

Vergaderjaar 2006–2007

31 101

Beleidsdoorlichting Justitie

Nr. 1 Herdruk*

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2007

1. Inleiding

Hierbij bied ik u de beleidsdoorlichting van artikel 13.5 van de justitiebegroting aan. Dit artikel gaat over het slachtofferbeleid¹. Naar aanleiding van de VBTB-evaluatie en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over de Staat van beleidsinformatie 2005 heeft het Ministerie van Financiën besloten de bestaande rijksbrede Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) van 2002 te herzien. De belangrijkste wijziging van de nieuwe RPE (RPE 2006) betreft de introductie van een nieuw type evaluatieonderzoek, de beleidsdoorlichting. Het is de bedoeling dat een beleidsterrein met een zekere regelmaat wordt doorgelicht aan de hand van door Financiën opgestelde vragen. De beleidsdoorlichting behelst een uitwerking van deze tien vragen. De rapportages van de uitgevoerde beleidsdoorlichtingen worden aan de Tweede Kamer toegezonden. Beleidsdoorlichtingen moeten departementen helpen een betere focus te bereiken op het maatschappelijke resultaat van het gevoerde beleid.

De afgelopen jaren heeft het slachtofferbeleid gestalte gekregen en is de positie van het slachtoffer verbeterd. Er is een duidelijke aanwijzing voor slachtofferzorg met voorschriften voor politie en justitie en jaarlijks worden de activiteiten van onder meer Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven gefinancierd. In 2004 is de schriftelijke slachtofferverklaring² ingevoerd en is het digitaal handboek slachtofferzorg beschikbaar gekomen³. In 2005 is het spreekrecht ingevoerd⁴, is gestart met de informatieverstrekking aan slachtoffers van tbs⁵ en is het wetsvoorstel versterking rechtspositie slachtoffers bij de Tweede Kamer ingediend. Verder is de ondersteuning van het voegen in het strafproces in zijn geheel naar de organisatie Slachtofferhulp Nederland overgedragen⁶. In 2006 tenslotte zijn de slachtoffer-dadergesprekken ingevoerd⁷ en is gestart met een pilot voor een specifieke voorziening voor nabestaanden.

* Het eerder onder kamerstuknummer 27 213, nr. 13 gepubliceerde stuk komt hiermee te vervallen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 27 213, nr. 8).

³ Te raadplegen via: www.slachtofferzorg.info.

⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 632, nr. 104; in 2006 is de Tweede Kamer bij brief over de huidige stand van zaken van de schriftelijke slachtofferverklaring nog geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 213, nr. 12).

⁵ Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 452, nr. 18).

⁶ Deze beleidswijziging is opgenomen in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wijziging van de Wet op de rechtsbijstand (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, nr. 3, blz. 14).

⁷ Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 213, nr. 11).

2. Beleidsdoorlichting Slachtofferbeleid

Met de beleidsdoorlichting is voor het eerst een gedegen analyse van het slachtofferbeleid uitgevoerd. Het geeft een duidelijke beschrijving van het maatschappelijk probleem dat ten grondslag ligt aan het slachtofferbeleid. De rol van de overheid ten aanzien van slachtoffers is benoemd en de doelstellingen en activiteiten van het slachtofferbeleid zijn in samenhang beschreven.

Resultaten beleidsdoorlichting

Uit de beleidsdoorlichting slachtofferbeleid blijkt onder meer het volgende:

- de gevolgen van slachtofferschap van een misdrijf zijn vaak groot; sommige slachtoffers van strafbare feiten hebben specifieke ondersteuning nodig om weer adequaat te kunnen functioneren in de maatschappij;
- slachtoffers voelen zich onvoldoende erkend door het strafrecht. Dit belemmert de verwerking van wat hun is aangedaan en vermindert het vertrouwen in de overheid / justitie;
- de instrumenten die in het kader van het slachtofferbeleid worden ingezet zijn de juiste, maar kunnen breder en kwalitatief beter worden ingezet;
- de verantwoordelijkheid van de overheid voor het slachtofferbeleid is begrensd.

Gevolgen slachtofferschap

Het specifieke van slachtoffers van criminaliteit ten opzichte van bijvoorbeeld slachtoffers van natuurrampen is dat het slachtoffer door een medeburger vaak moedwillig iets wordt aangedaan. Het strafproces is hun meestal onbekend. En slachtoffers krijgen te maken met allerlei andere tot dan toe onbekende gevolgen. Dit leidt tot veel onzekerheid bij de slachtoffers en het ondermijnt het vertrouwen in de samenleving.

Een groot aantal slachtoffers van criminaliteit komt zelf de gevolgen van het delict te boven. Voor hen verdwijnt het gebeurde vrij snel naar de achtergrond: de schade wordt vergoed, de dader bestraft, het lichamelijke letsel gaat voorbij en het vertrouwen in de samenleving wordt hersteld. Hoewel ook voor deze slachtoffers de bejegening en informatieverstrekking door politie en justitie van groot belang is, is specifieke opvang niet noodzakelijk. Bij andere slachtoffers blijft het delict langere tijd invloed houden op het functioneren. Sommige slachtoffers hebben dan ook behoefte aan ondersteuning op diverse gebieden: praktisch, juridisch, sociaalpsychologisch en financieel.

Erkenning

De reactie van justitie op een strafbaar feit is van cruciaal belang voor het herstel van vertrouwen in de samenleving en de rechtsorde. Inherent aan en overbrekelijk onderdeel van de bestraffing van het strafbare feit is de reactie niet alleen op het gedrag van de verdachte maar ook die op de gevolgen voor het slachtoffer. Het tegengaan van secundaire victimisatie en bijdragen aan herstel van het vertrouwen en het gevoel van rechtvaardigheid is een onmiskenbare taak van de overheid. Het bevestigen van de geschonden norm is immers bij uitstek een doel van het strafrecht. Het dadergerichte karakter van ons strafproces en de daaruit voorkomende beperkte aandacht voor slachtoffers daarbinnen maakt dat slachtoffers zich vaak voor een tweede keer slachtoffer voelen; zij voelen zich niet erkend. Wel is redelijk dat de mate van bemoeienis en inspanning van de overheid ten behoeve van het slachtoffer wordt afgestemd op de aard en ernst van het strafbaar feit.

Instrumenten

De instrumenten van het slachtofferbeleid bestaan ruwweg uit mogelijkheden voor opvang, waarborgen rond de positie van het slachtoffer in het strafproces en mogelijkheden tot het verkrijgen van schadevergoeding. Het is belangrijk dat de taken voor slachtoffers kwalitatief goed worden uitgevoerd. Er komt meestal geen tweede kans meer om het slachtoffer goed te bejegenen. Juist door slachtoffers zorgvuldig en kwalitatief goed te bejegenen en te informeren wordt bereikt dat ze sneller weer zelf initiatieven kunnen nemen, zich geen slachtoffer meer voelen en het zelfvertrouwen versterkt terugkeert.

Een bijzondere groep vormen de slachtoffers en nabestaanden van zeer ernstige delicten. Uit gesprekken met belangenorganisaties is gebleken dat de huidige instrumenten voor deze groep ontoereikend zijn.

Er bestaat nog geen volledig inzicht in waar slachtoffers van misdrijven precies behoefte aan hebben en er ontbreekt onderzoek naar de concrete effecten van de instrumenten voor slachtoffers zelf en de maatschappij.

Verantwoordelijkheid overheid

De verantwoordelijkheid van de overheid voor het handhaven van de rechtsorde verplicht de overheid ertoe rekening te houden met de belangen van slachtoffers van strafbare feiten, zowel in als buiten het strafproces. Daarnaast heeft de overheid een taak in de ondersteuning van de meest kwetsbare en meest getroffen slachtoffers van ernstige strafbare feiten.

De komende jaren zal binnen het slachtofferbeleid differentiatie in beschikbaarheid van voorzieningen ten behoeve van bepaalde categorieën slachtoffers verder worden uitgewerkt, dat wil zeggen meer maatwerk.

Burgers kunnen op vele manieren slachtoffer worden bijvoorbeeld van (natuur)rampen, bedrijfsongevallen, het verkeer of criminaliteit. Voor sommige van deze situaties kunnen burgers zich verzekeren of zijn anderen primair verantwoordelijk. De rol van de overheid is beperkt tot het scheppen van voorwaarden. Voor slachtoffers van misdrijven is de rol van de overheid groter, omdat de overheid het recht om de dader te vervolgen expliciet naar zich toe getrokken heeft. Die rol is overigens niet onbegrensd, de staat neemt bijvoorbeeld niet de aansprakelijkheid over van de dader voor de aan het slachtoffer toegebrachte schade. Wel kan de staat een tegemoetkoming in de geleden schade verstrekken. De staat voorziet in de opvang en zorg voor slachtoffers, maar limiteert de voorzieningen aan de hand van de ernst van het misdrijf.

3. Concrete maatregelen

Op basis van de beleidsdoorlichting is gewerkt aan het kwaliteitsverbeterplan «Slachtoffers Centraal». Een aantal in de beleidsdoorlichting geconstateerde knelpunten wordt met dit plan direct aangepakt. Het plan is tevens een belangrijke praktische aanvulling op het wetsvoorstel versterking positie van het slachtoffer in het strafproces dat binnenkort in de Tweede Kamer wordt behandeld.

In dit hoofdstuk ga ik eerst in op het wetsvoorstel en een voorgenomen wetswijziging van de wet Schadefonds Geweldsmisdrijven. In relatie met deze wetswijziging zal ik ook een voorstel doen voor regeling van een voorschotregeling. Vervolgens ga ik in op onderzoek en daarna zullen de maatregelen die in het plan «Slachtoffers Centraal» zijn opgenomen worden benoemd.

Wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces

Bij de Tweede Kamer is thans het wetsvoorstel versterking van de positie van het slachtoffer aanhangig¹. Het wetsvoorstel beoogt op hoofdlijnen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 143.

de bestaande rechten van slachtoffers van een misdrijf die nu zijn opgenomen in een beleidsaanwijzing, in formele wetgeving vast te leggen. Voor een aantal onderwerpen, die naar voren zijn gekomen in de praktijk en de uitvoering van het slachtofferbeleid en raken aan het wetsvoorstel, worden praktische oplossingen gezocht in «Slachtoffers Centraal». Dit zijn onder meer: verbetering van de aangiftepraktijk, gegevensbescherming van slachtoffers bij de aangifte en de periode daarna, ondersteuning bij (politie)verhoor en verbetering van de mogelijkheden tot schaderegeling.

Aanpassing Wet schadefonds geweldsmisdrijven

Sedert 1994 is de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wet SGM) niet meer fundamenteel aangepast¹. Inmiddels zijn voorbereidingen begonnen voor aanpassing en modernisering van deze wet, waaronder nadere afstemming met de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast zullen onder meer de maximale uitkeringsbedragen worden verhoogd. Voorts wil ik de voorzieningen in het Schadefonds verruimen ten behoeve van nabestaanden. Nu is het voor nabestaanden alleen mogelijk een tegemoetkoming te ontvangen voor de uitvaartkosten en derving in de kosten van levensonderhoud indien men afhankelijk was van het overleden slachtoffer. Kosten van bijvoorbeeld therapeutische hulp en schade als gevolg van het letsel van de overledene komen niet in aanmerking. Het is het streven nabestaanden wat dit betreft gelijk te stellen aan slachtoffers van geweldsmisdrijven.

In de voorbereiding van het wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces is vanuit uw Kamer aandacht gevraagd voor een voorschotregeling of solidariteitsfonds voor de schadevergoeding aan slachtoffers. In het coalitieakkoord is opgenomen dat het kabinet met een voorschotregeling voor slachtoffers zal komen. Het ligt mijns inziens het meest voor de hand om dit te doen in het wetsvoorstel ter aanpassing van de Wet SGM, omdat slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven naar mijn oordeel primair voor een dergelijke voorziening in aanmerking moeten kunnen komen.

De overheid behoort mijns inziens geen verantwoordelijkheid te dragen voor een voorschotregeling als het een vermogensdelict betreft, waarvan de schade in de regel te verzekeren is of de schade door het slachtoffer zelf te dragen is.

Het is bijvoorbeeld ongewenst dat de belegger, die toch een zeker risico neemt en slachtoffer wordt van fraude, een hoog schadevergoedingsbedrag als voorschot van de overheid ontvangt. Ik meen dat de overheid wel meer verantwoordelijkheid draagt voor slachtoffers die schade hebben geleden als gevolg van de ernstigste misdrijven die inbreuk maken op de lichamelijke integriteit: de slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven. De schade die zij ondervinden is voor een deel niet verzekeraar, namelijk de schade aan bijvoorbeeld kleding en de immateriële schade als gevolg van het geweldsmisdrijf. Voor de uitvoering van deze voorschotregeling is het Schadefonds de meest geschikte organisatie.

Een wetsvoorstel, met daarin een voorschotregeling voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven, zal voor het einde van dit jaar bij uw Kamer worden ingediend.

Onderzoek

Een onderzoek naar de behoeften en verwachtingen van slachtoffers van misdrijven is reeds gestart. Daarmee wordt een begin gemaakt met het in kaart brengen van mogelijke lacunes in het beleid. Tevens kan dit onderzoek aanleiding geven bestaande prioriteiten in beleid te wijzigen.

De uitvoeringspraktijk van de schriftelijke slachtofferverklaring is in 2006 onderzocht en daaruit bleek dat de uitvoering naar tevredenheid verloopt². De wettelijke regeling van het spreekrecht zal in 2008, zoals

¹ Wel de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitvoering van richtlijn nr. 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (Staatsblad 2005, 655) en de aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met de vergoedbaarheid van schade als gevolg van het overlijden of ernstig en blijvend letsel van naasten (Eerste Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 781).

² Bij brief van de Minister van Justitie is de Tweede Kamer over dit onderzoek geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 213, nr. 12).

gebruikelijk na de invoering van nieuwe wetgeving, worden geëvalueerd. In dat onderzoek zal onder meer aandacht zijn voor de praktijk van het spreekrecht en het risico van secundaire victimisatie.

De afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan op het terrein van slachtofferbeleid. Er is echter nog weinig zicht op maatschappelijk effect van maatregelen op dit terrein. In 2007 zal in overleg met het WODC een meerjarenonderzoeksprogramma worden opgesteld voor het slachtofferbeleid. In dit programma zal aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om het effect van beleid beter in beeld te krijgen.

Slachtoffers Centraal

Het plan «Slachtoffers Centraal» kiest er uitdrukkelijk voor om te investeren in de uitvoering van het beleid. Voor veel organisaties in de strafrechtssketen is het slachtofferbeleid een neventaak, vaak afhankelijk van de persoonlijke affiniteit van medewerkers. De tijd is rijp om ook voor het slachtofferbeleid een sluitende aanpak te ontwikkelen en prestatieafspraken te maken.

Doel

Het plan «Slachtoffers centraal» kent de volgende doelstellingen:

1. Kwaliteitsverbetering van de diensten aan slachtoffers en steviger verankering van de rol van het slachtoffer in de uitvoering.
2. Differentiatie van rechten en diensten voor slachtoffers. De ernst van het misdrijf, in casu de mate van inbreuk op de integriteit van het slachtoffer is daarvoor van doorslaggevende betekenis.
3. De mogelijkheden van schaderegeling (inclusief de kwaliteit) worden verbeterd, het streven is dat meer slachtoffers de schade vergoed krijgen.
4. De organisatie van slachtofferondersteuning wordt gezien: met als uitgangspunt lokaal één aanspreekpunt voor het slachtoffer.

De taakorganisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het slachtofferbeleid (OM, politie, SHN en SGM) hebben ingestemd met de uitvoering van het verbeterplan en zullen aan de uitvoering deelnemen. De uitvoering van het plan is gestart.

De bestaande rechten en voorzieningen zijn op hoofdlijnen inhoudelijk goed, maar gebleken is dat de feitelijke uitvoering kwalitatief beter kan. Er zijn verschillende oorzaken te noemen die ertoe leiden dat de praktijk van de slachtofferondersteuning nog niet overal en in alle gevallen goed verloopt. Dit zijn onder meer:

- organisaties zijn primair gericht op andere doelgroep(en) dan slachtoffers, waardoor de kwaliteit van diensten onder de maat is;
- de schaderegelingsketen functioneert niet op alle punten optimaal;
- bij de uitvoering van het slachtofferbeleid zijn veel partijen betrokken.

Resultaten

«Slachtoffers Centraal» heeft de volgende resultaten. De kwaliteit van de uitvoering wordt verbeterd door de ontwikkelingen van meetinstrumenten en het maken van afspraken daarover met de uitvoeringsorganisaties. Met de uitvoeringsorganisaties zullen afspraken gemaakt worden over het realiseren van meer schaderegelingen en de uitvoeringspraktijk van het voegen in het strafproces zal worden verbeterd. Voor het slachtoffer moet het duidelijk zijn waar hij lokaal terecht kan voor opvang, advies en vragen.

4. Slot

Met de in deze brief genoemde maatregelen wordt in deze kabinetsperiode de positie van slachtoffers en nabestaanden aanmerkelijk verbeterd. De regeling van de positie van het slachtoffer in de wet, de verbete-

ring van de mogelijkheden om schadevergoeding te krijgen en de uitgebreide ondersteuning voor nabestaanden dragen daaraan in bijzondere mate bij.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin