

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 doorverwijspijpraktijk 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) terugkoppeling 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	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: <ol style="list-style-type: none">1. risicosituaties door beleidsmatige keuzes;2. risicosituaties in de doorverwijspraktijk.
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 doorverwijspraktijk	<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	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

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.

