoogte.
3. Slachtoffer wordt op een onjuist moment op slachtofferhulp gewezen.
4. Slachtofferhulp wordt niet bereikt.

Hier moeten we een onderscheid maken tussen een actieve en een passieve doorverwijzing. Bovenstaande oorzaken kunnen ertoe leiden dat slachtoffers niet *actief* worden doorverwezen. Als 'achtervang' moeten slachtoffers die aangifte doen ook *passief* worden doorverwezen via informatie in de aangiftemap. In de praktijk blijkt dit niet altijd te gebeuren, omdat de aangiftemappen niet altijd voorradig zijn of vergeten worden. Daarbij ontvangen slachtoffers die geen aangifte doen, maar bijvoorbeeld een getuigenverklaring afleggen, geen aangiftemap.

In het navolgende wordt op de vier oorzaken ingegaan.

1. Slachtoffer wordt niet gewezen op slachtofferhulp

De hectiek van het moment en werkdruk worden door vooral uitvoerders van de politie als een belemmering gezien bij het aanbieden van slachtofferzorg. Zeker bij bijvoorbeeld verkeersongevallen is de situatie vaak onoverzichtelijk, waardoor ook verbalisanten die erg slachtoffergericht zijn naar eigen zeggen wel eens vergeten het onderwerp aan de orde te stellen. Als slachtoffers per ambulance worden afgevoerd, is het zelfs onmogelijk om de slachtofferhulpvraag te stellen. Omdat de vraag bij invoer van het incident in het registratiesysteem niet kan worden overgeslagen, maakt de verbalisant in dergelijke gevallen zelf een beoordeling (wat ook kan betekenen dat de verbalisant beoordeelt dat het slachtoffer geen slachtofferhulp nodig heeft) of vult de 'O' van onbekend in (in die gevallen wordt het slachtoffer wel doorverwezen).

Ook wordt door zowel uitvoerenden als leidinggevenden van de politie aangegeven dat zij al aan veel verschillende formulieren, vragen en processen moeten denken bij het een aangifte of incident, waardoor slachtofferzorg soms vergeten wordt. Dit geldt vooral voor incidenten die niet op het bureau worden opgenomen (op het bureau wordt men in het registratiesysteem herinnerd aan slachtofferzorg doordat de slachtofferhulpvraag op het scherm verschijnt en niet overgeslagen kan worden).

Ten slotte is er een technische factor die ervoor kan zorgen dat een slachtoffer niet wordt doorverwezen naar Slachtofferhulp. Het komt voor dat een verbalisant de persoonsgegevens van een slachtoffer invoert terwijl hij of zij nog geen contact heeft gehad met deze persoon (bijvoorbeeld een getuige waarvan al wel de naam en adresgegevens bekend zijn). Bij het registreren moet de verbalisant verplicht antwoord geven op de vraag of het slachtoffer slachtofferhulp wenst. Omdat hij op dat moment nog niet weet of het slachtoffer slachtofferhulp behoeft, vult hij hier een 'N' of een 'O' in. Wanneer de getuige later wordt gehoord, wordt de verbalisant door het systeem niet meer gedwongen de vraag te stellen (deze is tenslotte al beantwoord). Als de verbalisant bij het beantwoorden van de vraag (in een eerder stadium) een 'N' heeft ingevoerd, blijft een doorverwijzing uit, terwijl het slachtoffer mogelijk wel slachtofferhulp gewenst zou hebben. Als de verbalisant een 'O' invoert, worden de gegevens van het slachtoffer doorgestuurd naar Slachtofferhulp. Dit betekent dat Slachtofferhulp een slachtoffer gaat benaderen die nog geen contact heeft gehad met de politie (en in sommige gevallen ook nog niet weet dat hij of zij contact gaat hebben met de politie).

2. Slachtoffer is niet goed voorgelicht

Door uitvoerenden wordt geen eenduidige vraagstelling gehanteerd bij de doorverwijzing naar Slachtofferhulp. De ene verbalisant vraagt het slachtoffer of deze behoefte heeft aan slachtofferhulp, de ander of deze bezwaar heeft tegen het doorsturen van zijn gegevens. Wanneer de vraag op de eerste wijze wordt gesteld, wordt er volgens sommige gesprekspartners (met name medewerkers van Slachtofferhulp en leidinggevenden van de politie) te veel nadruk gelegd op het slachtofferschap, waardoor slachtoffers eerder geneigd zijn de

vraag met 'nee' te beantwoorden. Anderen (met name uitvoerenden van de politie) vinden deze vraag vriendelijker klinken of vanwege de directheid helderder dan de 'geen-bezwaarmanier'. Over de beste manier bestaat geen consensus, maar volgens betrokkenen is de reactie van het slachtoffer onder meer afhankelijk van de manier waarop de vraag wordt gesteld.

De meningen verschillen niet alleen over *hoe* de vraag gesteld moet worden, maar ook over *of* de vraag gesteld moet worden. Leidinggevend en medewerkers van Slachtofferhulp zijn over het algemeen van mening dat de vraag altijd gesteld moet worden wanneer dit is afgesproken (in sommige korpsen dus altijd en in sommige korpsen alleen bij aangewezen incidentcodes). Uitvoerenden zijn daarentegen van mening dat de beoordeling of de vraag gesteld moet worden behoort tot hun discretionaire ruimte. Uitvoerenden vinden het niet altijd gepast om de slachtofferhulpvraag te stellen, bijvoorbeeld omdat zij beoordelen dat het slachtoffer dit vervelend vindt (slachtoffers voelen zich niet altijd slachtoffer), omdat de verbalisant beoordeelt dat het slachtoffer eigenlijk net zo goed een dader is (bij huiselijk geweldsituaties is er vaak sprake van wederzijds 'daderschap' en bij bijvoorbeeld een vechtpartij zijn er vaak twee schuldige partijen) of omdat een slachtoffer meerdere malen aangifte komt doen (en al in een traject bij Slachtofferhulp zit of de verbalisant beoordeelt dat het niet nodig is om een dergelijk slachtoffer elke keer slachtofferhulp aan te bieden). Daarbij beseffen de uitvoerders wel dat zij alert moeten zijn op routinematigheid.

De vraagstelling staat bij het bespreken van slachtofferzorg niet op zich. Volgens alle gesprekspartners dient de vraag gepaard te gaan met een gedegen uitleg over de diensten van Slachtofferhulp. Vooral uitvoerenden van de politie gaven daarbij aan dat het van belang is het slachtoffer te wijzen op het vrijblijvende karakter: het slachtoffer moet duidelijk worden gemaakt dat het te allen tijde het hulpaanbod van Slachtofferhulp kan afwijzen en dat het hulpaanbod van Slachtofferhulp gratis is. In de praktijk is de uitleg volgens betrokkenen, om wat voor reden dan ook, nog wel eens beperkt of blijft ze zelfs geheel achterwege.

Een knelpunt dat samenhangt met het bovenstaande heeft betrekking op het imago van Slachtofferhulp als organisatie. Volgens zowel medewerkers van de politie als van Slachtofferhulp leeft bij veel burgers het idee dat Slachtofferhulp uitsluitend emotionele ondersteuning biedt. Slachtoffers die hier geen behoefte aan hebben, willen dus geen gebruikmaken van de diensten van Slachtofferhulp, terwijl ze misschien wel behoefte hebben aan praktische ondersteuning.

3. Slachtoffer wordt op onjuist moment op slachtofferhulp gewezen

Ook het moment van het hulpaanbod is van belang. Het slachtoffer wordt in de regel op slachtofferhulp gewezen wanneer deze aangifte doet bij de politie of als getuige wordt gehoord. Voor sommige slachtoffers is dit te vroeg, omdat ze nog te zeer zijn ontdaan of omdat ze zich nog niet realiseren welke impact het voorval op ze heeft of zal gaan hebben. Het is in een dergelijk geval niet uitge-

sloten dat in een later stadium wel behoefte bestaat aan hulp. Het feit dat het slachtoffer hiervoor zelf het initiatief moet nemen, kan drempelverhogend zijn.

4. Slachtoffer wordt niet bereikt

Wanneer het hele doorverwijstraject goed verloopt en de gegevens van het slachtoffer bij Slachtofferhulp terechtkomen, is er nog een moment waarop een hulpaanbod mogelijkwerijs niet tot stand komt, namelijk wanneer Slachtofferhulp het slachtoffer niet kan bereiken. Dit kan veroorzaakt worden doordat bijvoorbeeld de slachtoffers de telefoon niet opnemen of de gegevens van het slachtoffer niet kloppen.

4.1.3 Gevolg

In dit hoofdstuk is toegelicht dat er op beleidsmatig niveau (vóór het verwijstraject) slachtoffers zijn die niet actief of passief doorverwezen kunnen worden, omdat ze niet in een verwijstraject terechtkomen. Dit zijn de slachtoffers die niet tot de doelgroep van actief door te verwijzen slachtoffers behoren. Slachtoffers waarvoor dit wel geldt zijn echter niet gegarandeerd van een doorverwijzing. Ook in het verwijstraject kunnen dingen misgaan, waardoor slachtoffers die slachtofferhulp wensen niet bij Slachtofferhulp terechtkomen (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Actieve en passieve doorverwijzing in verwijstraject*

Slachtoffers die in een verwijstraject komen	
<i>Actieve en passieve doorverwijzing</i>	Aangevers waarbij verwijstraject goed verloopt
<i>Actieve doorverwijzing</i>	Getuigen en andere betrokkenen waarbij verwijstraject goed verloopt (zij worden niet passief doorverwezen, omdat zij geen aangiftemap ontvangen)
<i>Passieve doorverwijzing</i>	Aangevers waarbij iets misgaat in het verwijstraject (zij krijgen alleen een aangiftemap mee)
<i>Actieve noch passieve doorverwijzing</i>	Getuigen en andere betrokkenen waarbij iets misgaat in het verwijstraject en aangevers waar iets misgaat in het verwijstraject én geen aangiftemap ontvangen

* In deze tabel wordt uitgegaan van slachtoffers die slachtofferhulp wensen.

Het meest problematisch is het wanneer er slachtoffers zijn die slachtofferhulp wensen en actief noch passief worden doorverwezen. Deels komt dit doordat slachtoffers niet in contact komen met de politie. Daarnaast zijn er slachtoffers die niet tot de doelgroep behoren, en daardoor niet in een verwijstraject komen. Dit heeft te maken met het welk beleid een regiokorps volgt (dat van OM of Slachtofferhulp).

Als mensen wel in het verwijstraject terechtkomen is dit nog steeds geen garantie voor een doorverwijzing naar Slachtofferhulp. In paragraaf 4.2.2 is beschreven wat er mis kan gaan in een verwijstraject. Veelal zijn dit risicosituaties die tot gevolg hebben dat er geen actieve doorverwijzing plaatsvindt.

Een passieve doorverwijzing in de vorm van een aangiftemap kan dan als 'achtervang' fungeren. Echter, getuigen of andere betrokkenen, krijgen geen aangiftemap uitgereikt en hebben deze 'achtervang' niet als ze niet actief worden doorverwezen.

De gevonden risico's en zwakke plekken verschillen van aard. Sommige zijn puur technisch van aard en relatief makkelijk op te lossen (zie hoofdstuk 5). Andere knelpunten hebben een meer fundamentele inslag en vergen een verandering in houding of kennis bij verbalisanten.

Ook de mate waarin de risico's en zwakke plekken als probleem worden ervaren verschilt. Vooral de zwakke plekken die ertoe leiden dat het slachtoffer niet goed voorgelicht is, worden door veel gesprekspartners genoemd. Veel gesprekspartners zijn van mening dat de wijze van vraagstelling en de mate van uitleg een belangrijk effect heeft op de wens van het slachtoffer om doorverwezen te worden ('de doorverwijzing staat of valt met de wijze waarop slachtofferhulp wordt aangeboden').

Mogelijke oplossingen voor de momenten in de doorverwijzing waar slachtoffers 'tussen wal en schip kunnen vallen', worden in hoofdstuk 5 besproken.

4.2 Doorverwijscijfers

4.2.1 Cijfers op een rij

Doel cijfers

In het onderzoek zijn registratiecijfers verzameld van de acht onderzochte korpsen. Deze doorverwijscijfers kunnen aanwijzingen geven over de samenhang met organisatorische inbedding. De ene werkwijze kan een positievere uitwerking hebben op de cijfers dan de andere. Dit is interessant voor de oplossingen in het volgende hoofdstuk.

Op basis van deze cijfers is het niet mogelijk om te bepalen hoeveel slachtoffers slachtofferhulp wensen, maar dit niet ontvangen. Dit heeft drie oorzaken.

- Een deel van deze groep is nergens geregistreerd: de betrokkenen die buiten het gezichtsveld van de politie en Slachtofferhulp vallen.
- Uit registratiecijfers blijkt niet of slachtoffers die aangegeven hebben geen slachtofferhulp te wensen, dit wel zouden wensen wanneer zij bijvoorbeeld beter geïnformeerd zouden zijn of het aanbod op een ander moment zouden hebben gekregen.
- Uit de registratiecijfers blijkt niet of slachtoffers slachtofferhulp is geboden (of de slachtofferhulpvraag gesteld is).

Toelichting op cijfers

Voor dit onderzoek hebben we op korpsniveau cijfers verzameld over het jaar 2004. In eerste instantie is gevraagd naar cijfers van meerdere jaargangen,

maar niet alle korpsen konden deze verstrekken. Omdat de korpsen grote verschillen vertoonden in de wijze waarop ze hun cijfers aanleverden, was onderlinge vergelijking niet mogelijk. Om die reden is een standaard-format opgesteld. De korpsen is vervolgens gevraagd de cijfers in dit format aan te leveren. Na analyse zijn de cijfers met daarbij een interpretatie voorgelegd aan de korpsen met de vraag of deze interpretatie juist is. Deze werkwijze heeft uiteindelijk geresulteerd in een overzicht van cijfers die onderling konden worden vergeleken. De doorverwijscijfers zijn weergegeven in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Doorverwijscijfers 2004 acht regiokorpsen (in procenten)

Incidentcode	A	B	C	D	E	F	G	H	Gemiddeld**
Diefstal/inbraak woning	60	35	53	35	25	18	16	18	33
Zakkenrollerij	16	23	41	10	10	0	6	5	14
Zedenmisdrijf	90	210	32	82	58	74	43	32	78
Openlijk geweld (persoon)	66	117	41	62	46	28	43	17	53
Bedreiging	69	117	39	49	41	32	32	30	51
Mishandeling	83	102	45	57	47	42	37	27	55
Straatroof	61	42	48	46	36	51	23	38	43
Overval	163	255	46	136	88	146	81	118	129
Totaal*	67	64	46	45	39	33	26	24	43

* De totalen zijn berekend door het absolute aantal doorverwijzingen te delen door het absolute aantal incidenten.

** De gemiddelden zijn berekend door per incident de percentages van de korpsen op te tellen en te delen door het aantal korpsen.

In de tabel staan acht incidentgroepen weergegeven. De selectie hiervan is tot stand gekomen door allereerst alleen de incidentcodes te selecteren waarvan door alle korpsen cijfers zijn aangeleverd. Vervolgens zijn daaruit de incidentcodes gefilterd die tot de actief te benaderen incidentcodes van Slachtofferhulp (Registratiewijzer) behoren, omdat sommige korpsen alleen aangewezen incidentcodes doorverwijzen. Ten slotte is de incidentcode 'moord en (poging) doodslag' uit de selectie gehaald, omdat de absolute aantallen per korps behoorlijk verschillen (bijvoorbeeld 0 versus 537), hetgeen samenhangt met het al dan niet stedelijke karakter van de korpsen.

De cijfers zijn berekend door het aantal doorverwezen slachtoffers te delen door het aantal incidenten. Er kunnen meer personen worden doorgestuurd naar aanleiding van één incident. Dit betekent dat het doorverwijspercentage soms hoger is dan honderd procent. De totalen zijn berekend op de acht geselecteerde incidentcodes. Deze komen dan ook niet overeen met de totalen waarin alle incidentcodes zijn meegenomen (die twee korpsen gebruiken om op te sturen).

De cijfers van korps E moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het korps heeft ons gegevens verschaft van het totaal aantal slachtoffers dat gebruik wilde maken van de letselschaderegeling. Hoewel er een

overlap zal zijn is dit niet exact dezelfde groep die is doorverwezen naar Slachtofferhulp. Aan getuigen en andere betrokkenen wordt in dit korps namelijk geen aanbod voor gebruikmaking van de schaderegeling gedaan, terwijl deze wel kunnen worden doorverwezen naar Slachtofferhulp in verband met een andere hulpvraag.¹³

De cijfers van de politie zijn vergeleken met de cijfers van Slachtofferhulp. Vanwege de verschillende incidentcodes die beide organisaties hanteren zijn twee incidenten bekeken die wel vergelijkbaar zijn. Bij deze vergelijking bleek dat de cijfers niet overeenkwamen. Hiervoor zijn twee verklaringen:

- Het jaar van registratie verschilt. De doorverwijzing van de politie wordt geregistreerd op het moment dat antwoord wordt gegeven op de slachtofferhulpvraag in het registratiesysteem. De doorverwijzing die Slachtofferhulp van de politie ontvangt wordt pas in REGAS ingevoerd wanneer de zaak is afgerond. Het kan dus voorkomen dat de politie in 2004 de gegevens van een slachtoffer heeft doorgestuurd, waarvan de hulpverlening door Slachtofferhulp pas in 2005 is afgerond en geregistreerd.
- In de korpsen B en C blijken de cijfers van de politie sterk af te wijken van de cijfers van Slachtofferhulp. In deze korpsen is het aantal doorverwezen slachtoffers volgens de politiecijfers veel groter dan het aantal dat bij Slachtofferhulp is binnengekomen (volgens de registratie van Slachtofferhulp). In korps B valt dit te verklaren door het feit dat de slachtofferhulpvraag standaard met 'ja' wordt beantwoord, behalve als het slachtoffer zwaarwegende bezwaren heeft. Het is vervolgens aan Slachtofferhulp (dat deel uitmaakt van de politie) om de dagrapporten van de politie te screenen en te beoordelen of een slachtoffer hulp nodig heeft. Een deel van de 'ja-zeggings' (volgens het systeem van de politie), wordt niet door Slachtofferhulp benaderd, omdat zij oordeelt dat dit niet nodig is. Deze personen komen daarom niet voor in de registraties van Slachtofferhulp, maar wel in die van de politie. Deze werkwijze zorgt voor een hoog doorverwijspercentage, maar dit cijfer moet worden geïnterpreteerd in de context van de werkwijze in deze regio. In korps C valt de discrepantie te verklaren door de wijze van registreren.

Interpretatie cijfers

In tabel 4.2 is te zien dat doorverwijspercentages van de acht incidenten grote verschillen vertonen. Vooral het incident 'overval' kent een hoog doorverwijspercentage. Enerzijds kan dit verklaard worden door de impact die het incident kan hebben. Anderzijds zijn er bij overvallen vaak meerdere slachtoffers betrokken, waardoor meer personen op één incident worden doorverwezen en het doorverwijspercentage dus hoger ligt.

Zakkenrollerij daarentegen kent een relatief laag doorverwijspercentage. Enerzijds kan dit verklaard worden doordat dit incident relatief 'licht' is in vergelijking met de andere zeven incidenten. Anderzijds is zakkenrollerij een incident

¹³ Telefonisch gesprek met een medewerker van dit regiokorps.

waar vaak maar één slachtoffer is en er niet meerdere slachtoffers op één incident worden doorverwezen.

Niet alleen tussen de incidenten, maar ook tussen de korpsen zijn de verschillen in doorverwijspercentage groot. In korps A worden ruim 2,5 keer zoveel slachtoffers doorverwezen als in korps H. In de volgende paragraaf worden verklaringen gezocht voor de verschillen tussen de korpsen.

4.2.2 Mogelijke verklaringen

In hoofdstuk twee zijn vijf indicatoren voor organisatorische inbedding besproken. Deze zijn nogmaals weergegeven in tabel 4.3. In deze subparagraaf wordt bekeken of er samenhang is tussen deze indicatoren en doorverwijspercentages enerzijds tussen de achtergrondkenmerken 'mate van verstedelijking' en 'geografische spreiding' en doorverwijspercentage anderzijds.

Tabel 4.3 Indicatoren voor borging slachtofferzorg

Indicator	A	B	C	D	E	F	G	H
1: Naast de portefeuillehouder is/zijn ook op operationeel niveau in de organisatie voor slachtofferzorg verantwoordelijke(n) aangewezen	X	-	X	X	-	-	X	X
2 Met Slachtofferhulp zijn afspraken gemaakt over de doorverwijspraktijk	-	X	-	X	-	-	-	X
3: In het korps zijn afspraken gemaakt over een te behalen doorverwijspercentage	X	-	-	X	-	-	-	-
4: Er wordt gestuurd op doorverwijspercentage	X	-	-	X	-	-	-	X
5: Slachtofferzorg (en in het bijzonder het aanbod van Slachtofferhulp) komt aan bod in opleiding, cursus of voorlichtingsbijeenkomsten	X	X	X	X	X	X	X	X

Allereerst is dit gedaan door de doorverwijspercentages per incidentcode in te delen in 'laag', 'gemiddeld' en 'hoog'. Vervolgens is per indicator en achtergrondkenmerk bekeken of deze van toepassing is op de korpsen (met behulp van tabel 4.3) en is een kruistabel gemaakt. Tabel 4.4 is hiervan een voorbeeld.

Tabel 4.4 Totale doorverwijspercentage per korps versus indicator 1

Naast de portefeuillehouder is/zijn ook op operationeel niveau in de organisatie voor slachtofferzorg verantwoordelijke(n) aangewezen.

	Doorverwijspercentage			
	Laag	Midden	Hoog	Gemiddeld
Ja	X X	X X	X	42
Nee	X	X	X	45

Deze kruistabellen zijn gemaakt voor vijf indicatoren en twee achtergrondkenmerken, zowel voor het totale doorverwijspercentage als voor de afzonderlijke incidenten. Dit heeft geresulteerd in 63 tabellen. In geen van de tabellen kon een veelzeggend verband worden gevonden. Zo laten de cijfers in tabel 4.4 zien dat er geen verband is tussen het hebben van een operationeel verantwoordelijke slachtofferzorg en het doorverwijspercentage.

Vervolgens zijn de gemiddelde doorverwijspercentages¹⁴ berekend (laatste kolom tabel 4.4) en is bekeken of het gemiddelde doorverwijspercentage van de korpsen waarop de betreffende indicator of het achtergrondkenmerk van toepassing is, afwijkt van het gemiddelde doorverwijspercentage van de korpsen waarop de indicator of achtergrondkenmerk niet van toepassing is. De analyse wijst uit dat er verschillen zichtbaar zijn voor indicator 3 (afspraken over een te behalen doorverwijspercentage) en het achtergrondkenmerk 'stedelijke regio'. De resultaten zijn weergegeven in de tabellen 4.5 en 4.6.

Tabel 4.5 Indicator 3: in het korps zijn afspraken gemaakt over een te behalen doorverwijspercentage

Incident	Ja	Nee
Diefstal/inbraak woning	48	27
Zakkenrollerij	13	14
Zedenmisdrijf	86	75
Openlijk geweld (persoon)	64	49
Bedreiging	59	49
Mishandeling	70	50
Straatroof	54	40
Overval	150	122
Totaal	56	39

In tabel 4.5 is te zien dat het gemiddelde doorverwijspercentage van de korpsen waarin afspraken zijn gemaakt over een te behalen doorverwijspercentage, hoger zijn dan de percentages van de korpsen waarvoor dit niet geldt. Omdat er slechts twee korpsen zijn die een dergelijke afspraak hebben gemaakt, moet men deze uitkomsten met enige voorzichtigheid interpreteren.

¹⁴ Bij deze gemiddelden zijn de korpsen als eenheid genomen. De percentages van de acht korpsen zijn bij elkaar opgeteld en gedeeld door het aantal korpsen.

Tabel 4.6 Achtergrondkenmerk 'stedelijke regio'

Incident	Ja	Nee
Diefstal/inbraak woning	35	31
Zakkenrollerij	23	8
Zedenmisdrijf	95	67
Openlijk geweld (persoon)	67	44
Bedreiging	63	44
Mishandeling	61	51
Straatroof	38	46
Overval	127	130
Totaal	45	42

In tabel 4.6 is te zien dat de gemiddelde doorverwijspercentages in de stedelijke regio's hoger zijn dan de percentages van de niet-stedelijke regio's, alhoewel de totalen geen grote verschillen laten zien. Dit zou kunnen komen doordat slachtoffers in niet-stedelijke regio's vaker een beroep doen op het eigen sociale 'vangnet' van bijvoorbeeld de buurt, het dorp of de kerkgemeenschap. Ook de medewerkers van Slachtofferhulp en de politie gaven dit in de gesprekken aan.

De resultaten uit tabellen 4.5 en 4.6 moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Er zijn tenslotte slechts gegevens van acht korpsen. Buiten de zojuist genoemde verschillen, hebben de andere indicatoren geen grote invloed op het doorverwijspercentage.

Om na te gaan of het verwijspercentage samenhang vertoont met het totaal aantal inspanningen dat in een korps wordt geleverd zijn in tabel 4.7 per korps alle indicatoren opgeteld. In de onderste rij van de tabel is per korps het doorverwijspercentages opgenomen.

Tabel 4.7 Totaal aantal indicatoren en het verwijspercentage per korps

Indicatoren doorverwijsbeleid	A	B	C	D	E	F	G	H
1: Naast de portefeuillehouder is/zijn ook op operationeel niveau in de organisatie voor slachtofferzorg verantwoordelijke(n) aangewezen	X	-	X	X	-	-	X	X
2: Met Slachtofferhulp zijn afspraken gemaakt over de doorverwijspraktijk	-	X	-	X	-	-	-	X
3: In het korps zijn afspraken gemaakt over een te behalen doorverwijspercentage	X	-	-	X	-	-	-	-
4: Er wordt gestuurd op doorverwijspercentage	X	-	-	X	-	-	-	X
5: Slachtofferzorg (en in het bijzonder het aanbod van Slachtofferhulp) komt aan bod in opleiding, cursus of voorlichtingsbijeenkomsten	X	X	X	X	X	X	X	X
Totaal aantal indicatoren	4	2	2	5	1	1	2	4
Doorverwijspercentage totaal*	67	64	46	45	39	33	26	24

* De percentages zijn gebaseerd op de 8 incidenten van tabel 4.3.

De cijfers in de tabel illustreren dat korpsen die hoog 'scoren' op het doorverwijsbeleid niet per definitie een hoog doorverwijspercentage hebben. Zo scoort korps H hoog als het gaat om inspanningen op het gebied van slachtofferhulp, maar is het verwijspercentage laag. Tegelijkertijd hoeft een lage score niet te betekenen dat men weinig doorverwijst. Een voorbeeld hiervan is korps B, dat laag scoort en veel slachtoffers doorverwijst. Er is dus geen samenhang gevonden tussen het totaal aantal inspanningen en het verwijspercentage.

Het is evenwel interessant om na te gaan of de verwijspercentages samenhangen met de ervaren risicosituaties bij de korpsen. Dit wordt in de volgende subparagraaf gedaan.

4.2.3 Cijfers en knelpunten

Niet alle korpsen ervaren evenveel risicosituaties. Sommige situaties worden in bepaalde korpsen zelfs in het geheel niet ervaren. De korpsen met een hoog doorverwijspercentage (A t/m C) geven aan weinig risicosituaties te ervaren. De gesprekspartners uit deze regio's (zowel leidinggevenden en uitvoerenden van de politie als medewerkers van Slachtofferhulp) geven aan dat sommige zaken voor verbetering vatbaar zijn, maar dat zij over het algemeen tevreden zijn over hoe de doorverwijspraktijk verloopt. In een van deze drie korpsen wordt dit volgens de gesprekspartners veroorzaakt door de wijze waarop Slachtofferhulp is georganiseerd (onderdeel van de politie, zie hoofdstuk 3), maar ook deels is toe te schrijven aan de werkwijze en wijze van registreren. In de twee overige korpsen geven de gesprekspartners aan dat slachtofferzorg in het algemeen en meer specifiek de doorverwijzing goed 'tussen de oren' van de verbalisanten zit. Verbalisanten zijn volgens hen goed op de hoogte van de procedures rond de doorverwijzing en beschikken over voldoende kennis en de juiste houding om het slachtoffer goed te informeren. Andersom is men zich in de korpsen waar men minder goed scoort, hiervan op leidinggevend niveau over het algemeen ook bewust. Voor uitvoerenden geldt dit in mindere mate; deze hebben veelal de indruk dat de verwijspraktijk goed verloopt.

De doorverwijzing van slachtoffers lijkt in sterke mate afhankelijk van de invulling die individuele verbalisant aan de doorverwijstaak geeft (vraagstelling, mate van uitleg, mate waarin slachtofferzorg 'tussen de oren zit'). Een analyse van individuele doorverwijscijfers zou kunnen uitwijzen of de verschillen tussen individuele verbalisanten groter zijn dan de verschillen tussen de korpsen. In dat geval is de doorverwijspraktijk in grotere mate afhankelijk van de invulling van de individuele verbalisant dan van de organisatorische inbedding van de doorverwijspraktijk. Dit is interessante informatie bij het beoordelen van de mogelijke oplossingen uit hoofdstuk 5. In dit onderzoek waren echter geen doorverwijscijfers op individueel niveau beschikbaar.

5 OPLOSSINGSRICHTINGEN

In het vorige hoofdstuk is het gehele proces van doorverwijzing aan een analyse onderworpen. Daarbij zijn twee type risicosituaties in het proces onderscheiden: risicosituaties voortvloeiend uit beleidsmatige keuzes en risicosituaties in de doorverwijssystematiek (waar in het verwijstraject kan het misgaan?).

In dit hoofdstuk worden de mogelijke oplossingsrichtingen voor deze risico's en zwakke plekken besproken. Het gaat om oplossingen die door medewerkers van de politie en Slachtofferhulp naar voren zijn gebracht. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op oplossingsrichtingen voor risicosituaties die voortvloeien uit afspraken op beleidsniveau. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op oplossingen voor risicosituaties in de verwijssystematiek.

5.1 Oplossingen voor risico's van beleidsmatige keuzes

Het is niet altijd duidelijk wie voor doorverwijzing naar Slachtofferhulp in aanmerking komt. Korpsen baseren hun beleid niet allemaal op dezelfde uitgangspunten. Voor de helft van de onderzochte korpsen is de 'Aanwijzing Slachtofferzorg' van het OM leidend, wat betekent dat alle slachtoffers moet worden gevraagd of zij gebruik willen maken van de diensten van Slachtofferhulp. De andere helft hanteert bij haar beleid de door Slachtofferhulp gehanteerde 41 incidentcodes, een selectie waarvan Slachtofferhulp vindt dat hulp zinvol is. In de regio's waar het beleid van het OM als uitgangspunt wordt genomen heeft dit tot gevolg dat er slachtoffers worden doorverwezen waar geen actieve benadering door Slachtofferhulp op volgt, omdat deze niet tot haar doelgroep behoren. Bij aangifte via internet doet zich een vergelijkbare situatie voor. Wanneer een slachtoffer aangifte doet via internet (kan alleen bij lichtere vergrijpen) wordt gevraagd of hij of zij slachtofferhulp wenst, maar volgt Slachtofferhulp de hulpvraag niet op.

Het is aan te bevelen dat men op landelijk niveau afstemt welke slachtoffers actief dienen te worden benaderd. Dit zal niet alleen onduidelijkheden tussen korpsen en de Slachtofferhulpregio's wegnemen, maar daarnaast resulteren in meer uniformiteit in de doorverwijspraktijk van de verschillende korpsen. Dit heeft tot gevolg dat alle slachtoffers van een bepaald delict op dezelfde manier worden benaderd en behandeld, in welke regio dit delict ook heeft plaatsgevonden.

Welk beleid leidend moet zijn (dat van Slachtofferhulp of het OM) moet nader worden gezien. Het actief doorverwijzen van alle slachtoffers heeft uitsluitend zin wanneer deze ook door Slachtofferhulp kunnen worden geholpen; er moet hiervoor wel voldoende capaciteit zijn.

5.2 Oplossingen voor risicosituaties in de verwijssystematiek

De tweede groep risicosituaties heeft betrekking op de verwijssystematiek. Het gaat om de volgende vier hoofdproblemen:

1. Slachtoffer wordt niet gewezen op slachtofferhulp.
2. Slachtoffer wordt niet goed voorgelicht over slachtofferhulp.
3. Slachtoffer wordt op onjuist moment op slachtofferhulp gewezen.
4. Slachtoffer wordt niet bereikt.

Slachtoffer wordt niet gewezen op Slachtofferhulp

Het probleem dat een slachtoffer niet wordt gewezen op slachtofferhulp doet zich onder meer voor in situaties waarin de aangifte niet op het bureau wordt opgenomen. Er wordt in een dergelijk geval een conceptaangifte op papier gemaakt. Doordat men bij het opmaken van een conceptaangifte niet door het systeem wordt gedwongen het slachtoffer te informeren over Slachtofferhulp, wordt dit in de praktijk wel eens vergeten. Wanneer de gegevens later op het bureau worden ingevoerd in het registratiesysteem komt men de vraag nog wel tegen, maar wordt het slachtoffer meestal niet meer benaderd en wordt de vraag dus niet meer gesteld. Of in een dergelijk geval een 'N' van nee of een 'O' van onbekend wordt ingevuld, hangt af van de beoordeling van de individuele verbalisant. Een mogelijke oplossing voor dit probleem is om in dergelijke situaties altijd een 'O' in te vullen, zodat deze slachtoffers alsnog worden doorverwezen. Slachtofferhulp benadert dan het slachtoffer en kan inventariseren of er een hulpbehoefte bestaat.

Wanneer een slachtoffer zodanig is verwond dat het per ambulance moet worden afgevoerd is de situatie er meestal niet naar over slachtofferhulp te beginnen. Dit probleem kan worden ondervangen door een goede nazorg. De politie kan het slachtoffer in een later stadium bezoeken en alsnog de mogelijkheid van slachtofferhulp met het slachtoffer bespreken.

Het komt ook voor dat het slachtoffer bij een aangifte op het bureau niet op slachtofferhulp is gewezen. Sommige uitvoerenden van de politie gaven aan dat een hoge werkdruk of de hectiek van het moment ervoor kunnen zorgen dat de vraag wordt vergeten. Volgens met name leidinggevenden is de extra tijdsinvestering beperkt en gaat het erom dat men is doordrongen van het belang. Wanneer dit het geval is, hoeft volgens hen een hoge werkdruk een actieve verwijzing niet in de weg te staan. De oplossing voor dit probleem kan dan ook gezocht worden in het investeren in kennis, zodat de doorverwijzing een vanzelfsprekendheid wordt. Een andere mogelijke oplossing is sturing op cijfers, zoals in sommige regio's al gebeurt. Volgens sommigen (met name leidinggevenden in de politieorganisatie) kan dit het aan de orde laten komen van het thema stimuleren.

Ten slotte is in hoofdstuk vier een technische oorzaak genoemd voor het feit dat slachtoffers niet worden gewezen op Slachtofferhulp. De invoer van gegevens van betrokkenen vindt soms plaats voor het contact met de betrokkene. Omdat de slachtofferhulpvraag verplicht beantwoord moet worden, voert de verbalisant een antwoord in zonder de betrokkene gesproken te hebben. Dit probleem kan worden opgelost door de vraag pas bij het opnemen van de daadwerkelijke verklaring in beeld te laten verschijnen.

Slachtoffer is niet goed voorgelicht

De wijze waarop slachtoffers op slachtofferhulp worden gewezen, kan volgens de gesprekspartners van invloed zijn op hun reactie. Alle gesprekspartners zijn van mening dat een goede voorlichting, waarin uitvoerig wordt ingegaan op de diensten van slachtofferhulp, essentieel is. Zij vinden het dan ook van belang dat hier in de opleiding voldoende aandacht voor is, wat volgens sommigen momenteel niet overal het geval is. Daarnaast moet er aandacht zijn voor het thema in briefings en werkoverleg. Ook hier geldt dat op deze manier het doorverwijzen bij de verbalisant geïnternaliseerd wordt, en als iets vanzelfsprekends wordt beschouwd. Het doorverwijzen moet, zoals sommige gesprekspartners het zelf verwoorden 'tussen de oren gaan zitten'. Een vast aanspreekpunt (bijvoorbeeld per district, zoals in sommige regio's het geval is) kan hiertoe bijdragen. Ook voorlichting vanuit Slachtofferhulp is belangrijk. Wanneer men weet met wie men van doen heeft, is de drempel om een beroep op elkaars diensten te doen lager. Hoewel de mate waarin verschilt, vindt in alle regio's al voorlichting op de politiebureaus plaats. Tot slot is ook terugkoppeling in dit verband belangrijk, omdat dit de verbalisant kan motiveren in de toekomst opnieuw een beroep te doen op Slachtofferhulp.

