

Vergaderjaar 2012–2013

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2013

Op 22 februari jl. heb ik uw Kamer mijn visie op de positie van slachtoffers van criminaliteit gestuurd: «Recht doen aan slachtoffers»¹. Ik heb daarin voor de komende jaren richting gegeven aan de ontwikkeling en uitvoering van het justitiële beleid waarin het slachtoffer centraal zal staan. Om de effecten van het beleid en de resultaten van concrete maatregelen te kunnen meten, hecht ik veel waarde aan de ervaringen van slachtoffers en nabestaanden met de organisaties in de slachtofferketen. Om deze informatie op een gestructureerde, betrouwbare en valide manier te kunnen ontsluiten en gebruiken, is een instrument ontwikkeld dat de door slachtoffers ervaren kwaliteit van de justitiële slachtofferzorg meet. Hierbij bied ik u het rapport «Ervaringen van slachtoffers met justitiële slachtofferondersteuning» aan². Het bevat de resultaten van de eerste meting van de slachtoffermonitor bij de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak en Slachtofferhulp Nederland.

Van tevredenheidsmeting naar kwaliteitsmeting in de keten

Aan de respondenten is niet alleen gevraagd naar hun *ervaringen* met diverse aspecten van de slachtofferondersteuning, maar ook naar het *belang* dat zij daaraan hechten. De monitor is dus niet alleen een tevredenheidsonderzoek, maar ook een behoeftenonderzoek dat prioriteiten in kaart brengt en kwaliteitslacunes in de dienstverlening zichtbaar maakt. In de praktijk kan nooit iedereen op alle aspecten 100% tevreden gesteld worden in zijn of haar behoeften – dat geldt ook voor de slachtofferzorg. Door te onderzoeken wat slachtoffers echt belangrijk vinden, kan evenwel in de uitvoering geprioriteerd worden: van diensten die voor slachtoffers van groot belang zijn mag een hoge kwaliteit verwacht worden.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 33 552, nr. 2.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De organisaties binnen de justitiële keten hebben elk hun eigen kerntaak en verzorgen daarbij een deel van de slachtofferzorg. De organisaties realiseren zich echter dat de ervaringen van slachtoffers met de justitiële slachtofferzorg als geheel alleen positief zullen zijn, als zij optreden als één keten. Door de monitor periodiek uit te voeren (het voornemen is eens per drie jaar) ontstaat inzicht in de ontwikkeling en wordt het een instrument ten behoeve van de ketenbrede kwaliteitssturing in de slachtofferketen. Naar verwachting worden in een volgende meting ook ervaringen van slachtoffers met het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Schadefonds Geweldsmisdrijven betrokken.

De uitvoering van het onderzoek

Deze eerste meting is uitgevoerd door steekproefsgewijs slachtoffers te bevragen die bij de politie, het OM en Slachtofferhulp Nederland geregistreerd staan. Het betreft mensen die slachtoffer werden in 2010, 2011 of begin 2012. In totaal is een steekproef gehouden met 1017 slachtoffers, deels via internet en deels telefonisch. Gezorgd is voor spreiding over de delicten waarvan de respondenten slachtoffer zijn geworden: vermogensdelicten, geweld of openbare-ordedelicten.

Resultaten

Het rapport beschrijft ervaringen van slachtoffers met vele aspecten van de slachtofferondersteuning door de betreffende organisaties. Deze zien op bejegening, informatieverstrekking, inzet op de kerntaken (opsporing, vervolging en berechting), schadeherstel, veiligheid en ondersteuning.

Slachtoffers vinden alle gevraagde diensten belangrijk, maar het allergrootste belang wordt gehecht aan bejegening, informatieverstrekking en inzet op de kerntaak van de justitieorganisaties. Wat betreft aspecten die zien op bejegening door de justitieorganisaties, zoals *het gevoel geven dat zij u serieus nemen* en *vertrouwelijk met persoonsgegevens omgaan*, hebben slachtoffers over het algemeen positieve ervaringen. Wel geeft zo'n 23% van de slachtoffers aan niet het gevoel te hebben serieus te worden genomen door het OM. Tevens zijn slachtoffers over de hele linie positief over de mate waarin de organisaties vertrouwelijk omgaan met persoonsgegevens. De geboden hulp en ondersteuning wordt ook overwegend positief beoordeeld. Zo heeft bijna twee derde van de respondenten over het geheel genomen positieve ervaringen met de hulp van de politie. Ook ervaart een ruime meerderheid de geboden ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland als (zeer) positief.

Ervaringen van slachtoffers met informatieverstrekking, inzet op de kerntaken, schadeherstel en veiligheid zijn wisselender. Slachtoffers oordelen over sommige aspecten van informatievoorziening overwegend positief, zoals over de *algemene* informatieverstrekking door de politie en de informatieverstrekking door het OM over het vervolg van het proces. Ook oordelen respondenten overwegend positief over de mate waarin ze door het OM over de voortgang van de zaak op de hoogte worden gehouden en over de informatieverstrekking door Slachtofferhulp Nederland. Echter, 49% van de respondenten heeft negatieve ervaringen met het op de hoogte worden gehouden van de zaak door de politie. Ook oordelen slachtoffers negatiever over de mate waarin het OM hen informeert over de redenen van bepaalde beslissingen. Wat betreft de Rechtspraak oordeelt 50% positief over de informatie over het verloop van het proces en 36% negatief.

Ten aanzien van de professionele en onafhankelijke inzet op de kerntaken opsporing, vervolging en berechting oordeelt een deel van de slachtoffers minder positief. Zo heeft een vrij groot deel van de respondenten negatieve ervaringen met de inzet van de politie om daders op te sporen (40%) en aan te houden (47%). Met de inzet van het OM om daders te vervolgen heeft 28% negatieve ervaringen tegenover 57% met positieve ervaringen. Als het gaat om de vraag of de rechter voldoende heeft gedaan om de dader te bestraffen, geeft 28% aan daar negatieve ervaringen mee te hebben en 58% geeft aan positieve ervaringen te hebben.

De ervaringen van slachtoffers met schadeherstel worden relatief laag gewaardeerd. Zo zijn slachtoffers overwegend negatief over de inzet die de politie toont voor het krijgen van schadevergoeding en over de informatie die zij krijgen over de mogelijkheden hiervan. Ook vindt bijna de helft van de slachtoffers dat het OM hen onvoldoende heeft ondersteund bij het regelen van schadevergoeding en dat het OM de schade niet goed heeft ingeschat. Een kleine meerderheid heeft positieve ervaringen met de informatie van het OM over hoe zij schadevergoeding kunnen krijgen. Positiever zijn slachtoffers over de inzet van Slachtofferhulp Nederland om de schade vergoed te krijgen en de informatievoorziening hierover. Slachtoffers die ook bij de Rechtspraak met schadevergoeding te maken kregen zijn verdeeld over de vraag of de juiste schadevergoeding is opgelegd.

De ervaringen met aspecten die te maken hebben met veiligheid zijn overwegend negatief. Het aspect *verkleinen van het gevaar van herhaling* wordt ten aanzien van de politie het laagst gewaardeerd, het minst negatief zijn slachtoffers over het aspect *gevoel van veiligheid vergroten*. Ten aanzien van het OM is over het geheel genomen ruim een derde van de respondenten (zeer) positief over het onderdeel veiligheid; eveneens ruim een derde is (zeer) negatief over dit onderdeel. Zo vindt 43% niet dat het OM het gevaar van herhaling verkleint en 49% respectievelijk 50% vindt niet dat het OM hun gevoel van veiligheid vergroot en hun angstgevoelens verkleint. De respondenten zijn relatief positief over de vergroting van het gevoel van veiligheid door Slachtofferhulp Nederland. Ze waarderen minder de wijze waarop de organisatie adviezen geeft om (nieuw) slachtofferschap te voorkomen. Over het verkleinen van het gevaar van herhaling van slachtofferschap door de rechter is 39% positief, 34% is negatief.

Verschillen in groepen slachtoffers

De onderzoekers zijn nagegaan of bepaalde persoons- en zaakskenmerken van invloed zijn op de ervaringen van slachtoffers met de justitiële slachtofferondersteuning en het belang dat zij daaraan hechten.

Het algemene beeld is dat vrouwen en ouderen meer belang hechten aan aspecten van de slachtofferondersteuning, terwijl hoger opgeleiden daar juist minder belang aan hechten. Slachtoffers die in het strafproces hebben geparticipeerd (door spreekrecht, slachtofferverklaring, voeging, een officiersgesprek of een dadergesprek) hechten meer belang aan aspecten van de slachtofferondersteuning dan slachtoffers die niet participeerden.

Ouderen oordelen vaker positief over de kwaliteit van de slachtofferondersteuning dan jongeren. Hoger opgeleiden oordelen over het algemeen minder positief dan lager opgeleiden. De oordelen zijn positiever als een dader is aangehouden, vervolgd en/of bestraft. Dit geldt ook voor de oordelen over de diensten van Slachtofferhulp Nederland in die gevallen en als de gevraagde schadevergoeding volledig is toegekend. Slachtoffers

die in het strafproces hebben geparticipeerd oordelen positiever over veel aspecten van de slachtofferondersteuning dan slachtoffers die niet participeerden.

Beleidsreactie

Deze eerste meting geeft een goed beeld van de ervaringen van slachtoffers met de justitiële organisaties. De resultaten van deze monitor gebruiken de organisaties in de justitiële keten enerzijds om een aantal zaken in de eigen organisatie te verbeteren, anderzijds om als keten sterker en meer slachtoffergericht op te kunnen treden. Tegelijkertijd ben ik mij ervan bewust dat de mate van tevredenheid van slachtoffers niet de enige maatstaf is voor het functioneren van de strafrechtketen. Vanzelfsprekend heeft de keten ook een belangrijke verantwoordelijkheid ten opzichte van verdachten en veroordeelden.

In mijn visiebrief heb ik de beleidsdoelen beschreven die ik hanteer voor het slachtofferbeleid in de komende jaren. In zijn algemeenheid bevestigen de resultaten van de monitor dat deze beleidsdoelen op de juiste aspecten zijn gericht en dat de afgelopen jaren veel is bereikt. Tegelijkertijd bevestigen de uitkomsten dat op een aantal voor slachtoffers essentiële onderdelen verbeteringen nodig zijn. Hieronder zal ik per onderdeel van de slachtofferondersteuning ingaan op de noodzakelijke verbeteringen en aangeven welke ontwikkelingen reeds in gang zijn gezet.

1. Bejegening

Slachtoffers hebben recht op een correcte bejegening. Dat slachtoffers overwegend (zeer) positief zijn over de bejegening door de betreffende organisaties, bevestigt dat deze organisaties hechten aan het leveren van adequate dienstverlening aan en het zorgvuldig te woord staan van slachtoffers. De positieve waardering voor de bejegening en het vertrouwelijk omgaan met persoonsgegevens stemt mij hoopvol voor wat betreft de benodigde cultuuromslag, waarbij alle medewerkers zich bewust zouden moeten zijn van de positie van het slachtoffer.

Tegelijkertijd wil ik de negatieve ervaringen die er ook zijn, serieus nemen. De justitieorganisaties hebben reeds een aantal verbeteringen in gang gezet. Zo zet de politie in haar dienstverleningsconcept de respectvolle bejegening van burgers centraal en is een speciaal voor de *intake* ontwikkelde opleiding in de initiële opleiding van politiefunctionarissen opgenomen. Ook het OM heeft de ambitie het slachtoffer bij elke strafzaak op het netvlies te hebben en serieus te nemen. Het OM besteedt daar op verschillende manieren aandacht aan, bijvoorbeeld tijdens de opleiding van OM-medewerkers en bij zogenaamde professionele ontmoetingen, waar regelmatig slachtoffers en nabestaanden zelf aan het woord komen. Bij de Rechtspraak wordt door een interne projectgroep gewerkt aan de totstandkoming van een juridische en praktische handreiking voor rechters ten aanzien van de omgang met slachtoffers en (vorderingen van) benadeelde partijen. Hiermee wordt naast praktische ondersteuning in individuele gevallen tevens beoogd een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van een organisatiecultuur die recht doet aan de positie van het slachtoffer.

2. Ondersteuning/informatieverstrekking

Het recht van slachtoffers om geïnformeerd te worden is wettelijk verankerd in de Wet versterking positie slachtoffers. Om bepaalde keuzes weloverwogen te kunnen maken, bijvoorbeeld om al dan niet geïnformeerd te willen worden over het verloop van de strafzaak of om wel of

geen gebruik te maken van het spreekrecht, is nodig dat slachtoffers weten waar ze recht op hebben en dat ze dat kunnen plaatsen tegen de achtergrond van het verloop van een strafrechtelijk traject. Niet verwonderlijk dus dat slachtoffers het van het allergrootste belang vinden hierover informatie te krijgen. In mijn visiebrief heb ik uiteengezet welke verbetermaatregelen ik hiervoor in gang heb gezet.

De ervaringen met de politie op het punt van algemene informatieverstrekking zijn overwegend positief. De minister van Veiligheid en Justitie heeft u, bij brief van 9 juli jl.³ geïnformeerd over de ambities en de maatregelen die zijn genomen op het gebied van het verbeteren van het aangifteproces en het informeren over de voortgang van de zaak en de vorderingen op dat gebied. Het telefonische contact binnen 14 dagen met slachtoffers van woninginbraken wordt door hen zeer gewaardeerd. In 2014 ontvangen aangevers van high impact crimes (inbraak, overvallen, straatroof, geweld) binnen 14 dagen een persoonlijke terugkoppeling. Voor de andere delicten wordt nader onderzocht hoe de terugkoppeling naar de aangever kan worden ingericht. Deze maatregelen zullen aansluiten bij de ambities ten aanzien van de digitalisering van de strafrechtketen.

Het OM wil de informatieverstrekking aan slachtoffers verder professionaliseren, door de digitale informatieverstrekking (via www.om.nl) te vergroten en de brieven van het OM aan slachtoffers waar nodig te verbeteren. Daarnaast wordt bij alle Ressortsparketten gestart met het Slachtoffer Informatie Portaal. Dit digitale informatiesysteem biedt slachtoffers van wie de strafzaak in hoger beroep wordt behandeld de mogelijkheid om online de status van de strafzaak te volgen. De intentie is om dit in de nabije toekomst ook bij de Regioparketten in te voeren.

3. Inzet op de kerntaak

De monitor bevestigt het belang dat de samenleving en in het bijzonder slachtoffers hechten aan het goed presteren van de strafrechtketen, alsook het belang om die prestaties te verbeteren. De minister van Veiligheid en Justitie heeft dit onderkend en de versterking van de prestaties in de strafrechtketen één van zijn prioriteiten gemaakt. Enkele doelstellingen in dit kader zijn om de belangen van het slachtoffer in de strafrechtketen een belangrijke plaats te geven, verdachten sneller recht te doen en daders effectiever te straffen. Op 5 juli jl. heeft de minister een brief aan uw Kamer gestuurd over de voortgang van de versterking van de prestaties in de strafrechtketen.⁴

Ook in de brief over de verbetering van het aangifteproces gaat de minister van Veiligheid en Justitie in op maatregelen die ervoor zullen zorgen dat er minder uitstroom is. De minister neemt maatregelen om de organisatie van de afhandeling van aangiften en de kwaliteit hiervan verder te vergroten om zo de ongewenste uitstroom tegen te gaan. Hiertoe zullen in de vervolgfase van de aangifte taken en verantwoordelijkheden zo zijn georganiseerd dat de aangifte snel en goed wordt verwerkt. Waar het gaat om veelvoorkomende criminaliteit zal in de nabije toekomst een groot deel van de aangiften via ZSM-werkwijze worden afgehandeld. De kwaliteit van de aangifte is hierbij van groot belang. Door de nauwere en directere samenwerking van politie, OM en Slachtofferhulp Nederland via de ZSM-werkwijze zullen omissies in een aangifte beter en eerder worden hersteld en wordt ook langs die lijnen geleerd om de kwaliteit van de opgenomen aangifte verder te verbeteren.

³ Kamerstuk 29 628, nr. 404.

⁴ Kamerstuk 29 279, nr. 165.

4. Schadeherstel

Gezien de te vaak minder goede ervaringen van slachtoffers met schadeherstel, dienen daarin verbeteringen aangebracht te worden. Niet voor niets is één van mijn beleidsdoelen de komende jaren slachtoffers betere mogelijkheden te geven tot herstel van de gevolgen van criminaliteit, ook financieel. Uitgangspunt daarbij is dat de dader primair verantwoordelijk is voor het zoveel mogelijk herstellen van de aangerichte schade.

Slachtoffers moeten zich ondersteund weten door de justitieorganisaties bij het schadeverhaal. Voor de veelvoorkomende delicten met relatief eenvoudige schade gebeurt dat steeds meer vanuit de ZSM-werkwijze. Maar ook voor de slachtoffers van ernstiger delicten moet helder zijn wat zij kunnen verwachten en wat de (on)mogelijkheden zijn op het gebied van schadeherstel, zowel binnen als buiten het strafrecht. Zoals aangekondigd in mijn visiebrief neem ik maatregelen om de procedures van schadeverhaal te vereenvoudigen.

Ten tijde van de uitvoering van de eerste meting, voerde het CJIB in eigen beheer een op de methodiek van de monitor gebaseerde enquête uit. De respondenten zijn in meerderheid van mening dat het CJIB zich goed inzet om de schadevergoeding te incasseren en dat zij daarover voldoende worden geïnformeerd. Verbeterpunten liggen onder meer op het terrein van het periodiek informeren, ook als geen nieuwe ontwikkelingen te melden zijn.

5. Veiligheid

De behoefte aan veiligheid is niet beperkt tot de uitkomst van het strafproces, maar speelt ook bij het proces zelf een rol. In veel zaken is het slachtoffer de belangrijkste getuige en is bescherming nodig tegen mogelijke bedreigingen door de dader. Voor slachtoffers voor wie reëel risico bestaat op herhaling zijn de acties van het strafrechtelijk systeem om de veiligheid te waarborgen soms letterlijk van levensbelang. Bij een groter deel van de slachtoffers bestaat de behoefte aan preventieadvies om herhaald slachtofferschap te voorkomen.

Om veiligheid te verbeteren werk ik aan een aantal maatregelen, waaronder de implementatie van het Europees Beschermingsbevel, de ontwikkeling van een instrument voor de individuele beoordeling van de beschermingsbehoefte van slachtoffers, en het meewegen van belangen van slachtoffers bij verlobbeslissingen. Ook de ketenpartners nemen hun maatregelen. Zo zorgt de Rechtspraak zoveel mogelijk voor de aparte opvang van slachtoffers en (familie van) verdachten voorafgaand en tijdens de zitting.

Met Slachtofferhulp Nederland, gemeenten en de politie ga ik in gesprek over de wijze waarop tegemoet kan worden gekomen aan de behoefte van slachtoffers aan een preventieadvies (ongeveer 75% vindt dit belangrijk of zeer belangrijk). In geval van een overval zorgt Slachtofferhulp Nederland er al voor dat het slachtoffer een preventieadvies op maat krijgt aangeboden. De bestaande regeling voor slachtoffers van een overval biedt de mogelijkheid om tot een maximum van € 1.000,- aan preventieve maatregelen te nemen. Tijdens het gesprek met het slachtoffer wijst Slachtofferhulp Nederland ook op de mogelijkheid van een slachtoffer-dadergesprek. De toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie, gedaan tijdens het AO overvallen in april 2012, om indien een overval op een 55+er is gepleegd extra aandacht te besteden aan slachtoffer-dadergesprekken, doe ik hiermee dan ook gestand. In enkele

grote gemeenten zoals Amsterdam, Den Haag en Rotterdam worden slachtoffers van een overval bezocht door de burgemeester, waarbij door de gemeente ondersteuning aan de slachtoffers wordt aangeboden. Indien een overval plaatsvindt met ernstig geweld kan het slachtoffer ondersteuning van een casemanager krijgen. Ook het CCV voorziet gemeenten en ondernemers in preventieadvies. Op de website van het CCV staat een uitgebreid stappenplan voor ondersteuning door gemeenten aan slachtoffers van een overval.

6. Hulp en (emotionele) ondersteuning

Zoals ik in mijn visiebrief heb aangegeven is één van mijn doelen voor de komende jaren gericht op het bieden van (psychosociale) ondersteuning bij het te boven komen van de gevolgen van het delict voor slachtoffers die dat nodig hebben. Slachtofferhulp Nederland biedt algemene slachtofferhulp en de monitor laat zien dat slachtoffers daar ook belang aan hechten en in meerderheid tevreden over zijn. Bij een groot aantal ernstige delicten verwijst de politie het slachtoffer actief door naar Slachtofferhulp Nederland, die juridische, praktische en psychosociale hulp biedt. Is meer nodig, dan kan Slachtofferhulp doorverwijzen naar andere hulpverleners, advocatuur of gemeentelijke instanties. De EU-richtlijn minimumnormen, die eind 2015 in werking treedt, stelt ook eisen aan de algemene en specifieke slachtofferhulp(organisaties). De komende jaren zal ik deze kaders als zodanig vastleggen en bezien of het wettelijk verankeren van een recht op slachtofferhulp opportuun is.

Slachtofferhulp Nederland streeft in zijn Meerjarenbeleidsplan 2013–2016 naar verbetering van de ondersteuning van slachtoffers langs twee wegen. In de eerste plaats door ervoor te zorgen dat de organisatie makkelijker «vindbaar» wordt, ook online. In de tweede plaats door de dienstverlening preciezer te richten op de verschillende vormen van slachtofferschap. De organisatie wil een gedifferentieerder palet aanbieden dan de huidige ondersteuning. De organisatie wil daarbij de vorm waarin slachtoffers ondersteund worden meer op hun behoefte toesnijden (face-to-face, telefonisch, online).

Uit de monitor blijkt dat slachtoffers die niet met een strafproces te maken hebben gekregen over het algemeen negatiever oordelen over de slachtofferondersteuning. Zoals ik ook in mijn visiebrief heb aangegeven vind ik het belangrijk dat ook deze slachtoffers de erkenning en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. In het kader van de reeds lopende verbetertrajecten zie ik dan ook welke maatregelen genomen kunnen worden om deze specifieke groep slachtoffers de gewenste ondersteuning te bieden.

Tot slot

Zoals ik u in mijn brief bij de aanbieding van mijn visie op 22 februari jl. heb geschreven: het slachtofferbeleid is nog niet «af». Deze monitor bevestigt dat. Samen met de ketenpartners zet ik mij in om de sterke punten die deze monitor aanwijst te borgen en de zwakkere punten te verbeteren. De verbetermaatregelen zoals reeds in voorbereiding of uitvoering genomen, zetten we onverminderd door. Daarnaast analyseren de ketenpartners de informatie die deze monitor oplevert meer in detail en geven dat een plaats in hun interne verbetertrajecten.

De volgende meting, naar verwachting in 2016, zal uitwijzen in hoeverre deze inzet heeft geleid tot een over de hele linie positief oordeel over de zorg voor slachtoffers van criminaliteit in onze samenleving.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven