

*BELEIDSDOORLICHTING*

*SLACHTOFFERBELEID*

**Beleidsdoorlichting Slachtofferbeleid,**  
Ministerie van Justitie,  
Den Haag,  
maart 2007

## **Inhoudsopgave**

|   | <i>Pagina</i> |
|---|---------------|
| Inleiding en samenvatting   | 4             |
| Vraag 1<br><i>Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?</i>  | 6             |
| Vraag 2<br><i>Wat was de oorzaak van het probleem?</i>  | 10            |
| Vraag 3<br><i>Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?</i>  | 13            |
| Vraag 4<br><i>Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vorm gegeven en waarom?</i>                         | 17            |
| Vraag 5<br><i>Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?</i>   | 23            |
| Vraag 6<br><i>Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?</i>  | 24            |
| Vraag 7<br><i>Was is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?</i>  | 29            |
| Vraag 8<br><i>Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem?)</i>   | 32            |
| Vraag 9<br><i>Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?</i> | 37            |
| Vraag 10<br><i>Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?</i>   | 38            |
| Bijlage 1 <i>Tabel organisaties en instrumenten</i>   | 41            |
| Bijlage 2 <i>Tabel Diensten SHN / SGM - instrumenten</i>  | 42            |
| Bijlage 3 <i>Werkingsfeer instrumenten</i>  | 43            |
| Bijlage 4 <i>Procesbeschrijving</i>   | 44            |
| Bijlage 5 <i>Stroomschema</i>   | 47            |

## *Inleiding en samenvatting*

### *Inleiding*

Zoals aangekondigd in de Begroting heeft Justitie in 2006 een beleidsdoorlichting van artikel 13.5, het slachtofferbeleid, uitgevoerd. De beleidsdoorlichting bestaat uit 10 vragen en enkele subvragen.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie heeft een belangrijke rol gespeeld in het waarborgen van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting door kritische reflectie op de inhoud ervan.

Slachtofferzorg is een thema dat voornamelijk vanuit maatschappelijke en politieke druk is ontwikkeld. Bij het schrijven van deze beleidsdoorlichting werd al zeer snel duidelijk dat, hoewel er veel geschreven is over slachtoffers, slachtofferzorg en slachtofferhulp, een stevige theoretische basis voor dit beleidsterrein nog in de kinderschoenen staat. De positie van het slachtoffer in het strafproces en de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de zorg voor slachtoffers zullen zich in dogmatisch opzicht nog verder dienen te ontwikkelen alvorens tot een stevig beleidsfundament kan worden gekomen<sup>1</sup>. Dat kan wellicht ook niet anders gezien de relatief korte ontstaansgeschiedenis van dit thema. Uitgangspunt van beleid in het verleden is voornamelijk geweest de wens 'iets' te doen voor slachtoffers en het tegengaan van nog meer schade bij slachtoffers door de eenzijdig op de dader gerichte benadering van ons strafproces. Bij het schrijven en in discussies met derden hebben het probleem en de achterliggende oorzaak vaak gedaanteverwisselingen ondergaan. Uiteindelijk is de oorzaak van slachtofferschap gelegen in het bestaan van criminaliteit. Maar het doel van het onderhavige slachtofferbeleid is niet (primair) het tegengaan van slachtofferschap. Dat is ondergebracht in andere beleidsdoelstellingen van Justitie en Binnenlandse Zaken. Als het doel van het slachtofferbeleid niet is het voorkómen van slachtofferschap wat dan wel?

### *Samenvatting*

Het probleem dat ten grondslag ligt aan het slachtofferbeleid bestaat uit twee thema's:

- slachtoffers voelen zich onvoldoende erkend door het strafrecht. Dit belemmert de verwerking van wat hen is aangedaan en vermindert het vertrouwen in de overheid / justitie.
- sommige slachtoffers van strafbare feiten hebben specifieke ondersteuning nodig om weer adequaat te kunnen functioneren in de maatschappij.

De gevolgen van het slachtofferschap zijn op veel gebieden in het leven van een slachtoffer zichtbaar. Hoewel een groot aantal slachtoffers van criminaliteit gevolgen van het delict zelf te boven komt is niet ieder slachtoffer in staat op elk gebied even adequaat met deze gevolgen om te gaan. Sommige slachtoffers hebben dan ook behoefte aan ondersteuning op diverse gebieden; praktisch, juridisch, sociaal- psychologisch en financieel. Het dadergerichte karakter van ons strafproces en de geringe aandacht voor slachtoffers daarbinnen maakt dat slachtoffers zich vaak voor een tweede keer slachtoffer voelen, zij voelen zich niet erkend. De verantwoordelijkheid van de overheid voor het handhaven van de rechtsorde verplicht de overheid er toe 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 zorg voor de meest kwetsbare en meest getroffen slachtoffers.

Het indelingsprincipe binnen het slachtofferbeleid is gebaseerd op de veronderstelling dat hoe ernstiger het delict hoe ernstiger de gevolgen. De komende jaren zal binnen het

---

<sup>1</sup> Zie ook M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject strafvordering 2001, Deventer: Kluwer 2004, pagina 107.

slachtofferbeleid deze differentiatie in beschikbaarheid van voorzieningen ten behoeve van bepaalde categorieën slachtoffers verder worden uitgewerkt.

Slachtofferzorg is ondergebracht in artikel 13.5 van de justitiebegroting en heeft als doelstelling: "zorg voor slachtoffers van criminaliteit".

Het slachtofferbeleid kent vijf subdoelen en in totaal 14 instrumenten. Deze instrumenten dragen bij aan de zorg voor slachtoffers door de negatieve effecten van slachtofferschap zoveel mogelijk te beperken. De instrumenten zijn gebaseerd op ontwikkelingen uit het verleden en internationale regelgeving. De effecten van slachtofferbeleid zijn de afgelopen jaren vooral gemeten in termen van tevredenheid van slachtoffers met de verschillende instrumenten.

Het artikel kent twee uitvoeringsorganisaties; het Schadefonds Geweldsmisdrijven en Slachtofferhulp Nederland. De budgetten van beide organisaties zijn historisch bepaald op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten. De taken op het terrein van slachtofferzorg beperken zich echter niet tot deze twee organisaties. Ook de strafrechtsketen speelt een onmisbare rol.

### **1a. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid?**

*Het probleem dat ten grondslag ligt aan het slachtofferbeleid bestaat uit twee thema's:*

- *slachtoffers voelen zich onvoldoende erkend door het strafrecht. Dit belemmert de verwerking van hetgeen hen is aangedaan en vermindert het vertrouwen in de overheid / justitie.*
- *sommige slachtoffers van strafbare feiten hebben specifieke ondersteuning nodig om weer adequaat te kunnen functioneren in de maatschappij.*

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 lichamelijk 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. De problemen die slachtoffers ondervinden kunnen zich op diverse terreinen voordoen:

- a. Soms hapert de verwerking en biedt de sociale omgeving geen vangnet om het verhaal kwijt te kunnen.
- b. Het slachtoffer kan vragen hebben over mogelijkheden om herhaling in de toekomst te kunnen voorkomen.
- c. Sommige slachtoffers mijden (onnodig) bepaalde plaatsen of situaties waardoor ze beperkt worden in hun sociale leven.
- d. De fysieke gevolgen kunnen diep ingrijpen in het leven van slachtoffers en de verwerking belemmeren.
- e. De financiële schade is in lang niet alle gevallen gedekt door een verzekering.
- f. Sommige slachtoffers krijgen te maken met de voor hen onbekende regels van een strafproces. De regels van het strafproces zijn gericht op de waarheidsvinding en niet op de verwerking van het delict door een slachtoffer. Het slachtoffer kan door het strafproces belemmerd worden in de verwerking van het gebeurde.
- g. Al deze problemen kunnen leiden tot beperkingen in het maatschappelijk functioneren zoals arbeidsongeschiktheid en een sociaal isolement.

Sommige slachtoffers hebben dan ook behoefte aan ondersteuning op diverse gebieden; praktisch, juridisch, sociaal- psychologisch en financieel. Ze hebben in ieder geval behoefte aan een zorgvuldige bejegening en aan goede informatie. Het feit dat geen enkel slachtoffer en geen enkel delict hetzelfde is, dat bij de zorg en ondersteuning van slachtoffers zoveel instanties betrokken zijn en de schaamte die veel slachtoffers voelen over wat gebeurd is leidt bij slachtoffers tot de behoefte aan maatwerk en integrale en laagdrempelige ondersteuning.

#### *Aanleiding voor het slachtofferbeleid*

Zowel uit de samenleving als uit de politiek kwamen en komen signalen om slachtoffers van criminaliteit beter te ondersteunen. Die notie is aanleiding geweest voor het ontwikkelen van slachtofferbeleid.

De aandacht voor het slachtoffer is, zeker in vergelijking met de aandacht voor de dader, relatief nieuw. De aandacht vanuit de maatschappij en de politiek voor slachtoffers van criminaliteit is vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw sterk toegenomen. Tot die tijd ging de aandacht in de rechtshandhaving voornamelijk uit naar de daders. De roep om meer aandacht voor slachtoffers kan volgens de literatuur vanuit verschillende maatschappelijke ontwikkelingen worden verklaard.

De toegenomen bemoeienis van de overheid met het maatschappelijk leven heeft er toe geleid dat de verwachtingen van burgers ten aanzien van de overheid zijn vergroot<sup>2</sup>. Daarnaast heeft een groter deel van de bevolking dan voorheen met criminaliteit te maken. Door de toegenomen criminaliteit is het risico om slachtoffer te worden vergroot. De eenzijdige aandacht voor en investering in de resocialisatie van daders wordt in toenemende mate als onrechtvaardig ervaren door slachtoffers die gevolgen van het slachtofferschap zonder hulp te boven moeten komen. Als gevolg van deze maatschappelijke en politieke druk hebben slachtoffers de afgelopen decennia meer rechten gekregen.

Deze ontwikkelingen deden zich niet alleen in Nederland voor maar in alle westerse landen nam de aandacht voor slachtoffers van criminaliteit toe. Dit heeft geleid tot een aantal internationale aanbevelingen en besluiten. Het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, (2001/220/JBZ) dwingt de landen in de EU in een aantal rechten en ondersteuning van slachtoffers te voorzien.

#### *Definitie begrip slachtoffer*

Op grond van het Europees Kaderbesluit is een slachtoffer "de natuurlijke persoon die als direct gevolg van het handelen of nalaten dat in strijd is met de strafwetgeving van een lidstaat schade, met inbegrip van lichamelijk of geestelijk letsel, geestelijke pijn en economische schade heeft geleden".

In het wetsvoorstel 'versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces'<sup>3</sup> is een bredere definitie van het begrip slachtoffer opgenomen doordat ook rechtspersonen als slachtoffer kunnen worden aangemerkt. Dit komt overeen met de huidige werkwijze. Wordt het wetsvoorstel wet dan is onderstaande definitie leidend.

"Als slachtoffer wordt aangemerkt degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Met het slachtoffer wordt gelijkgesteld de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van het strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden." In het wetsvoorstel is eveneens opgenomen dat de rechten van slachtoffers ook toe komen aan nabestaanden.

---

<sup>2</sup> Langemeijer F. F. het slachtoffer in het strafproces, Kluwer, 2004

<sup>3</sup> TK 2004-2005, 30 143, nr. 2 en 3

## **1b. Is dit probleem nog actueel?**

*De maatschappelijke en politieke druk om de zorg aan slachtoffers verder uit te breiden en te ontwikkelen is nog onverminderd groot. De veranderende opvattingen over de gewenste positie van slachtoffers in het strafproces en over de mate van ondersteuning die de overheid zou moeten bieden, leiden tot een gestage stroom van nieuwe initiatieven en uitbreidingen van huidige voorzieningen.*

Zo merkt Groenhuijsen naar aanleiding van het EU-kaderbesluit<sup>4</sup> op: "Het lijkt niet langer mogelijk om de hervormingen van het strafprocesrecht met het oog op slachtofferbelangen als een gesloten boek of een afgerond hoofdstuk te beschouwen. Integendeel: in sommige opzichten moet het echte werk nog beginnen. We ain't seen nothing yet!".

Het recent bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel 'versterking positie van het slachtoffer in het strafproces'<sup>5</sup> vormt een belangrijke stap naar een wettelijke positie voor 'het slachtoffer'. <sup>6</sup>Uit de eerste reacties van de Tweede Kamer blijkt dat de kamerleden in het versterken van de positie van het slachtoffer verder willen gaan dan het huidige wetsvoorstel reikt. Dit is ook de afgelopen jaren steeds de trend geweest. Bij diverse AO's met de Tweede Kamer of bij de behandeling van de begroting van Justitie klonk er vanuit de Tweede Kamer de roep om meer te doen voor slachtoffers.

In een algemeen overleg van de Minister van Justitie met de Tweede Kamer op 31 oktober 2002 merkt één van de kamerleden op dat "één van de functies van het strafrecht is juist vergelding van het leed dat slachtoffers is aangedaan; in die zin is de Staat een soort zaakwaarnemer, die zoveel mogelijk zou moeten bewerkstelligen dat de materiële en immateriële schade aan het slachtoffer vergoed wordt"<sup>7</sup>.

Vaak mondden de verzoeken van de Tweede Kamer uit in moties of amendementen. Eén keer heeft het geleid tot een initiatiefwetsvoorstel vanuit de TK voor invoering van het spreekrecht voor slachtoffers<sup>8</sup>. In de Memorie van Toelichting<sup>9</sup> bij dit wetsvoorstel wordt er op gewezen dat in het strafproces de vraag centraal staat of de verdacht het hem ten laste gelegde strafbare feit heeft begaan en zo ja, welke straf passend is. De rechten en bevoegdheden die het wetboek toekent staan in het teken van de waarheidsvinding. De verklaring van het slachtoffer staat echter niet alleen in dienst van de waarheidsvinding maar kan ook bijdragen aan het herstel van de emotionele schade. Een in het openbaar afgelegde verklaring kan sommige slachtoffers of nabestaanden helpen de gevolgen van het misdrijf (deels) te verwerken. Bovendien vergroot het de zichtbaarheid van slachtoffers, hetgeen een algemeen preventieve werking kan hebben.

