Ministerie van Veiligheid en Justitie

Recht doen aan slachtoffers

Datum	22 februari 2013
Status	Definitief

Colofon

Afzendgegevens

Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing
Directie Sanctie- en Preventiebeleid

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Overzicht

1. Inleiding

2. Slachtoffers

2.1 Maatschappelijk probleem
2.2 Behoeften van slachtoffers
2.3 Wie zijn slachtoffer van criminaliteit?

3. Verantwoordelijkheid overheid

3.1 Ontwikkelingen in de tijd
3.1.1 Slachtofferemancipatie
3.1.2 Ontwikkelingen tot nu toe

3.2 Afbakening verantwoordelijkheden
3.2.1 Recht doen
3.2.2 Het strafproces
3.2.3 Herstelrecht
3.2.4 Schadeverhaal
3.2.5 Hulp bieden

3.3. Kaders in (inter)nationale regelgeving

4. Beleidsdoelen
I. Erkenning, zorgvuldige bejegening en informatie
II. Het recht
III. Bescherming
IV. Ondersteuning
V. Schadevergoeding en herstel

5. Maatregelen

1. Inleiding

De afgelopen jaren is de aandacht voor slachtoffers van criminaliteit sterk toegenomen. Dat is positief, het slachtoffer heeft te lang een marginale rol gehad in, voor en na het strafproces. Met deze verandering wordt ook de discussie over wat de verantwoordelijkheden en taken van de overheid zijn als het gaat om slachtoffers nadrukkelijker gevoerd. In het algemeen bestaat consensus over de wenselijkheid om de positie van slachtoffers in het strafproces en in de maatschappij te versterken. Die overeenstemming bestaat (nog) niet over de precieze grenzen van die versterking en waar precies de verantwoordelijkheid van de overheid begint en ophoudt. In dit visiedocument geef ik mijn visie weer op de positie van slachtoffers van criminaliteit en de verantwoordelijkheden van de overheid voor deze groep. Het schept de kaders voor de komende jaren waarin het slachtoffer centraal zal staan in de ontwikkeling en uitvoering van het justitiële beleid.

In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' bepaalt het kabinet dat de positie van slachtoffers voor, tijdens en na afloop van het strafproces wordt verbeterd. 'Het slachtoffer centraal' is één van de zeven kernthema's in het beleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie voor de komende jaren. In alle fasen en bij alle beslissingen in het strafproces wegen de belangen van slachtoffers mee. Een strafproces dat in al die fasen en beslissingen de belangen van het slachtoffer meeweegt (naast de belangen van verdachte en veroordeelde) vraagt een grote omslag in zowel cultuur, rechtsregels als praktijk. Een omslag waar we al enkele decennia mee bezig zijn maar die nog niet voltooid is.

In dit visiedocument richt ik mij op slachtoffers van criminaliteit. Duidelijk is echter dat ik niet alleen een verantwoordelijkheid heb ten opzichte van slachtoffers maar ook ten opzichte van verdachten en veroordeelden. Zowel slachtoffers als verdachten en veroordeelden hebben rechten die moeten worden gerespecteerd. Meer rechten voor slachtoffers leidt in veel gevallen niet tot een (substantiële) aantasting van de rechten van een verdachte. Het is onjuist de verhoudingen alleen te bezien in termen van communicerende vaten. Daar waar de rechten van slachtoffers en verdachten tegenover elkaar staan moet telkens een belangenafweging worden gemaakt.
De overheid zal nooit in staat zijn alle criminaliteit te voorkomen. Ook kan de overheid het leed en de gevolgen van criminaliteit niet (volledig) ongedaan maken. In de communicatie richting slachtoffers en burgers is het noodzakelijk hierover realistisch te zijn. Te hoge verwachtingen leiden tot teleurstelling en mogelijk extra schade bij slachtoffers. Met het formuleren van mijn visie beoog ik dan ook duidelijkheid te scheppen over wat burgers wel en niet van de overheid kunnen verwachten.
Tot slot moet nog worden opgemerkt dat de begrippen slachtoffer en dader geen eendimensionale begrippen zijn in de dagelijkse praktijk van het strafproces. In sommige situaties is onduidelijk wie slachtoffer is en wie dader, bijvoorbeeld bij een vechtpartij waar over en weer geslagen is. Ook blijken slachtoffers zelf soms dader te zijn of daders blijken in het verleden zelf slachtoffer te zijn geweest. Deze nuancering mag er echter niet toe leiden dat burgers die op welke wijze dan ook schade hebben geleden als gevolg van strafbaar gedrag niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben en beperkt worden in het gebruik van hun rechten.

Ik begin met een verkenning van het begrip slachtoffer en de behoeften die slachtoffers kunnen hebben. Daarna volgt een beschrijving van de verantwoordelijkheden van de overheid voor slachtoffers. Vervolgens leg ik de behoeften van slachtoffers en de verantwoordelijkheden van de overheid op elkaar om te zien waar de overheid een rol heeft te vervullen als het gaat om slachtoffers. Deze exercitie leidt uiteindelijk tot vijf doelen voor het slachtofferbeleid voor de komende jaren. In het laatste deel staat het werkplan waarin ik de concrete maatregelen uitwerk waarmee ik deze kabinetsperiode bijdraag aan het realiseren van de vijf doelstellingen voor slachtoffers.

2. Slachtoffers

2.1 Maatschappelijk probleem
Criminaliteit schaadt burgers. Iedereen kan slachtoffer worden van criminaliteit, ongeacht achtergrond of status. Van alle inwoners van Nederland van 15 jaar en ouder werd 25 procent volgens de IVM 2011[1] eenmaal of meermalen slachtoffer van één of meer gewelds-, vermogens-, of vandalismedelicten. Jaarlijks wordt gemiddeld dus 1 op de 4 burgers slachtoffer van criminaliteit. In 2011 werden bijna 1,2 miljoen delicten door de politie geregistreerd[2]. Slechts 35% van alle ondervonden delicten werd bij de politie gemeld en van 26% werd aangifte gedaan. Daarbij blijkt dat gemiddeld 30% van de slachtoffers de dader kent en dat rond 66% van de incidenten plaatsvindt in de eigen woonomgeving van het slachtoffer. De belangrijkste redenen voor slachtoffers om aangifte te doen zijn dat het nodig is voor de verzekering of omdat men wil bijdragen aan een veilige leefomgeving[3]. Burgers die besluiten geen aangifte te doen blijken over het algemeen weinig vertrouwen te hebben in de politie. Uit de IVM blijkt dat de meest genoemde reden om geen aangifte te doen is dat het toch niet helpt[4].

Na een aangifte treedt, als een opsporingsindicatie aanwezig is, een systeem in werking om de verdachte op te sporen, te berechten, te straffen en te re-integreren. Het strafproces heeft zich lange tijd alleen gericht op de verdachte en diens rechtsbescherming tegen optreden van de overheid. Tegelijk zijn in het verleden de specifieke behoeften van slachtoffers en hun recht op inspanningen van de overheid om te komen tot een rechtvaardige samenleving onvoldoende erkend. Slachtoffers van criminaliteit voelden zich niet gekend en erkend en het vertrouwen in de overheid die rechtvaardigheid biedt was laag, zo bleek uit gesprekken met slachtoffers, nabestaanden en uit de reacties op criminaliteit in de media. Slachtoffers ervoeren het als onrechtvaardig dat de overheid meer aandacht voor de verdachte en de dader had. Deze kreeg kosteloze rechtsbijstand, een podium om zijn kant van het verhaal te vertellen, behandeling en tot slot een opleiding of re-integratietraject om weer in de samenleving mee te kunnen draaien. Voor slachtoffers waren deze faciliteiten er niet of zeer beperkt. We investeren in daders om recidive te voorkomen. Slachtoffers waren zelf verantwoordelijk om de draad van hun leven weer op te pakken. Dat veel daders in het verleden zelf slachtoffer zijn geweest is een belangrijk signaal. Met het bieden van adequate bescherming en hulp aan slachtoffers kunnen we mogelijk daderschap in de toekomst voorkomen.

Sinds de jaren ’80 is de aandacht voor slachtoffers zowel in het strafproces als daar buiten sterk toegenomen. De hulp aan slachtoffers is van de grond gekomen en verder geprofessionaliseerd. Met de wet versterking positie

---

[1] Veiligheidsmonitor 2011

[2] Criminaliteit en rechtshandhaving 2011

[3] Rapport IOOV 2012, p. 87

[4] Dat het slachtoffer zich niet altijd serieus genomen voelt, wordt ook bevestigd in het in december 2012 afgerond onderzoek naar de naleving van de opsporings- en vervolgingsafspraken m.b.t. agressie en geweld tegen de veilige Publieke Taak (ELA). Uw Kamer is in december in het bezit gesteld van dit onderzoeksrapport alsook onze voorgenomen beleidsacties.

slachtoffers[5] hebben slachtoffers een eigen positie in het strafproces gekregen. De organisaties in de strafrechtsketen hebben oog gekregen voor het slachtoffer. De overheid biedt in het geval van (ernstige) geweldsdelicten schadevergoeding via het Schadefonds Geweldsmisdrijven en de voorschotregeling[6].

Hoewel er veel goed gaat zijn er ook signalen dat er ruimte is voor verbetering. De behoefte aan verbeteringen doet zich op twee vlakken voor. Ten eerste is er de roep om meer rechten, maatregelen en hulp voor slachtoffers van criminaliteit. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de roep om een uitgebreider spreekrecht of meer mogelijkheden om anoniem aangifte te doen.

Ten tweede voeren de organisaties in de strafrechtsketen de huidige rechten van slachtoffers niet altijd goed uit. Zo blijkt uit een rapport van de Inspectie van Veiligheid en Justitie over verbetering van het aangifteproces van de politie[7] dat de terugkoppeling over wat er met de aangifte is gebeurd beter kan.
Hoewel de taakorganisaties zich bewust zijn van de belangen en rechten van slachtoffers, heeft dit niet in alle gevallen ook al geleid tot een sluitende aanpak in de praktijk. Een voorbeeld hiervan is de complexe informatieverstrekking aan slachtoffers over de invrijheidstelling van veroordeelden. Berichten uit de media en brieven van slachtoffers aan het ministerie van Veiligheid en Justitie maken melding van onvrede van slachtoffers met de wijze waarop met hun belangen rekening is gehouden in het strafproces of het gebrek aan adequate ondersteuning en opvang. Dit ondermijnt het vertrouwen van slachtoffers in de overheid in het algemeen en het strafproces in het bijzonder.

Tegelijk met de roep om meer rechten en meer ondersteuning is er ook een tegengeluid te horen van mensen die vinden dat slachtoffers inmiddels meer dan genoeg rechten hebben en voldoende worden tegemoet getreden. Deze tegenstrijdige standpunten vragen om een heldere onderbouwing van het slachtofferbeleid voor de komende jaren. Om die reden wil ik in dit visiedocument, alvorens een overzicht te geven van de maatregelen voor de komende jaren, nadrukkelijk stil staan bij de achtergronden van het slachtofferbeleid. Daar waar de behoeften van slachtoffers en de verantwoordelijkheden van de overheid elkaar raken begint het slachtofferbeleid.

- Slachtoffers van criminaliteit leiden schade.
- Jaarlijks wordt 1 op de 4 burgers slachtoffer van criminaliteit.
- De positie van slachtoffers is de afgelopen decennia verbeterd.
- We staan op een kruispunt.
- Enerzijds is er het signaal dat slachtoffers voldoende rechten hebben.

