



RAPPORT

Beleidsdoorlichting Artikel 34.4 Slachtofferzorg

In opdracht van DBAV

Dorien van Duivenboden, Sanne Groothuis, Oscar Laros en Wim Wensink

17 augustus 2021

Samenvatting

Deze beleidsdoorlichting onderzoekt de doeltreffendheid en doelmatigheid van begrotingsartikel 34.4, slachtofferzorg, van het ministerie van Justitie in Veiligheid (JenV). In opvolging van de voorgaande doorlichting van dit beleid, gepubliceerd in 2014, richt deze beleidsdoorlichting zich op de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2019.

De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting is:

In hoeverre zijn de financiële en beleidsmatige instrumenten van het ministerie van Justitie en Veiligheid doeltreffend en doelmatig in het versterken van de positie van slachtoffers?

Deze vraag is beantwoord aan de hand van syntheseonderzoek van eerder uitgevoerd onderzoek, zoals voorgeschreven door de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Alvorens de analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid uit te voeren is de beleidstheorie – de beschrijving en de doelen van en motivering van het beleid – opgesteld en zijn beschikbare onderzoeken geanalyseerd op kwaliteit en bevindingen.

De doelen van het slachtofferbeleid van JenV zijn uitgewerkt in het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers' dat de staatssecretaris in 2013 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden. Hierin staan vijf beleidsdoelen, die in de onderzochte periode leidraad zijn geweest voor het beleid:

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

Deze beleidsdoorlichting brengt voor elk van de vijf beleidsdoelen in kaart welke resultaten geboekt zijn en in hoeverre iets gezegd kan worden over doeltreffendheid en doelmatigheid van slachtofferbeleid.

Bevindingen

Het slachtofferbeleid is in grote mate gebaseerd op (wetenschappelijk) onderzoek. In de onderzochte periode hebben de inzichten uit onderzoeken geleid tot een versterkte positie van slachtoffers in het recht, meerdere nieuwe maatregelen en instrumenten, uitbreiding van zowel de reikwijdte als de intensiteit van bepaalde instrumenten en ingezette verbeter- en wetgevingstrajecten. Samenvattend kan gesteld worden dat de mogelijkheden tot slachtofferzorg verder zijn ontwikkeld tijdens de onderzoeksperiode, waardoor meer slachtoffers bereikt en geholpen zijn. Dit is onder meer het gevolg van de inspanningen van de betrokken beleidsmedewerkers binnen JenV, maar ook bij aanpalende ketenpartners en uitvoeringsorganisaties van slachtofferzorg. Daarnaast draagt ook een grote groep vrijwilligers bij organisaties als Slachtofferhulp Nederland op bevlogen wijze bij aan zorg voor slachtoffers.

Doeltreffendheid

Hoewel een verscheidenheid aan onderzoeken is uitgevoerd naar slachtofferzorg, is weinig onderzoek beschikbaar dat uitsluitsel geeft over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid in de periode 2014 tot en met 2019. Dit komt omdat onderzoek zich met name richt op de werkwijze of ontwikkeling van een beleidsinstrument of maatregel, waarbij slechts in beperkte mate *de effecten* van die instrumenten en maatregelen voor slachtoffers worden meegenomen. Wel geeft beschikbaar onderzoek informatie waarmee een indicatie van de plausibiliteit van doeltreffendheid kan worden gegeven, bijvoorbeeld omdat gerealiseerd beleid is gebaseerd op pilots die positief zijn beoordeeld betreffende effecten voor slachtoffers. Ook is beleid- en regelgeving soms gebaseerd op resultaten waarin behoeften van slachtoffers werden geuit, waaraan in een nieuw voorstel tegemoet is gekomen. De mate waarin dergelijk onderzoek beschikbaar is per onderdeel van het beleid verschilt tussen de vijf

beleidsdoelen. Desondanks kan voor een substantieel deel van de instrumenten onder slachtofferzorg worden gesteld dat het bijdraagt aan de beleidsdoelen en daarmee de gewenste effecten voor slachtoffers.

Zo toont onderzoek dat voor de eerste beleidsdoelstelling, *het erkennen, zorgvuldig bejegenen en informeren van slachtoffers*, vooruitgang is geboekt door het verbeteren van de informatievoorziening, zoals werd aanbevolen in de beleidsdoorlichting in 2014. Uit de meest recente slachtoffermonitor naar ervaringen van slachtoffers blijkt dat slachtoffers positief zijn over informatievoorziening en bejegening door de verschillende instanties die slachtofferzorg bieden.

Voor de tweede beleidsdoelstelling, *het versterken van de positie van slachtoffers in het recht*, zijn wetgevingstrajecten die in de beleidsdoorlichting uit 2014 zijn aangekondigd afgerond en bijbehorende instrumenten en maatregelen geïmplementeerd. Hiermee zijn slachtofferrechten wettelijk verankerd. In hoeverre slachtoffers gebruikmaken van deze rechten is niet geregistreerd.

De *bescherming van slachtoffers*, de derde doelstelling van het beleid, werd in 2014 gemarkeerd als een doel dat verhoudingsgewijs nog veel ontwikkeling behoefde. Uit de huidige doorlichting blijkt dat met de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, zoals implementatie van de Individuele Beoordeling, ontwikkeling van hulpverlening aan zedenslachtoffers en inzet voor verbetering van beschermingsmaatregelen, bescherming van slachtoffers een volwaardig hoofddoel is geworden.

Voor de vierde doelstelling, *het ondersteunen van slachtoffers*, zijn de ontwikkelingen die de beleidsdoorlichting uit 2014 als positief beoordeelde doorgezet en is opvolging gegeven aan de verbetermogelijkheid die daarin werd benoemd. Zo is de uitbreiding van het aantal slachtoffercoördinatoren bij het Openbaar Ministerie een positieve ontwikkeling, afgaande op de positieve resultaten van de pilot. Ook de positieve ervaring van slachtoffers met de dienstverlening en ondersteuning van Slachtofferhulp Nederland indiceert doeltreffend beleid.

Ten slotte is ten aanzien van de laatste doelstelling, *mogelijkheden tot herstel van de gevolgen voor slachtoffers, zowel financieel, praktisch als emotioneel*, te concluderen dat voor verschillende instrumenten de reikwijdte is vergroot en andere reeds bestaande en positief bevonden praktijken zijn voortgezet. Met de uitbreiding van de reikwijdte van de voorschotregeling en het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) en de implementatie van de Wet Affectieschade hebben meer slachtoffers mogelijkheid tot financieel herstel, wat een groter beroep doet op het benodigde budget. Met betrekking tot emotioneel herstel is bestaand beleid – gebaseerd op positief beoordeelde pilots - voortgezet, waarbij mediation tijdens de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting onder de verantwoordelijkheid van een ander directoraat-generaal is gekomen.

Doelmatigheid

De beschikbare bronnen bevatten slechts zeer beperkt informatie waarmee doelmatigheid kan worden vastgesteld. De onderliggende oorzaak hiervan is dat uitgaven aan slachtofferbeleid lastig zijn toe te rekenen aan de vijf beleidsdoelen en de instrumenten die onder deze doelen vallen. De bestedingen kunnen ook tegelijkertijd bijdragen aan meerdere doelstellingen. Bestedingen aan Slachtofferhulp Nederland en andere ketenpartners worden bijvoorbeeld gebruikt voor het ontplooiën van activiteiten die kunnen bijdragen aan meerdere doelstellingen van slachtofferzorg, zoals bijvoorbeeld het spreekrecht voor slachtoffers. Het budget dat toekomt aan SGM, 41 procent van de totale budget van artikel 34.4, vormt hierop de uitzondering, omdat het door SGM gevoerde beleid gecategoriseerd kan worden onder beleidsdoel vijf. Onderzoek toont aan dat dit budget doelmatig is besteed.

De relatie tussen investeringen en effecten en daarmee doelmatigheid kan naar de regels van de RPE voor de overige onderdelen van slachtofferzorg niet worden vastgesteld. Uit verdere analyse blijkt wel dat het toegenomen budget en de gedane uitgaven logisch volgen uit het toegenomen aantal slachtoffers dat is geholpen, de inzet op andere (duurdere) vormen van dienstverlening, het verhogen van financiële regelingen voor slachtoffers of een combinatie van meerdere factoren.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die voortvloeien uit deze beleidsdoorlichting voor toekomstig onderzoek zijn drieledig.

Ten eerste wordt aanbevolen voor toekomstige beleidsdoorlichting te overwegen of de RPE in de huidige vorm moet worden gehanteerd. De doelstellingen van het beleid, gericht op effecten voor slachtoffers, maakt onderzoek naar doeltreffendheid van het beleid volgens deze richtlijn uiterst complex. Alternatieve vormen, zoals de Publieke Waarde Scan, kunnen mogelijk een uitkomst bieden. In de Strategische Evaluatie Agenda¹ zijn toekomstige ontwikkelingen op het gebied van beleidsdoorlichtingen nader uiteengezet.

Indien de systematiek van de RPE wordt gehandhaafd, is raadzaam onderzoek dat als bron dient voor toekomstige beleidsdoorlichtingen beter af te stemmen op de te meten resultaten en effecten. Hierbij is van belang dat onderzoeken duidelijk gericht zijn op het analyseren van de bijdrage van beleid aan beoogde effecten, bezien vanuit het perspectief van de doelgroep, slachtoffers.

Ten slotte wordt aanbevolen meer zicht te realiseren op de relatie tussen uitgaven van uitvoeringsinstanties en individuele doelstellingen van beleid en de daartoe behorende instrumenten en resultaten. Deze aanbeveling is met name voor SHN relevant, aangezien de activiteiten van SHN aan meerdere beleidsdoelstellingen beogen bij te dragen en daarmee niet tot nauwelijks zijn toe te rekenen aan individuele beleidsdoelstellingen.

¹ Strategische Evaluatie Agenda (2021). https://www.rijksbegroting.nl/2021/voorbereiding/begroting,kst282764_10.html

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Vraagstelling	8
1.3. Afbakening	8
1.4. Methode	9
1.4.1. Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek	9
1.4.2. Aanpak	11
1.4.3. Kanttekeningen	13
1.5. Leeswijzer	14
2. Slachtofferzorg	16
2.1. Aanleiding tot het beleid	16
2.2. Verdeling van inzet over beleidsdoelen	17
3. Beleidsdoel 1: Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd	18
3.1. Beleidstheorie	18
3.1.1. Introductie	18
3.1.2. Zorgvuldig bejegenen en uitbreiden informatievoorziening aan slachtoffers tijdens een strafproces	19
3.1.3. Online informatievoorziening voor slachtoffers	20
3.1.4. Aandacht voor slachtoffers in opleidingen van medewerkers in de strafrechtketen	21
3.2. Evaluatie	23
3.2.1. Introductie	23
3.2.2. Zorgvuldig bejegenen en uitbreiden informatievoorziening aan slachtoffers tijdens het strafproces	23
3.2.3. Online informatievoorziening voor slachtoffers	25
3.2.4. Aandacht voor slachtoffers in opleidingen van medewerkers in de strafrechtketen	25
3.2.5. Conclusies en aanbevelingen	26
4. Beleidsdoel 2: Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht	27
4.1. Beleidstheorie	27
4.1.1. Introductie	27
4.1.2. Implementeren EU-Richtlijn minimumnormen	28
4.1.3. Wijzigen Wetboek van Strafvordering	30
4.2. Evaluatie	31
4.2.1. Introductie	31
4.2.2. Implementatie EU-Richtlijn minimumnormen	31
4.2.3. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering	33
4.2.4. Conclusies en aanbevelingen	33

5. Beleidsdoel 3: Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig 35

5.1. Beleidstheorie	35
5.1.1. Introductie	35
5.1.2. Hulpverlening aan zedenslachtoffers	36
5.1.3. Individuele Beoordeling	37
5.1.4. Beschermingsmaatregelen	37
5.1.5. Bescherming van persoonsgegevens	38
5.2. Evaluatie	39
5.2.1. Introductie	39
5.2.2. Hulpverlening aan zedenslachtoffers	39
5.2.3. Individuele Beoordeling	41
5.2.4. Beschermingsmaatregelen	42
5.2.5. Bescherming van persoonsgegevens	43
5.2.6. Conclusies en aanbevelingen	45

6. Beleidsdoel 4: Slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van het delict 47

6.1. Beleidstheorie	47
6.1.1. Introductie	47
6.1.2. Ondersteuning bij veelvoorkomende zaken	48
6.1.3. Ondersteuning bij impactvolle zaken	49
6.1.4. Opvang en ondersteuning bij ernstige delicten	50
6.2. Evaluatie	50
6.2.1. Introductie	50
6.2.2. Ondersteuning bij veelvoorkomende zaken	51
6.2.3. Ondersteuning bij impactvolle zaken	51
6.2.4. Opvang en ondersteuning bij ernstige delicten	52
6.2.5. Ondersteuning door SHN	54
6.2.6. Conclusies en aanbevelingen	55

7. Beleidsdoel 5: Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel 56

7.1. Beleidstheorie	56
7.1.1. Introductie	56
7.1.2. Schadeverhaal	58
7.1.3. Tegemoetkoming in de geleden schade door het Schadefonds Geweldsmisdrijven	60
7.1.4. Implementatie EU-Richtlijn minimumnormen en Beleidskader herstelbemiddeling	60
7.2. Evaluatie	62
7.2.1. Introductie	62
7.2.2. Schadeverhaal	62
7.2.3. Tegemoetkoming in de geleden schade door het Schadefonds Geweldsmisdrijven	65
7.2.4. Implementatie EU-Richtlijn minimumnormen en Beleidskader herstelbemiddeling	68
7.2.5. Conclusies en aanbevelingen	70

8. Uitgaven en doelmatigheid 72

8.1. Introductie	72
8.2. Totale uitgaven Slachtofferzorg	72
8.2.1. SHN en SGM	74
8.2.2. Andere specifieke uitgaven	76
8.3. Slachtofferhulp Nederland	76
8.3.1. Personeelskosten	78
8.3.2. Offline en online kosten	79
8.4. Schadefonds Geweldsmisdrijven	80
8.4.1. Cashflow van CJIB naar SGM	82
8.4.2. Aantal aanvragen en uitkeringen	83
8.4.3. Bedrijfsvoering	83
8.5. Conclusie	84

9. Conclusies en aanbevelingen 86

9.1. Aanbevelingen beleidsdoorlichting 2014	86
9.2. Conclusies	87
9.2.1. Mate van opvolging van aanbevelingen uit 2014 voor het gehele slachtofferbeleid	87
9.2.2. Conclusies over slachtofferbeleid 2014-2019	88
9.3. Aanbevelingen	90
9.3.1. Aanbevelingen voor onderzoeken	90
9.3.2. Besparings- en intensiveringsvarianten	92

Bijlage 1. Overzicht gebruikte onderzoeken

Bijlage 2: Literatuurlijst

Bijlage 3: (Agenda)leden begeleidingscommissie

Bijlage 4: Afkortingen

Bijlage 5: Figuren en tabellen

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Elke vier tot zeven jaar wordt beleid op grond van beleidsartikelen uit de rijksbegroting doorgelicht op doeltreffendheid en doelmatigheid. In dit rapport worden de bevindingen van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 34.4, slachtofferzorg, van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV²) gepresenteerd.

Het beleid gericht op slachtofferzorg is belegd bij de Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen (hierna: DBAV of JenV), onderdeel van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen. Gezien het maatschappelijk belang van het beleid van DBAV is het van belang dat het beleid periodiek wordt geëvalueerd om te bepalen in hoeverre het beleid effectief en efficiënt is en of bijsturen noodzakelijk is. Bovendien is het periodiek doorlichten van beleid een wettelijke verplichting voor ministeries op basis van de Comptabiliteitswet³.

De vorige beleidsdoorlichting van artikel 34.4 slachtofferzorg is op 7 juli 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer door de staatssecretaris van JenV.⁴ De voorgaande beleidsdoorlichting besloeg de periode 2007-2013. Deze beleidsdoorlichting beslaat de onderzoeksperiode 2014-2019 en volgt daarmee op de voorgaande beleidsdoorlichting. De evaluatiesecties van dit rapport bespreken de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting uit 2014 in het licht van de conclusies. In het laatste hoofdstuk zijn de bevindingen uit de vorige doorlichting en de mate van opvolging daarvan in meer algemene zin geduid (zie paragraaf 9.2.1.).

Het vervolg van dit hoofdstuk presenteert de vraagstelling, de afbakening en de methode van het onderzoek, waarbij ook wordt gereflecteerd op de vooraf voorziene kanttekeningen die in acht dienen te worden genomen. Ten slotte licht de schrijfwijzer in de laatste paragraaf de structuur van deze beleidsdoorlichting toe.

1.2. Vraagstelling

In deze beleidsdoorlichting wordt de voor het uitvoeren van een beleidsdoorlichting verplichte systematiek van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)⁵ gehanteerd. Binnen de RPE is een aantal verplichte vragen opgenomen die verder worden behandeld in paragraaf 1.4.

Naast de vragen uit de RPE is een meer algemene onderzoeksvraag beantwoord in deze beleidsdoorlichting: *"In hoeverre zijn de financiële en beleidsmatige instrumenten van het ministerie van JenV doeltreffend en doelmatig in het versterken van de positie van slachtoffers?"*⁶

Het versterken van de positie van slachtoffers is door DBAV uitgewerkt in vijf beleidsdoelstellingen (zie paragraaf 2.1.). Deze beleidsdoorlichting onderzoekt dan ook de doeltreffendheid en doelmatigheid voor elk van deze doelstellingen.

1.3. Afbakening

Deze beleidsdoorlichting is afgebakend door de onderzoeksperiode en het onderzoeksonderwerp.

² In 2017 werd de naam van het ministerie van Veiligheid en Justitie gewijzigd in ministerie van Justitie en Veiligheid. Omwille van de leesbaarheid van dit document wordt hier consequent voor de actuele naam gekozen, ook als het de periode betreft waarin de naam officieel anders luidde.

³ Comptabiliteitswet 2001, artikel 20, tweede lid.

⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Eindrapport Beleidsdoorlichting Artikel 34.4 Slachtofferzorg*.

⁵ Stcr. 2018, 16632. *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek*.

⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020, 31 augustus). *Aankondiging beleidsdoorlichting slachtofferbeleid*.

Onderzoekperiode

Deze doorlichting betreft de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2019. Het jaar 2020 is niet meegenomen, omdat een groot deel van de beleidsdoorlichting is uitgevoerd in 2020. Op dat moment waren logischerwijs nog niet alle gegevens over dat jaar bekend en beschikbaar, bijvoorbeeld met betrekking tot de behaalde resultaten van instrumenten en maatregelen van slachtofferzorg, maar ook wat betreft de ontwikkeling van het gerealiseerde budget van het begrotingsartikel. Daarbij kijken (evaluatie)onderzoeken terug, wat betekent dat in 2020 geen onderzoek beschikbaar was over het gehele jaar 2020. Wel zijn in 2020 opgeleverde onderzoeken meegenomen in de analyse van deze beleidsdoorlichting waar deze relevante informatie bevatten over de onderzoeksperiode.

Onderzoeksonderwerp

Slachtofferbeleid is primair belegd bij de afdeling slachtofferbeleid binnen DBAV van JenV. Het door te lichten beleid heeft een totaal budgettair beslag van circa € 78 miljoen per jaar⁷. De wet- en beleidsmatige taken, zoals het opstellen en implementeren van wet- en regelgeving, omzetten van Europese afspraken naar Nederlands beleid en het vastleggen van de strategische kaders van slachtofferbeleid in meerjarenplannen wordt gedaan door DBAV, uiteraard in samenwerking met (justitiële) ketenpartners. Slachtofferbeleid wordt in de praktijk voor een groot deel uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties zoals Slachtofferhulp Nederland (SHN) en het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM). Omdat uitvoering van het beleid essentieel is voor het behalen van de beoogde effecten en de beoogde impact van het beleid, zijn de activiteiten die deze uitvoeringsinstanties hebben uitgevoerd in het kader van het beleid opgenomen als onderdeel van de beleidstheorie in deze beleidsdoorlichting. Dat betekent dat activiteiten die deze organisaties hebben ondernomen in het kader van slachtofferzorg ook onderwerp zijn van evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid in dit onderzoek.

Samenvattend is deze beleidsdoorlichting afgebakend door alle organisaties, instrumenten en maatregelen die gefinancierd worden vanuit begrotingsartikel 34.4 Slachtofferzorg van JenV. Alle inzet die op basis van dit budget mogelijk wordt gemaakt ten behoeve van slachtofferzorg is onderwerp van onderzoek in deze beleidsdoorlichting.

1.4. Methode

1.4.1. *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek*

RPE vragen en verdeling over hoofdstukken

Een beleidsdoorlichting dient te voldoen aan de vereisten van de RPE.⁸ Dat betekent dat dit onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid ten aanzien van slachtofferzorg de standaardvragen uit de RPE dient te beantwoorden. Het gaat om de volgende vijftien vragen die onderverdeeld kunnen worden in zeven clusters:

Afbakening beleidsterrein

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Motivering beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Aard en uitgaven beleidsterreinen

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

⁷ In hoofdstuk 8 zijn de ontwikkelingen van het budget van slachtofferzorg verder uiteengezet.

⁸ Rijksoverheid (z.d.). *Handreiking beleidsdoorlichtingen*. <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Beschikbaar evaluatieonderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Verbetermaatregelen

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Besparingsvarianten

15. In het geval dat significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Om de leesbaarheid van dit rapport te vergroten worden de vragen uit de RPE zo veel mogelijk volgens de hierboven genoemde clusters behandeld. De clusters van vragen worden in verschillende hoofdstukken beantwoord. De hoofdstukken 1, 2, 8 en 9 gaan over het gehele slachtofferbeleid. De hoofdstukken 3, 4, 5, 6 en 7 gaan over de vijf individuele beleidsdoelstellingen van slachtofferbeleid.⁹ Sommige vraagclusters uit de RPE lenen zich voor beantwoording op het niveau van het gehele slachtofferbeleid, terwijl andere clusters op het niveau van individuele beleidsdoelstellingen beantwoord dienen te worden.

Voorgaande leidt tot de volgende verdeling van vraagclusters over de hoofdstukken. De afbakening van beleid (vragen 1 en 2) is in hoofdstuk 1 behandeld. De motivering van beleid (vragen 3 en 4) is voor het niveau van het gehele slachtofferzorg in hoofdstuk 2 beschreven. Voor de vijf beleidsdoelstellingen is de motivering meer gedetailleerd beschreven in de eerste paragrafen van de hoofdstukken 3 tot en met 7. Tevens is in deze paragrafen ingegaan op de aard en samenhang van ingezette instrumenten (vraag 5 uit het cluster 'aard en uitgaven beleidsterrein'). De uitgaven van het beleidsterrein (vragen 6 en 7) worden separaat behandeld in hoofdstuk 8. Wat betreft de vraagcluster 'beschikbaar evaluatieonderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid', daaropvolgend de evaluatie van die twee thema's en mogelijke verbetermaatregelen is een splitsing gemaakt tussen doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor de evaluatie van doeltreffendheid worden de vragen 8 tot en met 14 behandeld in de hoofdstukken 3 tot en met 7 die betrekking hebben op de individuele beleidsdoelstellingen. Voor de evaluatie van doelmatigheid worden de vragen 8 tot en met 14 behandeld in hoofdstuk 8. De besparingsvariant (vraag 15) komt aan bod in het concluderende hoofdstuk 9. Tevens heeft JenV voor deze beleidsdoorlichting verzocht een intensiveringsvariant op te nemen, die ook wordt gepresenteerd in hoofdstuk 9.

Reconstructie beleidstheorie

De *Handreiking Beleidsdoorlichtingen* omschrijft de beleidstheorie als: "een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid (artikel 3 RPE, lid 2)."¹⁰ De reconstructie van de beleidstheorie is ook als vereiste vastgelegd in de RPE en wordt daar uitgelegd als: "de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen".¹¹ In deze beleidsdoorlichting is de beleidstheorie voor het beleid op het gebied van slachtofferzorg gereconstrueerd aan de hand van het schematische model van de beleidstheorie zoals gepresenteerd in de *Handreiking Beleidsdoorlichtingen* (zie figuur 1)¹².

⁹ Zie voor verdere uitleg over de verdeling van hoofdstukken de leeswijzer in paragraaf 1.5.

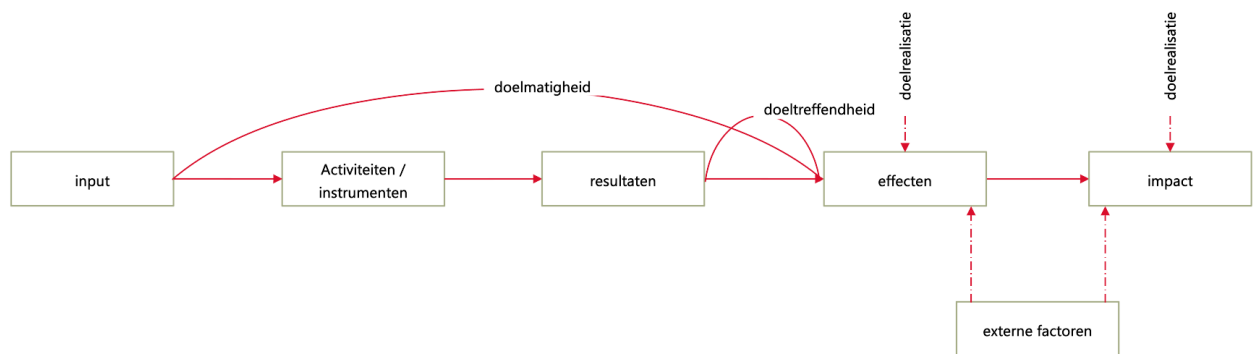
¹⁰ Rijksoverheid (z.d.). *Handreiking beleidsdoorlichtingen*. <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

¹¹ Stcrt. 2018, 16632. *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek*.

¹² Rijksoverheid (z.d.). *Handreiking beleidsdoorlichtingen*. <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

Van elk van de vijf beleidsdoelen van beleid ten aanzien van slachtofferzorg is separaat de beleidstheorie gereconstrueerd aan de hand van het model in figuur 1.

Het model van de beleidstheorie veronderstelt dat sprake is van vijf componenten van beleid en de beoogde uitkomsten daarvan in de beleidstheorie. In de eerste component wordt 'input' geleverd welke moet leiden tot de ontplooiing van een 'activiteit'. Er kunnen meerdere activiteiten ontplooid worden binnen hetzelfde beleidsdoel. Activiteit staat in dit model gelijk aan de implementatie van of gecontinueerde uitvoering van een 'beleidsinstrument' of maatregel (ook wel 'regeling' genoemd). De activiteit levert vervolgens een resultaat op. Het resultaat dat met de activiteit wordt gecreëerd beoogt een bepaald effect te bereiken. Dit effect zou vervolgens een bepaalde 'impact' in de maatschappij moeten opleveren, dat in het model de vijfde en laatste component van de beleidstheorie is. Vervolgens kan aan de hand van dit model de doeltreffendheid, doelmatigheid worden geëvalueerd. De definities van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn onder de figuren uiteengezet.



Figuur 1. Schematisch model beleidstheorie, gebaseerd op de Handreiking Beleidsdoorlichtingen.

Definities doeltreffendheid en doelmatigheid

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek en geeft een oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van een overzicht van uitgevoerde onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid. In deze beleidsdoorlichting is dus geen onderzoek uitgevoerd om zelf doeltreffendheid en doelmatigheid te meten. Deze termen kunnen als volgt worden gedefinieerd:

- Doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Om dit vast te stellen, staat de vraag of een maatschappelijke doelstelling is gerealiseerd, dankzij het beleid dat daarvoor is ingezet, centraal. Daarbij moet worden aangetekend dat het aantonen van doeltreffendheid lastig is, omdat de causaliteit tussen resultaat en effect vaak niet robuust vast te stellen is. Doeltreffendheid is schematisch weergegeven in figuur 1.
- Doelmatigheid (efficiëntie) van het beleid: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Hierbij staat dan ook de vraag centraal of de effecten van het doeltreffende beleid niet op een goedkopere manier hadden kunnen worden bereikt of met het gegeven budget niet méér effecten van dezelfde kwaliteit tot stand gebracht hadden kunnen worden. In figuur 1 is schematisch weergegeven dat doelmatigheid het verband tussen input en effect betreft.

1.4.2. Aanpak

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de uitgangspunten van de RPE. Vooraf en tijdens de doorlichting heeft regelmatig overleg plaatsgevonden met de opdrachtgever en met de begeleidingscommissie, waarin ook een onafhankelijk deskundige zitting had (zie bijlage 2). De uitvoering heeft plaatsgevonden in zeven stappen die hebben geresulteerd in voorliggend rapport.

Stap 1. Inventarisatie beschikbaar (evaluatie)onderzoek

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Dit betekent dat een beleidsdoorlichting staat of valt met de beschikbaarheid van eerder afgeronde evaluaties en andere onderzoeken. Het maken van een overzicht van de beschikbare informatie vormde het startpunt van dit syntheseonderzoek. Naast in opdracht van de overheid uitgevoerde (evaluatie)onderzoeken zijn daarvoor ook overige bronnen gebruikt, zoals uitvoeringsinformatie en resultaten uit wetenschappelijk empirisch onderzoek.

Stap 2. Beoordeling van de kwaliteit van het geïnventariseerde onderzoek

Na het verzamelen van al het beschikbare onderzoek heeft een kwaliteitsbeoordeling plaatsgevonden van de verzamelde onderliggende evaluaties en andere studies. Hierbij zijn, mede op basis van de hulpmiddelen die de RPE daarvoor biedt¹³, de beschikbare documenten op de volgende criteria beoordeeld:

- Het onderzoek maakt duidelijk welk beleid is onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
- Het onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig is;
- Het onderzoek verschaft inzicht in de mate van doelrealisatie, zodat zonder informatie over causaliteit alsnog een inschatting kan worden gemaakt van plausibiliteit;
- De conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
- De in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar;
- Het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.

Enkel onderzoeken van voldoende kwaliteit zijn gebruikt voor informatie ten behoeve van de analyse van realisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. In bijlage 1 is een overzicht van gebruikte onderzoeken opgenomen.

Stap 3. Reconstructie van de beleidstheorie

In deze stap is de beleidstheorie gereconstrueerd. Het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers' (2013) en gelijksoortige documenten (andere beleidskaders en Kamerstukken) dienden hiervoor als basis. De beleidstheorie dient te worden gereconstrueerd omdat de veronderstelde werking van beleid in de praktijk zelden of nooit helder en uitgeschreven in detail beschikbaar is. Wanneer de beleidstheorie onvoldoende bleek te zijn beschreven in dergelijke documenten, zijn aanvullende interviews met betrokken ambtenaren gevoerd. Belangrijk te vermelden is dat deze gesprekken expliciet een aanvullend karakter hebben, aangezien in deze gesprekken een reconstructie wordt gemaakt van hetgeen al is gebeurd. In beleidskaders en gelijksoortige documenten is de motivering en veronderstelde werking van beleid van tevoren bedacht en vastgelegd. Om die reden hebben de aanvullende gesprekken methodologisch gezien minder gewicht dan de beleidsdocumenten bij het reconstrueren van de beleidstheorie. Bijlage 2 biedt een overzicht van de organisaties die zijn gesproken voor deze beleidsdoorlichting.

Stap 4. Benoemen van blinde vlekken en uitvoeren aanvullend onderzoek

De beleidstheorie helpt om lacunes in het beschikbare evaluatieonderzoek – dat ten grondslag ligt aan de evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid – inzichtelijk te maken. Dergelijke lacunes kunnen maken dat het niet mogelijk is uitspraken te doen over bepaalde onderdelen van slachtofferbeleid. Voor sommige onderdelen is contact gezocht met organisaties om aanvullende informatie te vergaren over de realisatie van beoogde resultaten.

Stap 5. Opstellen synthese

In deze stap is een oordeel gevormd over de resultaten, doeltreffendheid en doelmatigheid van alle ondernomen activiteiten in het kader van slachtofferbeleid onder artikel 34.4 slachtofferzorg op basis van de onderliggende onderzoeken. Veelal was geen evaluatieonderzoek betreffende doeltreffendheid van gevoerd beleid beschikbaar.

¹³ Rijksoverheid (z.d.). *Handreiking beleidsdoorlichtingen*. <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

Om recht te doen aan de inspanningen die zijn geleverd en de resultaten die zijn bereikt ten behoeve van slachtofferzorg, is – waar doeltreffendheid volgens de RPE niet feitelijk vastgesteld kon worden – gekeken naar de mate van plausibiliteit van doeltreffendheid. Hierbij is gekeken naar aanwezigheid van één of meerdere van de volgende elementen, in combinatie met bevindingen die aantonen dat beoogde resultaten gerealiseerd zijn:

- Beleid is in de beleidsdoorlichting van 2014 als doeltreffend beoordeeld, ongewijzigd voortgezet in de periode 2014-2019 en er is geen significante wijziging in externe factoren die van invloed zijn op de effecten van het beleid;
- Beleid is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar hoe te voorzien in de behoeften van slachtoffers;
- Beleid is gebaseerd op pilots die positief zijn geëvalueerd betreffende effecten voor slachtoffers;
- De reikwijdte van instrumenten die eerder als doeltreffend zijn beoordeeld is uitgebreid;
- Beleid is een realisatie van aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting;
- Instanties die beleid uitvoeren zijn positief beoordeeld door slachtoffers op relevante factoren, zoals bejegening.

Ook omtrent doelmatigheid was veelal geen evaluatieonderzoek beschikbaar. Waar doelmatigheid volgens de RPE niet kon worden vastgesteld is onderzocht welke bevindingen naar voren komen op basis van ontwikkelingen in budget en uitgaven in combinatie met gegevens over geleverde resultaten. Ook is gekeken naar de wijze van sturing op budget en uitgaven vanuit JenV, zoals nader uiteen is gezet in hoofdstuk 8.

Stap 6. Opstellen 20%-varianten

In deze stap is stilgestaan bij beleidsopties in het geval significant minder budget (circa -20%) of meer budget (circa +20%) beschikbaar zou zijn, de zogenaamde 20%-besparings- en intensiveringsvarianten. In de besparingsvariant is inzichtelijk gemaakt aan welke verminderingen van uitgaven gedacht kan worden om een significante besparing te realiseren en wat de verwachte effecten daarvan zijn. Andersom is in de intensiveringsvariant geschetst wat de mogelijkheden zijn om slachtofferzorg uit te breiden wanneer meer budget beschikbaar is en wat de verwachte effecten daarvan zijn. De grondslag voor de berekening van een 20%-variant bestaat in ieder geval uit de bedragen die op de meest recente begroting staan vermeld bij het doorgelichte beleid.

Stap 7. Opstellen van een verbeterparagraaf

Het is mogelijk dat de beleidsdoorlichting (op onderdelen) onvoldoende antwoord geeft op de vraag of het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. Om te leren van deze ervaringen dient aan iedere beleidsdoorlichting een verbeterparagraaf toegevoegd te worden. In deze stap zijn op basis van alle voorafgaande stappen aanbevelingen geformuleerd om in de eerstvolgende beleidsdoorlichting (over 4 tot 7 jaar) een beter inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

1.4.3. Kanttekeningen

Vooraf kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de mogelijkheden tot het doorlichten van slachtofferbeleid.

Een kanttekening die onlosmakelijk verbonden blijft met de aard van het beleidsterrein van slachtofferzorg is dat een deel van het beleid een preventief effect beoogt. Bepaalde vormen van hulpverlening aan slachtoffers zijn er bijvoorbeeld op gericht om te voorkomen dat slachtoffers nogmaals slachtoffer worden van een (gelijksoortig) delict of dat sprake is van verergering van leed door de manier van hulpverlening en/of de (strafrechtelijke) afwikkeling van een delict. Vragen over de doeltreffendheid van dit soort preventieve maatregelen kunnen veelal slechts worden beantwoord in termen van plausibiliteit. Doelmatigheid kan in dat geval evenmin worden aangetoond. De oorzaak hiervoor is dat het buitengewoon lastig is om een causaal verband aan te tonen tussen het invoeren van een bepaalde preventieve beleidsmaatregel en de mogelijke vermindering van bepaalde vormen van herhaald slachtofferschap. Om dit te kunnen onderzoeken zou bijvoorbeeld een controlegroep aanwezig moeten zijn die niet in aanraking komt met de maatregelen. Echter zijn dit soort experimenten moreel onverantwoord en maatschappelijk onwenselijk, waardoor onderzoek waarmee dergelijke causale verbanden kunnen worden aangetoond in de praktijk nauwelijks bestaan.

Daarnaast is een beleidsdoorlichting een syntheseonderzoek, wat betekent dat de mogelijkheid tot evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid volledig afhankelijk is van de beschikbaarheid van kwalitatief gedegen (evaluatie)onderzoek. Wanneer minder (kwalitatief gedegen) onderzoek naar een bepaald onderwerp voorhanden is, is ook de mate van diepgang van analyse beperkter. De analyses van de vijf beleidsdoelen hebben daardoor een uiteenlopende mate van diepgang, detail en uitweiding, afhankelijk van het beschikbare onderzoek per (deel)onderwerp van slachtofferzorg.

Ten slotte leren eerdere beleidsevaluaties dat de uitvoering van beleid in de praktijk beïnvloed kan worden door onvoorziene (externe) factoren. Hoewel beleid aan de voorkant vaak wordt doordacht, gemotiveerd en omkaderd met te verwachten resultaten en beoogde effecten, zijn er legio factoren die van invloed kunnen zijn op de uitwerking van het beleid in de praktijk. Ondanks zorgvuldige reconstructie van beleid dient dan ook rekening te worden gehouden met tussentijdse beïnvloeding door bijvoorbeeld incidenten, politieke keuzes, veranderende actualiteiten en andere (externe) factoren. Als gevolg hiervan kan, terugkijkend op een periode van zes jaar (2014-2019), de realiteit waarin slachtofferzorg zich begeeft veranderd zijn, zonder dat dit op het moment van opstellen van beleid ingecalculeerd kon worden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen effect hebben op het oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid, aangezien de evaluatie daarvan gebaseerd wordt op de relatie tussen wat aan de voorkant is beoogd met beleid en wat in de praktijk de resultaten en effecten zijn over een afgebakende tijdsperiode. Waar relevant zijn dergelijke externe factoren beschreven in de beleidstheorie en analyse.

1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 introduceert het slachtofferbeleid van JenV, inclusief de aanleiding hiertoe en de vijf beleidsdoelen uit het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers' (2013)¹⁴ die richting geven aan het beleid. Ook gaat hoofdstuk 2 in op hoe in deze beleidsdoorlichting de inzet ten behoeve van slachtofferbeleid verdeeld is over de vijf beleidsdoelen.

Hoofdstukken 3 tot en met 7 gaan achtereenvolgens in op de vijf beleidsdoelen. Per hoofdstuk is eerst de beleidstheorie voor dat specifieke beleidsdoel uiteengezet. Vervolgens zijn de resultaten en effecten van de ondernomen activiteiten die horen bij het beleidsdoel geëvalueerd, teneinde uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid op het niveau van de activiteiten en resultaten. De conclusie behandelt vervolgens de doeltreffendheid van het beleidsdoel als geheel en doet waar relevant aanbevelingen om zicht op doeltreffendheid te verbeteren in de toekomst. De volgende paragrafen lichten wij deze twee onderdelen - beleidstheorie en evaluatie - verder toe. De opbouw van deze twee onderdelen is voor alle vijf de beleidsdoelen (hoofdstuk 3 tot en met 7) hetzelfde.

De introductie van de beleidstheorie beschrijft waar het beleidsdoel over gaat, hoe het in relatie staat tot slachtofferzorg als geheel, wat de beoogde effecten van het beleidsdoel zijn, wat de voornaamste inzet en ontwikkelingen ten behoeve van het beleidsdoel in de onderzoeksperiode 2014-2019 waren en sluit af met een model van de beleidstheorie in de vorm van een stroomschema. Het stroomschema visualiseert op hoofdlijnen de relaties tussen de uitgevoerde activiteiten, beoogde resultaten, beoogde effecten en beoogde impact. Belangrijk te melden is dat de stroomschema's geen hiërarchie betreffende het gewicht van de activiteiten tonen. Dit is voor zover bekend in de begeleidende teksten aangegeven. De elementen en relaties uit de stroomschema's zijn in de paragrafen na de stroomschema's uitgediept. Hierbij is eerst per categorie activiteiten (een 'blokje' in het stroomschema) omschreven welke activiteiten de categorie omhelst, waarna de relatie met beoogde resultaten en beoogde effecten is toegelicht.

De beleidstheorie van elk beleidsdoel vormt de basis voor de evaluatie van doeltreffendheid (effectiviteit) die vervolgens aan bod komt in het tweede deel van de hoofdstukken 3 tot en met 7.

¹⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*.

De evaluatie begint met een introductie die duidt in hoeverre en voor welke onderdelen onderzoek beschikbaar is, alsook in hoeverre beschikbare rapporten een oordeel over doeltreffendheid mogelijk maken.¹⁵ Voorts is per categorie activiteiten die horen bij het beleidsdoel besproken in hoeverre de beoogde resultaten zijn gerealiseerd en – waar onderzoek beschikbaar is ter onderbouwing van een oordeel – in hoeverre sprake is van doeltreffendheid. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt dus niet ingegaan op doeltreffendheid wanneer hierover geen onderliggende informatie beschikbaar is. De evaluatiesecties eindigen met een conclusie over de mate van doeltreffendheid van het beleidsdoel als geheel. Hierin zijn ook de ontwikkelingen van het beleid in het licht van de bevindingen uit de vorige beleidsdoorlichting uit 2014 meegenomen. In de conclusies zijn tevens aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek op het niveau van het beleidsdoel.

Hoofdstuk 8 presenteert informatie over de uitgaven onder Rijksbegrotingsartikel 34.4. Ook komt de evaluatie van doelmatigheid in dit hoofdstuk aan bod, aangezien inzicht in de inputkant noodzakelijk is voor een oordeel over doelmatigheid. Bijna alle uitgavenposten worden ingezet ten behoeve van meerdere beleidsdoelstellingen. Het is voor die posten niet mogelijk om uitgaven uit te splitsen en toe te rekenen aan de individuele beleidsdoelstellingen. Om een vergelijking met de ontwikkeling van uitgaven mogelijk te maken presenteert dit hoofdstuk voor sommige onderdelen van slachtofferzorg (een deel van de) resultaten. Doelmatigheid wordt waar mogelijk besproken. Van doelmatigheid kan enkel sprake zijn wanneer beleid doeltreffend is. Wanneer in de hoofdstukken 3 tot en met 7 geen uitspraken konden worden gedaan over de doeltreffendheid van (categorieën) activiteiten is de doelmatigheid van die onderdelen dan ook niet behandeld in hoofdstuk 8.

Ten slotte presenteert hoofdstuk 9 een recapitulatie van de aanbevelingen op het niveau van het gehele slachtofferbeleid uit de beleidsdoorlichting uit 2014 en beschrijft de mate waarin hieraan uitvoering is gegeven in de periode 2014-2019. Vervolgens zijn conclusies en aanbevelingen ten aanzien van slachtofferbeleid in zijn geheel geformuleerd. De conclusies gaan in op de ontwikkelingen en mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van slachtofferzorg als geheel. De aanbevelingen zien op geschatte gevolgen van zowel 20% minder als 20% extra budget vanuit Rijksbegrotingsartikel 34.4. Ook bevatten de aanbevelingen aangrijpingspunten voor vervolgonderzoek op het niveau van het gehele slachtofferbeleid.

¹⁵ Bijlage 1 van dit rapport bevat een overzicht van de onderzoeken die zijn gebruikt voor de evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid, inclusief informatie over het type onderzoek.

2. Slachtofferzorg

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor het slachtofferbeleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid, welke beleidsdoelen gesteld zijn en de verdeling van thema's over de verschillende beleidsdoelen.

2.1. Aanleiding tot het beleid

Sinds de jaren '80 is er toegenomen aandacht voor slachtoffers in en buiten het strafproces. Over het algemeen bestaat consensus over de wenselijkheid om de positie van slachtoffers in en buiten het strafproces te verbeteren.¹⁶ Deze wens komt ook naar voren in het regeerakkoord 'Bruggen slaan'¹⁷ en in het beleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV)¹⁸, waar 'Het slachtoffer centraal' één van de zeven kernthema's is. Het beleid van JenV stelt dat de belangen van slachtoffers in alle fasen en bij alle beslissingen in het strafproces meewegen. Een belangrijk begrip voor slachtofferbeleid is dan ook procedurele rechtvaardigheid: de beleving door slachtoffers dat het (straf)proces rechtvaardig is, ongeacht de uitkomst van dit proces.

In 2013 heeft JenV een visiedocument gepubliceerd, waarin het zijn visie en ambitie omtrent slachtofferzorg uiteenzet, genaamd 'Recht doen aan slachtoffers'¹⁹ (hierna: visiedocument). Deze visie is gebaseerd op wetenschappelijk meta-onderzoek naar de behoeften en beleving van slachtoffers.²⁰ Volgens deze visie begint het slachtofferbeleid van JenV daar waar de behoeften van slachtoffers en de verantwoordelijkheden van de overheid elkaar raken. Dit slachtofferbeleid heeft derhalve de behoeften van slachtoffers als vertrekpunt.

Dit vertrekpunt komt overeen met die van Europese wet- en regelgeving. Volgens het visiedocument zijn de belangrijkste documenten van de Europese Unie (EU) op het gebied van slachtofferzorg de Richtlijn uit 2004 over schade²¹ en de Richtlijn minimumnormen slachtoffers²² uit 2012. De Richtlijn over schade verplicht EU-lidstaten om slachtoffers van geweldsmisdrijven te voorzien in een schadeloosstellingsregeling in hun nationale wetgeving. De Richtlijn minimumnormen beoogt zorg te dragen voor een minimum aan rechten voor slachtoffers van misdrijven binnen de lidstaten van de EU. Deze rechten bestaan onder andere uit passende informatie, bescherming en ondersteuning. De Richtlijn ziet daarmee toe op de meerderheid van de onderdelen van slachtofferzorg. De EU-lidstaten dienden deze rechten uiterlijk in 2015 in de nationale wetgeving geïmplementeerd te hebben; de implementatie van deze richtlijn is dus onderdeel van deze beleidsdoorlichting.

JenV richt zich in zijn beleid met name op slachtoffers van criminaliteit. Doordat daders met opzet de normen en regels van de samenleving overtreden, worden volgens het ministerie niet alleen slachtoffers maar ook de samenleving als geheel in haar belangen geraakt. Het visiedocument geeft aan dat slachtoffers van criminaliteit hierdoor meer dan andere slachtoffers behoefte hebben aan herstel van rechtvaardigheid en vertrouwen. Dit vertrouwen – in medeburgers en in een rechtvaardige samenleving – is van belang om adequaat in de maatschappij te kunnen functioneren en bereid te zijn zelf de normen van de samenleving na te leven.²³

Op basis van (wetenschappelijk) onderzoek heeft het ministerie dit hoofddoel en de behoeften van slachtoffers uitgewerkt in vijf beleidsdoelen:²⁴

1. Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd;
2. Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht;
3. Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig;

¹⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 7.

¹⁷ Rutte, M. & Samsom, D. M. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA. 29 oktober 2012*. Regeerakkoord voor de periode 2012 - 2015. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>

¹⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2014). *Vaststelling begroting Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014*.

¹⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*.

²⁰ Bijvoorbeeld: Ten Boom e.a. (2008). *Behoeften van slachtoffers van delicten. Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit*. INTERVICT & WODC.

²¹ Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

²² 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.

²³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*.

²⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*.

4. Slachtoffers die dat nodig hebben krijgen ondersteuning bij het te boven komen van de gevolgen van het delict;
5. Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel.

Met de Meerjarenagenda Slachtofferbeleid 2018-2021²⁵ is een nadere focus aangebracht op de beleidsdoelen versterking positie in het recht, bescherming en bejegening en het verhalen van schade. De volgende sectie gaat in op hoe de inzet in de jaren 2014 tot en met 2019 voor deze beleidsdoelen aan bod komt in deze beleidsdoorlichting.

2.2. Verdeling van inzet over beleidsdoelen

Voor het beleid dat onder artikel 34.4 Slachtofferzorg valt, worden de ontwikkeling en realisatie van wet- en regelgeving door JenV verzorgd. De uitvoering van het beleid ligt vrijwel geheel bij andere partijen, zoals Slachtofferhulp Nederland (SHN), Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM), politie, Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak. Deze partijen worden structureel gefinancierd door of ontvangen tijdelijk een subsidie van JenV. Omdat de uitvoering van het beleid belangrijk is voor de beoogde effecten en de beoogde impact van het beleid, zijn de activiteiten die door deze instanties zijn ondernomen in het kader van het beleid opgenomen als onderdeel van de beleidstheorie in deze beleidsdoorlichting. In deze beleidsdoorlichting is niet onderzocht of deze instanties zelf effectief zijn – de doorlichting ziet toe op het beleid van JenV met betrekking tot artikel 34.4, niet het beleid van instanties die dit uitvoeren.

Per beleidsdoel is een beleidstheorie opgesteld, gevolgd door een evaluatie waarin gekeken wordt naar realisatie en doeltreffendheid van activiteiten en instrumenten. Een aantal activiteiten en instrumenten heeft betrekking op meerdere beleidsdoelstellingen. Zo is erkenning en zorgvuldige bejegening van slachtoffers een beoogd effect van verscheidene activiteiten die een ander, directer, doel hebben, zoals financieel herstel. Om herhaling te voorkomen zijn deze activiteiten en instrumenten ondergebracht bij slechts één beleidsdoel. De keuze over onder welk beleidsdoel een activiteit wordt besproken is gemaakt op basis van het primaire doel van de activiteit, de structuur van het visiedocument en verdiepende gesprekken met medewerkers van JenV.

Activiteiten die gericht zijn op informatievoorziening worden onder beleidsdoel één besproken. De ontwikkeling van wet- en regelgeving komt naar voren bij beleidsdoel twee, gezien de activiteit van het ontwikkelen toeziet op het versterken van de rechtspositie van slachtoffers. De implementatie en/of het gebruik van deze wet- en regelgeving komt naar voren bij de andere beleidsdoelen, afhankelijk van het doel van het gebruik van de wet of regel. Beleid dat primair gericht is op het beschermen van slachtoffers wordt besproken onder beleidsdoel drie, ook wanneer dit de vorm heeft van informatie of ondersteuning. Activiteiten die primair beogen slachtoffers te ondersteunen komen naar voren onder beleidsdoel vier; dit omhelst met name dienstverlening van SHN en de Centra Seksueel Geweld (CSG), maar bevat ook specifieke ondersteuning door politie en OM. De mogelijkheden tot financieel, praktisch en emotioneel herstel van gevolgen van een delict komen naar voren bij beleidsdoel vijf. Deze verdeling heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld praktische ondersteuning door SHN bij het invullen van schadeformulieren besproken wordt onder beleidsdoel vier, maar de mogelijkheid tot het verkrijgen van financieel herstel voor schade onder beleidsdoel vijf. De ontwikkeling van de begroting van het beleid als geheel komt naar voren in hoofdstuk 8, uitgaven en doelmatigheid.

²⁵ Kamerstukken II, 2017/18 33 552 43 (Kamerbrief).

