

Vergaderjaar 2013–2014

**33 199**

**Beleidsdoorlichting Veiligheid en Justitie**

**Nr. 4 HERDRUK<sup>1</sup>**

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2014

Hierbij bied ik u het eindrapport van de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 34.4 slachtofferzorg aan<sup>2</sup>. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de positie van slachtoffers<sup>3</sup> in de periode 2007–2013 aanzienlijk is verbeterd. Slachtoffers hebben meer rechten gekregen en deze rechten gelden voor meer slachtoffers dan voorheen. Daarnaast zijn meer voorzieningen beschikbaar, waarmee meer slachtoffers worden bereikt.

### **Beleidsdoorlichting**

De doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dient periodiek te worden geëvalueerd, aan de hand van dertien in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)<sup>4</sup> voorgeschreven vragen. De vorige beleidsdoorlichting van het slachtofferbeleid is in 2007 aan Uw Kamer aangeboden.<sup>5</sup>

In de beleidsdoorlichting 2007–2013 zijn de ingezette instrumenten onder het begrotingsartikel 34.4 (slachtofferzorg) beschreven aan de hand van de vijf beleidsdoelen die ik in mijn visie «Recht doen aan slachtoffers»<sup>6</sup> heb geformuleerd:

1. Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd;
2. Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht;
3. Slachtoffers worden beschermd waar nodig;
4. Slachtoffers die dat nodig hebben worden ondersteund bij het te boven komen van de gevolgen van het delict;

<sup>1</sup> I.v.m. een correctie in een voetnoot

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>3</sup> Waar in deze brief wordt verwezen naar «slachtoffers» worden meestal ook nabestaanden bedoeld.

<sup>4</sup> Staatscourant 2012, nr. 18352.

<sup>5</sup> Kamerstuk 28 781, nr. 13.

<sup>6</sup> Bijlage bij Kamerstuk 33 552, nr. 2.

5. Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen, zowel financieel, praktisch als emotioneel.

In deze brief voorzie ik de belangrijkste conclusies en aanbevelingen vanuit de doorlichting van een reactie vanuit drie gezichtspunten:

- Wat is bereikt voor slachtoffers (maatschappelijk rendement);
- Hoe is dat onderbouwd (onderzoeken);
- Welke kosten zijn daarmee gemoeid (financiën).

### **Maatschappelijk rendement**

Jaarlijks wordt in Nederland een op de vijf mensen van 15 jaar en ouder slachtoffer van criminaliteit.<sup>7</sup> Criminaliteit is een maatschappelijk gegeven en het slachtofferbeleid is daarmee altijd actueel.

De vorige beleidsdoorlichting uit 2007 constateerde dat de gevolgen van het slachtofferschap van een misdrijf vaak groot zijn en dat voor sommige slachtoffers specifieke ondersteuning nodig is. Daarnaast bleek dat slachtoffers zich onvoldoende erkend voelden door het strafrecht, hetgeen de verwerking belemmerde en het vertrouwen in de overheid, in het bijzonder justitie, verminderde. In zijn beleidsreactie kondigde de toenmalige Minister van Justitie diverse maatregelen aan om de positie van slachtoffers en nabestaanden te verbeteren. Met het wetsvoorstel versterking positie van het slachtoffer in het strafproces en een wijziging van de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven zouden de rechten van slachtoffers en nabestaanden formeel in wetgeving worden verankerd en worden verruimd. Eventuele lacunes in de praktijk zouden worden onderzocht middels een onderzoek naar de behoeften van slachtoffers van misdrijven en een evaluatie van het spreekrecht. Het plan «Slachtoffers Centraal» werd gestart om de kwaliteit van de uitvoering van het slachtofferbeleid te verbeteren, waaronder de dienstverlening, de organisatie van de slachtofferondersteuning en mogelijkheden van schaderegeling.

Uit de beleidsdoorlichting 2007–2013 blijkt dat de afgelopen jaren grote stappen zijn gezet in de versterking van de positie van slachtoffers. De beleidsdoorlichting constateert dat meer is gerealiseerd dan was voorgenomen naar aanleiding van de vorige beleidsdoorlichting. De ambities uit 2007 zijn dan ook ruimschoots gehaald.