[5] Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Stb. 2010, 1)
[6] Het betreft de mogelijkheid dat de overheid de schadevergoeding die bij maatregel aan een dader is opgelegd voorschiet aan het slachtoffer.
[7] Aangifte doen; de burger centraal?, Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012

- Anderzijds is er de roep om meer rechten voor slachtoffers en een betere uitvoering van slachtofferrechten.
- Waar behoeften van slachtoffers en de verantwoordelijkheden van de overheid elkaar raken begint het slachtofferbeleid.

2.2 Behoeften van slachtoffers

Burgers kunnen slachtoffer worden van allerlei gebeurtenissen. De Van Dale geeft als definitie van slachtoffer 'iemand die buiten zijn schuld lichamelijke, financiële of geestelijke schade lijdt'. Gebeurtenissen die kunnen leiden tot schade zijn legio. Voorbeelden hiervan zijn verkeersongevallen, ongevallen in huis, werk of sport, rampen, calamiteiten, ziekte, of geweld en andere strafbare feiten. Iedere burger loopt de kans om in zijn leven slachtoffer te worden van een ongeval of criminaliteit. Als de gevolgen van het ongeval of het misdrijf beperkt zijn, is de kans groot dat een slachtoffer zelf deze gebeurtenis eenvoudig weer te boven komt en verder kan met zijn leven. Hij doet een beroep op familie en vrienden voor sociaal-emotionele steun. Een beroep op een verzekeraar kan de financiële gevolgen beperken. De schade als gevolg van al deze gebeurtenissen kan echter ook zo groot zijn en dat deze de draagkracht van een slachtoffer te boven gaat. De gebeurtenis kan daarnaast leiden tot specifieke behoeften van burgers om de gevolgen te beperken of ongedaan te maken, zoals tijdelijk onderdak.

Binnen de grote groep van slachtoffers vormen slachtoffers van criminaliteit een bijzondere groep. Het bijzondere karakter zit hem daar in dat de schadeveroorzakende burger (de dader) met opzet de normen en regels van onze samenleving overtreedt. Daarmee wordt niet alleen het slachtoffer in zijn belangen geraakt maar de samenleving als geheel. Slachtoffers van criminaliteit hebben als gevolg hiervan meer dan andere slachtoffers behoefte aan herstel van rechtvaardigheid en vertrouwen. Door het opzettelijke karakter van de daad kan het vertrouwen van slachtoffers in medeburgers een flinke knauw krijgen en het geloof in een rechtvaardige samenleving onder druk komen te staan. Herstel van vertrouwen is belangrijk om weer adequaat te kunnen functioneren in de maatschappij en is van belang voor de bereidheid zelf de normen van onze samenleving na te leven.

Concrete behoeften die we bij slachtoffers van criminaliteit zien zijn: opvang, erkenning, sociaal-emotionele hulp, informatie, medische verzorging, herstel, praktische hulp, schadevergoeding, psychologische hulp, veiligheid en bescherming, een stem in het strafrechtsysteem, sociale zekerheid, hulp bij reïntegratie en juridische hulp. In onderzoek komen deze behoeften steeds terug. Zo blijkt uit Nederlands onderzoek dat slachtoffers behoeften[8] hebben waar het gaat om erkenning, het strafproces, informatie, praktische gevolgen, financiële gevolgen en op het vlak van de primaire behoeften. Ook de Europese Richtlijn minimumnormen slachtoffers[9] die in 2012 tot stand is gekomen heeft als vertrekpunt behoeften van slachtoffers.

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

[9] Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.

De behoeften van slachtoffers kunnen we samenvatten in de volgende vijf punten:

1. Erkenning en zorgvuldige bejegening (waaronder informatie)
2. Rechtvaardigheid
3. Bescherming
4. Ondersteuning
5. Schadevergoeding en herstel

Niet alle behoeften komen bij alle slachtoffers voor. Elk slachtoffer is uniek in de gevolgen die het delict heeft en de daaruit voortvloeiende behoeften. In het huidige beleid is vaak de ernst van het delict (af te meten aan de strafmaat) bepalend of een slachtoffer actief wordt doorverwezen naar Slachtofferhulp Nederland of bijvoorbeeld spreekrecht heeft. Echter niet in alle gevallen is de ernst van het delict direct gekoppeld aan de impact van het delict op een slachtoffer. Hoewel een woninginbraak veelal tot de lichtere delicten wordt gerekend (geen spreekrecht bijvoorbeeld) is de impact op een slachtoffer vaak groot. Ook kan bij een diefstal de emotionele waarde soms de feitelijke waarde ver overtreffen. Het is dus belangrijk om in de praktijk zoveel mogelijk aan te sluiten bij de beleving van het slachtoffer en maatwerk te bieden.

Kwetsbare slachtoffers
Sommige groepen slachtoffers zijn extra kwetsbaar en hebben bijzondere (beschermings)behoeften. Minderjarige slachtoffers, bijvoorbeeld van kindermishandeling, worden altijd geacht bijzondere beschermingsbehoeften te hebben, zo is ook bepaald in de richtlijn minimumnormen slachtoffers. Maar ook slachtoffers van geweld in huiselijke kring waar de kans op herhaling groot is, zijn kwetsbaar. Evenals slachtoffers van seksueel geweld of mensenhandel. Voor deze groepen kan niet worden volstaan met generiek beleid.
De ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel of geweld in huiselijke kring en kindermishandeling maakt al lange tijd deel uit van de specifieke aanpak van deze delicten. Zo is in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie een folder "hoe nu verder?" ontwikkeld en een bijbehorende website gelanceerd om slachtoffers van mensenhandel te informeren over hun rechten en belangrijke procedures. Ook bestaat specialistische opvang voor slachtoffers van mensenhandel. De Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel is per 1 juli 2012 uitgebreid van 50 naar 70 plaatsen.
Slachtoffers van geweld in huiselijke kring hebben steun nodig als zij zich in een uitzichtloze situatie bevinden. Zij hebben dit nodig, omdat de afhankelijkheid die zij voelen ten opzichte van de pleger van het geweld zo diep geworteld is dat zij zich daar moeilijk aan kunnen onttrekken. Om dit te bereiken, is het belangrijk om de eigen kracht van slachtoffers te versterken en hen perspectief te bieden op een nieuw begin en een zelfstandig leven. Slachtoffers van geweld moeten nu en in de toekomst veilig worden opgevangen. De Tweede Kamer wordt over de aanpak van slachtoffers huiselijke kring regelmatig geïnformeerd door de voortgangsrapportages van de aanpak 'geweld in afhankelijkheidsrelaties (GIA).

Recht en hulp
De behoeften van slachtoffers zijn samen te vatten in twee overkoepelende begrippen: recht en hulp. Bij recht gaat het om rechtvaardigheid, recht halen maar ook veiligheid. Bij hulp gaat het om eerste opvang, gezondheidszorg, bestaanszekerheid en reïntegratie.
Slachtoffers willen dat hun leed wordt gezien en erkenning dat hen onrecht is aangedaan. Onrecht doordat een medeburger ongevraagd de integriteit van het slachtoffer heeft aangetast. Erkenning dient te komen van familie, vrienden en buren. Maar erkenning dient ook van de overheid te komen. Het is immers de overheid die het slachtoffer beperkt in de mogelijkheden om direct zijn recht te halen door een verbod op eigenrichting en het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie. Het slachtoffer is daardoor afhankelijk van de mogelijkheden die de overheid hem biedt. Van de overheid verwacht een slachtoffer dat zij de dader opspoort en hem dwingt om tegenover het slachtoffer en de samenleving verantwoording af te leggen en de veroorzaakte schade te vergoeden.
Slachtoffers willen er niet alleen voor staan. Er is in toenemende mate ondersteuning beschikbaar om slachtoffers te helpen om met de gevolgen van het gebeurde om te kunnen gaan. De gevolgen kunnen diep ingrijpen op het leven van een slachtoffer en hulp kan op meerdere gebieden nodig zijn. Dit betekent niet dat slachtoffers willen dat hen alles uit handen wordt genomen. Het zijn mondige burgers die met hulp sneller en adequater het onrecht dat hen is aangedaan te boven kunnen komen. Bij de hulp die aan slachtoffers wordt geboden dient dan ook de eigen redzaamheid en kracht te worden aangeboord en gestimuleerd.

Burgerframes
Uit onderzoek onder burgers[10] komen verschillende zienswijzen op slachtofferschap naar voren, in te delen in vier groepen. De groepen vertonen overeenkomsten als het gaat om de behoefte aan informatie en de mogelijkheden voor hulp. Verschil is er als het gaat om het actief aanbieden of passief beschikbaar stellen van informatie en hulp. Werkt het bij sommige groepen beter om te zorgen dat informatie beschikbaar is en slachtoffers vrijblijvend te informeren over de vindplaats, andere groepen slachtoffers hebben behoefte aan meer ondersteuning, bijvoorbeeld door een casemanager. Ook is er een duidelijk verschil in beleving waar de verantwoordelijkheid ligt om de draad van het leven weer op te pakken. In het slachtofferbeleid zoek ik aansluiting bij die verschillende zienswijzen door waar mogelijk maatwerk te leveren. Zo hebben slachtoffers de keus al dan niet actief te worden geïnformeerd over hun zaak in het strafproces of gebruik te maken van de dienstverlening door Slachtofferhulp Nederland.

- Slachtoffers van criminaliteit hebben verschillende behoeften.
- Deze zijn samen te vatten in vijf categorieën: erkenning en zorgvuldige bejegening (waaronder informatie), toegang tot het recht, bescherming, ondersteuning en schadeloosstelling en herstel.
- Ook lichte delicten kunnen tot veel schade leiden.
- Niet elk slachtoffer heeft alle behoeften en in dezelfde mate.
- Burgers en slachtoffers hebben verschillende verwachtingen van de rol van de overheid.

[10] Beleids- en burgerframes Slachtofferbeleid, januari 2012, Ministerie van Veiligheid en Justitie

2.3 Wie zijn slachtoffer van criminaliteit?
Artikel 51a van het Wetboek van Strafvordering merkt als slachtoffer aan 'degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden'.

De gevolgen van een strafbaar feit blijven echter niet beperkt tot de groep die rechtstreeks schade of nadeel heeft. In het geval van ernstige delicten wordt ook de omgeving van het slachtoffer geraakt zoals familieleden, de school, buurtgenoten of de werkgever. Dit kan zo ernstig zijn dat ook deze groep op enigerlei wijze schade leidt, bijvoorbeeld door psychologische problemen of financiële gevolgen. Deze groep kan behoefte hebben aan sociaal-emotionele ondersteuning, psychologische hulp, informatie of financiële hulp. Ook voor deze kring om het slachtoffer kan een adequate reactie op het strafbare feit van belang zijn om het vertrouwen in de medemens en de rechtvaardige samenleving te herstellen.

Een bijzondere groep vormen de familieleden van slachtoffers die als gevolg van een geweldsdelict zijn overleden. Uit onderzoek blijkt dat wraakgevoelens, boosheid en een gevoel van onrecht maken dat rouwklachten bij verlies door moord vaak langduriger zijn dan na een natuurlijk overlijden (RUG, 17 oktober 2012). Een post traumatische stressstoornis komt bij deze groep veelvuldig voor, zelfs meer dan 10 jaar na het delict. In artikel 51d van het Wetboek van Strafvordering zijn een groot aantal rechten van slachtoffers van overeenkomstige toepassing verklaard op nabestaanden.

Behalve natuurlijke personen kunnen ook rechtspersonen slachtoffer zijn van criminaliteit. Hierbij zal het dan gaan om materiële schade die wordt geleden door bijvoorbeeld winkels, transportbedrijven en horeca. Eigenaren of werknemers van de rechtspersoon kunnen tegelijkertijd ook zelf schade, zowel materieel als immaterieel, hebben geleden, bijvoorbeeld als een overval is gepleegd. Het Wetboek van Strafvordering stelt een rechtspersoon die schade heeft ondervonden gelijk met een slachtoffer. Een rechtspersoon heeft dus vergelijkbare rechten.

Als het gaat om slachtoffers wordt soms ook de groep van hulpverleners genoemd die als eerste ter plekke is na een ongeval of misdrijf. Dit kunnen zowel professionals als burgers zijn die toevallig ter plaatse waren. Ook deze groep ervaart direct de gevolgen van een ongeval of delict en kan daar psychische of materiële schade van ondervinden. Als het gaat om medewerkers van politie of ambulance kan ook de werkgever hulp bieden. De overheid dient niet alleen aandacht te besteden aan de directe slachtoffers van criminaliteit maar ook aan (groepen) burgers of naasten die meer indirect schade leiden of anderszins indringend met de gevolgen van een delict worden geconfronteerd. Ook deze burgers hebben soms informatie of ondersteuning nodig om de draad weer op te pakken en vertrouwen te houden of te hervinden in hun medemens en de overheid.

Tot slot wordt in de discussie over wie nu eigenlijk tot de groep slachtoffers behoort, ook wel eens de familie van de dader genoemd. Ook zij hebben niet om het delict gevraagd en zullen de gevolgen ondervinden van een door een dierbare gepleegd delict. Ook deze groep zal in ernstige gevallen behoefte hebben aan sociaal-emotionele of psychologische hulp en informatie. Vanwege de relatie met de dader is deze echter anders van aard

dan het primaire slachtoffer en diens familie. Om die reden zal deze groep buiten dit kader blijven.

- Ook mensen naast het directe slachtoffer van criminaliteit worden met de gevolgen van criminaliteit geconfronteerd en leiden soms schade.
- De overheid dient ook oog te hebben voor de behoeften van andere (indirecte) slachtoffers als nabestaanden en andere familieleden, hulpverleners, wijkbewoners en scholengemeenschappen.

3. Verantwoordelijkheid overheid

3.1 Ontwikkelingen in de tijd

3.1.1 Slachtofferemancipatie

De ideeën omtrent de verantwoordelijkheden van de overheid zijn door de jaren heen aan grote veranderingen onderhevig. Dit betekent dat ook het beeld van de verantwoordelijkheid van de overheid voor slachtoffers zich in de loop der tijd ontwikkelt. Duidelijk is dat de gevoelde verantwoordelijkheid van de overheid voor slachtoffers de laatste decennia toegenomen is. Vóór de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werd weinig aandacht besteed aan slachtoffers. Zij waren slechts relevant voorzover ze konden bijdragen aan het bewijs tegen de verdachte. Slachtoffers hadden wel plichten (aangifte doen, getuigen) maar geen rechten.

In de literatuur worden twee belangrijke ontwikkelingen genoemd die vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw hebben bijgedragen aan de toegenomen aandacht voor het slachtoffer: ten eerste de emancipatie van vrouwen, waarbij veel aandacht was voor vrouwelijke slachtoffers (bv. de oprichting van blijf van mijn lijf huizen) en ten tweede de algehele toename van criminaliteit, waardoor grotere groepen burgers ermee in aanraking kwamen. De roep uit de samenleving om aandacht te hebben voor slachtoffers nam daardoor toe.

De afgelopen decennia heeft ook de algemene maatschappelijke tendens van individualisering, in combinatie met een steeds hoger opgeleide bevolking, geleid tot andere verwachtingen van burgers ten aanzien van de instituties in onze samenleving. We zien een ontwikkeling waarbij geëmancipeerde slachtoffers niet alleen hoge, geïnformeerde, verwachtingen hebben van het strafproces, maar daar ook zelf actief een bijdrage aan willen leveren. De vergelijking met de medische wereld dringt zich op: ook hier hebben burgers, die in een verregaande positie van afhankelijkheid verkeerden ten aanzien van professionele specialisten, zich geëmancipeerd en een volwaardige plek en stem geëist en gekregen in procedures en beslissingen waar zij tot voor kort een bijrol speelden of buiten werden gehouden. In de medische wereld wordt de mondige, geïnformeerde burger ook als een 'instrument' beschouwd om door middel van communicatie en interactie het bereiken van therapeutische doeleinden te vergemakkelijken. Ook in het strafproces zien we een dergelijke ontwikkeling waarbij burgers bijvoorbeeld meehelpen in de opsporing en zo een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van rechtvaardigheid. Burgers verwachten heden ten dage een vorm van actieve wederkerigheid in relatie tot politie en justitie.

Misschien niet toevallig valt de roep om rechten en aandacht voor slachtoffers ook samen met de toegenomen aandacht van de overheid voor de achtergrond van daders. De overheid heeft zich de afgelopen decennia niet meer beperkt tot het berechten van daders, maar zich ook actief ingezet voor het herstel van psychische en sociale problemen en het beperken van recidive bij daders. Met de toegenomen aandacht voor hulpverlening voor en reïntegratie van veroordeelden is de kloof met slachtoffers, waar niet of nauwelijks naar om werd gekeken, steeds groter geworden.

Hoewel legitiem in haar doel en ook van belang voor (toekomstige) slachtoffers is met de eenzijdige nadruk op behandeling en reïntegratie van veroordeelden de balans met de positie van slachtoffers meer verstoord geraakt. Slachtoffers en nabestaanden werden geacht zelf de draad van het leven weer op te pakken. Bezien vanuit het oogpunt van slachtoffers beloont de overheid het plegen van delicten met hulp op alle terreinen, van een dak boven je hoofd tot werk. De roep van slachtoffers om ondersteuning door de overheid is in dat licht begrijpelijk en daar is ook gehoor aan gegeven met de structurele financiering van slachtofferhulp.

3.1.2 Ontwikkelingen tot nu toe

De hierboven beschreven ontwikkelingen hebben de afgelopen decennia geleid tot vele ontwikkelingen op het terrein van slachtofferbeleid. Daardoor is de positie van slachtoffers in het strafproces de afgelopen jaren ontegenzeggelijk verbeterd.

Met de invoering (in 2005) en uitbreiding (in 2012) van het spreekrecht, de wet versterking positie slachtoffers (per 1 januari 2011) en een regeling voor rechtsbijstand zijn belangrijke rechten voor slachtoffers in het strafproces in de wet verankerd. Sinds 2011 hebben slachtoffers een eigenstandige positie in het strafproces, los van de rol als aangever of getuige. De mogelijkheden voor vergoeding van de schade zijn met de invoering van de voorschotregeling verruimd.

In elk arrondissement is een slachtofferloket tot stand gekomen. In het slachtofferloket werken politie, Openbaar Ministerie en Slachtofferhulp Nederland nauw samen aan verbetering van de dienstverlening. Daarmee is een landelijk dekkend netwerk beschikbaar voor hulp en informatie aan slachtoffers.

De organisaties in de strafrechtsketen zijn zich bewust van de belangen en rechten van slachtoffers. Hoewel de ene organisatie verder is in de ontwikkeling van het slachtoffergericht werken dan de andere, zijn bij veel organisaties grote stappen gezet.

Met de komst van de Nationale Politie staat een eenduidige en optimale dienstverlening aan burgers hoog op de agenda. Voor slachtoffers betekent dit dat het aangifteproces wordt verbeterd, in het bijzonder de terugkoppeling over de afloop van de aangifte.

Het Openbaar Ministerie heeft de afgelopen jaren een duidelijke cultuuromslag gemaakt door het slachtoffer van bijzaak tot hoofdzaak te maken. Het OM stelt het slachtoffer centraal in het denken en werken. Het ondersteunt op professionele wijze vanuit zijn taakopvatting het slachtoffer in het uitoefenen van zijn rechten. Het OM onderkent dat dit niet alleen vraagt om een aanpassing van processen en systemen, maar ook raakt aan de houding van de medewerkers.

Een belangrijke ontwikkeling bij de Rechtspraak is de Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers. Deze modelregeling levert een belangrijke bijdrage aan een zorgvuldige bejegening van slachtoffers, doordat het voorschrijft op welke uniforme wijze de bodes bij de gerechten en hoven dienen te handelen om de slachtoffers een professioneel, kwalitatief goede en doelmatige opvang te kunnen bieden.

Slachtofferhulp Nederland is uitgebreid met casemanagers en de juridische dienstverlening is verder geprofessionaliseerd. Ook het Schadefonds Geweldsmisdrijven heeft de afgelopen jaren verbeteringen gezien. De doelgroep is uitgebreid door een verruiming van de definitie van nabestaanden en de voorwaarden waaronder zij in aanmerking komen voor een uitkering. Na 18 jaar op hetzelfde niveau te hebben gelegen zijn in

2012 normbedragen voor de tegemoetkomingen met ongeveer 10 procent verhoogd.

Veel is echter ook nog niet geregeld. Slachtoffers hebben in veel gevallen geen recht op kosteloze rechtsbijstand, hebben weinig afdwingbare rechten in het strafproces en dienen op voet van gelijkwaardigheid met de dader via het civiele recht hun meer complexe schade te verhalen. Ook de uitvoering van bestaande rechten laat soms nog te wensen over. Slachtoffers hebben in die situatie geen mogelijkheden om hun rechten af te dwingen, maar verkeren in een afhankelijke positie van de organisaties in de strafrechtsketen.
De positie van het slachtoffer in het strafproces, schadevergoeding en de eerste opvang krijgen veel aandacht in het slachtofferbeleid. Gevolgen van delicten voor slachtoffers beperken zich echter niet tot het strafproces en de opvang. De gevolgen kunnen zich ook voordoen op andere gebieden waar de overheid een taak heeft zoals gezondheidszorg en sociale zekerheid. De verantwoordelijkheid van de overheid voor slachtoffers van criminaliteit is dus niet beperkt tot het domein van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Ook andere ministeries komen in hun werkveld slachtoffers tegen die ondersteuning nodig hebben bij re-integratie, zorg en sociale zekerheid.

In toenemende mate voelen ook gemeenten zich betrokken bij slachtoffers van criminaliteit. Al decennia lang komt dit tot uitdrukking in de gemeentelijk bijdragen aan Slachtofferhulp Nederland. Slachtofferhulp Nederland vraagt een subsidie van € 0,25 per inwoner. De daadwerkelijke bijdrage verschilt per gemeente en bedraagt gemiddeld € 0,22. Bijna 400 gemeenten hebben bijgedragen in 2012. Toch zijn er ongeveer 17 gemeenten die niets bijdragen aan Slachtofferhulp[11]. In het verleden was slachtofferhulp vaak een rol van de welzijnsafdeling, tegenwoordig ziet de lokale overheid, in het bijzonder de burgemeester, een rol voor zichzelf in individuele zaken. Slachtofferhulp is een openbare orde en veiligheid - verantwoordelijkheid geworden, net zoals het op rijksniveau is ondergebracht bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Ik zie dan ook Slachtofferhulp Nederland als een volwaardige partner binnen de justitieketen.

Gemeenten zijn de sleutel tot de ketenaanpak van geweld in huiselijke kring. Zij geven lokaal vorm aan de keten: voorkomen – signaleren – stoppen (inclusief opvang) – schade beperken en voeren daar regie over samen met provincies, politie, zorginstellingen en scholen. Uitgangspunt is dus dat alle gemeenten verantwoordelijk zijn voor al hun kwetsbare burgers die te maken kunnen krijgen met geweld in huiselijke kring. Centrumgemeenten zijn verantwoordelijk om namens de regio opvang te organiseren. Dit geldt ook voor kwetsbare groepen, of dat nu vrouwen, mannen, jong of oud gaat.

De rol van de gemeente komt ook in beeld als een strafzaak ook kan worden aangemerkt als calamiteit die een grote impact heeft op de samenleving, bijvoorbeeld de schietpartij in Alphen aan de Rijn. Maar ook op kleinere schaal heeft de gemeente een (regie-)rol bij de nazorg na een overval. Deze lokale steun voor slachtoffers is een belangrijke nieuwe

[11] Vanwege de gemeentelijke herindelingen zijn de cijfers bij benadering.

ontwikkeling die perspectief biedt voor een nog betere ondersteuning van slachtoffers. Vanuit hun preventietaak kunnen gemeenten bijdragen aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap. Ook kunnen zij vanuit verschillende verantwoordelijkheden, zoals die voor bijvoorbeeld thuiszorg en bijzondere bijstand, een bijdrage leveren om een slachtoffer snel en adequaat te ondersteunen bij het opvangen van de gevolgen van een delict. Slachtoffers kunnen behoefte hebben aan nazorg en ondersteuning op verschillende leefgebieden.

De eerder beschreven tweedeling in behoeften van slachtoffers wordt ook in de verantwoordelijkheden van de overheid zichtbaar. De behoefte aan rechtvaardigheid is een behoefte die primair raakt aan de taken en verantwoordelijkheden van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De behoefte aan hulp raakt aan taken van het ministerie van Veiligheid en Justitie (eerste opvang, rechtshulp) maar ook aan taken van andere departementen en gemeenten (bv. gezondheidszorg, sociale zekerheid).

Niet alleen de overheid heeft een taak als het gaat om slachtoffers van criminaliteit. De reactie van naaste familie en vrienden van een slachtoffer is van groot belang om de gebeurtenis goed te kunnen verwerken. Enige kennis bij deze groep over de gevolgen van criminaliteit voor een slachtoffer en de hulp die kan worden geboden kan behulpzaam zijn voor het slachtoffer.

- Ideeën over de verantwoordelijkheid van de overheid veranderen in de loop der tijd.
- De gevoelde verantwoordelijkheid voor slachtoffers is in de tweede helft van de 20^{e} eeuw en het eerste decennium van de 21^{e} eeuw sterk toegenomen.
- De organisaties in de strafrechtsketen maar ook bijvoorbeeld gemeenten voelen zich verantwoordelijk voor slachtoffers.
- Al deze organisaties zoeken naar hun precieze rol en taken. De ene organisatie is daar verder in dan de andere.

3.2 Afbakening verantwoordelijkheden

3.2.1 Recht doen

De behoefte aan straffen, aan het herstellen en/of vergelden van onrecht is een universele behoefte. Mensen leven met de veronderstelling dat de wereld rechtvaardig is of zou moeten zijn. In plaats van burgers die zelf als rechter optreden jegens degene die hen onrecht heeft aangedaan, heeft de overheid deze taak op zich genomen, met uitsluiting van de bevoegdheden van burgers om zich te vergelden. Wel hebben burgers de bevoegdheid zich in het kader van noodweer bij een directe bedreiging van een strafbaar feit te verdedigen. Het belang van het handhaven van normen en het vergelden van onrecht overstijgt het individuele belang van slachtoffers en vormt ook een publiek belang. De schending van de rechtsnorm vormt niet alleen een schending van het individuele recht van het slachtoffer maar vormt tevens een inbreuk op de rechtsorde zelf. Het voorkomen van eigenrichting en bestraffing ter vergelding zijn belangrijke functies van het strafrecht bedoeld om maatschappelijke escalatie van conflicten te voorkomen.

Hoe de overheid invulling geeft aan het handhaven van de rechtsorde is dus een zaak van het grootste belang voor burgers, slachtoffers en samenleving. Maar natuurlijk ook voor degene die ervan wordt verdacht de normen te hebben overtreden. Deze moet vrezen voor ingrijpen van de overheid in zijn vrijheid. De overheid dient adequaat te reageren op normschendingen van burgers, zodanig dat slachtoffer, samenleving en verdachte ervaren dat recht wordt gedaan. Om eigenrichting tegen te gaan dient de reactie van de overheid als rechtvaardig te worden ervaren door alle betrokkenen, anders zal alsnog de verleiding groot zijn het heft in eigen hand te nemen.

Sinds het ontstaan van onze huidige wetboeken van strafrecht en strafvordering heeft vooral het publiek belang voorop gestaan bij het handhaven van de rechtsorde. Ontegenzeglijk heeft de samenleving een belang bij het handhaven van de rechtsnormen. Die belangen kunnen groot zijn, maar nooit mag het belang van het individuele slachtoffer uit het oog worden verloren. Met de toegenomen aandacht voor slachtoffers wordt ook meer belang gehecht aan de individuele gevolgen van een delict in plaats van de inbreuk op de rechtsorde. Zo wordt de plicht van een slachtoffer om te getuigen in zijn zaak vaker dan in het verleden afgezet tegen de gevolgen van een dergelijke getuigenis voor het slachtoffer en diens familie. Het Openbaar Ministerie dient hier een afweging te maken tussen het collectieve belang van rechtsvervolging en het individuele belang van het slachtoffer om verdere schade te voorkomen.

In veel literatuur wordt de bescherming van de verdachte burger tegen optreden van de machtige overheid als belangrijk(st)e functie van het (straf)recht gezien. De macht van de overheid moet worden beperkt en voorkomen moet worden dat onschuldigen worden gestraft. Aan dit principe zijn vele woorden gewijd en nog steeds vormt het voor veel juristen hét doel van het strafproces. Beter tien schuldigen vrij, dan één onschuldige veroordeeld, is het adagium. Deze bescherming kan echter niet zo ver gaan dat een adequate bestraffing van normoverschrijdend gedrag illusoir wordt.

De overheid heeft immers ook een belangrijke verplichting op zich genomen tegenover de burger wiens rechten worden geschonden. De vele woorden die worden gewijd aan de rechtsbescherming van verdachte burgers lijken het hogere doel van het strafrecht – een rechtvaardige, proportionele reactie bieden op overtreding van bepaalde normen in de samenleving - te overschaduwen. De overheid moet aan de burger laten zien dat zij haar deel van het sociaal contract nakomt door zichtbaar te maken hoe zij aan de vier doelen van het strafrecht inhoud geeft: vergelding, genoegdoening, algemene preventie en speciale preventie.
De overheid cq justitie moet dus haar taken goed op orde hebben, alleen dan kan sprake zijn van vertrouwen van de burger. Dat betekent echter ook: als de overheid het goed op orde heeft, mag de burger er op vertrouwen dat zijn belangen goed worden behartigd en goed worden afgewogen tegen andere belangen (maatschappij, verdachte). Niet voor niets heeft hij een aantal zaken ‘overgedragen’ aan de overheid. Dat heeft als consequentie dat het slachtoffer zelf geen volledige partij is in het strafproces, maar deelnemer. Daar is het huidige strafproces op ingericht.

3.2.2. Het strafproces
De behoeften van slachtoffers rondom het strafproces zijn veelomvattend. Het gaat daarbij van de aangifte tot en met de tenuitvoerlegging van de straf en van informatie tot participatie. Hoewel de huidige rechten van slachtoffers in het strafproces nog niet door iedereen van harte worden omarmd, bestaat een grote mate van consensus dat het strafproces aan legitimiteit wint door slachtoffers een duidelijke plaats te bieden.

Om recht te doen aan slachtoffers is het belangrijk dat daders worden gestraft en dat de straf als passend wordt ervaren. Niet alleen de feitelijke uitkomst en de strafmaat bepalen de tevredenheid met de uitkomst van het strafproces, maar ook de mate waarin het proces zelf als rechtvaardig wordt ervaren (procedurele rechtvaardigheid). Daarvoor is het belangrijk dat slachtoffers zijn geïnformeerd en dat zij invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst. Dit betekent echter niet dat het slachtoffer van een deelnemer met rechten moet worden tot een volwaardige procespartij met eigen vervolgingsrecht.

Vooropgesteld: een eenduidige definitie wanneer een slachtoffer deelnemer is aan het proces en wanneer partij bestaat niet. Onder procespartij versta ik dat een slachtoffer zelfstandig doorslaggevende bevoegdheden in het strafproces kan uitoefenen. Dat betekent bijvoorbeeld dat een slachtoffer zelf onderzoekshandelingen kan laten verrichten of een verdachte zelf voor de strafrechter kan dagvaarden. Het is daarmee niet langer het OM dat, mede namens het slachtoffer, de leiding van het voorbereidende onderzoek in strafzaken heeft, maar het slachtoffer dat zelfstandig naast of in plaats van het OM kan optreden. Duitsland kent een dergelijke constructie onder de term 'Nebenanklage'.

Hoewel een dergelijke positie het slachtoffer meer mogelijkheden geeft om actief bij te dragen aan het halen van zijn recht, brengt dit het slachtoffer ook in een kwetsbaarder positie. De (financiële) belasting die een zelfstandig vervolgingsrecht met zich mee brengt voor slachtoffers is ongewenst. Daarnaast vormt het strafbare feit niet alleen een inbreuk op de rechten van het slachtoffer maar is duidelijk ook een maatschappelijk belang verbonden aan het handhaven van de strafwet. Daar waar het OM de maatschappelijke belangen en de belangen van het slachtoffer en andere betrokkenen tegen elkaar kan afwegen, zal het slachtoffer zijn eigen belang begrijpelijkerwijs voorop stellen. De inzet van schaarse middelen van opsporingsinstanties en rechtspraak en het strafproces als ultimum remedium vragen echter om een onafhankelijke weging van alle aspecten. Om die reden wijs ik een positie als procespartij dan ook af. Dat betekent wel dat het slachtoffer voldoende andere mogelijkheden moet hebben om te zorgen dat met zijn belangen rekening wordt gehouden in het strafproces.

Een vraag die de afgelopen tijd nogal eens naar voren kwam in discussies over het slachtoffer in het strafproces is of we in het strafproces wel kunnen spreken van een slachtoffer. Door sommige juristen is voorgesteld 'tegenover' de onschuldpresumptie van de verdachte te werken met het begrip 'vermeend' slachtoffer. Immers, nog niet in rechte is vastgesteld dat het delict heeft plaatsgevonden, dat de verdachte het delict waarvan hij wordt verdacht ook daadwerkelijk heeft begaan en dat deze burger het slachtoffer van dit delict en deze dader is. Hoewel de politie lang niet altijd

een verdachte vindt, zijn er vaak wel aanwijzingen dat een delict zich heeft voorgedaan, bijvoorbeeld een woning die overhoop is gehaald of letsel bij het slachtoffer. Om het slachtoffer op dat moment als vermeend slachtoffer aan te duiden werkt zeer bevreemdend. Dit signaal zal bij het slachtoffer leiden tot extra schade bovenop wat hem al is aangedaan (secundaire victimisatie) en is niet in diens belang. "Het vermeende slachtoffer" is een juridisch construct dat lijkt te benadrukken hoe ver het recht zich heeft ontwikkeld van de gewone burger, die als hij aangifte komt doen erkenning en bescherming wil krijgen. De vergelijking dringt zich op met een burger die zich ziek bij de huisarts meldt, en de huisarts die antwoordt: "U bent vermeend ziek, totdat ik de diagnose heb gesteld." In de memorie van toelichting bij de Wet versterking positie slachtoffers is dan ook al opgenomen dat voor slachtoffers geldt dat zij slachtoffer zijn totdat het tegendeel komt vast te staan.

Zeker: soms claimen burgers ten onrechte of valselijk slachtoffer te zijn. Zodra er enige aanleiding is te veronderstellen dat een slachtoffer geen slachtoffer is, zal dat nader onderzoek vergen en zal het slachtoffer zelf de verdachtenstatus kunnen krijgen.

3.2.3 Herstelrecht

Naast de traditionele manier van recht doen via een strafvervolging en veroordeling is de afgelopen decennia het herstelrecht als nieuw instrument opgekomen. Door herstelrecht toe te passen krijgt het slachtoffer een rol in de afhandeling en verwerking van het strafbare feit. In de huidige praktijk krijgt herstelrecht vorm door herstelbemiddeling en herstelgericht werken. Herstelbemiddeling is een gesprek tussen het slachtoffer en de dader. Herstelgericht werken, bijvoorbeeld in het gevangeniswezen of door de reclassering, is het bespreekbaar maken van schuld, schaamte en herstel met de dader, het directe slachtoffer is hier meestal geen onderdeel van.

Ik focus op herstelbemiddeling omdat dit op een aantal onderdelen direct tegemoet komt aan de behoeften van slachtoffers:

- Een bemiddeling is vrijwillig, terwijl in een strafproces een slachtoffer verplicht moet getuigen;
- Het slachtoffer kan onbeperkt zijn verhaal doen, terwijl hij in het strafproces alleen bij ernstige delicten mag spreken en dan nog alleen over de gevolgen van het delict.
- Er is direct contact met de dader die in kan gaan op vragen waar het slachtoffer mee worstelt, bijvoorbeeld 'waarom ik?'.

Door het betrekken van het slachtoffer en de dader in het oplossen van het conflict worden burgers aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht. Het slachtoffer krijgt door herstelbemiddeling de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de dader, bijvoorbeeld over de schade of de consequenties van het delict. De dader krijgt de gelegenheid excuses te maken of verantwoordelijkheid te nemen voor het delict. Overigens zullen niet alle slachtoffers of daders behoefte hebben aan herstelbemiddeling; afhankelijk van de wensen van het slachtoffer en de dader moet steeds worden gekeken of herstelbemiddeling wenselijk is.

Herstelbemiddeling kent verschillende toepassingsvormen. Ten eerste als onderdeel van de afdoening. Het slachtoffer en de dader maken dan samen onder leiding van een onafhankelijke bemiddelaar afspraken over het

herstel van de gevolgen van het delict. Over de uitkomst van de bemiddeling wordt gerapporteerd aan de officier van Justitie en de rechter.

Daarnaast kan herstelbemiddeling worden ingezet met het doel (een relatie) te herstellen of informatie te verkrijgen. Het gaat dan uitsluitend om het herstellen van immaterieel leed. Het slachtoffer-dadergesprek is hiervoor geschikt. Slachtoffer-dadergesprekken zijn gesprekken tussen een slachtoffer en een dader die onder begeleiding van een professionele bemiddelaar van de organisatie Slachtoffer in Beeld plaatsvinden. Tijdens een gesprek kan het slachtoffer vragen stellen die alleen de dader kan beantwoorden of kan het slachtoffer de dader confronteren met de gevolgen van het delict. Een slachtoffer-dadergesprek kan op elk moment na het delict plaatsvinden, voor de zitting, maar ook nog jaren nadat het delict gepleegd is. Jaarlijks worden door Slachtoffer in Beeld ongeveer 1250 zaken afgesloten. In 2010 bleek uit onderzoek van Van Montfort[12] dat Slachtofferhulp Nederland achterbleef als verwijzer naar Slachtoffer in Beeld. Inmiddels is een toename zichtbaar van het aantal slachtoffers dat zich aanmeldt voor een gesprek, mede dankzij de inzet van Slachtofferhulp Nederland.

Bij het toepassen van herstelbemiddeling moet de behoefte van het slachtoffer centraal staan. Om aan deze behoeften tegemoet te komen heb ik criteria waaraan herstelbemiddeling moet voldoen, opgenomen in een beleidskader. Voorbeelden van deze criteria zijn een vrijwillige deelname van slachtoffer en dader, een actief aanbod van herstelbemiddeling en een tijdige, kwalitatief hoogstaande en onpartijdige bemiddeling.
De conceptversie van het beleidskader is klaar, de criteria die hierin staan laat ik de komende periode testen in diverse pilots in de praktijk. Aan de hand van de uitkomsten van deze pilots zal ik een definitief beleidskader vaststellen.

3.2.4 Schadeverhaal
Voor slachtoffers is het belangrijk dat zij hun schade kunnen verhalen. Allereerst is het de dader die verantwoordelijk is voor het herstellen of vergoeden van de schade. De overheid heeft een verantwoordelijkheid om slachtoffers de mogelijkheid te bieden hun schade op de dader te verhalen. Van oudsher via het civiele recht. Sinds het EU- kaderbesluit uit 2001[13] ook binnen de kaders van het strafproces. Uitgangspunt blijft dat de dader betaalt nadat de rechter de aansprakelijkheid heeft vastgesteld, dan wel nadat de dader zijn aansprakelijkheid heeft erkend.

Echter al in de jaren ’70 ontstond het idee dat de overheid ook een verantwoordelijkheid heeft om slachtoffers van ernstige geweldsdelicten een tegemoetkoming in de geleden schade te bieden. Voor de schade van dergelijke delicten konden burgers zich niet verzekeren (met uitzondering van de ziektekostenverzekering). Daarom werd destijds het Schadefonds Geweldsmisdrijven opgericht. Zij keerden in 2012 aan 4953 slachtoffers een bedrag van bijna 13 miljoen euro uit. Daarbij is het echter niet gebleven.

---

[12] Van Montfort (2010) – Evaluatie slachtoffer-dadergesprekken, een onderzoek naar de landelijke implementatie van slachtoffer-dadergesprekken.

[13] 2001/220/JBZ: Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure

Bij een veroordeling tot schadevergoeding in het strafproces is het de overheid die stimuleert dat de daders betalen en helpt bij de inning van de schadevergoedingsmaatregel. Pas nadat is vastgesteld dat de dader in gebreke is gebleven, schiet de overheid te hulp. Met de invoering van de wet Versterking positie slachtoffers is een voorschotregeling ingevoerd. Op grond van deze regeling krijgen slachtoffers van geweldsdelicten een voorschot op de schadevergoedingsmaatregel als de dader niet binnen 8 maanden betaalt. De overheid neemt daarna zelf regres op de veroordeelde; zij neemt niet de aansprakelijkheid van de dader over. In 2016 wordt deze voorschotregeling uitgebreid naar alle delicten.

Voor schadeverhaal en schadevergoeding zijn dus verschillende wegen denkbaar. Voor slachtoffers is dit echter een complex en moeilijk te overzien terrein. Dat vraagt om vereenvoudiging. Ik ben daarom, samen met de ketenpartners een verbetertraject gestart dat moet leiden tot vereenvoudigde procedures en één aanspreekpunt voor slachtoffers. Naast vereenvoudiging staat in dit traject het uitgangspunt centraal: 'de dader betaalt'. In dat licht werk ik, samen met het OM, aan het opheffen van belemmeringen die verzekeraars op dit moment nog ervaren bij het verhalen van schade op daders en ben ik in overleg met het CJIB om naar mogelijkheden te zoeken gericht op een scherper onderscheid bij de incasso bij daders die niet kunnen en daders die niet willen betalen.

3.2.5 Hulp bieden
Slachtoffer worden van criminaliteit kan een negatieve invloed hebben op alle aspecten van het leven. Van het slachtoffer wordt verwacht dat hij zelf waar mogelijk maatregelen neemt om de schade te beperken en te verhalen en het gebeurde te boven te komen. De overheid heeft een zorgplicht voor mensen die kwetsbaar zijn en hulp nodig hebben. Dit betekent dat de overheid ook een verantwoordelijkheid heeft als een slachtoffer niet op eigen kracht en met behulp van familie en vrienden weer verder kan met zijn leven.

De verantwoordelijkheid van de overheid om slachtoffers te ondersteunen om het delict te boven te komen is groter naarmate de ernst van de gevolgen van een delict groter zijn. Hoe ernstiger de gevolgen, hoe minder van een slachtoffer kan worden verwacht dat hij zelf zonder hulp de draad van het leven weer kan oppakken. Niet alleen de ernst van het delict is van invloed op de ernst van de gevolgen, ook kenmerken van het slachtoffer of omstandigheden kunnen van invloed zijn. Het is dan ook van belang om waar mogelijk maatwerk te bieden en aan te sluiten bij de individuele behoeften van het slachtoffer.

De overheid biedt directe hulp wanneer het delict net gepleegd is, soms zelfs ter plekke. Die kan bestaan uit medische hulp of een luisterend oor. Maatregelen voor de veiligheid van het slachtoffer kunnen nodig zijn evenals praktische hulp. Vervolgens komen al snel juridische vragen aan de orde, bijvoorbeeld over wat het betekent om aangifte te doen.
Voor slachtoffers is de wereld van het recht vaak nog onbekend. Ook als een delict weinig emotionele impact heeft gehad kan hulp op juridisch terrein noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld de schade te verhalen.

Slachtofferhulp
Slachtofferhulp Nederland (SHN) is een stichting die in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie slachtoffers ondersteunt, bijvoorbeeld bij het voegen in het strafproces ten behoeve van hun schadevergoeding. Met het casemanagement voor nabestaanden en slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven ontwikkelt SHN steeds meer professionele ondersteuning van slachtoffers. Deze professionalisering is, niettegenstaande het goede werk dat SHN-vrijwilligers verrichten, een goede stap in de richting van meer maatwerk in de hulpverlening. De deelname van SHN in trajecten als ZSM maakt de organisatie steeds meer tot een professionele ketenpartner, waar politie en OM goed mee kunnen samenwerken.

Behalve Slachtofferhulp Nederland bieden ook andere organisaties ondersteuning aan slachtoffers. Deze richten zich veelal op een bepaalde groep slachtoffers zoals de steun- en meldpunten huiselijk geweld of Slachtofferhulp Detailhandel en worden niet gefinancierd door Veiligheid en Justitie. Een ander voorbeeld is het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak, gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit centrum ondersteuning in individuele zaken de werkgever/werknemer die slachtoffer is van agressie en geweld binnen de publieke taak, bij het verhalen van schade op de dader.

Overige ondersteuning
Sommige slachtoffers hebben naast of in plaats van juridische ondersteuning andere hulp nodig om, na een delict, de draad van het leven weer op te pakken. Dit kan medische hulp zijn maar ook hulp om weer aan het werk te kunnen of hulp bij verhuizing.

De overheid is dan ook verantwoordelijk voor de toegang tot medische zorg voor slachtoffers, waaronder geestelijke gezondheidszorg. Voor slachtoffers die niet naar hun woning terug kunnen, dient alternatieve en veilige opvang beschikbaar te zijn. Het is belangrijk dat er begrip is voor het slachtoffer en de gevolgen die hij ervaart op zijn werk of school. Het verliezen van een baan of het afbreken van een schoolopleiding verhindert dat een slachtoffer snel de draad weer kan oppakken.

Heeft een slachtoffer medische zorg, een re-integratietraject of huisvesting nodig dan zijn andere departementen en locale overheden eerstverantwoordelijk

Zoals gezegd is slachtofferhulp in Nederland belegd bij één organisatie. Toch bieden ook andere organisaties specifieke dienstverlening aan slachtoffers, zoals het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB; voorschotregeling en uitkeren schadevergoedingsmaatregelen). In het Regeerakkoord is aangekondigd dat er één loket komt voor slachtofferhulp. Samen met de ketenpartners ben ik vorig jaar een verbetertraject gestart, gericht op het verbeteren en waar nodig herinrichten van de informatievoorziening aan slachtoffers. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat slachtoffers één aanspreekpunt krijgen, al dan niet virtueel, voor de informatie-uitwisseling met de strafrechtsketen. In dat kader bekijk ik ook de mogelijkheden om de dienstverlening door de verschillende slachtofferorganisaties zoals SHN, het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het CJIB (t.b.v. de voorschotregeling) meer

gebundeld en dus efficiënter en voor slachtoffers overzichtelijker, aan te bieden. Ik laat mij daartoe adviseren over de mogelijkheden van integratie van (onderdelen van) deze organisaties in één 'slachtofferdienst'.

- De overheid heeft het recht tot vervolgen en straffen van daders overgenomen van slachtoffers om escalatie van conflicten tegen te gaan.
- Om eigenrichting tegen te gaan dient de reactie van de overheid als rechtvaardig te worden ervaren door alle betrokkenen, anders zal alsnog de verleiding groot zijn het heft in eigen hand te nemen.
- Bij het opsporen, vervolgen en straffen van daders spelen meer belangen dan alleen die van het slachtoffer. Om die reden is een zelfstandig vervolgingsrecht van slachtoffers niet gewenst. Ook de (financiële) belasting die een zelfstandig vervolgingsrecht met zich mee brengt voor slachtoffers is reden om te kiezen voor een vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie.
- Door de inzet van herstelbemiddeling waarbij het slachtoffer en de dader worden betrokken in het oplossen van het conflict worden burgers aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht. Bij het toepassen dienen de behoeften van het slachtoffer centraal te staan.
- De overheid biedt een slachtoffer veel mogelijkheden om diens schade te verhalen. Vereenvoudigde procedures en één aanspreekpunt moeten het schadeverhaal makkelijker maken voor het slachtoffer.
- Het bieden van hulp en ondersteuning aan slachtoffers is niet alleen beperkt tot het ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Er komt één loket voor de hulp aan slachtoffers.

3.3 Kaders in (inter)nationale regelgeving

Verantwoordelijkheden van de overheid voor slachtoffers liggen deels vast in regelgeving en verdragen. Internationaal bestaan veel verdragen en richtlijnen die regels stellen voor de positie van slachtoffers. Op het niveau van de Verenigde Naties geldt de al uit 1985 stammende "Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power" en de "Guidelines on Justice for Child Victims and Witnesses of Crime" uit 2005. De Raad van Europa heeft in 2006 een zeer complete aanbeveling aangenomen, te weten "Recommendation (2006) 8 on Assistance for Crime Victims". Hoewel Nederland zich verbonden heeft aan deze regelgeving zijn geen sancties gesteld op niet-naleving van de regelgeving van de VN of de Raad van Europa.

Dit is anders voor de regelgeving van de Europese Unie op het terrein van slachtoffers. Belangrijkste documenten zijn de richtlijn uit 2004 over schade[14] en de richtlijn minimumnormen slachtoffers uit 2012[15]. Deze nieuwe richtlijn vervangt over drie jaar het huidige kaderbesluit slachtoffers

14 Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven

15 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ

uit 2001. De richtlijn minimumnormen slachtoffers zal voor eind 2015 in de Nederlandse regelgeving en beleid zijn geïmplementeerd.
Een nieuwe ontwikkeling die opvalt in de EU regelgeving zijn richtlijnen waarin, naast regels over opsporing en vervolging van verdachten, ook regels staan voor slachtoffers. Het betreft twee delictgebonden richtlijnen, te weten de richtlijn tegen mensenhandel en de richtlijn tegen seksueel misbruik. Beide richtlijnen besteden uitgebreid aandacht aan de rechten en ondersteuning van slachtoffers van deze delicten. Deze richtlijnen kennen eveneens strikte implementatietermijnen.

Hoewel de herkomst van bovengenoemde documenten verschilt, kennen zij toch een grote mate van overeenstemming over de rechten van slachtoffers. Het gaat dan onder andere om toegang tot het recht, schadevergoeding, ondersteuning, informatie, bescherming en zorgvuldige bejegening. Deze onderwerpen sluiten nauw aan bij de eerder genoemde behoeften van slachtoffers.

In Nederland ligt de (strafrechtelijke) positie van slachtoffers vast in het Wetboek van Strafvordering. Nadere invulling van deze regels is te vinden in verschillende aanwijzingen van het College van procureurs-generaal. De wet Justitiesubsidies is het wettelijke kader voor de financiering van slachtofferhulp. Bij ministeriële regeling[16] is Slachtofferhulp Nederland aangewezen als de organisatie om slachtofferhulp te verlenen. De wet Schadefonds Geweldsmisdrijven biedt een regeling voor de uitkeringen van een schadevergoeding door de overheid na een geweldsdelict.

Naast de regelgeving die specifiek voor slachtoffers is opgesteld, worden slachtofferrechten in toenemende mate gezien als een variant van de onvervreemdbare en fundamentele (mensen)rechten[17]. Uit een overzicht van jurisprudentie van het EHRM blijkt het volgende[18]. Het Europese Hof leest in artikel 6 EVRM niet langer alleen het recht op een eerlijk proces voor de verdachte, maar ook het slachtoffer kan aan dit artikel een rechtstreeks recht ontlenen op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. De door het EVRM beschermde rechten van een verdachte kunnen in bepaalde situaties in zekere mate worden ingeperkt met een beroep op de belangen en rechten van het slachtoffer.
Het Hof ziet bepaalde slachtofferbelangen tevens als maatschappelijke belangen waar de overheid dus verantwoordelijkheid voor draagt. Het slachtoffer mag de overheid aanspreken op het beschermen van deze belangen. Het Hof heeft in jurisprudentie nadrukkelijk opgemerkt dat aan het EVRM geen zelfstandig vervolgingsrecht voor het slachtoffer kan worden ontleend. De rechtspraak in Nederland zal met de uitspraken van het EHRM rekening moeten houden bij de uitleg van onze nationale regelgeving.

---

[16] Regeling van de Minister van Justitie van 16 juli 2008, nr. 5553583/08/6, tot aanwijzing van Slachtofferhulp Nederland als bevoegde rechtspersoon tot verlening van slachtofferhulp (Aanwijzing rechtspersoon slachtofferhulp)

[17] Europa en slachtoffers van delicten. N.J.M. Kwakman, 2012, Strafblad: tijdschrift voor wetenschap en praktijk

[18] Idem noot 17

- Internationaal is er veel regelgeving voor slachtoffers.
- De richtlijnen van de Europese Unie vormen het meest dwingende kader en sluiten goed aan bij de behoeften van slachtoffers.
- Ook slachtoffers kunnen rechten ontlenen aan art. 6 EVRM, doch niet het recht op een zelfstandig vervolgingsrecht.

4. Beleidsdoelen

De gevolgen van criminaliteit voor slachtoffers afgezet tegen de verantwoordelijkheden voor de overheid en bestaande kaders leiden tot een vijftal beleidsdoelen.

I. Slachtoffers worden erkend en zorgvuldig bejegend en geïnformeerd;
II. Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht;
III. Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig;
IV. Slachtoffers die dat nodig hebben krijgen ondersteuning bij het te boven komen van de gevolgen van het delict;
V. Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen, zowel financieel, praktisch als emotioneel.

I. Erkenning, zorgvuldige bejegening en informatie
De afgelopen jaren is de aandacht grotendeels uitgegaan naar de positie van het slachtoffer in het strafproces. De stappen die daarin zijn gezet gaan sommigen echter nog niet ver genoeg, anderen gaat het te ver. Eerder in dit kader heb ik al aangegeven de positie van slachtoffers in het strafproces verder te willen versterken, waarbij ik niet zover wil gaan dat slachtoffers een eigenstandig vervolgingsrecht krijgen.

Om daadwerkelijk te kunnen waarmaken wat we slachtoffers aan rechten toekennen, is een verdere cultuuromslag nodig in het werkveld van justitie. Dat geldt in de eerste plaats voor een zorgvuldige bejegening en het erkennen van slachtofferschap bij een burger. Deze cultuuromslag is op een aantal plekken al duidelijk zichtbaar, bijvoorbeeld bij het Openbaar Ministerie dat meer dan voorheen het slachtoffer centraal stelt.
Daarmee zijn we er nog niet. Zowel op het departement van Veiligheid en Justitie als bij de taakorganisaties in de strafrechtsketen dient bij elke ontwikkeling niet alleen te worden gekeken naar de gevolgen voor de verdachte en dader maar ook naar de gevolgen voor slachtoffers. Deze cultuuromslag is een noodzakelijke voorwaarde om de uitvoering van slachtofferrechten op een hoger niveau te brengen. Er kan geen sprake zijn van balans als beide zijden niet telkens opnieuw worden afgewogen of als één kant van het strafbare feit onderbelicht blijft. Voor een dergelijke cultuuromslag zijn twee zaken belangrijk: opleiding en duidelijke sturing op deze omslag.

Waar de noodzaak voor deze cultuuromslag al heel duidelijk wordt, is de fase van tenuitvoerlegging van sancties. Veelal richt het beleid zich in deze fase op het informeren van slachtoffers over de invrijheidstelling van een veroordeelde. Bij sommige slachtoffers is echter niet alleen een behoefte om te worden geïnformeerd om onverwachte confrontatie met de dader te voorkomen. Er kan ook behoefte zijn aan bescherming en veiligheid. De bredere belangen van slachtoffers dienen dan ook te worden meegewogen bij de tenuitvoerlegging van straffen, bijvoorbeeld door het opleggen van een contact- of locatieverbod bij verlof. Het in 2012 gestarte project 'slachtoffers in de fase van tenuitvoerlegging' werkt dit verder uit. Zo ontwikkelt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voor burgers goed te begrijpen algemene informatie over detentie en TBS en de verschillende soorten inrichtingen, regimes en procedures rond verlof en voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarnaast beziet de reclassering of en zo ja hoe slachtoffers een sterkere positie in het advies van de reclassering aan de

rechter kunnen krijgen en wordt een werkproces ingericht om bij toezicht door de reclassering in gevallen van een ernstig misdrijf, een verbinding te leggen tussen de toezichthouder en de casemanager van SHN die het slachtoffer of de nabestaanden bijstaat. Ook wordt met de uitvoering van het advies meer aandacht besteed aan het informeren van slachtoffers over het begin van detentie en voorlopige hechtenis.

De groep slachtoffers die met het strafproces te maken krijgt is een beperkt deel van alle slachtoffers. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 weten we dat in 2011 een kwart van de Nederlandse burgers van 15 jaar en ouder slachtoffer is geworden van één of meer delicten. Het geschatte aantal delicten in 2011 tegen burgers is 5,7 miljoen en tegen bedrijven 2,5 miljoen. De politie registreerde in 2011 bijna 1,2 miljoen delicten en ruim 370.000 verdachten. Uiteindelijk werden door de rechter 111.000 onvoorwaardelijke sancties opgelegd. Het Openbaar Ministerie heeft zelf 33.000 zaken met een transactie afgedaan.
Het is belangrijk dat ook de grote groep slachtoffers waarbij nooit een dader wordt gevonden en die nooit met het strafproces te maken krijgen, erkenning krijgen en ondersteuning waar nodig. Zij leven immers met de gevolgen van het delict, ook als de dader niet wordt gevonden. Daarom is kosteloos slachtofferhulp beschikbaar voor alle slachtoffers, ongeacht of aangifte is gedaan of een verdachte is gevonden. De hulp wordt afgestemd op de ernst van het delict en de ernst van de gevolgen voor het slachtoffer. Voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedendelicten is er ook het Schadefonds Geweldsmisdrijven dat een tegemoetkoming in de geleden schade biedt.

Informatie
Zorgvuldige bejegening omvat ook de informatieverstrekking aan slachtoffers. Informatie is essentieel voor slachtoffers om hen in staat te stellen zelf adequaat de draad van hun leven weer op te pakken en hun rechten uit te kunnen oefenen. Uitgangspunt is dat slachtoffers tijdig en volledig worden geïnformeerd over hun rechten, het verloop van hun zaak en de mogelijkheden voor hulp, in een taal die zij begrijpen.

Informatieverstrekking aan slachtoffers is al decennia lang een belangrijk thema in het slachtofferbeleid. In de praktijk blijkt het echter niet eenvoudig slachtoffers altijd tijdig en volledig op de hoogte te brengen van de mogelijkheden voor hulp, hun rechten en de voortgang in de zaak. De verbetering van de informatieverstrekking vraagt onverminderd inspanning van de organisaties die met slachtoffers te maken hebben.

Uit de monitorinformatie van het OM blijkt dat het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) in de afgelopen periode in ruim 96% van de gevallen de slachtoffers en nabestaanden heeft geïnformeerd over de invrijheidstelling van een veroordeelde. Het OM streeft er vanzelfsprekend naar om in samenwerking met DJI dit percentage te verhogen naar 100%.

Ondanks de stappen die zijn gezet, ontbreekt het vooralsnog aan een goede registratie van slachtofferinformatie in de keten en een adequate inrichting van sommige informatiemomenten. Zoals eerder vermeld ben ik in 2012 gestart met een project om hier structurele verbeteringen in aan te brengen zodat de tijdigheid en volledigheid van de informatievoorziening aan

slachtoffers verbetert en de informatievoorziening in de toekomst beter kan worden afgestemd op de behoeften van slachtoffers (informatie op maat).

De EU-richtlijn minimumnormen voor slachtoffers dwingt Nederland, meer dan voorheen, de informatie in een taal aan te bieden die het slachtoffer begrijpt. Dit heeft grote praktische consequenties waarbij we zorgvuldig moeten beoordelen welke algemene informatie we verstrekken in welke standaardtalen en hoe we maatwerk kunnen organiseren als het gaat om het vertalen van zaaksinformatie.

- Een verdere cultuuromslag is nodig om in de strafrechtsketen de slachtofferrechten goed verankerd te krijgen. Daar voor is sturing en opleiding essentieel.
- Informatie is een essentieel recht van slachtoffers en wordt afgestemd op hun behoefte.

II. Het recht

De overheid is ervoor verantwoordelijk dat slachtoffers hun recht kunnen halen. Daarbij dient de overheid de belangen van de verdachte en de samenleving in balans te brengen met de belangen van slachtoffers. Het ingrijpen van de overheid mag niet tot meer schade voor een slachtoffer leiden, tenzij een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is. In dat laatste geval zal de overheid haar taken zodanig uit moeten voeren dat de schade voor een slachtoffer zo veel mogelijk beperkt blijft en het slachtoffer maximale compensatie krijgt voor die schade door aanvullende maatregelen. De overheid heeft het monopolie op het vervolgen en straffen van daders. Dit werk dienen we goed en zichtbaar uit te voeren zodat slachtoffer en samenleving een gevoel van genoegdoening ervaren.

Uit de nog steeds lopende discussie over de reikwijdte van het spreekrecht blijkt wel dat hoewel er een goede basis ligt, de positie van slachtoffers in het strafproces nog niet volledig uitgekristalliseerd is. Enerzijds is er de roep om meer rechten, anderzijds kan de uitvoering van slachtofferrechten beter.
Uitgangspunt is dat het slachtoffer zijn stem kan laten horen in het strafproces en dat met zijn belangen rekening wordt gehouden. Dit betekent dat vanaf het moment van aangifte tot en met de tenuitvoerlegging van een vonnis een slachtoffer moet worden geïnformeerd, zijn zienswijze kenbaar moet kunnen maken en dat zijn zienswijze en belangen worden betrokken bij de beslissingen die de professionals in het strafproces nemen.
Dit betekent ook dat een slachtoffer mogelijkheden moet hebben om, als naar zijn mening onvoldoende rekening wordt gehouden met zijn belangen, daarover bezwaar aan te tekenen bij een hogere autoriteit of instantie. Ligt het bij verdachten voor de hand dat niet naleving van rechten leidt tot vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of een lagere straf, een dergelijke sanctie ter naleving van slachtofferrechten is niet in het belang van slachtoffers. Hoe het afdwingen van de naleving van rechten van slachtoffers vorm kan krijgen, vraagt nader onderzoek.

Binnen de hier geschetste algemene lijn zijn zeker nog verbeteringen mogelijk in het strafproces voor slachtoffers. Zoals in het regeerakkoord is

opgenomen wil ik het spreekrecht van slachtoffers verder uitbreiden. Nog dit jaar kom ik met een voorstel daartoe. Slachtoffers hoeven zich bij het spreekrecht niet meer te beperken tot de gevolgen van het delict. Zij krijgen ook de mogelijkheid zich uit te laten over het delict en de door hen gewenste straf(maat). De rechten van de verdachte kunnen er echter wel toe leiden dat een slachtoffer als gevolg van uitlatingen in het kader van het spreekrecht alsnog als getuige ter zitting kan worden gehoord. In de voorbereiding van het spreekrecht dienen slachtoffers hier nadrukkelijk op te worden gewezen.

Ook de invoering van de Europese richtlijn minimumnormen en het Europees beschermingsbevel leiden tot een verdere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Bijvoorbeeld waar het gaat om het recht op een tolk en vertaling van stukken of maatregelen ter bescherming van slachtoffers. De komende jaren zullen de maatregelen uit de richtlijnen worden geïmplementeerd in ons strafproces waarvoor op onderdelen wijziging of aanvulling van ons strafproces noodzakelijk is. Gezien de toenemende mobiliteit in Europa door het wegvallen van grenzen worden ook meer burgers slachtoffer in een andere lidstaat dan waar zij wonen. Ook in deze grensoverschrijdende zaken zullen slachtoffers in staat moeten worden gesteld hun rechten uit te oefenen en moeten worden ondersteund. In de grensregio's in Nederland is daar al wel wat ervaring mee opgedaan. Deze ervaringen zal ik benutten om ook voor zaken die niet direct over de grens spelen maar elders in Europa, de rechten en ondersteuning van slachtoffers te verzekeren. Ik ben voornemens in Europa aandacht te blijven vragen voor de uitvoering van slachtofferrechten zodat Nederlandse slachtoffers in andere lidstaten en slachtoffers uit andere lidstaten in Nederland recht wordt gedaan.

Voor slachtoffers bestaan verschillende mogelijkheden om hun schade te verhalen. Het schadeverhaal via het strafproces is beperkt mogelijk. Alleen vorderingen die geen onevenredige inbreuk op de strafprocedure maken worden behandeld. Voor ingewikkelde schades zijn slachtoffers aangewezen op het civiele recht. Uit onderzoek naar schadeverhaal door slachtoffers in het civiele recht[19] blijkt dat weinig slachtoffers gebruik maken van het civiele recht om hun schade te verhalen. Zo zijn in 2010 naar schatting 483 zaken afgedaan door de civiele sectoren bij de rechtbanken waarbij een slachtoffer van een strafbaar feit een vordering tot betaling van schadevergoeding heeft ingediend tegen de dader. Van deze groep slachtoffers was 73% een rechtspersoon (vooral energiemaatschappijen). Slechts 108 eisers waren een natuurlijk persoon. Hoewel uit lopend onderzoek nog zal moeten blijken wat de redenen zijn voor het beperkte gebruik, is wel duidelijk dat het civiele recht veel drempels kent voor slachtoffers om uiteindelijk de schade ook echt vergoed te krijgen.

Schadeverhaal via het strafproces, waarbij de overheid de schade verhaalt bij de dader en soms een voorschot uitkeert, is verre te prefereren boven het civiele recht waarbij slachtoffers zelf een deurwaarder in moeten schakelen en dus kosten moeten maken om de schadevergoeding te kunnen innen. Alle reden in de komende jaren te bezien hoe het schadeverhaal voor slachtoffers kan worden verbeterd, zowel via het civiele

[19] Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten. De rol van de civiele procedure: gebruik, knelpunten en oplossingsrichtingen. W. Schrama, T. Geurts, WODC 2012.

recht als via het strafrecht. In 2012 is een traject gestart ter vereenvoudig van de procedures van schadeverhaal voor slachtoffers. Slachtoffers worden hierbij zoveel mogelijk gefaciliteerd door de overheid. Ook moet de overheid duidelijkheid bieden over wat slachtoffers als het gaat om schadeverhaal, van de overheid kunnen en mogen verwachten.

- Verbeteringen in het strafproces zijn onder andere te bereiken door verdere uitbreiding van het spreekrecht.
- Slachtoffers in grensoverschrijdende zaken dienen ook in staat te worden gesteld hun rechten uit te oefenen.
- Schadeverhaal via het strafproces of het civiele recht wordt vereenvoudigd.

III. Bescherming
Sommige slachtoffers hebben bescherming nodig tegen bedreiging en intimidatie, tegen herhaald slachtofferschap of tegen secundaire victimisatie. Maar ook bescherming van privacy tegenover de verdachte, veroordeelde of de samenleving is van groot belang voor slachtoffers. Bij dat laatste spelen de media een grote rol.
Op al deze thema's zijn verbeteringen mogelijk. Domiciliekeuze en anonieme aangifte zijn manieren om de veiligheid van slachtoffers bij de aangifte te vergroten. Belemmeringen in de praktijk om deze instrumenten in te zetten moeten worden weggenomen en het gebruik gestimuleerd waar nodig. Per 1 november 2012 is het mogelijk voor slachtoffers van criminaliteit om onder bepaalde voorwaarden aangifte op nummer te doen, waarbij hun identiteit niet wordt bekend gemaakt. Het komende jaar zie ik er nauwlettend op toe of dit in de praktijk voldoende tegemoet komt aan de behoeften van slachtoffers.

De invoering van een individuele beoordeling voor slachtoffers op grond van de EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers grijpen we aan om de bescherming van slachtoffers te verbeteren als het gaat om herhaald slachtofferschap en secundaire victimisatie.
De bescherming van de privacy vraagt nadere uitwerking in en rondom het strafproces. Hierbij gaat het om de privacy van het slachtoffer, die vaak met naam en toenaam in de krant staat. Maar ook om de balans tussen privacy van verdachten en het gebruik van opsporingsmiddelen als camerabeelden. Uit de discussie die recent ontstond na het vertonen van heftige camerabeelden op Omroep Brabant van een zeer gewelddadige schoppartij in Eindhoven, blijkt bijvoorbeeld dat de maatschappelijke aanvaarding van het vertonen van deze beelden groot is, maar dat sommige wetenschappers en juristen vraagtekens stellen of het op deze manier opsporen van de daders opweegt tegen hun privacy. Ik vind dat het belang van de privacy in deze situatie niet opweegt tegen het belang van het slachtoffer, die recht heeft op recht en op schadeverhaal.

Met de invoering van het Europees beschermingsbevel in strafzaken wordt het voor slachtoffers eenvoudiger om beschermingsmaatregelen (locatie- of contactverbod) mee te nemen naar een andere lidstaat. In januari 2015 dient Nederland de richtlijn te hebben geïmplementeerd. Daartoe zal dit voorjaar het wetsvoorstel ter implementatie van het Europees beschermingsbevel in consultatie gaan.

- Sommige slachtoffers hebben bescherming nodig, bescherming tegen herhaald slachtofferschap, intimidatie, secundaire victimisatie of schending van privacy.
- De individuele beoordeling en het Europees beschermingsbevel zijn voorbeelden van maatregelen gericht op bescherming die voortvloeien uit het internationale kader.

IV. Ondersteuning
Slachtoffers die behoefte hebben aan hulp en ondersteuning kunnen in de eerste plaats terecht bij slachtofferhulp. Naast de algemene slachtofferhulp die wordt geboden door Slachtofferhulp Nederland zijn er ook enkele meer specifieke hulpinstanties zoals de steun- en adviespunten huiselijk geweld. Elk slachtoffer kan bij Slachtofferhulp Nederland terecht voor kosteloze ondersteuning. Bij een groot aantal ernstige delicten verwijst de politie het slachtoffer actief door naar deze organisatie. Slachtofferhulp Nederland biedt juridische, praktische en sociaal-emotionele hulp. Is deze hulp onvoldoende dan kan slachtofferhulp doorverwijzen naar andere hulpverleners, advocatuur of gemeentelijke instanties.

Met de casemanagers voor nabestaanden van moord en doodslag en betaalde medewerkers voor de voegingen voor schadeverhaal in het strafproces zijn grote stappen gezet in de uitbouw van hulp aan slachtoffers. Om als volwaardige partner in het strafproces te kunnen acteren is verdere professionalisering van slachtofferhulp belangrijk. De EU-richtlijn minimumnormen stelt ook eisen aan de algemene en specifieke slachtofferhulp(organisaties). De komende jaren zullen we deze kaders als zodanig vastleggen en in de praktijk brengen waar dat nog niet gebeurt.

Nieuwe ontwikkelingen als het Centrum Seksueel Geweld in Utrecht bezie ik met interesse. Dit centrum komt op belangrijke punten tegemoet aan de behoeften en zorgen van slachtoffers van verkrachting en biedt hen daarbij in de acute fase hulp op een wijze die zo min mogelijk belasting oplevert voor het slachtoffer. Dit soort initiatieven helpt ook om de aangiftebereidheid van deze groep slachtoffers, die zeer laag is, te bevorderen.

Verdere professionalisering van de hulp aan slachtoffers en gespecialiseerde hulp voor kwetsbare groepen is belangrijk om de schade bij slachtoffers zo veel mogelijk te beperken en de aangiftebereidheid te vergroten.

V. Schadevergoeding en herstel
Crimineel gedrag doet schade aan slachtoffers. Schade die in veel gevallen niet meer ongedaan te maken is. Een dierbare die als gevolg van een misdrijf is overleden laat een gat achter dat nooit meer te herstellen is. Sommige slachtoffers dragen levenslang de fysieke en emotionele gevolgen met zich mee. Het leven zal niet meer hetzelfde zijn.
Hoewel herstel in de situatie van voor het strafbare feit in veel gevallen niet mogelijk is, is het wel belangrijk achteraf daar waar herstel mogelijk is hier aan bij te dragen.

De dader is primair degene die verantwoordelijk is de schade van het delict zo veel mogelijk te herstellen. Ik vind dat daders ook moeten bijdragen in de kosten voor de ondersteuning van slachtoffers en onderzoek daarom wat de mogelijkheden zijn om dat op te leggen in de vorm van een verplichte bijdrage van veroordeelden ten behoeve van slachtoffers. Ik ga daar in een aparte brief aan de Tweede Kamer in maart aanstaande nader op in.

Een wetsvoorstel om goederen van verdachten in beslag te nemen, binnen de kaders van het strafproces, met het oog op het betalen van schadevergoeding aan het slachtoffer (conservatoir beslag) is met algemene stemmen door de Tweede Kamer aanvaard en wacht nu op behandeling in de Eerste Kamer.

De dader kan, behalve het betalen van schadevergoeding, ook bijdragen aan herstel door met een slachtoffer in gesprek te gaan. De overheid biedt de mogelijkheid aan slachtoffers en daders over het delict met elkaar in gesprek te gaan, zowel naast als in plaats van het strafproces. Met het starten van enkele pilots wil ik bijdragen aan de ontwikkeling van herstelrecht in Nederland.

Een belangrijke maatregel uit het regeerakkoord is voorts de uitbreiding van de reikwijdte van het Schadefonds Geweldsmisdrijven met culpoze verkeersdelicten met dodelijke afloop. Hoewel het leed niet ongedaan gemaakt kan worden, kan een financiële tegemoetkoming een bijdrage leveren aan het herstel van in ieder geval een deel van de financiële gevolgen.

- Met het ontwikkelen van herstelrecht en het uitbreiden van de reikwijdte van het Schadefonds Geweldsmisdrijven worden belangrijke stappen gezet in het herstel van geleden schade door slachtoffers.
- Veroordeelden dienen financieel bij te dragen aan de ondersteuning van slachtoffers door het betalen van een verplichte bijdrage bovenop een boete of andere straf.

5. Maatregelen

De komende vier jaar zullen de eerdergenoemde beleidsdoelen richting geven aan de ontwikkelingen op het terrein van slachtofferbeleid. Deze beleidsdoelen werk ik langs twee lijnen uit. Op onderdelen zullen slachtoffers meer rechten krijgen, bijvoorbeeld door de uitbreiding van het spreekrecht en de implementatie van de Europese richtlijn minimumnormen slachtoffers. Anderzijds investeer ik de komende jaren veel in het verbeteren van de uitvoering van de huidige rechten van slachtoffers. Een betrouwbare overheid zorgt ervoor dat de aan het slachtoffer toegekende rechten in de praktijk worden gerealiseerd, dat gewekte verwachtingen niet worden beschaamd en dat de ketenpartners (als voortzetting van de ingezette cultuuromslag) dit in hun handelen tot uitdrukking brengen. Dat is een grote opgave die niet op korte termijn tot stand wordt gebracht. Vermeden moet worden dat door een opeenstapeling van nieuw beleid en verbetertrajecten de taakorganisaties worden overvraagd. Wel vraag ik van de taakorganisaties nauw samen te werken in de keten en over de eigen grenzen te kijken om zo tot een optimale dienstverlening aan slachtoffers te komen.

In onderstaand overzicht zijn de maatregelen uit het Regeerakkoord en de belangrijkste projecten en activiteiten die de komende vier jaar bijdragen aan het realiseren van de vijf beleidsdoelen opgenomen.

I. Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd (slachtoffers worden tijdig en volledig geïnformeerd over hun rechten, het verloop van hun zaak en de mogelijkheden voor hulp, in een taal die zij begrijpen)

1. Ketenpartners starten een gezamenlijk project gericht op het versterken van de aandacht voor slachtoffers in de beroepsopleidingen van de verschillende ketenpartners. Doel is onder meer om langs deze weg de cultuur te beïnvloeden en de correcte bejegening te trainen.

2. Het verbetertraject informatievoorziening is gericht op het verbeteren van de tijdigheid en volledigheid van de informatievoorziening aan slachtoffers en het bieden van informatie op maat afgestemd op de behoeften van slachtoffers. De informatievoorziening tussen slachtoffers en de justitiële organisaties zal zoveel mogelijk via één informatie-portaal gaan verlopen en ook digitaal beschikbaar zijn.

3. Het bieden van informatie op maat vraagt om goede registratie van slachtoffergegevens, bijvoorbeeld in de vorm van een ketenbreed slachtofferdossier.

II. Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht

1. Het spreekrecht wordt verder uitgebreid (Regeerakkoord), inhoudelijke belemmeringen worden weggenomen.

2. Het onderzoek naar de voor- en nadelen van een tweefasenproces is afgerond.

3. Een onderzoek naar de afdwingbaarheid van slachtofferrechten is afgerond.

4. De positie van het slachtoffer in de ZSM-werkwijze is helder en vastgelegd in de werkprocessen.

5. Ouders van minderjarige slachtoffers krijgen de mogelijkheid zich te voegen in het strafproces.

6. De EU-richtlijn minimumnormen is geïmplementeerd.

7. Beleidsdoorlichting van het gehele slachtofferbeleid is gereed, op basis waarvan zo nodig nadere maatregelen worden genomen.

III. Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig

1. Implementatie Europees Beschermingsbevel.

2. Implementatie individueel assessement (EU-richtlijn minimumnormen).

3. Verbeterproject 'meewegen belangen in de fase van tenuitvoerlegging'. Dit project is onder meer gericht op het meewegen van het belang van slachtoffers of nabestaanden bij verlofbewegingen van veroordeelden, en het vaker opleggen van een locatieverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidsstelling.

IV. Slachtoffers die dat nodig hebben worden ondersteund bij het te boven komen van de gevolgen van het delict

1. Er komt één loket voor slachtofferhulp (Regeerakkoord): de dienstverlening aan slachtoffers is nu nog versnipperd georganiseerd. Slachtofferhulp Nederland, het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het CJIB bieden elk een deel van een groter dienstenpakket aan. Door integratie van (delen van) deze organisaties bieden we deze diensten efficiënter en voor slachtoffers overzichtelijker aan.

2. Het recht op slachtofferhulp is in de wet verankerd en er is voldoende specialistische slachtofferhulp beschikbaar (EU-richtlijn minimumnormen).

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

1. De reikwijdte van het SGM bereiden we uit met dood door schulddelicten, waaronder verkeersovertredingen (Regeerakkoord).

2. Het wetsvoorstel conservatoir beslag in het strafproces ten behoeve van slachtoffers wordt geïmplementeerd.

3. Introductie van een verplichte bijdrage van veroordeelden ten behoeve van slachtoffers.

4. Een kader voor een landelijk eenduidige werkwijze bij herstelbemiddeling en de start van pilots om die werkwijze te toetsen.

5. Het verbetertraject 'schadeverhaal'. Dit project is enerzijds gericht op het vereenvoudigen van de procedures van schadeverhaal en tegemoetkoming voor slachtoffers, anderzijds op 'de dader betaalt', bijvoorbeeld door belemmeringen voor het schadeverhaal door verzekeraars op te heffen en de uitbreiding van mogelijkheden voor inning door het CJIB te onderzoeken.

Het slachtofferperspectief zal leidend zijn bij het ontwikkelen van de dienstverlening aan slachtoffers. Niet langer zal het organisatieperspectief voorop staan. Om aan de belangen van slachtoffers tegemoet te komen creëren we zo veel mogelijk één loket, één ingang voor slachtoffers. Het is aan de taakorganisaties om de processen achter de dienstverlening zo adequaat en effectief mogelijk in te richten. De taakorganisaties zullen nog meer met elkaar moeten samenwerken om als keten de best mogelijke prestaties neer te zetten.

Niet alleen bij de ontwikkeling van de dienstverlening aan slachtoffers maar bij alle nieuwe ontwikkelingen rondom het strafproces moeten betrokken zich afvragen wat dit voor de positie van slachtoffers betekent. Dit betekent een verdere cultuuromslag in de strafrechtsketen. Het volstaat niet dat een kleine groep medewerkers zich bezighoudt met slachtoffers, de zorg voor slachtoffers moet integraal onderdeel worden van het werk van iedereen in de strafrechtsketen.

De rechtspositie en ondersteuning van slachtoffers beperkt zich echter niet tot het strafproces, zoals deze uiteenzetting heeft laten zien. Ook daarbuiten zijn er behoeften van slachtoffers en verantwoordelijkheden voor de overheid in den brede. Ook hier zal nadrukkelijk de samenwerking met anderen worden gezocht.

Slachtofferrechten vanzelfsprekend verankerd in hoofd, hart en handelen van iedere medewerker bij Veiligheid en Justitie en de organisaties in de strafrechtsketen. De maatschappij die slachtoffers tot steun is. En niet in het minst, slachtoffers die zich erkend en gesteund voelen. Daar wil ik mij voor inzetten de komende jaren.