Tot slot kan Slachtofferhulp de burger zelf informeren over haar diensten. Volgens medewerkers van zowel de politie als Slachtofferhulp heeft de burger nog wel eens een vertekend beeld van wat Slachtofferhulp kan betekenen. Meerdere malen werd de suggestie gedaan voor een goede PR, bijvoorbeeld via een publiekscampagne. Op het landelijk niveau is hiervoor voortdurend aandacht. Slachtofferhulp realiseert zich dat ze als organisatie te maken heeft met een imagoprobleem. Een mogelijke oplossing voor dit probleem moet volgens een deel van de gesprekspartners worden gezocht in een naamsverandering. Met name de term 'slachtoffer' in de huidige naam zou een stigmatiserend effect hebben en het slachtoffer afschrikken. Alternatieven die in dit verband werden genoemd zijn 'Benadeeldenhulp', of 'Bureau voor sociaal-emotionele en praktische ondersteuning'.

Slachtoffer wordt op verkeerde moment op slachtofferhulp gewezen

Zowel medewerkers van de politie als van Slachtofferhulp geven aan dat het moment waarop het slachtoffer op slachtofferhulp wordt verwezen van belang is. In de praktijk is het moment van aangifte vaak het enige moment waarop politie en slachtoffer contact hebben. In het geval van bepaalde incidenten verleent de politie echter ook nazorg. Hoewel dit soms al gebeurt, zou bij deze nazorg standaard nogmaals kunnen worden geïnventariseerd of er behoefte

bestaat aan slachtofferhulp. Een groot deel van de politiemedewerkers zag hiervoor mogelijkheden, sommigen gaven aan dit al te doen.

Slachtoffer wordt niet bereikt

Het komt voor dat slachtoffers geen hulp ontvangen, terwijl ze wel goed zijn doorverwezen en tot de doelgroep van Slachtofferhulp behoren. Dit gebeurt wanneer Slachtofferhulp het slachtoffer niet kan bereiken. Voor dit probleem werd in de gesprekken geen oplossing gevonden. Het slachtoffer wordt een aantal maal telefonisch en schriftelijk benaderd, maar verder reiken de mogelijkheden voor Slachtofferhulp niet.

5.3 Automatisch doorsturen?

In het voorgaande is per type risico ingegaan op mogelijke oplossingsrichtingen. In de gesprekken met medewerkers van de politie en Slachtofferhulp werd door een aantal van de gesprekspartners (van beide organisaties en in alle geledingen) één oplossing gevonden voor het merendeel van de problemen in de verwijssystematiek: de gegevens van een slachtoffer automatisch doorsturen zonder het slachtoffer hiervoor toestemming te vragen. Met een dergelijke werkwijze wordt gegarandeerd dat de gegevens van het slachtoffer terechtkomen bij Slachtofferhulp (verlies van gegevens als gevolg van technische problemen daargelaten) en wordt de kans dat een slachtoffer ongewenst geen hulp ontvangt aanzienlijk verkleind.

Men is echter niet onverdeeld positief over het automatisch doorsturen van gegevens. Een meermalen genoemd bezwaar, met name genoemd door medewerkers van de politie, heeft betrekking op de wettelijke bescherming van persoonsgegevens. Hun interpretatie van de privacywetgeving is dat het wettelijk niet is toegestaan persoonsgegevens zonder toestemming van het slachtoffer door te sturen aan derden. Om dit mogelijk te maken zou de status van Slachtofferhulp in de wet moeten worden aangepast. Omdat de wet niet in alle politieregio's even rigide wordt geïnterpreteerd, ziet men hiervoor in andere korpsen wel mogelijkheden.

Anderen zien niet zo zeer de wetgeving als belemmerende factor, maar hebben ethische bezwaren. Het doorsturen van persoonsgegevens gebeurt zonder medeweten van het slachtoffer, terwijl deze misschien helemaal geen prijs stelt op contact met Slachtofferhulp. Volgens anderen zou dit slechts gaan om een zeer kleine groep en heiligt het doel de middelen. Wanneer in de aangifte een passage wordt opgenomen waarin wordt medegedeeld dat de gegevens van het slachtoffer zijn doorgestuurd naar Slachtofferhulp, zal het slachtoffer dit volgens sommigen ook minder problematisch vinden.

Onder sommigen (zowel medewerkers van de politie als van Slachtofferhulp) bestaat daarnaast de angst dat een automatisch verwijzing ten koste gaat van

de betrokkenheid bij het slachtoffer. Het automatisch doorsturen van gegevens brengt het gevaar met zich mee dat het slachtoffer wordt 'overgedragen' aan een andere instantie en dat dit de verbalisant ontslaat van verdere verplichtingen. Dit staat op gespannen voet met het huidige beleid, waarin slachtofferzorg een belangrijke plaats heeft. De meeste politiemedewerkers zien het dan ook als hun taak het slachtoffer te bedienen.

Een uitzondering daargelaten stellen ook medewerkers van Slachtofferhulp een goede selectie door de politie op prijs, mits hieraan een goede voorlichting vooraf is gegaan. Daarbij zou in de situatie van automatische doorverwijzing het aantal contacten met slachtoffers aanzienlijk stijgen en is het de vraag of alle Bureaus Slachtofferhulp hierop zijn ingericht. Daarbij is het voor de medewerkers van Slachtofferhulp van belang bij de politie terecht te kunnen met vragen. Een automatische doorverwijzing kan ten koste gaan van het persoonlijk contact.

6 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

Goede borging, zwakke plekken

Slachtoffers van delicten en verkeersongevallen moeten, indien zij dit wensen, gebruik kunnen maken van slachtofferhulp. Voor slachtoffers die met de politie in contact komen, bijvoorbeeld bij de aangifte van een delict of door de hulpverlenende taak van de politie, biedt het politiecontact gelegenheid om hen te attenderen op de mogelijkheid van slachtofferhulp en hen door te verwijzen naar hulpverlenende instanties, in het bijzonder de bureaus voor slachtofferhulp. Dit is geen vrijblijvende zaak: op grond van beleidsregels van het Openbaar Ministerie, die een vertaling zijn van richtlijnen van de Raad van Europa, moet de politie slachtoffers informeren over en doorverwijzen naar slachtofferhulp.

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat er een aantal zwakke plekken, of risico's, in de opzet en de uitvoering van de doorverwijzing is. Hierdoor kan het gebeuren dat slachtoffers die slachtofferhulp wensen, deze niet ontvangen. Dit laat onverlet dat de doorverwijzing van slachtoffers door de politie op hoofdlijnen adequaat geborgd, georganiseerd en uitgevoerd wordt.

Er zijn zwakke plekken op drie niveaus:

- Op het niveau van landelijk vastgesteld beleid en de regionale vertaling daarvan.
- Op het niveau van de actieve doorverwijzing: het al dan niet doorgeven van gegevens van slachtoffers naar Slachtofferhulp met het oog op benadering van het slachtoffer door medewerkers van Slachtofferhulp.
- Op het niveau van de passieve doorverwijzing: het informeren van slachtoffers over slachtofferhulp zodat zij, indien gewenst, zelf contact met Slachtofferhulp kunnen zoeken.

Er zijn ook zwakke plekken die voortvloeien uit situaties waarbij slachtoffers niet met de politie in aanraking komen: slachtoffers die geen aangifte doen, medeslachtoffers (zoals gezinsleden van een slachtoffer van woninginbraak) of getuigen van delicten of ongelukken, die niet meer ter plaatse zijn als de politie arriveert. Wat betreft de medeslachtoffers zou de verbalisant bij het peilen van de hulpbehoefte van de aangever ook expliciet naar de hulpbehoefte van andere betrokkenen kunnen vragen. De overige categorieën slachtoffers vallen geheel buiten het gezichtsveld (en de doorverwijzingstaak) van de politie.

We behandelen de zwakke plekken die wél met de doorverwijzingstaak van de politie te maken hebben.

Landelijk beleid en regionale vertaling

Volgens het door het Openbaar Ministerie geformuleerde beleid komen slachtoffers van alle incidenten in aanmerking voor doorverwijzing. Zij moeten allemaal over slachtofferhulp worden geïnformeerd. Ook moet hun worden gevraagd of zij bezwaar hebben tegen het doorgeven van hun persoonsgegevens aan Slachtofferhulp, met het oog op benadering door Slachtofferhulp. Het beleid van Slachtofferhulp is dat alleen slachtoffers van ernstiger delicten (vallend onder 41 incidentcodes) door medewerkers van Slachtofferhulp worden benaderd.

Een deel van de korpsen baseert het regionale doorverwijsbeleid op de beleidsregels van het OM, wat impliceert dat ook slachtoffers van andere dan de 41 door Slachtofferhulp aangewezen incidenten actief (kunnen) worden doorverwezen. Een ander deel van de korpsen conformeert zich aan het beleid van Slachtofferhulp en verwijst alleen slachtoffers van de 41 aangewezen incidenten actief door.