Ook internationaal wordt veel aandacht besteed aan slachtoffers van criminaliteit evenals in de wetenschap (victimology). Verwacht wordt dat, gezien de relatief jonge aandacht voor dit beleidsterrein, de ontwikkelingen zich voorlopig in hoog tempo zullen voortzetten.

### *Omvang van het probleem*

Hoewel de gedragingen die als crimineel worden aangeduid in de loop der tijden aan wijzigingen onderhevig is, is criminaliteit in de samenleving een gegeven. De omvang van de criminaliteit varieert in de loop der tijd en daarmee het aantal burgers dat slachtoffer wordt van crimineel gedrag.

---

<sup>4</sup> Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafrechtelijke procedure, 2001/220/JBZ.

<sup>5</sup> TK 2004-2005, 30 143, nr. 2

<sup>6</sup> De positie van het slachtoffer in het vooronderzoek wordt meegenomen in een algehele herziening van de regelgeving rondom dwangmiddelen (TK 2005-2006, 29 271, nr. 3, p. 3)

<sup>7</sup> TK 2002-2003, 27 213, nr. 6

<sup>8</sup> Wet van 21 juli 2004 tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden), Stb. 2004, 382

<sup>9</sup> TK 2000-2001, 27 632, nr. 3.



Jaarlijks wordt ongeveer een kwart van de bevolking van 15 jaar en ouder slachtoffer van criminaliteit. In 2004 waren er ongeveer 3,4 miljoen slachtoffers<sup>10</sup>. Deze slachtoffers hadden te maken met 4,6 miljoen delicten. De schade als gevolg van criminaliteit wordt geschat op ongeveer 13 miljard euro in 2004<sup>11</sup>.

Niet alle slachtoffers melden bij de politie wat hen is overkomen. In 2004 zijn er ongeveer 1,6 miljoen delicten bij de politie gemeld. Van alle geweldsdelicten is ongeveer een derde bij de politie gemeld, bij diefstal delicten wordt ongeveer de helft gemeld. Van alle vernielingen wordt ongeveer een kwart gemeld. Deze meldingen hebben in 2004 geleid tot 1,3 miljoen aangiftes. De 1,3 miljoen aangiftes leiden uiteindelijk tot ruim 200.000 geregistreerde slachtofferdelicten bij het Openbaar Ministerie. In ruim 100.000 zaken is daadwerkelijk een slachtoffer geregistreerd<sup>12</sup>.

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat lang niet alle slachtoffers in contact komen met politie en justitie. Het gaat in die gevallen voor het merendeel om eenvoudige vermogensdelicten. Van deze slachtoffers die zich niet melden bij politie en justitie zal een groot deel zonder problemen zelf de gevolgen van het delict te boven komen. Ook kan het zijn dat zij op andere wijze hulp zoeken.

Op grond van een aantal aannames kan een ruwe schatting worden gegeven van de omvang van de groep slachtoffers die in elk geval behoefte hebben aan specifieke zorg. Er zijn grofweg drie categorieën slachtoffers te onderscheiden die in het bijzonder gebaat zijn bij zorg en/of ondersteuning. Dat betreft slachtoffers die last hebben van een acute stressstoornis, slachtoffers waarbij het schadebedrag als gevolg van het delict hoger is dan € 500 en tot slot slachtoffers die te maken krijgen met een strafrechtelijk vervolgtraject. Gezien de overlap die er kan bestaan tussen de categorieën emotionele hulp, schade en strafvervolgving komt een ruwe schatting uit op plusminus 200.000 tot 250.000 slachtoffers die op grond van de ernst van het delict en de gevolgen van het delict in aanmerking komen voor enige vorm van ondersteuning.

---

<sup>10</sup> Wittebrood, K. Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden, SCP 2006

<sup>11</sup> Criminaliteit en rechtshandhaving 2004, ontwikkelingen en samenhangen. Onderzoek en Beleid, nr. 237, 2005 WODC.

<sup>12</sup> Bron: Het OM in cijfers 2000-2004, website Openbaar Ministerie

## 2. Wat is de oorzaak van het probleem?

*De gevolgen van het slachtofferschap zijn op veel gebieden in het leven van een slachtoffer zichtbaar. Niet ieder slachtoffer is in staat op elk gebied even adequaat met deze gevolgen om te gaan.*

*De impact van het misdrijf op slachtoffers is afhankelijk van een aantal factoren<sup>13</sup>. Het gaat om factoren die een relatie hebben met de situatie voor het delict (waaronder persoonlijke kenmerken van het slachtoffer), factoren die te maken hebben met het delict zelf en factoren die te maken hebben met de ervaringen en situatie na het delict.*

*Tot deze laatste factoren behoren ook de wijze waarop (strafrechtelijke) instanties omgaan met slachtoffers en de positie van het slachtoffer in het strafproces. Het dadergerichte karakter van ons strafproces en de geringe aandacht voor slachtoffers daarbinnen maakt dat slachtoffers zich vaak voor een tweede keer slachtoffer voelen, zij voelen zich niet erkend.*

### *Gevolgen van slachtofferschap*

De gevolgen van slachtofferschap van criminaliteit doen zich op de volgende gebieden voor; psychologisch, emotioneel, sociaal, financieel, lichamelijk<sup>14</sup> en juridisch.

#### *a. Psychologisch en emotioneel*

In het dagelijkse leven hebben mensen een bepaald beeld van zichzelf en van de wereld om hen heen. Ze geloven in de eigen onkwetsbaarheid en een ordentelijke wereld. Mensen geloven dat de gebeurtenissen in de wereld een betekenis hebben en begrijpelijk zijn. Ze hebben een positief gevoel van eigenwaarde. Mensen geloven ook in een rechtvaardige wereld. Een wereld waarin we kunnen vertrouwen op de sociale orde.

Worden mensen slachtoffer van criminaliteit dan worden deze beelden fundamenteel verstoord<sup>15</sup>. Ze voelen zich hulpeloos, onveilig, kwetsbaar en de eigenwaarde is gedaald. Slachtoffers hebben het gevoel de controle over hun leven kwijt te zijn. Soms geven ze zichzelf de schuld om daarmee het beeld van een rechtvaardige wereld en het vertrouwen in de sociale orde te herstellen. Maar ook de omgeving geeft het slachtoffer vaak de schuld om op die manier het eigen beeld van de rechtvaardige wereld in stand te houden.

Slachtoffers zoeken naar een verklaring, naar het 'waarom' van het delict. Om weer goed te kunnen functioneren is het noodzakelijk de genoemde wereldbeelden te herstellen<sup>16</sup>. Slachtoffers vragen niet snel zelf om hulp. Door de verstoring van het zelfbeeld en de vernedering die veel slachtoffers ervaren stellen zij zich vrij passief op. Zij hebben wel behoefte aan ondersteuning, maar nemen hiertoe zelf niet het initiatief. Deze houding van slachtoffers is van belang voor de wijze waarop de ondersteuning van slachtoffers wordt ingericht.

Naast de verstoring van enkele fundamentele wereldbeelden krijgen slachtoffers met een scala aan emoties te maken. Gevoelens van verwarring, hulpeloosheid, angst, ongerustheid en depressie kunnen zich daarbij voordoen. Stagneert de verwerking van emoties dan kan dat leiden tot een post-traumatisch stress syndroom (PTSS). Dit is een internationaal erkend psychiatrisch "ziektebeeld". (D.S.M. IV)

---

<sup>13</sup> Spalek, B. *Crime Victims, theory, policy and practice*, Palgrave MacMillan, New York, 2006

<sup>14</sup> Spalek, B. *Crime Victims, theory, policy and practice*. , Palgrave Macmillan, New York 2006

<sup>15</sup> Hierin doet zich ook een belangrijk verschil voor tussen slachtoffers van criminaliteit en slachtoffers van ongelukken, natuurrampen en ziektes. In tegenstelling tot andere oorzaken van slachtofferschap is criminaliteit iets dat opzettelijk en bewust gebeurt. De impact hiervan op onze psychologische aannames is daardoor veel ingrijpender en het herstel dus moeilijker. Zie noot 13 .

<sup>16</sup> R. Janoff-Bulman, *Criminal vs. Non-Criminal Victimization: Victims' Reactions*. 1985, *Victimology: an international journal*, vol.10, 1985, p. 498-511.

De beschreven verscheidenheid aan mogelijke gevolgen is een belangrijk kenmerk van slachtofferschap.<sup>17</sup> Slachtoffers voelen zich vaak onbegrepen en onvoldoende gehoord doordat de vele Instanties waar ze mee te maken krijgen de behoeften van het slachtoffer elk vanuit hun eigen discipline beschouwen. De problemen van slachtoffers worden gefragmenteerd waardoor de wisselwerking die zich tussen de verschillende gevolgen voordoet buiten beeld blijft. In de beleving van slachtoffers horen de gevolgen bij elkaar terwijl in de praktijk de verschillende gevolgen apart benaderd worden. Deze fragmentatie maakt de ondersteuning minder effectief.

#### *b. Lichamelijk en sociaal*

De lichamelijke gevolgen van slachtofferschap kunnen variëren van geringe verwondingen tot levenslange handicaps. Door lichamelijk letsel worden slachtoffers beperkt in hun werk, sociale activiteiten en activiteiten binnenshuis.

Slachtoffers van criminaliteit passen daarnaast vaak hun levensstijl aan. Zij vermijden bijvoorbeeld bepaalde plaatsen of stoppen met bepaalde activiteiten. Soms geven ze hun baan op of verhuizen. Deze dingen kunnen een slachtoffer helpen bij de verwerking maar houden tegelijkertijd een beperking in van het leven voor het delict.

#### *c. Financieel*

De financiële gevolgen van criminaliteit variëren sterk, afhankelijk van het delict. Naast de directe kosten als gevolg van diefstal of vernieling van goederen krijgen slachtoffers te maken met andere kosten als rechtsbijstand, reiskosten naar de verschillende instanties, verlies aan inkomsten door afwezigheid of door (tijdelijke) arbeidsongeschiktheid en medische kosten.

Er is nog maar weinig bekend over de economische (en sociale) gevolgen van slachtofferschap. De kosten die slachtofferschap met zich mee brengt worden niet alleen gedragen door het slachtoffer zelf, maar ook door de maatschappij wanneer slachtoffers een beroep doen op voorzieningen of als gevolg van het delict (tijdelijk) niet kunnen deelnemen aan het maatschappelijk en economisch verkeer.

#### *d. Juridisch*

Sommige slachtoffers krijgen te maken met politie en justitie. De werkwijze van politie en justitie, het juridisch jargon en de regels van het straf(proces)recht zijn voor de meeste slachtoffers onbekend terrein. Daarnaast lopen slachtoffers ertegen aan dat het strafproces dadergericht is, de onschuldpresumptie staat voorop. Van slachtoffers wordt verwacht dat zij een actieve bijdrage leveren aan het strafproces door aangifte te doen en te getuigen. Slachtoffers verwachten daar iets voor terug in de vorm van respectvolle bejegening en informatie. Wordt aan deze behoefte niet tegemoetgekomen dan voelt het slachtoffer zich niet erkend in zijn positie en dat kan leiden tot bijkomende, psychische, beschadigingen; secundaire victimisatie. Door het stuk gemaakte vertrouwen in de wereld om hen heen zijn slachtoffers extra gevoelig voor reacties van anderen, in het bijzonder voor reacties vanuit het strafrechtssysteem. Dit geldt ook in zaken waarin de emotionele impact van het delict gering is. Ook dan kunnen er behoeftes liggen op moreel en cognitief gebied<sup>18</sup>.

Blijft de normatieve erkenning van het slachtoffer vanuit het strafrechtssysteem achterwege dan daalt ook het vertrouwen in de overheid in zijn algemeen en Justitie in het bijzonder. Dit heeft een verminderde aangiftelust tot gevolg en kan leiden tot een lagere bereidheid zich te conformeren aan de normen en regels die door het strafrecht beschermd worden (theorie van de procedurele rechtvaardigheid).<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Vademecum Politie slachtofferbeleving, I. Aertsen, 2002, Academia Press- Gent.

<sup>18</sup> Wemmers, J.M. Victims in the criminal justice system, 1996, WODC, Ministry of Justice, Kugler Publications, Amsterdam/ New York

<sup>19</sup> Malsch, M. De aanvaarding en naleving van rechtsnormen door burgers: participatie, informatievervalsing en bejegening. Uit: Bijdragen aan waarden en normen, 2004, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

### Nabestaanden van zeer ernstige delicten

Een bijzondere groep vormen de slachtoffers en nabestaanden van zeer ernstige delicten. Bij het overlijden van een slachtoffer is herstel per definitie niet meer mogelijk, de leegte is niet meer op te vullen.

Slachtoffers en nabestaanden van zeer ernstige delicten krijgen met alle hierboven genoemde gevolgen te maken en in zeer ernstige mate. Naast deze gevolgen krijgen zij vaak ook nog te maken met grote media-aandacht die hen het gevoel geeft dat het gebeurde niet meer hun eigen verhaal is; anderen nemen het verhaal over. Uit gesprekken met belangenorganisaties is gebleken dat de huidige instrumenten voor deze groep ontoereikend zijn. Zij hebben meer dan andere slachtoffers behoefte aan integrale en langdurige ondersteuning, niet alleen op het emotionele vlak maar ook voor de juridische aspecten.

