



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Een kwetsbaar recht

*Een onderzoek naar de toepassing van de Individuele
Beoordeling van slachtoffers door de politie*

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting	6
1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	13
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	14
1.2.1	Doelstelling	14
1.2.2	De centrale onderzoeksvraag	14
1.3	Afbakening	15
1.4	Onderzoeksmethoden	15
1.5	Toetsingskader	18
1.6	Leeswijzer	18
2	De ontwikkeling en implementatie van de IB	20
2.1	De ontwikkeling van de IB	20
2.2	De werkwijze IB	21
2.3	Het beoordelen van kwetsbaarheid	21
2.4	Het bepalen van de beschermingsbehoefte en beschermende maatregelen	22
2.5	Het ketenwerkproces politie, OM en SHN	23
2.6	De implementatie van de IB	24
2.6.1	Een gefaseerde implementatie	26
2.6.2	Financiering en extra formatie	26
3	De implementatie van de IB in de praktijk	28
3.1	Deelconclusie	28
3.2	De introductie van protocollen en instructies	29
3.3	Het opleiden van politiemedewerkers	30
3.3.1	Landelijke toepassing basistraining Slachtofferzorg en IB	30
3.3.2	De ervaringen van de geïnterviewden met de basistraining Slachtofferzorg en IB	30
3.4	De introductie van de IB in digitale systemen	32
3.5	Het stimuleren van een slachtoffergerichte houding	34
4	Sturing op en borging van de IB in de praktijk	36
4.1	Deelconclusie	36
4.2	Sturing	37

4.3	Borging	39
5	De toepassing van de IB in de praktijk	41
5.1	Deelconclusie	41
5.2	Het intakegesprek	42
5.3	Het verstrekken van de slachtofferrechten	43
5.4	Het beoordelen van de kwetsbaarheid van een slachtoffer	45
5.4.1	Indicatoren van kwetsbaarheid	45
5.4.2	Het registreren en terugkoppelen van de beoordeling van kwetsbaarheid	46
5.4.3	Het beoordelen van de kwetsbaarheid in de geanalyseerde zaken	48
5.5	Het bepalen van de beschermingsbehoefte en beschermende maatregelen	49
5.5.1	Overwegingen die leiden tot het inschatten van de beschermingsbehoefte en passende maatregelen	50
5.5.2	Het registreren van de genomen beschermingsmaatregelen	52
5.5.3	Het bepalen van de beschermende maatregelen in de geanalyseerde zaken	52
5.6	De overdracht naar partners in de keten	53
5.6.1	Informatievoorziening en overdracht naar het OM	53
5.6.2	Informatievoorziening en overdracht naar SHN	55
6	Conclusie en aanbevelingen	58
6.1	Eindconclusie	58
6.2	De belangrijkste bevindingen en conclusies	59
6.3	Aanbevelingen	61
	Bijlagen	
I	Beschrijvende gegevens geanalyseerde dossiers	63
II	Toetsingskader	66
III	Afkortingen	68



Voorwoord

Jaarlijks wordt naar schatting vijftien procent van de Nederlandse burgers slachtoffer van een strafbaar feit. Ongeveer een derde van hen doet aangifte bij de politie.¹ Sommige mensen hebben meer kans dan anderen om na een eerste strafbaar feit opnieuw slachtoffer te worden van een strafbaar feit. Het leed van sommige slachtoffers kan daarnaast worden hernieuwd of verergerd door het strafproces dat volgt na een aangifte. Ten slotte zijn er mensen die na slachtoffer geworden te zijn het risico lopen op intimidatie of vergelding. De politie heeft sinds 2018 de taak om deze risico's in te schatten, en samen met de partners in de keten burgers te beschermen tegen herhaald en hernieuwd slachtofferschap, intimidatie en vergelding. Dit rapport gaat in op de wijze waarop de politie de kwetsbaarheid van slachtoffers inschat, en maatregelen treft om ze te beschermen voor toekomstig leed. De politie noemt deze werkwijze de Individuele Beoordeling (hierna: IB).

Bescherming na slachtofferschap is één van de veertien basisrechten die een slachtoffer in Nederland heeft, naast bijvoorbeeld het recht op informatie of het recht op hulp. Met het wettelijke verankeren van slachtofferrechten is de rechtsbescherming van slachtoffers in de afgelopen jaren verbeterd. De meeste slachtofferrechten, waaronder het recht op bescherming, zijn echter niet of nauwelijks afdwingbaar. Op het niet respecteren of schenden van deze rechten staat daarnaast geen sanctie. Voor de naleving door de overheid is een slachtoffer dus afhankelijk van de verschillende organisaties in de strafrechtketen, de kennis en vaardigheden van de medewerkers van deze organisaties, en de verantwoordelijkheid die zij voelen om de rechten na te leven. Het gaat dus om een kwetsbaar recht.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) heeft zich in haar meerjarenperspectief 2021-2024 voorgenomen meer aandacht te besteden aan de burger die afhankelijk is van het functioneren van de organisaties in het domein van justitie en veiligheid. De noodzaak van deze focus blijkt uit voorliggend rapport "Een kwetsbaar recht".

De Inspectie concludeert dat de politie onvoldoende systematisch en onvoldoende structureel aandacht besteedt aan de (potentiële) kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte van een slachtoffer. De mate waarin de kwetsbaarheid en bescherming wordt ingeschat, blijkt in de praktijk van verschillende factoren afhankelijk te zijn, zoals de politiemedewerker die het slachtoffer spreekt en de

¹ CBS (2019). Veiligheidsmonitor 2019. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.



omstandigheden van de aangifte zelf. Het gevolg is dat slachtoffers soms onvoldoende worden beschermd.

De in 2018 ingevoerde werkwijze van het individueel beoordelen en beschermen van slachtoffers was voor de politie een nieuwe taak. Het was en is een grote veranderopgave. Hoewel in de basis goed van opzet, zorgen een gebrekkige opleiding van medewerkers, en onvoldoende verankering van de werkwijze ervoor dat de nieuwe werkwijze in de praktijk niet zoals beoogd wordt toegepast. Mogelijk is de complexiteit van de veranderopdracht onderschat en werd de verantwoordelijkheid voor de toepassing na implementatie te snel en als vanzelfsprekend in de lijnorganisatie belegd. Dit echter zonder eerst te evalueren in hoeverre de werkwijze was beklijfd en geborgd. De Inspectie ziet dat van de kwaliteitscirkel plan-do-check-act (PDCA), feitelijk alleen van plan en do sprake is geweest.

Met dit rapport beoogt de Inspectie de politie handvatten te bieden om de uitvoering van de IB te verbeteren. Aangezien de Inspectie heeft ervaren dat de politiemedewerkers doorgaans oog hebben voor het slachtoffer, en wel degelijk belang hechten aan een goede bescherming van kwetsbare slachtoffers, heeft zij er vertrouwen in dat een goed toegeruste medewerker deze taak goed kan vervullen. De Inspectie gunt de politiemedewerkers dat zij deze toerusting in voldoende mate ontvangen zodat zij de IB op de juiste wijze kunnen toepassen en daarmee kunnen bijdragen aan het maatschappelijk doel dat de IB dient.

De Inspectie dankt ten slotte alle politiemedewerkers, medewerkers van Slachtofferhulp Nederland en medewerkers van het Openbaar Ministerie voor hun medewerking aan dit onderzoek.

H.C.D. Korvinus
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid



Samenvatting

Aanleiding

Slachtoffer zijn van een strafbaar feit is ingrijpend en kan grote psychische en sociaal-emotionele schade veroorzaken. Herhaald slachtofferschap kan deze schade doen toenemen. De kans om slachtoffer te worden van een strafbaar feit is niet voor iedereen gelijk. Sommige mensen hebben een grotere kans om slachtoffer te worden dan anderen.² Zij zijn "kwetsbaar" voor herhaald slachtofferschap, maar ook voor secundaire victimisatie³, intimidatie en/of vergelding.

De afgelopen jaren is er veel veranderd en verbeterd voor slachtoffers. Er zijn grote stappen gezet om de positie van slachtoffers te verbeteren. Zo zijn in Nederland inmiddels veertien slachtofferrechten wettelijk vastgelegd. Eén daarvan is het recht op bescherming. De politie heeft het recht op bescherming, onder regie van het ministerie van Justitie en Veiligheid en in samenwerking met de partners in de keten, vertaald in de werkwijze beoordelen en beschermen van slachtoffers; de Individuele Beoordeling (hierna: IB).

Met de IB wil de politie systematisch en structureel aandacht hebben voor de (potentiële) kwetsbaarheid van een slachtoffer voor herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, intimidatie en/of vergelding. Zodat de politie beschermingsmaatregelen kan treffen als dat nodig is. De IB is in juni 2018 landelijk ingevoerd als standaard werkwijze bij fysieke meldingen en aangiftes. Het ontwikkelen en implementeren van de IB was een aanzienlijke veranderopgave, waaraan de politie alles bij elkaar inmiddels zeven jaar werkt.

De meeste slachtofferrechten, waaronder het recht op bescherming, zijn voor het slachtoffer niet juridisch afdwingbaar. Op het niet respecteren van deze rechten staat doorgaans ook geen sanctie. Voor het naleven ervan is het slachtoffer afhankelijk van de politie. Omdat het beschermen van kwetsbare slachtoffers belangrijk is heeft de Inspectie besloten via een themaonderzoek na te gaan hoe het beoordelen en beschermen van slachtoffers door de politie in de praktijk vorm krijgt.

Doelstelling

Met dit onderzoek is in kaart gebracht hoe de politie de IB in de praktijk uitvoert binnen de drie fases van de IB: (1) het bepalen van de kwetsbaarheid van het

² Zie onder andere: Van Reemst, L., Fischer, T.F.C. & van Dongen, J.D.M. (2013). *Risicofactoren voor herhaald slachtofferschap: Een literatuurscan*. Rotterdam: Erasmus School of Law.

³ Wanneer het leed van slachtoffers wordt *hernieuwd* of verergerd als gevolg van het strafproces.



slachtoffer, (2) het bepalen van de specifieke beschermingsbehoefte van het slachtoffer en het inzetten van passende beschermingsmaatregelen, en (3) het informeren van relevante functionarissen binnen de politieorganisatie en bij het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en Slachtofferhulp Nederland (hierna: SHN). De volgende vraagstelling stond daarbij centraal:

“Op welke wijze voert de politie de Individuele Beoordeling in de praktijk uit? In hoeverre doen zich daarbij knelpunten voor en hoe wordt hiermee omgegaan?”

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf regionale politie-eenheden. In elke politie-eenheid werden twee basisteams bij het onderzoek betrokken. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gesproken met 85 bij de IB betrokken medewerkers. Dit waren medewerkers van verschillende functiegroepen, werkzaam binnen de politie, het OM en SHN. Daarnaast zijn documenten opgevraagd om meer zicht te krijgen op de opzet van de IB, de implementatie ervan en de beoogde uitvoering. Ten slotte is er cijfermateriaal opgevraagd en zijn 400 dossiers opgevraagd en geanalyseerd.

Bevindingen

Implementatie van de IB

De landelijke implementatie van de IB bestond uit het beschikbaar stellen en bekend maken van nieuwe werkinstructies, het opleiden van medewerkers, en het aanpassen van diverse ICT-systemen, zoals het bedrijfsprocessensysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH), en het incidentenregistratiesysteem waarin een IB-scherm werd ingevoegd. Tevens was er tijdens de implementatie aandacht voor een cultuuromslag, het stimuleren van een meer slachtoffergerichte houding van politiemedewerkers.

De Inspectie stelt vast dat de werkwijze IB goed is beschreven en uitgewerkt in werkinstructies. Deze instructies zijn ook (digitaal) te raadplegen voor politiemedewerkers. In de praktijk bleek dit echter lastig, vanwege onbekendheid met sommige digitale systemen en de hoeveelheid aangeboden informatie. Ook is het IB-scherm geïmplementeerd in BVH. Aangezien het IB-scherm standaard in beeld komt als een melder of aangever gedurende de registratie de rol van slachtoffer krijgt toebedeeld, dwingt het de medewerker dan om een keuze te maken tussen de opties “slachtoffer is kwetsbaar” of “slachtoffer is niet kwetsbaar”.

Hoewel de werkwijze en werkinstructies op orde waren, stelt de Inspectie vast dat niet alle geïnterviewde politiemedewerkers in voldoende mate zijn toegerust om de IB inhoudelijk goed toe te passen. De basistraining Slachtofferzorg en IB, die de medewerkers moest uitrusten om op de juiste wijze met de IB te gaan werken, is tijdens het implementatieproces teruggebracht in omvang. Daarnaast blijkt deze minder omvangrijke variant van de training door een groot deel van de geïnterviewden niet of niet volledig te zijn gevolgd.

De Inspectie constateert als gevolg een gebrek aan kennis ten aanzien van de rechten waarover medewerkers het slachtoffer moeten informeren, over de werking van de systemen waarin de kwetsbaarheid en beschermingsmaatregelen moeten worden geregistreerd, de indicatoren die leiden tot kwetsbaarheid, de beschermende maatregelen die medewerkers kunnen treffen en de wijze waarop de partners in de keten het slachtoffer van dienst kunnen zijn. Daarnaast moest de training bijdragen aan het stimuleren van een slachtoffergerichte houding. De



Inspectie stelt vast dat mede doordat de training maar beperkt is gevolgd, deze cultuuromslag slechts ten dele lijkt te zijn geslaagd.

Sturing op en borging van de IB

Tijdens de implementatiefase werd vanuit de politieorganisatie via verschillende lagen (de portefeuillehouder dienstverlening, de projectgroep IB, lokale projectleiders en implementatiecoördinatoren) gestuurd op het project IB. De sturing op en borging⁴ van het werkproces IB is na de implementatie overgedragen aan de lijnorganisatie.

De Inspectie constateert dat er onvoldoende gestuurd wordt op de wijze waarop de IB in de praktijk wordt toegepast. Allereerst blijkt dat sturing op de IB overal anders is ingericht. In sommige basisteams wordt er door de teamchef niet gestuurd op de IB, en is deze taak ook niet bij een andere collega neergelegd. In andere basisteams is sturing gedelegeerd naar een medewerker (vaak een operationeel expert) die alleen verantwoordelijk is voor een specifieke groep medewerkers. Meestal zijn dit de medewerkers intake en service. Daarmee is sturing dus of afwezig, of bereikt het niet alle medewerkers. Daarnaast blijkt dat de werkwijze IB in de praktijk niet gemonitord wordt op basis van managementinformatie of feedback vanuit de organisatie of ketenpartners. Ook worden nauwelijks pogingen ondernomen tot evaluatie en bijstelling van de werkwijze.

De ingevoerde werkwijze is daarnaast onvoldoende geborgd. Ten eerste omdat de IB door de lijnorganisatie onvoldoende blijvend onder de aandacht wordt gebracht. Ten tweede omdat er voor medewerkers intake en service na implementatie niet langer een formele training IB beschikbaar is.⁵ Het IB-scherm in de digitale systemen ten slotte borgt de handeling van de IB, de medewerker kan het registreren van de aangifte niet vervolgen als het IB-scherm niet is ingevuld, maar kan zonder adequate sturing de inhoud en kwaliteit ervan niet waarborgen.

Uitvoering van de IB

De werkwijze van de IB bestaat zoals eerdergenoemd uit drie fases. Allereerst wordt door de politiemedewerker die een eerste contact met het slachtoffer heeft de kwetsbaarheid van een slachtoffer ingeschat en worden de slachtofferrechten verstrekt. De werkinstructie schrijft voor dat de kwetsbaarheidsinschatting wordt gemaakt op basis van een persoonlijk (intake-)gesprek en door het verzamelen van gegevens uit beschikbare digitale systemen. Ook is er een aantal vaste indicatoren om kwetsbaarheid vast te stellen. Ten tweede dient de politiemedewerker bij een kwetsbaar slachtoffer een inschatting te maken van de beschermingsbehoefte. Daarbij geldt het uitgangspunt dat bij een kwetsbaar slachtoffer wordt overgaan tot het toepassen van één of meerdere beschermende maatregelen. Ten derde moet de politiemedewerker de relevante functionarissen binnen de politieorganisatie en (indien betrokken) daarbuiten (het OM en SHN) over de kwetsbaarheid en bescherming informeren. Het OM dient daarnaast geraadpleegd te worden wanneer bepaalde verdergaande maatregelen genomen moeten worden, zoals een tijdelijk huisverbod of een contact- of gebiedsverbod. Ten slotte kunnen slachtoffers naar SHN verwezen worden voor emotionele, praktische en juridische ondersteuning.

⁴ Met het borgen van het werkproces wordt bedoeld op het verankeren of vasthouden van de veranderopgave op de lange termijn.

⁵ De politie heeft in de wederhoorfase aangegeven dat er een intake module PA beschikbaar is en dat er in sommige eenheden voor nieuwe medewerkers intake en service een training IB is aangeboden. Door de geïnterviewden is hier tijdens het onderzoek niet naar verwezen.



De Inspectie stelt vast dat de IB in iedere fase van het werkproces door verschillende medewerkers, op verschillende wijze wordt toegepast. Slachtoffers worden niet allemaal, altijd (op basis van dezelfde indicatoren) op kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte beoordeeld. Een aanzienlijk deel van de slachtoffers wordt adequaat op kwetsbaarheid beoordeeld, en krijgt de bescherming die hij of zij nodig heeft. Dit geldt echter niet voor alle slachtoffers, een deel van hen wordt als kwetsbaar aangemerkt, maar wordt niet (voldoende) beschermd. Een ander deel van hen wordt onterecht als niet kwetsbaar aangemerkt, en krijgt vervolgens evenmin de bescherming die nodig is.

De Inspectie stelt op basis van haar onderzoek vast dat deze verschillen onder andere veroorzaakt worden door de plaats van het intakegesprek, en door de omstandigheden waarbij het slachtoffer een melding of aangifte doet. Zo blijkt op het politiebureau meer tijd en ruimte te zijn voor een gesprek met het slachtoffer dan op straat. Ook weet een deel van de medewerkers, zowel werkend op het bureau als op straat, niet dat een slachtoffer dat een melding doet, ook op kwetsbaarheid beoordeeld moet worden. Daarnaast hangt de inschatting van kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte te zeer af van de individuele medewerker die het slachtoffer treft. Daarbij is ten eerste de kennis van de medewerker over de slachtofferrechten, kwetsbaarheid en beschermende maatregelen en wat de partners in de keten kunnen bieden aan bescherming en ondersteuning van belang. Ten tweede is de beoordeling en bescherming verschillend per type slachtoffer. Een duidelijk herkenbaar slachtoffer, zoals een slachtoffer van huiselijk geweld, zal door politiemedewerkers eerder als kwetsbaar aangemerkt worden dan een minder typisch slachtoffer, zoals een minderjarige die slachtoffer is geworden van diefstal van een scooter. Ten slotte speelt de taakopvatting van individuele medewerkers een rol. Zoals de opvatting dat de politie er is om "boeven te vangen", in plaats van slachtoffergericht te werken. De door de Inspectie vastgestelde verschillen worden onderschreven door de partners in de keten OM en SHN.

Conclusie

De Inspectie concludeert dat met de wijze waarop de politie vorm geeft aan de IB, onvoldoende systematisch en structureel aandacht wordt besteed aan de (potentiële) kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte van een slachtoffer.

De Inspectie stelt vast dat hoewel er sprake was van een goed uitgewerkt werkproces en breed opgezet implementatietraject, de wijze waarop de IB in de praktijk wordt toegepast te grote verschillen kent. Dit betekent voor de burger die slachtoffer is geworden van een strafbaar feit dat hij of zij soms onvoldoende goed geholpen wordt. De Inspectie ziet hiervoor twee oorzaken: (1) politiemedewerkers hebben beperkte kennis van de IB door het ontbreken van een adequate opleiding, en (2) de werkwijze IB is gebrekkig in de organisatie verankerd door het grotendeels ontbreken van sturing en borging.

Aanbevelingen

De Inspectie doet de volgende aanbevelingen aan de politie om ervoor te zorgen dat de IB beter toegepast wordt:



Bedenk een aangepaste strategie om de geconstateerde tekortkomingen in de taakuitvoering te adresseren. Bepaal daarbij wat de ambitie is, en bepaal in overleg met de opdrachtgever welke randvoorwaarden hiervoor nodig zijn. Hou zicht op de uitvoering en stel vast op welk moment de taakuitvoering van de IB is beklijfd en geborgd.

Zorg er voor dat alle politiemedewerkers (inclusief nieuwe medewerkers) over de juiste opleiding beschikken en zorg dat de aangeleerde kennis over de IB actueel blijft. Bijzondere aandacht hierbij heeft de juiste hantering van het begrip kwetsbaar, zoals door wetgever beoogd.



1

Inleiding

In de afgelopen twee decennia is de positie van het slachtoffer in het strafproces sterk in ontwikkeling geweest. Dit als gevolg van een Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie uit 2001⁶, waarin minimumnormen geformuleerd zijn voor de bescherming van slachtoffers van een strafbaar feit. De slachtofferrechten zijn in de jaren daarna steeds verder uitgebreid en bij wet vastgelegd.

In oktober 2012 is de richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten door het Europees Parlement en de Europese Raad aangenomen. Deze richtlijn had als oogmerk alle slachtoffers in de Europese Unie dezelfde basisrechten te geven. In april 2017 is de Europese richtlijn voor het vaststellen van minimumnormen voor de rechten van slachtoffers omgezet in Nederlandse wetgeving.

De slachtofferrechten

In Nederland waren ten tijde van het invoeren van de Europese richtlijn minimumnormen slachtoffers al een aantal slachtofferrechten wettelijk verankerd. De richtlijn bevatte echter ook enkele nieuwe slachtofferrechten en voorzieningen. Een voorbeeld hiervan is het recht op doorverwijzing naar slachtofferhulp door de politie of het Openbaar Ministerie (hierna: OM). Nieuw was ook de verplichting voor lidstaten om slachtoffers bij hun eerste contact met de politie te onderwerpen aan een individuele beoordeling om hun beschermingsbehoefte te bepalen en om indien nodig maatregelen te treffen.

Hoewel met het wettelijk vastleggen van slachtofferrechten voor het slachtoffer grote stappen zijn gezet, is er ook nog veel te winnen. Zo zijn veel slachtofferrechten niet of nauwelijks afdwingbaar. Op het niet respecteren of schenden van deze rechten staat daarnaast geen sanctie. Voor de naleving ervan is een slachtoffer afhankelijk van de verschillende actoren in de strafrechtketen en de verantwoordelijkheid die deze voelen om de rechten na te leven⁷.

In onderstaand kader zijn alle veertien slachtofferrechten opgenomen.

⁶ Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315).

⁷ Zie bijvoorbeeld: Kool, R. S. B. (2015). Met opener vizier naar een toekomstbestendige slachtofferpositie. *Strafblad*, 2015(4), 323-331.



De veertien slachtofferrechten

Slachtoffers in Nederland hebben veertien basisrechten. Deze rechten zijn er om hun positie binnen de strafrechtketen zoveel mogelijk te versterken. De veertien slachtofferrechten kunnen worden onderverdeeld in een aantal categorieën.

Slachtoffers hebben recht op informatie. Daaronder valt een aantal rechten, namelijk (1) het recht op informatie over de slachtofferrechten, (2) het recht op een tolk als het slachtoffer de Nederlandse taal niet begrijpt, (3) het recht om de stukken van het dossier in te mogen zien, en (4) het recht om geïnformeerd te worden wanneer een dader met verlof gaat, vrijgelaten wordt of zich aan vrijheidsbeneming onttrekt.

Slachtoffers hebben eveneens recht op hulp en bijstand. Dit betreft (5) het recht op gratis hulp, advies en informatie vanuit een aantal organisaties, waaronder SHN, en (6) het recht op bijstand door een advocaat bij aangifte en/of terechtzitting. Slachtoffers hebben daarnaast (7) het recht op bescherming, bijvoorbeeld om herhaald of hernieuwd slachtofferschap te voorkomen.

Slachtoffers hebben vervolgens (8) het recht om aangifte te doen, en eveneens (9) het recht op beklag indien de aangifte niet leidt tot een strafzaak.

Slachtoffers hebben ook (10) het recht om te spreken. Dit spreekrecht heeft het slachtoffer tijdens een rechtszitting van een ernstig strafbaar feit, het slachtoffer heeft daarnaast ook (11) het recht om te verzoeken met de verdachte of dader te spreken.

Ten slotte zijn er drie overige rechten, namelijk (12) het recht om een schadevergoeding te vragen, (13) het recht op een goede behandeling, en (14) het recht op een getuige vergoeding.

De Nederlandse overheid is van plan de slachtofferrechten verder uit te breiden, een wetsvoorstel waarin dit is opgenomen is op dit moment in behandeling.⁸

Het recht op bescherming en de IB

De verplichting voor lidstaten om slachtoffers te beoordelen op kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte is door de politie, in samenwerking met het Openbaar Ministerie en Slachtofferhulp Nederland (hierna: SHN), vertaald in de Individuele Beoordeling (hierna: IB). Met deze werkwijze wil de politie bij het opnemen van een melding⁹ of aangifte systematisch en structureel aandacht hebben voor de (potentiële) kwetsbaarheid van een slachtoffer. Dit moet het slachtoffer beschermen tegen herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie (wanneer het leed van slachtoffers wordt hernieuwd of verergerd als gevolg van het strafproces), intimidatie en/of vergelding.

Een kwetsbaar slachtoffer

Sommige slachtoffers lopen meer risico op herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie en intimidatie of vergelding dan anderen. Deze slachtoffers zijn kwetsbaar. Om deze kwetsbaarheid te beoordelen gelden voor de politie bepaalde uitgangspunten. Zo moet de politie bij het bepalen van kwetsbaarheid rekening houden met de persoonlijke kenmerken van een slachtoffer, zoals leeftijd.

⁸ Dit betreft het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met de nadere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Wet uitbreiding slachtofferrechten).

⁹ Een slachtoffer kan een melding maken als er bijvoorbeeld nog geen sprake is van een strafbaar feit, zoals bij stalking soms het geval is, of bij dreiging van huiselijk geweld.



Vervolgens dient bij de beoordeling rekening gehouden te worden met het soort, de aard en de omstandigheden van het strafbaar feit. Ten slotte moet bijzondere aandacht geschonken worden aan bepaalde groepen slachtoffers. Dit betreft slachtoffers die aanzienlijke fysieke, materiële of emotionele schade hebben geleden door het strafbare feit, slachtoffers van strafbare feiten die zijn ingegeven door vooroordelen of discriminatie (of persoonlijke kenmerken) en slachtoffers waarbij een afhankelijkheidsrelatie bestaat met de verdachte (zoals in het geval van huiselijk geweld).¹⁰

De IB

De IB houdt in dat slachtoffers door een politiemedewerker beoordeeld worden op (potentiële) kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte, waarna beschermingsmaatregelen ingezet kunnen worden als dat nodig is. In de praktijk gebeurt dit in het eerste contact met het slachtoffer aan de hand van vastgestelde criteria, waarbij gebruik gemaakt wordt van de informatie die het slachtoffer zelf aandraagt en informatie uit de politiesystemen.

De politie kan een aantal beschermingsmaatregelen zelf treffen, zoals het afschermen van persoonsgegevens door het opnemen van een ander adres in de aangifte (een zogeheten domicilie-adres) of het maken van een afspraak op locatie¹¹. Over bepaalde, meer ingrijpende, maatregelen (zoals bijvoorbeeld een tijdelijk huisverbod of een contact- of gebiedsverbod) beslist het OM of het lokaal bestuur.

De IB is per 1 juni 2018 ingevoerd als standaard werkwijze bij fysieke meldingen en aangiftes. Bij telefonische meldingen en aangiftes, en meldingen en aangiftes die online worden gedaan is de IB nog geen standaard werkwijze.¹² Het ontwikkelen en invoeren van de IB betrof een omvangrijke implementatieopdracht, waaraan de politie alles bij elkaar inmiddels zeven jaar werkt. Daarbij moesten onder andere bijna 22.000 medewerkers opgeleid worden.

1.1 Aanleiding

Vanwege de toenemende wettelijke verankering van de slachtofferrechten heeft de Inspectie in mei 2018 besloten de slachtofferrechten structureel in haar toezicht op te nemen.

Het recht op bescherming is één van de basisrechten van slachtoffers. Een betere bescherming van slachtoffers moet herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, intimidatie en/of vergelding tegengaan. Dat is belangrijk, onder andere omdat uit onderzoek blijkt dat een relatief klein aantal slachtoffers getroffen wordt door een disproportioneel deel van de criminaliteit. Deze slachtoffers zijn kwetsbaar voor onder andere herhaald slachtofferschap en secundaire victimisatie.¹³ Voor het naleven van het recht op bescherming is het slachtoffer afhankelijk van de wijze

¹⁰ Wetboek van Strafvordering, art 51 a; Besluit Slachtoffers van strafbare feiten art. 10, lid 2 en 3.

¹¹ In BVH kan een aandachtvestiging aangemaakt worden op een locatie, een zogenaamde afspraak op locatie (AOL). Er kunnen dan speciale instructies meegegeven worden aan de collega's bij een melding op die locatie.

¹² De implementatie van de IB is in drie fases opgedeeld. Momenteel is de implementatie van de IB in de eerste en tweede fase afgerond. In de derde implementatiefase wordt de IB ook uitgevoerd tijdens alle contacten met slachtoffers, zowel in persoon als via elektronische en telefonische aangiftes en door recherchemedewerkers.

¹³ Zie onder andere: Van Reemst, L., Fischer, T.F.C. & van Dongen, J.D.M. (2013). *Risicofactoren voor herhaald slachtofferschap: Een literatuurscan*. Rotterdam: Erasmus School of Law.



waarop de politie dit recht heeft geïnternaliseerd, het slachtoffer kan dit recht namelijk niet afdwingen.

Het belang van het beschermen van kwetsbare slachtoffers, en het feit dat slachtoffers voor deze bescherming afhankelijk zijn van de politie, was voor de Inspectie aanleiding om met een themaonderzoek na te gaan hoe de politie de IB in de praktijk uitvoert.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

1.2.1 Doelstelling

De IB kent drie opeenvolgende fasen, namelijk (1) het bepalen van de kwetsbaarheid van het slachtoffer, (2) het onderkennen van de specifieke beschermingsbehoefte van het slachtoffer en het bepalen van een passende beschermingsmaatregel, en (3) het informeren van relevante functionarissen binnen de politieorganisatie en bij het OM en SHN. Het doel van dit onderzoek is inzicht verschaffen in de oordeelsvorming door politiemedewerkers binnen deze drie fasen, en de factoren die daarbij een rol spelen. Met dit onderzoek is in kaart gebracht hoe de IB in de praktijk vorm krijgt. De Inspectie heeft daarbij ook knelpunten, dilemma's en verbeterpunten geïdentificeerd.

1.2.2 De centrale onderzoeksvraag

Op grond van deze doelstelling heeft de Inspectie de volgende centrale vraag aan de orde gesteld:

“Op welke wijze voert de politie de Individuele Beoordeling in de praktijk uit? In hoeverre doen zich daarbij knelpunten voor en hoe wordt hiermee omgegaan?”

Voor de drie opeenvolgende fasen van de IB zijn afzonderlijke deelvragen geformuleerd.

1. Hoe bepalen de politiemedewerkers van de diverse eenheden de kwetsbaarheid van slachtoffers?
2. Hoe bepalen de politiemedewerkers van de diverse eenheden de passende bescherming voor het slachtoffer? Op welke wijze doen ze dat als nadien de omstandigheden wijzigen?
3. Hoe verzorgt de politie (intern en extern) de informatievoorziening zodat de beschermende maatregelen kunnen worden getroffen, richting haar eigen operationele diensten, het OM en SHN.
4. Hoe bewaakt de politieleiding dat de IB volgens de voorgeschreven werkwijze plaatsvindt en hoe wordt gestuurd op samenwerking tussen de partners in de keten?



1.3 Afbakening

Gelet op de doelstelling heeft dit onderzoek zich beperkt tot de IB van slachtoffers van strafbare feiten die zich in persoon melden op het politiebureau, of van wie op straat een melding of aangifte wordt opgenomen. Bij digitale of telefonische contacten met slachtoffers wordt momenteel geen inschatting gemaakt van de kwetsbaarheid en deze slachtoffers vallen dus buiten het bereik van dit onderzoek.¹⁴

Omdat de politie de eerste is die aan zet is bij de toepassing van de IB heeft dit onderzoek zich primair gericht op de werkwijze van de politie. Aangezien de samenwerking met partners in de keten ook een belangrijke plaats inneemt, zijn deze eveneens bevraagd op hun ervaringen met de taakuitvoering door de politie. De rol die de partners OM en SHN zelf vervullen ten aanzien van het beschermen van slachtoffers is in dit onderzoek niet aan de orde geweest. Ook de beleving van slachtoffers is in dit onderzoek niet meegenomen.

1.4 Onderzoeksmethoden

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden heeft de Inspectie op verschillende wijze data verzameld. De methode van dataverzameling bestond uit het opvragen van documenten en cijfermateriaal over de IB bij de politie. Ook zijn er 400 dossiers opgevraagd. Daarnaast heeft de Inspectie interviews gehouden met medewerkers uit verschillende functiegroepen binnen de politie én haar partners in de keten, het OM en SHN. Het toepassen van verschillende methoden van dataverzameling bevordert de betrouwbaarheid en validiteit van de analyses en de daaruit volgende bevindingen.

De Inspectie heeft haar onderzoek uitgevoerd bij vijf regionale politie-eenheden. In elke politie-eenheid zijn twee basisteams betrokken bij het onderzoek. Bij de keuze voor de regionale politie-eenheden zijn de twee zogenaamde pilot-teams, basisteams waar de IB al eerder in pilot vorm werd geïmplementeerd, meegenomen. Ook is gekozen voor een balans tussen de (groot) stedelijke en landelijke gebieden. De bij het onderzoek betrokken politie-eenheden en basisteams zijn respectievelijk:

- Den Haag basisteams: Gouda en Delft
- Limburg basisteams: Roermond en Maastricht (pilot)
- Noord-Holland basisteams: Haarlem en Zaanwijk
- Oost-Nederland basisteams: Arnhem-Zuid (pilot) en IJsselland-Zuid
- Zeeland West-Brabant basisteams: Roosendaal en Walcheren

Documentenstudie

Diverse documenten zijn bij de politie opgevraagd en ontvangen om onder andere meer zicht te krijgen op de opzet van de IB, de implementatie van de werkwijze en de beoogde uitvoering ervan. Zo zijn bijvoorbeeld het communicatieplan, de planning en de trainingsmodule voor medewerkers opgevraagd. Daarnaast zijn

¹⁴ De Inspectie heeft in het kader van dit onderzoek 400 zaken opgevraagd. De (gerandomiseerde) selectie van deze zaken is in overleg met de politie tot stand gekomen. Zoals op pagina 16 van dit rapport te lezen is voldeden enkele zaken echter niet tot de selectiecriteria. Deze zaken zijn voorafgaand aan verwijderd. De beoordeling ten aanzien van de wijze waarop de aangifte tot stand is gekomen kon alleen gemaakt worden op basis van de ontvangen documentatie en de analyse daarvan. Daarbij bleken nog 11 dossiers niet aan de criteria te voldoen, en één zaak *mogelijk* niet. Dit is beschreven op pagina 47.



documenten opgevraagd waarin de gegevensuitwisseling tussen politie en SHN en het OM staat beschreven. Ook zijn enkele notities en verslagen van evaluaties in het ketenproces opgevraagd. Ten slotte zijn enkele aanvullende documenten opgevraagd over de subsidiegelden die de Europese Unie heeft verstrekt en de afwikkeling daarvan. Al deze documenten zijn geanalyseerd en gebruikt als bron van informatie voor dit rapport.

Cijfermateriaal

Om meer zicht te krijgen op de mate waarin de IB landelijk wordt toegepast zijn bij de politie gegevens opgevraagd waarmee de Inspectie inzichtelijk kreeg in welke mate in ieder geselecteerd basisteam slachtoffers op kwetsbaarheid zijn beoordeeld. Hierin is eveneens opgenomen welke beschermingsmaatregelen zijn getroffen. Deze gegevens zijn onttrokken uit het incidentenregistratiesysteem dat wordt gebruikt door de politie, de Basisvoorziening Handhaving (hierna: BVH). De gegevens zijn landelijk opgevraagd voor elk van de tien geselecteerde basisteams, voor de periode 1 juni 2019 tot en met 31 december 2019. Dit leverde een bestand op met daarin 18.277 registraties waarbij een melder of aangever de rol slachtoffer heeft gekregen. Er is niet vooraf geselecteerd op type delict.

Dossieranalyse

Om meer zicht te krijgen op de overwegingen die een rol spelen bij het inschatten van kwetsbaarheid, en het bepalen van de noodzaak tot beschermende maatregelen, is een aantal zaken geanalyseerd. Het doel daarvan was niet om statistische aannames te kunnen doen, maar om een beeld te krijgen van de uitvoering. Om te bepalen hoeveel zaken per eenheid geanalyseerd moesten worden om een goed beeld te krijgen is een power analyse gedaan.¹⁵ Hieruit kwam naar voren dat per basisteam een steekproef van 40 zaken optimaal was. Deze zaken zijn ad-random geselecteerd uit de eerder beschreven lijst van 18.277 registraties. Per registratie is door ieder individueel basisteam de door de Inspectie opgevraagde documentatie behorende bij de registratie opgezocht en ter beschikking gesteld. Dit dossier betrof, indien beschikbaar, het proces-verbaal, eventuele mutatie(s), procesinformatie en een schermafdruk van de IB. Na ontvangst van de dossiers van 400 zaken bleek dit 375 bruikbare zaken op te leveren.¹⁶ In bijlage I zijn enkele gegevens weergegeven over de geanalyseerde zaken.

Aan de hand van een vooraf opgesteld codeerschema zijn de documenten gescoord op een aantal indicatoren. In het codeerschema werd genoteerd welke stukken waren aangeleverd, of er aandacht is besteed aan de slachtofferrechten, kenmerken van het slachtoffer die eventuele kwetsbaarheid konden beïnvloeden, de relatie tussen slachtoffer en dader, de kwetsbaarheidsbeoordeling en de getroffen beschermingsmaatregelen. Eveneens is de navolgbaarheid van de beoordeling en ingezette beschermende maatregelen beoordeeld. Hiermee wordt bedoeld of de geregistreerde kwetsbaarheid en beschermingsmaatregelen logisch voortkomen uit de rest van de uit de documenten gecodeerde informatie.

¹⁵ Met een power analyse kan berekend worden hoeveel proefpersonen of casussen in een analyse meegenomen moeten worden, om een vooraf gedefinieerd relevant verschil met een bepaalde kans (power) waar te nemen.

¹⁶ 17 Aangeleverde zaken bleken dubbel te zijn aangeleverd, van 5 zaken werd niets aangeleverd. 1 zaak behoorde eigenlijk tot een andere eenheid en is niet meegenomen. Van 2 zaken ten slotte, was het proces-verbaal afgeschermd (een beschermingsmaatregel), ook deze zaken zijn niet meegenomen.



Interviews

In totaal heeft de Inspectie 45 semigestructureerde interviews gehouden. Zij heeft daarbij met 85 participanten gesproken.

In de vijf politie-eenheden heeft de Inspectie gesproken met medewerkers intake en service (politiemedewerkers die op het bureau aangiftes van burgers opnemen), hoofdagenten, en operationeel en tactisch leidinggevenden (operationeel experts en teamchefs).¹⁷ De Inspectie sprak met de politiemedewerkers over het implementatietraject van de IB, de werkwijze van de IB in de praktijk, de afwegingen die bij het bepalen van een kwetsbaarheid en beschermingsmaatregelen een rol spelen en eventuele knelpunten die daarbij worden ervaren. Daarnaast is hen gevraagd naar de informatievoorziening intern en extern naar de partners in de keten het OM en SHN. Aan de operationeel en tactisch leidinggevenden zijn aanvullend nog enkele vragen gesteld over de wijze waarop zij sturing geven aan het IB-proces. Daarnaast is er nog een interview geweest met de implementatiemanager die verantwoordelijk was voor het voorbereiden van het implementatietraject IB en met het hoofd Bedrijfsvoering Midden-Nederland, die gedelegeerd opdrachtgever van de portefeuillehouder Dienstverlening was. De implementatiemanager en de portefeuillehouder waren ten tijde van de implementatie medeverantwoordelijk voor het verandertraject IB.

De Inspectie heeft daarnaast interviews gehouden met Officieren van Justitie (hierna: OvJ) en/of medewerkers ZSM¹⁸ vanuit het OM. Ook heeft de Inspectie interviews gehouden met medewerkers of teamleiders algemene- of juridische dienstverlening van SHN. Aanvullend is er een interview geweest met twee medewerkers van de afdeling Actieve Benadering, eveneens van SHN. In de interviews met OM en SHN is de externe informatievoorziening met betrekking tot de IB vanuit de politie besproken. In tabel a is weergegeven met hoeveel participanten per organisatie en functiegroep is gesproken.

Tabel a. Aantallen geïnterviewden per organisatie en functiegroep

	Aantal ¹⁹
<i>Interviews politie</i>	
Medewerkers intake en service	20
Hoofdagenten	20
Operationeel experts	10
Teamchefs	9
Implementatiemanager IB	1
Gedelegeerd opdrachtgever van de portefeuillehouder dienstverlening	1

¹⁷ In het plan van aanpak van het onderzoek heeft de Inspectie aangegeven met hulpofficieren van justitie (hierna: hOvJ) te willen spreken, maar in overleg met de politie is gebleken dat operationeel experts de Inspectie meer inzicht zouden kunnen geven in het beantwoorden van de onderzoeksvragen omdat zij meer betrokken zijn bij het proces rondom de IB.

¹⁸ ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat. Met de ZSM-aanpak willen de partners in de (jeugd)strafrechtketen veelvoorkomende criminaliteit "snel, slim, selectief, simpel en samenlevingsgericht" afdoen, en daarmee recht doen aan de belangen van dader, slachtoffer en maatschappij.

¹⁹ Het aantal geïnterviewde politiemedewerkers is evenredig verdeeld over de twee betrokken basisteams in de vijf politie-eenheden.



<i>Interviews OM</i>	
Officieren van Justitie en/of medewerkers ZSM	10
<i>Interviews SHN</i>	
Medewerkers/teamleiders algemene- of juridische dienstverlening	12
Medewerkers actieve benadering	2
Totaal	85

Alle interviews zijn afgenomen aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst die was afgestemd op de betreffende organisatie en functiegroep. Na afloop van het interview ontvingen de geïnterviewden per e-mail een schriftelijk gespreksverslag met de uitnodiging om te reageren op feitelijke onjuistheden. Deze aanpassingen zijn meegenomen in het definitieve gespreksverslag dat ter informatie naar de geïnterviewden is verzonden.

In verband met de maatregelen omtrent corona was het niet wenselijk om de interviews zoals beoogd in het plan van aanpak in direct contact af te nemen. De interviews zijn daarom afgenomen via een digitale videoverbinding. Hoewel het met een digitaal interview minder gemakkelijk is om met aandacht en vertrouwen met elkaar te spreken, meent de Inspectie dat de digitale gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd van voldoende kwaliteit waren.

Analyse en rapportage

Door de verzamelde data uit verschillende bronnen te analyseren, heeft de Inspectie een beeld gekregen van de wijze waarop de politie in de praktijk uitvoering geeft aan de IB, welke knelpunten hierbij worden gesignaleerd en hoe hiermee wordt omgegaan. De analyse is uitgevoerd met behulp van kwalitatieve (ATLAS. Ti) en kwantitatieve (SPSS) analysesoftware.

1.5 Toetsingskader

De Inspectie heeft voor dit onderzoek een toetsingskader opgesteld dat is gebaseerd op wet- en regelgeving en de door de politie aangeleverde informatie over de IB.²⁰ Het toetsingskader is besproken met de politie, en gedeeld met politie, het OM en SHN. Het toetsingskader is gebruikt als leidraad voor het beoordelen van de bevindingen. Bijlage II bevat het toetsingskader zoals dat in dit onderzoek is gebruikt.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt beschreven wat de werkwijze van de IB inhoudt, wordt het proces van implementatie en de samenwerking in de keten beschreven. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 beschrijft de Inspectie haar bevindingen ten aanzien van de implementatie, aansturing en uitvoering van de IB. In ieder hoofdstuk wordt aan het begin een overzicht gegeven van de deelconclusies. In het

²⁰ Wetboek van Strafvordering, art 51 a; Besluit Slachtoffers van strafbare feiten art. 10-16 en de werkinstructie Uitvoeren Individuele Beoordeling van Slachtoffers, versie 10 augustus 2017.



laatste hoofdstuk worden vervolgens de belangrijkste conclusies weergegeven, en worden enkele aanbevelingen aan de politie gedaan.

Aan het begin van ieder hoofdstuk wordt kort weergegeven wat de beoogde werkwijze was. De hoofdstukken zijn hiermee op enkele onderdelen enigszins herhalend, maar zelfstandig leesbaar.



2

De ontwikkeling en implementatie van de IB

Met de IB wil de politie bij het opnemen van een melding of aangifte systematisch en structureel aandacht hebben voor de (potentiële) kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte van een slachtoffer. Het doel daarvan is om een slachtoffer beter te kunnen beschermen tegen herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, intimidatie en/of vergelding.

De IB was voor de politie in 2018 een nieuwe werkwijze. Voorafgaand aan landelijke implementatie van de IB werden slachtoffers al in meer of mindere mate op hun kwetsbaarheid beoordeeld. Dit gebeurde echter niet structureel en gestandaardiseerd, en was veelal gebaseerd op de ervaring en/of het gevoel van de individuele politiemedewerker.

In dit hoofdstuk heeft de Inspectie uiteengezet hoe de politie de werkwijze IB ontwikkeld heeft, en hoe de politie deze beoogde te implementeren. De bevindingen ten aanzien van de implementatie, de sturing en de borging, en de uitvoering van de werkwijze in de praktijk komen in hoofdstuk 3, 4 en 5 aan bod.