Dit verschil tussen korpsen is misschien eigen aan het Nederlandse politiestelsel, maar het is niet conform het ontwikkelde beleid. Het wekt de indruk dat regionale beleidskeuzes bepalen of men slachtoffers wel of niet naar Slachtofferhulp doorverwijst en dat er daardoor grote verschillen in doorverwijzing bestaan.

In de praktijk is de uitkomst echter hetzelfde: in regio's waar de OM-beleidsregels worden gehanteerd selecteert Slachtofferhulp (op grond van de 41 incidentcodes), in de andere regio's de politie (eveneens op dezelfde 41 incidentcodes).

Niettemin levert deze situatie problemen op. In de regio's waar de politie niet (beleidsmatig) selecteert, kunnen slachtoffers van andere dan de 41 aangewezen delicten het idee krijgen dat zij door Slachtofferhulp worden benaderd, omdat hun gegevens zijn doorgegeven. Er wordt in de regel echter geen contact met hen opgenomen, terwijl zij daar wel behoefte aan kunnen hebben. De doorverwijzing leidt bij het slachtoffer met andere woorden tot verwachtingen die vervolgens niet waargemaakt worden. Het slachtoffer voelt zich hierdoor niet serieus genomen. Daarnaast heeft het zijn weerslag op het vertrouwen van slachtoffers in de politie en Slachtofferhulp Nederland.

In de regio's waar de politie wél beleidsmatig selecteert, hangt het sterk van individuele keuzes van verbalisanten af of slachtoffers van andere dan de 41 aangewezen delicten worden doorwezen, ook als zij daar behoefte aan hebben en een passieve doorverwijzing niet voldoet. Hiermee komen we bij de praktijk van de actieve doorverwijzing.

Zwakke plekken in de actieve doorverwijzing

Actieve doorverwijzing betekent dat verbalisanten slachtoffers informeren over slachtofferhulp en aan hen vragen of zij bezwaar hebben tegen het doorgeven van hun gegevens aan Slachtofferhulp. Zwakke plekken zijn dat de informatie niet altijd (volledig) wordt verstrekt, dat de vraag niet altijd wordt gesteld, dat hij niet altijd in dezelfde vorm wordt gesteld en dat het moment niet altijd geschikt is. Aan het laatste probleem is weinig te doen: het moment wordt bepaald door het tijdstip van de aangifte. Op de eerste drie punten zijn verbeteringen mogelijk. Verbalisanten moeten het belang van de (eventuele) behoefte aan slachtofferhulp onderkennen, over goede informatie beschikken om deze te kunnen verstrekken en ze moeten de vraag naar de hulpbehoefte stellen. Bij aangiften op het politiebureau kan de technologie hierbij helpen, door pop-upschermpjes en hulpteksten in de registratiesystemen. Bij aangiften en situaties elders, buiten het bureau (verkeersongelukken, aangiften op de plaats delict) zijn de alertheid en de kennis van de verbalisant maatgevend. Bij meer omvangrijke incidenten (zoals ernstige verkeersongelukken met veel getuigen) wordt Slachtofferhulp meestal snel ingeschakeld, bij kleinere incidenten blijft doorverwijzing soms achterwege.

Als actieve doorverwijzing om welke omstandigheden dan ook vergeten wordt, is dat onjuist en moet worden gezocht naar maatregelen om dit te voorkomen. Het is de vraag of dit ook geldt als het achterwege blijven van actief doorverwijzen het resultaat is van een afweging door de verbalisant. De verbalisant treedt dan op als poortwachter van Slachtofferhulp en helpt voorkomen dat er onnodig beroep op Slachtofferhulp wordt gedaan, ten nadele van het betrokken slachtoffer (dat eigenlijk geen hulpbehoefte had), van Slachtofferhulp (die onnodig tijd zou besteden) en van andere slachtoffers, die wel behoefte hebben aan ondersteuning (maar waarvoor minder capaciteit beschikbaar is).

De poortwachtersfunctie van de politie moeten we niet gemakkelijk opzijschuiven. Ze speelt een rol bij de beoordeling van een radicale oplossing voor veel van de zwakke plekken in de actieve doorverwijzing: de gegevens van een slachtoffer automatisch doorsturen zonder het slachtoffer hiervoor toestemming te vragen. Met een dergelijke werkwijze wordt gegarandeerd dat de gegevens van het slachtoffer terechtkomen bij Slachtofferhulp en wordt de kans dat een slachtoffer ongewenst geen hulp ontvangt aanzienlijk verkleind. In dit geval zou Slachtofferhulp echter geconfronteerd worden met een omvangrijke groep potentiële slachtoffers, deels zonder hulpbehoefte. Vanwege een beperkte capaciteit zou er dan toch selectie moeten plaatsvinden, die (zoals de praktijk in één van de onderzochte regio's leert) op grond van de papieren werkelijkheid (de registratiegegevens) zou plaatsvinden. In dat geval lijkt selectie in persoonlijk contact (door de politie) de voorkeur te hebben. Dit voorkomt bovendien dat (automatische) doorverwijzing inhoudt dat het slachtoffer wordt 'overgedragen' aan een andere instantie en dat dit de verbalisant ontslaat van verdere verplichtingen. Dit staat op gespannen voet met het huidige beleid, waarin slachtofferzorg een belangrijke plaats heeft.

Keuzes van verbalisanten blijven daarom belangrijk ongeacht het ontwikkelde beleid. Ze worden sterker bepaald door de mate waarin slachtofferzorg (en in het bijzonder het belang van doorverwijzen) bij politiefunctionarissen ‘tussen de oren zit’ dan door de borging van slachtofferzorg en organisatorische randvoorwaarden. Het aanpakken van zwakke plekken in de actieve doorverwijzing staat of valt daarom bij voorlichting en training van verbalisanten, waarvoor voor zowel de politie als Slachtofferhulp een rol is weggelegd.

De passieve doorverwijzing

Bij de actieve doorverwijzing, waarbij beleidskeuzes worden gemaakt (bijvoorbeeld door concentratie op de 41 delictcategorieën) en keuzes van verbalisanten een rol spelen kunnen slachtoffers tussen wal en schip belanden.

Voor hen is (naast hulpverlening en verwijzing door andere personen en instanties) passieve doorverwijzing door informatieverstrekking het vangnet. De politie heeft dit vormgegeven door middel van aangiftemappen met daarin informatie over de diensten van Slachtofferhulp (de zogenaamde passieve doorverwijzing). Deze achtervang is er in de praktijk niet altijd, omdat de mappen er niet zijn, de voorraad op is of wordt vergeten om ze uit te reiken. Het strekt dan ook tot de aanbeveling te investeren in een beter en breder gebruik van de aangiftemappen.

6.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn samengevat in het volgende kader.

- Op beleidsmatig niveau afstemmen welk beleid (OM of Slachtofferhulp) wordt gevolgd en het afstemmen van de werkwijze van politie en Slachtofferhulp.
- Investeren in de kennis van verbalisanten over de diensten van Slachtofferhulp en het internaliseren van slachtofferzorg.
- Investeren in de kennis bij burgers over de diensten van Slachtofferhulp.
- Investeren in het gebruik van aangiftemappen om de ‘vangnetfunctie’ te optimaliseren.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Methodeverantwoording

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van augustus 2005 tot en met februari 2006 en is uitgevoerd in drie fasen:

1. Inventarisatie beleid, uitvoering en cijfers.
2. Beleidsgerichte groepsgesprekken.
3. Consoliderende analyse en rapportage.

Per fase wordt in deze bijlage de gevolgde procedure beschreven.

1 Inventarisatie beleid, uitvoering en cijfers

De eerste fase bestond uit het vaststellen van het beleid van politie en Slachtofferhulp op het gebied van de doorverwijzing van slachtoffers en de wijze waarop dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Hiertoe zijn in eerste instantie drie gesprekken gevoerd met sleutelinformanten bij justitie, politie en Slachtofferhulp. Vervolgens kon worden gestart met de dataverzameling in het veld.

Procedure regioselectie eerste fase

Er is gestart met het selecteren van de acht regio's waar het onderzoek zou plaatsvinden. Bij de selectie zijn de volgende criteria gehanteerd:

- a percentage doorverwijzingen (hoog dan wel laag);
- b geografische spreiding;
- c verstedelijking;
- d relatie met de regio's van Slachtofferhulp (geen twee politieregio's in één regio van slachtofferhulp).

Het criterium dat bij de selectie het zwaarst moest wegen was het verwijspercentage. Hiervan waren ons echter geen gegevens beschikbaar. We hadden de beschikking over twee alternatieven:

- Cijfers Slachtofferhulp Nederland over het totaal aantal 'zaken'¹⁵, afgezet tegen het totaal aantal aangiften.
- Cijfers Politie Monitor Burgers (PMB) van het aantal slachtoffers dat zegt bij aangifte informatie te hebben ontvangen over Slachtofferhulp, afgezet tegen het totaal aantal slachtoffers dat zegt aangifte te hebben gedaan.