### **3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?**

*De verantwoordelijkheid van de overheid voor het handhaven van de rechtsorde verplicht de overheid er toe 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 zorg voor de meest kwetsbare en meest getroffen slachtoffers.*

In vroegere tijden ondernam het slachtoffer zelf actie als hem iets was aangedaan: oog om oog, tand om tand. In de loop van de tijd heeft er een verschuiving plaats gevonden en is de aandacht meer gericht op de inbreuk die een strafbaar feit maakt op de rechtsorde. Hierdoor kwam het slachtoffer aan de zijlijn te staan. Om de rechtsorde te bewaken zijn opsporing, vervolging en sancties thans exclusieve overheidstaken. In die zin heeft de overheid de reactie op criminaliteit uit handen genomen van het slachtoffer; eigenrichting is verboden. Het vervolgingsmonopolie rust bij de overheid, meer specifiek bij het Openbaar Ministerie. Het hele traject van opsporen, vervolgen en straffen vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

Slachtoffers, en in het verlengde daarvan de samenleving en de politiek, accepteren het niet (meer) dat de overheid alleen oog heeft voor de dader. Ook internationaal is in de jaren '80 van de vorige eeuw erkend dat het van belang is de balans tussen de rechten van verdachten en daders enerzijds en slachtoffers anderzijds te herstellen.<sup>20</sup> Deze breed gedeelde opvatting is een signaal dat het handhaven van de rechtsorde zich te zeer is gaan beperken tot de daders van criminaliteit.

Gebleken is<sup>21</sup> dat slachtoffers graag iets terug willen zien voor de hoeveelheid hulp die zij aan politie en justitie bieden. Er moet sprake zijn van wederkerigheid. Bijvoorbeeld doordat slachtoffers standaard worden geïnformeerd over hetgeen met hun aangifte is gebeurd nadat zij zelf de moeite hebben genomen om aangifte te doen.

Het slachtoffer in de rol van procesdeelnemer heeft een aantal rechten dat hij moet kunnen uitoefenen en waartoe hem de gelegenheid moet worden geboden. In dat kader zijn een zorgvuldige bejegening en adequate informatieverstrekking van groot belang.

Slachtoffers geven aan een zekere mate van controle of invloed te willen hebben op het proces. De legitimiteit van het overheidsoptreden bij het handhaven van de rechtsorde eist dat de belangen van slachtoffers zichtbaar worden meegewogen. Wil het slachtoffer het strafproces als rechtvaardig ervaren en de uitkomst accepteren dan is het van belang dat (ook) het slachtoffer de strafrechtelijke procedure als rechtvaardig beleef<sup>22</sup>. Door het slachtoffer ervaren procedurele rechtvaardigheid is ook van belang voor de bereidheid van slachtoffers zich aan de wet te houden<sup>23</sup>.

Daarnaast dient de overheid het slachtoffer enige mate van genoegdoening te bieden, binnen of buiten het strafrecht, om eigenrichting te voorkomen. Het belang van het strafproces is gelegen in de normbevestiging. Lang niet alle slachtoffers van strafbare feiten krijgen te maken met het strafproces. In veel gevallen doen slachtoffers geen aangifte of leidt de aangifte niet tot het opsporen van een verdachte. Normbevestiging dient dan langs andere weg plaats te vinden. Een voorbeeld van deze normbevestiging buiten de directe

---

<sup>20</sup> Guide for Policymakers on the Implementation of the United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, New York, 1999.

Memorie van Toelichting op de Justiebegroting voor het jaar 1985, TK 18 600, nr. 2.

<sup>21</sup> Actieve wederkerigheid, 2005, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>22</sup> Malsch, M. De aanvaarding en naleving van rechtsnormen door burgers: participatie, informatieverschaffing en bejegening. Uit: Bijdragen aan waarden en normen, 2004, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

<sup>23</sup> Wemmers, J.M. Victims in the criminal justice system, 1996, WODC, Ministry of Justice, Kugler Publications, Amsterdam / New York

kaders van het strafproces vormt het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Voor een uitkering uit het fonds is het niet noodzakelijk aangifte te hebben gedaan.

### Eigen verantwoordelijkheid

Deelname aan het maatschappelijk leven draagt altijd het risico in zich om slachtoffer te worden. Het slachtoffer heeft zelf de verantwoordelijkheid om zich al dan niet te verzekeren tegen de materiële, juridische en medische gevolgen van gebeurtenissen, ook van criminaliteit. Hierbij valt te denken aan een inboedelverzekering, all-risk autoverzekering of de ziektekostenverzekering. De overgrote meerderheid van de slachtoffers doet dat ook. De meeste slachtoffers zijn ook goed in staat zelf, met hulp van hun sociale omgeving, de gevolgen van het delict te boven te komen.

Sommige slachtoffers hebben daarbij echter ondersteuning nodig. Zij zijn bijzonder kwetsbaar of de inbreuk op de integriteit is zeer hevig. In zoverre loopt de verantwoordelijkheid voor slachtoffers van strafbare feiten parallel met de verantwoordelijkheid voor slachtoffers van andere gebeurtenissen.

Het bijzondere aan slachtoffer worden van een strafbaar feit is echter dat het slachtofferschap een resultaat is van een opzettelijke daad van de dader. Dit heeft negatieve gevolgen voor de mate waarin en de wijze waarop het slachtoffer in staat is zijn wereldbeelden weer op te bouwen en weer te functioneren in de maatschappij<sup>24</sup>.

Ondersteuning van deze slachtoffers bevordert het herstel van vertrouwen in de samenleving en draagt bij aan een gevoel van rechtvaardigheid. Het vergroot het draagvlak in de samenleving voor de activiteiten die richting daders worden ondernomen om hen weer op het rechte pad te krijgen. Algemeen uitgangspunt voor het slachtofferbeleid is dat hoe groter de inbreuk op de integriteit voor het slachtoffer hoe verder de verantwoordelijkheid van de overheid reikt. Deze verantwoordelijkheid van de overheid voor slachtoffers is geen stabiel gegeven. Maatschappelijke en politieke processen bepalen de grens. Veranderingen in de ondersteuning van slachtoffers hangen nauw samen met maatschappelijke ontwikkelingen.

Initiatieven voor ondersteuning van slachtoffers vanuit de samenleving zelf zijn bijzonder waardevol en vormen vaak een goede aanvulling op de basisondersteuning die vanuit de rijksoverheid wordt gefinancierd. Hierbij valt te denken aan de verschillende lotgenotengroepen voor slachtoffers en nabestaanden of de oprichting van "Slachtofferhulp Detailhandel", speciaal voor medewerkers in de detailhandel die slachtoffer zijn van geweld.

### Differentiatie

Er is een aantal categorieën slachtoffers te onderkennen in het beleid die een verschillend beroep doen op slachtofferzorg. Zo hebben slachtoffers van delicten met een strafbedreiging van 8 jaar of meer (en enkele specifiek in de wet genoemde delicten) het recht om te spreken ter terechtzitting. In beginsel is het ook deze groep die in aanmerking komt voor de schriftelijke slachtofferverklaring of een gesprek met de officier van justitie. Voor slachtoffers van ernstige geweldsdelicten is het mogelijk een tegemoetkoming in de schade te krijgen van de overheid. Een belangrijk argument hiervoor is dat schade die door een ernstig delict is toe gebracht veelal een andere, zwaarder gevoelde, leedervaring oproept dan dezelfde schade die op een andere wijze is ontstaan.

Het indelingsprincipe binnen het slachtofferbeleid is gebaseerd op de veronderstelling dat hoe ernstiger het delict hoe ernstiger de gevolgen. Hoewel er enige samenhang is tussen de emotionele impact van het misdrijf en het soort misdrijf is kunnen echter ook slachtoffers van relatief eenvoudige delicten soms lang belemmerd worden in hun dagelijkse activiteiten. Daarom kunnen in beginsel alle slachtoffers een beroep doen op Slachtofferhulp Nederland,

---

<sup>24</sup> Janoff-Bulman, R. Criminal vs. Non-Criminal Victimization: Victims' Reactions, *Victimology: An International Journal*, Volume 10, 1985, p. 498-511.

maar wordt slechts een beperkte groep slachtoffers, die van de meer ernstige delicten, actief benaderd.

De komende jaren zal binnen het slachtofferbeleid deze differentiatie in beschikbaarheid van voorzieningen ten behoeve van bepaalde categorieën slachtoffers verder worden uitgewerkt.

| <b>Soort misdrijf</b>          | <b>Opvang</b>                    | <b>Rol strafproces</b>  | <b>Schade</b>   |
|--------------------------------|----------------------------------|---|---|
| Eenvoudig vermogen             | Bij uitzondering                 | Bejegening, informatie  | Schaderegeling, voegen  |
| Ernstig vermogen               | Ja, maar kort                    | Bejegening, informatie  | Schaderegeling, voegen  |
| Eenvoudig geweld               | Ja, maar kort                    | Bejegening, informatie  | Schaderegeling, voegen  |
| Ernstig Geweld/zeden           | Ja, lange ondersteuning mogelijk | Bejegening, informatie, gesprek officier van justitie, schriftelijke slachtofferverklaring, spreekrecht | Voegen, uitkering Schadefonds, recht op gratis rechtsbijstand |
| Eenvoudige verkeersmis-drijven | Ja, maar kort                    | Bejegening, informatie  | Schaderegeling, voegen  |
| Ernstige Verkeersmis-drijven   | Ja, lange ondersteuning mogelijk | Bejegening, informatie, gesprek officier van justitie, schriftelijke slachtofferverklaring, spreekrecht | Voegen  |

#### **4a. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet decentraal of EU-niveau)?**

*De verantwoordelijkheid voor het handhaven van de rechtsorde en daarmee voor de opsporing en vervolging ligt op rijksniveau. Als gevolg daarvan ligt ook de verantwoordelijkheid voor de positie van het slachtoffer in het strafproces op het niveau van de rijksoverheid. De verantwoordelijkheid van de overheid is niet beperkt tot de directe kaders van het strafproces. Ook daarbuiten dient de rijksoverheid door zorgvuldige bejegening, informatieverstrekking en waar nodig ondersteuning, normbevestigend op te treden.*

Dat wil niet zeggen dat gemeenten en lokale (zorg)instellingen geen taak hebben bij de ondersteuning van slachtoffers. In de opvang en ondersteuning van slachtoffers spelen zij een onmisbare rol. Dit kan betrekking hebben op het verlenen van bijzondere bijstand, ondersteuning door het Algemeen Maatschappelijk Werk of opvang bij rampen en calamiteiten.

Voor veel organisaties is de taak ten aanzien van slachtoffers maar een deeltaak. Slachtoffers worden vaak niet tot de kerntaak van de organisatie gerekend of als aparte doelgroep geïdentificeerd. Regie vanuit de centrale overheid is dan ook vereist om er voor te zorgen dat slachtoffers op het juiste moment de juiste zorg en ondersteuning ontvangen.

#### Internationale kaders

Ook internationale regelgeving biedt een aantal kaders voor het slachtofferbeleid en de organisatie daarvan. Het meest dwingende is het Kaderbesluit van de Raad (van de Europese Unie) van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure<sup>25</sup>. Dit kaderbesluit verplicht de Nederlandse overheid tal van voorzieningen voor slachtoffers te creëren of in stand te houden. Zoals uit onderstaand overzicht blijkt beperken de bepalingen van het kaderbesluit zich niet tot de behartiging van de belangen van het slachtoffer in het kader van de strafprocedure. Zij behelzen ook een aantal maatregelen voor bijstand aan slachtoffers vóór, tijdens of na de strafprocedure, die de effecten van het misdrijf kunnen verlichten<sup>26</sup>.

Daarnaast verplicht het kaderbesluit ertoe de noden van slachtoffers op een allesomvattende en structureerde wijze te bezien en te behandelen. Gedeeltelijke of incoherente oplossingen die tot secundaire victimisatie aanleiding kunnen geven dienen te worden vermeden<sup>27</sup>.

Om op een alles omvattende en gestructureerde wijze het slachtofferbeleid te kunnen ontwikkelen is het noodzakelijk de verantwoordelijkheid hiervoor op het niveau van de rijksoverheid te beleggen.

Het Europees Kaderbesluit regelt kort samengevat het volgende;

1. Het slachtoffer dient binnen het strafrecht een passende rol te hebben, met respect te worden bejegend en diens rechten dienen te worden erkend. Bijzonder kwetsbare slachtoffers dienen een specifieke behandeling te krijgen. (artikel 2)
2. Het slachtoffer dient tijdens de procedure gehoord te kunnen worden en bewijselementen aan te kunnen dragen. Slachtoffers worden niet meer dan nodig ondervraagd. (artikel 3)

---

<sup>25</sup> Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. 2001/220/JBZ

<sup>26</sup> Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, (2001/220/JBZ), overweging 6.

<sup>27</sup> Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, (2001/220/JBZ), Overweging 5



3. Elke lidstaat dient te waarborgen dat het slachtoffer toegang heeft tot de voor de bescherming van zijn belangen relevante informatie. Over een aantal onderwerpen dient het slachtoffer actief geïnformeerd te worden. Het slachtoffer heeft ook het recht informatie niet te ontvangen. (artikel 4)
4. Het slachtoffer dient toegang te hebben tot advies en in voorkomende gevallen tot rechtsbijstand (artikel 6).
5. Elke lidstaat waarborgt een passend niveau van bescherming voor het slachtoffer. Contact tussen dader en slachtoffer dient in gerechtsgebouwen zoveel mogelijk vermeden te kunnen worden. (artikel 8)
6. Het slachtoffer heeft recht op schadeverhaal binnen de strafrechtprocedure. (artikel 9)
7. Een lidstaat dient bemiddeling in strafzaken te bevorderen. (artikel 10)
8. Voor slachtoffers met een woonplaats in een andere lidstaat dienen passende maatregelen te worden genomen (artikel 11).
9. Elke lidstaat bevordert dat in het kader van de strafprocedure slachtofferhulp plaats vindt in de vorm van organisatie van de initiële opvang van het slachtoffer en daarna van hulp en bijstand aan het slachtoffer door speciaal daarvoor opgeleid overheidspersoneel ter beschikking te stellen, of door organisaties voor slachtofferhulp te erkennen en te financieren. (artikel 13)
10. Lidstaten dienen opleiding van personen die in hun werk met slachtoffers te maken hebben te stimuleren. (artikel 14)

#### Financieel

De financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het slachtofferbeleid ligt vooral op het niveau van de rijksoverheid. De organisaties die deel uit maken van de strafrechtsketen worden immers gefinancierd door de rijksoverheid. Ook het Schadefonds Gewelddsmisdrijven wordt geheel gefinancierd door Justitie.