2.1 De ontwikkeling van de IB

In 2016 werd door de politie de projectgroep IB opgericht. Deze projectgroep moest een werkwijze voor het individueel beoordelen en beschermen van slachtoffers ontwikkelen en implementeren

Sturing en verantwoordelijkheid

De taak IB valt onder de portefeuille²¹ dienstverlening. De portefeuillehouder dienstverlening was in de ontwikkelfase eindverantwoordelijk voor de sturing op het project. In de praktijk werd het project tijdens deze fase aangestuurd door een implementatiemanager. Een gedelegeerd opdrachtgever van de portefeuillehouder dienstverlening was ten tijde van de implementatie eindverantwoordelijk voor de sturing op het project, de voortgang, budgettering en prioritering. In de praktijk werd het programma in deze fase eveneens weer aangestuurd door twee implementatiemanagers. De projectgroep IB droeg zorg voor de implementatieproducten zoals de werkinstructies en het opleidingsplan, en heeft daarnaast de implementatie in de lokale eenheden begeleid. Een lokaal

²¹ De nationale politie heeft portefeuilles voor verschillende thema's, zoals intelligence en opsporing. Eventuele implementatieopgaven worden binnen deze portefeuilles ontwikkeld en opgestart. De portefeuilles zijn opgedeeld in hoofdportefeuilles en deelportefeuilles. De hoofdportefeuilles zijn verdeeld over de 11 politiechefs.



implementatieteam en het lijnmanagement in de eenheden heeft ten slotte de implementatie in de eenheden voorbereid en gerealiseerd. Hiertoe zijn 11 lokale projectleiders slachtofferzorg aangesteld. Gedurende het implementatieproces rapporteerde het lokale implementatieteam aan een eigen opdrachtgever binnen de eenheid en landelijk aan de directie Operatiën. Deze rapportages werden gedeeld met het projectteam IB. Het projectteam IB had tevens maandelijks overleg met de lokale projectleider over voortgang van de implementatie.

De sturing op het werkproces IB en de werkinstructies is na implementatie overgedragen vanuit de projectgroep aan de lijnorganisatie.

De pilotfase

Om een instrumentarium en werkwijze te ontwikkelen voor het beoordelen van de kwetsbaarheid van slachtoffers en het gericht inzetten van maatregelen om hen te beschermen, is een pilot gehouden. Deze pilot werd georganiseerd vanuit een keten breed project, onder regie van het ministerie van Justitie en Veiligheid, door de politie, het OM en SHN. De pilot vond plaats in twee basisteams: het basisteam Arnhem-Zuid en het basisteam Maastricht. De ketenbrede pilot werd in februari 2016 gestart en duurde tot en met december 2016.

2.2 De werkwijze IB

De door de projectgroep IB ontwikkelde werkwijze is door de politie vastgelegd in de Werkinstructie Uitvoeren Individuele Beoordeling van Slachtoffers. In deze werkinstructie is stap voor stap opgenomen hoe de individuele politiemedewerker de IB in de praktijk moet toepassen.

2.3 Het beoordelen van kwetsbaarheid

De werkwijze IB start bij het eerste contact dat een politiemedewerker heeft met een slachtoffer in een casus of zaak. De instructie geeft aan dat eerst een IB uitgevoerd moet worden, voordat een melding of aangifte opgemaakt wordt. Daarbij vraagt de politiemedewerker het slachtoffer naar de feiten en omstandigheden waarvoor hij of zij in contact is gekomen met de politie, rekening houdende met de kenmerken die de kwetsbaarheid van een slachtoffer kunnen vergroten. Daarnaast vraagt de medewerker naar de behoefte van het slachtoffer, en voert de medewerker een integrale bevraging uit in de systemen van de politie en overlegt indien gewenst met een collega. Op basis van deze informatie beoordeelt de medewerker of er een vermoeden is van een kwetsbaar slachtoffer. De beoordeling dient in het teken te staan van de behoefte van het slachtoffer en diens bescherming. Er is een aantal indicatoren²² dat gehanteerd moet worden om de kwetsbaarheid te helpen vast te stellen, namelijk:

- Het slachtoffer is minderjarig;
- Er is sprake van een bepaalde vastgestelde *maatschappelijke klasse*²³, zoals een zedendelict, mensenhandel of zware criminaliteit;
- Er is sprake van grote impact op het slachtoffer, mentaal of materieel/financieel;

²² Besluit slachtoffers van strafbare feiten art 10 lid 2 en 3.

²³ De maatschappelijke klasse is een ander woord voor de code die in BVH wordt gebruikt om aan te duiden om welk delict het gaat.



- Er is sprake van vooroordelen, discriminatie of een gender-gerelateerd strafbaar feit;
- Er is sprake van verhouding tot of afhankelijkheid van de dader of verdachte, die al dan niet ongewild is;
- Er is sprake van een reële kans op herhaling, intimidatie en/of vergelding. Dit kan zijn omdat het slachtoffer hier bang voor is, of omdat de politiemedewerker van mening is dat er sprake is van een verhoogd risico.

Op basis van de gestelde vragen aan het slachtoffer, de verzamelde informatie uit de politiesystemen en rekening houdend met de bovengenoemde indicatoren die kwetsbaarheid kunnen verhogen wordt vervolgens een inschatting gemaakt van de kwetsbaarheid. De uitkomst hiervan wordt vervolgens in het incidentenregistratiesysteem BVH gerapporteerd als “kwetsbaar” of “niet kwetsbaar”.

2.4 Het bepalen van de beschermingsbehoefte en beschermende maatregelen

Indien een slachtoffer als niet-kwetsbaar wordt ingeschat, kan verder worden gegaan met het eventueel opnemen van een aangifte. Als een slachtoffer wel als kwetsbaar wordt ingeschat, dient de politiemedewerker eerst het toepassen van één of meer beschermende maatregelen met het slachtoffer te bespreken. Het uitgangspunt daarbij is dat bij kwetsbare slachtoffers wordt overgegaan tot het toepassen van beschermende maatregelen. Indien de maatregel niet in verhouding staat tot de kwetsbaarheid, bijvoorbeeld in het geval van een fietsendiefstal op het station, of indien een slachtoffer geen prijs stelt op een beschermende maatregel, kan hiervan worden afgeweken. De volgende beschermende maatregelen kunnen tijdens of na het melding- of aangifteproces worden toegepast:

- Het afschermen van persoonsgegevens, bijvoorbeeld door het kiezen van een domicilie-adres, het geven van een verklaring onder nummer, een aangifte door een werkgever of een afgeschermd aangifte;
- Bijzondere omstandigheden van een aangifte, bijvoorbeeld door het verlenen van bijstand bij verhoor, het audio/visueel horen van het slachtoffer of verhoren in een daarvoor passende ruimte;
- Het verhoor door speciale personen, bijvoorbeeld door een daarvoor opgeleide functionaris, verhoor door dezelfde politiemedewerker of verhoor door een persoon van hetzelfde geslacht;
- Fysieke beschermingsmaatregelen, zoals een afspraak op locatie, een aandachtsvestiging op persoon²⁴, tijdelijk huisverbod voor de verdachte, opvangadres, beveiliging van personen of objecten en het opstarten van een AWARE aansluiting²⁵;
- Overdracht aan een collega intern, zoals een wijkagent;
- Overdracht aan derden, zoals een wettelijke vertegenwoordiger of organisatie;
- Het verstrekken van extra of aanvullende informatie aan het slachtoffer, bijvoorbeeld over veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van woninginbraak;
- Het doen van een zorgmelding, bijvoorbeeld een melding huiselijk geweld bij Veilig Thuis, of een zorgmelding jeugd bij Veilig Thuis.

²⁴ Een aandachtsvestiging wil zeggen dat wordt gevraagd om een specifieke verdachte voor een bepaalde periode in de gaten te houden.

²⁵ Een elektronisch alarmsysteem dat ingezet kan worden bij slachtoffers van bijvoorbeeld stalking.



Sommige maatregelen kunnen door de individuele politiemedewerker worden toegepast, zoals de keuze voor het opnemen van een domicilie adres in de aangifte. Andere maatregelen zullen in overleg met het OM of het lokaal bestuur moeten worden bepaald, zoals een tijdelijk huisverbod.

Wanneer één of meerdere maatregelen worden getroffen, dient dit door de politiemedewerker te worden geregistreerd in BVH. Tevens moet de medewerker die maatregel ook direct toepassen.²⁶

2.5 Het ketenwerkproces politie, OM en SHN

Het OM en SHN hebben als partner in de keten ook een rol bij het beoordelen en beschermen van slachtoffers. Het OM vervult in het strafproces een centrale regierol, en heeft daarbij de leiding over het opsporings- en vervolgingsproces van strafbare feiten.²⁷ Slachtoffers kunnen bij SHN terecht voor emotionele ondersteuning, juridische ondersteuning in het strafproces en ondersteuning bij het vergoed krijgen van door hen geleden schade, alsmede bijstand in de media. De politie wijst slachtoffers op de mogelijkheid van ondersteuning door SHN en geeft, tenzij het slachtoffer daar bezwaar tegen maakt, de gegevens door aan SHN. Deze hulp is altijd kosteloos.

Het ketenwerkproces beoordelen en beschermen van slachtoffers

De onderlinge relaties tussen de politie en het OM en SHN zijn uitgewerkt in het ketenwerkproces beoordelen en beschermen van slachtoffers. Vanaf het moment van implementatie van de IB is ook het ketenwerkproces bij politie, het OM en SHN in werking getreden.

Het werkproces in de keten start op het moment dat de politie bij het eerste contact met een slachtoffer van een strafbaar feit gegevens in BVH registreert over de kwetsbaarheid en de eventuele beschermingsbehoefte van het slachtoffer. Zowel het OM als SHN krijgt, wanneer zij betrokken worden bij een slachtoffer of zaak, via een geautomatiseerd traject de beschikking over de vastgestelde kwetsbaarheid en eventuele beschermingsmaatregelen. De politie zet de IB-gegevens door naar het OM via het digitale "zicht op zaken systeem" van de politie en het OM (hierna: BOSZ). Bij SHN verloopt het delen van gegevens, als het slachtoffer heeft aangegeven daar geen bezwaar tegen te hebben, via het systeem Elektronische Doorgifte Politie (hierna: EDP).

Voor de duiding van het werkproces geeft de Inspectie de belangrijkste stappen die de partners in de keten over en weer nemen hier kort weer:

- Stap 1: Intake door politie, IB vindt plaats;
- Stap 2: Indien een maatregel getroffen moet worden waartoe het OM bevoegd is, vindt er kort mondeling (of per e-mail) overleg plaats tussen de politie en het OM;
- Stap 3: Politie legt alle informatie vast in BVH;
- Stap 4: Politie verstrekt aan het OM de informatie omtrent:
 - Kwetsbaarheid ja/nee
 - Indien kwetsbaar de categorie kwetsbaarheid
 - Indien kwetsbaar de inzet van een maatregel ja/nee;

²⁶ Werkinstructie Uitvoeren Individuele Beoordeling van Slachtoffers, versie 10 augustus 2017.

²⁷ Artikel 12, lid 1 van de Politiewet 2012.



- Stap 5: Indien op basis van nieuwe informatie de beschermingsbehoefte van het slachtoffer geactualiseerd moet worden, neemt het OM contact op met de politie (mondeling of per e-mail) over de inzet van een maatregel waarbij de politie een uitvoerende of handhavende taak heeft;
- Stap 6: Identiek aan stap 4: verstrekt de politie aan SHN (via EDP):
 - Kwetsbaarheid ja/nee
 - Indien kwetsbaar de nadere indicatie van kwetsbaarheid
 - Indien kwetsbaar de inzet van een maatregel ja/nee;
- Stap 7: Indien nodig kan SHN het slachtoffer ondersteunen bij het hernieuwd doen van een melding of aangifte bij de politie. Bovendien kan SHN indien relevant namens het slachtoffer contact op nemen met het OM met het verzoek om beschermende maatregelen in te zetten.

Beide partners in de keten vervullen op bepaalde momenten in het strafproces ook zelf een rol bij de beoordeling en bescherming van slachtoffers. Dat kan zijn op momenten (zie stap 5 en stap 7) dat hen nieuwe informatie bereikt (via slachtoffer of anders) die maakt dat de beschermingsbehoefte van het slachtoffer aangepast moet worden.²⁸

2.6 De implementatie van de IB

In juli 2017 is gestart met het implementeren van de werkwijze IB in de tien eenheden van de politie. In het implementatieplan werden twee typen veranderopgaven benoemd:

- De “harde” veranderopgave: De verandering op het gebied van de organisatiestructuur, besturingsstructuur, ondersteunende systemen, waaronder aanpassingen in werkprocessen, werkinstructies en aanpassingen in digitale systemen;
- De “zachte” veranderopgave: De verandering op het gebied van de cultuur en HRM-aspecten, zoals de houding van medewerkers ten opzichte van slachtoffers en hun kwetsbaarheid, en de mate waarin dit door leidinggevenden gefaciliteerd en ondersteund wordt.

Het implementeren van werkprocessen, werkinstructies en naslagwerken

Ten behoeve van de uitvoering van de IB door politiemedewerkers zijn werkinstructies opgesteld. In deze instructies wordt in detail ingegaan op de handelingen die politiemedewerkers moeten uitvoeren ten aanzien van de IB. Deze handelingen zijn ingepast in al bestaande werkprocessen. Zo vindt de beoordeling van de kwetsbaarheid van een slachtoffer plaats tijdens de intake, voorafgaand aan het opnemen van een aangifte of de afhandeling van een melding.

Om het werken met de IB te ondersteunen zijn werkinstructies en naslagwerken over de werkwijze IB beschikbaar gemaakt. Op het online platform Kennis op maat Politie (hierna: Kompol) kunnen politiemedewerkers informatie vinden uit diverse interne en externe bronnen. Deze informatie biedt ondersteuning aan medewerkers bij de uitvoering van hun werk. Binnen Kompol is ten behoeve van de implementatie IB en de borging ervan een pagina ingericht met daarop alle werkinstructies,

²⁸ Ketenwerkproces beoordelen en beschermen van slachtoffers, versie 8 mei 2018.



factsheets en overige relevante informatie over de IB. In BVH is in het IB-scherm een hyperlink opgenomen naar de IB-pagina in Kompol.²⁹

De basistraining Slachtofferzorg en IB

Om politiemedewerkers in staat te stellen de landelijke werkwijze IB uit te voeren werden zij geacht een training te volgen. Deze training had als doel hen kennis bij te brengen, hen te motiveren voor de nieuwe werkwijze, en hen aan te zetten de IB in de dagelijkse praktijk te gaan toepassen. Om dit te bereiken is een opleidingstraject aangeboden aan medewerkers waarbij rekening werd gehouden met de (capaciteits-)belasting van de individuele medewerker en van het basisteam waartoe de medewerker behoorde.

De basistraining Slachtofferzorg en Individuele Beoordeling was beschikbaar voor alle medewerkers binnen de doelgroepen omschreven in het opleidingsplan. De intensiteit van deze training was volgens het opleidingsplan afhankelijk van het type functie. Medewerkers in de uitvoering die veel in aanraking komen met slachtoffers, zoals medewerkers intake en service, medewerkers uit de basispolitiezorg en wijkagenten, werden het meest intensief getraind. Voor deze medewerkers bestond de training uit vier dagdelen. Medewerkers belast met sturing, coördinatie of een specialistische taak, en medewerkers belast met leiding en ondersteuning werden minder intensief getraind. Voor hen bestond de training uit één (leiding en ondersteuning) of twee (sturing, coördinatie en specialistische taken) dagdelen. De inhoud van deze training was maatwerk, aangepast aan de specifieke behoefte van de betreffende doelgroep. Deze omvatte echter in ieder geval basiskennis ten aanzien van slachtoffers en hun rechten, het beoordelen en beschermen van slachtoffers, en het verwerken hiervan in BVH tijdens de eerste twee dagdelen. Tijdens dagdeel drie en vier werd ingegaan op de toepassing van de IB in de praktijk. De training werd verzorgd door ingehuurde trainers en trainers vanuit de politieorganisatie. De trainingen werden schriftelijk geëvalueerd door de deelnemers, en steekproefsgewijs bijgewoond door het implementatieteam.

In aanvulling op de training konden terugkomdagen of praktijksessies worden georganiseerd. In deze sessies van twee tot vier uur stond casuïstiek centraal. De training IB kreeg daarnaast ook aandacht in briefing en debriefing sessies. Om ieder basisteam goed te kunnen begeleiden bij de implementatieopdracht werd ten slotte beoogd om een jaar lang externe trainers toe te voegen aan iedere eenheid, om mee te lopen in de praktijk en te kunnen fungeren als vraagbaak.³⁰

Het updaten van digitale systemen

Voor het implementeren van de IB was ook een aanpassing nodig van diverse digitale systemen, waaronder BVH. In juni 2018 zijn de ICT-aanpassingen in BVH doorgevoerd. In BVH wordt voor iedere nieuw incident een registratie aangemaakt. Indien een melder of aangever een slachtoffer is kan door een politiemedewerker aan de registratie de rol "slachtoffer" toegekend worden. Daarmee komt men automatisch in een scherm waar de beoordeling van de kwetsbaarheid van het slachtoffer dient te worden ingevoerd. Dit gebeurt door het selecteren van één van de opties "wel kwetsbaar (plus reden)" of "niet kwetsbaar". Wanneer "niet kwetsbaar" wordt geselecteerd, komt men bij het volgende tabblad van de werkstroom en is de IB afgerond. Wanneer één van de opties wordt geselecteerd waaruit blijkt dat er wel sprake is van kwetsbaarheid leidt het systeem de

²⁹ Implementatieplan Beoordelen & Beschermen, Project Individuele Beoordeling, 1 juni 2017.

³⁰ Opleidingsplan Slachtofferzorg Thema Beoordelen & Beschermen, versie 30 november 2017.



medewerker naar een scherm waar kan worden aangegeven welke beschermende maatregelen nodig worden geacht. Bij sommige opties blijft het bij het aanvinken ervan, bijvoorbeeld bij "geen maatregelen op verzoek slachtoffer". Bij andere opties wordt van de politiemedewerker een vervolghandeling verwacht, zoals wanneer bij een minderjarig slachtoffer een zorgmelding moet worden opgemaakt. Na het selecteren van één of meerdere opties komt de politiemedewerker weer terecht in de al bestaande werkstroom.

Ook BOSZ is voor de implementatie van de IB aangepast. Zodra de IB in een registratie in BVH is ingevuld, wordt in BOSZ het tabblad "slachtoffers" zichtbaar voor medewerkers die screenen of sturen op zaken. Zij zien of het slachtoffer als kwetsbaar (en op basis waarvan) is aangemerkt of niet. Tevens worden de te nemen beschermende maatregelen getoond. Op basis van de informatie onder dit tabblad "slachtoffers" kan de medewerker indien nodig actie ondernemen.

Het stimuleren van een slachtoffergerichte houding

Met de implementatie van de IB heeft de politie ook willen inzetten op het bevorderen van een positieve houding ten opzichte van slachtoffers en hun kwetsbaarheid en het stimuleren van leiderschap dat dit ondersteunt. De zogenoemde "zachte" veranderopgave. Politiemedewerkers moeten in staat zijn om signalen over kwetsbaarheid op te vangen (beoordelen) en deze signalen om te zetten in maatregelen (beschermen). De IB vraagt daarmee om een andere houding en werkwijze van de medewerkers in de uitvoering. Leidinggevenden moeten deze medewerkers hierin faciliteren en stimuleren. In de opzet van de training was aandacht voor de houding en het gedrag van politiemedewerkers ten opzichte van slachtoffers, en het bewustzijn van hun eigen rol in het proces daarom een onderdeel.

2.6.1 Een gefaseerde implementatie

De implementatie van de IB is in drie fases opgedeeld. De eerste en tweede fase van de implementatie bestonden uit het invoeren van de IB tijdens het moment van intake of fysiek contact op het politiebureau door medewerkers intake en service en de basispolitiezorg, en tijdens meldingen en aangiftes opgenomen op straat. In de derde implementatiefase wordt de IB tevens uitgevoerd tijdens alle contacten met slachtoffers, zowel in persoon als via elektronische en telefonische aangiftes en door de recherchemedewerkers. Momenteel is de implementatie van de IB in de eerste en tweede fase afgerond.

2.6.2 Financiering en extra formatie

Voor de implementatie van de IB in de eenheden is extra middelen en capaciteit beschikbaar gesteld. De totale kosten kwamen neer op € 12.611.252. Van dit bedrag kwam € 8.902.998 van een toegekende EU-subsidie (75%) en € 2.650.000 (25%) van cofinanciering door het ministerie van Justitie en Veiligheid. De politie heeft daar € 1.034.183 aan bijgedragen.

Omdat medewerkers bij het opnemen van een melding of aangifte extra tijd moesten gaan besteden aan de IB, is door de minister van Justitie en Veiligheid structureel aanvullende formatie van 124 fte³¹ aan de politie toegekend. De

³¹ Fulltime-equivalent (afgekort fte) of voltijdsequivalent (vte) is een rekeneenheid voor de omvang van een arbeidsovereenkomst of personeelsbestand.



verdeling van deze 124 FTE over de eenheden vond plaats op basis van de percentages genoemd in het Besluit Verdeling Sterkte en Middelen Politie (hierna: BVSM).³² Het BVSM schrijft voor dat operationele sterkte evenredig wordt verdeeld. Dit geldt ook voor de nieuw beschikbaar gestelde operationele sterkte in het kader van de IB. Deze 124 FTE werden ingezet op de afdelingen intake en service van verschillende basisteams.

³² Implementatieplan Beoordelen & Beschermen, Project Individuele Beoordeling, 1 juni 2017.



3

De implementatie van de IB in de praktijk

Om de IB succesvol in te voeren is, zoals beschreven in hoofdstuk 2, door de politie een landelijke implementatieopdracht uitgevoerd. In het kader van deze veranderopdracht zijn werkinstructies en protocollen geïmplementeerd, zijn medewerkers opgeleid om de IB op de juiste manier te kunnen toepassen, is de IB ingevoerd in een aantal digitale politiesystemen en werd gewerkt aan het stimuleren van een slachtoffergerichte houding bij politiemedewerkers. Doel was om politiemedewerkers toe te rusten om de IB in de praktijk toe te passen zoals deze vooraf is bedacht en in werkinstructies en protocollen ook is uitgewerkt.

De door de Inspectie gehouden interviews hebben veel informatie opgeleverd over de wijze waarop de implementatie van de IB door de bij het onderzoek betrokken medewerkers is ervaren. Daarmee geeft het de Inspectie een beeld over de wijze waarop de implementatie van de IB is verlopen.

3.1 Deelconclusie

De Inspectie concludeert dat politiemedewerkers op dit moment onvoldoende in staat zijn om hun taak voor de IB naar behoren te kunnen uitvoeren. De werkinstructies en digitale infrastructuur zijn op orde, maar medewerkers hebben door onvoldoende scholing niet voldoende kennis van de IB om deze toe te kunnen passen.

De Inspectie stelt vast dat de werkwijze IB goed is beschreven en uitgewerkt in werkinstructies. Het raadplegen van deze instructies blijkt voor de meeste medewerkers in de praktijk echter lastig.

De Inspectie stelt vast dat de training IB door slechts enkele geïnterviewde medewerkers conform opzet werd gevolgd. Een groot deel van de geïnterviewden had niet deelgenomen aan de training, een ander deel volgde een training die veel beperkter in omvang was dan beoogd. Dit maakt deze medewerkers onvoldoende toegerust om de IB te kunnen uitvoeren.

Vervolg op pagina 29.



De digitale systemen zijn bij landelijke implementatie tijdig aangepast. Het IB-scherm in BVH werkt bij aangiften goed, omdat het medewerkers dwingt iets te registreren. Het scherm biedt echter geen garantie dat medewerkers de beoordeling op inhoud ook daadwerkelijk maken. De Inspectie stelt daarnaast vast dat de training IB in de meeste gevallen pas ná de implementatie van het IB-scherm in BVH plaatsvond. Dit maakt dat medewerkers (soms lang) met de IB hebben moeten werken, terwijl zij hier niet bekend mee waren. Mogelijk hebben medewerkers zich in deze periode mogelijk werkwijzen eigen gemaakt, die niet in overeenstemming zijn met de werkinstructies van de IB. Gelet op de in de praktijk beperkte omvang van de training, is deze werkwijze na het volgen van de training mogelijk onvoldoende bijgesteld.

De Inspectie stelt ten slotte vast dat politiemedewerkers, met name de medewerkers intake en service, het over het algemeen als hun taak zien om er voor slachtoffers te zijn.

3.2 De introductie van protocollen en instructies

De werkinstructie Uitvoeren Individuele Beoordeling van Slachtoffers neemt politiemedewerkers stap voor stap mee in de uit te voeren handelingen ten aanzien van de IB. Zo helpt de werkinstructie de medewerker bij het beoordelen van de kwetsbaarheid, en in samenspraak met het slachtoffer het vaststellen van de te nemen beschermingsmaatregelen. Voor elk van de (mogelijk) te nemen maatregelen zijn ook instructies opgesteld en beschikbaar gemaakt. Naast de verschillende werkinstructies zijn factsheets, briefingsheets en een PowerPointpresentatie beschikbaar. Al deze stukken zijn te raadplegen op Kompol, dat tevens is te benaderen via een hyperlink op het IB-scherm in BVH.

Uit gesprekken met de bij de implementatie betrokken medewerkers kwam naar voren dat deze werkinstructies allemaal beschikbaar zijn gemaakt en zowel vanachter de computer als op straat via de telefoon te raadplegen zijn. Daarbij werd wel opgemerkt dat niet alle politiemedewerkers bekend zijn met Kompol en dat niet iedereen technisch even goed uit de voeten kan met de telefoon. Daardoor is de beschikbare informatie over de IB wellicht niet voor iedere medewerker even toegankelijk.

Dit beeld werd door een deel van de geïnterviewde politiemedewerkers in de uitvoering bevestigd. Van de tien geïnterviewden die hierover expliciet bevroegd zijn, gaven slechts twee geïnterviewden aan de werkinstructies IB te kennen. Daarnaast werd door anderen opgemerkt dat veel informatie via e-mail wordt gedeeld, maar dat het in de praktijk niet haalbaar is om al die informatie op te nemen. Verder werd opgemerkt dat in het informatiesysteem Kompol oude werkinstructies veelal niet worden weggehaald waardoor er doorgaans veel tijd gaat zitten in het zoeken naar de juiste versie. Ondanks het feit dat de informatie rondom de IB op Kompol wél up-to-date is maakt dit dat de geïnterviewden aangaven dat beschikbare informatie op Kompol doorgaans niet goed vindbaar is.



3.3 Het opleiden van politiemedewerkers

Om medewerkers de benodigde kennis over de IB bij te brengen, hen te wijzen op het belang van de IB, en hen aan te zetten tot het uitvoeren ervan, werden zij geacht een training te volgen. De basistraining Slachtofferzorg en IB bestond zoals aangegeven in hoofdstuk 2 uit vier dagdelen, ieder van ongeveer drie uur.

3.3.1 Landelijke toepassing basistraining Slachtofferzorg en IB

Cijfers aangeleverd door de politie geven aan dat deze training tussen januari 2018 en december 2019 door ruim 19.000 politiemedewerkers is gevolgd. Dit betreft binnen de tien politie-eenheden tussen de 80 en 98 procent van de binnen deze fase op te leiden medewerkers. Gemiddeld is de training door 87 procent van de politiemedewerkers gevolgd.

De omvang van de training is, zo blijkt uit navraag bij de bij implementatie betrokken medewerkers, wel ten dele aangepast. Omdat het vrijmaken van groepen werknemers voor het volgen van een tweedaagse training in sommige gevallen lastig was vanwege problemen in bezetting, is de training soms opgeknipt en op verschillende momenten gegeven. Ook zijn dagdeel drie en vier gaandeweg het traject steeds meer "on the job" gegeven, dat wil zeggen tijdens het werk. Overigens zijn de eisen ten aanzien van de inhoud van de training daarmee niet losgelaten.

3.3.2 De ervaringen van de geïnterviewden met de basistraining Slachtofferzorg en IB

Zoals beschreven in het eerste hoofdstuk heeft de Inspectie in haar onderzoek binnen de tien basisteams met 59 politiemedewerkers gesproken. Dit zijn medewerkers behorende tot vier functiegroepen, twee groepen die in de dagelijkse werkzaamheden veel in contact staan met slachtoffers, die meldingen en aangiften opnemen en daarmee de IB dagelijks toepassen (de medewerkers intake en service, en de hoofdagenten). En daarnaast medewerkers die belast zijn met sturing en coördinatie, en met leiding geven. Alle medewerkers zijn door de Inspectie bevraagd over de ervaringen met de training IB. Hun ervaringen komen hieronder aan bod.

Deelname aan de training

Geïnterviewden gaven aan niet in alle gevallen te hebben deelgenomen aan de basistraining Slachtofferzorg en IB. Waar de landelijke cijfers aangaven dat gemiddeld 87 procent van de beoogde doelgroep had deelgenomen aan de training, was dit onder de geïnterviewden niet het geval. Iets meer dan de helft van de geïnterviewden, namelijk 33 (56 procent), gaf aan enige vorm van training of toelichting over de IB te hebben ontvangen. Bijna de helft van de geïnterviewden, namelijk 26 (44 procent), gaf aan, aan geen enkele training in welke vorm dan ook te hebben deelgenomen. Een deel van hen was hier wel voor uitgenodigd, maar kon niet deelnemen vanwege omstandigheden zoals afwezigheid vanwege zwangerschap of ziekte van de trainer. Deze trainingen zijn volgens hen op een later moment niet ingehaald.

De geïnterviewden uit de bij dit onderzoek betrokken functiegroepen komen niet allemaal in gelijke mate in contact met slachtoffers, en voeren niet allemaal (in dezelfde mate) de IB in de praktijk uit. Medewerkers intake en service zijn in hun



dagelijkse praktijk belast met het voeren van intakegesprekken en het opnemen van meldingen en aangiften. Van alle 20 geïnterviewde medewerkers intake en service, gaven er negen aan (45 procent) geen training of toelichting over de IB te hebben gehad. Van alle 20 geïnterviewde hoofdagenten, die ook aangiften opnemen en in contact zijn met slachtoffers, gaven er zeven aan (35 procent) geen training of toelichting over de IB te hebben gehad. Bij de geïnterviewde operationeel experts en teamchefs was het percentage dat geen training volgde respectievelijk 40 procent en 67 procent.

Omvang van de training

De geïnterviewden zijn ook gevraagd naar de omvang van de training, indien zij die hadden gevolgd. Uit de met hen gevoerde gesprekken kwam naar voren dat de omvang van de training zeer varieerde. Onder de 33 (van de 59) geïnterviewden die aangaven enige vorm van training of toelichting te hebben ontvangen, werd de in het trainingsplan omschreven omvang van vier dagdelen niet genoemd. De modaliteiten van de door hen gevolgde scholing liep volgens geïnterviewden uiteen van twee dagdelen training en een vervolgactiviteit op de werkvloer, tot een praatje in de kantine. In tabel b is uiteengezet in welke vormen de geïnterviewden in de uitvoering van de IB geschoold zijn.

Tabel b. *Omvang van de training gevolgd door de geïnterviewden*

	Aantal
Geen training IB, de opleiding vond plaats op de politieacademie	2
Twee dagdelen, plus enige opvolging op de werkvloer	5
Een dag, geen opvolging op de werkvloer	9
Dagdeel, geen opvolging op de werkvloer	12
Minder dan een dagdeel (praatje in de kantine, korte instructie door een collega)	5
Totaal	33

Het opleidingsplan stelt verschillende eisen aan de mate waarin door medewerkers uit verschillende functiegroepen deelgenomen moet worden aan de onderdelen van de training. Zo dienen medewerkers uit de uitvoering – medewerkers intake en service en hoofdagenten – alle dagdelen te volgen. Medewerkers belast met sturing en coördinatie en leiding geven hoeven respectievelijk alleen aan dagdeel 1 en 2, en dagdeel 1 deel te nemen. Gelet op deze individuele eisen, en aanpassing van het plan waarbij de dagdelen 3 en 4 in andere vorm aangeboden mochten worden, hebben tien van de 33 geïnterviewden die aangaven *enige* mate van training of toelichting gehad te hebben, een training ontvangen die voldoende was in omvang.³³ Dit betreft vier medewerkers intake en service, twee hoofdagenten, één operationeel expert en drie teamchefs. De overige 23 geïnterviewden hebben enige, maar gelet op de eisen onvoldoende, scholing gehad.

³³ Dit betreft de 5 geïnterviewden die een training van twee dagdelen plus opvolging volgden, plus de 2 geïnterviewden die de opleiding op de politieacademie volgen, plus 2 geïnterviewden die één trainingsdag(deel) volgden, maar behoren tot een groep die slechts één of twee dagdelen volgden in verband met de aard van hun functie.



Inhoud van de training

De geïnterviewden is ook gevraagd – indien zij deelnamen aan de training – of zij een toelichting op de IB hebben gekregen en zo ja, wat hiervan de inhoud was. Het opleidingsplan geeft aan dat in dagdeel 1 en 2 aandacht besteed wordt aan slachtofferzorg, de werkwijze IB (het beoordelen van kwetsbaarheid en de beschermende maatregelen die ingezet kunnen worden) en de wijze waarop dit in de digitale systemen verwerkt moet worden. Dagdeel 3 en 4 gaan over de dagelijkse praktijk, gesprekstechnieken en casuïstiek.

De meeste geïnterviewden gaven desgevraagd aan dat tijdens de training is ingegaan op de slachtofferrechten. Geen van de geïnterviewden heeft aangegeven dat de werkinstructie IB en de werkinstructies betreffende de beschermende maatregelen zijn besproken. Een deel van de geïnterviewden gaf aan dat tijdens de training voornamelijk aandacht was voor de manier waarop de IB in BVH geregistreerd kon worden. Daarmee verwijzen de geïnterviewden voornamelijk naar de informatie die in de dagdelen 1 en 2 behandeld werd. Dit komt overeen met de bevinding dat de omvang van de training voor een groot deel van de deelnemers maar één of hooguit twee dagdelen besloeg. Uit de interviews kwam echter ook naar voren dat de geïnterviewden zich niet allemaal meer precies konden herinneren wat de inhoud van de training was. De training had grofweg anderhalf jaar eerder plaatsgevonden, wat het soms ingewikkeld maakte om de inhoud ervan nog terug te halen.

De constatering dat een aanzienlijk deel van de geïnterviewden niet deelnam aan dagdeel 3 en 4 is naar inschatting van de Inspectie potentieel problematisch. De werkinstructie voorziet namelijk niet in handvatten om de medewerker te ondersteunen in hoe het startgesprek te voeren met het slachtoffer om tot een gedegen beoordeling van de kwetsbaarheid te komen dan wel te komen tot een weloverwogen beslissing omtrent de te nemen beschermingsmaatregelen.

Toerusting als gevolg van de training

Het aantal geïnterviewden dat onvoldoende opgeleid is (dit waren er 23), tezamen met het aantal geïnterviewden dat helemaal geen training heeft gevolgd (dit waren er 26), maakt dat 49 van de 59 geïnterviewden (83 procent) in geen of onvoldoende mate formeel is opgeleid om de IB in de praktijk goed toe te kunnen passen. Desondanks gaf het merendeel van de geïnterviewde medewerkers desgevraagd aan over voldoende kennis te beschikken om de IB te kunnen uitvoeren.

3.4 De introductie van de IB in digitale systemen

In paragraaf 2.6 is beschreven welke updates in digitale systemen plaats moesten vinden om volgens de ontwikkelde werkwijze IB te kunnen handelen. Deze aanpassingen zijn in juni 2018 landelijk doorgevoerd. Het IB-scherm werd in BVH ingevoegd, het tabblad "slachtofferschap" werd ingevoegd in BOSZ, op Kompol werden alle werkinstructies en aanverwante documentatie geplaatst en via de BlueSpotMonitor, een applicatie waarmee landelijke BVH-systemen kunnen worden doorzocht, werd het mogelijk om slachtoffergegevens op te vragen.

BVH

Met de implementatie van het IB-scherm in BVH was het werken met de methode IB een feit. Omdat het scherm automatisch in beeld komt bij het toekennen van de rol slachtoffer, kan de politiemedewerker niet anders dan registreren of het slachtoffer



kwetsbaar is of niet. De medewerker kan namelijk niet verder met de melding of aangifte als er geen keuze wordt gemaakt. Geïnterviewden gaven desgevraagd aan dat dit systeem werkt. Er moet iets ingevuld worden en dat dwingt hen om na te denken over de kwetsbaarheid van het slachtoffer en eventuele te nemen beschermingsmaatregelen. Wel gaven zij aan dat het IB-scherm niet verschijnt als zij bij een registratie niet *zelf* de rol van slachtoffer toekennen, en er geen aangifte volgt. Dit maakt volgens hen dat bij meldingen niet standaard een beoordeling plaatsvindt.

Ten slotte gaven de geïnterviewden aan dat het registreren van de kwetsbaarheid en een passende maatregel doorgaans weinig tijd kost. In vier van de tien interviews met hoofdagenten, en in één interview met medewerkers intake en service wordt echter opgemerkt dat wanneer zij snel door het systeem willen om bijvoorbeeld verder te kunnen met het invullen van een aangifte, zij direct “niet kwetsbaar” registreren. Op deze manier wordt voorkomen dat er op dat moment ook een keuze moet worden gemaakt in het nemen van een passende maatregel. Dit scheelt volgens enkele geïnterviewden tijd.

De implementatie in BVH en de timing van de training

In januari 2018 werd de training IB door de eerste groep politiemedewerkers gevolgd. De implementatie van het IB-scherm in BVH was zoals aangegeven in juni 2018. Ten tijde van de implementatie van de IB in BVH had iets meer dan een kwart van de politiemedewerkers volgens de registratie van de politie de basistraining Slachtofferzorg en IB gevolgd. De overige driekwart is volgens de registratie opgeleid in de periode ná de implementatie van de IB in BVH. Meestal was dit in de eerste zes maanden na implementatie, maar voor ongeveer 20 procent was dit pas een half jaar tot een jaar na implementatie. Voor 10 procent liet de opleiding zelfs een jaar tot anderhalf jaar op zich wachten. Dit houdt in dat een substantieel deel van politiemedewerkers een bepaalde periode met de IB heeft moeten werken zonder daarin opgeleid te zijn.

Dit probleem werd in de gesprekken door meerdere geïnterviewden aangekaart. Zij gaven aan geconfronteerd te worden met een nieuwe werkwijze zonder te weten wat de bedoeling daarvan was. Zij wisten niet wat er van hen werd verwacht. Omdat zij ook niet wisten wat het gevolg was van het registreren van de optie “kwetsbaar” of “niet kwetsbaar”, koos een deel van hen er dan voor om standaard “niet kwetsbaar” te selecteren. Andere medewerkers kozen voor de optie waarvan hun gevoel zei dat het de meest passende keuze betrof. Eventuele vragen die medewerkers in die tijd hadden over het IB-scherm werden voornamelijk bij collega’s neergelegd, die in veel gevallen ook niet op de hoogte waren.

Geïnterviewden reageerden verschillend op de vraag van de Inspectie over de wijze waarop zij op de hoogte waren gebracht van de implementatie van het IB-scherm. Sommige van hen gaven aan niet geïnformeerd te zijn, waar anderen aangaven dat er bij de invoering van het IB-scherm vast wel een pop-up was verschenen bij het openen van BVH maar dat zij die niet lazen. Ook benoemden enkelen dat dit soort informatie vaak wordt gemaïld of op Intranet wordt gezet, maar dat dit gezien de hoeveelheid informatie aldaar en de waan van de dag vaak niet wordt gelezen of niet wordt onthouden. Een deel van hen gaf aan dat hen tijdens de briefing kort iets was verteld over het IB-scherm in BVH.

Alhoewel veruit de meeste politiemedewerkers zijn opgeleid in de IB ná de implementatie in BVH was er ook een kleine groep medewerkers die ervóór was



opgeleid. Voor hen was het lastig om bij de invoering van het IB-scherm in BVH de kennis uit de training nog paraat te hebben.

BOSZ

BOSZ is voor leidinggevenden een middel om de voortgang van zaken te monitoren en zo nodig bij te sturen. Met de invoer van het slachtoffertabblad is het voor deze medewerkers ook mogelijk om in te zien wat de kwetsbaarheidsbeoordeling is en welke beschermende maatregelen zijn ingezet. In enkele interviews kwam de monitoring in BOSZ ter sprake. Geïnterviewden die toegang hadden tot BOSZ gaven aan dat zij bekend waren met het slachtoffertabblad, echter gebruikte geen van de geïnterviewden de informatie onder het tabblad om gericht te sturen op de beoordeling en bescherming van slachtoffers.

3.5 Het stimuleren van een slachtoffergerichte houding

Met invoering van de IB moest er structurele aandacht komen voor het beoordelen van slachtoffers op kwetsbaarheid. Deze werkwijze vraagt om een (meer) slachtoffergerichte houding van politiemedewerkers. In het implementatieplan³⁴ werd dit aangeduid als de “zachte veranderopgave”, ofwel verandering in de cultuur.

In het implementatieplan zijn weinig concrete interventies opgenomen die bij moesten dragen aan deze zachte veranderopgave. Wat werd benoemd is dat het belangrijk is om de medewerkers zoveel mogelijk bij het verandertraject te betrekken. En dat de nieuwe werkwijze ondersteund en gestimuleerd moet worden door leidinggevenden. Uit interviews met politiemedewerkers blijkt echter niet dat zij tijdens de implementatie meegenomen zijn. Zo gaven velen van hen aan verrast te zijn geweest door de invoering van de IB in BVH, des te meer omdat de meeste van hen de basistraining Slachtofferzorg en IB (nog) niet hadden gevolgd. Geïnterviewden benoemden daarbij dat zij belast werden met een nieuwe taak zonder dat zij waren geïnformeerd over nut en noodzaak. Zij ervoeren daarbij ook geen gevoel van urgentie vanuit leidinggevenden. Eén van de mogelijkheden om medewerkers het gevoel te geven dat zij bij deze nieuwe taak met mensen en middelen ondersteund werden, was door aan te geven dat voor implementatie extra geld en capaciteit beschikbaar was gesteld. Uit de interviews blijkt echter dat de medewerkers in de uitvoering, en de tactisch en operationeel leidinggevenden hier doorgaans niet of onvoldoende van op de hoogte waren.

In het opleidingsplan wordt wel concreet gemaakt hoe in de implementatiefase gewerkt moet worden aan het vergoten van een slachtoffergerichte houding van medewerkers. In de basistraining Slachtofferzorg en IB werd in dagdeel 3 en 4 ingegaan op de houding en het gedrag van medewerkers en het bewustzijn over de eigen rol. Aangezien deze dagdelen echter gaandeweg vervangen zijn door een “on the job” training, en de geïnterviewden van dit onderzoek deze nauwelijks hebben gehad (zie voor een uitwerking paragraaf 3.3), lijkt het de Inspectie niet aannemelijk dat met de training voldoende is bijgedragen aan de verandering in cultuur.

Uit interviews met degenen die betrokken waren bij de implementatie kwam naar voren dat ook andere interventies zijn ingezet op de beoogde cultuurverandering.

³⁴ Implementatieplan Beoordelen & Beschermen, Project Individuele Beoordeling, 1 juni 2017.



Zo heeft de politie boekjes ontwikkeld en verspreid waarin verhalen zijn opgenomen waarin politiemedewerkers aan het woord komen over hun ervaringen met slachtoffers, de zogenaamde "storytelling methode". Met deze methode wordt met het vertellen van verhalen getracht betrokkenheid te creëren. Verhalen geven betekenis aan informatie. De politie heeft hiervoor vijf boekjes ontwikkeld en landelijk verspreid. Ten slotte zijn er themadagen en symposia georganiseerd over het onderwerp slachtofferzorg en IB, waarbij ook de regionale implementatieteams aanwezig waren. In de interviews met politiemedewerkers in de uitvoering en de tactisch en operationeel leidinggevenden werden deze interventies echter niet genoemd.

Weerstand

Door bij de implementatie betrokken medewerkers werd in de interviews benoemd dat er in de implementatiefase weerstand was ten aanzien van de rol die politiemedewerkers kregen bij het uitvoeren van de IB. Zo vonden sommige medewerkers het niet de taak van de politie om zich (meer) te richten op slachtoffers. Ook werd het belang van het slachtoffergericht werken niet door iedere teamchef ondersteund. Bij de eenheden waar de teamchefs of operationeel experts actief aandacht besteed hebben aan de IB en betrokken waren, zagen de trainers dat de werkwijze beter was geland (in hoofdstuk 4 worden de bevindingen omtrent sturing en borging van de IB verder uiteengezet).

Hoewel uit de interviews met medewerkers in de uitvoering blijkt dat de meerderheid van hen in de praktijk oog heeft voor het slachtoffer, heeft de Inspectie deze verschillen ook geconstateerd. Daarbij heeft de Inspectie vastgesteld dat medewerkers intake en service het slachtoffergericht werken, en daarmee de IB, het meest omarmen. Deze aandacht zag de Inspectie minder bij geïnterviewde medewerkers uit de basispolitiezorg, die op straat op meldingen aanrijden en daarbij ook veel met slachtoffers te maken hebben.



4

Sturing op en borging van de IB in de praktijk

Tijdens de implementatiefase was een structuur ingericht om te kunnen sturen op het proces van invoering van de werkwijze IB. Na implementatie werd de sturing op het werkproces, en de borging daarvan gedelegeerd aan de lijnorganisatie. Sturing is essentieel voor een goede en volledige uitvoering van de werkwijze IB. Sturing vereist dat de leiding voldoende zicht heeft op de wijze waarop de IB in de praktijk wordt toegepast. De werkwijze en de behaalde resultaten moeten gemonitord, geëvalueerd en indien nodig bijgesteld worden zodat het werkproces verbeterd kan worden. Borging is belangrijk voor het op de lange termijn vasthouden van de veranderingen die met de implementatie van de IB in gang zijn gezet. In dit themaonderzoek zijn de geïnterviewden bevraagd over de (ervaren) wijze van sturing op en borging van het werkproces IB.

4.1 Deelconclusie

De Inspectie concludeert dat er onvoldoende gestuurd wordt op de wijze waarop de IB in de praktijk wordt toegepast. Daarnaast is de kwaliteit van de werkwijze IB na implementatie onvoldoende geborgd.

Na de implementatiefase zou sturing op de IB overgenomen moeten zijn door de lijnorganisatie. De Inspectie stelt echter vast dat niet bij iedere functiegroep (in dezelfde mate) sturing plaatsvindt. In sommige basisteams is sturing in zijn geheel niet belegd, in andere alleen voor een bepaalde groep medewerkers. De Inspectie stelt daarnaast vast dat de IB in zijn geheel door de politieorganisatie niet gemonitord wordt, en dat de werkwijze daarmee nauwelijks wordt bijgesteld.

De Inspectie stelt vervolgens vast dat de borging van de IB onvoldoende geregeld is. Na een intensief implementatietraject is er onvoldoende aandacht voor het verankeren van de IB. De opleiding van medewerkers uit de basispolitiezone wordt door de politieacademie verzorgd, maar die van medewerkers intake en service niet. Het ingevoerde IB-scherm in BVH borgt de handeling IB, maar niet de inhoud en kwaliteit ervan.



4.2 Sturing

Het beleggen van strategische thema's in de lijnorganisatie houdt in dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden – via de eenheidsleiding en districtsleiding – naar de basisteams zijn gedelegeerd. De sturing op het werkproces IB is daarmee belegd bij de teamchefs.

Sturing vanuit teamchefs

Tijdens de implementatiefase werd vanuit de politieorganisatie via verschillende lagen (de portefeuillehouder dienstverlening, de projectgroep IB, lokale projectleiders en implementatie coördinatoren) gestuurd op het project IB. De overgangsfase, waarin de teamchefs de verantwoordelijkheid moesten gaan dragen voor de sturing op de IB, was volgens de geïnterviewden die bij de implementatie betrokken waren een uitdaging. De betrokkenheid van teamchefs, essentieel voor een goede opvolging van de implementatieopdracht, was volgens hen niet overal even groot.

Dit beeld ziet de Inspectie ook terug in de gesprekken die zij voerde met teamchefs. Zij sturen doorgaans niet op de uitvoering van de IB. Hiervoor werden twee redenen gegeven. Allereerst gaven zij aan vanwege een grote hoeveelheid aan portefeuilles, thema's en implementatieopdrachten, en een beperking in tijd en middelen, prioriteiten te moeten stellen. De IB heeft daarbij niet voor iedere teamchef prioriteit. Ten tweede stelden enkele geïnterviewde teamchefs dat zij door een grote(re) afstand tot de taakuitvoering, sturing op taken als de IB doorgaans beleggen bij een operationeel leidinggevende, zoals een operationeel expert of een operationeel specialist. Het is dan, volgens de teamchefs, aan de operationeel leidinggevendenden om knelpunten te signaleren en terug te koppelen als deze zich voordoen. Actieve bevraging hierop door de teamchefs vindt echter niet plaats. Daarmee heeft de teamchef onvoldoende zicht op de taakuitvoering.

Om de uitvoering van de IB bij te kunnen sturen als dat nodig is, moet deze (periodiek) geëvalueerd worden. Dit kan de teamchef bijvoorbeeld doen door managementinformatie over de IB, zoals de gegevens uit de ingevoerde IB-schermen of het aantal genomen beschermingsmaatregelen, uit de digitale systemen op te vragen. Ook op basis van individuele ervaringen van medewerkers of uit teambesprekingen kan de teamchef afleiden hoe de implementatie en het werken met de methodiek bevalt en waar men tegenaan loopt. De geïnterviewde teamchefs gaven in de gesprekken echter unaniem aan geen managementinformatie IB op te vragen of te ontvangen.³⁵ Overigens wordt die informatie ook op centraal niveau niet van hen gevraagd. Ook is de (ervaring met de) IB geen standaard agendapunt bij werkoverleggen of teamvergaderingen. Meerdere teamchefs benoemden in het interview dat zij in de eerste plaats uitgaan van de professionaliteit, taakvolwassenheid en ervaring van de individuele medewerker. Als zij geen signalen ontvangen, nemen zij aan dat er geen problemen zijn en is (bij-)sturing volgens hen niet nodig.

³⁵ De politie is in september 2020 een landelijke pilot gestart waarbij aangevers van strafbare feiten bevraged zijn over hun ervaringen met de dienstverlening van de politie: de politie monitor. Hierin zijn ook enkele vragen opgenomen over de slachtofferrechten. De uitkomsten van deze pilot zijn in de loop van 2021 voor geselecteerde medewerkers beschikbaar gekomen.



Sturing vanuit operationeel leidinggevenden

De medewerkers intake en service zijn samen met de medewerkers uit de basispolitiezorg belast met de toepassing van de IB in de praktijk. Zoals beschreven in de vorige paragraaf is de sturing op de uitvoering van de IB-taken in sommige teams belegd bij operationeel experts. Uit de gesprekken met de operationeel leidinggevenden kwam naar voren dat slechts enkele van hen actief sturen op de wijze waarop de IB in de praktijk toegepast wordt. De meeste geïnterviewde operationeel experts gaven aan niet, of weinig op de IB te sturen. Soms omdat de taak IB niet bij hen (of een andere operationeel expert in hun basisteam) is belegd. In andere gevallen omdat er vanwege een gebrek aan tijd niet voldoende ruimte is om hierop te sturen.

In de basisteams waar een operationeel expert actief op de uitvoering van de IB stuurt, betreft dit vooral aansturing van medewerkers intake en service. Eenzelfde sturing is er niet of nauwelijks ten aanzien van medewerkers uit de basispolitiezorg. Mogelijk komt dit door de wijze waarop sturing op de IB-taak is weggezet. In voorkomende gevallen was deze namelijk belegd bij een operationeel expert die intake en service in portefeuille heeft, of specifiek is belast met de aansturing van de medewerkers intake en service. De geïnterviewde operationeel experts gaven aan niet op basis van informatie uit de digitale systemen te sturen. Liever sturen zij op casusniveau. Zo werd in twee basisteams, behorend tot dezelfde eenheid, met enige regelmaat casuïstiek met de medewerkers intake en service besproken. Daarmee gaven zij aan ook in te kunnen spelen op de behoeften van de medewerkers.

Door medewerkers in de uitvoering ervaren sturing

In de gesprekken met de medewerkers intake en service, en met hoofdagenten is eveneens gevraagd naar de wijze waarop wordt gestuurd op de toepassing van de taak IB. Door de medewerkers intake en service werd daarbij zonder uitzondering aangegeven dat zij hier niet specifiek op aangestuurd worden. De IB is volgens hen geen agendapunt op werkoverleggen, is geen onderdeel van functioneringsgesprekken – die volgens een deel van hen überhaupt niet meer worden gevoerd – of periodieke feedbackgesprekken. Op een enkele herinnering via de e-mail na, waarin wordt verwezen naar een nieuwe werkwijze of waarin een e-learning opnieuw onder de aandacht wordt gebracht, is er volgens hen geen aandacht voor de IB. Overigens geeft een deel van de medewerkers intake en service aan deze sturing ook niet te missen. Net als de teamchefs gaan zij uit van hun eigen professionaliteit. De geïnterviewde hoofdagenten bevestigen dit beeld. Ook zij geven aan dat er niet gestuurd wordt op de toepassing van de IB. Door één hoofdagent wordt in het gesprek aangegeven dat er ten tijde van de training en de implementatie door de leidinggevenden is gehamerd op de toepassing van de IB, maar dat dit na invoering geen opvolging heeft gekregen. Een deel van de geïnterviewde hoofdagenten gaf nog aan dat meldingen bij Veilig Thuis bijvoorbeeld wel nagelopen worden, of bijvoorbeeld zaken waarin stalking aan de orde is.³⁶

De ervaren sturing door (operationeel) leidinggevenden en medewerkers lijkt dus sterk uiteen te lopen. De operationeel experts verantwoordelijk voor deze sturing

³⁶ Een deel van de registraties wordt op inhoud nagelopen door het sociaal domein. Het sociaal domein is een team werkzaam binnen een basisteam dat zich onder andere bezighoudt met het monitoren van incidenten. Zij doorlopen registraties zoals huiselijk geweld en stalking, en checken of alles wat nodig is daarin is gebeurd. Als zij zien dat de registratie onvolledig is, bijvoorbeeld als het opmaken van een melding Veilig Thuis bij huiselijk geweld niet of niet correct is gebeurd, dan leggen zij contact met de betreffende collega.



geven deels aan te sturen op de taak IB, in ieder geval voor wat betreft de medewerkers intake en service. De medewerkers belast met de toepassing van de IB zien dit echter anders, zij ervaren zonder uitzondering weinig of geen sturing op de wijze waarop zij de IB toepassen. Overigens geven zij tegelijk ook aan dit niet nodig te hebben.

Tot slot wordt door enkele geïnterviewden werkzaam in de uitvoering benoemd dat er binnen de politie een cultuur heerst waarin medewerkers elkaar niet snel aanspreken of feedback geven. Ook geven zij aan dat men binnen de politie niet altijd even ontvankelijk is voor feedback of kritiek. Dit bemoeilijkt volgens hen sturing op en bijsturing van de IB. De Inspectie heeft nadrukkelijk geen onderzoek gedaan naar het al dan niet ontbreken van een dergelijke "aanspreekcultuur". Aangezien geen van de geïnterviewden echter aangaf ooit aangesproken te zijn op de wijze waarop hij of zij omgaat met de IB, kan de Inspectie niet uitsluiten dat een "aanspreekcultuur" met betrekking tot de IB ontbreekt.

4.3 Borging

Om de veranderingen die met de ontwikkeling en implementatie van de IB zijn ingezet duurzaam vast te kunnen houden, is het essentieel structureel in de IB te blijven investeren. In het implementatieplan is opgenomen dat de borging van de taak IB bij de portefeuillehouder dienstverlening is belegd. In het plan is daarnaast opgenomen dat de scholing van medewerkers na implementatie is geborgd door het thema IB aan te bieden in de initiële politieopleiding. Verder is de wijze van borging van de IB in het implementatieplan niet in detail beschreven.³⁷ De borging van de IB is daarom aan de orde gesteld in de interviews met de bij implementatie betrokken medewerkers. In deze gesprekken werd door hen drie manieren van borging genoemd, borging binnen de cultuur, borging via het opleiden van medewerkers, en borging via de systemen.

Borging binnen de cultuur

In de implementatiefase is door de politieorganisatie aandacht besteed aan de culturele aspecten van de veranderopgave (zie voor een uitwerking hiervan hoofdstuk 3, paragraaf 3.5). Om deze culturele veranderingen te verduurzamen is het belangrijk het belang van de slachtofferrechten en IB ook na implementatie voldoende uit te dragen. Omdat de korpsleiding en de regionale eenheden te maken krijgen met verschillende ontwikkelopgaven die elkaar (vaak in snel tempo) opvolgen, moeten zij deze op enig moment overdragen aan de lijn. Het is dus, net als bij sturing op de IB het geval is, aan de teamchef om de werkwijze IB na invoering voldoende te verankeren. Het is aan hen om de IB ook na implementatie voortdurend onder de aandacht te houden. Uit de interviews met zowel (operationeel) leidinggevend als medewerkers in de uitvoering bleek niet dat de IB na implementatie veel aandacht heeft gekregen. De werkwijze was ingevoerd, in een deel van de basisteams was de sturing op de IB belegd, maar slechts in enkele gevallen konden de geïnterviewden voorbeelden noemen van manieren waarop er hernieuwde aandacht werd gevraagd voor de IB. Als het al voorkwam dan was dat bijvoorbeeld door nog eens een herinnering via de e-mail te sturen of de IB tijdens een briefing aan te halen. Dit was incidenteel. Het gebrek aan bekendheid met de IB werd de Inspectie tijdens een viertal interviews met hoofdagenten en operationeel experts zichtbaar toen de Inspectie aan het begin van het interview moest uitleggen wat de IB was, of de geïnterviewden aangaven grotendeels onbekend te zijn met de

³⁷ Implementatieplan Beoordelen & Beschermen, Project Individuele Beoordeling, 1 juni 2017.



IB. In een vijfde interview met teamchefs kwam daarnaast naar voren dat zij zich voorafgaand aan het interview opnieuw in het onderwerp hadden ingelezen omdat de bekendheid met de IB inmiddels was weggezakt.

Borging via het opleiden van medewerkers

Aan de opleiding die tijdens de implementatiefase van de IB werd verzorgd konden medewerkers die daarna in dienst zijn gekomen niet deelnemen. Om het opleiden van medewerkers te borgen wordt het thema IB daarom aangeboden tijdens de initiële politieopleiding op de politieacademie. Het toepassen van de IB kan hen dan vervolgens in de praktijk worden bijgebracht. Nieuw instromende medewerkers intake en service volgen deze politieopleiding echter niet. Voor hen is momenteel geen training in de IB beschikbaar.³⁸ Een deel van de geïnterviewde medewerkers intake en service geeft desgevraagd aan dat de IB voor nieuw instromende collega's onderdeel is van het inwerkprogramma "on the job". Zij leren de IB-werkwijze dan aan door het eerst samen met een ervaren collega te doen. Dit kan ertoe leiden dat nieuwe medewerkers de IB op de verkeerde manier aangeleerd krijgen. Een aanzienlijk deel van de geïnterviewde medewerkers heeft namelijk zelf de Basistraining Slachtofferzorg en IB niet (volledig) gevolgd (zie voor een uitwerking hiervan hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.2).

Borging via het IB-scherm in BVH

De meest evidente wijze waarmee de IB-werkwijze doorlopend bewaakt wordt is het IB-scherm in BVH. Politied medewerkers kunnen bij het invoeren van een melding of aangifte in BVH niet om het IB-scherm heen. Als in het scherm geen keuze wordt gemaakt tussen de opties "kwetsbaar" en "niet kwetsbaar", kan de medewerker niet verder met het invoeren van de melding of aangifte. Dit dwingt hen om iets in te vullen. Een dergelijk systeem kan de medewerker echter niet dwingen om een inhoudelijk gewogen beslissing te nemen. Dit blijkt in de praktijk ook. In interviews met politied medewerkers in de uitvoering kwam naar voren dat enkelen van hen routinematig "niet kwetsbaar" invullen, om verschillende redenen (zie voor een uitwerking hiervan hoofdstuk 5, paragraaf 5.4). Het IB-scherm in BVH borgt dus wel de handeling, maar niet de inhoud en kwaliteit van de IB.

³⁸ De politie heeft in de wederhoorfase aangegeven dat er een intakemodule PA beschikbaar is en dat er in sommige eenheden voor nieuwe medewerkers intake en service een training IB is aangeboden. Door de geïnterviewden is hier tijdens het onderzoek niet naar verwezen.



5

De toepassing van de IB in de praktijk

Zoals eerder beschreven is de werkwijze bij het opmaken van de IB in drie fases onder te verdelen. Het inschatten van de kwetsbaarheid van een slachtoffer tijdens een intakegesprek en het verstrekken van de slachtofferrechten, het beoordelen van de noodzaak tot het inzetten van beschermende maatregelen, en het indien nodig overdragen van een casus naar de partners van het OM en SHN. Tijdens de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews is uitvoerig gesproken over de wijze waarop de geïnterviewde medewerkers de IB in de praktijk toepassen. Samen met de informatie uit de dossieranalyse heeft de Inspectie heeft hiermee een beeld gekregen van de uitvoering van de IB.

5.1 Deelconclusie

De Inspectie concludeert dat niet ieder slachtoffer conform werkinstructie op zijn of haar kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte beoordeeld wordt. De Inspectie concludeert daarnaast dat de wijze waarop een slachtoffer beoordeeld en beschermd wordt, te sterk afhankelijk is van de individuele politiemedewerker, de kennis die deze medewerker heeft van de IB en de omstandigheden waarin het slachtoffer een eerste contact met de politie heeft. Ook de kenmerken van een slachtoffer ten slotte, zijn van invloed op de wijze waarop het slachtoffer beoordeeld en beschermd wordt.

De Inspectie stelt vast dat de wijze waarop de IB wordt toegepast in iedere fase van het werkproces grote verschillen kent. Slachtoffers worden niet allemaal, altijd (op basis van dezelfde indicatoren) op kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte beoordeeld. De Inspectie stelt vast dat een deel van de slachtoffers adequaat op kwetsbaarheid beoordeeld wordt, en passende bescherming krijgt als dat nodig is. Dit geldt echter niet voor alle slachtoffers. Een deel van hen wordt als kwetsbaar aangemerkt, maar wordt niet (voldoende) beschermd. Een ander deel van hen wordt onterecht als niet kwetsbaar aangemerkt, en krijgt vervolgens eveneens niet de bescherming die zij nodig heeft.

Vervolg op pagina 42.



De Inspectie stelt vast dat de beoordeling en bescherming van het slachtoffer onder andere af hangt van de plaats van het intakegesprek en of het slachtoffer een melding maakt of aangifte doet. Vervolgens hangt het af van de individuele medewerker die het slachtoffer treft. Ten eerste omdat medewerkers sterk verschillen in de kennis en ervaring die zij hebben over het inschatten van kwetsbaarheid, de beschermende maatregelen en de taken van de partners in de keten. Ten tweede omdat zij soms een verschillende opvatting hebben van de rol die zij als politiemedewerker hebben ten opzichte van het slachtoffer. Ten slotte is de beoordeling en bescherming verschillend per type slachtoffer. Een duidelijk herkenbaar slachtoffer, zoals een slachtoffer van huiselijk geweld, zal eerder als kwetsbaar aangemerkt worden dan een slachtoffer waarbij de kwetsbaarheid minder in het oog springt, zoals een slachtoffer van woninginbraak.

De door de Inspectie vastgestelde verschillen worden onderschreven door de partners in de keten het OM en SHN. Die varieert van tevredenheid over de toename van aandacht voor de positie van slachtoffers door de politie, tot de mening dat passende beschermende maatregelen niet altijd (tijdig) genomen worden, er niet tot nauwelijks informatie over slachtoffers doorkomt naar de partners in de keten, en contact tussen politie en partners nauwelijks tot stand komt.

5.2 Het intakegesprek

De medewerkers intake en service verzorgen op het politiebureau een groot deel van de intakegesprekken. Dat kan zijn als iemand zich persoonlijk meldt op het bureau of wanneer er via het algemene 0900-nummer contact wordt gezocht met de politie. In het intakegesprek bespreekt de medewerker intake en service wat er aan de hand is, of er een melding of aangifte nodig is, hoe de persoon in kwestie zich onder de gegeven feiten voelt, of de persoon slachtoffer is en of er sprake is van kwetsbaarheid.

Bij het merendeel van de onderzochte basisteams plant het Regionaal Service Centrum (hierna: RSC) via de servicemodule de afspraken in. Het andere deel van de teams plant de afspraken zelf in.

De intake ingepland door het RSC

Ten aanzien van het inplannen van intakegesprekken door het RSC benoemen de medewerkers intake en service twee knelpunten. Een eerste knelpunt betreft de duur van een intake. De medewerker van het RSC hoort het verhaal van de burger aan, en indien nodig wordt er een afspraak gemaakt om een aangifte op te nemen op een basisteam. Het RSC plant de afspraak dan in voor de medewerker intake en service. De medewerkers geven aan dat het RSC moeilijk in kan schatten hoeveel tijd er nodig is voor het intakegesprek. Standaard wordt anderhalf à twee uur ingepland en dat is vaak te kort. Zo vraagt een aangifte van huiselijk geweld vaak meer tijd. De afspraken daarna worden vervolgens aansluitend ingepland waardoor er weinig ruimte is om uit te lopen als een gesprek langer duurt.

Een tweede knelpunt dat door de geïnterviewden werd benoemd is dat de medewerkers van het RSC mensen bij het maken van een afspraak regelmatig



vertellen dat deze afspraak is bedoeld om aangifte te doen. Maar feitelijk beoordelen medewerkers intake en service in het eerste gesprek of er sprake is van een strafbaar feit, en er dus aangifte gedaan kan worden. Daardoor ontstaan er verkeerde verwachtingen. Mocht dat het geval zijn gaven de geïnterviewden aan wel te kijken of er andere manieren zijn om een slachtoffer te helpen, bijvoorbeeld door te verwijzen naar buurtbemiddeling of een wijkagent in te schakelen. Tevens gaven zij aan het slachtoffer dan wel uit te leggen dat er een melding in het systeem is gemaakt.

Een intakegesprek ingepland door het RSC heeft dus volgens de geïnterviewden nadelen voor het intakegesprek. Er is niet altijd voldoende tijd en het slachtoffer komt niet altijd binnen met de juiste verwachtingen. De geïnterviewden proberen desondanks de tijd te nemen voor elk intakegesprek. Zij beëindigen het gesprek niet voor het af is en maken de melding of aangifte gereed. Indien nodig waarschuwen ze de dienstdoende leidinggevende zodat een andere collega een volgende aangifte kan opnemen.

De intake ingepland door de medewerkers intake en service zelf

Wanneer een basisteam zelf de regie heeft over het inplannen van de intakegesprekken worden de hiervoor genoemde problemen niet ervaren. De geïnterviewden gaven aan dat zij zelf beter in kunnen schatten hoeveel tijd ze nodig hebben voor een gesprek, over welk strafbaar feit het gaat en of de feiten aangiftewaardig zijn. Ze kunnen dan voldoende tijd inruimen voor het intakegesprek.

5.3 Het verstrekken van de slachtofferrechten

Een slachtoffer dient bij zijn eerste contact met een opsporingsambtenaar informatie over zijn rechten als slachtoffer te ontvangen.³⁹

In de interviews kwam over het algemeen naar voren dat informatie over de slachtofferrechten meestal schriftelijk in de aangiftemap verstrekt wordt in de vorm van de folder "Slachtoffer van een misdrijf" of "Aangifte doen, en dan?". Een mondelinge toelichting op de slachtofferrechten wordt slechts beperkt gegeven. Soms schat de politiemedewerker in dat verdere uitleg niet nodig is of een overdaad aan informatie voor het slachtoffer betreft. Overigens bleek uit de gesprekken wel dat er verschillen bestaan tussen de medewerkers intake en service, en de hoofdagenten, met betrekking tot de wijze waarop en mate waarin zij de slachtofferrechten verstrekken.

Het verstrekken van de slachtofferrechten door de medewerkers intake en service

Het merendeel van de medewerkers intake en service gaf in het interview aan een slachtoffer na het intakegesprek de folder slachtofferrechten mee te geven. Als het slachtoffer aangifte doet stopt men de folder in de aangiftemap. Uit de gesprekken bleek dat slechts een klein deel van de medewerkers standaard een mondelinge toelichting geeft bij de slachtofferrechten. Enkele medewerkers gaven aan de noodzaak van deze handeling niet in te zien aangezien deze informatie al vooraf door het RSC of achteraf door SHN gedeeld wordt. Als het slachtoffer vragen heeft, bijvoorbeeld over het verhalen van schade, worden deze beantwoord maar voor de meeste medewerkers volstaat de folder. Enkele eenheden verstrekken de folder al

³⁹ Art. 5 Besluit slachtoffers strafbare feiten.



bij het maken van de afspraak voor de intake. Dan kan een slachtoffer zich vooraf al inlezen over wat zijn slachtofferrechten zijn en eventuele vragen formuleren.

Desgevraagd geeft een deel van de medewerkers aan dat ze, ondanks dat dit wel een onderdeel van de basistraining Slachtofferzorg en IB betrof, zelf ook niet alle slachtofferrechten te kennen. Een deel was zich hier niet van bewust. Een deel was zich er wel van bewust en gaf aan dit als een gemis te ervaren, omdat ze het slachtoffer daarmee niet optimaal kunnen voorlichten.

Het verstrekken van de slachtofferrechten door hoofdagenten

Hoofdagenten komen na een melding vaak als eerste ter plaatse. Zij zijn dan ook degenen die het eerste contact met een eventueel slachtoffer hebben. Ter plekke kunnen zij ook de aangifte opnemen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Sommige agenten werken met hun mobiele telefoon en een klein toetsenbord de aangifte direct zo veel mogelijk uit. Anderen doen dit met de hand in concept en werken de aangifte later op het bureau verder uit. Het komt ook voor dat zij slachtoffers verwijzen naar het RSC om een afspraak voor aangifte te maken.

De geïnterviewde hoofdagenten gaven in de gesprekken allemaal aan de folder slachtofferrechten te kennen. Een deel heeft deze folder ook bij zich (gehad) in de auto. Indien beschikbaar reiken ze deze folder uit aan een slachtoffer. Echter gaf een substantieel deel van de hoofdagenten aan dat de folders gaandeweg op geraakt zijn, waarna deze niet meer zijn aangevuld. Zodra een aangifte ingevoerd is in BVH voegen zij de folder, net als de medewerkers intake en service, doorgaans wel bij in de aangiftemap die naar het slachtoffer wordt verzonden.

Volgens een deel van de medewerkers uit de basispolitiezorg is hen bij de basistraining Slachtofferzorg en IB verteld dat de aangiftemap moet worden meegegeven en dat de slachtofferrechten onder de aangifte moeten worden aangevinkt in het systeem. De mondelinge toelichting op de slachtofferrechten die zij hierbij moeten geven vindt in de praktijk echter niet of nauwelijks plaats. Daarvoor ontbreekt het volgens de meeste van hen aan tijd. Wanneer direct ondersteuning van SHN vereist is, bijvoorbeeld bij een groot verkeersongeval, dan zetten ze dat in gang. Anders blijft het bij het kort vermelden van de mogelijkheden of het verwijzen naar de folder.

De slachtofferrechten in het proces-verbaal aangifte

In het proces-verbaal aangifte (hierna: Pv) kruist de politiemedewerker aan welke zaken met het slachtoffer overeengekomen zijn – zoals het verhalen van de geleden schade op de verdachte – en geeft de medewerker aan over welke rechten het slachtoffer bij de aangifte geïnformeerd is. In bijna 65 procent van de door de Inspectie geanalyseerde Pv's aangifte was bijvoorbeeld opgenomen dat het slachtoffer de slachtofferrechten heeft ontvangen.

Bij het opmaken van een Pv aangifte wordt een aantal processen automatisch in gang gezet. Zo worden, als een slachtoffer hier geen bezwaar tegen heeft, de gegevens van het slachtoffer doorgezonden naar SHN.⁴⁰ Als een slachtoffer expliciet aangeeft dat hij niet wil dat de gegevens van de zaak doorgegeven worden aan SHN, kruist de politiemedewerker dat aan. In iets meer dan de helft van de door de

⁴⁰ Niet van alle slachtoffers worden de gegevens automatisch doorgezonden naar SHN. De gegevens van slachtoffers van bepaalde delicten, zoals de diefstal van een fiets, worden niet automatisch naar SHN doorgezonden. De politie kan deze slachtoffers wel actief bij SHN aanmelden. Ook kan het slachtoffer zelf contact met SHN opnemen.



Inspectie geanalyseerde Pv's was opgenomen dat de gegevens van het slachtoffer doorgegeven werden aan SHN. In veel minder gevallen, namelijk ongeveer 15 procent, was ook in het Pv opgenomen dat het slachtoffer zelf contact kan opnemen met SHN, en was een telefoonnummer vermeld. De Inspectie trof weinig aan dat slachtoffers bezwaar maakten tegen het doorgeven van de gegevens aan SHN.

5.4 Het beoordelen van de kwetsbaarheid van een slachtoffer

Tijdens het intakegesprek wordt door de politiemedewerker een inschatting gemaakt van de kwetsbaarheid van een slachtoffer. Volgens de werkinstructie maken medewerkers deze inschatting voor de melding of aangifte opgenomen wordt op basis van een persoonlijk gesprek en na het verzamelen van gegevens uit de beschikbare digitale systemen.

Het wel of niet beoordelen van kwetsbaarheid

Ongeveer driekwart van de geïnterviewde medewerkers intake en service en de helft van de hoofdagenten beoordeelt tijdens het eerste contact de kwetsbaarheid van een slachtoffer. De overige geïnterviewden beoordelen slachtoffers niet (altijd) op kwetsbaarheid. Soms vullen zij daarbij het IB-scherm in BVH wel in, maar beoordelen een slachtoffer inhoudelijk niet op kwetsbaarheid. De geïnterviewden geven hier desgevraagd vijf verklaringen voor.

Ten eerste beoordelen zij de kwetsbaarheid van een slachtoffer niet omdat het voor hen onduidelijk is wat zij daarbij precies moeten doen, en waarom. Zij vinden het dan veiliger om de optie "niet kwetsbaar" te selecteren. Ten tweede weet de meerderheid van de geïnterviewden niet dat het beoordelen op kwetsbaarheid ook bij een melding moet plaatsvinden. Wanneer zij een melding opmaken komt het IB-scherm ook niet automatisch beeld. Zij worden dus niet door het systeem gedwongen een IB te doen. Ten derde heeft de term kwetsbaar voor een deel van de geïnterviewden een negatieve gevoelswaarde. Zij voelen zich er niet goed bij om een slachtoffer als kwetsbaar aan te merken. De term kwetsbaar voelt voor hen te zwaar, alsof zij het slachtoffer hiermee tekortdoen. Ten vierde beoordelen geïnterviewden een slachtoffer niet op kwetsbaarheid als het delict waar zij slachtoffer van zijn geworden in hun ogen geen rede kan geven tot kwetsbaarheid. Ten vijfde omdat dit hen tijd bespaart of omdat ze "er dan van af zijn". Zij kunnen dan direct door met het opnemen van de melding of aangifte. Deze medewerkers gaven in het gesprek met de Inspectie aan standaard de optie "niet kwetsbaar" in te vullen.

5.4.1 Indicatoren van kwetsbaarheid

In de werkinstructie IB staat beschreven wanneer een slachtoffer als kwetsbaar dient te worden aangemerkt. Daarbij is een aantal indicatoren opgesteld, waarvan bekend is dat zij samenhangen met het risico op herhaald slachtofferschap of secundaire victimisatie, intimidatie en/of vergelding. Deze indicatoren helpen de kwetsbaarheid van het slachtoffer vast te kunnen stellen. Sommige indicatoren zijn objectief, wat wil zeggen dat ze meetbaar en controleerbaar zijn. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een minderjarig slachtoffer ten tijde van de melding bij de politie. Hierover kan men niet van mening verschillen, het slachtoffer is immers minderjarig of niet. Er zijn ook indicatoren waarbij de inschatting niet meetbaar en



controleerbaar is, en waarbij het subjectieve oordeel van de politiemedewerker een rol speelt. Een voorbeeld van een dergelijke subjectieve indicator is dat er sprake is van een grote impact op het slachtoffer. De beoordeling of het voorval een grote impact (emotioneel, fysiek of financieel) heeft gehad op het slachtoffer hangt af van de inschatting van de individuele politiemedewerker.

De indicatoren die voor politiemedewerkers leidend zijn

In de interviews is aan de medewerkers intake en service, en de hoofdagenten gevraagd op basis van welke indicatoren zij een slachtoffer als al dan niet kwetsbaar beoordelen. Over de objectieve factoren antwoordden zij daarbij niet eenduidig. In geval van een minderjarige in een onveilige thuissituatie geven de geïnterviewden direct aan dat het slachtoffer kwetsbaar is en dat er iets moet gebeuren. Anders is het wanneer een minderjarig persoon slachtoffer is van een gering strafbaar feit. Dan oordelen zij allen dat een slachtoffer niet kwetsbaar is. Ten aanzien van meer subjectieve indicatoren, zoals een grote impact, gaven zij aan een slachtoffer kwetsbaar te vinden als deze (hevige) emoties toont. Een slachtoffer dat huilt wordt door hen genoemd als een indicator als van mogelijke kwetsbaarheid.

Veel vaker echter dan de objectieve en subjectieve criteria, voorgeschreven in de werkinstructie IB, gaven de geïnterviewden aan de kwetsbaarheid te bepalen aan de hand van hun gevoel en/of op basis van hun ervaring in het politiewerk. Veelvuldig werd in dit verband ook verwezen naar een (onderbuik-)gevoel. Op basis van ervaring en gevoel weet de politiemedewerker de echt kwetsbare slachtoffers te identificeren. De geïnterviewde politiemedewerkers geven aan dat dit gevoel ontstaat door wat zij horen en zien in het gesprek met het slachtoffer, de persoon van het slachtoffer en hoe deze "er bij zit", en welk gevoel de politiemedewerker daarbij krijgt.

Verschillen tussen medewerkers intake en service en hoofdagenten

De geïnterviewde medewerkers intake en service kijken veelal anders aan tegen de beoordeling van de kwetsbaarheid van slachtoffers dan de medewerkers uit de basispolitiezorg. Dit komt volgens medewerkers intake en service door hun rol en takenpakket. Zij zijn immers aangenomen om de slachtoffers die het politiebureau binnen lopen, al dan niet op afspraak, van dienst te zijn. Zij hebben de tijd om slachtoffers te woord te staan, en als ze die tijd niet hebben dan maken ze de tijd of ze spreken met een slachtoffer een dag en tijdstip af. Het zit "in hun DNA" om mensen te helpen. Medewerkers intake en service geven aan dat politiemedewerkers op straat een ander takenpakket hebben. Zij rijden van melding naar melding en zijn daardoor meer gericht op de afhandeling daarvan. Geïnterviewde hoofdagenten bevestigen dit. Zij gaven aan op straat vooral bezig te zijn met hetgeen er is gebeurd en de juiste vragen te stellen om de melding of de aangifte goed op papier te krijgen. De IB van het slachtoffer krijgt dan onvoldoende aandacht.

5.4.2 Het registreren en terugkoppelen van de beoordeling van kwetsbaarheid

Nadat de politiemedewerker heeft beoordeeld of een slachtoffer kwetsbaar is, wordt dit in het IB-scherm genoteerd. Als een slachtoffer niet kwetsbaar is dan wordt "niet kwetsbaar" geregistreerd. Indien de medewerker inschat dat er sprake is van kwetsbaarheid dan wordt geregistreerd welke kwetsbaarheden van toepassing zijn. Dit kunnen er meerdere zijn. Een slachtoffer kan minderjarig zijn én kans lopen op



herhaling én afhankelijk zijn van een verdachte zoals bij huiselijk geweld het geval kan zijn. In dat geval dienen dus drie indicatoren van kwetsbaarheid te worden aangevinkt.

Uit de interviews bleek dat het registreren van kwetsbaarheid in het IB-scherm op gevoel gebeurt, zoals ook het inschatten van kwetsbaarheid (ja of nee) vooral plaatsvindt op gevoel. Hierover werd gezegd dat vooral wordt gekeken welke optie nu het beste past bij het beeld dat de medewerker over het slachtoffer heeft. De werkinstructie werd daarbij door de geïnterviewden nooit aangehaald.

Professionele verantwoording

De politiemedewerker kan tijdens het invoeren van de eventuele kwetsbaarheid in het IB-scherm in BVH een algemene toelichting geven op de totstandkoming van deze beoordeling. Deze toelichting komt dan in de mutatie terecht. Uitgangspunt is dat elke politiemedewerker die in bepaalde zaak handelingen heeft uitgevoerd deze in de mutatie opneemt. Zo is voor elke medewerker inzichtelijk wat de stand van zaken is en waar rekening mee gehouden dient te worden. Een goede motivatie van de beoordeling kwetsbaarheid leidt tot een goede informatiepositie van alle betrokken medewerkers en tot navolgbaarheid van de gemaakte keuzes. Ook kan uit de motivatie worden opgemaakt welke logische vervolgstappen er al dan niet uit (kunnen) volgen. Uit de interviews blijkt dat doorgaans geen informatie over de beoordeling van de kwetsbaarheid van een slachtoffer in de mutatie wordt opgenomen.

Enkele medewerkers intake en service geven aan in de toelichting op te nemen of een slachtoffer kwetsbaar is of niet. Geen van de medewerkers geeft aan ook te onderbouwen, of geven aan inzichtelijk te maken op basis van welke overwegingen de beoordeling tot stand is gekomen.

Het terugkoppelen van de beoordeling van kwetsbaarheid naar slachtoffers

Op de vraag of de geïnterviewden op enige wijze de beoordeling van de kwetsbaarheid bespreken met het slachtoffer werd door de meerderheid negatief geantwoord. Tijdsdruk is een veel genoemde reden om het slachtoffer geen uitgebreide terugkoppeling te geven. Daarnaast vinden sommige geïnterviewden het niet nodig om een slachtoffer te belasten met een oordeel dat in hun ogen louter een administratieve handeling betreft. Een deel van de geïnterviewden gaf daarnaast aan in het gesprek met een slachtoffer niet bezig te zijn met het beoordelen van de kwetsbaarheid. Dit betrof met name de politiemedewerkers die naar aanleiding van een melding ter plaatste komen bij een slachtoffer. Zij vullen op een later moment, wanneer zij in het systeem bij het IB-scherm aankomen, in wat hun oordeel ten aanzien van de kwetsbaarheid van het slachtoffer.

Omdat de uitkomst van de beoordeling van de kwetsbaarheid van een slachtoffer niet in een melding of aangifte wordt opgenomen, is voor een slachtoffer niet inzichtelijk wat de inschatting is van de politiemedewerker over diens kwetsbaarheid. Aangezien de meeste geïnterviewden aangeven deze ook niet mondeling te bespreken, zullen de meeste slachtoffers niet op de hoogte zijn van het feit dat er een inschatting van hun kwetsbaarheid heeft plaatsgevonden.



5.4.3 Het beoordelen van de kwetsbaarheid in de geanalyseerde zaken

Dat in de meeste gevallen door de politie een IB wordt opgemaakt, is ook te zien in de 375 door de Inspectie geanalyseerde zaken. Daarbij werd in 344 zaken (92 procent) een IB aangetroffen. Van de 31 zaken (8 procent) waarbij geen IB was opgemaakt, was in tien zaken sprake van een aangifte via het internet en in één geval sprake van een telefonische aangifte. Deze zaken behoorden na analyse op inhoud niet tot de steekproef. Van de overige 20 waarbij een IB opgemaakt had moeten worden was dit in vijf gevallen zeer opmerkelijk. Deze gevallen betroffen namelijk meldingen en aangiftes waarbij op objectieve gronden kwetsbaarheid vastgesteld had moeten worden, in deze specifieke zaken vanwege huiselijk geweld, stalking en ernstige mishandeling. Van de 20 zaken waarbij onterecht geen IB werd opgemaakt, behoorden 12 zaken tot hetzelfde basisteam. In dit team werd in de helft van alle zaken geen IB opgemaakt.

Van de 344 zaken waarbij door de Inspectie een IB werd aangetroffen⁴¹, was het slachtoffer in 146 gevallen (42 procent) als "kwetsbaar" aangemerkt, en in 198 gevallen (58 procent) als niet kwetsbaar. Kwetsbaarheid werd in de meeste gevallen toegeschreven aan een grote impact (97 keer), of (al dan niet in combinatie met) de betreffende maatschappelijke klasse of projectcode (75 keer).⁴² In de 198 gevallen waar geen kwetsbaarheid werd vastgesteld is door de Inspectie nagegaan in hoeverre deze slachtoffers op objectieve criteria ook daadwerkelijk niet kwetsbaar waren. In de overgrote meerderheid van de zaken was dit ook het geval. Slechts acht slachtoffers (4 procent) waren door de politie als niet kwetsbaar aangemerkt, terwijl zij dit op basis van objectieve criteria wel hadden moeten zijn. Eén van deze slachtoffers was minderjarig, de overige slachtoffers hadden als kwetsbaar aangemerkt moeten worden vanwege de projectcode of maatschappelijke klasse. In vier gevallen was er sprake van huiselijk geweld, in drie gevallen betrof het geweld tegen een medewerker in de publieke sector.

Als dan wederom gekeken wordt naar de 198 slachtoffers die door de politie als "niet kwetsbaar" waren aangemerkt, dan heeft de Inspectie in ongeveer een kwart van deze gevallen twijfels over de juistheid van deze beoordeling.⁴³ Dat kan zijn op basis van de eerdergenoemde objectieve criteria, zoals slachtoffers van huiselijk geweld, maar kan ook gaan om meer subjectieve gronden. Bijvoorbeeld slachtoffers van een geweldsdelict die uitspreken ernstig fysiek letsel opgelopen te hebben, slachtoffers van een woninginbraak die aangeven heel angstig zijn, of mensen die op zeer hoge leeftijd slachtoffer geworden zijn van bankpasfraude. Om ook deze slachtoffers de bescherming te kunnen bieden die zij nodig hebben, bijvoorbeeld slachtofferschap vanwege eenzelfde delict in de toekomst te voorkomen, hadden zij als kwetsbaar moeten worden aangemerkt.

⁴¹ In deze zaken komt éénmaal een telefonische aangifte voor. Deze valt technisch gezien buiten de scope van de IB. De IB is echter wel opgemaakt. De Inspectie heeft niet kunnen vaststellen waarom dit het geval is, en kon niet uitsluiten dat de zaak toch binnen de criteria viel (gelet op het opmaken van een IB). Een IB opnemen waar deze (nog) niet verplicht is, is voor de Inspectie geen negatief signaal.

⁴² In totaal was kwetsbaarheid vanwege een grote impact 97 keer aangevinkt, maatschappelijke klasse of projectcode 75 keer, kans op herhaling 39 keer, minderjarig 35 keer, afhankelijkheid slachtoffer en dader 11 keer, en discriminatie één keer. Slachtoffers kunnen kwetsbaar zijn op meerdere gronden, daarom is het aantal aangetroffen gronden voor kwetsbaarheid groter dan het aantal kwetsbare slachtoffers.

⁴³ De Inspectie is bij het vaststellen van de juistheid van de beoordeling van kwetsbaarheid voorzichtig geweest. Alleen in het geval de kwetsbaarheid zeer duidelijk was, zie ter illustratie daarvoor de voorbeelden die in de tekst zijn genoemd, heeft de Inspectie de registratie van "niet-kwetsbaar" als twijfelachtig gecodeerd.



Zoals ook in de interviews is aangegeven wordt door politiemedewerkers niet of nauwelijks geregistreerd op basis van welke overwegingen zij de keuze maken om een slachtoffer al dan niet als kwetsbaar aan te merken. De beweegredenen om slachtoffers als wel of niet kwetsbaar aan te merken waren voor de Inspectie dan ook niet inzichtelijk.

5.5 Het bepalen van de beschermingsbehoefte en beschermende maatregelen

Wanneer een slachtoffer als “niet kwetsbaar” is aangemerkt, kan de politiemedewerker verder gaan met het opnemen van een melding of aangifte. Als het slachtoffer wel “kwetsbaar” is bevonden, is het uitgangspunt dat één of meerdere beschermende maatregelen genomen dienen te worden. Hier kan van worden afgeweken, bijvoorbeeld in het geval van een gering strafbaar feit, of op verzoek van het slachtoffer. De instructie IB schrijft voor dat er bij kwetsbare slachtoffers met het slachtoffer wordt gesproken over diens beschermingsbehoefte en welke beschermende maatregelen kunnen worden toegepast. Er zijn verschillende beschermende maatregelen mogelijk (een overzicht van alle maatregelen is opgenomen in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4).

Het wel of niet nemen van beschermende maatregelen

Over het algemeen, zo blijkt uit de interviews, wordt de beschermingsbehoefte van een slachtoffer in de meeste gevallen ingeschat. Daarbij wordt in ieder geval een afweging gemaakt of beschermende maatregelen noodzakelijk zijn. Hierop zijn twee uitzonderingen. Ten eerste als een slachtoffer niet kwetsbaar was. Als in BVH de optie “niet kwetsbaar” is geregistreerd, komt het scherm met de beschermingsmaatregelen vervolgens niet in beeld. Daarmee zijn slachtoffers die als “niet kwetsbaar” zijn aangemerkt direct uitgesloten. De politiemedewerker vervolgt dan het hoofdproces, zoals het opnemen van een melding of aangifte.

Een tweede reden waarom geen beschermende maatregelen genomen worden, is omdat medewerkers onvoldoende kennis hebben van het spectrum aan mogelijke maatregelen. De lijst beschermende maatregelen die in het IB-schermbanner in BVH zijn opgenomen is een opsomming op hoofdlijnen. De in het IB-schermbanner gegeven optie “afschermen persoonsgegevens” bijvoorbeeld kan uitmonden in het kiezen van een domicilie-adres, een verklaring onder nummer, een aangifte door de werkgever of een beschermde aangifte (waaronder een afgeschermd aangifte in BVH). Dit houdt in dat de politiemedewerker alle maatregelen moet kennen, en vervolgens moet inschatten welke van de beschikbare maatregelen passend is. Uit de interviews, de opgevraagde documenten en analyse van de dossiers blijkt dat medewerkers deze kennis niet altijd hebben.

Uit de interviews komt overigens ook naar voren dat een deel van de medewerkers beschermende maatregelen nemen buiten de IB om. Zij geven daarbij aan dat het voor hen niet uit maakt of een slachtoffer het etiket “kwetsbaar” heeft. Dat de IB niet altijd leidend is voor het nemen van maatregelen ziet de Inspectie ook terug in de geanalyseerde dossiers. In een aantal dossiers is in de mutatie terug te lezen dat er maatregelen zijn getroffen, terwijl in het IB-schermbanner het slachtoffer als “niet kwetsbaar” is aangemerkt.



5.5.1 Overwegingen die leiden tot het inschatten van de beschermingsbehoefte en passende maatregelen

Het inschatten van de beschermingsbehoefte van een slachtoffer, en de maatregelen die hierbij passen is maatwerk. Wel moeten de beschermende maatregelen passen bij de vastgestelde kwetsbaarheid. Zo past een melding bij Veilig Thuis bij een zaak waarin huiselijk geweld een rol speelt.

De overwegingen die voor politiemedewerkers leidend zijn

Uit de gesprekken met medewerkers kwam naar voren dat het bepalen van de beschermingsbehoefte en maatregelen in de meeste gevallen plaatsvindt op basis van (onderbuik-)gevoel en ervaring. De beschikbare werkinstructies kennen zij doorgaans niet.

De geïnterviewden geven aan dat dit gevoel wordt beïnvloed door het type slachtoffer dat zij voor zich zien. Daarbij benoemen zij een verschil in werkwijze in zaken met een duidelijk herkenbaar slachtoffer en zaken waarbij het slachtofferschap minder in het oog springt. Bij slachtoffers van bijvoorbeeld stalking of huiselijk geweld ziet politiemedewerker de noodzaak van het beschermen, zijn de procedures bekend en komt de zaak vaak bij het sociaal domein of bij de partners in de keten terecht. Springt het slachtofferschap niet direct in het oog, dan is het afhankelijk van de individuele medewerker in hoeverre de noodzaak van een beschermingsmaatregel herkend wordt. Zij benoemen daarnaast dat hun werkwijze afhankelijk is van de mondigheid van een slachtoffer, en de mate waarin een slachtoffer in staat is de (volledige) noodzaak van bescherming aan de medewerker over te brengen.

De meeste geïnterviewde politiemedewerkers zijn zich niet bewust van de hoeveelheid aan mogelijke beschermingsmaatregelen en weten daarnaast niet precies wie verantwoordelijk is voor het opstarten hiervan. Uit de gesprekken met medewerkers intake en service blijkt dat zij vooral bekend zijn met de maatregelen die zij zelfstandig kunnen treffen. Door hen werd daarbij vooral gerefereerd aan het opmaken van een melding bij Veilig Thuis, een AOL of het opvoeren van een domicilie-adres. Ook kennen zij niet altijd alle maatregelen even goed. Desgevraagd blijkt bijvoorbeeld dat het kiezen van een domicilie-adres door hen nog weleens wordt verward met een aangifte op naam van de werkgever. Bij complexere zaken overleggen de medewerkers intake en service met de operationeel coördinator (hierna: OPCO) en in een enkel geval met een hOvJ. Al zijn medewerkers intake en service niet altijd op de hoogte van *alle* maatregelen, kwam uit de interviews naar voren dat het slachtofferbelang voor hen voorop staat. Zij zijn doorgaans alert op herhaald slachtofferschap en treffen vaker dan medewerkers uit de basispolitiezorg maatregelen om herhaald of hernieuwd slachtofferschap te voorkomen.

De geïnterviewde hoofdagenten krijgen voornamelijk te maken met maatregelen zoals een AOL (afspraak op locatie) en AOP (aandachtsvestiging op persoon) en zijn daarom vooral op de hoogte van dergelijke fysieke beschermingsmaatregelen. Hun bekendheid met de beschermingsmaatregelen lijkt in sterke mate bepaald te worden door de ervaring die zij in hun functie hebben opgedaan.

Enkele medewerkers geven aan een zaak te bespreken met een OPCO of een leidinggevende als zij niet weten welke maatregel het beste ingezet kan worden. Ook wordt de OPCO of leidinggevende geconsulteerd als blijkt dat direct handelen



met een zwaardere maatregel noodzakelijk is, of wanneer een medewerkers denken dat een maatregel nodig is die zij niet zelf mogen opstarten.⁴⁴

Het bespreken van de beschermingsbehoefte en beschermende maatregelen met het slachtoffer

De medewerker dient beschermingsbehoefte en beschermende maatregelen in samenspraak met het slachtoffer te bepalen. Om dit te kunnen doen is het allereerst van belang dat de medewerker de tijd neemt om dit met het slachtoffer door te spreken. Daarnaast is het belangrijk dat politiemedewerkers voldoende kennis hebben van het spectrum aan maatregelen dat zij kunnen inzetten.

De meeste geïnterviewden gaven aan slachtoffers doorgaans te betrekken bij het tot stand komen van een beschermende maatregel, mits het onderwerp ter sprake komt. Dit is voornamelijk het geval bij de eerdergenoemde duidelijk herkenbare slachtoffers. In dat geval gaven meerdere geïnterviewden aan de mogelijkheden ten aanzien van beschermende maatregelen te bespreken en de noodzaak hiervan duidelijk proberen te maken. Een deel van de geïnterviewden geeft echter aan de bescherming van het slachtoffer niet bespreekbaar te maken. Dit wordt door hen dan voornamelijk toegeschreven aan tijdsdruk en de locatie (zijnde niet op het politiebureau). Een deel van de geïnterviewde hoofdagenten gaven aan op locatie vooral de voor het Pv meest cruciale informatie te bespreken, zoals informatie over het delict en de dader, aangezien men vaak snel verder moet naar een nieuwe melding.

Het is uiteindelijk aan politiemedewerker om te beslissen welke beschermende maatregelen passend zijn. Het slachtoffer is doorgaans niet op de hoogte van de mogelijkheden in beschermende maatregelen. Het is daarom van groot belang dat het gesprek over beschermingsmaatregelen met het slachtoffer wordt gevoerd. Wanneer dit gesprek niet wordt gevoerd zal het slachtoffer niet geïnformeerd worden over de mogelijkheden. Daarnaast heeft het slachtoffer niet de kans om zijn of haar beschermingsbehoefte te onderbouwen. Uit de interviews met de medewerkers van het OM en SHN kwam naar voren dat uit gesprekken met slachtoffers regelmatig blijkt dat het slachtoffer wel een beschermingsbehoefte had waar een passende beschermingsmaatregel voor was geweest, maar dat het slachtoffer niet is gevraagd naar diens behoefte. In die gevallen was het slachtoffer niet of niet volledig geïnformeerd over de mogelijke beschermingsmaatregelen. Een voorbeeld hiervan is het gebruik maken van een domicilie-adres voor slachtoffers die bang zijn voor represailles van de verdachte. Als het adres van het slachtoffer eenmaal in de aangifte staat is het vrijwel niet meer mogelijk om dit te herstellen na verzoek van het slachtoffer of het OM.

Andersom is het ook mogelijk dat een slachtoffer geen maatregelen wenst, maar dat een medewerker toch besluit tot het overgaan van beschermende maatregelen. Zo moet er altijd een zorgmelding worden opgemaakt bij een minderjarige in een onveilige thuissituatie bijvoorbeeld. Of is het in belang van de veiligheid van een volwassen slachtoffer om een melding te maken bij Veilig Thuis. Dat is voor een slachtoffer niet altijd prettig om te horen. Geïnterviewden geven aan in zo'n geval wel de tijd te nemen om aan het slachtoffer uit te leggen waarom er tegen de wens van het slachtoffer in toch maatregelen zullen worden getroffen.

⁴⁴ In dat laatste geval wordt door hen intern overlegd met een OPCO of een OvD (tevens vaak hOvJ). Die functionaris neemt dan contact op met een OvJ voor afstemming en (indien van toepassing) het opstarten van een maatregel.



5.5.2 Het registreren van de genomen beschermingsmaatregelen

Nadat de politiemedewerker heeft beoordeeld wat de beschermingsbehoefte van een slachtoffer is en welke maatregelen eventueel genomen moeten worden, wordt dit in het IB-scherm genoteerd.

Professionele verantwoording

De politiemedewerker kan bij het invoeren van de beschermende maatregelen in BVH ook een algemene toelichting geven op de totstandkoming van de keuze voor een betreffende maatregel. Deze toelichting komt dan in de mutatie terecht. Een heldere motivatie maakt de keuzes omtrent de IB inzichtelijk voor de volgende collega die met de zaak verder gaat. Tevens draagt het bij aan een effectievere afhandeling van de zaak en bevordert het de veiligheid van het slachtoffer als collega's en partners in de keten goed geïnformeerd worden, en daarmee voortvarend kunnen handelen.

Hoewel een enkele medewerker aangaf de mutatie te gebruiken om aan te geven welke beschermende maatregel is genomen, gaf geen van de medewerkers aan de beslissing tot het al dan niet nemen van beschermende maatregelen in de toelichting te onderbouwen. Ook in casuïstiek waarin er geen beschermende maatregelen zijn genomen, ontbreekt het aan een schriftelijke toelichting ter onderbouwing van deze beslissing. Daarmee is het niet inzichtelijk hoe de keuze tot het al dan niet nemen van bepaalde beschermingsmaatregelen tot stand is gekomen. Ook kan het betekenen dat het niet duidelijk is wat er bij het nemen van een beschermende maatregel precies is gedaan. Wanneer een medewerker als beschermende maatregel bijvoorbeeld aanvullende informatie en/of voorlichting aan het slachtoffer heeft gegeven, is het onduidelijk wat deze informatie en voorlichting dan precies heeft behelst.

5.5.3 Het bepalen van de beschermende maatregelen in de geanalyseerde zaken

In de door de Inspectie geanalyseerde 375 zaken werden 146 slachtoffers door de politie als kwetsbaar aangemerkt. Bij de meeste van hen (namelijk 143) werd vervolgens een inschatting gemaakt van de noodzaak tot het nemen van beschermende maatregelen. Bij een kleine meerderheid (78 zaken, 55 procent) leidde dit tot het treffen van één of meerdere beschermende maatregelen.⁴⁵ Deze bescherming bestond meestal, namelijk 49 keer, uit het verstrekken van extra informatie aan het slachtoffer, ook werd 31 keer een melding opgemaakt bij Veilig Thuis.⁴⁶

Bij bijna de helft van de kwetsbare slachtoffer (65 zaken, 45 procent) werden geen beschermende maatregelen genomen. Dit was 38 keer omdat de politiemedewerker hier onvoldoende aanleiding toe zag, en 27 keer omdat dit op aangeven van het

⁴⁵ In 57 zaken werd één beschermende maatregel getroffen, in 14 zaken waren dat er twee. In 7 zaken werden drie maatregelen genomen.

⁴⁶ In totaal werd 49 keer aanvullende informatie verstrekt, 31 keer een melding opgemaakt bij Veilig Thuis, 10 keer de persoonsgegevens van het slachtoffer afgeschermd, 6 keer een fysieke beschermingsmaatregel genomen, 3 keer een AOL opgemaakt, 3 keer overgedragen aan een collega (intern), 2 keer overgedragen aan een collega (extern) en werd 2 keer bijzondere omstandigheden voor verhoor getroffen. In één zaak kunnen meerdere beschermende maatregelen worden getroffen, daarom is het aantal aangetroffen maatregelen groter dan het aantal zaken waarin maatregelen zijn genomen.



slachtoffer niet nodig was. Deze 65 zaken nader bekeken, was er in 20 gevallen (31 procent) sprake van een minderjarig slachtoffer. Bij ongeveer de helft van de slachtoffers was het voor de Inspectie verklaarbaar waarom er geen beschermende maatregelen getroffen zijn. Dat was bijvoorbeeld het geval wanneer een jeugdige slachtoffer was van diefstal van een fiets of scooter. In andere gevallen waren beschermende maatregelen, zoals het geven van aanvullende informatie, volgens de Inspectie echter wel op zijn plaats. Bijvoorbeeld voor jeugdigen die slachtoffer werden van mishandeling, (online) chantage of afpersing, of openbare schending der eerbaarheid.

Van de 65 zaken waar geen beschermende maatregelen waren getroffen, was het betreffende slachtoffer 24 keer als kwetsbaar aangemerkt vanwege een bepaalde projectcode of maatschappelijke klasse.⁴⁷ In deze gevallen, waarbij de burger slachtoffer is geworden van een ernstig feit zoals huiselijk geweld, zware mishandeling of aanranding, vond de Inspectie het in bijna alle gevallen niet verklaarbaar dat er geen beschermende maatregelen getroffen werden. In de zaken waarbij er sprake was van huiselijk geweld bijvoorbeeld, had een melding opgemaakt moeten worden bij Veilig Thuis.

Net als bij de registratie van de inschatting van de kwetsbaarheid wordt ten aanzien van de beschermende maatregelen ook niet of nauwelijks geregistreerd waarom bepaalde maatregelen wel of niet zijn getroffen. De beweegredenen om al dan niet over te gaan op een beschermende maatregel waren voor de Inspectie dan ook niet inzichtelijk.

5.6 De overdracht naar partners in de keten

Het OM en SHN zijn bij het beoordelen en beschermen van slachtoffers als partners in keten betrokken. Het OM heeft een regierol in het strafproces en informeert het slachtoffer over de voortgang. SHN biedt emotionele hulp, ondersteuning gedurende het strafproces en bij het aanvragen van een schadevergoeding. Binnen de taakstelling van de IB wordt de samenwerking tussen de ketens verder gestroomlijnd. De politie zet de IB-gegevens (beoordeling kwetsbaarheid en eventueel getroffen beschermingsmaatregelen) indien het OM betrokken is via BOSZ door. De IB-gegevens worden via het EDP door de politie doorgezet naar SHN indien het slachtoffer daar geen bezwaar tegen heeft.

5.6.1 Informatievoorziening en overdracht naar het OM

Op basis van het ketenwerkproces (zie voor een uitwerking hiervan hoofdstuk 2, paragraaf 2.5) verstrekt de politie aan het OM via het zaakvolgsysteem BOSZ informatie over de kwetsbaarheid van een slachtoffer en indien aan de orde, de inzet van een beschermingsmaatregel. De invoering van de IB bleef bij vier van de vijf door de Inspectie bij dit onderzoek betrokken parketten niet onopgemerkt. De geïnterviewden geven aan dat zij wisten dat de politie voortaan "ingevulde formulieren" mee zou sturen waarin zij de beoordeling van een slachtoffer zou opnemen. Sommige officieren hebben rond de implementatie namens het parket overleg gehad met de politie, soms via een contactpersoon soms via een lokaal implementatieteam.

⁴⁷ Dit betrof drie keer een minderjarig slachtoffer.



De informatievoorziening en gegevensoverdracht van de politie naar OM

De geïnterviewden gaven aan dat zij de door de politie ingevulde informatie over de kwetsbaarheid en eventueel getroffen maatregelen inderdaad kunnen zien. Deze informatie is volgens hen wel zeer beperkt. Het is bijvoorbeeld niet zichtbaar welke beschermende maatregelen allemaal geselecteerd hadden kunnen worden, en er is geen ruimte voor een toelichting op de gemaakte keuze.

Bij het uitvragen van de ervaringen van het OM met de IB werd door de geïnterviewden een onderscheid gemaakt tussen de zaken die op ZSM behandeld worden, en reguliere zaken.

De informatievoorziening en overdracht op ZSM-zaken

De ZSM-aanpak wordt gekozen bij zaken waarbij een verdachte is aangehouden voor delict dat tot de veel voorkomende criminaliteit behoort. Daarbij is het doel om te komen tot een snelle, zorgvuldige en betekenisvolle afdoening, voor zowel dader, slachtoffer als maatschappij. Aan de zogenaamde ZSM-tafel werken verschillende organisaties in de keten tegelijkertijd aan een zaak, onder wie de politie en het OM.

Aan de ZSM-tafel wordt gewerkt met de informatie die door de politie beschikbaar is gesteld in BOSZ. De deelnemers aan de tafel zien daarbij of een slachtoffer al dan niet als kwetsbaar is aangemerkt. Als bij het slachtoffer een beschermingsbehoefte aanwezig is, dan wordt deze op ZSM doorgaans door de aangesloten politiemedewerker toegelicht. SHN kan dan vervolgens contact opnemen met het slachtoffer, hen over hun rechten informeren, en hun wensen en beschermingsbehoefte bespreken, en het OM daarover adviseren. Een enkele keer zoekt het OM nog aanvullend contact met het desbetreffende politiebureau om te horen wat een slachtoffer in de aangifte heeft aangegeven over zijn beschermingsbehoefte.

De ervaringen van het OM met de IB aan de ZSM-tafel verschillen. Volgens enkele geïnterviewden geeft de door de politie ingevulde informatie een goed beeld van de situatie weer. Zij merken op dat het belang van het slachtoffer meer voorop is komen te staan en dat de politie meer slachtoffergericht is geworden. Ze vinden dat bij ZSM voldoende stilgestaan wordt bij het belang van het slachtoffer en de beschermingsmaatregelen die getroffen moeten worden. Ook hebben zij niet de indruk dat er vaak zaken moeten worden rechtgezet of slachtoffers gemist worden. Zij zien dat er vaker dan voorheen vanuit de politie zelf suggesties worden gedaan om een gedragsaanwijzing of een contactverbod op te leggen. Het persoonlijke contact tussen de partners in de keten zorgt in hun ogen voor aandacht voor de beschermingsbehoefte van het slachtoffer.

Andere geïnterviewden van het OM gaven juist aan dat het regelmatig voorkomt dat een verbalisant een slachtoffer als "niet-kwetsbaar" beoordeelt, terwijl het eigenlijk wel over een kwetsbaar slachtoffer gaat. Als voorbeeld wordt genoemd een oudere die bestolen wordt door de verpleging van een verzorgingstehuis. Het betreft in zo'n geval een gewone diefstal, maar tegelijk betreft het ook een oudere in een afhankelijke relatie die kwetsbaar is. Tevens geven zij aan dat er in sommige gevallen geen beschermingsmaatregel ingezet is, waar dit wel op zijn plaats was. Het beschermen van het slachtoffer met het opvoeren van een domicilie-adres bijvoorbeeld, is het op het moment van behandeling op ZSM lastig te herstellen. In dat geval moet het adres van het slachtoffer met terugwerkende kracht uit de aangifte gehaald worden. Dat dit mogelijk is, is niet altijd bij iedereen bekend, en vergt aanvullende inspanning van medewerkers.



De informatievoorziening en overdracht op reguliere, niet-ZSM-zaken

Ook ten aanzien van niet-ZSM-zaken lopen de meningen van de geïnterviewden uiteen. Enkele medewerkers geven aan dat het invullen van de IB doorgaans goed gaat. Zij hebben het idee dat het beeld dat de politie geeft meestal wel klopt. Soms is er te weinig aandacht voor de beschermingsbehoefte van een slachtoffer door personele krapte en werkdruk. Dan vraagt het OM bij de politie extra informatie op of zoeken zij contact met SHN om het slachtoffer te bevragen naar zijn beschermingsbehoefte. Deze geïnterviewden geven aan dat ze niet vaak teruggaan naar de politie om extra informatie te halen. Ze zien in de praktijk bijvoorbeeld dat zaken met kwetsbare jongeren met een licht verstandelijke beperking altijd goed aangegeven worden.

Andere geïnterviewden geven aan dat bij zaken waar nog geen zaaksofficier toegewezen is of waar nog geen verdachte in beeld is, het inschatten van de kwetsbaarheid van slachtoffers en het bepalen van hun beschermingsbehoefte minder goed geborgd is. Dit zijn zaken waarbij de communicatie met het OM over het slachtoffer en eventuele beschermingsmaatregelen nog ontbreekt. Als uitzondering hierop worden de heel ernstige zaken benoemd waarbij wel maatregelen getroffen worden. Op het moment dat er een zaaksofficier betrokken is loopt de communicatie beter.

Contact tussen de politie en het OM

Zoals hierboven beschreven neemt het OM met betrekking tot de IB zelden actief contact op met de politie. De geïnterviewden gaven aan dat zij zelf, indien er niets ingevuld staat in BOSZ, meestal ook geen navraag doen bij de politie om te achterhalen of er in dat geval geen IB was en als dat niet zo is óf die er wellicht wel had moeten zijn. Alleen wanneer in een concrete zaak iets mis dreigt te gaan doen ze dat soms wel. Wanneer het OM op zo'n concreet moment een risico ziet voor het slachtoffer, soms ook op basis van aanvullende informatie van SHN, dan overweegt men zelf om beschermingsmaatregelen op te leggen. Dat kan dan bijvoorbeeld een gedragsaanwijzing zijn. Meer in het algemeen ziet het OM hier echter geen sturende rol voor haar organisatie weggelegd.

OvJ's die tevens portefeuillehouder slachtofferrechten zijn hebben periodiek overleg met de coördinator slachtofferrechten van de politie. Dit overleg gaat over de slachtofferrechten in het algemeen, en niet over specifieke zaken met betrekking tot de IB. Een van de gespreksonderwerpen is dan bijvoorbeeld de verklaring van rechten die bij het eerste contact met een slachtoffer dient te worden afgegeven. Een dergelijk overleg over de IB is er niet. Over het algemeen is er dus weinig tot geen contact over de IB vanuit het OM. Daarmee ontvangt de politie ook geen feedback vanuit het OM over de wijze waarop zij omgaat met de IB.

5.6.2 Informatievoorziening en overdracht naar SHN

Een politiemedewerker dient een slachtoffer bij een melding of aangifte op mogelijke ondersteuning door SHN te wijzen. Om slachtoffers zo veel mogelijk van dienst te kunnen zijn, is het belangrijk dat politiemedewerkers het slachtoffer daarbij goed kunnen uitleggen wat SHN voor hen kan betekenen. De meeste politiemedewerkers gaven in de interviews aan over voldoende kennis te beschikken om slachtoffers te informeren over SHN. Medewerkers van SHN merkten echter in enkele gevallen dat slachtoffers door de politie wel zijn geïnformeerd over de emotionele bijstand die zij kunnen bieden, maar in mindere mate over de mogelijke praktische en juridische



ondersteuning door SHN. Als een slachtoffer aangeeft geen ondersteuning te willen van SHN, wordt veelal door een politiemedewerker aangegeven dat ze op een later tijdstip alsnog contact kunnen opnemen met SHN.

De informatievoorziening en gegevensoverdracht van de politie naar SHN

Nadat een slachtoffer door de politie is gewezen op de mogelijke ondersteuning van SHN, worden de gegevens van het slachtoffer automatisch via het EDP doorgezet naar SHN. Dit gebeurt alleen als het slachtoffer hier geen bezwaar tegen heeft. De ontvangen informatie wordt door SHN omgezet in het eigen registratiesysteem Cliënt Registratie en Informatie Systeem (CRIS). De informatie bestaat naast de IB-gegevens (beoordeling kwetsbaarheid en eventueel getroffen beschermingsmaatregelen), uit persoonsgegevens van het slachtoffer en een delict code. De IB-gegevens die SHN ontvangt zijn volgens de geïnterviewde SHN-medewerkers zeer beperkt. De kwetsbaarheidsbeoordeling en de getroffen beschermingsmaatregelen zijn met een vinkje zichtbaar. De overwegingen en achtergrondinformatie om tot de beoordeling te komen, zoals in een mutatie, zijn voor SHN niet zichtbaar. Daarnaast blijken de IB-gegevens niet altijd volledig te zijn. In dat geval is bijvoorbeeld de optie "kwetsbaar" geselecteerd, maar zijn geen beschermende maatregelen geregistreerd. Veelal zijn SHN-medewerkers afhankelijk van het slachtoffer voor de volledige informatie. In enkele gevallen neemt SHN zelf contact op met de politie om nadere uitvraag te doen, bijvoorbeeld over het opleggen van een beschermende maatregel. Meestal wordt het slachtoffer door SHN gestimuleerd om zelf contact op te nemen met de politie, bijvoorbeeld voor wijzigingen en of aanvullingen in het dossier.

Contact tussen de politie en SHN

Zowel politiemedewerkers als medewerkers van SHN benoemen in de interviews dat er in de dagelijkse praktijk tussen beide partijen weinig contact is over de IB. De meerderheid van de politiemedewerkers geeft aan zelf nooit direct contact te hebben met SHN. Een enkele politiemedewerker geeft aan wel is contact te hebben gehad met SHN over een zaak. Politie-medewerkers hebben daarnaast weinig zicht op wat er gebeurt nadat de informatie van een slachtoffer via het EDP is doorgezet naar SHN. Zo weten zij bijvoorbeeld niet of er in dat geval contact wordt opgenomen. Een deel van de politiemedewerkers geeft aan wel behoefte te hebben aan meer zicht op de keten, bijvoorbeeld in de vorm van een terugkoppeling of feedback vanuit SHN. In enkele gevallen is er wel sprake van een warme overdracht. Dit is voornamelijk vanuit het familieagentschap⁴⁸ of als een zaak op ZSM wordt behandeld.

Het ontbreken van contact wordt volgens de meeste geïnterviewden mede veroorzaakt of versterkt door de fysieke afstand tussen beide partijen. In het verleden was SHN fysiek aanwezig op de politiebureaus. Deze fysieke nabijheid maakte het mogelijk dat politiemedewerkers en SHN op een laagdrempelige met elkaar informatie konden uitwisselen. Met het vertrek van SHN uit de politiebureaus zijn deze korte lijntjes tussen de partijen grotendeels verdwenen. Het verdwijnen van SHN uit de politiebureaus wordt door beide partijen ervaren als een gemis. Volgens de geïnterviewden is het vertrek van SHN uit de politiebureaus een gevolg van bezuinigen vanuit de politie en de wens van SHN om zich te gaan centraliseren. Naast de fysieke afstand wordt het contact tussen politie en SHN belemmerd door het ontbreken van een direct aanspreekpunt. Bij de doorverwijzing van een slachtoffer naar SHN wordt doorgaans geen contactpersoon van de politie vermeld.

⁴⁸ De familieagent is een vast contactpersoon voor slachtoffers, nabestaanden en ketenpartners.



Als medewerkers van SHN vragen hebben over een bepaalde zaak, of om een andere reden contact willen opnemen met een politiemedewerker, kunnen zij niet anders dan gebruik maken van het algemene 0900-nummer van de politie. Dit resulteert vaak in terugbelverzoeken die volgens medewerkers van SHN niet altijd worden opgevolgd. Bij SHN komen verzoeken van de politie overigens ook binnen via het algemene servicenummer. Een directe communicatielijn tussen beide partijen ontbreekt.



6

Conclusie en aanbevelingen

De Inspectie heeft met dit onderzoek in kaart gebracht op welke wijze de politie de IB in de praktijk uitvoert. Daarmee heeft zij ook zicht willen krijgen op de knelpunten die zich daarbij voordoen en op de wijze waarop de politie in de praktijk met deze knelpunten omgaat.

De IB kent in de uitvoering drie opeenvolgende fasen: het beoordelen van de kwetsbaarheid, het onderkennen van de beschermingsbehoefte en bepalen van passende beschermingsmaatregelen en het informeren van interne en externe functionarissen. Binnen ieder van deze fasen is de Inspectie nagegaan op welke manier de politie deze taak vormgeeft.

De Inspectie heeft in dit rapport in hoofdstuk 3, 4 en 5 de bevindingen beschreven die uit de dataverzameling naar voren zijn gekomen. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies weergegeven. De Inspectie richt zich daaropvolgend tot de politie met een aantal aanbevelingen.

6.1 Eindconclusie

De Inspectie concludeert dat met de wijze waarop de politie vorm geeft aan de Individuele Beoordeling, onvoldoende systematisch en structureel aandacht wordt besteed aan de (potentiële) kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte van een slachtoffer.

De Inspectie stelt vast dat hoewel er sprake was van een goed uitgewerkt werkproces en breed opgezet implementatietraject, de wijze waarop de IB in de praktijk wordt toegepast te grote verschillen kent. Dit betekent voor de burger die slachtoffer is geworden van een strafbaar feit dat hij of zij soms onvoldoende goed geholpen wordt. De Inspectie ziet hiervoor twee oorzaken: (1) politiemedewerkers hebben beperkte kennis van de IB door het ontbreken van een adequate opleiding, en (2) de werkwijze IB is gebrekkig in de organisatie verankerd door het grotendeels ontbreken van sturing en borging.



6.2 De belangrijkste bevindingen en conclusies

De implementatie van de IB in de praktijk

Het structureel op gestandaardiseerde wijze beoordelen van slachtoffers op hun kwetsbaarheid was voor de politie een nieuwe taak, en de implementatie ervan een grote veranderopgave. Het werkproces IB was voor de politiemedewerkers nieuw, en vroeg zowel om een inhoudelijke als een culturele omslag. Mede daarom is een breed implementatieplan opgezet, met zowel aandacht voor de harde (het invoeren een nieuw werkproces, het opleiden van medewerkers, het aanpassen van digitale systemen), als zachte (het versterken van een slachtoffergerichte houding) veranderopgave.

De Inspectie stelt vast dat, hoewel een brede implementatieopdracht aan de basis lag van de invoering van de IB, deze implementatie in de praktijk tekort heeft geschoten in het toerusten van de politiemedewerkers. De werkinstructies en digitale infrastructuur waren grotendeels op orde, maar een groot deel van de medewerkers heeft onvoldoende kennis van de IB om deze goed te kunnen toepassen. Dit komt omdat de basistraining Slachtofferzorg en IB tijdens het implementatieproces in minder dagdelen is gevolgd dan beoogd was. Deze minder omvangrijke variant blijkt door een groot deel van de geïnterviewden niet, of niet volledig gevolgd te zijn. Dat is problematisch, gezien de werkwijze IB voor alle medewerkers nieuw was, en kennis niet in de praktijk door een ervaren collega overgedragen kon worden.

De Inspectie constateert als gevolg een gebrek aan kennis ten aanzien van de rechten waarover medewerkers het slachtoffer moeten informeren, over de werking van de systemen waarin de kwetsbaarheid en beschermingsmaatregelen moeten worden geregistreerd, de indicatoren die leiden tot kwetsbaarheid, de beschermende maatregelen die medewerkers kunnen treffen en de wijze waarop de partners in de keten het slachtoffer van dienst kunnen zijn.

Ten slotte stelt de Inspectie vast dat mede doordat de training maar beperkt is gevolgd, de beoogde cultuuromslag slechts ten dele lijkt te zijn geslaagd.

Sturing op en borging van de IB in de praktijk

Na implementatie werd de sturing op de toepassing van de IB en de borging van het werkproces overgedragen aan de lijnorganisatie. De Inspectie constateert dat met overdracht naar de lijn, de sturing op de IB deels verloren is gegaan. In enkele basisteams was de sturing in zijn geheel niet belegd, in andere basisteams was deze alleen belegd voor medewerkers intake en service. Nergens werd met het verzamelen van informatie, bijvoorbeeld over de mate waarin slachtoffers als kwetsbaar beoordeeld worden, of de maatregelen die genomen worden, enig zicht verkregen op de wijze waarop de IB in de praktijk wordt toegepast. Daarnaast werd bijna nergens actie ondernomen om de werkwijze IB bij te sturen. Dat door leidinggevenden het uitgangspunt "*geen bericht is goed bericht*" wordt gehanteerd is voor de Inspectie onvoldoende waarborg voor een goede uitvoering van de IB.

De met de implementatie ingevoerde werkwijze bleek daarnaast onvoldoende geborgd. Allereerst omdat hier door leidinggevenden onvoldoende structureel aandacht voor wordt gevraagd. Ten tweede omdat het IB-scherm in BVH dan wel de handeling van de IB borgt, maar de inhoud en kwaliteit ervan niet. Ten derde omdat juist voor medewerkers die het meest frequent in een eerste contact met een



slachtoffer de IB opnemen, medewerkers intake en service, niet langer een formele training in de IB beschikbaar is.⁴⁹ Nieuwkomers in die functie moeten het vak leren van hun collega's, met alle risico's van dien.

De geringe aandacht vanuit de lijnorganisatie voor een correcte toepassing van de IB maakt dat er bij medewerkers niet altijd voldoende prioriteit is voor deze taak. Dit is verwoord als "*kiezen in krapte*", waarbij de keuze meestal niet op de IB valt. Deze keuze wordt ook niet gecorrigeerd omdat geen enkele medewerker, of geen enkele laag in de politieorganisatie, zich hoeft te verantwoorden over de toepassing van de IB. De Inspectie ziet dat de werkwijze IB in de dagelijkse politiepraktijk dan ook verwaterd is.

De toepassing van de IB in de praktijk

De beperkte kennis van politiemedewerkers van de IB door het ontbreken van een adequate opleiding, en de gebrekkige verankering van de werkwijze IB door het grotendeels ontbreken van sturing, maakt dat de manier waarop de IB wordt toegepast grote verschillen kent. De Inspectie ziet deze verschillen terug in iedere fase van de toepassing van de IB. Slachtoffers worden niet allemaal, altijd (op basis van dezelfde indicatoren) op kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte beoordeeld.

Een deel van de slachtoffers dat zich bij de politie meldt is niet kwetsbaar, en heeft geen bescherming nodig. Een ander deel is wel kwetsbaar, en wordt door een politiemedewerker adequaat op deze kwetsbaarheid beoordeeld, waarna passende beschermende maatregelen genomen worden. Een ander deel van de slachtoffers wordt niet op kwetsbaarheid beoordeeld. Soms omdat de politiemedewerker te weinig kennis heeft van het inschatten van kwetsbaarheid, soms omdat de medewerker te weinig tijd heeft om de IB af te nemen, en in andere gevallen omdat de betreffende medewerker de IB nooit afneemt en direct "niet kwetsbaar" invult. De beschermingsbehoefte van deze slachtoffers wordt vervolgens niet ingeschat, en doorgaans worden beschermende maatregelen niet genomen. Een laatste deel van de slachtoffers wordt wel adequaat op kwetsbaarheid beoordeeld, maar krijgt vervolgens geen (tijdige) passende bescherming. Dit komt dan doordat de medewerker niet altijd voldoende kennis heeft van de diverse beschermende maatregelen, of omdat de medewerker oordeelt dat bescherming niet nodig is, bijvoorbeeld omdat het in zijn of haar ogen geen ernstig delict betreft of het slachtoffer onvoldoende emotie laat zien. Ten slotte wordt soms onvoldoende gebruik gemaakt van de kennis en expertise van partners in de keten zoals SHN. Ook de overdracht naar, en het contact met de partners het OM en SHN is onvoldoende goed ingeregeld.

De Inspectie concludeert daarom dat de wijze waarop een slachtoffer beoordeeld en beschermd wordt te veel van de individuele politiemedewerker afhangt, de kennis en ervaring die deze medewerker heeft en de omstandigheden waarin het slachtoffer een eerste contact met de politie heeft. Dit hangt mede af van de plaats van het intakegesprek. Als slachtoffers met een afspraak op het politiebureau aangifte komen doen, is er meer tijd en ruimte voor de IB dan wanneer de politie ter plaatse aan is komen rijden op een melding. De wijze van beoordelen en beschermen hangt ook af van of het slachtoffer een melding komt maken of aangifte komt doen. Dit omdat niet alle politiemedewerkers weten dat ook bij een melding een inschatting gemaakt moet worden van kwetsbaarheid en eventueel

⁴⁹ De politie heeft in de wederhoorfase aangegeven dat er een intake module PA beschikbaar is en dat er in sommige eenheden voor nieuwe medewerkers intake en service een training IB is aangeboden. Door de geïnterviewden is hier tijdens het onderzoek niet naar verwezen.



beschermende maatregelen getroffen kunnen worden. Vervolgens hangt het af van de individuele medewerker die het slachtoffer treft. Ten eerste omdat medewerkers sterk verschillen ten aanzien van de kennis die zij hebben over het inschatten van kwetsbaarheid, de beschermende maatregelen en de partners in de keten. Ten tweede omdat zij soms een verschillende opvatting hebben van de rol die zij als politiemedewerker hebben, ten opzichte van het slachtoffer. Ten slotte is de beoordeling en bescherming verschillend per type slachtoffer. Een voor de politiemedewerkers duidelijk herkenbaar slachtoffer, zoals een slachtoffer van huiselijk geweld, zal eerder als kwetsbaar beoordeeld worden dan een slachtoffer waarbij de kwetsbaarheid minder in het oog springt, zoals een minderjarige die slachtoffer is geworden van diefstal.

Conclusie

De Inspectie concludeert dat met de wijze waarop de politie vorm geeft aan de IB, onvoldoende systematisch en structureel aandacht wordt besteed aan de (potentiële) kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte van een slachtoffer.

6.3 Aanbevelingen

Europese wetgeving verplicht alle lidstaten om slachtoffers bij hun eerste contact met de politie te beoordelen op kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte. Dit moet slachtoffers beter beschermen tegen herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, intimidatie en/of vergelding.

Door de politie werd dit vertaald in de werkwijze IB. Met de IB moest de politie op uniforme en structurele wijze aandacht hebben voor de (potentiële) kwetsbaarheid van een slachtoffer.

De zorg voor slachtoffers is voor de politie niet nieuw, maar het ontwikkelen en implementeren van de IB was een aanzienlijke en zeer complexe verandering. De Inspectie stelt in dit rapport vast dat de implementatie goed van opzet was, maar dat de uitvoering te kort is geschoten om de verandering adequaat te realiseren. Mogelijk zijn de complexiteit van de verandering, en de snelheid waarmee de verantwoordelijkheid voor de toepassing na implementatie overgedragen kon worden aan de lijnorganisatie onderschat.

De Inspectie doet daarom de volgende aanbeveling om ervoor te zorgen dat de IB beter toegepast wordt:

Bedenk een aangepaste strategie om de geconstateerde tekortkomingen in de taakuitvoering te adresseren. Bepaal daarbij wat de ambitie is, en bepaal in overleg met de opdrachtgever welke randvoorwaarden hiervoor nodig zijn. Hou zicht op de uitvoering en stel vast op welk moment de taakuitvoering van de IB is beklijfd en geborgd.

Zorg er voor dat alle politiemedewerkers (inclusief nieuwe medewerkers) over de juiste opleiding beschikken en zorg dat de aangeleerde kennis over de IB actueel blijft. Bijzondere aandacht hierbij heeft de juiste hantering van het begrip kwetsbaar, zoals door wetgever beoogd.



De Inspectie vraagt de politie binnen zes maanden na publicatie een plan aan te leveren over de wijze waarop zij de toepassing van de werkwijze IB wil verbeteren.

**I**

Bijlage

Beschrijvende gegevens geanalyseerde dossiers

Tabel c. Ontvangen gegevens naar type document opgevraagd

	Ontvangen	Niet ontvangen	Totaal
Proces verbaal	341 (90.9 %)	34 (9.1 %)	375
Mutatie	292 (77.9 %)	83 (22.1 %)	375
IB-scherm	349 (93.1 %)	26 (6.9 %)	375

Tabel d. Ontvangen zaken naar basisteam

	Aantal (percentage)
Basisteam Arnhem-Zuid	35 (9.3%)
Basisteam Delft	39 (10.4%)
Basisteam Gouda	38 (10.1%)
Basisteam Haarlem	34 (9.1%)
Basisteam IJsselland-Zuid	40 (10.7%)
Basisteam Maastricht	39 (10.4%)
Basisteam Roermond	34 (9.1%)
Basisteam Roosendaal	39 (10.4%)
Basisteam Walcheren	39 (10.4%)
Basisteam Zaanstad	38 (10.1%)
Totaal	375 (100%)

Tabel e. Geanalyseerde zaken naar type delict

	Aantal (percentage)
Diefstal uit/vanaf personenauto	16 (4.3%)
Diefstal uit/vanaf vaartuig	1 (0.3%)
Diefstal uit/vanaf ander vervoermiddel	3 (0.8%)



Gekwalificeerde diefstal in/uit woning	37 (9.9%)
Gekwalificeerde diefstal in/uit garagebox	5 (1.3%)
Diefstal in/uit woning	4 (1.1%)
Diefstal in/uit box, garage, schuur, erf	6 (1.6%)
Zakkenrollerij/tassenrollerij	3 (0.8%)
Winkeldiefstal	1 (0.3%)
Diefstal personenauto	4 (1.1%)
Diefstal fiets	7 (1.9%)
Diefstal bromfiets/snorfiets	10 (2.7%)
Diefstal vaartuig	1 (0.3%)
Verduistering	1 (0.3%)
Chantage/afpersing	3 (0.8%)
Overige (eenvoudige) diefstal	28 (7.5%)
Overige (gekwalficeerde) diefstal	3 (0.8%)
Diefstal met geweld fiets	1 (0.3%)
Straatroof	8 (2.1%)
Overval op geld- en waarde transport	1 (0.3%)
Overige diefstallen met geweld	2 (0.5%)
Vernieling van/aan auto	13 (3.5%)
Vernieling overige objecten	14 (3.7%)
Verkeersongeval met uitsluitend materiele schade	4 (1.1%)
Verkeersongeval met letsel	3 (0.8%)
Verlaten plaats na verkeersongeval	15 (4.0%)
Bijtincident	1 (0.3%)
Openlijke geweldpleging tegen personen	5 (1.3%)
Brandstichting	4 (1.1%)
Huisvredebreuk	2 (0.5%)
Belediging	14 (3.7%)
Openbare schennis der eerbaarheid	2 (0.5%)
Verkrachting	2 (0.5%)
Aanranding	1 (0.3%)
Incest/afhankelijkheid/wilsonbekwame	1 (0.3%)
Kinderpornografie	2 (0.5%)
Bedreiging	25 (6.7%)
Overige misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid	3 (0.8%)



Gijzeling/ontvoering	1 (0.3%)
Stalking	8 (2.1%)
Doodslag/moord	5 (1.3%)
Eenvoudige mishandeling	43 (11.5%)
Zware mishandeling	6 (1.6%)
Mensenhandel seksuele uitbuiting	3 (0.8%)
Vals geld uitgeven	2 (0.5%)
Vervalsing bankpas/giropas/cheques	7 (1.9%)
Identiteitsfraude	8 (2.1%)
Overige horizontale fraude	19 (5.1%)
Valse aangifte	1 (0.3%)
Fraude met online handel	3 (0.8%)
Bezit vuurwapens	1 (0.3%)
Computercriminaliteit	3 (0.8%)
Witwassen	1 (0.3%)
Vermissing goederen algemeen	7 (1.9%)
Bezitten/vervaardigen/voorhanden hebben/afleveren vuurwerk	1 (0.3%)
Totaal	375 (100%)



II

Bijlage Toetsingskader

Fase en stap	Norm
Fase I Onderkennen specifieke beschermingsbehoefte slachtoffer	
Intake	<ul style="list-style-type: none"> • Z.s.m. tijdens of na het 1e contact tussen politie en slachtoffer (ongeacht melding of aangifte) • Wijzen op slachtofferrechten, recht op: <ul style="list-style-type: none"> - Ondersteuning / hulp - Bescherming - Juridisch advies / (rechts)bijstand - Informatie • Verstrekking van brochure slachtofferrechten + registratie hiervan
Fase II A: Beoordelen kwetsbaarheid slachtoffer	
Beoordelen kwetsbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • IB vindt plaats tijdens een vis-a-vis gesprek • Bij beoordelen gaat het over: <ul style="list-style-type: none"> - persoonlijke kenmerken van het slachtoffer (leeftijd, geslacht, woonachtig met dader ja/nee) - soort / aard strafbaar feit - omstandigheden strafbare feit - aanzienlijke schade - ingegeven door vooroordelen of discriminatie o.b.v. persoonlijke kenmerken - relatie met en afhankelijkheid van de verdachte of veroordeelde • Tijdens IB raadplegen van relevante informatiesystemen (BHV, BVI en Bluespot monitor (BSM)) • De (niet)kwetsbaarheid wordt geregistreerd in BVH/BOSZ
Fase II B: Bepalen beschermingsbehoefte en beschermende maatregel slachtoffer	
Bespreken kwetsbaarheid / maatregel	<ul style="list-style-type: none"> • Beschermingsmaatregelen zijn maatwerk (Is duidelijk op welke indicatoren van kwetsbaarheid de maatregel is gebaseerd?) • Slachtoffer betrokken bij keuze voor maatregel • Gemotiveerde registratie van beschermingsmaatregel (niet) nodig • Het type maatregel wordt toegelicht aan slachtoffer



Bepalen beschermende maatregel	<ul style="list-style-type: none"> • IB opgemaakt n.a.v. slachtoffercontact, voorafgaand aan een verhoor • Aanpassen IB als tijdens het verhoor nieuwe feiten aan het licht komen die van invloed zijn hierop • IB niet opgenomen in het proces-verbaal • Beschermingsmaatregelen volgen logisch uit de IB • Registratie afwegingen • Beschermingsmaatregelen zijn context- en persoons-gerelateerd • Contact met partners in de keten geregistreerd in BHV
Fase III Informatievoorziening rondom maatregelen	
Opstarten beschermende maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Volgen van de instructie “overzicht beschermende maatregelen”
Informatievoorziening beschermende maatregel naar OM	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke aanspreekpunten bij de partners in de keten • IB geregistreerd door politie digitaal naar OM gestuurd (via BOSZ) • OM kan de IB, uitgevoerd door de opsporingsinstantie, zo nodig aanpassen en actualiseren • Duiding van IB-gegevens – achtergrondinformatie en overwegingen kwetsbaarheid
Informatievoorziening beschermende maatregel naar SHN	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke aanspreekpunten bij de partners in de keten • Aandacht in gesprekken met slachtoffers voor beschermingsbehoefte • Signalerende en monitorende functie • Ondersteunen bij kenbaar maken van (gewijzigde) beschermingsbehoefte aan politie of OM • Duiding van IB-gegevens – achtergrondinformatie en overwegingen kwetsbaarheid
Informatieoverdracht aan de operationele dienst	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie over gedragsaanwijzingen en gebiedsverboden worden meegenomen in de briefing • Afspraken op locatie worden gecommuniceerd • Informatie over de beschermingsmaatregel geeft een duidelijk handelingsperspectief mee
Sturing en regie op uitvoering IB en informatievoorziening	
De leiding stuurt op een goede en volledige uitoefening van de IB	<ul style="list-style-type: none"> • Leidinggevende heeft aantoonbaar zicht op de gevolgde werkwijze • Leidinggevende bespreekt de werkwijze en resultaten van de individuele beoordeling met medewerkers • Leidinggevende stuurt aantoonbaar op verbetering/optimalisatie van het werkproces
De leiding evalueert de taakuitvoering t.a.v. IB en stuurt naar aanleiding daarvan bij	<ul style="list-style-type: none"> • Wijze van monitoring van maatregelen – bijv. gedragsaanwijzing OM • Leidinggevende beschikt aantoonbaar over overzicht van de IB-zaken en de genomen maatregelen • Leidinggevende evalueert het werkproces periodiek en stuurt bij



III

Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
AOL	Afspraak op locatie
AOP	Aandachtsvestiging op persoon
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVSM	Besluit Verdeling Sterkte en Middelen Politie
CRIS	Cliënt Registratie en Informatie Systeem
EDP	Elektronische Doorgifte Politie
HIC	High impact crime
HOvJ	Hulpofficier van Justitie
IB	Individuele Beoordeling
Inspectie	Inspectie Justitie en Veiligheid
Kompol	Kennis op maat Politie
LFNP	Landelijk Functiehuis Nederlandse Politie
OM	Openbaar Ministerie
OPCO	Operationeel coördinator
OvJ	Officier van Justitie
OvD	Officier van Dienst
Pv	Proces-Verbaal



RSC	Regionaal Service Centrum
SHN	Slachtofferhulp Nederland
VVC	Veel voorkomende criminaliteit
ZSM	Zorgvuldig, snel en op maat



Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

September 2021

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*