De rechten van slachtoffers zijn uitgebreid en gelden voor een grotere groep slachtoffers. Zo zijn de rechten van slachtoffers in het Wetboek van Strafvordering verankerd met de inwerkingtreding van de Wet versterking positie slachtoffers per 1 januari 2011. In datzelfde jaar is de voorschotregeling in werking getreden, waardoor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven acht maanden nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden, het eventueel nog openstaande bedrag van de schadevergoedingsmaatregel door de staat krijgen uitgekeerd. Daarnaast is de kring van spreekgerechtigden in 2012 verruimd en komen meer nabestaanden in aanmerking voor een tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Ook in de ondersteuning aan slachtoffers is aanzienlijke verbetering merkbaar. Nieuwe instrumenten zijn ontwikkeld en behoren nu tot het standaard dienstverleningspakket, zoals het casemanagement voor nabestaanden en slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven dat wordt verzorgd door Slachtofferhulp Nederland. De wijze van doorverwijzing van slachtoffers naar advocaten is verbeterd zodat meer

<sup>7</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Veiligheidsmonitor 2013*, Den Haag/Heerlen, 2014, p. 68.

slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven gebruik maken van gratis rechtsbijstand. Ook is een landelijk dekkend netwerk van slachtofferloketten gerealiseerd, waar de politie, het OM en Slachtofferhulp Nederland samenwerken en slachtoffers terecht kunnen voor informatie, advies en ondersteuning tijdens het strafproces. Op deze wijze worden slachtoffers in staat gesteld sneller te herstellen van de gevolgen van het delict.

De beleidsdoorlichting constateert dat ten aanzien van het beleidsdoel bescherming verdere beleidsontwikkeling nodig is, hoewel ook hier de nodige verbeteringen zijn geboekt, zoals de mogelijkheid om aangifte onder nummer te doen. De komende periode zet ik in op de ontwikkeling van nieuwe instrumenten, onder meer ten aanzien van bescherming van privacy van slachtoffers en het voorkomen van intimidatie, secundaire en herhaalde victimisatie. Ik verwacht dat ook de implementatie van de EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers aan deze beleidsontwikkeling zal bijdragen.

Bij de ketenorganisaties (de politie, het OM, de rechtspraak, Slachtofferhulp Nederland, Slachtoffer in Beeld, het Schadefonds Geweldsmisdrijven, het CJIB, DJI en de Reclassering) staat de positie van slachtoffers inmiddels stevig op de agenda. Zo heeft bijvoorbeeld het OM als motto: «het OM richt zich op de verdachte en staat voor het slachtoffer» en heeft de rechtspraak onlangs voor rechters een handreiking gepubliceerd over de omgang met slachtoffers en benadeelde partijen.

De uitvoering van het slachtofferbeleid blijkt op onderdelen voor verbetering vatbaar. Zo volgde uit de slachtoffermonitor, die ik op 4 september 2013 naar Uw Kamer heb gestuurd, dat slachtoffers kritisch zijn over de informatievoorziening over hun zaak en dat schadeverhaal voor slachtoffers ingewikkeld blijkt.<sup>8</sup> Ik verwacht met het lopende implementatietraject «Recht doen aan slachtoffers» samen met de ketenorganisaties belangrijke stappen te zetten in de verbetering van de uitvoering. De gezamenlijke inzet is erop gericht de tevredenheid van slachtoffers, in de zin van de hierboven genoemde beleidsdoelen, verder te verhogen. Daarbij is de grootste uitdaging voor de komende jaren om geïntegreerd als keten te werken, waarbij de dienstverlening aan slachtoffers een vanzelfsprekend onderdeel is van de strafrecht- en de executieketen. Voor het slachtoffer moet dit tot eenduidige informatievoorziening en een snelle en goede dienstverlening leiden. De eerste goede voorbeelden zijn in de praktijk al zichtbaar, zoals de standaard terugmelding binnen 14 dagen bij High Impact Crimes door de politie en de inrichting van het Slachtoffer Informatie Portaal van het OM voor hoger beroepszaken. Ook is de positie van het slachtoffer inmiddels verankerd in de standaard werkwijze van ZSM. Slachtofferhulp Nederland houdt het slachtoffer op de hoogte, bewaakt zijn rechten, inventariseert eventuele schade en adviseert de officier van justitie over een passende afdoening en schadevergoeding door de dader. Als de zaak complex is of de schade niet eenvoudig vast te stellen is, kan Slachtofferhulp Nederland de officier van justitie adviseren de zaak aan de rechter voor te leggen. Vanaf 1 januari 2015 zal Slachtofferhulp Nederland op alle ZSM-locaties op volle sterkte meedraaien, waardoor naar schatting 100.000 slachtoffers van veel voorkomende criminaliteit extra bediend kunnen worden.

## Onderzoeken

De hierboven genoemde slachtoffermonitor is een waardevol instrument gebleken, dat niet alleen de ervaringen van slachtoffers met de geboden

<sup>8</sup> Bijlage bij Kamerstuk 33 552, nr. 7.

ondersteuning meet, maar ook het belang dat zij hechten aan specifieke onderdelen van de slachtofferondersteuning. Daarnaast zijn de afgelopen periode vele evaluaties opgeleverd van pilots en projecten en zijn regelmatig onderzoeken verschenen van derden. De beleidsdoorlichting concludeert dat het zicht op de doeltreffendheid van het slachtofferbeleid door deze onderzoeken is verbeterd.

Met de slachtoffermonitor, die periodiek wordt herhaald, wordt in beeld gebracht hoe organisaties in de ogen van slachtoffers presteren. De monitor meet op organisatieniveau de ervaringen van slachtoffers. Het ontbreekt echter nog aan gestandaardiseerde, eenduidige registratie van gegevens over de verschillende onderdelen van de dienstverlening. Bovendien is nog te weinig zicht op het functioneren van de keten als geheel. Mijn ambitie voor de komende periode is dan ook om de registratie op orde te krijgen en ketenprestaties beter in beeld te brengen. Daarbij moet het streven zijn gericht op een excellente uitvoering van het slachtofferbeleid en dient het slachtofferperspectief vanzelfsprekend onderdeel te zijn bij belangenafwegingen. Ik signaleer dat de eerste stappen in de richting van meetbare ketenprestaties al worden gezet. Zo werken de ketenorganisaties samen aan de ontwikkeling van ketenprestatie-indicatoren, waarmee zij het functioneren van de keten op specifieke aspecten van de slachtofferondersteuning willen gaan meten.

## **Financiën**

In de periode 2007–2013 zijn de financiële middelen voor slachtofferzorg substantieel toegenomen. De beleidsdoorlichting geeft aan dat het totale budget voor het slachtofferbeleid is gestegen van ruim € 32 mln. in 2007 naar ruim € 54 mln. in 2013. Het aantal slachtoffers dat door Slachtofferhulp Nederland is geholpen is in deze periode gestegen van 108.991 in 2007 naar 150.952 in 2012. Bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven steeg het aantal aanvragen van 6016 in 2007 naar 7995 in 2012. Bij Slachtoffer in Beeld is in dezelfde periode het aantal meldingen voor slachtofferdaderbemiddeling met 242% gestegen, van 441 in 2007 naar 1508 in 2012.

Tegelijkertijd concludeert de beleidsdoorlichting dat de doelmatigheid van de middelen uit artikel 34.4 is verbeterd en dat bij de organisaties die uit dit artikel worden gefinancierd (Slachtofferhulp Nederland, Schadefonds Geweldsmisdrijven en Slachtoffer in Beeld) sprake is geweest van een substantiële efficiencyverbetering. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven en Slachtoffer in Beeld werken reeds met een kostprijsystematiek; voor Slachtofferhulp Nederland wordt deze in 2015 ingevoerd.

De beleidsdoorlichting signaleert dat de grenzen van het budget voor slachtofferbeleid inmiddels worden bereikt, terwijl de ambities op dit terrein groot zijn. Ik verwacht echter dat verdergaande efficiencyverbetering nog mogelijk is, bijvoorbeeld door de ontwikkeling naar meer online informatievoorziening en online dienstverlening. Voor specifieke nieuwe vormen van dienstverlening, zoals voor de rol van Slachtofferhulp Nederland binnen ZSM, wordt waar mogelijk door reallocatie van middelen extra budget beschikbaar gesteld.

Vooralsnog ten aanzien van de beleidsinstrumenten die niet worden gefinancierd uit artikel 34.4, zoals de diverse instrumenten die door de politie, het OM en de rechtspraak worden ingezet voor de uitvoering van het slachtofferbeleid, blijkt de doelmatigheid lastiger vast te stellen. Dit hangt enerzijds samen met de voor die organisaties gehanteerde bekostigingssystematiek waarbinnen de uitvoering van het slachtofferbeleid geen apart gedefinieerd «product» is, anderzijds is het vaak ook niet als aparte verrichting te onderscheiden.

Daarnaast is bij gebrek aan registratie moeilijk te bepalen in welke mate slachtoffers gebruik maken van hun rechten. De komende periode zal ik mij dan ook samen met de ketenorganisaties inzetten voor verbetering van registratie in de keten.

### **Tot slot**

Sinds 2007 is de positie van slachtoffers aanzienlijk versterkt. Zij hebben meer rechten gekregen en er is meer en betere ondersteuning beschikbaar. Ketenorganisaties hebben slachtofferbeleid in hun eigen primaire werkprocessen ingebracht en werken aan verbetering van de uitvoering daarvan. Mijn ambitie voor de komende jaren is om er samen met de ketenpartners voor te zorgen dat we echt als keten werken, waarbij de dienstverlening aan slachtoffers een integraal onderdeel is van de strafrecht- en de executieketen. Daarbij streef ik naar beter inzicht in ketenprestaties en verdergaande efficiency. Daardoor kunnen slachtoffers van criminaliteit in onze rechtsstaat rekenen op de hoogwaardige zorg en de rechten die hen toekomen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven