

Vergaderjaar 2021–2022

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2021

Hierbij informeer ik uw Kamer over de beleidsdoorlichting slachtofferzorg d.d. 17 augustus 2021 die onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) is uitgevoerd door Twynstra-Gudde. De beleidsevaluatie is getoetst door dr. A. ten Boom (wetenschappelijk medewerker WODC) als onafhankelijke deskundige. Dit oordeel en de beleidsdoorlichting zijn als bijlage bijgevoegd¹. In deze brief voorzie ik de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van deze doorlichting van een reactie.

Deze beleidsevaluatie behelst een synthese-onderzoek en brengt op basis van eerder uitgevoerde onderzoeken in kaart welke resultaten zijn geboekt in de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2019. Daarnaast wordt een oordeel gegeven over de effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiëntie (doelmatigheid).

De doorlichting is uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatie-onderzoek (hierna: RPE) en bestrijkt alle organisaties, instrumenten en maatregelen die gefinancierd worden vanuit begrotingsartikel 34.4 slachtofferzorg van het Ministerie van JenV.

Bevindingen van de onderzoekers

De onderzoekers concluderen dat in de jaren 2014–2019 veel is gebeurd op het beleidsterrein van slachtofferzorg. De in 2013 in het visiedocument geformuleerde beleidsdoelen zijn leidraad geweest voor het beleid:

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

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

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

In de onderzochte periode zijn de mogelijkheden tot slachtofferzorg verder ontwikkeld, waardoor meer slachtoffers van criminaliteit (hierna: slachtoffers) bereikt en geholpen zijn. De onderzoekers achten het plausibel dat de ingezette instrumenten en inzichten uit onderzoeken hebben geleid tot een versterkte positie van slachtoffers in het recht. Afgaande hierop en op de toevoeging van meerdere nieuwe maatregelen en instrumenten, uitbreiding van de reikwijdte en intensiteit van bepaalde (beleids)instrumenten en wetgevingstrajecten, kan worden gezegd dat het «slachtofferbewustzijn» verder is toegenomen.

De onderzoekers constateren dat stappen zijn gezet in online informatievoorziening door de politie en Slachtofferhulp Nederland (hierna: SHN), en door de lancering van MijnSlachtofferzaak.nl. Er is daarnaast ingezet op kennisontwikkeling bij medewerkers in de strafrechtketen. Bij zowel de politie, het Openbaar Ministerie (hierna: OM) als door de Rechtspraak is geïnvesteerd in training en/of opleiding over slachtoffers en slachtofferrechten. De slachtoffermonitor laat zien dat slachtoffers overwegend positief zijn over de bejegening door politie, OM, Rechtspraak, SHN, Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: SGM) en het Slachtofferinformatiepunt.

Bescherming van slachtoffers is in de doorgelichte periode een volwaardig hoofddoel geworden. Zo krijgen de behoeften en zorg voor kwetsbare slachtoffers structureel aandacht door implementatie van de «Individuele Beoordeling», zodat politie en OM beter kunnen beoordelen of beschermende maatregelen moeten worden ingezet.

SHN speelt als grootste organisatie in slachtofferhulpverlening een essentiële rol in slachtofferondersteuning. De positieve ervaringen van slachtoffers met de dienstverlening en ondersteuning van SHN indiceren doeltreffend beleid. Ook de uitbreiding van het aantal slachtoffercoördinatoren bij het OM lijkt een goede ontwikkeling, gelet op de positieve resultaten van de pilot.

Het SGM geeft op doeltreffende wijze uitvoering aan de Wet schadefonds geweldsmisdrijven, waarmee het aannemelijk lijkt dat SGM bijdraagt aan zowel financieel als emotioneel herstel van slachtoffers.

Voor verschillende instrumenten, zoals de voorschotregeling, is de reikwijdte vergroot. De uitbreiding van de voorschotregeling maakt het plausibel dat een oorzaak van mogelijke secundaire victimisatie voor slachtoffers is verminderd of weggenomen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van slachtofferbeleid

De onderzoekers hebben geconstateerd dat er weinig gericht onderzoek beschikbaar is dat uitsluitend geeft over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Om toch recht te doen aan de inspanningen die zijn geleverd en de resultaten die zijn bereikt, is daarom gekeken of het gevoerde beleid op een andere manier kon worden beoordeeld. Op basis van verschillende factoren is daarom naar de mate van plausibiliteit van doeltreffendheid en doelmatigheid gekeken.

Gedurende de doorlichting bleek het niet mogelijk om de doelmatigheid op het niveau van elk beleidsdoel vast te stellen. Uitzondering is het door SGM gevoerde beleid, dat valt onder beleidsdoel vijf. Het budget dat toekomt aan SGM (41% van het totale budget) is op aantoonbaar

doelmatige wijze besteed. Naar aanleiding van nadere analyse hebben de onderzoekers wel kunnen concluderen dat het toegenomen budget en de gedane uitgaven voor de overige beleidsonderdelen een logisch gevolg zijn van (een aantal) factoren. Dat wil zeggen dat per beleidsdoel naar de bevindingen is gekeken in combinatie met elementen zoals:

- de reikwijdte van instrumenten die eerder als doeltreffend zijn beoordeeld is uitgebreid;
- instanties die beleid uitvoeren zijn positief beoordeeld door slachtoffers op relevante factoren, zoals bejegening.

Reactie op de bevindingen en aanbevelingen

Iedereen kan slachtoffer worden van criminaliteit. Elk slachtoffer is uniek en elk slachtoffer heeft verschillende behoeften. In WODC-onderzoek is heel concreet gedefinieerd uit welke componenten die behoeften (kunnen) bestaan.² Dit wetenschappelijk onderzoek ligt ten grondslag aan slachtofferbeleid. Het beleid is vervolgens verder uitgewerkt in voornoemde vijf beleidsdoelen, met daarbinnen individuele instrumenten en maatregelen.

De bevindingen van de onderzoekers laten zien dat in de doorgelichte periode veel is gebeurd en concrete resultaten zijn geboekt op alle vijf beleidsdoelen. Het grootste deel van het budget uit voornoemd begrotingsartikel gaat naar de uitvoeringsorganisaties SHN en SGM. Het is goed voor uw Kamer om te realiseren dat een grote keten aan (slachtoffer)organisaties zich dagelijks inzet om slachtoffers in de breedste zin van het woord te ondersteunen. Daarnaast is de inzet van een groot aantal vrijwilligers bij SHN een essentieel bestanddeel van de slachtofferzorg die geboden wordt. Zoals SHN zelf zegt: «zonder onze vrijwilligers is het onmogelijk om onze dienstverlening aan slachtoffers te realiseren».³

Doordat de behoeften van slachtoffers aan de hand van een duidelijke visie in beleidsdoelen zijn neergelegd kan aan de voorkant heel gericht worden geïnvesteerd en gestuurd op de inzet van specifieke beleidsinstrumenten per beleidsdoel. De werkzaamheden van de uitvoeringsorganisaties beperken zich echter niet altijd tot één beleidsdoel, waardoor hun uitgaven zeer beperkt kunnen worden toegerekend aan één van de individuele beleidsdoelen en zicht op de doelmatigheid van het beleid grotendeels ontbreekt.

Tevens constateerden de onderzoekers dat de beschikbare evaluatieonderzoeken vaak minder ingingen op de effecten van de onderzochte instrumenten op slachtoffers. Hierdoor was het voor de onderzoekers moeilijk om harde conclusies te trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid. De onderzoekers hebben wel kunnen concluderen dat het plausibel is dat een substantieel deel van de instrumenten vanuit slachtofferbeleid bijdraagt aan de vijf beleidsdoelen en daarmee aan de gewenste effecten voor slachtoffers.

Om toch meer zicht te krijgen op de doeltreffendheid van beleid volg ik de aanbeveling van de onderzoekers op. Ik ga scherper kijken hoe toekomstig uit te voeren evaluatieonderzoeken beter kunnen worden afgestemd op te meten resultaten en effecten van het gevoerde beleid.

De aanbeveling om meer zicht te realiseren op de relatie tussen de uitgaven van uitvoeringsinstanties en de individuele beleidsdoelen, raakt aan doelmatigheid van het gevoerde beleid. Hoewel het soms lastig is om

² Behoeften van slachtoffers van delicten, A. ten Boom e.a., WODC Onderzoek en beleid 262 (2008)

³ SHN, Jaarverslag 2020 – «Ik wil gewoon weer verder met mijn leven»

een prijskaartje aan deze doelgroep te hangen, vind ik de twee concreet genoemde handvatten in het rapport bruikbaar. Als eerste wordt gewezen op het maken van afspraken aan de voorkant over de relatie tussen middelen en resultaten en ten tweede op monitoring van deze afspraken gedurende de uitvoering. Ik continueer het maken van afspraken aan de voorkant van een opdracht zoals nu al wordt gedaan, waarbij in de toekomst meer aandacht zal moeten gaan naar toepassing van voornoemde handvatten.

Tenslotte, zal in overleg met betrokken organisaties worden bepaald waar we de komende jaren specifiek onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid laten doen.

Conform de aanbevelingen kijk ik kritisch naar de verbeterpunten en ik neem deze mee in toekomstig beleid. De onderzoekers bevelen aan om te overwegen of voor de volgende beleidsdoorlichting de RPE in de huidige vorm moet worden gehanteerd. In dat verband is het goed om te benoemen dat op dit moment wordt gewerkt aan een herziening van de huidige RPE. Naar verwachting wordt de vernieuwde RPE per 1 januari 2022 ingevoerd.

Daarnaast wordt in de ontwerpbegroting 2022 een eerste Strategische Evaluatie Agenda (hierna: SEA) gepresenteerd. De SEA geeft een overzicht van de geplande evaluaties en onderzoeken van JenV. De kaders voor de SEA worden opgenomen in de RPE. Daarin wordt de beleidsdoorlichting vervangen door een periodieke rapportage die tenminste één keer in de vier tot zeven jaar wordt uitgevoerd. De komende jaren wordt verder gewerkt aan de SEA, waarbij wordt gekeken naar andere evaluatie instrumenten die onderdeel zijn bij de toekomstige periodieke rapportage. Tenslotte wordt binnen JenV geëxperimenteerd met het toepassen van de Publieke Waarde Scan (PWS) die nuttige informatie kan opleveren ten behoeve van een doorlichting. Deze ontwikkelingen zal ik nauwlettend in de gaten houden voor het maken van een keuze omtrent de volgende beleidsdoorlichting.

De besparings- en intensiveringsvariant

Een vast onderdeel van een beleidsdoorlichting is de verkenning van de effecten van een substantiële budgetverkleining (20%). Wanneer de keuze zou worden gemaakt om de voorgestelde besparingsmaatregelen toe te passen, heeft dit een direct effect op de omvang en kwaliteit van de dienstverlening aan slachtoffers. Daarnaast zou een fundamentele besparing een remmend effect hebben op de uitvoering en doorontwikkeling van het slachtofferbeleid. De mogelijkheden om binnen dit begrotingsartikel te komen tot fundamentele besparingen is mijns inziens lastig. Het beleid is al toegespitst op de behoeften van slachtoffers, waardoor de middelen niet of nauwelijks buiten de beleidsdoelen worden besteed.

Daarnaast is een intensiveringsvariant beschreven. De intensiveringsvariant maakt het mogelijk om de ontwikkelingen van de afgelopen jaren verder uit te breiden en substantiële verbeteringen door te voeren. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de positie van slachtoffers binnen het strafproces nog sterker wettelijk verankerd kan worden en dat de privacy van slachtoffers beter kan worden beschermd en gewaarborgd. Zoals ook door de onderzoekers is geconcludeerd, is er verbetering mogelijk voor wat betreft het beschermen van de persoonsgegevens van slachtoffers (in het strafproces). De komende tijd liggen ook andere stevige opgaven voor ons. Ik denk hierbij aan het rapport van de

Commissie Donner over het Nederlandse schadestelsel⁴, maar ook aan de implementatie van de Wet Straffen en Beschermen (Wet SenB). Dit pleit voor terughoudendheid voor wat betreft (verdere) uitbreiding van de beleidsagenda op het gebied van slachtofferzorg.

Tot slot

De beleidsdoorlichting laat zien dat in de afgelopen jaren hard is gewerkt aan het verder verstevigen van de positie van slachtoffers. Ik zie de uitkomsten van de beleidsdoorlichting als ondersteuning van het gevoerde beleid. De onderzoekers hebben geconstateerd dat in de doorgelichte periode meer slachtoffers zijn bereikt en dat meer slachtoffers daadwerkelijk zijn geholpen. Er is echter altijd ruimte voor verbetering.

Slachtofferbeleid is een relatief jong beleidsterrein met veel recent geïntroduceerde beleidsinstrumenten. De structuur die is opgezet in het visiedocument uit 2013 biedt ook voor de toekomst een goede basis om hierop voort te bouwen. De aanbevelingen uit deze beleidsdoorlichting zullen daarbij ter harte worden genomen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁴ Kamerstuk 33 552, nr. 83