Hoewel Slachtofferhulp Nederland voor een belangrijk deel door de rijksoverheid wordt gefinancierd (Ministerie van Justitie, Verkeer en Waterstaat en Volksgezondheid, Welzijn en Sport) dragen ook anderen hier aan bij. Bijna alle gemeenten dragen op lokaal niveau bij aan Slachtofferhulp Nederland. De gemeenten zijn hiertoe niet verplicht. Daarnaast draagt de samenleving bij door bijdragen aan het Fonds Slachtofferhulp.

Een deel van de werkzaamheden van Slachtofferhulp Nederland worden om niet door vrijwilligers verricht. Voor die rol van gemeenten en vrijwilligers is gekozen om tot uitdrukking te brengen dat de samenleving een verantwoordelijkheid voelt ten aanzien van het slachtoffer.

Geconstateerd moet worden dat de financiële betrokkenheid van gemeenten met hoge transactiekosten voor Slachtofferhulp Nederland gepaard gaat. De bijdragen verschillen per gemeente en staan voortdurend onder druk. Slachtofferhulp Nederland is veel tijd kwijt aan het maken van bezwaar tegen voorgenomen bezuinigingen op de subsidie en aan de verantwoording op gemeenteniveau van de besteding van de middelen. Voor Slachtofferhulp Nederland is het echter, op beleidsinhoudelijke gronden, wel van belang de relatie met de gemeenten op enige wijze te bestendigen. Slachtofferhulp Nederland speelt een belangrijke rol bij de opvang van slachtoffers van rampen en calamiteiten en maakt gebruik van gemeentelijke diensten bij de ondersteuning van slachtoffers.

#### **4b. Hoe is de verantwoordelijkheid vorm gegeven en waarom?**

*Slachtofferzorg is ondergebracht in artikel 13.5 van de justitiebegroting. Dit beleidsterrein valt onder de verantwoordelijkheid van de Directeur- Generaal Preventie-, jeugd- en sanctiebeleid. Meer specifiek onder de directeur Sanctie- en Preventiebeleid. Het artikel kent twee uitvoeringsorganisaties; het Schadefonds Geweldsmisdrijven en Slachtofferhulp Nederland. De taken op het terrein van slachtofferzorg beperken zich echter niet tot deze twee organisaties. Ook de strafrechtsketen speelt een onmisbare rol.*

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de positie van het slachtoffer in het strafproces. In de jaren '80 van de vorige eeuw zijn de eerste richtlijnen voor politie en openbaar ministerie over de zorg voor slachtoffers gepubliceerd. Deze richtlijnen werden gevolgd door wetgeving op grond waarvan de benadeelde partij in het wetboek van strafvordering werd opgenomen<sup>28</sup>. Op dit moment ligt er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer op grond waarvan het slachtoffer en nabestaanden een eigen plaats krijgen in het strafproces. In de wet is tevens een regeling voor rechtsbijstand van slachtoffers opgenomen.

##### Schadefonds Geweldsmisdrijven

Halverwege de jaren zeventig werd door de overheid een fonds opgericht voor slachtoffers van ernstige geweldsdelicten; het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Slachtoffers die ernstig letsel hebben opgelopen door een geweldsmisdrijf en de nabestaanden van een als gevolg van een geweldsmisdrijf overleden persoon kunnen een tegemoetkoming in de schade aanvragen. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven is een zelfstandig bestuursorgaan en tevens een rechtspersoon met een wettelijke taak. De taak van het Schadefonds is neergelegd in wetgeving; Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven en een drietal bijbehorende besluiten<sup>29</sup>.

Het SGM is een onderdeel van het Ministerie van Justitie. De Commissie van het SGM is onafhankelijk.

##### Slachtofferhulp Nederland

Particulier initiatief heeft ertoe geleid dat er in de jaren '80 speciale bureaus voor de ondersteuning van slachtoffers ontstonden. Deze bureaus hebben zich later verenigd in de Landelijke Organisatie Slachtofferhulp. In 2002 zijn alle bureaus<sup>30</sup> opgegaan in één landelijke stichting Slachtofferhulp Nederland. Deze organisatie kent verschillende financiers zoals de gemeenten, Fonds Slachtofferhulp en het Ministerie van Justitie. De financieringsgrondslag van Slachtofferhulp Nederland voor wat betreft justitie is terug te vinden in de Wet Justitiesubsidies.

Door het verbinden van voorwaarden aan de subsidieverlening wordt gestuurd op de activiteiten die Slachtofferhulp Nederland voor Justitie verricht.

Slachtofferhulp Nederland heeft een belangrijke taak in de (justitiële) zorg voor slachtoffers. Het feit dat het hier om een particuliere organisatie gaat met eigen doelstellingen en meerdere subsidieverstrekkers levert soms spanning op. Een voorbeeld hiervan is de ondersteuning van slachtoffers van verkeersongevallen. Slachtoffers van verkeersongevallen (met uitzondering van slachtoffers van verkeersmisdrijven) behoren niet tot de doelgroep van het Ministerie van Justitie maar maken wel een belangrijk deel uit van de verkeersslachtoffers die een beroep doen op Slachtofferhulp Nederland. Met de invoering van een vorm van outputsturing zullen de financiële middelen van justitie gericht

---

<sup>28</sup> Wet van 23 december 1992 tot aanvulling van het Wetboek van Strafvordering, de Wet voorlopige regeling Schadefonds Geweldsmisdrijven en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten, Stb. 1993, 29

<sup>29</sup> Besluit Schadefonds Geweldsmisdrijven, Besluit regeling van de rechtspositie van de leden van de commissie belast met het beheer van het schadefonds geweldsmisdrijven, Vaststellingsregeling financiële vergoeding leden commissie schadefonds geweldsmisdrijven

<sup>30</sup> Met uitzondering van het bureau Haaglanden dat onderdeel is van de politie Haaglanden.

worden ingezet. Dit levert mogelijk een knelpunt op voor Slachtofferhulp Nederland daar de huidige middelen ontoereikend lijken te zijn om de ondersteuning van slachtoffers van verkeersongevallen te financieren. Slachtofferhulp Nederland en Justitie zijn samen op zoek naar mogelijkheden om dit knelpunt op te lossen.

#### Strafrechtsketen

De volgende organisaties in de strafrechtsketen leveren een bijdrage aan de zorg voor slachtoffers:

- Openbaar Ministerie (OM)
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- Gerechten
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- (jeugd)reclassering
- Halt
- Politie
- Juridisch loketten
- Rechtsbijstandverlener, Raden voor rechtsbijstand

Al deze organisaties, behalve de politie, vallen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en worden door Justitie gefinancierd. Uit onderzoek is gebleken dat juist de politie een belangrijke rol speelt in hoe goed slachtoffers het slachtofferschap kunnen verwerken. De invloed van politie is daarin veel groter dan bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie of de gerechten<sup>31</sup>. De politie is dus een belangrijke partner in de zorg voor slachtoffers maar valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De genoemde organisaties vallen onder verschillende operationele doelstellingen, directies en directoraten-generaal. Deze spreiding is het gevolg van het feit dat een groot aantal organisaties een taak heeft in de zorg voor slachtoffers. Voor deze organisaties is de zorg voor slachtoffers een neventaak. De activiteiten voor slachtoffers vloeien voor een belangrijk deel voort uit de wet en richtlijnen van het College van Procureurs- Generaal. Met de invoering van nieuwe wetgeving, het wetsvoorstel versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, wordt de wettelijke taak voor een deel van deze organisaties ten aanzien van slachtoffers versterkt. De taken op het gebied van slachtofferzorg moeten echter blijven concurreren met andere taken van de desbetreffende organisaties.

In bijlage 1 is een schematisch overzicht opgenomen van de organisaties die een rol spelen in het slachtofferbeleid in samenhang met de instrumenten. De instrumenten staan beschreven bij vraag 6. Meer informatie is ook te vinden in de procesbeschrijving in bijlage 4.

---

<sup>31</sup> Vijver, van der, C.D. De burger en de zin van strafrecht, 1993, Koninklijke Vermande, Lelystad.

### **5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?**

In het Hoofdlijnenakkoord 2003 is het volgende gezegd over slachtoffers en slachtofferzorg: 'Een effectievere aanpak van criminaliteit is nodig. Dat vergt meer aandacht voor overdracht van waarden en normen, preventie, aanpak van asociaal gedrag en vandalisme, resocialisatie (...), slachtofferzorg, het tegengaan van verloedering van de publieke ruimte en handhaving van beleid en regels.' ... 'De positie van het slachtoffer wordt versterkt.'

In de Begroting 2006 is dat uitgewerkt in de volgende beleids- en operationele doelstelling:

- Beleidsdoelstelling 13:  
Een goed functionerende rechtshandhavingketen, waaronder begrepen het voorkomen en bestrijden van criminaliteit.
- Operationele doelstelling 13.5:  
Zorg voor slachtoffers van criminaliteit.

De zorg voor slachtoffers<sup>32</sup> valt uiteen in vijf subdoelstellingen:

1. De positie van het slachtoffer in strafproces is gewaarborgd;
2. Slachtoffers worden opgevangen en ondersteund in het tegengaan van de negatieve gevolgen van slachtofferschap;
3. Slachtoffers hebben mogelijkheden tot schadeverhaal;
4. Slachtoffers van ernstige geweldsdelicten komen in aanmerking voor een financiële tegemoetkoming in de schade;
5. Gesprekken tussen slachtoffer en dader worden ondersteund.

---

<sup>32</sup> Daar waar over slachtoffers wordt gesproken worden ook nabestaanden inbegrepen.

## **6a. Welke instrumenten (zullen) worden ingezet?**

Om de vijf hoofdtaken van het slachtofferbeleid te realiseren wordt een aantal instrumenten ingezet:

1. De positie van het slachtoffer in strafproces is gewaarborgd:
  - a. zorgvuldige bejegening
  - b. adequate informatieverstrekking
  - c. schriftelijke slachtofferverklaring
  - d. spreekrecht
  - e. juridische ondersteuning en rechtsbijstand
2. Slachtoffers worden opgevangen en ondersteund in het tegengaan van de negatieve gevolgen van slachtofferschap:
  - a. opvang en ondersteuning
  - b. doorverwijzing
  - c. project herhaald slachtofferschap (preventieadvies)
  - d. project slachtoffers van ernstige delicten (casemanagement)
3. Slachtoffers hebben mogelijkheden tot schadeverhaal:
  - a. schaderegeling
  - b. civiele voeging in het strafproces
  - c. schadevergoedingsmaatregel
4. Slachtoffers van ernstige geweldsdelicten komen in aanmerking voor een financiële tegemoetkoming in de schade:
  - a. tegemoetkoming in de geleden schade voor slachtoffers van ernstige geweldsdelicten
5. Gesprekken tussen slachtoffer en dader worden ondersteund:
  - a. slachtoffer-dadergesprekken

### Toelichting op de instrumenten<sup>33</sup>

#### *1a Zorgvuldige bejegening*

Slachtoffers dienen zorgvuldig bejegend te worden door onder andere politie, openbaar ministerie en rechter.

#### *1b Adequate informatieverstrekking*

Slachtoffers hebben recht op algemene informatie over de hen toekomende rechten. Zij hebben ook recht op specifieke informatie over het verloop van de strafzaak waarin zij aangifte hebben gedaan. Ten slotte kunnen slachtoffers op verzoek geïnformeerd worden over het strafverloop van de dader.

#### *1c + 1d Schriftelijke slachtofferverklaring en spreekrecht*

Slachtoffers en nabestaanden van delicten met een strafbedreiging van acht jaar of meer en enkele specifieke delicten kunnen samen met Slachtofferhulp Nederland een schriftelijke verklaring opstellen over de gevolgen die het delict voor hen heeft gehad. Het Openbaar Ministerie voegt deze verklaring toe aan het strafdossier. Ook is het in deze gevallen mogelijk ter terechtzitting een mondelinge verklaring af te leggen over de gevolgen die het delict voor hen heeft gehad. Slachtoffers en nabestaanden worden hierop voorbereid door Slachtofferhulp Nederland.

#### *1e Juridische ondersteuning en rechtsbijstand*

---

<sup>33</sup> Zie ook de als bijlage 4 bijgevoegde procesbeschrijving voor meer informatie.

Voor (juridische) informatie over het strafproces en ondersteuning ter terechtzitting of bij een gesprek met de officier van justitie kunnen slachtoffers een beroep doen op Slachtofferhulp Nederland.

Slachtoffers van criminaliteit komen daarnaast in aanmerking voor reguliere rechtsbijstand door de juridisch loketten en rechtshulpverleners.

Slachtoffers<sup>34</sup> van geweldsdelicten met ernstig letsel hebben onder bepaalde voorwaarden recht op gratis rechtsbijstand ter ondersteuning bij een civiele procedure voor schadeverhaal.

### *2a Opvang en ondersteuning*

Slachtoffers van criminaliteit kunnen, ook zonder aangifte te hebben gedaan, voor opvang en ondersteuning terecht bij Slachtofferhulp Nederland. Deze ondersteuning heeft betrekking op de juridische, emotionele en praktische gevolgen van het delict en heeft daarmee een integraal karakter. De ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland is laagdrempelig door de inzet van vrijwilligers, door de actieve benadering van slachtoffers van ernstige delicten en doordat er voor het slachtoffer geen kosten aan de opvang verbonden zijn.

Slachtofferhulp Nederland levert maatwerk; de hulpvraag van het slachtoffer bepaalt de soort en omvang van de ondersteuning die geboden wordt. Deze ondersteuning is duidelijk begrensd, met name voor wat betreft de sociaal-psychologische opvang. De juridische ondersteuning heeft een directe relatie met het strafrechtelijke traject.

### *2b Doorverwijzing*

Slachtofferhulp Nederland biedt kortdurende opvang en ondersteuning. Zo nodig verwijst Slachtofferhulp Nederland door naar gespecialiseerde hulp op het terrein van zorg of op juridisch gebied.

### *2c Herhaald slachtofferschap*

In Limburg loopt een project om slachtoffers die meermalen slachtoffer zijn geworden extra te ondersteunen en hernieuwd slachtofferschap te voorkomen. In dit project krijgen slachtoffers daartoe concrete handvaten aangereikt in de vorm van preventieadvies. Deel van het project is ook het vergroten van kennis bij de politie over herhaald slachtofferschap.

### *2d Project slachtoffers van ernstige delicten*

Naast de genoemde instrumenten wordt er een pilot ontwikkeld ten behoeve van slachtoffers en nabestaanden van zeer ernstige delicten. Slachtoffers en nabestaanden van zeer ernstige delicten hebben behoefte aan meer en andere ondersteuning dan slachtoffers van lichtere delicten. In 2006 start een project om voorzieningen voor nabestaanden van moord te ontwikkelen.

### *3a Schaderegeling*

De politie en het Openbaar Ministerie hebben de mogelijkheid om al in een vroeg stadium te bemiddelen in de schade tussen verdachte en slachtoffer. Leidt dit tot een betaling van de schade door de verdachte aan het slachtoffer dan kan de strafzaak worden geseponneerd.

### *3b Civiele voeging*

Slachtoffers hebben de mogelijkheid om de schade die zij hebben geleden als gevolg van het delict te vorderen van de verdachte in het strafproces. Bij het invullen en indienen van deze vordering in het strafproces worden slachtoffers zo nodig ondersteund door Slachtofferhulp Nederland. Alle voegingsformulieren die aan de rechter worden voorgelegd worden vooraf op kwaliteit gecontroleerd door een juridisch medewerker van Slachtofferhulp Nederland.

---

<sup>34</sup> Aan een soortgelijke regeling voor nabestaanden wordt op dit moment gewerkt.

### *3c Schadevergoedingsmaatregel*

Als het slachtoffer een civiele vordering indient in het strafproces heeft de rechter de mogelijkheid de schadevergoeding toe te kennen in de vorm van een maatregel. Wordt deze schadevergoedingsmaatregel toegekend dan gaat het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) de schadevergoeding innen bij de veroordeelde en vervolgens uitkeren aan het slachtoffer.

### *4a Tegemoetkoming in de schade*

Op 1 januari 1976 is de Wet voorlopige regeling schadefonds Geweldsmisdrijven in werking getreden. Sinds 1 april 1995 omgevormd tot Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven. Slachtoffers van geweldsdelicten die ernstig letsel hebben opgelopen en nabestaanden kunnen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de schade. Anders dan bij de instrumenten onder 3 is het niet de dader die de schade vergoedt maar de overheid die vanuit een speciaal daartoe ingesteld fonds slachtoffers een tegemoetkoming in de (letsel)schade biedt. Hiertoe kunnen slachtoffers een verzoek indienen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

### *5 Slachtoffer-dadergesprekken*

In de zomer van 2006 is besloten om de mogelijkheid van een gesprek tussen dader en slachtoffer landelijk in te voeren. De Stichting Slachtoffer in Beeld zal de bemiddeling gaan uitvoeren. Slachtofferhulp Nederland en de (jeugd)reclassering spelen een belangrijke rol in de voorbereiding van slachtoffer respectievelijk dader.

### Wettelijk kader

De volgende regelgeving is van toepassing op de doelstellingen en het instrumentarium van het slachtofferbeleid:

- Wetboek van strafrecht en wetboek van strafvordering
- Wet justitiesubsidies
- Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven
- Wet op de rechtsbijstand
- Richtlijnen van College van PG-'s.
  - o Aanwijzing tweede beoordeling ("second opinion") opsporingsonderzoek, Stc. 2000, 43 en 2002, 46
  - o Aanwijzing formulier risicoprofiel en executie-indicator, Stc. 2002, 208 en 2006, 204
  - o Aanwijzing slachtofferzorg, Stc. 2004, 80
  - o Aanwijzing spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring, Stc. 2004, 248
- Internationale regelgeving
  - o EU-Kaderbesluit van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (zie noot 23);
  - o EU-richtlijn van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (2004/80/EG)
  - o Raad van Europa<sup>35</sup> (onder andere) Recommendation Rec (2006) 8 of the Committee of Ministers tot member states on assistance to crime victims
  - o Verenigde Naties - Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power (A/RES/40/34)

In juni 2005 is een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer verzonden dat ziet op de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. De plenaire behandeling zal naar verwachting in de 1<sup>e</sup> helft van 2007 plaats vinden. Het wetsvoorstel beoogt codificatie

---

<sup>35</sup> Voor een volledig overzicht van regelgeving van de Raad van Europa zie: Victims – support and assistance, Council of Europe Publishing, 2006

van de huidige regelgeving op het terrein van slachtofferzorg, i.c. de aanwijzingen van het College van Procureurs- Generaal.



### ***6b. Hoe is de samenhang tussen de instrumenten?***

Er is een aantal duidelijke verbanden tussen de verschillende instrumenten te onderkennen. De informatieverstrekking aan slachtoffers over de verschillende rechten en voorzieningen voor slachtoffers is van belang voor het gebruik dat er van wordt gemaakt. Zo heeft de politie een taak om slachtoffers te verwijzen naar Slachtofferhulp Nederland voor de eerste opvang.

Het spreekrecht biedt slachtoffers de mogelijkheid ter terechtzitting uiteen te zetten wat de gevolgen van het delict voor hem of haar zijn geweest. Aangezien er aan het spreken ter terechtzitting nogal wat nadelen kleven kiezen veel slachtoffers er voor om een schriftelijke slachtofferverklaring op te stellen. Deze verklaring wordt aan het dossier toegevoegd en informeert op deze wijze de rechter, de officier van justitie en de verdachte en diens advocaat over de gevolgen die het delict voor het slachtoffer heeft gehad.

Door politie en Openbaar Ministerie kan in de schade worden bemiddeld. Heeft de politie succesvol bemiddeld in de schade tussen dader en slachtoffer dan wordt in groot aantal gevallen de zaak niet meer ingezonden naar het Openbaar Ministerie. Heeft het Openbaar Ministerie met succes bemiddeld dan wordt de zaak veelal niet meer aan de rechter voorgelegd. In die zaken waarin de schadebemiddeling is mislukt of die vanwege de ernst van het feit voor de rechter worden gebracht heeft het slachtoffer de mogelijkheid zich in de strafzaak te voegen. Leidt de voeging niet tot schadeverhaal dan hebben slachtoffers van geweldsdelicten met ernstig letsel nog de mogelijkheid een aanvraag in te dienen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven of kunnen zij een beroep doen op rechtsbijstand voor het aanspannen van een civiele procedure tegen de dader.

### ***6c. Is er sprake van overlap?***

De uitvoering van de instrumenten is verdeeld over verschillende organisaties. In veel gevallen dragen meerdere organisaties, elk vanuit hun eigen invalshoek, bij aan de realisatie van een instrument. Hierbij is er niet of nauwelijks sprake van overlap in de uitvoering, er is wel sprake van fragmentatie.

Een belangrijke oorzaak van de fragmentatie is de nauwe verwevenheid van de slachtofferzorgtaken met het primaire proces van nagenoeg alle organisaties in de strafrechtsketen. Voor deze organisaties vormen slachtoffers slechts een (klein, niet als zodanig onderscheiden) deel van de doelgroep.

Waar wel een beperkte overlap is te zien is op het terrein van de schaderegeling. In het verleden is geconstateerd dat sommige slachtoffers zowel via een schadevergoedingsmaatregel de schade vergoed kregen van de dader als een uitkering ontvingen uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Inmiddels wisselen CJIB en SGM gegevens uit om dubbele schadevergoedingen tegen te gaan.

## **7. Wat is bekend over de uitvoering van beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?**

*Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven vallen beide onder OD 13.5 en kunnen beoordeeld worden op doelmatigheid. De overige organisaties die bij het slachtofferbeleid betrokken zijn krijgen geen geormerkte financiële middelen voor de taken op het gebied van slachtofferzorg. De doelmatigheid van de organisaties in de strafrechtsketen kunnen derhalve niet binnen het kader van deze operationele doelstelling beoordeeld worden.*

*Er is beperkt kennis over de doelmatigheid van Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Via frequente staf-staf overleggen, planning & control overleggen en periodiek overleg tussen directeuren wordt de doelmatigheid van de bedrijfsvoering gemonitord. Om de transparantie verder te verhogen wordt bij beide organisaties een vorm van outputsturing geïmplementeerd. In 2005 heeft de Departementale Auditdienst een bedrijfsvergelijking uitgevoerd bij Slachtofferhulp Nederland om het functioneren van Slachtofferhulp Nederland te verbeteren. Daarnaast wordt door middel van (proces)evaluaties getracht de kwaliteit van de instrumenten te verbeteren.*

### Uitvoering van beleid

Het meest recente tevredenheidsonderzoek<sup>36</sup> laat zien dat het merendeel van de slachtoffers tevreden is over de contacten met politie, OM en Slachtofferhulp Nederland. De politie en Slachtofferhulp Nederland krijgen een ruime voldoende. Het Openbaar Ministerie en het verloop van de rechtszaak krijgen een krappe voldoende. Uit het onderzoek blijkt dat tussen de 60% (Openbaar Ministerie) en 81% (Slachtofferhulp Nederland) van de slachtoffers aangeeft dat het contact conform of boven verwachting was.

Uit het onderzoek blijkt ook dat op een aantal onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Het gaat dan vooral om informatieverstrekking, de verwijzing van de politie naar Slachtofferhulp Nederland, de verwijzing van Slachtofferhulp Nederland naar andere organisaties en in de schaderegeling<sup>37</sup>. Begin 2007 zal een secundaire analyse van het tevredenheidsonderzoek nadere informatie opleveren over de tevredenheid van slachtoffers.

Op papier zijn de taken voor de strafrechtsketen op het gebied van slachtofferzorg helder geformuleerd. Verhalen van slachtoffers en signalen van de bij slachtofferzorg betrokken organisaties maken duidelijk dat de uitvoering van deze regelingen nog wel wat te wensen over laat. Dit heeft er onder andere mee te maken dat door de meeste organisaties slachtofferzorg niet als kerntaak wordt gezien. Voor Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven zijn slachtoffers wel de primaire doelgroep.

Door middel van procesevaluaties wordt de kwaliteit van de (nieuwe) instrumenten aan een toets onderworpen. Het afgelopen jaar is er aandacht besteed aan de doorverwijzing van de politie naar Slachtofferhulp Nederland<sup>38</sup>, de invoering van de schriftelijke slachtofferverklaring<sup>39</sup> en de slachtoffer-dadergesprekken<sup>40</sup>. Op dit moment loopt er nog een onderzoek naar het functioneren van de stafrechtsketen op het gebied van schaderegeling.

---

<sup>36</sup> De tevredenheid van slachtoffers van misdrijven met de slachtofferzorg. I. Koolen e.a. Research voor Beleid, 2005

<sup>37</sup> TK 2005-2006, 27 213, nr. 10

<sup>38</sup> Procesanalyse doorverwijzing van politie naar Slachtofferhulp, S. Dekkers e.a., Regioplan, 2006

<sup>39</sup> Evaluatie Implementatie Schriftelijke slachtofferverklaring, R.S.B. Kool e.a. Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, 2006.

<sup>40</sup> Procesevaluatie slachtoffer-dadergesprekken, drs. S.C.E.M. Hissel e.a. Regioplan Beleidsonderzoek, 2006.

### Doelmatigheid

Doelmatigheid van de bedrijfsvoering is als volgt omschreven door financiën: "De verhouding tussen de kosten en kwaliteit van de prestaties, die in het kader van de ontwikkeling, aansturing en uitvoering van beleid worden geleverd."

### *Kosten*

Het budget van SHN en SGM wordt voor een groot deel aangewend voor salarissen. Het salarisoniveau volgt de CAO Welzijn respectievelijk de CAO rijk. Hieruit blijkt dat het kostenniveau qua salarissen marktconform is.

Naast professionele krachten heeft SHN ook vrijwilligers 'in dienst'. Deze vrijwillige medewerkers krijgen een onkostenvergoeding die voornamelijk betaald wordt met de middelen die het Fonds Slachtofferhulp ter beschikking stelt. Datzelfde geldt voor de kosten van opleidingen en trainingen die worden verzorgd ten behoeve van de vrijwilligers. De huisvesting van de lokale bureaus Slachtofferhulp wordt door gemeenten gefinancierd. Slachtofferhulp Nederland ontvangt ook nog gelden van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van enkele provincies. De middelen van VWS en V & W zijn bestemd voor de ondersteuning van verkeersslachtoffers.

Naast de belangrijkste kostenpost 'salarissen' geeft zowel SHN als het SGM het resterende deel voornamelijk uit aan huisvesting, automatisering en dergelijke.

Het (financiële) toezicht op beide organisaties is geregeld in een toezichtsarrangement. Er is geen recent onderzoek naar de hoogte van de budgetten van beide organisaties in relatie tot de geleverde diensten. Wel is in 2005 door de Departementale Auditdienst bij Slachtofferhulp Nederland een interne bedrijfsvergelijking uitgevoerd. Uit deze audit blijkt dat zich op onderdelen grote verschillen voordoen tussen regio's zowel wat betreft processen als bedrijfsvoering. Gezien het feit dat de 25 regio's niet lang voor de audit (in 2002) zijn opgegaan in één landelijke organisatie is dit niet verwonderlijk. De afgelopen jaren heeft Slachtofferhulp Nederland veel geïnvesteerd in het uniformeren van werkprocessen en centraliseren van diverse bedrijfsvoeringsaspecten.

