



Vervolgonderzoek naar de bejegening van slachtoffers door zedenrechercheurs

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
2. Aanleiding	3
3. Centrale vraag	4
3.1 Deelvragen	4
3.2 Samenwerking	4
4. Onderzoeksmethode en toetsingskader.....	5
4.1 Benaderen van slachtoffers	6
4.2 Nazorg	7
4.3 Privacy	7
5. Afbakening	8
6. Samenhang met andere onderzoeken	9
Kwaliteitszorg Politie en kwaliteitszorg Politieacademie	9
Recht van klagen	9
7. Strategische thema's en effect van toezicht	10
8. Communicatie	11

1. Inleiding

De Inspectie start een vervolgonderzoek binnen de teams Zeden van 5 regionale politie-eenheden.

Op 23 juni 2020 publiceerde de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) het onderzoeksrapport "Verschillende perspectieven, een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers"¹ (hierna "Verschillende perspectieven"). Met dit onderzoek gaf de Inspectie antwoord op de vraag in hoeverre het contact van zedenrechercheurs tegemoet kwam aan de behoeften en verwachtingen van zedenslachtoffers.

Elke regionale eenheid van de politie heeft een team Zeden. In dit team werken zedenrechercheurs die contact hebben met slachtoffers van een (mogelijk) zedenmisdrijf. Het eerste contactmoment met een slachtoffer vindt plaats op het moment dat het slachtoffer melding doet van een (mogelijk) zedenmisdrijf. Hierna wordt het slachtoffer uitgenodigd voor een informatief gesprek. Dit is het tweede contactmoment. In dit gesprek wordt stilgestaan bij wat het slachtoffer is overkomen. Vervolgens wordt het slachtoffer geïnformeerd over het al dan niet doen van aangifte, de bestaande hulpverlening waar een beroep op gedaan kan worden en het verloop van het opsporingsproces en de justitiële procedure. Er wordt een bedenktijd afgesproken waarbinnen het slachtoffer kan besluiten formeel aangifte te doen². Het doen van aangifte is het derde contactmoment en vormt de start van het opsporingsonderzoek.

De Inspectie concludeerde in haar rapport dat zedenrechercheurs met de juiste intentie uitvoering geven aan hun opdracht en dat slachtoffers over het algemeen positief terugkijken op het contact met de zedenrechercheurs. Maar er zijn ook negatieve ervaringen geconstateerd, met name ten aanzien van het informatieve gesprek, de aansluitende bedenktijd en gedurende de periode na de aangifte. De Inspectie adviseerde dat zedenrechercheurs meer aandacht moeten hebben voor de behoeften en verwachtingen van de slachtoffers.

Tegelijkertijd stelde de Inspectie in haar rapport dat de werksituatie van de zedenrechercheurs op onderdelen verbetering behoeft. Een haperende werksituatie zorgt voor risico's in de kwaliteit van de taakuitvoering en daarmee voor de bejegening van slachtoffers. De Inspectie deed vervolgens twee aanbevelingen:

- een doorontwikkeling van de werkwijzen rondom het informatief gesprek, de bedenktijd en de periode na de aangifte, met nadrukkelijk aandacht voor de vraag *hoe* meer tegemoet te komen aan de behoeften en verwachtingen van de betrokken slachtoffers. En wanneer dit niet mogelijk is, dit expliciet aan te geven;
- een aanpak van geconstateerde knelpunten in de teams Zeden, waaronder bezetting, opleidingsmogelijkheden en doorlooptijden van zaken.

¹ Verschillende perspectieven. Een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers. Inspectie Justitie en Veiligheid, mei 2020.

² Slachtoffer kan ook meteen besluiten om wel of niet aangifte te doen.

2. Aanleiding

In reactie op het inspectierapport heeft de nationale politie sinds augustus 2020 een intensief verbeterplan in gang gezet.³

De Inspectie vindt het belangrijk dat de ingezette professionalisering binnen de teams Zeden daadwerkelijk leidt tot een verbetering in de bejegening van het slachtoffer van een mogelijk zedendelict. In haar werkprogramma 2022 heeft de Inspectie aangekondigd dat de bejegening van zedenslachtoffers aandacht krijgt⁴ en in maart 2022 maakte zij bekend dit najaar een vervolgonderzoek in te stellen.⁵

Voor wat betreft de tweede aanbeveling, over de geconstateerde knelpunten in de teams Zeden, waaronder bezetting, opleidingsmogelijkheden en lange doorlooptijd van zaken is afgesproken dat regulier toezicht zal plaatsvinden. De Inspectie neemt via dit regulier toezicht op regelmatige basis kennis van de stappen die gezet worden om de teams Zeden te versterken in de verwachting dat de professionalisering ook de doorlooptijd van zaken ten goede komt.

Tor slot ontstond er medio januari 2022 opnieuw een maatschappelijke discussie over (seksueel) grensoverschrijdend gedrag⁶ en over de behandeling van zedenzaken door de politie. De onvrede richtte zich met name op het informatieve gesprek en de lange doorlooptijden van zedenzaken. In reactie op deze maatschappelijke discussie refereerde de minister van Justitie en Veiligheid aan het vervolgonderzoek Zeden van de Inspectie.⁷

Dit plan van aanpak richt zich derhalve op de eerste aanbeveling uit het eerdergenoemde Inspectierapport.

³ Er is een handelingskader Informatief Gesprek en een politie-instructie ontwikkeld en er is o.a. een intervisieprogramma voor zedenrechercheurs opgestart. Daarnaast geeft de nationale politie aan dat alle zedenrechercheurs getraind zijn in de nieuwe instructie

⁴ Werkprogramma 2022: Toezicht met focus | Nieuwsbericht | Inspectie Justitie en Veiligheid (inspectie-jenv.nl)

⁵ Brief Voortgang plan van aanpak n.a.v. inspectierapport "Verschillende perspectieven" | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid (inspectie-jenv.nl)

⁶ Waaronder "The Voice", entertainmentindustrie, sportwereld etc.

⁷ Commissiedebat d.d. 7 juli 2022

3. Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre zijn de door de politie doorgevoerde *aanpassingen* in de werkwijze, naar aanleiding van het Inspectieonderzoek “Verschillende Perspectieven” van juni 2020, terug te zien in de taakuitvoering van de zedenrechercheurs en leiden deze tot een betere afstemming van mogelijkheden en verwachtingen tussen de zedenrechercheurs en de slachtoffers van een vermeend zedenmisdrijf?

3.1 Deelvragen

1. Welke aanpassingen zijn gedaan in de werkwijze als het gaat om het informatieve gesprek, de eventuele bedenktijd en de periode na de aangifte?
2. Hoe geven zedenrechercheurs uitvoering aan de (aangepaste) werkwijze in de aanpak van zedenzaken?
3. Wat zijn de ervaringen van slachtoffers van (mogelijke) zedenmisdrijven met de aangepaste werkwijze in relatie tot de bejegening door de zedenrechercheurs?
4. Wat zijn de ervaringen van zedenrechercheurs met de aangepaste werkwijze in relatie tot de bejegening van slachtoffers van (mogelijke) zedenmisdrijven?

3.2 Samenwerking

De Inspectie werkt in dit vervolgonderzoek samen met het Verwey-Jonker Instituut, wiens onderzoekers:

- beschikken over uitgebreide ervaring met het doen van diepte-interviews onder slachtoffers van (seksueel) geweld;
- grote deskundigheid en ervaring hebben in het doen van kwalitatief onderzoek naar ervaringen van slachtoffers van seksueel geweld en huiselijk geweld;
- bedreven zijn in het coderen van interviews en auditieve opnames;
- kennis hebben van strafrechtelijk denken en werkwijze van de (zeden)politie.

Daar waar de Inspectie de gesprekken met de politiefunctionarissen zal voeren, zullen de onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut de gesprekken met de slachtoffers voeren. Ook zullen zij de auditieve opnames van de betrokken informatieve gesprekken uitluisteren en coderen en plaatsen in relatie tot de eventuele bijbehorende aangiften. De focus van de onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut ligt op de eerste, tweede en derde deelvraag.

Gedurende het onderzoek vinden er voortgangsgesprekken plaats tussen de onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut en het projectteam van de Inspectie.

4. Onderzoeksmethode en toetsingskader

Voor het beantwoorden van de gestelde onderzoeksvragen handhaaft de Inspectie het toetsingskader uit haar vorige onderzoek, echter er wordt rekening gehouden met de herzieningen. Er volgt opnieuw een document-uitvraag, zowel bij de politie en politieacademie als bij het Openbaar Ministerie (OM). De Inspectie steekt haar licht op bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid, w.o. het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV).

De Inspectie haalt op drie niveaus informatie op: op landelijk niveau, op eenheidsniveau en op het niveau van de zedenzaak.

Op landelijk niveau bestudeert de Inspectie in ieder geval de *herziening* algemene werkinstructie en onderliggende documenten.⁸ De Inspectie gebruikt deze documenten voor het verkrijgen van inzicht in de gewenste taakuitvoering van de zedenrechercheurs. Daarnaast bestudeert zij wat er over bejegening van slachtoffers van zedenmisdrijven in de documenten is opgenomen.

Om in kaart te brengen hoe eenheden de werkinstructie hebben geïmplementeerd en uitvoeren, zal de Inspectie ook informatie verzamelen op het niveau van de eenheid.

De Inspectie betreft in haar onderzoek de eventueel ingediende klachten bij de politie over de geselecteerde teams Zeden, voor zover deze vallen binnen de onderzoeksperiode. Deze klachten kunnen informatie opleveren over zowel de wijze waarop slachtoffers de aanpak van hun zedenzaak hebben ervaren, als de wijze waarop zij zich bejegend hebben gevoeld door de medewerkers van het team Zeden.

De Inspectie gaat zedenrechercheurs individueel bevragen over de wijze waarop zij hun taken binnen een zedenzaak uitvoeren, hoe zij de bejegening van slachtoffers vormgeven en wat hun ervaringen zijn met dit proces.

Ook leiderschap is onderwerp van gesprek. De Inspectie gaat in gesprek met medewerkers die een leidinggevende of coördinerende rol hebben binnen de zedenteams en zal hen o.a. bevragen over de wijze waarop in hun teams de herziene algemene werkinstructie is geïmplementeerd, hoe zij deze werkinstructie naar het team vertalen en hoe zij het proces in de aanpak van zedenzaken aansturen en ervaren.

Om zicht te krijgen op de ervaringen van slachtoffers met de bejegening en het proces, zal de Inspectie in totaal twintig slachtoffers en hun zedenzaak in het onderzoek betrekken. Bij de selectie streeft de Inspectie naar een evenwichtige selectie van slachtoffers van aanranding en verkrachting.

Door het maken van onderscheid tussen de slachtoffers van wie het onderzoekdossier na het informatieve gesprek is afgesloten en die waarvan er

⁸ Inclusief de aan de algemene werkinstructie gerelateerde documenten.

uiteindelijk een dossier naar het OM is ingezonden, hoopt de Inspectie zicht te krijgen op factoren die van invloed kunnen zijn op de aangiftebereidheid al dan niet voorafgegaan door een bedenktijd.

De slachtoffers zullen worden geïnterviewd, het informatieve gesprek dat zij hebben gehad met de zedenrechercheurs zal worden uitgeluisterd en de informatie omtrent hun zaak uit het bedrijfsprocessensysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH) en zo mogelijk Summit⁹ wordt bestudeerd.

Het uitluisteren van de auditieve opnames van het informatieve gesprek is bedoeld om zicht te krijgen op de interactie tussen het slachtoffer en de zedenrechercheur. Daarnaast gebruikt de Inspectie het uitluisteren van deze opnames om antwoord te krijgen op de door haar gestelde vraag hoe zedenrechercheurs uitvoering geven aan de herziene werkwijze.

Informatie uit BVH en waar mogelijk Summit wordt gebruikt om na te gaan wat er in een zedenzaak wordt geregistreerd met betrekking tot de contacten tussen de zedenrechercheur en het slachtoffer. Ook biedt deze informatie inzicht in het verloop van een zedenzaak.

Alle gesprekken vinden plaats door middel van een semigestructureerd interview.¹⁰

4.1 Benaderen van slachtoffers

De Inspectie is zich ervan bewust dat er uiterst zorgvuldig gewerkt moet worden. Hernieuwd slachtofferschap¹¹ dient voorkomen te worden. In samenspraak met de politie en het OM selecteert de Inspectie de dossiers op basis waarvan zij slachtoffers benadert. Hierbij hanteert de Inspectie, op basis van het wettelijke kader van waaruit zij opereert, de volgende werkwijze:

Selectie dossiers

De politie levert per eenheid de gegevens aan van de door de Inspectie gekozen doelgroep en onderzoeksperiode. Hierbij houdt de Inspectie rekening met het feit dat niet alle slachtoffers die worden benaderd willen of kunnen deelnemen aan een interview. De Inspectie maakt de uiteindelijk de selectie.

Vervolgens wordt de selectie overgedragen aan het OM. Het OM controleert of het nog handelingen in het dossier moet verrichten waardoor deelname aan het inspectieonderzoek vanuit vervolgingsperspectief ongewenst is.

Informeren slachtoffers

De slachtoffers uit de definitieve selectie ontvangen een brief van de politie waarin zij op de hoogte worden gesteld dat zij door de Inspectie zijn geselecteerd om deel te nemen aan het onderzoek. Bij de brief van de politie zit een bijlage van de

⁹ Summit Opsporing is het systeem dat het werkproces in rechercheonderzoeken ondersteunt; het systeem kent verschillende autorisatieniveau's.

¹⁰ Van alle interviews wordt een gespreksverslag gemaakt. Dit verslag wordt voor wederhoor aan de geïnterviewde voorgelegd waarbij deze kan aangeven of het verslag feitelijke onjuistheden bevat. Na deze wederhoorfase wordt het gespreksverslag vastgesteld en in het onderzoek betrokken.

¹¹ Dat het slachtoffer door handelingen van personen of instituties binnen de justitiële keten het gevoel krijgt voor een tweede keer tot slachtoffer te worden gemaakt.

Inspectie waarin het slachtoffer wordt geïnformeerd over het onderzoek van de Inspectie.

Vragen om medewerking van de slachtoffers

Een tot vier weken na het verzenden van de brief van de politie zal de Inspectie de slachtoffers telefonisch benaderen en hen vragen of zij mee willen werken aan het onderzoek. Pas na telefonische toestemming van het slachtoffer zal deze en diens dossier betrokken worden in het onderzoek

4.2 Nazorg

Het kan zijn dat dit onderzoek direct of op een later moment emoties oproept bij het slachtoffer. Het projectteam vraagt Slachtofferhulp Nederland of deze bereid is om desgewenst het slachtoffer te begeleiden. Dit brengen de politie en de Inspectie onder de aandacht in de brief aan de slachtoffers.

4.3 Privacy

De verzamelde gegevens (zoals persoonsgegevens uit de dossiers en uit de geregistreerde klachten) zullen uitsluitend worden gebruikt voor analyse in dit onderzoek van de Inspectie. De persoonsgegevens die zijn gebruikt worden na afloop van dit onderzoek vernietigd. Dit geldt ook voor de geluidsopnames die zijn gemaakt van het interview. Tot die tijd worden de gegevens bewaard in een afgeschermd computeromgeving. Het onderzoeksteam heeft als enige toegang tot de informatie. De auditieve opnames van het informatieve gesprek worden beluisterd op een politielocatie en verlaten niet de politie-omgeving.

5. Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de taakuitvoering van de teams Zeden na een melding van een fysiek zedendelict.¹² De Inspectie richt zich op volwassen slachtoffers die melding of aangifte hebben gedaan in de periode ná de implementatie van de herziene werkwijze tot medio juli 2022. De Inspectie sluit slachtoffers uit die minderjarig zijn (<18 jaar). Ook slachtoffers die worden gezien als een kwetsbaar persoon worden uitgesloten.¹³

De nationale politie kent tien regionale eenheden en een Landelijke Eenheid. In 2019/2020 voerde de Inspectie haar onderzoek uit in de eenheden Den Haag, Rotterdam, Zeeland West-Brabant, Oost-Nederland en Limburg. Er zijn destijds gesprekken gevoerd met 25 zedenrechercheurs en met 42 slachtoffers die in de periode van 1 januari 2017 tot 1 juli 2018 melding hebben gemaakt van een fysiek zedenmisdrijf.

Dit onderzoek richt zich op overige regionale eenheden van politie, te weten Amsterdam, Noord-Holland, Noord-Nederland, Midden-Nederland en Oost-Brabant en behelst de periode vanaf het in werking treden van de hernieuwde werkinstructie tot aan medio juli 2022. De Inspectie houdt de mogelijkheid open om twee (extra) eenheden te betrekken¹⁴. Het gaat dan om eenheden die (ook) betrokken waren bij het onderzoek "Verschillende perspectieven". De Inspectie zal hierover tussentijds overleggen met de politie. Dit versterkt mogelijk het effect van toezicht.

De Inspectie zal nu i.i.g. 20¹⁵ meldingen van een zedenmisdrijf in de volle omvang nalopen. Mocht blijken dat patronen onvoldoende zichtbaar worden, dan zal het aantal gesprekken over de vijf genoemde eenheden worden opgehoogd met maximaal 10 extra meldingen¹⁶.

Daarnaast zullen gesprekken plaatsvinden met 20 zedenrechercheurs en 5 medewerkers met een coördinerende of leidinggevende taak¹⁷.

¹² Bij fysieke zedendelicten gaat het om aanranding, verkrachting, incest en ontucht.

¹³ De politie omschrijft kwetsbare personen als mensen jonger dan 16 jaar, mensen met een verstandelijke beperking, mensen met een cognitieve functiestoornis, mensen met mogelijke psychiatrische stoornissen zoals benoemd in de DSM-V of mensen met een IQ lager dan 85.

¹⁴ In dat geval wordt het aantal gesprekken evenredig opgehoogd.

¹⁵ Vier meldingen per eenheid.

¹⁶ Twee per team/eenheid.

¹⁷ Vier zedenrechercheurs per team/eenheid en één leidinggevende/coördinator per team/eenheid.

6. Samenhang met andere onderzoeken

Uiteraard is de voornaamste samenhang die met het onderzoek “Verschillende Perspectieven”. Onderhavig onderzoek is een vervolgonderzoek en beoogt inzicht te geven in de resultaten van de verbeteringen die in gang zijn gezet naar aanleiding van dat inspectierapport.

Er zijn eveneens raakvlakken met:

Kwaliteitszorg Politie en kwaliteitszorg Politieacademie

Aan de hand van een goed werkend kwaliteitszorgsysteem kan de politieleiding over beslisinformatie beschikken, waardoor zij kan sturen op de kwaliteit van de taakuitvoering. De focus van de onderzoeken ligt op de kwaliteitszorgvoorzieningen die de politie heeft ingericht en/of nog ontwikkelt. De Inspectie heeft daarbij aandacht voor zowel harde kwaliteitszorgvoorzieningen als ook zachtere vormen van kwaliteitszorg. Bij ‘hard control’ gaat het om formele beheersmaatregelen van de organisatie, zoals bijvoorbeeld het opstellen van harde kwaliteitsnormen, het doorlopen van een vaste planning- en controlcyclus en het regelmatig uitvoeren van risicoanalyses en audits. Bij ‘soft control’ gaat het om informele beheersmaatregelen om het gedrag in een organisatie te beïnvloeden. Een organisatie heeft dan oog voor het stimuleren en motiveren van medewerkers om samen werk te maken van kwaliteitsverbetering.

Kwaliteitszorg is systematisch, navolgbaar en meetbaar. In essentie is kwaliteitszorg een verbeterproces met een cyclisch karakter.

Recht van klagen

De Inspectie verricht een (vervolg)onderzoek naar het verbeteren van de kwaliteit van de klachtafhandeling door de politie. Onderzoek naar de klachtafhandeling geeft zicht op de kwaliteitszorg van de politie. Een goede klachtafhandeling draagt bovendien positief bij aan het vertrouwen van de burger in de politie.

7. Strategische thema's en effect van toezicht

De Inspectie houdt toezicht op de politie. Zij richt zich daarbij op het stimuleren van veerkracht en weerbaarheid, het bevorderen van het lerend vermogen, het bevorderen van effectieve ketens en netwerken en op het scherp houden van de politie op het burgerperspectief. Op deze wijze wil de Inspectie de maatschappelijke opgave centraal stellen en de kwaliteit van de uitvoering in beeld hebben. Het vervolgonderzoek Zeden is onderdeel van de strategische speerpunten uit het meerjarenperspectief 2021-2024.

Het onderzoeksteam is zich bewust van het *effect van toezicht*. In reactie op de aanbevelingen uit het onderzoek "Verschillende perspectieven", heeft de politieorganisatie proactief verbeteringen in gang gezet. De Inspectie beoogt met het vervolgonderzoek te signaleren, stimuleren en agenderen; de uitkomsten dragen idealiter bij aan de professionalisering van de taakuitvoering binnen het maatschappelijk gevoelige politieproces in zedenzaken, waarbij de zorgvuldigheid richting het slachtoffer van doorslaggevend belang is.

8. Communicatie

De Inspectie publiceert dit plan van aanpak, na vaststelling, op haar website. De instanties die de Inspectie bij het onderzoek betreft, ontvangen een formele aankondiging. De Inspectie verstrekt aan de betrokken instanties een overzicht van de medewerkers die zij wil spreken en de documenten die zij wenst te ontvangen.

De Inspectie stuurt iedereen die zij wil interviewen vooraf het interviewprotocol. De interviewverslagen worden na het gesprek aan de geïnterviewden voorgelegd voor wederhoor. De respondent krijgt zo de gelegenheid om aan te geven of het gesprek correct en volledig is weergegeven. Het conceptrapport wordt voorgelegd voor wederhoor aan de eindverantwoordelijken van de betrokken organisaties.

De Inspectie zal uiteraard de slachtoffers die in het onderzoek van de Inspectie betrokken worden als eerste op de hoogte stellen van de uitkomsten van dit onderzoek.

Na vaststelling van het rapport door de Inspectie vindt bestuurlijke bespreking plaats met de (eind)verantwoordelijken van de nationale politie. Tijdens het onderzoek is het mogelijk dat er ook nog andere partijen belang hebben bij de uitkomsten van het onderzoek en geïnformeerd moeten worden.

De Inspectie biedt vervolgens haar rapport aan de verantwoordelijke bewindspersoon dan wel bewindspersonen¹⁸ aan. Daarna wordt het rapport openbaar gemaakt. Alle betrokkenen bij het onderzoek ontvangen daarvan een bericht.

¹⁸ In het kader van slachtofferschap en rechtsbescherming kan het van meerwaarde zijn het rapport ook aan te bieden aan de minister voor Rechtsbescherming.

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

Augustus 2022

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