Omdat moeilijk te bepalen was welke van beide bronnen het beste aansloot bij ons onderzoek hebben we de volgende strategie gehanteerd:

¹⁵ Het aantal 'zaken' is het aantal cliënten waarmee contact is geweest, minus het aantal dat direct aangaf niet geïnteresseerd te zijn in slachtofferhulp. Slachtofferhulp Nederland schat het aantal doorverwijzingen dat men ontvangt op ongeveer eenderde meer dan het aantal 'zaken'.

De cijfers van de PMB hebben betrekking op zowel de actieve als passieve doorverwijzing. De wijze waarop de passieve doorverwijzing verloopt, kan met dit onderzoek niet aan de hand van cijfers worden bepaald. Het is immers niet bekend hoeveel slachtoffers via een passieve doorverwijzing bij Slachtofferhulp terechtkomen. De cijfers van Slachtofferhulp Nederland daarentegen hebben uitsluitend betrekking op de actieve doorverwijzing door de politie. Aangezien de cijfers die in het onderzoek kunnen worden verzameld ook uitsluitend betrekking hebben de doorverwijzing door de politie, is ervoor gekozen de cijfers van Slachtofferhulp Nederland als uitgangspunt voor de selectie te nemen.

De regio's zijn verdeeld in drie groepen: regio's met een laag percentage (tot 5%, 6 regio's), een gemiddeld percentage (5% tot 9%, 13 regio's) en een hoog percentage 'zaken' (9% of meer, 6 regio's). Analooq aan de verhouding van deze groepen in de totale populatie zijn vervolgens uit de categorieën 'laag', 'midden' en 'hoog' respectievelijk twee, vier en twee regio's geselecteerd. Bij de keuze zijn eerdergenoemde criteria (geografische spreiding, verstedelijking en de relatie met slachtofferhulp) meegenomen. Tot slot is nagegaan of de cijfers van de PMB op het eerste criterium een vergelijkbare spreiding laten zien. Dit bleek het geval: twee van de geselecteerde regio's 'scoren' hoog, twee regio's laag en de overige vier 'gemiddeld'.

Op basis van de procedure kwamen we tot de volgende selectie:

Laag percentage zaken (tot 5%)

- Politieregio C1¹⁶
- Politieregio G

Gemiddeld percentage zaken (5% tot 9%)

- Politieregio D
- Politieregio F
- Politieregio B
- Politieregio H

Hoog percentage zaken (9% of meer)

- Politieregio A
- Politieregio E

Opmerkingen

Bij de selectie moet een aantal opmerkingen worden geplaatst. Het is niet zo dat de regio's die hoog 'scoren' met de cijfers van SHN dezelfde zijn als de regio's die in de cijfers van de PMB hoog 'scoren'. In de volgende tabel wordt dit geïllustreerd:

¹⁶ Deze regio is later vervangen door een andere regio (C2).

Tabel B1-1 Classificatie regio's

Cijfers Slachtofferhulp Nederland				
		<i>Laag (tot 5%)</i>	<i>Midden (5-9%)</i>	<i>Hoog (9% of meer)</i>
Cijfers	<i>Laag</i>		D	A
Politiemonitor	<i>Midden</i>	G	F, H	E
Bevolking	<i>Hoog</i>	C1	B	

De tabel laat zien dat regio A hoog scoort in de statistieken van Slachtofferhulp, terwijl het laag scoort in die van de Politiemonitor. Voor regio C1 geldt het omgekeerde. Opvallend is verder dat de selectie geen regio's bevat die volgens beide statistieken zowel laag als hoog scoren (in de totale populatie van 25 politieregio's bleek dit slechts één maal voor te komen). Slechts twee regio's scoren volgens beide statistieken hetzelfde: regio F en regio H, beide scoren gemiddeld.

Gemaakte afspraken op het gebied van de doorverwijzing naar Slachtofferhulp zijn niet leidend geweest bij het maken van een keuze. Toch werd het van belang geacht om een bijzondere situatie in het onderzoek te betrekken. De inzichten die hieruit voortvloeien kunnen immers leerzaam zijn. In de uiteindelijke selectie is daarom één regio opgenomen waarvan van te voren bekend was dat er tussen politie en Slachtofferhulp afspraken zijn gemaakt over de doorverwijspijpraktijk (regio D).

Ten slotte bleek bij het benaderen van de regio's dat regio C1 niet mee kon werken aan het onderzoek. Hiervoor moest een nieuwe regio worden gekozen, hierna regio C2. Regio C2 is net als regio C1 grootstedelijk, heeft volgens de cijfers van Slachtofferhulp een laag doorverwijspijpercentage en maakt ook gebruik van het registratiesysteem X-Pol.

Dataverzameling

Nadat de regio's waren geselecteerd kon worden begonnen met de data-verzameling. In de acht geselecteerde politieregio's zijn hiertoe eendaagse bezoeken afgelegd, waarbij interviews zijn gehouden met de portefeuillehouder of de regiocoördinator slachtofferzorg, een aantal teamchefs of operationele chefs en een aantal executieven. Per politiekorps hebben vijf tot acht gesprekken plaatsgevonden. In het gesprek met de portefeuillehouder of de regiocoördinator is gevraagd naar registratiegegevens over de doorverwijzing naar Slachtofferhulp (indien mogelijk uitgesplitst naar delict) en naar beleidsdocumenten.

Parallel aan de interviews bij de politie hebben in de aan de politie gerelateerde Slachtofferhulpregio's gesprekken plaatsgevonden met de regiodirecteur en met twee of drie teamleiders. De gegevens van Slachtofferhulp en de politie zijn vervolgens in relatie tot elkaar geplaatst.

2 Beleidsgerichte groepsgesprekken

De tweede fase in het onderzoek bestond uit het inventariseren van knelpunten en het vinden van oplossingen door middel van het voeren van groepsgesprekken bij vier van de acht regio's uit de eerste fase.

Procedure regioselectie tweede fase

De selectie van de regio's in de tweede fase is gebaseerd op de volgende criteria:

- a percentage doorverwijzingen;
- b aandacht voor de doorverwijzing in het beleid;
- c mate van verstedelijking;
- d geografische spreiding.

Ad a) De regio's zijn verdeeld in drie groepen: regio's met een laag percentage (tot 5%), een gemiddeld percentage (5% tot 9%) en een hoog percentage 'zaken' (9% of meer). Analoog aan de verhouding van deze groepen in de totale populatie is uit de categorieën 'laag', 'midden' en 'hoog' respectievelijk één, twee en één regio geselecteerd.

Ad b) De ervaring uit de eerste fase is dat de doorverwijspraktijk in regio A en regio D goed geborgd is. Om te kunnen leren van deze borging is besloten minimaal een van deze regio's in de selectie mee te nemen. In regio D wordt met eenzelfde soort systematiek gewerkt als in regio A.

Ad c) Om een goede spreiding in de mate van verstedelijking te bewerkstelligen wordt één regio opgenomen die een stedelijk karakter heeft. Hiervoor komen de regio's B en C in aanmerking. Regio B is een interessante regio, omdat Slachtofferhulp in deze regio onder de politie valt. Deze regio is echter zo specifiek dat landelijke generalisatie lastig is.

Ad d) In de selectie is gekozen voor een spreiding van regio's over het land.

De uiteindelijke selectie ziet er als volgt uit:

- Regio C: laag doorverwijspercentage.
- Regio D: gemiddeld doorverwijspercentage.
- Regio H: gemiddeld doorverwijspercentage.
- Regio E: hoog doorverwijspercentage.

Opmerkingen

Bij het benaderen van de regio's bleek dat regio E niet mee kon werken aan het onderzoek. Om een keuze te kunnen maken voor een alternatief (regio F, regio G, regio A of regio B), zijn de volgende schema's opgesteld. In deze schema's is gezocht naar een regio die het beste differentieert ten opzichte van de reeds gekozen regio's (regio C, D en H).

Tabel B1-2

Regio	% doorverwijzingen	Borging	Verstedelijking	Geografische spreiding
Regio C	Laag	Gemiddeld	Stad	West
Regio D	Gemiddeld	Goed	Stad	Midden/West
Regio H	Gemiddeld	Gemiddeld	Platteland	Oost
Regio E	Hoog	Slecht	Platteland	Zuid/West

Tabel B1-3

Regio	% doorverwijzingen	Borging	Verstedelijking	Geografische spreiding
Regio C	Laag	Gemiddeld	Stad	West
Regio D	Gemiddeld	Goed	Stad	Midden/West
Regio H	Gemiddeld	Gemiddeld	Platteland	Oost
Regio A	Hoog	Goed	Platteland	Zuid

Tabel B1-4

Regio	% doorverwijzingen	Borging	Verstedelijking	Geografische spreiding
Regio C	Laag	Gemiddeld	Stad	West
Regio D	Gemiddeld	Goed	Stad	Midden/West
Regio H	Gemiddeld	Gemiddeld	Platteland	Oost
Regio F	Gemiddeld	Slecht	Platteland	Noord

Tabel B1-5

Regio	% doorverwijzingen	Borging	Verstedelijking	Geografische spreiding
Regio C	Laag	Gemiddeld	Stad	West
Regio D	Gemiddeld	Goed	Stad	Midden/West
Regio H	Gemiddeld	Gemiddeld	Platteland	Oost
Regio G	Laag	Slecht	Stad	Zuid

Tabel B1-6

Regio	% doorverwijzingen	Borging	Verstedelijking	Geografische spreiding
Regio C	Laag	Gemiddeld	Stad	West
Regio D	Gemiddeld	Goed	Stad	Midden/West
Regio H	Gemiddeld	Gemiddeld	Platteland	Oost
Regio B	Gemiddeld	Middelmatig	Stad	West

Uit de bovenstaande tabellen blijkt dat regio E ten opzichte van de andere drie regio's op alle punten zorgt voor een differentiatie. Regio A en regio F zorgen voor een differentiatie op drie punten en zijn daarmee de beste alternatieven voor regio E. Het verschil tussen regio A en regio F is dat regio A geen differentiatie biedt op het criterium 'borging' en regio F niet op het criterium 'percentage doorverwijzing'. Gekozen wordt voor regio A, aangezien het criterium 'percentage doorverwijzing' als betrouwbaarder criterium beschouwd wordt dan het criterium 'borging'.

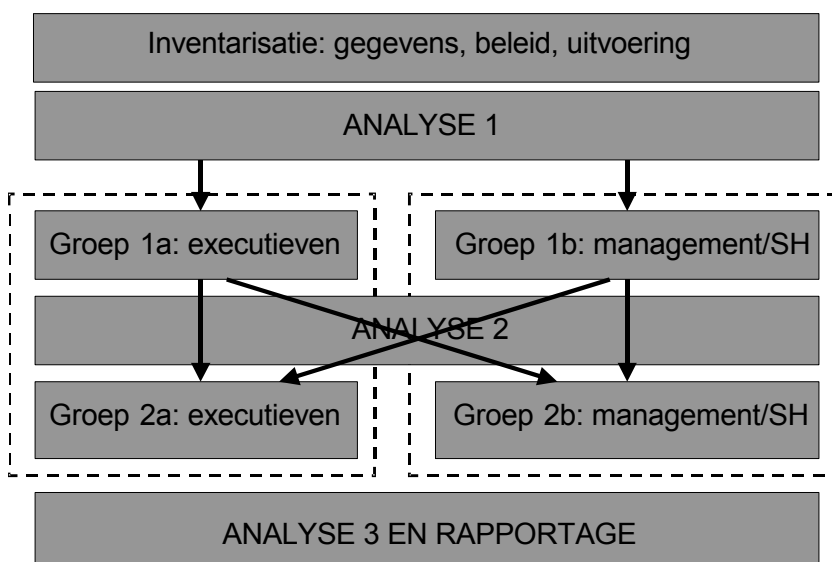
Dataverzameling

Aan de bijeenkomsten hebben zowel uitvoerenden en leidinggevenden van de politie als van Slachtofferhulp deelgenomen. Elke groep telde vijf tot acht deelnemers. De gesprekken zijn toegepast in twee kolommen: één op uitvoerend en één op managementniveau. In elke regio vonden met zowel het management (van Slachtofferhulp en de politie) als met de uitvoerenden (eveneens van Slachtofferhulp en politie) twee sessies plaats, waarbij de eerste bijeenkomst in het teken stond van de probleeminventarisatie en in de tweede bijeenkomst is toegewerkt naar een door alle partijen geaccepteerde oplossing.

3 Consoliderende analyse en eindrapportage

Tot slot zijn alle verzamelde gegevens uit de verschillende regio's en sessies in samenhang geanalyseerd en verwerkt in een integraal eindrapport.

Figuur B1-1 Schematische weergave structuur onderzoek



BIJLAGE 2

Aankondiging onderzoek

Aankondigingsbrief Regioplan

Geachte heer,

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie voert Regioplan onderzoek uit naar de doorverwijzing van slachtoffers door politie naar Slachtofferhulp. Het onderzoek heeft tot doel met alle betrokken partijen te komen tot een optimaal functionerende verwijspraktijk. Op basis van een aantal criteria hebben we acht regiokorpsen geselecteerd die we in dit onderzoek willen betrekken. Uw korps is hier één van.

Een dezer dagen zullen we contact opnemen met de contactpersoon in uw korps, de heer, om zijn medewerking te vragen. Deze medewerking zal bestaan uit het verstrekken van schriftelijke documentatie (zoals beleidsstukken en registratiegegevens) en het bereid vinden van collega's voor het voeren van gesprekken met de onderzoekers.

We willen benadrukken dat het onderzoek een landelijk beeld van beleid en praktijk van doorverwijzing naar Slachtofferhulp moet opleveren. Dit betekent dat de gerapporteerde gegevens niet te zijn herleiden tot individuen en de afzonderlijke regio's.

In de bijlage is een brief opgenomen van de portefeuillehouder slachtofferzorg, de heer B. Rookhuizen, waarin hij u verzoekt medewerking te verlenen aan het onderzoek. Mocht u nog vragen hebben over het onderzoek dan kunt u contact opnemen met Saskia Dekkers of Marielle Jansen van Regioplan op het nummer 020-5315315.

Met vriendelijke groet,

Ger Homburg
Clusterdirecteur criminaliteit en veiligheid, Regioplan Beleidsonderzoek

Aanbevelingsbrief portefeuillehouder Slachtofferzorg Politie



Aan de korpschefs van politie

Amsterdam-Amstelland
Brabant Zuid-oost
Drenthe
Haaglanden
Hollands-Midden
Limburg-Noord
Noord- en Oost Gelderland
Zeeland

Bezoekadres Rijnbeekstraat 1
5913 GA Venlo
Korpsonderdeel Korpsleiding
Behandeld door E. Wassenberg
Doorkiesnummer 077-327 1103
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Datum 11-10-2005
Onderwerp Slachtofferhulp
Bijlagen geen

Geachte Collega,

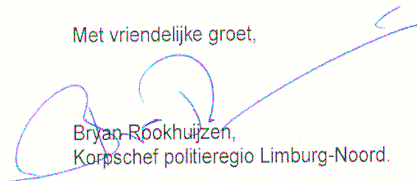
Slachtoffers wenden zich regelmatig voor informatie en hulpverlening tot de politie. Daarnaast is er een aantal voorzieningen en organisaties, speciaal voor slachtoffers, die informatie en hulp kunnen geven. Slachtofferhulp Nederland is één van deze organisaties, waar slachtoffers gratis terecht kunnen voor opvang, hulp, informatie en advies.

De politie verwijst slachtoffers regelmatig naar Slachtofferhulp Nederland. Er is geconstateerd dat deze verwijzingen niet op eenduidige wijze plaatsvindt. Ook blijven enkele korpsen achter bij het landelijke gemiddelde.

Omdat het zicht ontbreekt op het functioneren van de doorverwijzingspraktijk bij de politie, wordt hiernaar, in opdracht van het WODC, door Regioplan Beleids-onderzoek een onderzoek ingesteld. Dit onderzoek bestaat uit het inventariseren van beleid, uitvoeringspraktijk en registratiegegevens.

Als portefeuillehouder slachtofferzorg ondersteun ik dit initiatief, omdat de politie gebaat is bij de bevindingen van dit onderzoek. Het resultaat van dit onderzoek draagt bij aan een betere afstemming van ons slachtofferbeleid. Mijn verzoek is danook hieraan medewerking te verlenen.

Met vriendelijke groet,



Bryan Rookhuizen,
Korpschef politieregio Limburg-Noord.

BIJLAGE 3**Incidentcodes Registratiewijzer**

111 = 110 Verkeersong.let = Verkeersongeval letsel
112 Verk.ong.let.doorr = Verkeersongeval letsel doorrijding
113 Verk.ong.let.water = Verkeersongeval letsel op/aan water
121 = 120 Verkeersong. Dodelijk = Verkeersongeval dodelijk slachtoffer
122 Verk.ong.dod.doorr = Verkeersongeval dodelijk doorrijding
123 Verk.ong.dod.water = Verkeersongeval dodelijk op/aan water
221 Dfst.uit woning = Diefstal uit woning
241 Overval (gewapende)
242 Beroving/tasjesroof = Beroving w.o. tasjesroof
243 Chantage/afdreiging
281 Oplichting
301 Gew.z.l.zonder wapen = geweld zonder letsel zonder wapen
302 Gew.z.l.met wapen = Geweld zonder letsel met wapen
303 Gew.z.l.met vuurwap = Geweld zonder letsel met vuurwapen
310 Gew.met letsel = Geweld met letsel
311 Gew.m.l.zonder wapen = Geweld met letsel zonder wapen
312 Gew.m.l.met wapen = Geweld met letsel met wapen
313 Gew.ml.met vuurwap = Geweld met letsel met vuurwapen
320 Gew.dodelijk = Geweld dodelijk
321 Gew.dod.zonder wapen = Geweld dodelijk zonder wapen
322 Gew.dod.met wapen = geweld dodelijk met wapen
323 Gew.dod.met vuurwap = Geweld dodelijk met vuurwapen
325 = 326 Openlijk geweld tegen personen
331 (Openb)schennis = Openbare schennis
332 Aanranding
333 Verkrachting
334 Incest
336 Ontucht minderjarige
337 Kinderpornografie
338 Kinderprostitutie
339 Overige zedenzaken
341 Vrijheidsbeneming/gijz.(eling)
342 Bedreiging
343 Man/vrouw mishand.(deling)
344 Mensenhandel
345 Homogeweld
346 Kindermishandeling
347 Stalking
382 Persoon in gevaar
393 Huisvredebreuk
753 Discriminatie