Aangezien het SGM onderdeel is van Justitie worden de justitiële normen op het gebied van bedrijfsvoering gehanteerd. Hier kan gedacht worden aan het formatie rapport en de inkoop procedures. Tevens is in de wet de vergoeding van de commissieleden vastgelegd waardoor ook hier voldoende toezicht is wordt uitgevoerd op de kosten.

Bij beide organisaties dient opgemerkt te worden dat gewerkt wordt aan de invoering van outputsturing. Dit dient de relatie tussen de omvang van het budget en de geleverde diensten transparanter te maken.

### *Kwaliteit*

SHN en het SGM investeren beide zowel in kwaliteit van de bedrijfsvoering als van de geleverde diensten.

SHN werkt op verschillende fronten aan kwaliteit. Voor zowel betaalde als vrijwillige medewerkers van SHN is er een opleidingstraject. Dit opleidingstraject wordt steeds aangepast aan de nieuwste kennis en ontwikkelingen op het terrein van bijvoorbeeld traumaverwerking en regelgeving. Onder invloed van het Europese Kaderbesluit wordt er meer aandacht besteed aan kwetsbare groepen als jeugdigen en slachtoffers van huiselijk geweld.

De afgelopen jaren is, naar aanleiding van de reorganisatie, hard gewerkt aan het beschrijven en uniformeren van de werkprocessen.

Voor de nabije toekomst is het traject naar outputsturing van groot belang. In 2005 zijn de producten die SHN levert ten behoeve van Justitie beschreven. In 2006 worden deze producten geïmplementeerd in de organisatie. Voor deze producten zullen ook

kwaliteitseisen worden geformuleerd. Om de processen te ondersteunen, zowel de inhoudelijke als de bedrijfsvoeringsprocessen, is nieuwe automatisering noodzakelijk. Slachtofferhulp Nederland werkt met het INK- model. Op dit moment is er een meetinstrument in ontwikkeling, door het Verweij Jonker Instituut, dat inzicht moet geven in de ervaringen van slachtoffers met de dienstverlening van Slachtofferhulp Nederland. De uitkomsten zullen gebruikt worden om de dienstverlening van Slachtofferhulp Nederland verder te verbeteren.

SGM waarborgt kwaliteit door middel van het gebruik van het INK-model en competentie management. Verder is er sprake van intercollegiale toetsing en terugkoppeling van de Commissie aan de medewerkers ter verbetering van de beslissingen. In 2006 zal een klantwaarderingsonderzoek worden gehouden. In 2007 zal dit verder worden uitgebouwd met ISO-normering en een kwaliteitshandvest. Tevens zullen in 2007 opleidingsplannen gemaakt worden.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van diensten / producten die Slachtofferhulp Nederland en het Schadfonds Geweldsmisdrijven leveren in relatie tot de instrumenten van het slachtofferbeleid.

## **8. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?**

*De operationele doelstelling is "zorg voor slachtoffers van criminaliteit". De genoemde instrumenten dragen bij aan deze zorg voor slachtoffers door de negatieve effecten van slachtofferschap zoveel mogelijk te beperken. De instrumenten zijn gebaseerd op ontwikkelingen uit het verleden en internationale regelgeving en hebben invloed op een of meer terreinen waarop de gevolgen van slachtofferschap zich voordoen. De effecten van slachtofferbeleid zijn de afgelopen jaren vooral gemeten in termen van tevredenheid van slachtoffers met de verschillende instrumenten.*

Zie bijlage 3 voor een schematisch overzicht van instrumenten en terreinen waarop zij hun effect hebben. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten en de belangrijkste effecten in relatie tot de terreinen waarop de gevolgen van slachtofferschap zich voordoen. Bij veel instrumenten wordt verwezen naar resultaten van een in 2005 gehouden tevredenheidsonderzoek<sup>41</sup> onder slachtoffers. De Minister van Justitie heeft bij brief van 31 januari 2006<sup>42</sup> aan de Tweede Kamer gereageerd op de uitkomsten van dit onderzoek.

### *1a Zorgvuldige bejegening*

Het belang van een zorgvuldige bejegening is uitgewerkt in de verschillende theorieën over procedurele rechtvaardigheid. Uit onderzoek is gebleken dat de wijze waarop slachtoffers bejegend worden niet alleen van belang is voor de tevredenheid van slachtoffers met de strafrechtssketen maar ook invloed heeft op het vertrouwen in de organisaties die het strafrecht handhaven en op de bereidheid de wet na te leven<sup>43</sup>.

Zorgvuldige bejegening van slachtoffers leidt er toe dat zij tevredener zijn over de uitkomsten van het proces en meer bereid zijn in de toekomst opnieuw mee te werken. Door een zorgvuldige bejegening wordt het vertrouwen in het strafrechtssysteem vergroot en zijn mensen meer bereid zich aan de regels te houden.<sup>44</sup> Het draagt daarmee bij aan het herstel van het geloof in een rechtvaardige samenleving.

In het in 2005 gehouden tevredenheidsonderzoek onder slachtoffers is ook gevraagd naar tevredenheid over (een aantal aspecten van) de bejegening. Ruim driekwart van de slachtoffers vindt de bejegening door de politie voldoende tot zeer goed. De meerderheid van de slachtoffers is tevreden over het gesprek dat ze met de officier van justitie hebben gehad. De slachtoffers zijn niet specifiek bevraagd op de tevredenheid over de bejegening door de rechtbank. Slechts een beperkte groep slachtoffers heeft de terechtzitting bijgewoond. Voor tweederde van de slachtoffers verliep het algehele contact met de rechtbank conform of boven verwachting. De bejegening door medewerkers van Slachtofferhulp Nederland werd ook door ruim driekwart van de slachtoffers als voldoende tot zeer goed aangemerkt.

### *1b Informatieverstrekking*

Gebleken is dat beter geïnformeerde mensen een hogere waardering hebben voor het strafrechtssysteem en dat het vertrouwen in het systeem toe neemt. Dit is van belang voor de acceptatie en naleving van wetten en rechterlijke uitspraken<sup>45</sup>.

Het tevredenheidsonderzoek uit 2005 besteedt veel aandacht aan de informatieverstrekking vanuit politie en Openbaar Ministerie. In vergelijking met een eerder tevredenheidsonderzoek uit 1994<sup>46</sup> lijkt de informatieverstrekking in de periode na de aangifte verbeterd te zijn.

---

<sup>41</sup> De tevredenheid van slachtoffers van misdrijven met de slachtofferzorg. I. Koolen e.a. Research voor Beleid, 2005

<sup>42</sup> TK 2005-2006, 27 213, nr. 10

<sup>43</sup> Wemmers, J.M. Victims in the criminal justice system. 1996, WODC, Ministry of Justice, Kugler Publications Amsterdam/New York

<sup>44</sup> Malsch, M. (2004), zie noot 16

<sup>45</sup> Malsch, M. (2004), zie noot 16

De informatieverstrekking kan echter op een aantal punten nog verder verbeterd worden. Zo zegt 37 % van de slachtoffers na de aangifte geen informatie meer ontvangen te hebben van de politie terwijl daar wel behoefte aan was. En ook ruim 1 op de 5 slachtoffers had wel geïnformeerd willen worden door het Openbaar Ministerie maar is niet geïnformeerd.

#### *1c + 1d Schriftelijke slachtofferverklaring en spreekrecht*

Zowel de schriftelijke slachtofferverklaring als het spreekrecht vergroot de participatie van het slachtoffer in het strafproces. Uit onderzoek is gebleken dat “de mogelijkheid om de eigen mening en argumenten naar voren te kunnen brengen en de gelegenheid die een partij krijgt om de eigen kant van het verhaal te vertellen, zeer belangrijke factoren zijn bij het oordeel over de rechtvaardigheid van procedures”<sup>47</sup>. Het blijkt dat de mogelijkheid te spreken op zichzelf al van belang is, los van de mogelijke invloed op de uitkomsten van het proces.

Uit de evaluatie van de pilots rondom de schriftelijke slachtofferverklaring<sup>48</sup> is gebleken dat “vrijwel alle betrokkenen die persoonlijk of beroepshalve te maken hebben gehad met een schriftelijke slachtofferverklaring hun waardering daarover uitspreken”. De landelijke implementatie van de schriftelijke slachtofferverklaring is geëvalueerd eind 2005, begin 2006<sup>49</sup>. Bij brief van 5 oktober 2006<sup>50</sup> is de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de Minister van Justitie de gesignaleerde knelpunten gaat oppakken.

#### *1e Juridische ondersteuning en rechtsbijstand*

Informatie over het strafproces, het civiele recht en ondersteuning bij de mogelijkheden tot schadeverhaal is noodzakelijk om de rechten van slachtoffers tot gelding te kunnen brengen. Dit heeft invloed op de mate waarin slachtoffers de reactie van justitie op een strafbaar feit als rechtvaardig ervaren.

Uit het in 2005 gehouden tevredenheidsonderzoek blijkt dat bijna de helft van de slachtoffers die contact hadden met Slachtofferhulp Nederland juridische informatie heeft ontvangen. Bijna één derde heeft dergelijke informatie niet ontvangen maar had er ook geen behoefte aan. Bijna 1 op de 5 de slachtoffers heeft geen juridische informatie ontvangen maar had daar wel behoefte aan. Dit ondersteunt de ontwikkeling die in gang is gezet om de juridische taken van Slachtofferhulp Nederland te versterken.

De wettelijke regeling rondom rechtsbijstand is pas op 1 april 2006 in werking getreden. Deze vorm van rechtsbijstand, voor slachtoffers van ernstige delicten ten behoeve van een civiele procedure voor schadeverhaal, is niet geëvalueerd.

#### *2a Opvang en ondersteuning*

Door informatie te verstrekken over hoe het verwerkingsproces normaliter verloopt, vindt er een erkenning plaats van de sociaal- psychologische en emotionele gevolgen die het slachtoffer ondervindt. Slachtoffers krijgen de erkenning dat de reactie van hen op het gebeurde een normale reactie is op een abnormale gebeurtenis. Door een aantal gesprekken te voeren met het slachtoffer krijgt het slachtoffer de kans de gebeurtenis een plaats te geven en de verstoorde beelden in aangepaste vorm weer op te bouwen. Slachtofferhulp biedt praktische hulp bij het invullen van verzekeringspapieren of het aanvragen van bijzondere bijstand. Deze praktische hulp draagt direct bij aan het tegengaan van de negatieve gevolgen waar het slachtoffer mee geconfronteerd wordt. Uit het tevredenheidsonderzoek dat in 2005 gehouden is onder slachtoffers blijkt dat bijna 4 van de 5 slachtoffers voldoende of goed hun verhaal kwijt konden bij Slachtofferhulp

---

<sup>46</sup> Wemmers, J.M. Evaluatie Terwee; Slachtofferonderzoek Wet en Richtlijn Terwee; Eindrapport. Den Haag, 1994. Ministerie van Justitie

<sup>47</sup> Malsch, M. (2004), zie noot 16

<sup>48</sup> Kool, R. e.a. Recht op schrift. Evaluatie projecten Schriftelijke slachtofferverklaring. Deventer, 2002. Willem Pompe Instituut.

<sup>49</sup> Kool, R. e.a. Evaluatie implementatie schriftelijke slachtofferverklaring. 2006. Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit van Utrecht.

<sup>50</sup> TK 2006-2007, 27 213 nr. 12

Nederland. Voor een groot deel van de slachtoffers, ruim 4 op de 5, was de geboden emotionele ondersteuning voldoende. 14 % van de slachtoffers had echter behoefte aan meer emotionele ondersteuning dan zij gekregen hebben.

### *2b Doorverwijzing*

Slachtoffers van criminaliteit krijgen soms met veel verschillende gevolgen te maken. Slachtoffers die niet goed weten waar ze terecht kunnen voor hulp en ondersteuning kunnen bij Slachtofferhulp Nederland terecht voor meer informatie. De regiokantoren van Slachtofferhulp Nederland hebben een goede kennis van de sociale kaart en kunnen slachtoffers doorverwijzen naar niet speciaal voor slachtoffers bestemde instanties, zoals bijvoorbeeld het juridisch loket. De medewerkers van Slachtofferhulp Nederland zijn er ook op getraind om gestagneerde verwerking te herkennen en slachtoffers in dat geval door te verwijzen naar de zorg (bijvoorbeeld het algemeen maatschappelijk werk of Riagg). Slachtofferhulp Nederland checkt bij doorverwijzing of het slachtoffer daadwerkelijk op de juiste plek terecht gekomen is.

Dit draagt bij aan de erkenning van het leed dat slachtoffers is overkomen. Slachtoffers kunnen primair op één adres terecht voor informatie over mogelijke ondersteuning op alle gebieden die door het delict beïnvloed zijn.

In 2005 zijn in bijna 2800 zaken slachtoffers doorverwezen naar de politie, in bijna 1500 zaken zijn slachtoffers doorverwezen naar de (geestelijke) gezondheidszorg en in ruim 1500 zaken zijn slachtoffers doorverwezen naar andere dienstverlening<sup>51</sup>.

Uit het tevredenheidsonderzoek gehouden in 2005 blijkt dat 16 % van de slachtoffers die contact hebben gehad met Slachtofferhulp Nederland zijn doorverwezen naar andere instanties. Opmerkelijk is dat bijna een kwart van de respondenten zegt niet doorverwezen te zijn maar daar wel behoefte aan te hebben gehad. Met Slachtofferhulp Nederland zullen de knelpunten met betrekking tot de doorverwijzing in kaart worden gebracht en aandachtspunt zijn in de prestatieafspraken tussen Slachtofferhulp Nederland en het Ministerie van justitie.

### *2c Herhaald slachtofferschap*

De beste voorspeller voor slachtofferschap is eerder slachtofferschap.

Slachtoffers die meermalen slachtoffer worden behoren tot de meest kwetsbare slachtoffers. Het wordt moeilijker om de beelden van eigen onkwetsbaarheid en een betekenisvolle en rechtvaardige samenleving weer op te bouwen. Een manier om deze beelden weer op te bouwen is door na te gaan hoe je volgend slachtofferschap kan voorkomen.

Het project rondom herhaald slachtofferschap dat in Limburg door met name Slachtofferhulp Nederland en de politie wordt uitgevoerd zal in 2007 worden geëvalueerd.

### *2d slachtoffers van ernstige delicten*

Slachtoffers en nabestaanden van ernstige delicten hebben vaak op alle genoemde terreinen met de gevolgen van een delict te maken, in zeer ernstige mate. Slachtofferhulp Nederland start derhalve met een pilot om de ondersteuning van degenen die zeer ernstig getroffen zijn te versterken. De pilot richt zich voornamelijk op de nabestaanden van moord en doodslag. Nabestaanden in de pilot krijgen een casemanager toegewezen die op maat de hulpbehoefte van deze nabestaanden in kaart brengt. De casemanager zal zo nodig specifieke ondersteuning op verschillende terreinen voor de nabestaanden inschakelen en blijft gedurende langere tijd voor de nabestaanden een aanspreekpunt. Deze pilot draagt dan ook bij aan het beperken van de negatieve gevolgen van het gebeurde op alle genoemde terreinen. Evaluatie van dit project is voorzien in 2008.

### *3a, b, c Schaderegeling*

---

<sup>51</sup> Bron: Jaarcijfers 2005, Slachtofferhulp Nederland.

De civiele voeging in het strafproces vormt een relatief eenvoudige en laagdrempelige mogelijkheid voor slachtoffers om schade te verhalen op daders. Door de schadevergoedingsmaatregel hoeft het slachtoffer niet zelf actie te ondernemen om de veroordeelde ook daadwerkelijk tot betaling van de schadevergoeding te dwingen. De mogelijkheden tot schadebemiddeling door politie en OM leiden ertoe dat ook in eenvoudige zaken die in beginsel niet aan de rechter zouden worden voorgelegd de schade wordt vergoed.

Uit onderzoek is gebleken dat slachtoffers het zeer waarderen als politie of het OM trachten een schaderegeling tot stand te brengen<sup>52</sup>. Het feit dat er aandacht is voor het slachtoffer en de gevolgen die deze ondervindt van het delict is voor slachtoffers van groot belang, nog afgezien van de uitkomst van de schadebemiddeling.

Op dit moment is er onderzoek gaande naar het gehele schaderegelingstraject, waaronder de schadebemiddeling.

#### *4a Financiële tegemoetkoming*

De financiële tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmisdrijven is een zeer beperkte regeling om in de meest schrijnende gevallen slachtoffers enige genoegdoening te bieden. Zoals de titel al aangeeft gaat het niet om een schadeloosstelling maar om een tegemoetkoming in de schade. De tegemoetkoming is beperkt tot slachtoffers van ernstige geweldsdelicten en betreft alleen de letselschade. Dan nog alleen voorzover de schade niet op andere wijze is vergoed.

Het effect van deze tegemoetkoming is niet alleen dat (een deel van) de schade wordt vergoed. Vaak ervaren slachtoffers een uitkering ook als een erkenning van het leed dat hun is aangedaan.

#### *5a Slachtoffer-dadergesprekken*

Een gesprek tussen slachtoffer en dader kan bijdragen aan de verwerking van het delict door het slachtoffer. Het slachtoffer heeft de kans de dader te vragen naar het 'waarom' van het delict. Daders worden op deze manier geconfronteerd met de gevolgen van het door hen gepleegde delict. Over het algemeen blijken daders en slachtoffers die aan een bemiddeling hebben meegedaan erg positief<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> De tevredenheid van slachtoffers van misdrijven met de slachtofferzorg, I. Koolen e.a., Research voor beleid, november 2005.

<sup>53</sup> Steketee, M. e.a. Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland. Een evaluatieonderzoek naar zes pilotprojecten. April 2006, Verweij-Jonker Instituut.  
Hissel, S.C.E. M. e.a. Procesevaluatie slachtoffer-dadergesprekken. 2006 Regioplan Standpuntbepaling Minister van Justitie, TK 2005-2006, 27 213, nr. 11



**9a. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?**

*Het justitiële slachtofferbeleid heeft raakvlakken met een aantal andere beleidsterreinen zowel binnen als buiten justitie. De meest belangrijke zijn het strafrecht en de strafrechtsketen en de zorg.*

De gehele strafrechtsketen van opsporing tot vervolging en tenuitvoerlegging is van zeer groot belang voor slachtoffers en nabestaanden. Zo neemt het vertrouwen van slachtoffers (en burgers in zijn algemeen) in justitie af als daders hun straf niet of maar ten dele hoeven uit te zitten. Dit heeft een negatief effect op het herstel van het vertrouwen in de samenleving en op het gevoel van veiligheid. Een belangrijke ontwikkeling van de afgelopen jaar is de kerntakendiscussie bij de politie geweest. Deze heeft er toe geleid dat de zorg voor slachtoffers uit het centrum van de aandacht verdwenen is. Echter de in de prestatiecontracten met de politie opgenomen afspraak over de 'tevredenheid laatste politiecontact' heeft de aandacht voor de behoeften van slachtoffers weer doen toenemen. Als gevolg daarvan en van het programma Versterking opsporing en vervolging wordt door de politie op onderdelen gewerkt aan een betere bejegening en informatieverstrekking. Een voorbeeld van hiervan is de landelijke invoering van de familierechercheur. Deze heeft tot taak bij grote, ernstige zaken de communicatie met het slachtoffer of de nabestaanden te onderhouden.

Preventie van criminaliteit is ook van invloed op slachtoffers. Burgers en slachtoffers kunnen zelf maatregelen nemen om de kans op (herhaald) slachtofferschap te verkleinen. Dit draagt bij aan het herstel van het gevoel grip te hebben op de wereld om je heen en dat draagt bij aan de verwerking.

Buiten justitie speelt de zorgketen een belangrijke rol. De wachtlijsten in de zorg belemmeren soms een adequate doorverwijzing van slachtoffers door Slachtofferhulp Nederland. In 2007 zal er onderzoek worden gedaan naar de knelpunten in de verwijzing tussen Slachtofferhulp Nederland en zorginstellingen. Op dit moment is daar weinig over bekend.

**9b. Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?**

Positief neveneffect van het slachtofferbeleid kan als volgt omschreven worden. Bij een goede verwerking zullen minder slachtoffers gebruik maken van zorg of uitkering, slachtoffers zullen minder lang arbeidsongeschikt zijn en minder gebruik maken van geestelijke gezondheidszorg. Goede zorg voor slachtoffers vermindert de maatschappelijke en economische kosten van slachtofferschap.

Een mogelijk negatief neveneffect van hulp aan slachtoffers zou kunnen zijn dat slachtoffers te veel in een slachtofferrol worden gedrongen in plaats van ze weerbaarder te maken. Of dit verschijnsel zich in de praktijk ook voordoet is niet bekend.

### 10a. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet?

Bij invoering van de taken op het terrein van slachtofferzorg bij politie, Openbaar Ministerie en de gerechten hebben deze organisaties extra financiële middelen gekregen. Deze financiële middelen voor slachtofferzorg zijn niet (meer) als zodanig geormerkte gelden. Slachtofferzorg is een reguliere taak geworden en de middelen die deze organisaties voor slachtofferzorg aanwenden maken onderdeel uit van het reguliere budget. Alleen het Schadefonds Geweldsmisdrijven en Slachtofferhulp Nederland zijn in dit opzicht van belang doordat alleen de budgetten van deze twee organisaties valt onder operationele doelstelling 13.5 van de Justitiebegroting die handelt over slachtofferzorg. De budgetten van beide organisaties zijn historisch bepaald op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten.

| Uitgaven slachtofferzorg <sup>54</sup>        | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005        |
|---|------|------|------|------|-------------|
| <b>Slachtofferhulp</b>                        |      |      |      |      |             |
| Ministerie van Justitie                       | 9.4  | 10.2 | 9.4  | 10.0 | <b>11.0</b> |
| <i>Bijdrage andere overheder<sup>55</sup></i> | 3.2  | 3.5  | 4.3  | 4.1  | <b>3.8</b>  |
|   |      |      |      |      |             |
| <b>Schadefonds Geweldsmisdrijven</b>          |      |      |      |      |             |
| Apparaatskosten                               | 3.1  | 5.6  | 4.0  | 4.2  | <b>4.1</b>  |
| Uitkeringen                                   | 6.6  | 7.2  | 9.6  | 11.4 | <b>10.8</b> |
|   |      |      |      |      |             |

| Uitsplitsing uitgaven 2005 slachtofferzorg (bedragen x €1.000) |                 |
|--|-----------------|
|  |                 |
| <b>Uitputting</b>  |                 |
| IBOS kader 2005 (slotwet)                                      | € 25.995        |
|  |                 |
| De uitputting kan vervolgens als volgt uitgesplitst worden:    |                 |
|  |                 |
| <b>SHN</b>   |                 |
| Regulier budget regionale bureaus                              | € 7.510         |
| Regulier budget hoofdkantoor                                   | € 1.940         |
| Taakstelling   | € 416-          |
| Intensivering  | € 490           |
| Amendement (incidenteel)                                       | € 100           |
| Bijdrage V&W   | € 182           |
| Bijdrage VWS   | € 318           |
| Slachtoffer-dadergesprekken                                    | € 135           |
| Voegingscontrole   | € 447           |
| <b>Totale uitgaven</b>   | <b>€ 10.706</b> |
|  |                 |
| <b>SGM</b>   |                 |
| Materiele schadeloosstellingen                                 | € 3.610         |
| Immateriele schadeloosstellingen                               | € 7.233         |
| Bureaunkosten secretariaat                                     | € 4.113         |
| <b>Totale uitgaven</b>   | <b>€ 14.956</b> |

<sup>54</sup> Mln euro, prijzen 2005, bron: Bewerking WODC van gegevens rijksbegroting.

<sup>55</sup> Ministerie van VWS, Ministerie van V & W, gemeenten, provincies. Deze bedragen vallen niet onder beleidsartikel 13.5

|   |       |
|---|-------|
| <b>Restant</b>  | € 333 |
| Dit is o.a. uitgegeven aan kosten outputsturing, belangenorganisaties, folders en onderzoek |       |

### 10b. Wat was hiervan de onderbouwing?

#### Slachtofferhulp Nederland

De financiering van Slachtofferhulp Nederland ligt vast in de wet Justitiesubsidies. Het budget voor Slachtofferhulp Nederland is momenteel nog aanbod gestuurd, waarbij in het budget een uitsplitsing is gemaakt naar een deel personeelskosten, een deel exploitatiekosten hoofdkantoor en een deel incidentele projectkosten. Als gevolg van de reorganisatie van Slachtofferhulp Nederland in 2002, waarbij Slachtofferhulp Nederland één landelijke stichting werd in plaats van 25 zelfstandige regio's, wordt de Wet Justitiesubsidies gewijzigd.

De afgelopen jaren is het budget van Slachtofferhulp Nederland een aantal malen incidenteel verhoogd doordat de Tweede Kamer amendementen heeft ingediend bij de justitiebegroting. Het structurele budget bleek niet toereikend om de taken volledig uit te kunnen voeren. De hogere structurele kosten werden veroorzaakt door een op verzoek van justitie uitgevoerde reorganisatie naar één landelijke organisatie, door gewijzigde regelgeving en door de noodzakelijke groei in taken als gevolg van wetgeving en nieuw beleid. Deze extra middelen hebben uiteindelijk geleid tot een stijging van de kwaliteit van de geleverde diensten en het beheer van de organisatie. In 2005 zijn structureel extra middelen aan het budget van Slachtofferhulp Nederland toegevoegd.

De afgelopen jaren is ook het aantal betaalde medewerkers bij Slachtofferhulp Nederland toegenomen. Dit heeft te maken met het feit dat er voor gekozen is een aantal nieuwe taken van Slachtofferhulp Nederland, de ondersteuning bij het spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring en de kwaliteitscontrole op civiele voegingen, door betaalde medewerkers te laten uitvoeren.

Vanaf 2007 zal de financiering van Slachtofferhulp Nederland worden gebaseerd op outputsturing voor de reguliere 'productie' en een deel projectkosten. Hiermee zal een duidelijker relatie komen te liggen tussen de financiële middelen en de diensten die Slachtofferhulp Nederland op verzoek van Justitie uitvoert.

Ontwikkeling aantal betaalde en vrijwillige medewerkers Slachtofferhulp Nederland<sup>56</sup>

|                      | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Betaalde medewerkers | 180         | 190         | 195         | 200         | 214         |
| <b>Vrijwilligers</b> | <b>1440</b> | <b>1460</b> | <b>1500</b> | <b>1500</b> | <b>1500</b> |

#### Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het budget voor het Schadefonds Geweldsmisdrijven is voor een deel opgebouwd uit apparaatskosten (op basis van een O&F rapport) en voor het andere deel uit tegemoetkomingen. Voor de tegemoetkomingen geldt een open einde regeling. Vanaf 2007 zullen de apparaatskosten worden bepaald door middel van kostprijzen (outputsturing).

Ontwikkeling aantal medewerkers Schadefonds Geweldsmisdrijven<sup>57</sup>

|                               | 2001      | 2002      | 2003      | 2004      | 2005      |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Aantal FTE's (formeel)</b> | <b>34</b> | <b>34</b> | <b>34</b> | <b>53</b> | <b>53</b> |

<sup>56</sup> Bron: Slachtofferhulp Nederland

<sup>57</sup> Bron: Schadefonds Geweldsmisdrijven

## Bijlage 1

Deze tabel geeft een overzicht van de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van bepaalde instrumenten.

|  | Politie | Openbaar Ministerie | Gerechten | Slachtofferhulp Nederland | Schadefonds<br>Geweldsmisdrijven | CJIB | DJI | (Jeugd)reclassering | Halt | Juridisch loket | Rechtsbijstandverlener |
|--|---------|---------------------|-----------|---------------------------|----------------------------------|------|-----|---------------------|------|-----------------|------------------------|
| <b>1. Positie slachtoffer waarborgen</b> |         |                     |           |                           |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| a. bejegening                            | X       | X                   | X         |                           |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| b. informatieverstrekking                | X       | X                   | X         | X                         |                                  | X    | X   |                     |      |                 |                        |
| c. schriftelijke slachtofferverklaring   |         | X                   | X         | X                         |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| d. spreekrecht                           |         | X                   | X         | X                         |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| e. jur. ondersteuning & rechtsbijstand   |         |                     |           | X                         |                                  |      |     |                     |      | X               | X                      |
| <b>2. Ondersteuning</b>                  |         |                     |           |                           |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| a. opvang en ondersteuning               | X       |                     |           | X                         |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| b. doorverwijzing                        |         | X                   |           | X                         |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| c. herhaald slachtofferschap             | X       |                     |           | X                         |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| d. slachtoffers van ernstige delicten    |         |                     |           | X                         |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| <b>3. Schadeverhaal</b>                  |         |                     |           |                           |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| a. schaderegeling                        | X       | X                   |           |                           |                                  |      |     |                     | X    |                 |                        |
| b. civiele voeging                       |         | X                   | X         | X                         |                                  | X    |     |                     |      |                 |                        |
| c. schadevergoedingsmaatregel            |         | X                   | X         |                           |                                  | X    |     |                     |      |                 |                        |
| <b>4. Tegemoetkoming schade</b>          |         |                     |           |                           |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| a. geweldsdelicten                       |         |                     |           | X                         | X                                |      |     |                     |      |                 |                        |
| <b>5. Herstelrecht</b>                   |         |                     |           |                           |                                  |      |     |                     |      |                 |                        |
| a. slachtoffer-dadergesprekken           |         |                     |           | X                         |                                  |      | X   | X                   | X    |                 |                        |

## Bijlage 2

Diensten SHN en SGM in relatie tot instrumenten

|  | Diensten SHN                                | Producten SGM                    |
|--|---|----------------------------------|
| <b>1. Positie slachtoffer waarborgen</b> |   |                                  |
| a. bejegening                            | Intake                                      |                                  |
| b. informatie-verstrekking               | Intake                                      |                                  |
| c. schriftelijke slachtofferverklaring   | ssv. / spreekrecht                          |                                  |
| d. spreekrecht                           | Ssv. / spreekrecht                          |                                  |
| e. jur. ondersteuning & rechtsbijstand   | Schade, begeleiding strafproces             |                                  |
| <b>2. Ondersteuning</b>                  |   |                                  |
| a. opvang en ondersteuning               | Emotionele opvang, praktische ondersteuning |                                  |
| b. doorverwijzing                        | doorverwijzing                              |                                  |
| c. herhaald slachtofferschap             | Project herhaald slachtofferschap           |                                  |
| d. slachtoffers ernstige delicten        | Project slachtoffers van ernstige delicten  |                                  |
| <b>3. Schadeverhaal</b>                  |   |                                  |
| a. schaderegeling                        |   |                                  |
| b. civiele voeging                       | Schade, Begeleiding strafproces             |                                  |
| c. schadevergoedingsmaatregel            |   |                                  |
| <b>4. Tegemoetkoming schade</b>          |   |                                  |
| a. geweldsdelicten                       | Schade                                      | Beslissingen<br>Bezwaarschriften |
| <b>5. Herstelrecht</b>                   |   |                                  |
| a. slachtoffer-dadergesprekken           | Project                                     |                                  |

**Bijlage 3**

Werkingsfeer van de verschillende instrumenten

|  | Psychologisch /<br>emotioneel | Lichamelijk / sociaal | Financieel | Juridisch |
|--|-------------------------------|-----------------------|------------|-----------|
| <b>1. Positie slachtoffer<br/>waarborgen</b> |                               |                       |            |           |
| a. bejegening                                | x                             |                       |            |           |
| b. informatie-verstrekking                   | x                             |                       | x          | x         |
| c. schriftelijke<br>slachtofferverklaring    | x                             |                       |            | x         |
| d. spreekrecht                               | x                             |                       |            | x         |
| e. jur. Ondersteuning &<br>rechtsbijstand    |                               |                       | x          | x         |
| <b>2. Ondersteuning</b>                      |                               |                       |            |           |
| a. opvang en ondersteuning                   | x                             | x                     | x          | x         |
| b. doorverwijzing                            | x                             | x                     |            | x         |
| c. herhaald slachtofferschap                 | x                             |                       |            |           |
| d. slachtoffers van ernstige<br>delicten     | x                             | x                     | x          | x         |
| <b>3. Schadeverhaal</b>                      |                               |                       |            |           |
| a. schaderegeling                            |                               |                       | x          | x         |
| b. civiele voeging                           |                               |                       | x          | x         |
| c. schadevergoedings-<br>maatregel           |                               |                       | x          | x         |
| <b>4. Tegemoetkoming schade</b>              |                               |                       |            |           |
| a. geweldsdelicten                           |                               |                       | x          |           |
| <b>5. Herstelrecht</b>                       |                               |                       |            |           |
| a. slachtoffer-<br>dadergesprekken           | x                             |                       |            |           |

## Strafproces

### *Politie*

In Nederland worden jaarlijks ongeveer 3,3 miljoen mensen slachtoffer van (veel voorkomende) criminaliteit. Ruim 1/3 van de slachtoffers doet daarvan aangifte bij de politie. De politie heeft ten aanzien van slachtoffers een aantal specifieke taken. Zorgvuldige bejegening van slachtoffers staat voorop. Voorkomen dient te worden dat slachtoffers zich door het optreden van de politie niet gehoord voelen. Voorts vraagt de politie het slachtoffer of hij bezwaar heeft tegen de verstrekking van diens persoonsgegevens aan Slachtofferhulp Nederland. Als er geen bezwaar is geeft de politie de gegevens van het slachtoffer door aan Slachtofferhulp Nederland, waarna Slachtofferhulp het slachtoffer benadert. Daarnaast heeft de politie tot taak informatie te verstrekken over de voortgang van de zaak en de schade te regelen tussen dader en slachtoffer (voor zover mogelijk). Leidt de aangifte tot aanhouding van een dader dan zal de zaak worden doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie en dient de politie het slachtoffer hierover te informeren.

### *Openbaar Ministerie*

Bij het OM worden jaarlijks ongeveer 200.000 zaken ingeschreven waarin slachtoffers voorkomen. Evenals voor de politie geldt ook voor het OM dat zij het slachtoffer zorgvuldig dient te bejegenen.

Het OM vraagt de slachtoffers per brief of zij op de hoogte gehouden wensen te worden van de voortgang van de zaak. Dit leidt tot opname van 100.000 slachtoffers in het bedrijfsprocessensysteem van het OM. Deze slachtoffers worden geïnformeerd over de voortgang van de zaak en krijgen een formulier om de schade te inventariseren. Indien mogelijk wordt er in de schade bemiddeld tussen dader en slachtoffer. Wordt de verdachte vervolgd, dan krijgt het slachtoffer de gelegenheid zich in het strafproces te voegen voor de schade die hij heeft geleden. In dat geval stuurt het OM het schadeformulier voor controle naar Slachtofferhulp Nederland.

In heel ernstige zaken is het mogelijk voor het slachtoffer of de nabestaanden om een gesprek te hebben met de officier van justitie.

Voor een beperkte groep slachtoffers bestaat er de mogelijkheid een schriftelijke slachtofferverklaring op te (laten) stellen en / of te spreken tijdens de terechtzitting. Door het OM worden zij daarop gewezen en indien gewenst doorverwezen naar Slachtofferhulp Nederland. Het gaat dan om slachtoffers van ernstige delicten; delicten met een strafbedreiging van 8 jaar of meer en enkele specifiek door de wetgever aangegeven delicten als bijvoorbeeld stalking en bedreiging.

### *Gerecht*

Het OM informeert het slachtoffer over de datum van de terechtzitting. Het slachtoffer kan daarbij aanwezig zijn, eventueel begeleidt door iemand van Slachtofferhulp. Op grond van het EU-Kaderbesluit zijn de rechtbanken (en gerechtshoven) verplicht gescheiden wachtruimtes voor slachtoffers en verdachten in te richten.

Ook de rechters zijn gehouden slachtoffers zorgvuldig te bejegenen.

Ter terechtzitting kan een eventueel opgestelde schriftelijke slachtofferverklaring worden voorgelezen door de rechter. Heeft het slachtoffer te kennen gegeven dat hij gebruik wil maken van het spreekrecht dan stelt de rechter het slachtoffer in de gelegenheid de gevolgen van het delict ter zitting mondeling toe te lichten. Ook kan het slachtoffer nog een toelichting geven op de eventueel ingediende civiele vordering. De rechter neemt, naast een beslissing over de verdachte, ook een beslissing over het al dan niet toewijzen van een schadevergoeding aan het slachtoffer.

### *CJIB*

Legt de rechter een schadevergoedingsverplichting in de vorm van een maatregel op dan wordt de inning van het bedrag door het CJIB overgenomen. Het CJIB keert na inning bij de dader het bedrag uit aan het slachtoffer.

### *DJI*

Wordt een verdachte veroordeeld tot TBS, PIJ of jeugddetentie dan heeft het slachtoffer op verzoek recht op informatie over verlof en ontslag van de dader. DJI meldt daartoe de desbetreffende verlof en ontslagbewegingen aan het OM. Aangezien het OM verantwoordelijk is voor de executie van vonnissen wordt de informatie door het OM aan het slachtoffer verstrekt. Er wordt aan gewerkt om ook bij een veroordeling tot gevangenisstraf een bepaalde groep slachtoffers en nabestaanden te kunnen informeren over verlof of invrijheidstelling van de veroordeelde.

## **Overige processen**

### *Bemiddeling*

Parallel aan dit proces kan er sprake zijn van enigerlei vorm van bemiddeling tussen slachtoffer en dader. Doel van een bemiddeling is om tussen slachtoffer en dader met behulp van een neutrale en deskundige bemiddelaar, een voor beide partijen bevredigende uitkomst van het conflict te bereiken. Dit gebeurt veelal in de vorm van een gesprek (maar dat hoeft niet). Het gesprek heeft als doel het slachtoffer de mogelijkheid te bieden vragen te stellen aan de dader en de dader te confronteren met de gevolgen van het delict voor het slachtoffer. Het gesprek geeft de dader de mogelijkheid het slachtoffer excuses aan te bieden. Een geslaagd gesprek kan een positieve bijdrage leveren aan het verwerkingsproces van het slachtoffer. Bovendien kan het een positieve invloed hebben op het gedrag van de dader en bijdragen aan het voorkomen van recidive.

Het initiatief tot bemiddeling kan uitgaan van zowel de dader als het slachtoffer. Voorop staat dat beiden vrijwillig aan de bemiddeling deelnemen.

De belangrijkste organisaties die op dit moment betrokken zijn bij de diverse vormen van bemiddeling zijn Slachtofferhulp Nederland, (jeugd)reclassering en DJI.

### *Slachtofferhulp Nederland*

De slachtoffers die door de politie worden doorverwezen naar Slachtofferhulp Nederland worden door Slachtofferhulp actief benaderd. Slachtoffers kunnen ook zelf contact opnemen met Slachtofferhulp voor ondersteuning of met vragen. Met deze slachtoffers vindt een intakegesprek plaats om te bezien of en welke ondersteuning benodigd is. De ondersteuning die Slachtofferhulp biedt bestaat uit velerlei taken;

- informatieverstrekking over het strafproces en de wijze waarop verwerking van een schokkende gebeurtenis plaats vindt;
- meegaan naar de zitting;
- helpen bij het invullen van schadeformulieren ten behoeve van de politie, Openbaar Ministerie en de rechtbank;
- ondersteunen bij praktische zaken als invullen van verzekeringspapieren.
- emotionele ondersteuning

Daarnaast krijgt Slachtofferhulp gegevens van het Openbaar Ministerie van slachtoffers die ondersteuning willen bij het spreekrecht of de schriftelijke slachtofferverklaring. Slachtofferhulp stelt in overleg met het slachtoffer een schriftelijke slachtofferverklaring op en bereidt met het slachtoffer het spreken ter terechtzitting voor.

Tot slot ontvangt Slachtofferhulp van het Openbaar Ministerie alle schadeformulieren van zaken die ter terechtzitting zullen worden behandeld. Slachtofferhulp controleert of het formulier goed en volledig is ingevuld en of de benodigde bijlagen als bonnetjes zijn bijgevoegd. Is het schadeformulier niet compleet dan krijgt het slachtoffer de gelegenheid dit te aan te vullen voor de zitting.



#### *Schadefonds Geweldsmisdrijven*

Slachtoffers van geweldsdelicten met ernstig letsel kunnen, indien zij de schade niet op andere wijze vergoed kunnen krijgen, aanspraak maken op een tegemoetkoming in de geleden schade.

#### *Rechtsbijstand*

Slachtoffers kunnen voor juridisch advies terecht bij één van de juridische loketten. In bepaalde gevallen kan een slachtoffer een beroep doen op een reguliere toevoeging van een rechtsbijstandverlener. In 2006 is een nieuwe regeling ingevoerd die slachtoffers van geweldsdelicten met ernstig letsel recht geeft op kosteloze rechtsbijstand voor het schadeverhaal in een civiele procedure.