

Samenvatting

In dit rapport wordt het project *Herhaald slachtofferschap* geëvalueerd. Dit project werd in de jaren 2004 tot en met 2007 in de regio Limburg uitgevoerd onder leiding van Slachtofferhulp Nederland (SHN). Doelstelling van het project was:

Het op doelmatige wijze bijdragen aan het verminderen van (de negatieve effecten van) criminaliteit door slachtoffers te adviseren en te ondersteunen bij het voorkomen van toekomstig slachtofferschap.

Het ministerie van Justitie heeft het project financieel ondersteund en wil met de resultaten van de evaluatie kunnen beslissen over mogelijkheden voor vervolgsubsidies. Als centrale vraag voor de evaluatie werd geformuleerd: *'In hoeverre is het Limburgse project Herhaald slachtofferschap op de aspecten plan, proces en eerste resultaten veelbelovend te noemen in termen van toekomstige preventie van herhaald slachtofferschap van de delicten waarop het zich richt?'*

Om deze vraag te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Alle beschikbare bronnen, zoals startdocumenten, projectplannen en vergaderverslagen zijn bestudeerd om een beeld te krijgen van het verloop van het project. Dit is gevolgd door een empirisch onderzoek; er zijn met betrokkenen interviews afgenomen, en er zijn enquêtes uitgezet onder medewerkers van SHN en politie, en onder slachtoffers. De evaluatie omvatte drie onderdelen, een planevaluatie, een procesevaluatie en een outputevaluatie.

In het onderstaande worden, na een korte beschrijving van het project, de resultaten van de drie evaluatieonderdelen besproken.

Korte beschrijving van het project

Herhaald slachtofferschap werd in het project gedefinieerd als het meer dan eenmaal slachtoffer worden van vermogensdelicten ofwel geweldsdelicten binnen een periode van 12 maanden. De focus van het project was gericht op het voorkomen van *herhaald* slachtofferschap en op het realiseren van extra opvang aandacht voor personen die reeds herhaald slachtoffer waren (in het werkgebied van het project: de regio Limburg).

Bij de start van het project werd het project onderverdeeld in twee fasen, een generieke en een specifieke. De eerste, generieke fase richtte zich op 1) het creëren van bewustwording van herhaald slachtofferschap bij de partners in de veiligheids- en strafrechtketen, 2) het bevorderen van signalering van eerder slachtofferschap en van doorverwijzing door de politie van slachtoffers naar SHN, en 3) het bieden van ondersteuning aan slachtoffers en adviseren van slachtoffers ter voorkoming van 'nieuw' slachtofferschap.

De tweede fase was de specifieke fase. Deze zou in de tijd volgen op de generieke aanpak, zodat de opgedane kennis hier kon worden ingezet. Op basis van informatie over de aard en omvang van herhaald slachtofferschap in de regio, wilde men bepaalde regio-specifieke doelgroepen en delicten kunnen aanwijzen. Voor deze specifieke doelgroepen wilde men vervolgens deelprojecten kunnen opzetten, gericht op het voorkomen van herhaling van slachtofferschap.

Aan deze fasen en hoofddoelen werden in het de loop van het project elf projectdoelen opgehangen waarop activiteiten werden ontplooid. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gepresenteerd van deze projectdoelen, van de uitgevoerde activiteiten en van de betrokken uitvoerende instanties.

Tabel 1: Overzicht van de projectdoelen, de gerealiseerde activiteiten en betrokken uitvoerende instanties

Fase	Projectdoelen	Gerealiseerde activiteiten	Organisatie
Generieke fase	1. Bevorderen van bewustwording in de politieorganisatie	Medewerkers van beide Limburgse politiekorpsen hebben een training gevolgd waarbij herhaald slachtofferschap aan de orde is geweest. Vorm en inbedding verschilden tussen de twee korpsen.	Politie
	2. Bevorderen van bewustwording onder medewerkers van SHN	Voor verschillende typen medewerkers van SHN zijn aparte trainingen 'bewustwording herhaald slachtofferschap' en 'werken met herhaald slachtoffers' georganiseerd.	SHN
	3. Bevorderen van bewustwording in de andere ketenorganisaties	Enkele medewerkers van ketenpartners hebben deelgenomen aan de training van de politie. Binnen de eigen organisatie hebben ketenpartners hun medewerkers geïnformeerd over het project via werkoverleg en/of nieuwsbrieven. Gemeenten zijn per brief (burgemeesters) en tijdens regionaal overleg (veiligheidscoördinatoren) geïnformeerd.	Overige ketenpartners
	4. Registratie van het aantal herhaalde slachtoffers in politiestructuren	In politieregio Limburg-Noord is een aanpassing van het systeem gerealiseerd die agenten ertoe aanzet om naar herhaald slachtofferschap te vragen en hierover te registreren.	Politie
	5. Doorverwijzing door politie van herhaalde slachtoffers naar SHN	Tijdens de politietraining is aandacht besteed aan doorverwijzing. In Limburg-Noord wordt d.m.v. een pop-up op het project HS en een folder gegeven. Beide korpsen reiken de folder HS uit en informeren slachtoffers over SHN.	
	6. Signaleren en registreren bij SHN	Aan het signaleren en bevragen van herhaald slachtofferschap is aandacht besteed in trainingen. Bestaande registratieformulieren en het registratiesysteem Regas zijn aangepast.	SHN
	7. Aandacht voor bejegening van herhaalde slachtoffers	Tijdens de politietrainingen is aandacht besteed aan bejegening; bij het ene korps in brede zin en bij het andere specifiek van herhaalde slachtoffers.	Politie
	8. Advies en ondersteuning van herhaalde slachtoffers door SHN	Vrijwilligers van SHN zijn, ondersteund door teamleiders, de nieuwe dienst "preventiegesprek" gaan verlenen.	SHN
	9. Herstel van vertrouwen van herhaalde slachtoffers in justitie	Er is bij parketsecretarissen en officieren van justitie in Limburg aandacht gevraagd voor herhaald slachtofferschap en op gewezen dat HS meegenomen kan worden bij opsporings- en vervolgingsbeslissingen.	OM
Specifieke fase	10. Inzet van de kennis van herhaald slachtofferschap in de opsporing	-	Politie
	11. Opzetten van gerichte preventieprojecten door de gemeente	De gemeente Venlo laat zich door het project HS informeren over passende maatregelen in het kader van inbraakpreventie.	Gemeente

Resultaten planevaluatie

Veel van de beoogde activiteiten en maatregelen hadden betrekking op het creëren van randvoorwaarden waaraan moest worden voldaan, alvorens tot het implementeren van concrete preventie maatregelen kon worden overgegaan. De opbouw van het project in twee fasen berustte op de praktische overweging dat de resultaten uit de eerste fase konden worden gebruikt bij de nadere invulling van de tweede fase.

Voor wat betreft de samenhang tussen de verschillende projectonderdelen in de eerste, generieke fase, had men met name aandacht voor het verband tussen bewustwording en gedragsveranderingen zoals het beter identificeren (en registreren) van gevallen van herhaald slachtofferschap, het doorverwijzen van

herhaalde slachtoffers en het verstrekken van preventieadviezen. Door informatie omtrent herhaald slachtofferschap te presenteren als taakrelevante informatie werd getracht de bewustwording te vergroten en deze gedragsveranderingen te initiëren.

In meer algemene zin gold als aanname dat het bieden van preventie-informatie aan (herhaalde) slachtoffers vlak na het misdrijf aansluit op een behoefte van slachtoffers en dat slachtoffers geneigd zijn die informatie ook te gebruiken om preventiemaatregelen te treffen. Voor deze veronderstelling bestaat empirische evidentie.

De verwachtingen die men koesterde voor wat betreft de impact van geplande preventieactiviteiten op het gedrag van (bepaalde typen) slachtoffers werd in projectnotities niet nader geconcretiseerd. Het feit dat men nauwelijks is toegekomen aan de uitwerking van delictspecifieke maatregelen in de geplande specifieke fase is hier debet aan.

De beslissing om meerdere ketenpartners bij het project te betrekken was op basis van eerdere ervaringen in het buitenland gerechtvaardigd, maar had, althans voor wat betreft de generieke aanpak, gepaard moeten gaan met het maken van concrete afspraken omtrent de regievoering over het project. De verwachte bijdrage van andere ketenpartners (in het bereiken van projectdoelen) werd te weinig concreet gemaakt in het project.

Resultaten procesevaluatie

Wanneer de gerealiseerde activiteiten geconfronteerd worden met de plannen die aan het project ten grondslag lagen, kan geconstateerd worden dat voornamelijk de eerste, generieke fase van het project een nadere uitwerking heeft gekregen. Men is nauwelijks toegekomen aan de uitwerking van delictspecifieke maatregelen (in de geplande 'specifieke fase'). Het project is hiermee niet conform het tevoren opgestelde plan uitgevoerd. Gedurende het project zijn verschillende geplande activiteiten bijgesteld, of op andere wijze uitgewerkt. Dit heeft ertoe geleid dat de focus van het project is verschoven 1. van een project van (en door) de gehele keten naar een project van voornamelijk SHN en politie, 2. van een project waarin de ontwikkeling van het werken met delictspecifieke risicoprotocolen aandacht zou krijgen, naar een project waar een meer algemene preventiebenadering van slachtoffers werd ontwikkeld, en 3. van een project gericht op methodieontwikkeling naar een project gericht op het verkennen en scheppen van de juiste voorwaarden om te komen tot methodieontwikkeling. Het is niet uit de projectnotities gebleken dat bijstellingen altijd een bewuste keuze zijn geweest.

Zowel op het niveau van projectorganisatie als op het niveau van de inhoudelijke aansturing van het project was sprake van een gebrek aan regie, waardoor plannen (en ook doelgroepdefinities), vanwege eigen opvattingen van trainers, politiechefs en betrokken vrijwilligers, gaandeweg verwaterden. Het project heeft hierdoor niet haar explorerende karakter kunnen waarmaken waar het gaat om de opbouw van kennis over effectieve slachtofferbenaderingen gericht op voorkomen van toekomstig slachtofferschap. Omdat er geen sprake was van een gevoerde registratie van de verschillende wijzen waarop preventiegesprekken werden ingevuld en ook niet van een evaluatie van de bereikte resultaten per slachtoffer, heeft het project geen informatie gegenereerd over wat wel en niet werkt in het adviseren en ondersteunen bij het voorkomen van toekomstig slachtofferschap. De generieke fase heeft hierdoor niet de gewenste functie gehad van voorfase voor een specifieke fase.

De keuze om bijzondere aandacht te besteden aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap wordt door personen en partijen betrokken bij de uitvoering van het project of projectonderdelen zonder meer als positief beoordeeld. De aparte aandacht die binnen het project uitgaat naar personen die, meer specifiek, vallen onder de definitie herhaalde slachtoffers, ligt evenwel gevoelig. Niet alle projectbetrokkenen blijken het in het eerste jaar van het project eens te kunnen worden over het belang van een aparte benadering voor personen die reeds meerdere malen slachtoffer werden van vermogens- of geweldsdelicten, ten opzichte van de algemene lijn van aandacht voor "eerste slachtoffers" binnen SHN. In het project kiest men er vervolgens voor om de ontwikkelde methodiek van preventiegesprekken eerst breed toe te passen (voor eerste en voor herhaalde slachtoffers) en het ontwikkelen van specifieke benaderingswijzen voor

bijzondere subdoelgroepen van slachtoffers (waaronder wellicht: herhaalde slachtoffers) als een vervolgstap te beschouwen.

SHN heeft in het project ervaren dat verschillende vrijwilligers weerstand hebben tegen de nieuwe vorm van ondersteuning, waarbij de nadruk ligt op het vergroten van weerbaarheid. Hun grootste bezwaar richt zich op de eigen verantwoordelijkheid die aan slachtoffers wordt toegekend. Zij vrezen dat slachtoffers het gevoel zullen krijgen dat het hun schuld is dat zij (opnieuw) slachtoffer zijn geworden. Een angst die onterecht lijkt, zo kunnen we op grond van de enquête onder slachtoffers die een preventiegesprek voerden in Limburg constateren. Feit is, dat deze vrijwilligers zich meer op hun gemak voelen bij de oorspronkelijke werkwijze van SHN die zich primair richt op verwerking en het voorkomen van langdurige traumatisering.

Hoewel de breedte van het project, qua aantal partners en activiteiten, mede was ingegeven door de aanname (op basis van de literatuurverkenning) dat een meervoudige aanpak van herhaald slachtofferschap het meest effectief is, is de synergie van het geheel niet gebleken. Het project is met name een project geworden van SHN en politie; de bijdrage van andere ketenpartners (in het bereiken van projectdoelen) kwam nauwelijks van de grond.

Voortvloeiend uit geconstateerde successen en knelpunten in het uitvoeringsproces en op grond van de waardering van projectactiviteiten door medewerkers en slachtoffers kunnen de volgende 'lessen' worden getrokken:

- Een eerste les is dat juist bij dit type innovatieve projecten, met het oog op kennisopbouw, bewaakt moet worden dat gehanteerde werkwijzen goed worden vastgelegd en dat gerealiseerde gedragsverandering (bij slachtoffers, maar ook bij medewerkers) systematisch wordt geëvalueerd.
- Een tweede les is dat wanneer gestreefd wordt naar de ontwikkeling van een nieuwe benaderingswijze van slachtoffers er nadrukkelijk (en continu) moet worden aangestuurd op het realiseren van een uniforme werkwijze. Bij het hier geëvalueerde project liet de aansturing van vrijwilligers van SHN en van politied medewerkers ruimte open voor eigen interpretaties van doelen en van werkwijzen. Hierop werd onvoldoende gemonitord en bijgestuurd, waardoor geen sprake was van een (te evalueren) uniforme werkwijze.
- Een derde les is het focussen van de aandacht. De doelstelling 'het voorkomen van herhaald slachtofferschap' is breed en werd bij het geëvalueerde project gedurende de looptijd van het project op allerlei manieren aangehaakt bij andere thema's en projecten. Misschien was het beter geweest om minder breed te beginnen, maar juist te starten met de ontwikkeling van één (of enkele) concrete preventie maatregelen.
- Een vierde les is de noodzaak van het gezamenlijk en vanuit de centrale doelstelling van het project operationaliseren van opdrachten voor samenwerkingspartners. Dit is in Limburg onvoldoende gebeurd: OM, Reclassering en ook gemeenten werden vrij gelaten in de wijze waarop zij investeringen pleegden gerelateerd aan het project; waarna vervolgens niet werd geconcretiseerd of investeringen voldoende waren in het kader van het project of naar verwachting voldoende effect zouden sorteren.
- Een vijfde les is het belang van het betrekken van wetenschappers bij soortgelijke projecten gericht op gedragsverandering bij slachtoffers, niet alleen bij de opstart, maar juist ook bij de uitwerking en monitoring van werkwijzen. Bij het Limburgse project verloor het project gaandeweg zijn wetenschappelijke basis en zijn fundamentele keuzen in de benadering van slachtoffers uiteindelijk zonder theoretische grond genomen.
- Een zesde les is de noodzaak van aanpassing van het aangifteproces van de politie voor een goede registratie van herhaald slachtofferschap. De wijze waarop dit zou moeten gebeuren verdient nadere operationalisering.
- Een zevende les is dat het realiseren van aanpassingen in de politieregistratie veel tijd kost en de meerwaarde en het gebruik ervan in het project zorgvuldig moeten worden afgewogen. Achteraf gezien had men wellicht pragmatischer kunnen omgaan met de moeizame realisatie van registratiewijzigingen en hadden ook los daarvan – bijvoorbeeld op basis van de ervaringen van vrijwilligers en meningen van slachtoffers – eerder al specifieke benaderingswijzen (voor specifieke doelgroepen binnen de totale groep herhaalde slachtoffers) ontwikkeld kunnen worden. Gelet op de hoofddoelstelling van het project zou dit wenselijk zijn geweest.

Resultaten outputevaluatie

De output van het project werd reeds gepresenteerd in de bovenstaande tabel 1, in de kolom 'gerealiseerde activiteiten'. Kort samengevat zijn er de volgende concrete resultaten van het project:

- er werd een training ontwikkeld voor politiefunctionarissen gericht op het bereiken van bewustwording over herhaald slachtofferschap,
- er werden trainingen ontwikkeld voor vrijwilligers van SHN over 'werken met herhaalde slachtoffers' en voor medewerkers van SHN gericht op het bereiken van bewustwording van de problematiek van herhaald slachtofferschap,
- er werd een nieuwe werkwijze (inclusief handboek) uitgewerkt voor vrijwilligers van SHN, gericht op het kunnen voeren van 'preventiegesprekken' met (herhaald) slachtoffers,
- er werd een aanpassing van de basisregistratie van de politie uitgewerkt die kan ondersteunen in het bijeenbrengen van relevante informatie over herhaald slachtofferschap voor SHN,
- er werd foldermateriaal voor slachtoffers gemaakt met preventieinformatie,
- de registratie van SHN werd aangepast om meer relevante informatie over herhaald slachtofferschap bijeen te kunnen brengen.

Slechts één van deze activiteiten is direct gericht op het bereiken van de hoofddoelstelling van het project: 'het reduceren van (de negatieve effecten van) herhaald slachtofferschap'. Dit betreft het voeren van preventiegesprekken met herhaalde slachtoffers. De andere activiteiten moeten getypeerd worden als voorwaardenscheppend in het ontplooiën van preventieactiviteiten.

Ter uitvoering van de preventiegesprekken werd ondersteunend materiaal voor vrijwilligers gemaakt en is een trainingsopzet voor vrijwilligers uitgewerkt. In de evaluatie kwam evenwel naar voren dat geen sprake was van een eenduidige werkwijze in de uitvoering van preventiegesprekken. Van de resultaten van een werkwijze kan dus niet gesproken worden. Ook is geen zicht verkregen op mogelijke succesvolle (of veelbelovende elementen) in de werkwijze van preventiegesprekken vanuit de doelstelling (voorkomen van toekomstig slachtofferschap). Wel is met het project aangetoond dat het adviseren en steunen van (herhaald) slachtoffers gewaardeerd wordt door slachtoffers en in die zin de negatieve effecten van criminaliteit kan reduceren: de meerderheid van de voor deze evaluatie geëvalueerde slachtoffers die een preventiegesprek voerden vonden de verkregen tips "bruikbaar", gaven aan door de gesprekken "alserter" te zijn geworden en denken zelf - na het gesprek - beter veiligheidsrisico's in te kunnen schatten.

Aandachtspunt is dat medewerkers van de politie de effectiviteit van projectinvesteringen negatief inschatten. Bij het verder nadenken over een mogelijk landelijk vervolg verdient het borgen van hun betrokken inzet en motivatie nadrukkelijk de aandacht.

Concluderend kunnen we stellen dat er na uitvoering van het geëvalueerde project geen 'breed implementeerbaar' product is gerealiseerd. Wel kan worden gesteld dat het project enkele concrete resultaten heeft opgeleverd, die het investeren in een (in ieder geval lokaal) vervolg op dit project aantrekkelijk maken. Het project heeft immers laten zien dat het adviseren van (herhaald) slachtoffers middels het voeren van preventiegesprekken door slachtoffers zelf als ondersteunend wordt ervaren. Er is met het project evenwel geen zicht verkregen op de vraag in hoeverre (en voor welke slachtoffertypen) hiermee ook daadwerkelijk toekomstig slachtofferschap valt te voorkomen. Nu met het voeren van deze gesprekken een goede start is gemaakt, zou gewerkt kunnen worden aan het uniformeren van de methodiek en het doorontwikkelen van de preventiegesprek-methode tot benaderingswijzen voor bepaalde typen slachtoffers. Ook zal aandacht moeten worden besteed aan het geloof dat slachtoffers in zichzelf hebben om de ontvangen adviezen ook uit te voeren.

Naast de gerealiseerde methode van het voeren van preventiegesprekken is in Limburg ook de bewustwording van het fenomeen herhaald slachtofferschap onder twee van de belangrijkste ketenpartners, namelijk de politie en SHN, in gang gezet, zij het dat de overdracht van informatie die in dit verband heeft plaatsgevonden om diverse redenen nog niet het gewenste bereik heeft behaald en voor een blijvend resultaat van bewustzijnsvergroting onder medewerkers er uiteraard gewerkt moet worden aan structurele aandacht voor de thematiek. Voor zover de bewustwording nog niet is vergroot, bestaan voldoende aanwijzingen - op grond van de wel geboekte vooruitgang en enkele psychologische theorieën

over informatieoverdracht - dat die alsnog zou kunnen worden vergroot. Onder vrijwilligers van SHN zou hierdoor bovendien tot een toename van het aantal gevoerde preventiegesprekken kunnen worden gekomen.