3. Beleidsdoel 1: Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd

3.1. Beleidstheorie

3.1.1. Introductie

De eerste beleidsdoelstelling in het visiedocument beoogt twee effecten te bereiken: (1) slachtoffers voelen zich erkend en zorgvuldig bejegend en (2) slachtoffers en nabestaanden zijn eenduidig en volledig geïnformeerd.²⁶ Met deze effecten wordt getracht op twee manieren een bijdrage te leveren aan slachtofferzorg. Ten eerste wordt verwacht dat deze effecten zorgen dat slachtoffers procedurele rechtvaardigheid ervaren, waarmee de kans wordt vergroot dat zij de uitkomst van het strafproces kunnen accepteren.²⁷ Eén van de onderdelen van een als rechtvaardig ervaren strafproces is dat leed wordt gezien en erkenning wordt gegeven aan het onrecht dat slachtoffers is aangedaan. Maar ook het zorgvuldig bejegenen draagt bij aan het gevoel van procedurele rechtvaardigheid. Hieronder valt tevens eenduidige en volledige informatie, dat geacht wordt bij te dragen aan het makkelijker kunnen begrijpen van de voortgang in het strafproces en het laagdrempeliger contact kunnen zoeken bij vragen.²⁸ Ten tweede moeten deze inspanningen gezamenlijk ertoe leiden dat de uitvoering van slachtofferzorg naar een hoger niveau wordt gebracht. Bij elke ontwikkeling ambieert JenV dat zowel op het departement als bij de taakorganisaties in de strafrechtketen niet alleen naar de gevolgen voor verdachten, maar ook voor slachtoffers wordt gekeken.

Uit gesprekken en beleidsdocumenten is gebleken dat vooral is geïnvesteerd in informatievoorziening, daarom heeft informatievoorziening in dit hoofdstuk een prominente plek. Deze prominente plek sluit aan bij de gedachte dat erkenning en bejegening beginnen bij adequate informatievoorziening.²⁹ Een belangrijke activiteit die een impuls heeft gegeven aan het verbeteren van de informatievoorzieningen voor slachtoffers is de implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen. Deze verbetering zag met name op het opstellen van een Verklaring van rechten voor slachtoffers en een uitbreiding van het aantal informatiemomenten voor een grotere groep slachtoffers.³⁰ Voor dit beleidsdoel is ook de implementatie van de programma's van SHN 'Reiken en raken' (ook wel SHN 2.0 genoemd) en 'Mens als Maat' van belang geweest. Door deze programma's werden nieuwe online diensten en communicatiekanalen ontwikkeld om zo meer slachtoffers te ondersteunen.³¹ Voorts is geïnvesteerd in het realiseren van trainingen in slachtofferrechten en slachtofferbejegening voor medewerkers in de strafrechtketen.

²⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*.

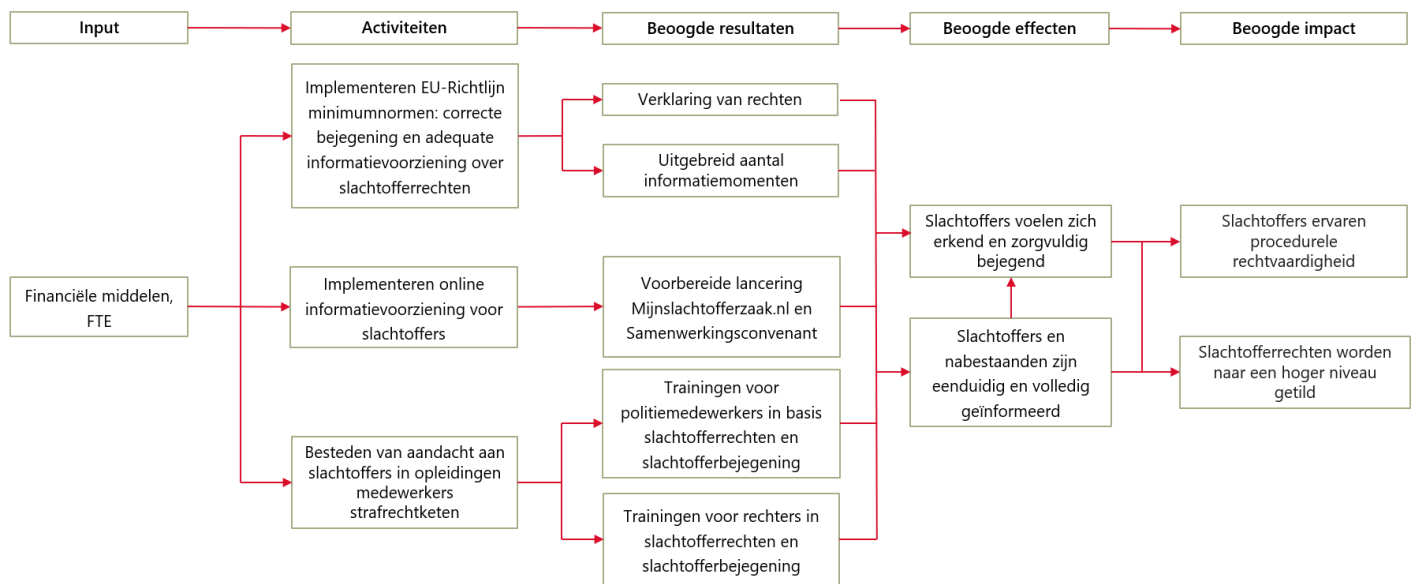
²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid., p. 24.

²⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Eindrapport beleidsdoorlichting artikel 34.4 Slachtofferzorg*.

³⁰ Politie (z.d.). *Verklaring van Rechten*. <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/slachtofferzorg/slachtofferzorg-verklaring-van-rechten-z-card.pdf>

³¹ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarrekening 2019*, p. 5.



Figuur 2. Model van de beleidstheorie van beleidsdoel 1: "Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd".

3.1.2. Zorgvuldig bejegenen en uitbreiden informatievoorziening aan slachtoffers tijdens een strafproces

De EU-Richtlijn minimumnormen heeft een impuls gegeven aan de uitbreiding van slachtofferrechten (dit wordt verder uitgediept in sectie 4.1.2.). Eén van de drie onderdelen waarop deze richtlijn stuurde was adequate informatievoorziening voor slachtoffers. Veel van deze richtlijn was al vastgelegd in Nederlandse wetgeving. Aanvullend werden op het gebied van informatievoorziening wijzigingen toegepast in het Wetboek van Strafvordering.³² De implementatie van deze richtlijn beoogde voor dit beleidsdoel twee belangrijke resultaten: het opstellen en verstrekken van het document 'Verklaring van rechten' en een uitbreiding van het aantal informatiemomenten.

Verklaring van rechten

Bij het eerste contact met de politie krijgen slachtoffers sinds april 2017 een 'Verklaring van rechten' (VvR), die hen voorziet van informatie over het strafproces. De verklaring informeert slachtoffers over rechten, beschikbare hulp, ondersteuning en op welke momenten zij informatie kunnen verwachten over de aanvang en voortgang van de zaak.³³ Slachtoffers die de Nederlandse taal niet of onvoldoende begrijpen kunnen vragen om een schriftelijke vertaling.³⁴

Met de Verklaring van rechten wordt beoogd dat slachtoffers en nabestaanden op uniforme wijze worden voorzien van informatie over de rechten van slachtoffers tijdens het strafproces. Daarnaast wordt met de verklaring respectvolle bejegening van slachtoffers nagestreefd. In de verklaring is namelijk expliciet opgenomen dat organisaties slachtoffers goed moeten behandelen. Door deze informatie in de verklaring vast te leggen wordt getracht bij te dragen aan het centraal stellen van slachtoffers in hoofd, hart en handelen bij medewerkers van justitie.³⁵

³² Rijksoverheid (2017). *Informatieblad over de wet ter implementatie van de EU richtlijn minimumnormen slachtoffers*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/04/03/informatieblad-over-de-wet-ter-implementatie-van-de-eu-richtlijn-minimumnormen-slachtoffers>

³³ Hierbij kan gedacht worden aan informatie over rechten met betrekking tot informatievoorziening, gratis hulp, bescherming, het doen van aangiften, bijstand, een tolk, schadevergoeding, contact met de dader, goede behandeling en overige rechten tijdens het strafproces.

³⁴ Rijksoverheid (2017). *Informatieblad over de wet ter implementatie van de EU richtlijn minimumnormen slachtoffers*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/04/03/informatieblad-over-de-wet-ter-implementatie-van-de-eu-richtlijn-minimumnormen-slachtoffers>

³⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 23.

Uitbreiding informatiemomenten

Na de implementatie van de EU-Richtlijn in 2017 is de uitbreiding van het aantal informatiemomenten voor slachtoffers in het wetboek voor strafvordering vastgelegd. De uitbreiding van het aantal informatiemomenten ziet met name op het verloop van het strafproces en de fase van tenuitvoerlegging van een straf. Door de uitbreiding ontvangen slachtoffers die dat willen voortaan een uitgebreidere motivering als wordt afgezien van een opsporingsonderzoek, als een opsporingsonderzoek wordt beëindigd of als een strafbaar feit niet wordt vervolgd. Verder kunnen slachtoffers informatie krijgen over de aard van hetgeen ten laste is gelegd aan de verdachte en het instellen of uitblijven van hoger beroep.³⁶ Ook worden slachtoffers op hun verzoek geïnformeerd over de invrijheidsstelling of ontsnapping van een veroordeelde of van een verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt. Slachtoffers worden desgewenst geïnformeerd over maatregelen die zijn getroffen voor hun bescherming in geval van invrijheidsstelling of ontsnapping van een verdachte of veroordeelde.³⁷ De uitbreiding zag daarnaast toe op verbreding van de groep mensen die recht heeft op informatie naast slachtoffers van spreekrechtwaardige delicten.³⁸

Door het aantal informatiemomenten en de groep mensen die recht heeft op informatie uit te breiden wordt beoogd alle slachtoffers beter op de hoogte te stellen van de voortgang van het strafproces. Het vastleggen van de informatiemomenten wordt geacht hieraan bij te dragen, doordat het aangeeft wanneer en waarover ketenpartners in de strafrechtketen slachtoffers behoren te informeren. Dit zou moeten zorgen voor een betrokken en uniforme behandeling van alle slachtoffers. Slachtoffers op deze manier actief van informatie voorzien wordt daarnaast geacht bij te dragen aan zorgvuldige bejegening, omdat het inspeelt op behoeften die slachtoffers mogelijk hebben, en aan het erkennen van leed. Besluiten in het strafproces en de tenuitvoerlegging van een straf kunnen zo van invloed zijn op de ervaring van slachtoffers.

3.1.3. Online informatievoorziening voor slachtoffers

In de onderzoeksperiode heeft SHN de programma's 'Reiken en Raken' en 'Mens als Maat' geïmplementeerd. Deze programma's hadden als doel bij te dragen aan het verbeteren van de informatievoorziening voor slachtoffers. Het in 2016 gestarte programma 'Reiken en Raken' was gericht op het ontwikkelen van nieuwe online diensten en communicatiekanalen om zo meer slachtoffers te ondersteunen.³⁹ Dit omvangrijke innovatieprogramma met veel IT-componenten werd in de wandelgangen ook wel SHN 2.0 genoemd.⁴⁰ Onderdelen van dit programma waren de ontwikkeling van het landelijke en centrale Contact-, Advies- en Informatiecentrum (CAI), het Online Community Platform, online diensten, content management en het cliëntregistratiesysteem CRIS.⁴¹

Na afronding van 'Reiken en Raken' in 2019 werden de zogenaamde Mijn Slachtofferhulp-omgeving en het Online Community Platform verder doorontwikkeld in het programma 'Mens als Maat', dat van start ging in het tweede kwartaal van 2019. Dit programma is gericht op de omgeving van het niet-zelfredzame slachtoffer en moet de omgeving van slachtoffers en nabestaanden in staat stellen om hun naasten en cliënten zo goed mogelijk te helpen.⁴²

Vanuit deze programma's heeft SHN bijgedragen aan Mijnslachtofferzaak.nl (voorheen het Ketenbreed Slachtofferportaal)⁴³ zoals deze hieronder verder wordt toegelicht.

Daarnaast is op verschillende websites aandacht voor het helpen en voorkomen van online seksueel geweld. Op de website vraaghetdepolitie.nl biedt de politie onder andere informatie over welke stappen door slachtoffers

³⁶ Rijksoverheid (2017). *Informatieblad over de wet ter implementatie van de EU richtlijn minimumnormen slachtoffers*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/04/03/informatieblad-over-de-wet-ter-implementatie-van-de-eu-richtlijn-minimumnormen-slachtoffers>

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Slachtofferhulp Nederland (2019). *Blog Rosa: Balans van drie jaar vernieuwen, een sterker Slachtofferhulp Nederland*.

<https://www.slachtofferhulp.nl/nieuws/2019/blog-rosa-balans-van-drie-jaar-vernieuwen-een-sterker-slachtofferhulp-nederland/>

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarrekening 2019*. p. 5.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

gezet kunnen worden bij het ervaren van online seksueel geweld.⁴⁴ Daarbij wordt ook doorverwezen naar verschillende andere organisaties die zich bezighouden met de aanpak van online seksueel geweld, zoals de website Helpwanted.nl, Meldknop.nl en SHN. Verder heeft de politie op dinsdag en donderdag tussen 19:00 uur en 21:00 uur een chat waar mensen vragen kunnen stellen of hulp kunnen krijgen.⁴⁵ Ook op de website van SHN kunnen slachtoffers op een laagdrempelige manier informatie en tips vinden over verschillende vormen van online seksueel geweld en via een chat vragen stellen. Tot slot kunnen slachtoffers van online seksueel geweld advies op maat krijgen door het invullen van speciale tools, bijvoorbeeld over het al dan niet doen van aangifte. Dit advies kan vervolgens opgeslagen worden in een persoonlijk account: Mijn Slachtofferhulp.⁴⁶

Mijnslachtofferzaak.nl en Samenwerkingsconvenant

Onder leiding van JenV is nauw samengewerkt met ketenpartners OM, SGM en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) om te zorgen dat informatievoorziening tussen slachtoffers en justitiële organisaties zoveel mogelijk via één (digitaal) informatie-portaal – Mijnslachtofferzaak.nl – verloopt. Op Mijnslachtofferzaak.nl⁴⁷ vinden slachtoffers een actueel en betrouwbaar overzicht van hun strafzaak. De samenwerking heeft geleid tot een Samenwerkingsconvenant tussen deze partners. Hoewel de lancering van Mijnslachtofferzaak.nl en het Samenwerkingsconvenant in 2020 formeel gezien buiten de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting valt, is gekozen deze mee te nemen in deze beleidsdoorlichting, omdat de voorbereidingen hiervoor plaatsvonden in de periode van deze beleidsdoorlichting.

De beoogde effecten van deze resultaten zijn dat slachtoffers en nabestaanden eenduidig en volledig geïnformeerd worden. Zoals aangegeven valt de formele lancering van het portaal en het convenant buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. Een concreet resultaat was uiteindelijk de lancering van het portaal in november 2020. Desalniettemin zijn ook al resultaten geboekt in de voorbereiding van de opzet van dit portaal, zoals het koppelen van de systemen van SHN aan Mijnslachtofferzaak.nl. Dit leidde ertoe dat cliënten van SHN met een DigiD kunnen inloggen op Mijnslachtofferzaak.nl.

In het visiedocument is omschreven dat zorgvuldige bejegening ook informatieverstrekking omvat. Volgens deze visie is informatie hiervoor essentieel, omdat dit slachtoffers in staat stelt om zelf adequaat de draad van hun leven weer op te pakken en hun rechten uit te kunnen oefenen.⁴⁸ Doordat ketenpartners in Mijnslachtofferzaak.nl informatie delen met slachtoffers wordt beoogd dat slachtoffers, indien zij dat wensen, zicht hebben op de voortgang van het strafproces. Zo worden slachtoffers betrokken bij het proces en wordt nagestreefd dat slachtoffers in hun informatiebehoeften worden voorzien.

3.1.4. Aandacht voor slachtoffers in opleidingen van medewerkers in de strafrechtketen

Uit de gesprekken voor deze beleidsdoorlichting is gebleken dat SHN in de periode 2014–2019 zich heeft ingezet voor kennisontwikkeling van medewerkers in de strafrechtketen over slachtoffers en slachtofferrechten.⁴⁹ In dit kader heeft SHN meerdere initiatieven ontplooid.⁵⁰ Ook zijn er door de politie, het OM en de rechtspraak in deze periode activiteiten ondernomen om de kennis over slachtofferrechten te verbeteren. SHN speelde ook een rol in de cursussen voor de rechtspraak.

Politie

⁴⁴ Politie (z.d.) <https://www.vraaghetdepolitie.nl/>

⁴⁵ Gorissen e.a. (2020). *Het fenomeen online seksueel geweld: Een literatuuronderzoek naar de kennis over omvang, aard en aanpak*. NSCR. p. 46.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2016/17 33 552 23 (Kamerbrief); Kamerstukken II, 2017/18 33 552 43 (Kamerbrief); Kamerstukken II, 2020/21 33 552 81 (Kamerbrief).

⁴⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*;

⁴⁹ Presentatie Beleidsdoorlichting Slachtofferbeleid: Kerngegevens – SHN door concerncontroller SHN (22-3-2021).

⁵⁰ Voorbeelden van deze initiatieven zijn: Jaarlijks Symposia rondom de dag van het slachtoffer, uitbrengen van het Witboek over de privacy van het slachtoffer in het strafproces, oprichten van de Academische werkplaats in samenwerking met INTERVICT (om de kruisbestuiving tussen praktijk en wetenschap vorm te geven.), organiseren van een Summerschool Victimology (3X), onderzoeksproject met WODC; onderzoek naar behoefte slachtoffers, deskundigheidsbevordering over slachtofferschap, veerkracht van- en passende communicatie met slachtoffers aan medewerkers van het Ministerie J&V.

De politie heeft medewerkers getraind in een basistraining slachtofferrechten (zie sectie 2.2) en de Individuele Beoordeling (zie sectie 2.3). In de basistraining slachtofferzorg komen het (h)erkennen, informeren, beschermen van slachtoffers en het herstellen van gevolgen van een delict aan bod.⁵¹ In eerste instantie zijn met name medewerkers van basisteams getraind, daarna medewerkers die in de opsporing werken en die bij een Regionaal Service Centrum werken. Daarnaast is specifiek voor de Individuele Beoordeling een e-learning beschikbaar en zijn slachtofferrechten opgenomen in de initiële opleidingen van de politie.⁵² Ook wordt in een vierdelige serie uit 2019 'Slachtofferrechten in verhalen' waargebeurde verhalen besproken, met als doel medewerkers te trainen in bewustwording van eigen handelen en inlevingsvermogen.⁵³ De verhalen trachten voelbaar te maken hoe groot de impact van het optreden van politiemedewerkers kan zijn en welke belangrijke rol zij spelen in de uitleg van wat slachtofferrechten behelzen.

Met deze trainingen wordt geambieerd dat slachtoffers adequaat worden voorzien van informatie en zorgvuldig worden bejegend door medewerkers van de politie. De politie is vaak de eerste organisatie in de strafrechtketen waarmee slachtoffers in contact komen. De eerste opvang, een respectvolle en zorgvuldige opname van de aangifte en het bieden van eenduidige informatie door de politie zijn daarmee belangrijk voor het bewerkstelligen van een gevoel van erkenning en zorgvuldige bejegening bij slachtoffers. Door de genoemde trainingen wordt geacht dat medewerkers van de politie beter in staat zijn slachtoffers op gewenste wijze te bejegenen.

Openbaar Ministerie

In 2019 is het OM in gesprek gegaan met het landelijke opleidingsinstituut Studiecentrum Rechtspleging (SSR) over de gevolgen van nieuwe wetgeving en nieuw beleid, waaronder de EU-Richtlijn minimumnormen en de daaruit voortvloeiende Individuele Beoordeling, voor werkzaamheden van medewerkers van het OM en de opleidingsbehoeften die hierbij horen. Op grond van de nieuwe wetgeving en nieuw beleid is de cursus Slachtofferrechten geüpdatet. De voorheen optionele slachtoffercursussen – slachtofferbejegening, oriëntatieopdracht SHN en slachtofferrechten en civiele vordering – werden in 2019 een verplicht onderdeel in de initiële opleiding tot Officier van Justitie.

Met deze trainingen wordt geambieerd dat slachtoffers adequaat worden voorzien van informatie en zorgvuldig worden bejegend door medewerkers van het OM.

Rechtspraak

Vanuit het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) worden aan rechters cursussen en trainingen met betrekking tot slachtofferrechten en de bejegening van slachtoffers gegeven.⁵⁴ Daarnaast worden rechters door SSR getraind op een correcte en zorgvuldige bejegening van slachtoffers en nabestaanden. SHN ondersteunt SSR bij het geven van de cursussen door de inzet van hun juridische adviseurs.⁵⁵ Ook is in 2017 een tweede editie van de Handleiding voor de strafrechtspraktijk, origineel uit 2013, gepubliceerd naar aanleiding van de gewijzigde wetgeving en de observatie dat een steeds groter deel van de rechters en juridisch medewerkers niet over een exemplaar beschikte.⁵⁶ Voorts wordt in de Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving voor slachtoffers aandacht geschonken aan de bejegening van slachtoffers tijdens de zitting.⁵⁷ Deze regeling beschrijft onder andere hoe bodes het beste kunnen zorgen voor opvang en begeleiding van slachtoffers.

Zorgvuldige bejegening van slachtoffers is dan ook het beoogde effect van deze trainingen. Het trainen van rechters wordt geacht hieraan bij te dragen doordat zij meer informatie krijgen over wat een dergelijke bejegening behelst en hoe dit in de praktijk eruitziet.

⁵¹ Nationale Politie (z.d.). *4 Pijlers van slachtofferzorg: Basistraining Slachtofferzorg* [Powerpoint]. Bron afkomstig van een medewerker van JenV.

⁵² Nationale Politie (2017, 30 november). *Opleidingsplan Slachtofferzorg: Thema Beoordelen & Beschermen* [PDF]. Bron afkomstig van een medewerker van JenV.

⁵³ Slachtofferrechten in verhalen Bijdragen aan erkennen, informeren, beschermen en herstellen. Programma Slachtofferrechten politie. (2019).

⁵⁴ Beaujean e.a. (2018). *Slachtoffervoorzieningen in de rechtspraak*. Raad voor de Rechtspraak.

⁵⁵ Persoonlijke communicatie mail SHN, mail 29 april 2021. Zie voor meer uitleg over het trainingsaanbod ook: Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *SSR Cursusaanbod voor Rechtspraak*. <https://www.slachtofferhulp.nl/professionals/academie-trainingsaanbod/trainingsaanbod-ssr/>

⁵⁶ Candido e.a. (2017). *Slachtoffer en de rechtspraak: Handleiding voor de strafrechtspraktijk*.

⁵⁷ Programma Strafsector & Raad voor de Rechtspraak (2012). *Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers*.

3.2. Evaluatie

3.2.1. Introductie

Zoals in de beleidstheorie beschreven is in de afgelopen jaren aandacht geweest voor de erkenning, bejegening en informatievoorziening voor slachtoffers. Deze beleidsdoelstelling is in het bijzonder gericht op de ervaringen van slachtoffers gedurende het strafproces. Om de ervaringen van slachtoffers met de dienstverlening van organisaties in de strafrechtketen en slachtofferzorg te meten wordt periodiek een Slachtoffermonitor uitgevoerd. Deze monitor is gericht op justitiële slachtofferondersteuning aangeboden door de politie, het OM, de rechtspraak, SHN, SGM en het Slachtoffer Informatiepunt Schadevergoedingsmaatregelen.⁵⁸ Hoewel de monitor geen doel- en effectmeting van ingezet beleid omvat, is de tweede meting van de Slachtoffermonitor uit 2017 nuttig voor het evalueren van resultaten en voor het bieden van een indicatie van doeltreffendheid.⁵⁹ Uit de onderzoeksverantwoording blijkt dat voor de monitor een ruime steekproef is uitgevoerd onder slachtoffers van verschillende zaken wat de generaliseerbaarheid van de resultaten van de monitor vergroot.⁶⁰

Over de periode 2014-2019 is naast de Slachtoffermonitor een aantal onderzoeken beschikbaar die informeren over de doeltreffendheid van de ingezette beleidsinstrumenten voor deze beleidsdoelstelling. Deze belichten echter vaak een deel van het beleidsinstrument of slechts een korte periode waarin het beleidsinstrument is ingezet, waardoor het lastig is om generaliserende conclusies te trekken over de doeltreffendheid van het beleid. Over de online informatievoorziening voor slachtoffers (onder andere Mijnslachtofferzaak.nl) en de training voor politiemedewerkers in basis slachtofferrechten is meer informatie voorhanden dan over de training voor medewerkers in de rechtspraak in slachtofferrechten en het Samenwerkingsconvenant.

3.2.2. Zorgvuldig bejegenen en uitbreiden informatievoorziening aan slachtoffers tijdens het strafproces

Verklaring van rechten

Onderdeel van het zorgvuldig bejegenen en uitbreiden van de informatievoorziening aan slachtoffers is de implementatie van de Verklaring van rechten (VvR) geweest. De tevredenheid van slachtoffers met de VvR is onderzocht. In onderzoek 'Werken met de Verklaring van rechten' werd een representatieve groep slachtoffers die aangifte deed in de periode april/mei/juni 2017 bevestigd naar de mate van tevredenheid met de informatievoorziening.⁶¹ Uit het onderzoek komt naar voren dat meer dan de helft van de burgers tevreden is over informeren met behulp van de VvR. In het bijzonder zijn slachtoffers van HIC aangifte tevredener over de VvR. Daarnaast is ook ruimte voor verbetering. Zo is het interne doel uit 2017 over informeren over de VvR (60% van de slachtoffers is tevreden over de uitleg en bekendheid van hun rechten en over de terugkoppeling van hun zaak) nog niet bereikt. In de wetenschap dat eerder in het aangifteproces informeren positief geassocieerd wordt met tevredenheid, is het opvallend dat een meerderheid pas achteraf in het aangifte proces wordt geïnformeerd over de Verklaring. Daarnaast zijn grote verschillen tussen 'wijze van aangifte' met betrekking tot geïnformeerd worden over VvR.

⁵⁸ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC. p. 10.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid., p. 12: "In alle steekproeven (politie, OM, Schadefonds en SIS/CJIB) is de beoogde respons gerealiseerd. Dit geldt zowel voor de absolute stratificaties als de procentuele norm van minimaal 25 procent. De totale respons bedraagt 2.500 enquêtes van unieke slachtoffers (ontdubbeld). Hiervan zijn 38 enquêtes afgefallen vanwege het niet volledig afronden van de vragenlijst en 245 omdat uit de controlevraag bleek dat er in de herinnering van de respondent geen contact is geweest met een justitiële instantie, of vanwege slachtofferschap van iemand anders (bijvoorbeeld een bedrijf). Na deze opschoning bleven er 2.217 geldige enquêtes binnen de doelgroepen van het onderzoek over, waarvan 867 politie, 562 OM, 441 Schadefonds en 347 SIS/CJIB. Binnen de doelgroep OM zijn er 134 deelnemers bij een rechtszaak geweest (vragenblok De rechtspraak) en 316 deelnemers die contact hebben gehad met Slachtofferhulp"; zie ook bijlage B bij Slachtoffermonitor voor uitgebreide onderzoeksverantwoording.

⁶¹ Politie, Nationale Politie (z.d.). *Werken met de Verklaring van Rechten* [Powerpoint]. Bron afkomstig van een medewerker van JenV.

Uitkomsten slachtoffermonitor - Bejegening slachtoffers

Zoals staat beschreven in de introductie (sectie 3.1.1.) draagt het eenduidig en volledig informeren van slachtoffers bij aan de bejegening van slachtoffers. Volledige informatievoorziening kan zo leiden tot beter begrip van de voortgang in het strafproces en zorgt voor laagdrempeliger contact bij vragen.

In de Slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017) wordt per instantie (politie, OM, Rechtspraak, SHN, SGM, Slachtofferinformatiepunt) aandacht besteed aan de mate waarin slachtoffers zich correct bejegend voelen.⁶² De doelgroep voor de slachtoffermonitor bestaat uit slachtoffers die in 2016 contact hebben gehad met justitiële instanties. Uit de resultaten van de monitor bleek dat respondenten positief zijn over de bejegening door alle instanties. Bij de waardering van politiemedewerkers is ruim driekwart van de slachtoffers die bevraagd zijn (zeer) positief over de bejegening.⁶³ In de Slachtoffermonitor staat beschreven dat dit onder meer betekent dat de slachtoffers politiemedewerkers doorgaans als beleefd ervaren en dat deze medewerkers belangstelling, medeleven en begrip tonen, naar slachtoffers luisteren en hen serieus nemen.⁶⁴ Bij slachtoffers die zijn bevraagd over het OM is de waardering voor bejegening zeer hoog.⁶⁵ Ook bij de respons van slachtoffers over de bejegening door de rechtspraak was bijna driekwart van de slachtoffers positief over de bejegening door de rechter.⁶⁶ Door de onderzoekers van de Slachtoffermonitor is aangegeven dat bij de rechtspraak voor één deelaspect ruimte is voor verbetering, namelijk 'voldoende informatie vragen om een goede beslissing te nemen'. In de Slachtoffermonitor is door de slachtoffers dit deelaspect relatief laag gewaardeerd, maar wordt het wel zeer belangrijk gevonden.⁶⁷ Door de onderzoeker van de monitor wordt op basis hiervan de conclusie getrokken dat dit punt verbeterd kan worden. Daarnaast valt op dat slachtoffers van zedendelicten positiever zijn over bejegening door rechters dan slachtoffers van overige geweldsdelicten.⁶⁸ Bij de waardering van de bejegening door SHN is meer dan negentig procent van de respondenten zeer positief.⁶⁹ Een potentieel verbeterpunt bij SHN betreft het geven van informatie over de gang van zaken bij de politie, het OM en de rechtbank.⁷⁰

Op basis van de Slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017) kan worden geconcludeerd dat de meeste slachtoffers positief zijn over de bejegening door de politie, OM, rechtspraak, SHN, SGM en Slachtoffer Informatiepunt schadevergoedingsmaatregelen.⁷¹ Echter moet hierbij ook een kanttekening gemaakt worden. Aan de hand van beschikbaar onderzoek is niet vast te stellen of activiteiten die zijn ondernomen om bij te dragen aan betere bejegening van slachtoffers, zoals de uitbreiding van informatiemomenten hebben bijgedragen aan de positieve beoordeling van slachtoffers over de bejegening door de genoemde instanties. Voor de politie, het OM, de rechtspraak en SHN is de positieve waardering voor bejegening onveranderd of gestegen ten opzichte van 2012.⁷² Voor SGM en Slachtofferinformatiesystematiek is geen vergelijking met 2012 beschikbaar omdat deze twee instanties bij de eerste Slachtoffermonitor in 2012 niet zijn meegenomen.

⁶² Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC

⁶³ Ibid., p. 21: Politiemedewerkers werden gescoord op: hebben mij beleefd behandeld; hebben belangstelling getoond voor mijn persoonlijke verhaal; hebben mij het gevoel gegeven dat ik serieus werd genomen; hebben begrip getoond voor mijn situatie; hebben rekening gehouden met mijn privacy; zijn vertrouwelijk omgegaan met mijn persoonsgegevens; hebben medeleven getoond.

⁶⁴ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC.

⁶⁵ Ibid.: Om bejegening bij het OM te waarderen werd slachtoffers gevraagd om op de volgende stellingen te scoren: 'hebben mij beleefd behandeld', 'hebben belangstelling getoond voor mijn persoonlijke verhaal', 'hebben mij het gevoel gegeven dat ik serieus werd genomen', 'hebben begrip getoond voor mijn situatie', 'hebben medeleven getoond'.

⁶⁶ Ibid.: Slachtoffers werd gevraagd om op de volgende onderdelen de bejegening door de rechter te scoren: "was onpartijdig. heeft mij beleefd behandeld. heeft belangstelling getoond voor mijn persoonlijke verhaal. heeft mij het gevoel gegeven dat ik serieus werd genomen. toonde begrip voor mijn situatie. ging vertrouwelijk met mijn persoonsgegevens om. heeft mij gelegenheid gegeven mijn verhaal te doen voordat hij of zij een beslissing nam. heeft voldoende informatie van mij gevraagd om een goede beslissing te nemen".

⁶⁷ Ibid., p. 52.

⁶⁸ Ibid., p. 52: Aangezien de vergelijking gebaseerd is op een klein aantal slachtoffers, is de hogere waardering van bejegening door rechters door slachtoffers van zedenmisdriven indicatief.

⁶⁹ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC. p. 63: Medewerkers van SHN zijn beoordeeld op de stellingen: " hebben mij beleefd behandeld. hebben belangstelling getoond voor mijn persoonlijke verhaal. zijn vertrouwelijk omgegaan met mijn persoonsgegevens. hebben mij het gevoel gegeven dat zij mij serieus namen. hebben begrip getoond voor mijn situatie. hebben medeleven getoond. hebben mij professioneel behandeld."

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC; Timmermans e.a. (2012). *Eerste meting Slachtoffermonitor: ervaringen van slachtoffers met justitiële slachtofferondersteuning*.

3.2.3. Online informatievoorziening voor slachtoffers

In november 2020 werd Mijnslachtofferzaak.nl gelanceerd. Deze website verzorgt online informatievoorziening voor slachtoffers. Over het gebruik van de website zijn rapportages beschikbaar uit 2020. Deze rapportages vallen echter buiten de onderzoeksperiode en zijn daarom niet meegenomen bij deze evaluatie. In juli 2019 en in december 2019 zijn al wel twee gebruiksvriendelijkheidstests gedaan.⁷³ Beide tests hebben maar een laag aantal respondenten (test één 12 respondenten en test twee 9 respondenten). De respondenten bij deze gebruiksvriendelijkheidstests waren allen burgers. Bij de eerste test werd nog niet de voorwaarde gehanteerd dat de respondenten als slachtoffer contact hebben gehad met één van de vijf ketenpartners. Bij test twee is die voorwaarde wel gehanteerd. Echter kwam uit de twee tests waardevolle feedback waarmee het portaal verbeterd kon worden voor de lancering. Tijdens deze tests kregen respondenten een situatie waarbij ze slachtoffer werden van een mishandeling en aangifte doen, waarbij de respondenten op een aantal momenten het portaal gebruiken. Tijdens de twee tests is gekeken of het concept van de tijdlijn duidelijk is, hoe men de berichten van de verschillende instanties ervaart en hoe gebruiksvriendelijk het portaal in algemene zin is. Na beide testen werd de gebruiksvriendelijkheid van de website aangepast. Zo werden bijvoorbeeld minder dubbele/overlappende berichten vanuit verschillende instanties verstuurd en werd de mobiele website aangepast.

Wanneer de verbeterpunten uit de gebruiksvriendelijkheidstests zijn meegenomen in de vernieuwde versie is plausibel dat Mijnslachtofferzaak.nl bijdraagt aan online en eenduidige informatievoorziening.

3.2.4. Aandacht voor slachtoffers in opleidingen van medewerkers in de strafrechtketen

Uit de Slachtoffermonitor (2017) komt naar voren dat slachtoffers positief zijn over de bejegening door politiemedewerkers.⁷⁴ Het is echter niet vast te stellen of deze positieve waardering gevolg is van de aandacht die in de opleidingen besteed is aan de bejegening van slachtoffers. Over het effect van aandacht voor slachtoffers binnen opleidingen voor medewerkers van andere organisaties in de strafrechtketen is geen informatie beschikbaar in onderzoeken of evaluaties.

Wel hebben Sondorp en Hoogeveen (2020) het contact tussen medewerkers bij het OM, de politie en de rechtspraak en minderjarige slachtoffers onderzocht.⁷⁵ Dit onderzoek zegt enkel iets over een specifieke doelgroep, namelijk minderjarige slachtoffers van veelvoorkomende en minder ernstige delicten en kan daarmee niet gegeneraliseerd worden naar alle slachtoffers. Volgens Sondorp en Hoogeveen (2020) komen deze slachtoffers relatief vaak in contact met medewerkers die onvoldoende getrainde vaardigheden hebben in de omgang met de doelgroep. Het rapport stelt dat de afgelopen jaren is ingezet op het opleiden van specialisten, met name bij de politie en het OM en in mindere mate bij rechters.⁷⁶

Ook zijn cijfers van SHN beschikbaar over het aantal trainingen dat is gegeven door SSR met behulp van de inzet van SHN. Vanaf 2015 zijn jaarlijks achtereenvolgend, zeven (2015), twaalf (2016), dertien (2017) en zeven (2018 en 2019) trainingen verzorgd voor medewerkers in de rechtspraak ter bevordering van de bejegening van slachtoffers.⁷⁷ Hierdoor is aannemelijk dat aandacht voor bejegening van slachtoffers in de rechtspraak is toegenomen. Het effect daarvan voor slachtoffers is echter niet in kaart gebracht. Na 2019 is aandacht voor slachtoffers in opleidingen van medewerkers in de strafrechtketen voortgezet; het OM is bezig met een nadere invulling van slachtoffercursussen en de SSR is, in nauw overleg met het OM, gestart met het ontwerpen, ontwikkelen en aanbieden van een vast cursusaanbod voor slachtoffercoördinatoren.⁷⁸

⁷³ Molendijk (2019). Usability test. Slachtoffer informatieportaal desktop/smartphone usability 22 en 31 juli 2019 [Powerpoint]. Bron afkomstig van een medewerker van JenV.; Molendijk (2019). Usability test. Slachtoffer informatieportaal Desktop/smartphone usability 11 en 12 december 2019 [Powerpoint]. Bron afkomstig van een medewerker van JenV

⁷⁴ Andringa e.a. (2017). Slachtoffermonitor – Hoofdrapport. I&O & WODC.

⁷⁵ Sondorp & Hoogeveen (2020). *De bescherming van minderjarige slachtoffers: Implementatie van internationale voorschriften in nationale wet- en regelgeving en in de praktijk*. WODC & VanMontfoort. p. 7-9.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Persoonlijke communicatie SHN, mail 29 april 2021.

⁷⁸ Medewerker OM, persoonlijke communicatie (9 juni 2021).

Samenvattend kan geen uitspraak gedaan worden over de doeltreffendheid van de aandacht voor slachtoffers in opleidingen van medewerkers in de strafrechtketen op de positieve bejegening, erkenning en eenduidige informatievoorziening van slachtoffers. De onderzoeken die beschikbaar zijn over de doeltreffendheid van de opleidingen voor medewerkers gaan over de opleiding voor slachtofferadvocatuur of specifiek over de doelgroep minderjarige slachtoffers en zijn niet te generaliseren naar opleidingen voor medewerkers in de strafrechtketen in het algemeen.

3.2.5. Conclusies en aanbevelingen

In deze beleidsdoelstelling staat het erkennen, bejegenen en informeren van slachtoffers centraal. In de vorige beleidsdoorlichting van slachtofferzorg uit 2014 kwam naar voren dat bejegening van slachtoffers door het OM voor verbetering vatbaar was.⁷⁹ Ook werd geconcludeerd dat het aspect 'informatievoorziening in individuele zaken' extra aandacht verdiende, vooral van de politie en Rechtspraak, maar ook van het OM.⁸⁰ De nadruk in de ontwikkelingen in het beleid voor deze doelstelling tijdens de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting ligt op het verbeteren van informatievoorziening.

Het realiseren van de beoogde effecten erkenning en bejegening begint bij adequate informatievoorziening. In de onderzochte periode is ingezet op het verbeteren van de informatievoorziening. Een alomvattende evaluatie naar de doeltreffendheid van informatievoorziening voor slachtoffers ontbreekt echter. Hierdoor is niet vast te stellen wat het effect is geweest van deze uitgebreide informatievoorziening voor slachtoffers. De combinatie van beleid dat gefundeerd is op wetenschappelijk onderzoek naar behoeften van slachtoffers en de realisatie van een aantal activiteiten maakt het daarentegen wel mogelijk dat de ingezette instrumenten positief effect hebben gehad.

Daarnaast kan op basis van het beschikbare onderzoek worden geconcludeerd dat op een aantal aspecten van informatievoorziening vooruitgang is geboekt. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat stappen zijn gezet in online informatievoorziening door politie en SHN, waaronder de lancering van [Mijnslachtofferzaak.nl](https://mijnslachtofferzaak.nl). Hierdoor is een impuls gegeven aan de mogelijkheden voor informatievoorziening, naar de behoeften van slachtoffers. Een belangrijk meetinstrument voor deze beleidsdoelstelling is de Slachtoffermonitor. Een onderdeel van de monitor betrof de bejegening en informatievoorziening door de desbetreffende instanties. De monitor laat zien dat slachtoffers positief zijn over bejegening door verschillende instanties die slachtofferzorg bieden. Deze conclusies geven aanleiding om te stellen dat de aanbevelingen uit de vorige beleidsvoorlichting slachtofferzorg aangaande bejegening en informatievoorziening zijn opgevolgd.

Vervolgonderzoek zou meer uitleg kunnen geven over welk onderdeel van voornamelijk de uitbreiding van informatievoorziening voor slachtoffers effectief is voor zorgvuldige bejegening van slachtoffers. Hiertoe zou bijvoorbeeld de ontwikkeling van [Mijnslachtofferzaak.nl](https://mijnslachtofferzaak.nl) gemonitord en geëvalueerd kunnen worden.

⁷⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Eindrapport Beleidsdoorlichting Artikel 34.4 Slachtofferzorg*. p. 27.

⁸⁰ Ibid.

4. Beleidsdoel 2: Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht

4.1. Beleidstheorie

4.1.1. Introductie

In het visiedocument is als tweede beleidsdoel het versterken van de positie van slachtoffers in het recht opgenomen. Het verankeren van de rechten van slachtoffers en het mogelijk maken voor slachtoffers om een actieve bijdrage te leveren aan het strafproces beogen tezamen te leiden tot een sterkere positie van slachtoffers in het recht. Dit betekent dat slachtoffers een eigenstandige positie in het recht hebben, los van de rol als aangever of getuige en daarmee naast reeds bestaande plichten ook rechten ontvangen.⁸¹ Met deze doelstelling probeert JenV adequaat en zichtbaar te reageren op normschendingen door burgers, zodanig dat slachtoffer, samenleving en verdachte ervaren dat recht wordt gedaan.⁸² Hiermee wordt gewerkt om de belangen van de verdachte en de samenleving in balans te brengen met de belangen van slachtoffers.⁸³ Ook wordt met de toegenomen aandacht voor slachtoffers meer belang gehecht aan de individuele gevolgen van een delict in plaats van de inbreuk op de rechtsorde.⁸⁴ Op die manier beoogt het creëren van een sterke positie in het recht voor slachtoffers er ook voor te zorgen dat slachtoffers procedurele rechtvaardigheid ervaren.⁸⁵ De prioritering van deze beleidsdoelstelling creëert de juridische basis om de andere beleidsdoelstellingen ten uitvoer te kunnen brengen.

Voorafgaand aan de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting zijn stappen gezet om de positie van het slachtoffer te verankeren in het recht, bijvoorbeeld met de Wet versterking positie slachtoffers (Wet VPS).⁸⁶ Ook zijn voor 2014 concrete stappen ondernomen om het spreekrecht van slachtoffers uit te breiden, waardoor slachtoffers zich kunnen laten horen in het strafproces. Daarnaast is door discussies over zowel het twee-fasen-proces^{87 88} als de afdwingbaarheid van slachtofferrechten de aandacht op de positie van het slachtoffer binnen het recht benadrukt.⁸⁹

Tijdens de periode van deze beleidsdoorlichting zijn deze ontwikkelingen doorgezet. Uit gesprekken met medewerkers van JenV bleek dat de Wet ter implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen de voornaamste activiteit is die bijdraagt aan het realiseren van deze doelstelling. De Wet ter implementatie van de EU richtlijn minimumnormen slachtoffers heeft als beoogd resultaat om passende informatie, bescherming en ondersteuning te verankeren in de wet. Daarnaast is ingezet op een wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers.

⁸¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 14.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid., p. 24.

⁸⁴ Ibid., p. 16.

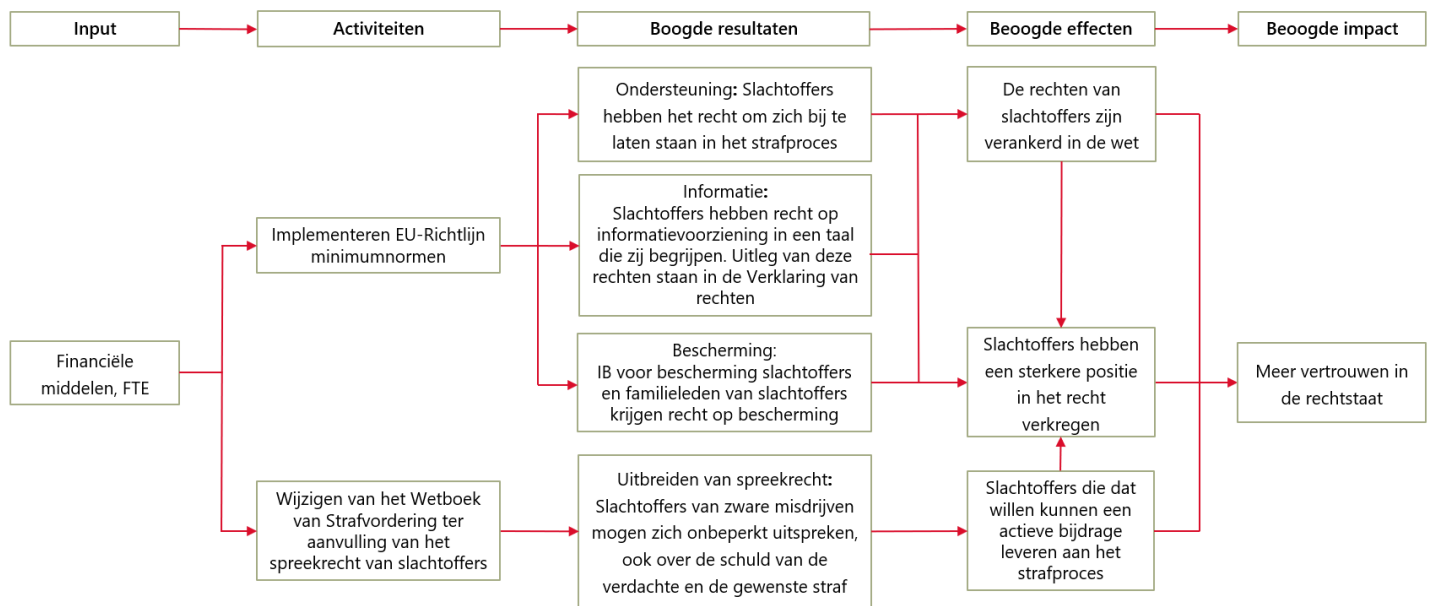
⁸⁵ *Kamerstukken II*, 2016/2017 33 552 23 (Kamerbrief). p. 1

⁸⁶ Ibid., p. 13.

⁸⁷ Het idee van een twee-fasen-proces is om in een eerste fase de schuldvraag van de verdachte te beslechten en in een eventuele tweede fase, waarin de op te leggen sancties aan bod komen, aandacht te schenken aan de belangen van slachtoffers van misdrijven. (Groenhuijsen & Letschert, 2012)

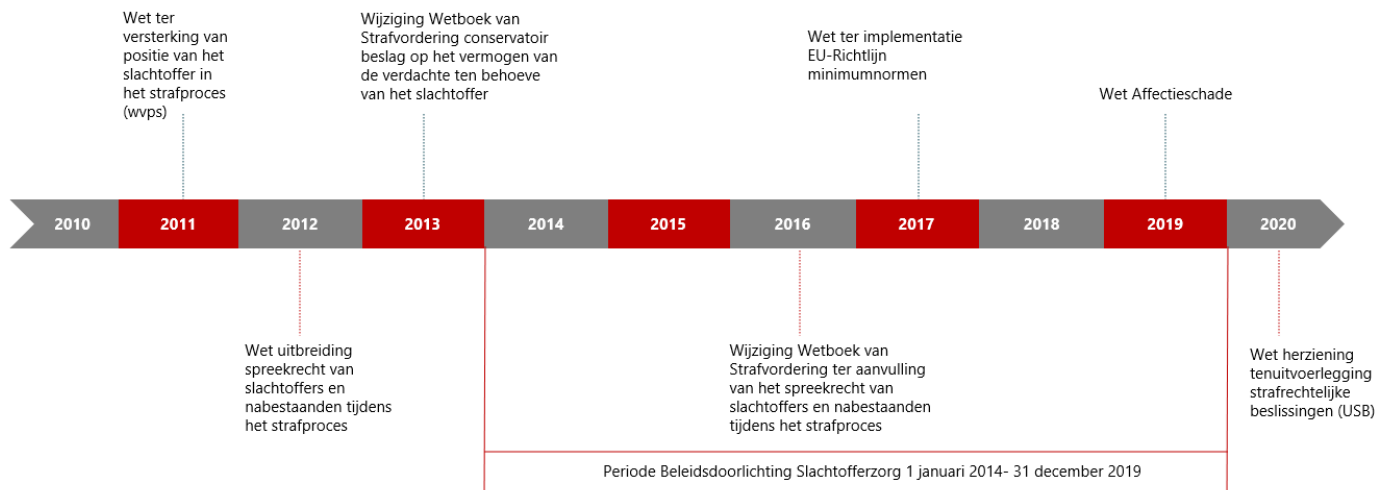
⁸⁸ Het twee-fasen-proces is uiteindelijk niet doorgevoerd. Zie: Van Dijk e.a. (2013). *Naar een tweefasenproces? Over voor- en nadelen van een strafproces in twee fasen, in relatie tot de posities van slachtoffer en verdachte*. Zutphen: Paris.

⁸⁹ Ministerie van Justitie & Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 31.



Figuur 3. Model van de beleidstheorie van beleidsdoelstelling 2: "Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht".

In de volgende paragrafen is niet zozeer ingegaan op de inhoudelijke bijdrage van de implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen en de wijziging van het Wetboek van Strafvordering aan slachtofferzorg. Dit komt immers aan de orde in de hoofdstukken 3, 5, 6 en 7. De focus bij deze doelstelling ligt op de verankering van deze onderwerpen in de wet. Figuur 4 schetst een tijdlijn van de belangrijkste ontwikkelingen m.b.t. wetgeving van slachtofferzorg in de periode van 2010 tot 2020. Ook voor en na de periode van deze beleidsdoorlichting worden verschillende wetten op het gebied van slachtofferzorg geïmplementeerd. In onderstaande paragrafen zal verder worden ingegaan op de beleidstheorie en evaluatie van de wetgeving binnen de periode van deze beleidsdoorlichting. De Wet affectieschade wordt verder toegelicht in hoofdstuk 7.



Figuur 4. Tijdlijn wetgeving Slachtofferzorg 2010-2020.

4.1.2. Implementeren EU-Richtlijn minimumnormen

Het doel van de EU-Richtlijn minimumnormen is dat alle slachtoffers in de Europese Unie dezelfde basisrechten hebben. Volgens de EU-Richtlijn minimumnormen reizen, wonen of studeren steeds meer mensen in het buitenland en kunnen zij derhalve slachtoffer worden van een misdrijf in een land waar zij geen staatsburger zijn. De EU heeft als standpunt te zorgen dat burgers en buitenlanders binnen de grenzen van de EU worden

beschermd.⁹⁰ Op 1 april 2017 werd de EU-Richtlijn minimumnormen geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving.⁹¹ De Nederlandse wetgeving voldeed op veel punten al aan deze richtlijn. Nieuwe regels die volgden uit de EU-Richtlijn hebben een aantal grondbeginselen van de rechtspositie van slachtoffers verder verankerd in de wet. De resultaten zijn in het stroomschema samengevat in drie categorieën: (1) slachtoffers hebben het recht om zich bij te laten staan in het strafproces, (2) slachtoffers hebben recht op informatievoorziening in een taal die zij begrijpen en (3) slachtoffers hebben recht op bescherming door de Individuele Beoordeling (IB) en familieleden van slachtoffers hebben recht op bescherming. Conceptwetvoorstellen waartoe de EU-Richtlijn minimumnormen aanleiding gaf zijn ter advisering aan alle ketenpartners voorgelegd voor ontwikkeling van de regelgeving of om bepaalde onduidelijkheden op te helderen. Omdat de regelgeving betrekking heeft op slachtofferhulp werd ook SHN om advies gevraagd.

Informatievoorziening

Door de implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen is informatieverstrekking aan slachtoffers in de Nederlandse wetgeving vastgelegd. Het document 'Verklaring van rechten' voor slachtoffers (zie sectie 2.1) beschrijft de informatie die relevant en/of nodig is voor slachtoffers en geeft daarmee uiting in de praktijk aan deze wetgeving.⁹²

Het beoogde effect van het vastleggen van deze informatievoorziening in de Wet ter implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen is dat slachtoffers uniform en zorgvuldig worden geïnformeerd. Hierdoor begrijpen slachtoffers beter wat hen te wachten staat in een strafproces en kunnen zij gebruikmaken van de rechten die zij hebben. Om gebruik te kunnen maken van de rechten die slachtoffers hebben, moeten zij immers hiervan op de hoogte zijn. Het vastleggen van informatievoorziening in de wet voorziet daarmee als gewenst effect dat slachtoffers een sterkere positie in het recht krijgen.

Bescherming

Als resultaat van de Wet ter implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen is ook de bescherming van slachtoffers vastgelegd. Bescherming van slachtoffers valt uiteen in bescherming ten opzichte van onderzoeken door opsporingsautoriteiten (zoals secundaire victimisatie⁹³) en bescherming ten opzichte van de verdachte. In de Wet ter implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen wordt aan beide vormen van bescherming invulling gegeven.

Het recht op bescherming voor slachtoffers komt tot uiting in het in kaart brengen van de beschermingsbehoefte van slachtoffers door middel van de individuele beoordeling en door het recht op bescherming voor familieleden van slachtoffers (bescherming van slachtoffers is verder toegelicht in hoofdstuk 5).⁹⁴ Hierbij wordt de IB geacht bij te dragen aan het verminderen van herhaald slachtofferschap, waaronder intimidatie, bedreiging en vergelding (t.o.v. de dader) en secundaire victimisatie (t.o.v. instanties). Twee voorbeelden van de uitkomsten van de IB zijn dat minderjarige slachtoffers automatisch worden aangemerkt als slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften.⁹⁵ Ten tweede zijn voor (minderjarige) slachtoffers van zedendelicten extra beschermingsmiddelen beschreven in artikel 4 van de 'Aanwijzing zeden'.⁹⁶

⁹⁰ Europees Parlement (2018). Verslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (2016/2328(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_NL.html

⁹¹ Rijksoverheid (2017). Informatieblad over de wet ter implementatie van de EU richtlijn minimumnormen slachtoffers. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/04/03/informatieblad-over-de-wet-ter-implementatie-van-de-eu-richtlijn-minimumnormen-slachtoffers>

⁹² Politie (z.d.). Verklaring van Rechten.

<https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/onderwerpteksten/slachtofferzorg/slachtofferzorg-verklaring-van-rechten-z-card.pdf>

⁹³ Secundaire victimisatie houdt in dat het leed of de schade van een slachtoffer wordt verergerd door het (straf)proces na het delict, bijvoorbeeld doordat zij zich niet gehoord of juist bejegend voelen door politie of OM.

⁹⁴ Rijksoverheid (2017). Informatieblad over de wet ter implementatie van de EU richtlijn minimumnormen slachtoffers. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/04/03/informatieblad-over-de-wet-ter-implementatie-van-de-eu-richtlijn-minimumnormen-slachtoffers>

⁹⁵ Stb. 2016, 310. Besluit slachtoffers strafbare feiten. Artikel 13, lid 1.

⁹⁶ Strct. 2016, 19414. Aanwijzing zeden.

Door de bescherming van slachtoffers vast te leggen in de wet wordt beoogd meer rekening te houden met het zorgdragen voor slachtoffers. Zoals het Besluit strafbare feiten laat zien, wordt geambieerd dat slachtoffers hierdoor hun positie in het recht kunnen versterken.⁹⁷

Ondersteuning (en bijstand)

Een derde resultaat van de implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen is het vastleggen van bijstand en ondersteuning voor slachtoffers. In het Wetboek van Strafvordering is vastgelegd dat slachtoffers tijdens een strafproces het recht op juridische bijstand door een advocaat, een wettelijk vertegenwoordiger of een persoon naar keuze.⁹⁸ Slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven hadden al recht op gratis rechtsbijstand. Door onder andere de Verklaring van rechten worden slachtoffers al vroegtijdig op de hoogte gebracht van de rechten die zij hebben. Door deze rechtsbijstand worden slachtoffers daar nogmaals op gewezen gedurende het strafproces. Ook kunnen slachtoffers door deze bijstand beter hun belangen tijdens het strafproces naar voren brengen.

Daarnaast is in het Besluit slachtoffers strafbare feiten vastgelegd dat alle slachtoffers gebruik kunnen maken van gratis praktische, juridische en emotionele ondersteuning door SHN. Dit geldt dus ook voor slachtoffers waarbij het niet tot een aangifte, strafproces of veroordeling is gekomen en kunnen ook familieleden slachtofferhulp ontvangen en heeft SHN in 2014 verwijzingsbeleid betreffende rechtshulp verbreed.⁹⁹ Zo wordt beoogd dat slachtoffers een sterkere positie in het recht verkrijgen.

4.1.3. Wijzigen Wetboek van Strafvordering

Op 14 april 2016 is het Wetboek van Strafvordering gewijzigd ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces.¹⁰⁰ Hierdoor worden belemmeringen weggenomen en mogen slachtoffers van zware misdrijven zich onbeperkt uitspreken, ook over de schuld van de verdachte en de gewenste straf.

Spreekrecht

Gedurende de periode 2014-2019 zijn verschillende activiteiten ondernomen om het spreekrecht van slachtoffers uit te breiden. De implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen ondersteunt de verdere uitbreiding van het spreekrecht.¹⁰¹ Al in 2012 werd een wetstraject gestart om het spreekrecht verder uit te breiden. Deze wet is per 1 juli 2016 van kracht.¹⁰² Tot 1 juli 2016 mochten slachtoffers alleen voor de gevolgen van het strafbare feit het spreekrecht gebruiken. Sinds 1 juli 2016 kunnen slachtoffers (of nabestaanden) van zware misdrijven zich onbeperkt uitspreken, ook over de schuld van de verdachte en de gewenste straf.¹⁰³

Onderzoek van Elbers e.a. (2018) beschrijft resultaten die zijn behaald met betrekking tot het implementeren van het spreekrecht.¹⁰⁴ In 2005 werd het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden verankerd in de wet in artikel 51e Sv. In het onderzoek wordt benadrukt dat dit recht dus niet voortvloeit uit de EU-Richtlijn, maar uit nationale ontwikkelingen die tevens tot gevolg hebben gehad dat dit recht de afgelopen jaren een aantal maal is uitgebreid. Zo is de kring van spreekgerechtigden per 1 september 2012 verruimd. Ook hoeven slachtoffers zich per 1 juli 2016 bij de uitoefening van hun spreekrecht niet langer te beperken tot de gevolgen die het strafbare feit voor hem heeft gehad, maar mag zich onbeperkt uitlaten (ook wel het 'uitgebreide spreekrecht' genoemd).¹⁰⁵

⁹⁷ Opgenomen in: Stb. 2016, 310. *Besluit slachtoffers strafbare feiten*.

⁹⁸ Rijksoverheid (2017). *Informatieblad over de wet ter implementatie van de EU richtlijn minimumnormen slachtoffers*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/04/03/informatieblad-over-de-wet-ter-implementatie-van-de-eu-richtlijn-minimumnormen-slachtoffers>

⁹⁹ Kamerstukken II, 2016/2017 33 552 23 (Kamerbrief). p. 1-7.; Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2014*.

¹⁰⁰ Stb. 2016, 160. *Wet van 14 april 2016 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden*.

¹⁰¹ Kamerstukken II, 2014/15 34 236 (Memorie van Toelichting). p. 6.

¹⁰² Stb. 2016, 210. *Besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden* (Stb. 2016, 160).

¹⁰³ Kamerstukken II, 2016/17 33 552 23 (Kamerbrief). p. 3.

¹⁰⁴ Elbers e.a. (2018). *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. VU & WODC.

¹⁰⁵ Ibid., p. 40.

Hierdoor krijgen slachtoffers meer mogelijkheden om uit te leggen welk leed hen is aangedaan en welke impact dit heeft gehad. Slachtoffers hoeven zich niet meer te beperken tot hetgeen zij in het kader van de strafzaak aan de orde willen stellen. Het wegnemen van deze belemmeringen in het spreekrecht beoogt als effect dat slachtoffers een actievere rol krijgen in het strafproces en daarmee een sterkere positie in het recht.

In de toekomst zou onderzoek voor deze beleidsdoelstelling kunnen laten zien hoe in Nederland en andere landen recht op informatie, bescherming en ondersteuning is vastgelegd.

4.2. Evaluatie

4.2.1. Introductie

In de periode 2014-2019 is getracht slachtoffers een sterke positie in het recht te geven door slachtofferrechten in nationale wetgeving te verankeren.

Deze doelstelling richt zich op (de betekenis van) het vastleggen van wet- en regelgeving voor slachtoffers. Om de doeltreffendheid van dit beleid vast te stellen is bij het analyseren van beschikbare onderzoeken gekeken naar de impact van deze wetwijzigingen voor het verstevigen van de positie van het slachtoffer in het recht. In beschikbare evaluaties en onderzoeken naar wet- en regelgeving voor slachtoffers is gedeeltelijk de doeltreffendheid van wetwijzigingen ter verbetering van slachtofferrechten onderzocht. Hierbij is voornamelijk onderzoek gedaan naar de duiding en mogelijke tegenstrijdigheden van wet- en regelgeving. Over de doeltreffendheid van wetten betreffende informatievoorziening, bescherming en het uitoefenen van het spreekrecht is weinig tot geen informatie beschikbaar.

De beschikbare onderzoeken focussen op een specifiek onderdeel van het beleid en gaan in sommige gevallen over een conceptwetsvoorstel. Het is daarom niet mogelijk om een uitspraak te doen over de resultaten en effecten en daarmee de doeltreffendheid van dit beleid ten behoeve van de positie van slachtoffers in het recht als geheel.

4.2.2. Implementatie EU-Richtlijn minimumnormen

Informatievoorziening

In de beleidstheorie van deze tweede doelstelling is uitgelegd dat informatievoorziening één van de criteria is die met de EU-Richtlijn minimumnormen is vastgelegd in de wet. Of de Verklaring van rechten voor slachtoffers heeft geleid tot het beoogde effect dat slachtoffers uniform en zorgvuldig worden geïnformeerd, is op basis van beschikbaar onderzoek niet vast te stellen. Dit is mede het gevolg van de notie dat zorgvuldig informeren van slachtoffers een lastig te meten criterium is.

Beschikbaar onderzoek over het recht op informatievoorziening voor slachtoffers gaat in op de werking van het beleid en minder over de doelrealisatie en effecten van dit beleid. Met de inwerkingtreding van de Wet Versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (2009) werd in art. 51a lid 2 Sv vastgelegd dat slachtoffers recht hebben op correcte bejegening. Een voorbeeld van correcte bejegening is de verplichting tot informatieverschaffing aan slachtoffers (als cognitieve bejegening) in het geval dat slachtoffers daadwerkelijk informatie willen ontvangen.¹⁰⁶ Het kan immers zo zijn dat een slachtoffer geen prijs stelt op het ontvangen van informatie over de strafzaak. De Officier van Justitie is verantwoordelijk voor een correcte bejegening van slachtoffers, ook als het de behandeling van slachtoffers door de politie betreft.¹⁰⁷ Onderzoek van Elbers e.a. (2018) heeft aandacht besteed aan de bijdrage van slachtofferadvocaten aan het uitoefenen van het recht op

¹⁰⁶ Van der Leij (2015). *Privacyrecht en slachtoffers: Een studie naar de grondslagen en juridische kaders van privacy van slachtoffers*. WODC. p. 74.

¹⁰⁷ Ibid.

informatievoorziening.¹⁰⁸ Omdat dit onderzoek vooral betrekking heeft op de ondersteuning wordt het besproken bij de evaluatie van het vierde beleidsdoel in 6.2.4.

Bescherming

In de EU-Richtlijn staat een aantal maatregelen beschreven die slachtoffers voorzien van het recht op bescherming en waarmee werd beoogd meer rekening te houden met zorgdragen voor de slachtoffers. Op 25 oktober 2012 werd de richtlijn 2012/29/EU door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld. In 2015 heeft Nederland een conceptwetsvoorstel geschreven en op 1 april 2017 werd deze wet geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving. Van der Leij publiceerde in 2015 een onderzoek over specifiek privacyrecht en slachtoffers, dat ingaat op de wet- en regelgeving met betrekking tot privacyrechten van slachtoffers n.a.v. dit conceptwetsvoorstel ter implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen.¹⁰⁹

In dit onderzoek wordt gerefereerd aan artikel 21 van de EU-Richtlijn, waarin (samengevat) staat beschreven dat (1) lidstaten zorgen dat de bevoegde autoriteiten tijdens de strafprocedure passende maatregelen kunnen nemen om de persoonlijke levenssfeer te beschermen, waaronder de persoonlijke kenmerken van slachtoffers, alsmede beeldmateriaal van slachtoffers en familieleden en (2) lidstaten de media aansporen tot het nemen van zelfregulerende maatregelen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de persoonlijke integriteit en de persoonsgegevens van slachtoffers. Om te voldoen aan artikel 21 lid 1 van de EU-Richtlijn (bescherming persoonlijke levenssfeer) is in Nederland de nadruk gelegd op de bescherming van persoonsgegevens en enkele beschermingsmaatregelen, waaronder domiciliekeuze en mogelijkheid om gebruik te maken van de meldlijn 'Meld Misdaad Anoniem'.¹¹⁰ Volgens het onderzoek van Van der Leij (2015) gaat het bij deze maatregelen om het beschermen van persoonsgegevens, wat beschouwd kan worden als een enge interpretatie van het begrip persoonlijke levenssfeer van slachtoffers.¹¹¹ Met betrekking tot de implementatie van maatregelen om te voldoen aan lid 2 van art. 21 van de EU-Richtlijn (zelfregulering media) wordt in Nederland gekeken naar de werking en de praktijk van de Leidraad van Raad van journalistiek.¹¹² Hierin staat vastgelegd wat wel of niet past bij de maatschappelijke verantwoordelijkheid van een journalist. De onderzoekers concluderen dat dit een goede insteek is, omdat de overheid zo tracht te komen tot een balans tussen de privacybelangen van de burger en het recht op vrijheid van meningsuiting van de krant.¹¹³

Aan de hand van beschikbaar onderzoek over de implementatie van het conceptwetsvoorstel EU-Richtlijn minimumnormen lijkt voor het doel bescherming verbetering mogelijk. Deze verbeteringen hebben vooral betrekking op het beter beschermen van persoonsgegevens van slachtoffers.

Ondersteuning

Op basis van beschikbaar onderzoek is niet vast te stellen wat de effectiviteit is van de uitbreiding van het recht op ondersteuning. In het onderzoek van Sondorp en Hoogeveen (2020) wordt geconcludeerd dat specifiek voor de doelgroep minderjarige slachtoffers op nationaal niveau in wet- en regelgeving nog onvoldoende aandacht is. Mogelijk komt dit doordat in nationale wetgeving de nadruk – meer dan in internationale wetgeving – ligt op wat slachtofferhulporganisaties bieden dan op welke wijze de hulp en steun moet worden vormgegeven.¹¹⁴ In dit onderzoek is ook gekeken naar Artikel 51aa uit het Wetboek van strafvordering, waarin wetgeving met betrekking tot hulp en steun voor slachtoffers is vastgelegd. In deze wet is vastgelegd dat 'de ambtenaar van politie, de officier van justitie of andere opsporingsambtenaren [zorgdragen] voor verwijzing van het slachtoffer naar een instelling voor slachtofferhulp waar zij toegang hebben tot informatie, advies en ondersteuning'.¹¹⁵ In het onderzoek wordt uitgelegd dat slachtoffers het gehele proces kosteloos toegang ontvangen tot slachtofferhulporganisaties, waarbij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers in acht wordt

¹⁰⁸ Elbers e.a. (2018). *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. VU & WODC. p. 5-6.

¹⁰⁹ Van der Leij (2015). *Privacyrecht en slachtoffers: Een studie naar de grondslagen en juridische kaders van privacy van slachtoffers*. WODC.

¹¹⁰ Ibid., p. 78.

¹¹¹ Ibid., p. 77-78.

¹¹² Ibid., p. 78.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Sondorp & Hoogeveen (2020). *De bescherming van minderjarige slachtoffers: Implementatie van internationale voorschriften in nationale wet- en regelgeving en in de praktijk*. WODC & VanMontfoort. p. 75.

¹¹⁵ Ibid., p. 74.

genomen.¹¹⁶ Ook familieleden van slachtoffers kunnen gebruikmaken van slachtofferhulporganisaties. Toegang tot deze hulp is onafhankelijk van of een slachtoffer aangifte heeft gedaan.¹¹⁷ In de studie van Sondorp en Hoogeveen (2020) wordt uitgelegd dat internationaal in niet-bindende voorschriften (onder andere in richtlijnen van de Raad voor Europa) aandacht is voor het feit dat voldoende opgeleide en gekwalificeerde personen ingezet dienen te worden.¹¹⁸ Ook in de EU-Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU, staat dat professionals die werken met minderjarige slachtoffers gespecialiseerde opleidingen moeten krijgen (artikel 25).¹¹⁹ Wegens de focus van beschikbaar onderzoek op de doelgroep minderjarige slachtoffers kan geen uitspraak worden gedaan over de ondersteuning van alle slachtoffers als gevolg van de EU-Richtlijn minimumnormen.

4.2.3. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering

Spreekrecht

Op basis van beschikbaar onderzoek kan geen alomvattende uitspraak gedaan worden over de doeltreffendheid van (de uitbreiding van) het spreekrecht voor slachtoffers. Alleen het onderzoek van Elbers e.a. (2018)¹²⁰ over Slachtofferadvocatuur besteedt gedeeltelijk aandacht aan het evalueren van (de uitbreiding van) het spreekrecht voor slachtoffers. Momenteel is verder geen onderzoek beschikbaar over de effecten van onbelemmerd spreekrecht sinds 2016. Onderzoek naar het onbelemmerd spreekrecht staat op de onderzoeksagenda van het WODC voor 2021.¹²¹

Elbers e.a. (2018) beschrijft dat, hoewel weinig knelpunten worden ervaren rondom het gebruik van spreekrecht, er wel enkele aandachtspunten zijn. Zo hoeft de rechter bij het uitoefenen van het spreekrecht geen rekening te houden met de verklaring van het slachtoffer en hoeft hij/zij hierop niet expliciet in te gaan. Indien spreekgerechtigden anders verwachten zou dit secundaire victimisatie tot gevolg kunnen hebben.¹²² Daarnaast wordt aangegeven dat spreekrecht in de praktijk niet vaak wordt gebruikt om daadwerkelijk te spreken tijdens een zitting (zie ook 6.2.4.).¹²³ Vaak is onduidelijk op welk moment, hoe vaak en hoe lang gesproken mag worden.

4.2.4. Conclusies en aanbevelingen

Beschikbaar onderzoek laat zien dat informatie beschikbaar is over de werking van het beleid, maar minder over resultaten en effecten en daarmee doeltreffendheid van dit beleidsdoel. In de voorgaande beleidsdoorlichting uit 2014 werd ook geconstateerd dat weinig bekend is over de vraag in hoeverre slachtoffers van hun rechten gebruikmaken, omdat ten aanzien van veel rechten geen registratie werd bijgehouden die geschikt is.¹²⁴ In de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting lijkt dat zicht niet te zijn verbeterd. Aanbevolen wordt dan ook om registratie (beter) in te richten teneinde inzicht te verkrijgen in de mate waarin slachtoffers gebruik maken van hun rechten en de mate waarin de hen daartoe beschikbaar gestelde instrumenten worden benut.

¹¹⁶ De slachtofferorganisaties geven de volgende hulp en steun: (1) Informatie, advies en ondersteuning die relevant is voor de rechten van het slachtoffer, onder meer inzake toegang tot procedures voor vergoeding van schade als gevolg van strafbare feiten en over de rol van het slachtoffer in het strafproces, onder meer ter voorbereiding op het bijwonen van de terechtzitting; (2) Informatie over of rechtstreekse doorverwijzing naar relevante bestaande gespecialiseerde hulporganisaties; (3) Emotionele en, waar beschikbaar, psychologische ondersteuning; (4) Advies over financiële en praktische kwesties naar aanleiding van het strafbare feit; (5) Advies over het risico en het voorkomen van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding, tenzij anderszins verstrekt door andere openbare of particuliere organisaties. (Artikel 3 Besluit slachtoffers van strafbare feiten, Sondorp & Hoogeveen, 2020, p. 74).

¹¹⁷ Sondorp & Hoogeveen (2020). *De bescherming van minderjarige slachtoffers: Implementatie van internationale voorschriften in nationale wet- en regelgeving en in de praktijk*. WODC & VanMontfoort. p. 74.

¹¹⁸ Sondorp & Hoogeveen (2020). *De bescherming van minderjarige slachtoffers: Implementatie van internationale voorschriften in nationale wet- en regelgeving en in de praktijk*. WODC & VanMontfoort

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Elbers e.a. (2018). *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. VU & WODC.

¹²¹ WODC (z.d.). *Onderzoeksprogrammering 2021 - 1e tranche*. <https://www.wodc.nl/documenten/jaarplannen/2021/02/23/onderzoeksprogrammering-2021-1e-tranche>

¹²² Elbers e.a. (2018). *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. VU & WODC. p. 40.

¹²³ Ibid., p. 5-6.

¹²⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Eindrapport Beleidsdoorlichting Artikel 34.4 Slachtofferzorg*. p. 30.

De beleidsdoorlichting uit 2014 concludeerde dat extra stappen zouden worden gezet in de wettelijke verankering van slachtofferrechten.¹²⁵ Aangezien het voorstel tot uitbreiding van het spreekrecht en het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen in de onderzoeksperiode van de huidige beleidsdoorlichting zijn afgerond en de bijbehorende instrumenten en maatregelen zijn geïmplementeerd, kan gesteld worden dat aan deze voornemens opvolging is gegeven.

Bij het implementeren van de EU-Richtlijn minimumnormen stond het informeren, beschermen en ondersteunen van slachtoffers centraal. Op basis van beschikbaar onderzoek kunnen over aspecten van dit beleid naar aanleiding van de EU-Richtlijn uitspraken worden gedaan, maar niet over de doeltreffendheid van het beleid als geheel. Zo blijkt uit onderzoek dat in de praktijk recht op correcte bejegening ook is geïnterpreteerd als het recht op informatievoorziening. Hierbij wordt rekening gehouden met de wensen van slachtoffers. In onderzoeken m.b.t. het recht op bescherming van slachtoffers is vooral aandacht geweest voor de privacy van slachtoffers en bescherming van persoonsgegevens. Onderzoeken over uitoefening van het recht op ondersteuning laten zien dat de rechten van minderjarige slachtoffers met betrekking tot hulporganisaties in Nederland en internationaal op vergelijkbare wijze zijn geregeld. Op basis van de implementatie van de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting (2014) is wel plausibel dat de wetgevingstrajecten ter implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen voor een groot deel hebben gezorgd voor een versterkte positie van slachtoffers in het recht.

¹²⁵ Ibid.

5. Beleidsdoel 3: Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig

5.1. Beleidstheorie

5.1.1. Introductie

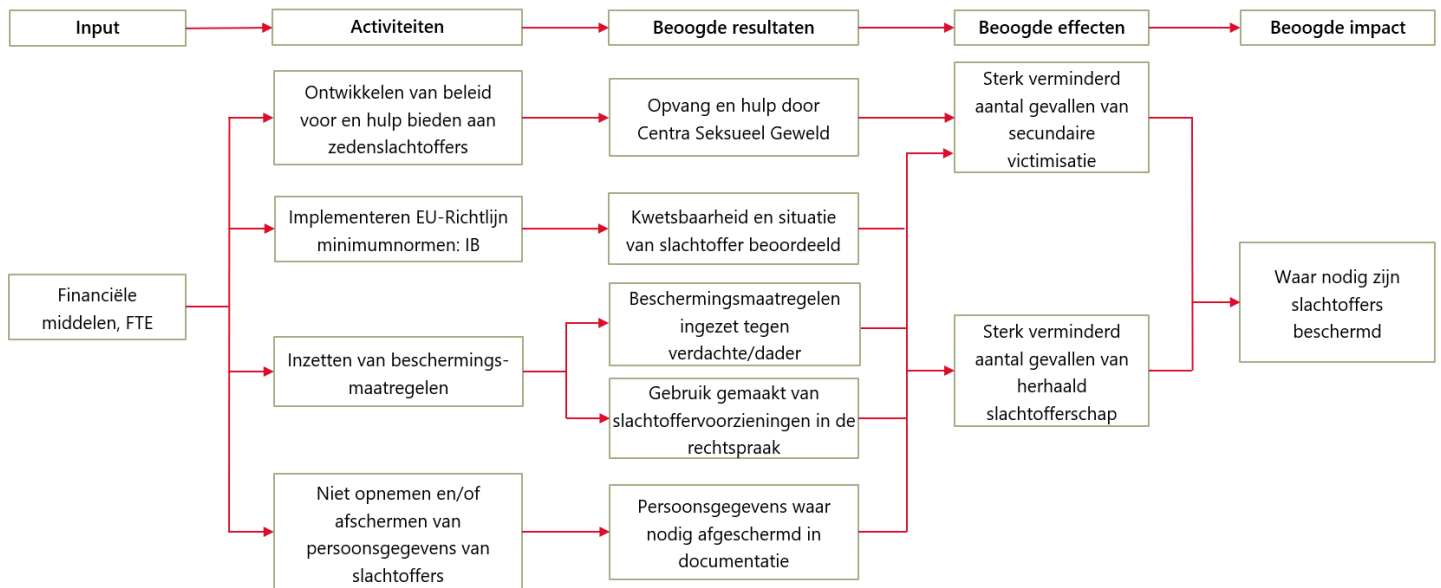
Volgens het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers' (2013) is de derde doelstelling van slachtofferbeleid om slachtoffers waar nodig te beschermen. Hoewel niet elk slachtoffer extra bescherming nodig heeft, worden sommige groepen slachtoffers als extra kwetsbaar gezien, zoals minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel en slachtoffers die betrokken zijn bij zaken waarvoor media-aandacht is. Specifiek beoogt het beleid onder deze doelstelling bij te dragen aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap en secundaire victimisatie teneinde ervoor te zorgen dat slachtoffers waar nodig beschermd zijn.^{126, 127} Bescherming tegen herhaald slachtofferschap is onderdeel van slachtofferzorg, omdat sommige slachtoffers zonder bescherming kans hebben doelwit te worden van schadelijk gedrag, zoals intimidatie, bedreiging en geweld. Bescherming tegen secundaire victimisatie hangt samen met het ervaren van procedurele rechtvaardigheid door slachtoffers. Door slachtoffers te beschermen wordt immers verergering van het leed door het strafproces en het handelen van de overheid tegengegaan.

De voornaamste activiteiten die ten behoeve van deze doelstelling zijn ingezet zijn het hulp verlenen aan zedenslachtoffers, de implementatie van de Individuele Beoordeling (IB) en de bescherming van de persoonsgegevens van slachtoffers. De inzet van beschermingsmaatregelen, zoals contact- en locatieverboden, bestond reeds voor 2014, is blijven bestaan als staand beleid en daarmee opgenomen in de beleidstheorie. SHN heeft, naast bijdragen in het ondernemen van een deel van de activiteiten, ook kennis en expertise geleverd aan werkgroepen ten behoeve van de ontwikkeling van deze beleidsactiviteiten.¹²⁸

¹²⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*.

¹²⁷ Fischer e.a. (2019). *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*. WODC & Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹²⁸ Concerncontroller (2021, 22 maart). *Beleidsdoorlichting Slachtofferbeleid: Kerngegevens – SHN* [presentatie als onderdeel van persoonlijke communicatie]. SHN.



Figuur 5. Model van de beleidstheorie van beleidsdoel 3: "Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig".

5.1.2. Hulpverlening aan zedenslachtoffers

Voor slachtoffers van seksueel geweld zijn in Nederland zestien Centra Seksueel Geweld (CSG) – samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen, gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD), geestelijke gezondheidszorg (GGZ), politie en SHN. In deze centra kan iedereen die recent slachtoffer is geworden van seksueel geweld terecht voor hulp. Onderdeel van de dienstverlening is bijstand door een persoonlijke casemanager van SHN of de GGD: een professional die slachtoffers ondersteunt en de benodigde zorg op forensisch, medisch en psychisch gebied coördineert.¹²⁹ Ook de inzet van zedenrechercheurs van de politie voor een aangifte is onderdeel van de dienstverlening binnen de CSG. De Meerjarenagenda slachtofferbeleid voor de periode 2018-2021¹³⁰ geeft aan dat vanaf 2019 de taken van CSG structureel worden geborgd. Sinds 2019 zijn gemeenten volledig verantwoordelijk voor financiering van de regionale CSG's inclusief de landelijke taken van het landelijk bureau van het CSG. Hiervoor heeft JenV afspraken gemaakt met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en CSG. Om zedenslachtoffers te faciliteren bij deze hulp en ondersteuning te zoeken zijn in 2019 de hulplijn 'Verbreek de stilte'¹³¹ en de campagne 'Wat kan mij helpen' opgezet.¹³² Bij de hulplijn beantwoorden speciaal getrainde medewerkers kosteloos vragen van slachtoffers, getuigen of andere betrokkenen van seksueel misbruik in instellingen (zoals jeugdzorg). De campagne is er op gericht om slachtoffers te stimuleren om zo snel mogelijk hulp te zoeken als een seksueel contact niet oké voelt.

Met CSG wordt beoogd secundaire victimisatie van zedenslachtoffers te voorkomen en daarmee slachtoffers te beschermen. Zo wordt met het bundelen en coördineren van de dienstverlening en ondersteuning geambieerd dat slachtoffers slechts eenmalig hun verhaal hoeven te vertellen (indien gewenst kunnen slachtoffers hun verhaal vaker kwijt bij casemanagers) en dat forensisch onderzoek tegelijkertijd met medisch onderzoek kan worden gedaan. Op die manier wordt voorkomen dat bij slachtoffers nodeloos pijnlijke herinneringen en ongewenste emoties worden opgeroepen en/of dat zij vervelende onderzoeken hoeven te ondergaan. De dienstverlening wordt ook geacht bij te dragen aan het voorkomen van secundaire victimisatie in de vorm van ontwikkeling dan wel verergering van trauma's door te late, niet juiste of onvolledige hulp. De ambitie is om met de dienstverlening tevens de kans op herhaald slachtofferschap te verkleinen door slachtoffers beter in staat te stellen hulp in te

¹²⁹ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2017*.

¹³⁰ *Kamerstukken*, 2017/18, 33 552 43 (Kamerbrief). p. 4.

¹³¹ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Hulplijn Verbreek de stilte*. <https://www.verbreekdestilte.nl/>. SHN werkt hierin samen met Veilig Thuis, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Comensha, Politie, OM, CSG en LANGSZ.

¹³² Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Campagne helpt mensen die seksueel geweld meemaken sneller hulp te zoeken*.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/11/25/campagne-helpt-mensen-die-seksueel-geweld-meemaken-snelser-hulp-te-zoeken>. De campagne is gebaseerd op onderzoek naar hoe het komt dat sommige slachtoffers wel en andere geen hulp zoeken.

schakelen en/of zichzelf in bescherming te plaatsen voordat een incident plaatsvindt. Dit is echter geen primair beoogd effect van dit beleid en de geboden dienstverlening.

5.1.3. *Individuele Beoordeling*

Met de invoering van de individuele beoordeling (IB) is beoogd structurele en gestructureerde aandacht voor de kwetsbaarheid en situatie van slachtoffers bij de opname van een aangifte te borgen. Vanaf juni 2018 krijgt een politieagent bij invoering van een slachtoffer in het registratiesysteem een IB-scherm te zien, waarop voor een aantal factoren aangegeven moet worden of deze wel of niet geldig zijn. Dit geldt voor de factoren grote impact, vooroordelen of discriminatie, ongewilde relatie of afhankelijkheidsrelatie met de pleger en intimidatie of vergelding. Ook geeft een agent in het verlengde van de IB aan welke beschermende maatregelen (zie volgende paragraaf) nodig zijn.¹³³ Op basis van deze informatie kunnen politie en/of OM besluiten of, en zo ja, welke beschermende maatregelen ingezet worden. Voor de implementatie van de IB zijn bij de politie in 2016 en 2017 pilots uitgevoerd. De IB is per juni 2018 bij de politie, het OM en SHN geïmplementeerd.¹³⁴

De IB wordt geacht bij te dragen aan het verminderen van herhaald slachtofferschap, waaronder intimidatie, bedreiging en vergelding, en secundaire victimisatie. Het beschermen van slachtoffers begint bij het in kaart brengen van de mate, waarin een slachtoffer kwetsbaar is en welke bescherming een slachtoffer mogelijk nodig heeft. Met de IB is getracht dit proces structureel en gestructureerd te borgen, waardoor gewerkt wordt aan het op maat beschermen van *alle* kwetsbare slachtoffers, ongeacht wat slachtoffers zelf weten over mogelijke beschermingsmaatregelen.

5.1.4. *Beschermingsmaatregelen*

Politie, OM en de rechtspraak kunnen beschermingsmaatregelen inzetten.¹³⁵ Beschermingsmaatregelen zijn onder andere gedragsregels die worden opgelegd om slachtoffers te beschermen tegen storend en/of gevaarlijk gedrag van een verdachte of veroordeelde.¹³⁶ Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld worden opgelegd bij schorsing van voorlopige hechtenis en bij besluiten omtrent de tenuitvoerlegging van straffen. In de onderzochte periode is bij het OM extra aandacht geweest om de belangen van slachtoffers en daarmee eventuele behoefte aan beschermingsmaatregelen mee te wegen in besluiten omtrent tenuitvoerlegging van straffen, met name wanneer vrijheden worden toegekend aan een veroordeelde.¹³⁷

Beschermingsmaatregelen omvatten tevens praktische verzoeken van slachtoffers m.b.t. voorzieningen in de rechtszaal. Zo bieden alle gerechtsgebouwen slachtoffers de mogelijkheid gebruik te maken van een aparte wachtruimte, heeft het merendeel van de gerechtsgebouwen een aparte in- en/of uitgang voor slachtoffers en daders en biedt een deel van de gerechten slachtoffers naar wens een vaste plaats in de zittingszaal.¹³⁸ Richtlijn hierbij is de door de rechtspraak opgestelde Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers,¹³⁹ die voorschrijft op welke uniforme manier “de bodes bij de gerechten en hoven dienen te handelen om de slachtoffers een professioneel, kwalitatief goede en doelmatige opvang” te kunnen bieden.¹⁴⁰ Ook omvatten beschermingsmaatregelen het beschermen van persoonsgegevens. Gezien hiervoor in de onderzochte periode extra aandacht is geweest, worden deze in de volgende paragraaf apart besproken.

¹³³ Sondorp & Hoogeveen (2020). *De bescherming van minderjarige slachtoffers. Implementatie van internationale voorschriften in nationale wet- en regelgeving en in de praktijk*. WODC & VanMontfoort. p. 92.: De IB is wettelijk bepaald in artikel 22 van de EU-richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU en juridisch uitgewerkt in het ‘Besluit slachtoffers van strafbare feiten’, artikel 10, lid 1, alsook de ‘Aanwijzing slachtofferrechten’, paragraaf 6.1 (in werking getreden op 1 juli 2018).

¹³⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 33 552 48. (Kamerbrief); Kamerstukken II, 2018/19, 33 552 51. (Kamerbrief); Begin 2020 is de IB opgenomen in het initiële onderwijs op de Politie Academie. (Sondorp & Hoogeveen, 2020, p. 91).

¹³⁵ Stb. 2016, 160. *Wet van 14 april 2016 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden*.

¹³⁶ Slachtofferhulp Nederland (g.d.). *Inventarisatie beschermingsmaatregelen slachtoffers*. <https://www.slachtofferhulp.nl/professionals/een-slachtoffer-helpen/inventariseren-beschermingsmaatregelen-slachtoffers/>

¹³⁷ Kamerstukken II, 2017/18, 33 552 43, (Kamerbrief). p. 6.

¹³⁸ Kamerstukken II, 2017/2018, 33 552 38 (Motie).

¹³⁹ Programma Strafsector & Raad voor de Rechtspraak (2012). *Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers*.

¹⁴⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 14.

Met de genoemde beschermingsmaatregelen wordt beoogd slachtoffers te beschermen tegen secundaire victimisatie en herhaald slachtofferschap, inclusief bedreiging en intimidatie, door dezelfde dader. Door te voorkomen dat daders in de buurt kunnen komen van slachtoffers wordt geacht dat zij niet in de gelegenheid zijn slachtoffers nogmaals te schaden. Met het aanbieden van slachtoffervoorzieningen in de rechtbank wordt getracht te voorkomen dat slachtoffers zich geschaad voelen door het handelen van de overheid. Zo kan een verzoek om geen (oog)contact met een verdachte tijdens een zitting bijdragen aan het voorkomen van leed dat indirect veroorzaakt wordt door procedures bij de rechtbank.

5.1.5. Bescherming van persoonsgegevens

In het verleden werden persoonsgegevens van slachtoffers geregistreerd tijdens de aangifte en daarmee ook in het proces verbaal.¹⁴¹ Omdat de verdachte of veroordeelde toegang heeft tot deze documenten tijdens het proces bestond zorg over mogelijk herhaald slachtofferschap, waaronder intimidatie en vergelding. Het was vóór 2014 al mogelijk om een domicilieadres (een alternatief adres en woonplaats waarnaar post van de politie en het OM gestuurd kan worden) op te laten nemen in het proces-verbaal van de aangifte. Ook was het in bijzondere gevallen mogelijk aangifte te doen onder nummer, waarbij een nummer in plaats van de naam van het slachtoffer wordt gebruikt. Met de implementatie van de IB wordt beoogd voor elk slachtoffer dat aangifte doet standaard te kijken naar het risico op herhaald slachtofferschap door bekendheid van het adres en/of woonplaats.¹⁴²

Daarnaast is naar aanleiding van een onderzoek naar de bescherming van de privacy van slachtoffers door het WODC¹⁴³ een beleidswijziging geïntroduceerd waaraan tijdens de onderzoeksperiode is gewerkt.¹⁴⁴ Een concreet resultaat daarvan is dat sinds januari 2016 in het formulier dat slachtoffers gebruiken om zich met hun schade te voegen in het strafproces enkel gevraagd wordt naar de minimaal noodzakelijke persoonsgegevens.¹⁴⁵ Het formulier geeft aan dat slachtoffers hun gegevens moeten afschermen op bijlagen, om te voorkomen dat deze gegevens bekend worden.¹⁴⁶ Dit betekent niet automatisch dat persoonsgegevens van slachtoffers geen onderdeel waren van het procesdossier of strafdossier. In het Regeerakkoord van 2017 zijn middelen vrijgemaakt om hieraan te werken. In 2019 is een impactanalyse uitgevoerd naar de beoogde informatie- en communicatietechnologie (ICT)-maatregel om slachtoffergegevens niet meer standaard op te nemen in procesdossiers die ter beschikking komen aan verdachten, tenzij dit strafvorderlijk noodzakelijk is.¹⁴⁷ Hierbij is de aandacht gericht op het adres en de woonplaats van slachtoffers, gezien deze gegevens bij kennisname door verdachte of veroordeelde een veiligheidsrisico kunnen betekenen voor slachtoffers. Uit de impactanalyse bleek de informatie- en communicatietechnologie (ICT)-maatregel onvoldoende bij te dragen aan de bescherming van de privacy van slachtoffers en was daarnaast in de praktijk niet uitvoerbaar zonder negatieve bijeffecten. Als reactie hierop kondigde de minister aan dat er een onderzoek wordt gestart naar de toepasbaarheid en uitvoerbaarheid van een alternatieve ICT-maatregel.¹⁴⁸

Met het beschermen van persoonsgegevens wordt ingezet op het voorkomen en verminderen van herhaald slachtofferschap. Als een verdachte of dader geen informatie ontvangt die kan leiden tot het lokaliseren van het slachtoffer is de kans kleiner dat de verdachte/dader het slachtoffer kan opzoeken en kan intimideren, bedreigen of op een andere manier kan schaden.

¹⁴¹ Huidige bepalingen betreffende de privacy van slachtoffers zijn opgenomen in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), het 'Besluit slachtoffers van strafbare feiten' en de 'Aanwijzing Slachtofferrechten'. (Sondorp & Hoogeveen, 2020, p. 71).

¹⁴² Kamerstukken II, 2019/20, 33 552 61 (Kamerbrief). p. 3.

¹⁴³ van der Leij (2015). *Privacyrecht en slachtoffers: Een studie naar de grondslagen en juridische kaders van privacy van slachtoffers*. WODC.

¹⁴⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 33 552 17 (Kamerbrief). p. 1-2.

¹⁴⁵ Ibid., p. 2.

¹⁴⁶ Kamerstukken II, 2015/16, 33 552 20 (Verslag). p. 15.

¹⁴⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 33 552 61 (Kamerbrief). p. 1-3.

¹⁴⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 33 552 61 (Kamerbrief). p. 2.

5.2. Evaluatie

5.2.1. Introductie

Slachtoffers beschermen tegen secundaire victimisatie en herhaald slachtofferschap is een essentieel onderdeel van slachtofferbeleid. Ten aanzien van dit beleidsdoel hebben in de onderzoeksperiode veel ontwikkelingen plaatsgevonden en is uitgebreid onderzoek gedaan naar (onderdelen van) dit derde beleidsdoel. Opvallend is dat het merendeel van de onderzoeken met name in kaart heeft gebracht welke voorzieningen er zijn voor slachtoffers en/of hoe deze zich hebben ontwikkeld of zouden moeten ontwikkelen. Dit levert waardevolle informatie op, maar zegt vaak minder over de effecten van die voorzieningen op slachtoffers. Ten aanzien van de ervaringen van zedenslachtoffers over contact met de politie en andere hulpverlening en de ervaringen van slachtoffers met contact-, locatie, en gebiedsverboden kan wel inzichtelijk worden gemaakt wat de ervaringen van slachtoffers zijn op basis van uitgevoerde onderzoeken. Met betrekking tot de Centra Seksueel Geweld (CSG) in het algemeen, de hulplijn 'Verbreek de stilte', de campagne 'Wat kan mij helpen', de Individuele Beoordeling (IB), voorzieningen in de rechtbank en bescherming van persoonsgegevens ontbreken dergelijke studies.

De causale relatie tussen de inzet van een instrument om – in het geval van dit derde beleidsdoel – te zorgen voor een sterk verminderd aantal gevallen van secundaire victimisatie en/of herhaald slachtofferschap kan daarom niet worden aangetoond. Desalniettemin bieden onderzoeken wel indicaties betreffende deze relatie en aanknopingspunten om de instrumenten verder te ontwikkelen.

5.2.2. Hulpverlening aan zedenslachtoffers

Centra Seksueel Geweld

In de onderzoeksperiode is geen evaluatie verricht naar de resultaten en effecten van het samenwerkingsverband CSG ten aanzien van slachtoffers. Ook in de Slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017) ontbreekt het aan informatie over ervaringen van slachtoffers van seksueel geweld met de ontvangen hulpverlening door CSG.¹⁴⁹ Hierdoor is het niet mogelijk om aan te tonen wat CSG teweeg heeft gebracht bij zedenslachtoffers, waardoor niet inzichtelijk is in welke mate secundaire victimisatie is tegengegaan door het beleid.

Wel is de financiering van CSG onderzocht in opdracht van het Ministerie van VWS.¹⁵⁰ Het onderzoek stelt dat in elke regio 24/7 bereikbaarheid van CSG is georganiseerd en dat het aantal slachtoffers dat gebruik maakt van CSG verschilt tussen de regio's.¹⁵¹ Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat in de periode van onderzoek een landelijk dekkend stelsel tot stand is gekomen en dat door de 24/7 bereikbaarheid slachtoffers van zedenmisdriven in ieder geval de mogelijkheid tot hulpverlening wordt geboden.

De hulplijn 'Verbreek de stilte' en de campagne 'Wat kan mij helpen' zijn eind 2019 gelanceerd. Er is nog geen onderzoek verricht naar de resultaten van deze activiteiten en de effecten daarvan voor zedenslachtoffers.

Contact tussen zedenslachtoffers en zedenrechercheurs van de politie

Wanneer sprake is van een zedendelict, wordt de zaak onderzocht door een speciale zedenrechercheur van de politie. In de onderzoeksperiode is onderzoek gedaan naar het contact tussen zedenslachtoffers en zedenrechercheurs van de politie.

In 2017 deden Bertling e.a. kwalitatief onderzoek naar het contact tussen zedenslachtoffers en politie en/of andere vormen van hulpverlening. Slachtoffers ervoeren het contact met de politie verschillend.¹⁵² Positieve ervaringen waren met name gevolg van ervaring van empathie en contact van mens tot mens. Ook leidde de stap naar hulpverlening tot een trots zelfbeeld. Negatieve ervaringen waren voornamelijk het gevolg van een gevoel niet

¹⁴⁹ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC.

¹⁵⁰ Gupta Strategists (2020). *Onderzoek financiering Centrum Seksueel Geweld*.

¹⁵¹ Gupta Strategists (2020). *Onderzoek financiering Centrum Seksueel Geweld*, p. 3.

¹⁵² Bertling e.a. (2017). *Slachtoffers van Zedenmisdriven. Een verkenning van de overwegingen voor contact met politie en/of hulpverlening*. Regioplan, p. IV-V.

serius te worden genomen en niet te worden geloofd. Het onderzoek concludeert dat een spanningsveld bestaat tussen het perspectief van de zedenpolitie, die vraagt om een feitelijke beschrijving van de gebeurtenissen en het perspectief van zedenslachtoffers, die vooral behoefte hebben aan erkenning.¹⁵³ Ook wordt opgemerkt dat het lang duurt voordat slachtoffers iets horen na het doen van aangifte en dat behoefte bestaat aan meer periodiek contact. De slachtoffermonitor uit 2017 concludeert op basis van grootschaliger onderzoek dat binnen de groep slachtoffers van een geweldsdelict slachtoffers van zedendelicten positiever zijn over hun ervaringen met de politie dan slachtoffers van overige geweldsdelicten.¹⁵⁴

In 2020 deed de Inspectie Justitie en Veiligheid onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers, mede naar aanleiding van de Hoornse zedenzaak.¹⁵⁵ Het onderzoek, waarin 42 slachtoffers zijn gesproken, geeft aan dat deze slachtoffers over het algemeen positief terugkijken op het contact met de politie.¹⁵⁶ Wel wordt frictie tijdens drie verschillende contactmomenten geïdentificeerd doordat de opdracht van de zedenrechercheurs, hun werkwijze en/of de behoeften en verwachtingen van slachtoffers niet op elkaar aansluiten.¹⁵⁷ Sommige slachtoffers ervaren hierbij dat tijdens het intakegesprek impliciet wordt gestuurd om geen aangifte te doen, de procedure rondom de bedenktijd niet altijd wordt gevolgd, waardoor slachtoffers die geen aangifte willen doen maar nog wel een hulpvraag hebben daar onvoldoende handvatten voor aangereikt krijgen en dat het ontbreekt aan informatie en persoonlijk contact in de periode na de aangifte. Het laatste punt is een gevolg van de geïnstrueerde werkwijze van zedenrechercheurs.¹⁵⁸

De onderzoeken geven aan dat bejegening en hulpverlening van slachtoffers van seksueel geweld door de politie tijdens de onderzoeksperiode over het algemeen goed zijn verlopen. Afgaande op de meer gemixte resultaten van het onderzoek uit 2017 en de resultaten van het onderzoek uit 2020 is denkbaar dat de tevredenheid onder zedenslachtoffers die in aanraking zijn gekomen met de politie is toegenomen in de onderzoeksperiode.¹⁵⁹ Echter zijn beide onderzoeken verschillend van aard en betreft het geen herhaalmeting, waardoor dit niet kan worden vastgesteld. Ook de bevindingen uit de Slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017) betreffen geen herhaalmeting, omdat het onderwerp hulpverlening door zedenrechercheurs eerder niet gemeten werd.¹⁶⁰ Wel is het positief om vast te stellen dat slachtoffers van zedendelicten niet negatiever zijn in hun oordeel dan slachtoffers van andere geweldsmisdrijven. Samenvattend ontbreekt het aan een gerichte evaluatie over de effecten van de hulpverlening door de politie voor zedenslachtoffers, waardoor niet vastgesteld kan worden in welke mate hulpverlening heeft gezorgd voor een sterk verminderd aantal gevallen van secundaire victimisatie.

Contact tussen zedenslachtoffers en andere vormen van hulpverlening

Het onderzoek van Bertling e.a. (2017) richt zich ook op het contact tussen zedenslachtoffers en andere vormen van hulpverlening, naast zedenrechercheurs van de politie.¹⁶¹ Hulpverlening is ingedeeld in drie categorieën: medisch, psychisch en juridisch. Het onderzoek wijst uit dat 28 van de 30 onderzochte slachtoffers¹⁶² hulpverlening hebben ingeschakeld. Twee derde van de respondenten heeft een combinatie van verschillende vormen van hulpverlening ontvangen, waarbij de combinatie medische en psychische hulpverlening het meest voorkwam.¹⁶³ Respondenten kijken met wisselende waardering terug op het contact met hulpverlening. Ongeveer de helft ervoer het contact als positief, waarbij gehoord worden en het getoonde begrip door hulpverleners vooral werd gewaardeerd.¹⁶⁴ Bijna de helft van de respondenten gaf aan dat zij door de hulpverlening verder zijn gekomen met de verwerking van het delict. Daarbij heeft contact met hulpverlening in enkele gevallen ook geleid tot de stap naar de politie voor aangifte. Eén derde deel van de respondenten is niet tevreden over het resultaat

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC. p. 29.

¹⁵⁵ Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Verskillende perspectieven. Een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers*.

¹⁵⁶ Ibid., p. 7. Belangrijk te vermelden is dat wij niet kunnen vaststellen hoe de beoordeling 'positief' kan worden gewogen.

¹⁵⁷ Ibid., p. 5-6.

¹⁵⁸ Ibid., p. 7.

¹⁵⁹ Bertling e.a. (2017). *Slachtoffers van Zedenmisdrijven. Een verkenning van de overwegingen voor contact met politie en/of hulpverlening*. Regioplan; Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Verskillende perspectieven. Een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers*.

¹⁶⁰ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC. p. 29.

¹⁶¹ Bertling e.a. (2017). *Slachtoffers van Zedenmisdrijven. Een verkenning van de overwegingen voor contact met politie en/of hulpverlening*. Regioplan.

¹⁶² De respondenten waren allen jongvolwassen vrouwen en zijn daarmee geen representatieve vertegenwoordiging van alle zedenslachtoffers.

¹⁶³ Ibid., p. 40.

¹⁶⁴ Ibid., p. 43.

van hulpverlening, omdat zij niet hebben bereikt wat werd gehoopt of omdat hun situatie is verslechterd door (onjuiste bejegening door) hulpverlening. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat slachtoffers vaak in contact komen met meerdere vormen van hulpverlening, waardoor het regelmatig voorkomt dat slachtoffers meer tevreden zijn met de ene vorm van hulpverlening en minder met de andere.¹⁶⁵ Respondenten die pas in een later stadium of geen hulp hebben gezocht, gaven achteraf aan dit liever toch (eerder) te hebben gedaan.¹⁶⁶ De reden voor in een later stadium of geen hulp zoeken is voornamelijk het gevoel er nog niet klaar voor te zijn en/of onvoldoende bekendheid met de mogelijkheden tot hulpverlening.

5.2.3. Individuele Beoordeling

Pilots bij de politie

De politie heeft de eerste fase van de pilots die ter voorbereiding van de implementatie van de IB zijn uitgevoerd eind 2016 geëvalueerd.¹⁶⁷ Belangrijkste bevinding was dat de ontwikkelde werkwijze aansluit bij de bestaande werkprocessen en -instructies van de politie. De helft van de pilotmedewerkers¹⁶⁸ gaf aan met de IB beter in staat te zijn het gesprek met een slachtoffer te voeren en slachtoffers in potentie te (laten) beschermen. De checklist met factoren voor kwetsbaarheid en lijst met beschermingsmaatregelen boden daarbij nuttige en toereikende ondersteuning. Ook bleek dat een gedifferentieerde inzet van het IB-instrumentarium mogelijk is voor verschillende slachtoffergroepen ('light variant' voor lichtere delicten).¹⁶⁹ Daarnaast bracht de evaluatie van de pilot positieve neveneffecten in de vorm van verhoogd werkplezier en meer gevoel van effectiviteit van de medewerkers aan het licht.¹⁷⁰ Het frustreert medewerkers soms dat ze dezelfde daders en slachtoffers met enige regelmaat voorbij zien komen, vooral bij delicten waarbij kwetsbare groepen betrokken zijn (huiselijke kring, kinderen, hulpbehoevenden). Met het instrument IB kunnen ze gericht acties inzetten om zo herhaald slachtofferschap terug te dringen. Tegelijkertijd werd in de pilot gesignaleerd dat bewustwording bij medewerkers een noodzakelijk onderdeel was voor correcte uitvoering van de IB. Daarnaast leidt het proces van de (handmatige) IB tot extra werklast door de administratieve handelingen. Dit is een knelpunt om mee te nemen in de verdere ontwikkeling van het instrument.

Kwetsbare groepen

De IB wordt geacht (betere) bescherming te helpen bieden aan specifieke en meer kwetsbare slachtoffergroepen. In de onderzoeksperiode zijn twee studies uitgevoerd naar de behoeften omtrent bescherming van specifieke slachtoffergroepen. Onderzoek van Spaan en Kaal (2015) toont aan dat slachtoffers met een licht verstandelijke beperking (LVB) hieraan behoefte hebben.¹⁷¹ In de studie is onderzocht in welke mate LVB hun slachtofferrechten kunnen effectueren en in hoeverre zij beschermd zijn tegen secundaire victimisatie. De conclusie was dat LVB op een aantal gebieden extra problemen ervoeren in de strafrechtketen en tevens hoger risico op secundaire victimisatie hadden in het juridische systeem in 2015.¹⁷² Deze risico's kwamen met name voort uit beperkte herkenning van de LVB als kwetsbaar slachtoffer, onvoldoende kennis van en begrip voor (de gevolgen van) een LVB, moeizame toegang tot en acceptatie van ondersteuning en communicatie die niet was afgestemd op het slachtoffer.¹⁷³ Het onderzoek is (ruim) voor de implementatie van de IB in juni 2018 uitgevoerd. Mogelijkerwijs voorziet de werkwijze van de IB in (een deel van) de bovenstaande knelpunten. Hiernaar is echter geen evaluatieonderzoek verricht.

Ook slachtoffers van *hate crime* (delicten gerelateerd aan discriminatie) zijn als kwetsbare slachtoffergroep onderzocht ten aanzien van hun positie en behoeften tijdens het strafproces en de mate waarin

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Ibid., p. 42.

¹⁶⁷ Loeffen & Hageman (2016). *Evaluatie politie Pilot Individuele Beoordeling*. Politie. p. 11.

¹⁶⁸ Het rapport over de pilot geeft niet aan hoeveel pilotmedewerkers meededen aan de pilot, wel dat in totaal 147 slachtoffers met behulp van de pilot IB beoordeeld zijn.

¹⁶⁹ Loeffen & Hageman (2016). *Evaluatie politie Pilot Individuele Beoordeling*. Politie.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Spaan & Kaal (2015). *Onbeperkt toegang tot recht? Slachtoffers met een licht verstandelijke beperking in de strafrechtketen*. Hogeschool Leiden & WODC.

¹⁷² Ibid., p. 12.

¹⁷³ Ibid., p. 11-12.

slachtofferhulpverlening aan die behoeften voldoet. Een studie van der Aa e.a. (2020) concludeert dat in Nederland zowel bij het OM als de politie in toenemende mate specifieke aandacht is voor deze slachtoffergroep.¹⁷⁴ Het OM heeft bijvoorbeeld gespecialiseerde discriminatieofficieren van justitie en andere gespecialiseerde OM-medewerkers en de politie heeft functionarissen gespecialiseerd in het opnemen van aangiften van LHBTI-slachtoffers ('Roze in Blauw').¹⁷⁵ Tevens heeft de politie vergelijkbare voorzieningen ten behoeve van andere groepen waarbij discriminatie kan spelen. Desalniettemin wordt in het onderzoek geconcludeerd dat veel *hate crime* zaken nog steeds door reguliere officieren van justitie en politieambtenaren worden opgepakt.¹⁷⁶ Er wordt gesteld dat dit gevolg is van het feit dat het Nederlandse rechtssysteem geen verplichte behandeling van *hate crimes* door specialisten kent.

Het onderzoek van der Aa e.a. (2020) concludeert dat het cruciaal is het discriminatieaspect aan de voorkant te herkennen om tegemoet te komen aan de slachtoffers.¹⁷⁷ Die herkenning vond tijdens het onderzoek met name aan de achterkant plaats door een speciaal team dat de politieregistraties filtert. De IB is erop gericht dergelijke aspecten direct bij de aangifte te herkennen, door aan de voorkant aan alle slachtoffers te vragen of sprake is van een discriminatieaspect. Ondanks dat de werkwijze van de IB kan bijdragen aan de herkenning en de alertheid en sensitiviteit van verbalisanten, doen de onderzoekers de aanbevelingen om aanvullende *hate crime* training verplicht onderdeel te laten uitmaken van de Politieacademie. De effecten van de IB op slachtoffers zijn nog niet geëvalueerd. Het is daarom niet mogelijk uitspraken te doen over de mate waarin de IB (mogelijk) heeft bijgedragen aan de bescherming van slachtoffers van *hate crime*.

Ook in algemene zin is nog geen evaluatieonderzoek beschikbaar naar de effecten van de IB op het aantal gevallen van secundaire victimisatie en herhaald slachtofferschap. Kijkend naar de bevindingen van bovengenoemde onderzoeken en de onderdelen van de IB is het desalniettemin mogelijk dat de IB bijdraagt aan bescherming van kwetsbare slachtoffers. De IB speelt namelijk in op behoeften van en risico's voor kwetsbare slachtoffers die door onderzoek in kaart zijn gebracht.

5.2.4. Beschermingsmaatregelen

Contact-, locatie- en gebiedsverboden

Fischer e.a. hebben in 2019 de handhaving van contact-, locatie, en gebiedsverboden (ook wel beschermingsbevel genoemd), die kunnen worden ingezet tegen verdachten en daders geëvalueerd en gekeken naar de effectiviteit van de maatregelen ten aanzien van de objectieve veiligheid (herhaald slachtofferschap) en subjectieve veiligheidsbeleving (veiligheidsgevoel) van slachtoffers.¹⁷⁸ Het onderzoek toont aan dat in het merendeel van de zaken uit de steekproef het proces van signalering van schending van een verbod reactief verloopt. Het gebrek aan proactieve signalering wordt door zowel professionals als slachtoffers als problematisch gezien voor de effectiviteit van de handhaving. Wel is in het merendeel van de zaken de meldingsbereidheid van slachtoffers hoog en worden reactiesnelheid bevorderende maatregelen veelvuldig ingezet (bijvoorbeeld een alarmknop voor direct contact met de politie).

De studie stelt dat slachtoffers en professionals positieve effecten zien van opgelegde verboden ten aanzien van herhaald slachtofferschap. In 65% van de zaken rapporteren slachtoffers een afname van *stalking* en lichamelijk, psychisch en/of seksueel geweld en/of bedreiging na oplegging van het verbod.¹⁷⁹ Op het veiligheidsgevoel hebben de verboden een minder positief effect. Een substantieel deel van de slachtoffers (57%-69%) gaf aan ondanks het verbod nog steeds (erg) bang te zijn voor contact met, geweld door of schade door verdachte of dader. In 46% van de zaken voelden slachtoffers zich veiliger na oplegging van het verbod.¹⁸⁰

Hoewel het onderzoek weinig inzicht biedt in de bewezen effectiviteit van de maatregelen wegens het ontbreken

¹⁷⁴ Van der Aa e.a. (2020). *Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp*. WODC. p. 14.

¹⁷⁵ Politie (z.d.). *Roze in Blauw*. <https://www.politie.nl/themas/roze-in-blauw.html>

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Van der Aa e.a. (2020). *Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp*. WODC.

¹⁷⁸ Fischer e.a. (2019). *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*. WODC & Erasmus Universiteit Rotterdam. p. 18.

¹⁷⁹ Ibid., p. 21.

¹⁸⁰ Ibid., p. 25.

van een controlegroep, concludeert het dat wel aanwijzingen voor effectiviteit zijn. Tegelijkertijd vinden in een groot deel van de zaken waarin een verbod is opgelegd schendingen plaats. Verboden lijken dus voor een deel van de slachtoffers aan de beoogde effecten van verminderd aantal herhaald slachtofferschap bij te dragen en voor een ander deel niet.¹⁸¹

Voorzieningen in de rechtbank

Als gevolg van de wens om de positie van het slachtoffer te versterken en de daarvoor ingevoerde Modelregeling hebben Beaujean e.a. in 2018 onderzoek gedaan naar slachtoffervoorzieningen in de rechtspraak.¹⁸² Eind 2019 is vervolgonderzoek gedaan om in kaart te brengen in hoeverre aanbevelingen van het eerste onderzoek zijn doorgevoerd.¹⁸³

In 2018 concludeerde Beaujean e.a. dat alle gerechten voorzien in mogelijkheden om de confrontatie tussen slachtoffers en verdachten in het gerechtshuis zoveel mogelijk te vermijden.¹⁸⁴ Toch ervoeren gerechten verschillende knelpunten bij het (verder) beschikbaar stellen van voorzieningen aan slachtoffers en het tegemoetkomen aan hun wensen. Om deze knelpunten te ondervangen adviseerden Beaujean e.a. om tot een geüniformeerde werkwijze, oftewel landelijke procesbeschrijving te komen, over hoe en welke informatie slachtoffers van de gerechten ontvangen en hoe de wensen van slachtoffers de rechter (tijdig) bereiken.¹⁸⁵ Omdat het merendeel van de gerechten slachtoffers niet informeerde over de aanwezige voorzieningen en dit niet werd beschreven in de standaardbrieven van het OM, is tevens de aanbeveling gedaan om te onderzoeken in hoeverre de IB mogelijkheid biedt in een vroeg stadium de behoeften van slachtoffers op zitting te inventariseren, zodat daarop tijdig kan worden geanticipeerd.¹⁸⁶

Het vervolgonderzoek uit 2019 laat zien dat de aanbevelingen ter harte zijn genomen.¹⁸⁷ De gerechten hebben zich verenigd in een landelijke 'werkgroep slachtoffervoorzieningen' die aan het Landelijk Overleg Facilitair van de gerechten een advies formuleerde voor uniforme werkprocessen, instructies, checklists/formulieren en aanpassing van de Modelregeling. Verschillende gerechten hebben daarop vooruitlopend lokaal al verbeteringen doorgevoerd. Alle gerechten bieden op de website Rechtspraak.nl inmiddels algemene informatie aan over wat te verwachten tijdens het bijwonen van een zaak en specifieke informatie over de in het gerecht aanwezige slachtoffervoorzieningen en hoe daarvan gebruik te maken. Het OM verwijst daarnaar in zijn correspondentie aan slachtoffers. Daarnaast zijn in 2019 verschillende bijeenkomsten met slachtoffers en slachtofferorganisaties georganiseerd om aandacht te vragen voor het belang van een zorgvuldige slachtofferbejegening. Elk gerecht heeft inmiddels een contactpersoon die door het OM en SHN kan worden benaderd met vragen op het terrein van slachtofferbejegening. Het vervolgonderzoek toont ook aan dat niet alle knelpunten zijn weggenomen. Wanneer deze knelpunten samenhangen met de architectuur van het pand is dat voorstelbaar. Het onderzoek concludeert dan ook dat in de periode na het eerste onderzoek de gerechten ondanks de beperkingen actief zoeken naar mogelijkheden om tot verdere verbeteringen te komen.

De reeds aanwezige slachtoffervoorzieningen in de rechtspraak, actieve inzet op verbetering daarvan en de resultaten die in een korte periode (tussen 2018 en eind 2019) zijn geboekt, laten zien dat beschermingsmaatregelen voor slachtoffers gefaciliteerd worden door de overheid. In hoeverre deze voorzieningen bijdragen aan het beoogde effect van een sterk verminderd aantal gevallen van secundaire victimisatie en herhaald slachtofferschap is niet onderzocht.

5.2.5. Bescherming van persoonsgegevens

De bescherming van persoonsgegevens ten behoeve van privacy van slachtoffers is in verschillende schakels van de strafrechtketen onderwerp van gesprek geweest. Zoals aangegeven in de beleidstheorie hebben de uitkomsten van twee onderzoeken tijdens de onderzoeksperiode geleid tot het besluit persoonsgegevens van slachtoffers

¹⁸¹ Ibid., p. 217.

¹⁸² Beaujean e.a. (2018). *Slachtoffervoorzieningen in de rechtspraak*. Raad voor de Rechtspraak.

¹⁸³ Raad voor de Rechtspraak (2019). *Slachtoffervoorzieningen in de Rechtspraak. Stand van zaken oktober 2019*.

¹⁸⁴ Beaujean e.a. (2018). *Slachtoffervoorzieningen in de rechtspraak*. Raad voor de Rechtspraak. p. 62.

¹⁸⁵ Ibid., p. 67.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Raad voor de Rechtspraak (2019). *Slachtoffervoorzieningen in de Rechtspraak. Stand van zaken oktober 2019*, p. 12-13.

beter te beschermen en tot een concrete wijziging in het voegingsformulier voor slachtoffers.¹⁸⁸ Bevindingen en aanbevelingen uit andere onderzoeken ten aanzien van gegevensbescherming zagen op de werkwijze bij aangifte (aangifteformulier) en werkwijze in de rechtspraak.¹⁸⁹ Deze onderzoeken hadden betrekking op zowel het proces als de heersende cultuur in de strafrechtketen. De bevindingen en aanbevelingen die zijn gedaan in een onderzoek van Miltenburg e.a. (2016)¹⁹⁰ en een onderzoek van PWC (2017)¹⁹¹ zijn gebundeld onderzocht in een impactanalyse van Mesu e.a. (DGSenB van JenV) in 2019.¹⁹² JenV heeft het overgrote deel van de aanbevelingen uit deze studie overgenomen. De beoogde ICT-maatregel waardoor slachtoffergegevens niet meer standaard worden opgenomen in procesdossiers die ter beschikking komen aan verdachten bleek echter geen haalbare en gewenste oplossing (zie 5.1.5.). De beleidsreactie op het onderzoek naar een alternatieve ICT-maatregel ter bescherming van de privacy van slachtoffers stond gepland om in de zomer van 2020 te worden aangeboden aan de Tweede Kamer. In oktober 2020 heeft de minister voor Rechtsbescherming laten weten dat een simulatie wordt gehouden met ketenpartners ten behoeve van het schonen van het proces-verbaal (PV) van aangifte van adresgegevens van slachtoffers.¹⁹³ De resultaten daarvan werden begin 2021 in de Tweede Kamer verwacht.

Ondanks dat onderzoek naar en implementatie van een ICT-maatregel niet is voltooid tijdens de onderzoeksperiode, lijkt, op basis van uitspraken van de twee achtereenvolgende ministers voor Rechtsbescherming in 2015 (*"Persoonlijke gegevens van het slachtoffer zoals adres, telefoonnummer en woonplaats wil ik niet langer standaard beschikbaar stellen aan de verdachte en zijn advocaat."*)¹⁹⁴ en 2019 (*"Een onderdeel van de privacybescherming van slachtoffers betreft het afschermen van persoonsgegevens als adres en woonplaats van het slachtoffer, zodat deze niet worden opgenomen in het procesdossier dat ter beschikking wordt gesteld aan de verdachte."*)¹⁹⁵ en de geschonken aandacht aan het onderwerp, de gewenste cultuuromslag in gang te zijn gezet. Hierbij blijft het streven om een scheiding aan te brengen tussen 'ja, tenzij'-slachtoffergegevens (gegevens die noodzakelijk zijn in het procesdossier bij iedere zaak voor de identificatie van het slachtoffer tijdens het strafproces en voor het nemen van afdoeningsbeslissingen) en 'nee, tenzij'-slachtoffergegevens (gegevens die enkel noodzakelijk zijn in een specifieke zaak voor het nemen van afdoeningsbeslissingen).¹⁹⁶ De 'nee, tenzij'-gegevens moeten in principe niet terecht komen bij (de advocaat van) de verdachte. Echter, een inventarisatie van SHN (2020)¹⁹⁷ onder slachtoffers en hulpverleners wijst uit dat deze scheiding van gegevens nog niet in elke zaak wordt aangebracht, met als gevolg dat niet alle slachtoffers bescherming van hun persoonlijke gegevens ervaren.

Naast een cultuuromslag (bewustwording bij professionals) en verandering in de werkwijze in de strafrechtketen wees onderzoek ook uit dat bewustwording bij slachtoffers van belang is.¹⁹⁸ Slachtoffers hebben een eigen verantwoordelijkheid om niet onnodig persoonsgegevens te delen met organisaties in de strafrechtketen. Onderzoek van Malsch e.a. (2015) laat zien dat slachtoffers zich niet altijd bewust zijn van deze eigen verantwoordelijkheid en de risico's van het onbewust delen van persoonsgegevens.¹⁹⁹ Het gewijzigde voegingsformulier en de IB zijn maatregelen die helpen slachtoffers er (schriftelijk dan wel mondeling) op te wijzen dat zij voorzichtig moeten zijn met het delen van persoonsgegevens. Hierdoor is aannemelijk dat bewustwording onder slachtoffers wordt vergroot. Inventarisatieonderzoek van SHN (2020) maakt echter duidelijk dat slachtoffers nog beter geïnformeerd kunnen worden en zich nog niet voldoende bewust zijn van de risico's van openbaring van persoonsgegevens.²⁰⁰

Het wijzigen van het besluit omtrent het omgaan met persoonsgegevens van slachtoffers en de ingezette cultuuromslag zijn het gevolg van de grote hoeveelheid aandacht die beleidsbepalers en beleidsmakers aan de privacy van

¹⁸⁸ Van der Leij (2015). *Privacyrecht en slachtoffers: Een studie naar de grondslagen en juridische kaders van privacy van slachtoffers*. WODC.; *Kamerstukken*, 2019/20, 33 552 61 (Kamerbrief). p. 1-3.

¹⁸⁹ Onder andere: Malsch e.a. (2015); Miltenburg e.a. (2016); PWC (2017); en Beaujean e.a. (2018).

¹⁹⁰ Miltenburg e.a. (2016). *Eindrapport informatie-analyse Privacy van slachtoffers*. Capgemini Consulting & Ministerie van Justitie en Veiligheid.

¹⁹¹ PWC (2017). *Verkenning oplossingsrichtingen voor de bescherming van slachtoffergegevens: Eindrapportage*.

¹⁹² Mesu e.a. (2019). *Bescherming Slachtoffergegevens Rapportage verbetermaatregelen*. Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (Ministerie van Justitie en Veiligheid).

¹⁹³ *Kamerstukken II*, 2020/21, 33 552 64 (Kamerbrief). p. 2.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II*, 2015/16, 33 552 17 (Kamerbrief). p. 1-2.

¹⁹⁵ *Kamerstukken II*, 2019/20, 33 552 61 (Kamerbrief). p. 1-4.

¹⁹⁶ PWC (2017). *Verkenning oplossingsrichtingen voor de bescherming van slachtoffergegevens: Eindrapportage*. p. 5.

¹⁹⁷ Slachtofferhulp Nederland (2020). *Privacy van het slachtoffer. Feit of fictie?*

¹⁹⁸ Miltenburg e.a. (2016). *Eindrapport informatie-analyse Privacy van slachtoffers*. Capgemini Consulting & Ministerie van Justitie en Veiligheid. p. 6.

¹⁹⁹ Malsch e.a. (2015). *Het zichtbare slachtoffer: privacy van slachtoffers binnen het strafproces*. WODC & NSCR. p. 9.

²⁰⁰ Slachtofferhulp Nederland (2020). *Privacy van het slachtoffer. Feit of fictie?* p. 5.

slachtoffers hebben geschonken tijdens de onderzoeksperiode. Structurele veranderingen in de werkwijze rondom de verwerking van persoonsgegevens in de strafrechtketen zijn echter gedeeltelijk doorgevoerd. Hierdoor is niet vast te stellen of persoonsgegevens van slachtoffers daadwerkelijk beter zijn beschermd in vergelijking met voor 2014.

5.2.6. Conclusies en aanbevelingen

Op alle vier de onderdelen van dit derde beleidsdoel heeft ontwikkeling plaatsgevonden tijdens de onderzoeksperiode. De IB is geïmplementeerd, het voegingsformulier voor schade is gewijzigd ten behoeve van het beschermen van persoonsgegevens van slachtoffers en instrumenten zijn verder uitgebreid en vormgegeven teneinde slachtoffers betere bescherming te bieden na een delict. Deze ontwikkelingen tonen aan dat er vooruitgang is geboekt, afgaande op de conclusies die in de vorige beleidsdoorlichting uit 2014 zijn geformuleerd over dit beleidsdoel. Destijds werd gesteld dat voor het beschermen van slachtoffers verhoudingsgewijs nog veel moest gebeuren aan te ontwikkelen instrumenten en het vergroten van de effectiviteit van bestaande instrumenten, zoals beschermingsmaatregelen.²⁰¹ Kanttekening daarbij was dat bescherming destijds pas recent als hoofddoel van slachtofferbeleid was benoemd. Inmiddels kan geconcludeerd worden dat bescherming van slachtoffers een volwaardig hoofddoel is van slachtofferbeleid, wat zich uit door implementatie van nieuwe instrumenten zoals de IB en inzet op verbetering van bestaande maatregelen zoals CSG, contact-, locatie, en gebiedsverboden en voorzieningen in de rechtspraak. Daarbij is de werkzaamheid van bestaande instrumenten zoals contact-, locatie, en gebiedsverboden en knelpunten bij de hulpverlening aan zedenslachtoffers beter in beeld gebracht vergeleken met de vorige beleidsdoorlichting. Destijds waren in totaal slechts vier onderzoeken beschikbaar die zagen op beschermingsmaatregelen voor slachtoffers.

Ten aanzien van beschermingsmaatregelen en hulpverlening aan zedenslachtoffers zijn de conclusies van geraadpleegde onderzoeken zowel positief als negatief. Op basis van deze onderzoeken is aannemelijk dat beide onderdelen van het beleid voor (tenminste) een deel van de slachtoffers bijdragen aan het tegengaan van secundaire victimisatie en herhaald slachtofferschap. Wel wordt door de Inspectie Justitie en Veiligheid aanbevolen om meer zicht te krijgen op behoeften en verwachtingen van zedenslachtoffers, zodat hulpverleners voor zedenslachtoffers hierop binnen hun opdracht beter kunnen aansluiten.²⁰²

Over de CSG, de hulplijn 'Verbreek de stilte', de campagne 'Wat kan mij helpen', de IB, voorzieningen in de rechtbank en bescherming van persoonsgegevens van slachtoffers binnen de strafrechtketen ontbreken evaluatieonderzoeken waarin de ervaringen van de slachtoffers met de werking van de instrumenten zijn meegenomen. Op het gewijzigde voegingsformulier na kon de beoogde beleidswijziging omtrent bescherming van persoonsgegevens nog niet geëvalueerd worden, omdat deze wijziging tijdens de onderzoeksperiode onhaalbaar bleek. De effecten van een toekomstige wijziging hiervoor kunnen in toekomstig onderzoek worden vastgesteld, waarbij het logisch lijkt eerst de resultaten van het onderzoek naar de alternatieve ICT-maatregel af te wachten. Ten aanzien van de CSG is het verschil in het aantal slachtoffers dat zich meldt per regio op zichzelf al een interessant gegeven om verder te onderzoeken. Daarbij is het tevens aan te raden onderzoek te verrichten naar de effecten van de hulpverlening op slachtoffers om zo te kunnen vaststellen in hoeverre de CSG bijdragen aan het voorkomen van secundaire victimisatie.

Ondanks het ontbreken van evaluaties waarin het perspectief van slachtoffers expliciet is meegenomen voor het bovengenoemde deel van de instrumenten, is het aannemelijk dat de instrumenten die geïmplementeerd zijn een positieve bijdrage leveren aan de bescherming van slachtoffers. Het is echter aan te bevelen ervaringen van slachtoffers mee te nemen in vervolgonderzoek, bijvoorbeeld door incorporatie van deze thema's in de volgende Slachtoffermonitor. Op die manier kunnen gerichte en gegronde uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van verschillende onderdelen van dit beleidsdoel ten opzichte van het beoogde effect van een sterk verminderd aantal gevallen van secundaire victimisatie. Ook zou een mogelijkheid voor vervolgonderzoek een grondige evaluatie van de implementatie en doorwerking voor slachtoffers van de IB kunnen zijn. Doeltreffendheid van het beleidsdoel in het kader van het beoogde effect van voorkomen van herhaald

²⁰¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Eindrapport Beleidsdoorlichting Artikel 34.4 Slachtofferzorg*. p. 32.

²⁰² Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Verskillende perspectieven. Een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers*. p. 7.

slachtofferschap kan echter niet blijken uit de resultaten van de slachtoffermonitor en zal op een andere manier gemeten moeten worden, voor zo ver dat mogelijk is, gezien het preventieve karakter van dit beoogde effect.

6. Beleidsdoel 4: Slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van het delict

6.1. Beleidstheorie

6.1.1. Introductie

JenV heeft in het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers' als vierde doelstelling opgenomen dat slachtoffers die dat nodig hebben ondersteuning krijgen bij het te boven komen van de gevolgen van een delict. Dergelijke ondersteuning kan de vorm hebben van praktische, psychosociale, maar ook juridische en/of specialistische informatie, advies en ondersteuning, dit zijn dan ook de beoogde effecten van het beleid onder beleidsdoel 4. Hiermee wil JenV zorgen dat slachtoffers zo goed mogelijk begeleid worden in de mate waarin en de manier waarop dit voor hen van toepassing is. De beoogde impact van deze ondersteuning is om de materiële en immateriële schade van de gevolgen van een delict bij slachtoffers zoveel mogelijk te beperken en aangiftebereidheid te vergroten.²⁰³ De beoogde effecten worden geacht hieraan bij te dragen, omdat slachtoffers door de ondersteuning op maat hun verhaal kwijt kunnen, worden ondersteund in het verwerken van de gebeurtenis en beter in staat zijn gebruik te maken van (financiële en emotionele) mogelijkheden voor het herstel van de gevolgen van een delict.²⁰⁴ Doordat slachtoffers geïnformeerd en geadviseerd worden over hoe een aangifte kan bijdragen aan hun zaak en/of hun herstel, wordt ondersteuning van slachtoffers geacht bij te dragen aan het vergroten van aangiftebereidheid in het algemeen.

Ondersteuning voor slachtoffers is op hoofdlijnen in drie categorieën in te delen op basis van het type zaak, namelijk ondersteuning in veelvoorkomende zaken, impactvolle zaken en ernstige delicten. Veelvoorkomende zaken, bijvoorbeeld diefstal, vernieling, licht uitgaansgeweld of verduistering, kunnen vaak in één dag afgehandeld worden.²⁰⁵ Impactvolle zaken gaan over strafbare feiten die vrijwel altijd aan de rechter worden voorgelegd, bijvoorbeeld woninginbraken met en zonder geweld, overvallen en *stalking*; zaken die een aanzienlijke impact op slachtoffers kunnen hebben.²⁰⁶ Ernstige delicten omvatten ernstige zeden- en geweldsmisdrijven, zoals verkrachting, moord en doodslag. In alle gevallen biedt SHN ondersteuning en bestaat mogelijkheid tot ondersteuning door andere slachtofferhulporganisaties^{207, 208} Het type zaak beïnvloedt tot op zekere hoogte de mate en wijze van ondersteuning door SHN, maar ook de mate en wijze van ondersteuning van slachtoffers door politie en OM. Indien de ondersteuning van SHN, politie en/of OM onvoldoende is, kan SHN doorverwijzen naar meer specifieke hulpinstanties, zoals hulpverleners, advocatuur of gemeentelijke instanties.

²⁰³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 27.

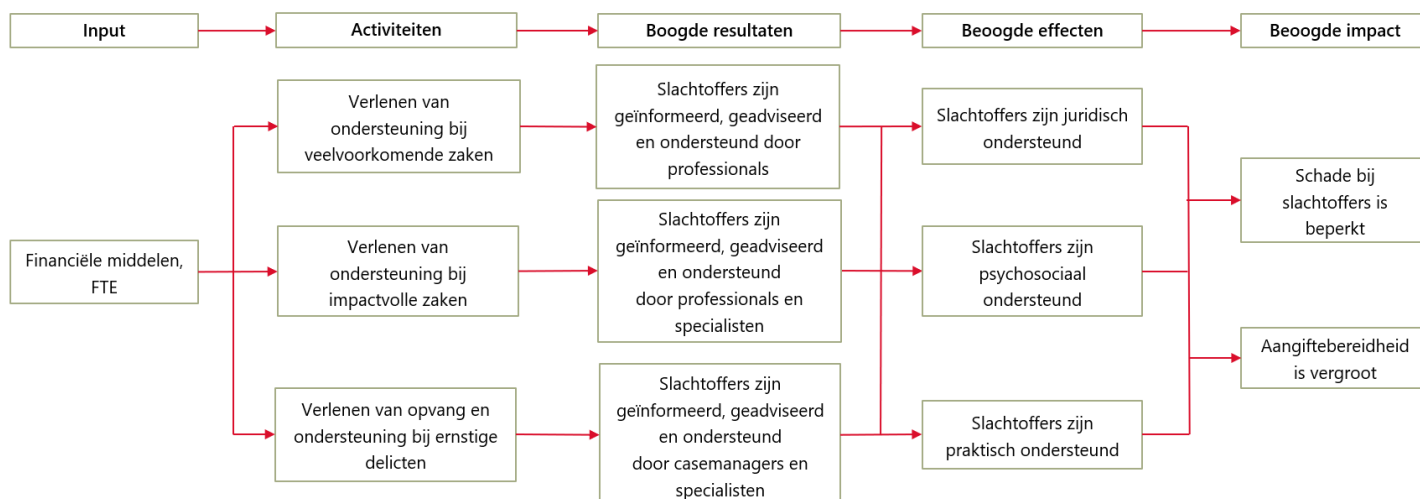
²⁰⁴ Sondorp, & Hoogeveen (2020). *De bescherming van minderjarige slachtoffers: Implementatie van internationale voorschriften in nationale wet- en regelgeving en in de praktijk*. WODC & VanMontfoort. p. 75.

²⁰⁵ Openbaar Ministerie (z.d.). *Veelvoorkomende criminaliteit (ZSM)*. <https://www.om.nl/onderwerpen/veelvoorkomende-criminaliteit-zsm>

²⁰⁶ Slachtofferhulp Nederland (2019). *Algemeen overleg Slachtofferbeleid 13 februari 2019* (Brief van de Voorzitter Raad van Bestuur van Slachtofferhulp Nederland aan de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer). p. 1.

²⁰⁷ Meerdere organisaties bieden hulp en ondersteuning aan slachtoffers. Buiten SHN zijn veel van deze organisaties gericht op een specifieke groep slachtoffers, zoals slachtoffers van woningbrand, storm en waterschade (bijv. Stichting Salvage) of op een specifiek onderdeel van hulpverlening, zoals emotionele steun (bijv. De Luisterlijn). Voor verwijzingen naar slachtofferhulporganisaties zie www.slachtofferwijzer.nl. In de volgende paragrafen wordt van de bestaande slachtofferhulporganisaties voornamelijk de dienstverlening van SHN toegelicht, omdat financiering van JenV betreffende ondersteuning met name aan SHN toegekend wordt.

²⁰⁸ Zoals toegelicht bij de paragraaf over de verdeling van thema's over de beleidsdoelen, wordt het verlenen van deze ondersteuning geacht tevens op directe wijze bij te dragen aan beleidsdoel één, het erkennen, zorgvuldig bejegenen en informeren van slachtoffers, en op indirecte wijze aan beleidsdoel drie, het beschermen van slachtoffers. De ondersteuning ziet namelijk onder andere op het bieden van relevante informatie en het gebruikmaken van slachtofferrechten, zoals het verzoeken om beschermingsmaatregelen.



Figuur 6. Model van beleidstheorie van beleidsdoel 4: "Slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van een delict".

6.1.2. Ondersteuning bij veelvoorkomende zaken

SHN en andere slachtofferhulporganisaties geven informatie, advies en ondersteuning op het gebied van de rechten van slachtoffers, over financiële en praktische kwesties naar aanleiding van een strafbaar feit en over het risico en mogelijkheden tot het voorkomen van secundaire en herhaalde victimisatie, bijvoorbeeld door intimidatie en vergelding.²⁰⁹ SHN en andere slachtofferhulporganisaties bieden tevens psychosociale ondersteuning, begeleiding in het strafproces en hulp bij schadevergoeding. Hulp bij schadevergoeding omvat hulp bij het opstellen van de schadevordering door de schade vast te stellen en te helpen met het opmaken van het schadeformulier.

Het merendeel van deze ondersteuning voor veelvoorkomende zaken vindt plaats volgens de zogenaamde ZSM-aanpak. ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat; de ZSM-aanpak wordt ingezet bij zaken waarbij een verdachte is aangehouden voor een licht misdrijf, zoals een winkeldiefstal of vernieling. Op zogenaamde ZSM-locaties kan een officier van justitie snel beslissen wat met een zaak gebeurt. Deelname van SHN bij deze zaken is gericht op het rekening houden met de wensen van slachtoffers: SHN zoekt contact met slachtoffers, informeert hen over hun rechten en mogelijkheden zoals herstelgesprekken met de dader, inventariseert hun schade en brengt advies uit aan de officier van justitie over de afdoening van de zaak.²¹⁰ Sinds 2014 is actief ingezet op het ontwikkelen en realiseren van voldoende inzet voor ZSM-zaken. Vanaf 2015 was SHN aanwezig op alle tien de ZSM-locaties, 7 dagen per week en 12 uur per dag.²¹¹

De beoogde effecten van deze activiteiten zijn dat slachtoffers die dat nodig hebben eerder en/of beter juridische, psychosociale en praktische ondersteuning ontvangen. Hiermee wordt geambieerd dat slachtoffers beter in staat zijn gebruik te maken van hun rechten, het incident waardoor zij slachtoffer zijn geworden te verwerken en een verzoek voor schadevergoeding in te dienen. De ondersteuning van SHN en andere slachtofferorganisaties wordt geacht hieraan bij te dragen, omdat niet alle slachtoffers beschikken over de relevante kennis en kunde, zoals welke rechten zij hebben en hoe zij bepaalde formulieren moeten invullen. Ook hebben niet alle slachtoffers een omgeving die hen kan bijstaan bij het verwerken van het incident; psychosociale ondersteuning door medewerkers van slachtofferorganisaties kan hierin een uitkomst bieden.

²⁰⁹ Sondorp & Hoogeveen (2020). *De bescherming van minderjarige slachtoffers: Implementatie van internationale voorschriften in nationale wet- en regelgeving en in de praktijk*. WODC & VanMontfoort. p. 74.

²¹⁰ De activiteiten die door ketenpartners uitgevoerd worden in het kader van ZSM-zaken beogen hiermee niet alleen bij te dragen aan ondersteuning, maar ook aan erkenning, zorgvuldige bejegening en informatie (beleidsdoel één) en mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van een delict (beleidsdoel vijf).

²¹¹ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2015*.

6.1.3. Ondersteuning bij impactvolle zaken

Ook is in de afgelopen jaren aandacht geweest voor het verbeteren van de ondersteuning bij zogenaamde impactvolle zaken.²¹² Dit zijn zaken die te zwaar zijn voor de ZSM-aanpak en te licht voor maatwerk aanpak met casemanagement (zie 6.1.4.). Hierbij kan gedacht worden aan slachtoffers van mishandeling en inbraak (de zogenaamde High Impact Crime (HIC) zaken), maar ook aan verkeersongelukken, zaken waarvoor veel media-aandacht is en rampen.

Sinds 2017 krijgen slachtoffers van alle impactvolle misdrijven (HIC), zoals overvallen, woninginbraken en geweld, nazorg van SHN.²¹³ Hierbij richt SHN zich op hulp bij de verwerking, waar mogelijk het vergoed krijgen van de schade, het voorkomen van herhaald slachtofferschap en het herstellen van de veiligheidsgevoelens. Ook zijn in samenwerking met SHN verscheidene pilots uitgevoerd op met name lokaal niveau, die bij positief resultaat zijn omgezet tot een nieuwe aanpak.²¹⁴ Een pilot testte de meerwaarde van meer persoonlijk contact tussen slachtoffers en het OM en SHN. Een onderdeel van deze pilot was het inzetten van slachtoffercoördinatoren van het OM bij impactvolle zaken²¹⁵, zodat slachtoffers begeleiding kunnen krijgen bij het kenbaar maken van hun wensen tijdens het strafproces en persoonlijk geïnformeerd worden over hun rechten en hun zaak. Wanneer zij verdere (juridische of emotionele) ondersteuning wensen, zorgen slachtoffercoördinatoren voor doorgeleiding naar SHN.²¹⁶ Als gevolg van de positief verlopen pilot gaf de Minister voor Rechtsbescherming eind 2019 aan het OM van extra financiën te gaan voorzien, zodat op termijn ruim 40 fulltime-equivalent (fte) aan slachtoffercoördinatoren kan worden ingezet, onder meer voor begeleiding bij impactvolle zaken.²¹⁷ Voor zaken met veel media-aandacht is SHN in 2019 het programma 'Namens de Familie' gestart, die slachtoffers, nabestaanden en achterblijvers die naar SHN zijn doorverwezen helpt bij het beantwoorden van vragen en omgaan met de media.²¹⁸

In de onderzoeksperiode heeft SHN tevens reeds bestaande dienstverlening bij rampen en calamiteiten voortgezet, o.a. bij de neergehaalde vlucht MH17²¹⁹, de tramslag in Utrecht²²⁰ en het ongeval met de monstertruck in Haaksbergen²²¹. Deze inzet omvat 24/7 bereikbaarheid voor acute opvang van slachtoffers bij verzoeken van politie, GGD, GHOR en gemeenten; kennis en advies van een inhoudelijk expert als kernteamlid van het PSH; casemanagement (zie 6.1.4.); eenduidige informatie door Online Informatie en Advies Centrum (IAC) en online contact met lotgenoten.

Net als voor veelvoorkomende zaken zijn de beoogde effecten van deze activiteiten dat slachtoffers die dat nodig hebben eerder en/of beter in staat zijn om gebruik te maken van hun rechten (door juridische ondersteuning), het incident waardoor zij slachtoffer zijn geworden te verwerken (door psychosociale ondersteuning) en procedures te volgen, zoals het invullen van formulieren (door praktische ondersteuning). Voor impactvolle zaken zijn de activiteiten met name gericht op juridische en psychosociale ondersteuning. De inzet van slachtoffercoördinatoren wordt geacht aan de gewenste effecten bij te dragen, omdat slachtoffers hierdoor niet alleen weten welke rechten zij hebben en hoe zij hiervan gebruik kunnen maken, maar ook wanneer en hoe hun wensen tijdens het

²¹² In april 2018 is het programma 'Geweld hoort nergens thuis' gestart (*Kamerstukken II*, 2019/20, 33 552 60 (Kamerbrief), p. 4.). Het programma heeft "als doel om huiselijk geweld en kindermishandeling eerder en beter in beeld te krijgen en dit vervolgens te stoppen en duurzaam op te lossen." Gezien dit programma onderdeel is van de beleidsdoorlichting Preventieve Maatregelen²¹² wordt dit programma in deze beleidsdoorlichting niet behandeld (*Kamerstukken II*, 2019, 26 953 75 (Kamerbrief).

²¹³ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2017*.

²¹⁴ Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling en implementatie van de zogenaamde Slachtoffergerichte aanpak bedrijfsovervallen (Slachtofferhulp Nederland, 2017). Deze aanpak is eerst in Amsterdam en daarna landelijk ingevoerd. Andere voorbeelden zijn het actieplan 'Meer aandacht voor slachtoffers' in Rotterdam (Slachtofferhulp Nederland, 2017) en het samenwerkingsverband van SHN met het Erasmus MC in Rotterdam en het Admiraal de Ruyter Ziekenhuis in Goed voor de doorgifte van verkeersslachtoffers om het aantal slachtoffers dat hulp van SHN aangeboden krijgt te vergroten. Ook met het UMC Groningen zijn samenwerkingsafspraken gemaakt voor zorg aan slachtoffers.

²¹⁵ Eerder werden slachtoffercoördinatoren van het OM alleen ingezet bij ernstige zaken met maatwerk aanpak (zie 6.1.4.).

²¹⁶ *Kamerstukken II*, 2019/2020, 27 367 61 (Kamerbrief), p. 5.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Namens de Familie (z.d.). <https://www.namensdefamilie.nl/>

²¹⁹ Rijksoverheid (z.d.). *Neerhalen vlucht MH17*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/neerhalen-vlucht-mh17>

²²⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2019, 24 april). *Nadere informatie naar aanleiding van de aanslag Utrecht 18 maart 2019*. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/04/24/tk-nadere-informatie-naar-aanleiding-van-de-aanslag-utrecht-18-maart-2019/tk-nadere-informatie-naar-aanleiding-van-de-aanslag-utrecht-18-maart-2019.pdf>

²²¹ De Rechtspraak (z.d.). *Ongeluk monstertruck Haaksbergen*. <https://www.rechtspraak.nl/Bekende-rechtszaken/Paginas/Ongeluk-monstertruck-Haaksbergen.aspx>

strafproces naar voren kunnen komen. De ondersteuning van SHN en andere slachtofferorganisaties wordt geacht aan de beoogde effecten bij te dragen, omdat niet alle slachtoffers beschikken over de kennis, kunde en omgeving die kan bijdragen aan het verwerken van (de gevolgen van) een incident.

6.1.4. Opvang en ondersteuning bij ernstige delicten

SHN zet bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven casemanagers in die slachtoffers en nabestaanden bijstaan en voorzien van de juiste hulp en ondersteuning, zelf of door middel van verwijzing naar specialistische hulp.^{222, 223} Casemanagers zijn het aanspreekpunt voor slachtoffers en nabestaanden bij SHN. Bij de politie is een familierechercheur het eerste aanspreekpunt en bij het OM een slachtoffercoördinator (vóór 2019 heette dit zaakscoördinator)²²⁴. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf over impactvolle zaken zijn eind 2019 door de Minister van Rechtsbescherming financiële middelen voor het OM toegezegd om het aantal slachtoffercoördinatoren uit te breiden naar ruim 40 fte. Deze vergroting van de capaciteit zou ook de begeleiding van slachtoffers van ernstige delicten ten goede moeten komen.

Voorts is ingezet op ondersteuning door slachtofferadvocaten, die tijdens het strafproces voor de belangen van slachtoffers opkomen.²²⁵ Voor deze advocaten bestaan basis- en specialisatieopleidingen.²²⁶ In ernstige zeden- en geweldsmisdrijven krijgen slachtoffers en nabestaanden met alle instanties in de strafrechtketen te maken; bij ernstige delicten volgt namelijk bijna altijd rechtsgang wanneer de verdachte bekend is. Om de samenwerking tussen de ketenpartners te verbeteren is in 2014 het Protocol Maatwerk herzien en uitgebreid met het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het Centraal Justitieel Incassobureau (SHN, politie en OM waren al deel van dit protocol).²²⁷ In navolging van de casemanagers is in 2019 aan elke regio een juridisch adviseur gekoppeld ter bevordering van de deskundigheid van SHN.²²⁸ Deze adviseur is voor zijn/haar regio het eerste aanspreekpunt voor casus-overstijgende onderwerpen. Wanneer (de gevolgen van) incidenten de nationale grenzen overstijgen, bijvoorbeeld bij een aanslag met slachtoffers uit verschillende landen, wordt samengewerkt binnen de vereniging van alle Europese slachtofferhulporganisaties, Victim Support Europe.²²⁹

De beoogde effecten van deze activiteiten zijn, net als bij veelvoorkomende en impactvolle zaken, dat slachtoffers die dat nodig hebben eerder en/of beter juridische, psychosociale en/of praktische ondersteuning ontvangen. Bij ernstige delicten omhelst dit een meer persoonlijke en specialistische ondersteuning op maat. De ondersteuning van casemanagers van SHN, familierechercheurs van politie en slachtoffercoördinatoren van OM worden geacht aan de beoogde effecten bij te dragen, omdat slachtoffers hierdoor door professionals die op de hoogte zijn van hun zaak gecoördineerd informatie en ondersteuning ontvangen en doorverwezen kunnen worden naar specialistische hulp.

6.2. Evaluatie

6.2.1. Introductie

Zoals omschreven in het visiedocument (2013) is ondersteuning na het delict en gedurende het strafproces van groot belang voor slachtoffers.²³⁰ De ondersteuning van slachtoffers is verdeeld naar drie typen delicten: veelvoorkomende zaken, impactvolle zaken en ernstige delicten. Naar het type veelvoorkomende zaken is geen evaluatieonderzoek verricht in de onderzoeksperiode. In de Slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017) is een enkele

²²² Kamerstukken II, 2017/18, 33 552 42 (Verslag). p. 26 en 34.

²²³ Kamerstukken II, 2018/19, 33 552 51 (Kamerbrief). p. 4.

²²⁴ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2019*.

²²⁵ Elbers e.a. (2018). *Slachtofferadvocatuur: De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. VU & WODC. p. 44.

²²⁶ Elbers e.a. (2018). *Slachtofferadvocatuur: De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. VU & WODC. p. 44.

²²⁷ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2014*.

²²⁸ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2019*.

²²⁹ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2018*.

²³⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*.

vraag opgenomen over ZSM.²³¹ Het type impactvolle zaken heeft aandacht gekregen door middel van een pilotstudie naar de dienstverlening van SHN en OM. Echter zijn hierin niet de ervaringen van slachtoffers meegenomen, waardoor geen uitspraken over doeltreffendheid kunnen worden gedaan, naast het feit dat het een pilotstudie betreft. Ook het type opvang en ondersteuning bij ernstige delicten is slechts gedeeltelijk geëvalueerd.

Wel is een vorm van slachtofferondersteuning onderzocht die gericht is op een specifieke slachtoffergroep, te weten achterblijvers bij vermissingen. Daarnaast is de rol van slachtofferadvocaten onderzocht. De bevindingen daarover zijn uiteengezet in de paragraaf over ernstige delicten.

Naast evaluatieonderzoek heeft de Slachtoffermonitor ervaringen van slachtoffers met ondersteuning door de verschillende ketenpartners en SHN in kaart gebracht, waardoor het mogelijk is uitspraken over doelrealisatie te doen ten aanzien van SHN. Omdat de ervaringen van slachtoffers met ondersteuning van SHN zoals onderzocht in de Slachtoffermonitor voor het overgrote deel niet zijn uitgesplitst per type delict, is een aparte paragraaf over ervaringen van slachtoffers met SHN toegevoegd (6.2.5.).

6.2.2. Ondersteuning bij veelvoorkomende zaken

Veelvoorkomende zaken, oftewel de lichte(re) delicten, worden zoveel mogelijk afgedaan door middel van de ZSM-procedure. De Slachtoffermonitor (2017) wijst uit dat slachtoffers die te maken hebben gehad met de ZSM-procedure ten aanzien van de dienstverlening van het OM minder tevreden zijn over het aspect 'informatie' dan slachtoffers bij wie de zaak is afgedaan zonder ZSM-procedure.²³² Het gaat daarbij om informatie over ontwikkelingen in de zaak, het vervolg van het proces en de redenen voor genomen beslissingen. Ten aanzien van de dienstverlening van SHN geeft SHN aan dat het aantal diensten dat in het kader van ZSM is geleverd vanaf 2015 redelijk constant is gebleven.²³³ Voor de dienstverlening van SHN is geen samenhang geconstateerd tussen de ervaringen met de ondersteuning door SHN en de wijze van afdoening (wel of geen ZSM-procedure).²³⁴

6.2.3. Ondersteuning bij impactvolle zaken

Pilot dienstverlening voor slachtoffers van impactvolle zaken

In 2018 werd in opdracht van SHN en het OM een pilot uitgevoerd om slachtoffers van impactzaken actiever en persoonlijker te benaderen om zo slachtoffers beter te informeren over hun rechten en in staat te stellen deze rechten ten volle te effectueren.²³⁵ Drie verschillende vormen van dienstverlening zijn daarvoor onderzocht: slachtoffercoördinatoren (voorheen: zaakscóördinatoren) van het OM (zie 6.1.3. en 6.1.4.), de werkwijze Juridische Dienstverleners ('JD Actief') van SHN en het slachtofferrapport voor zitting van SHN. In de pilot ging specifiek ook aandacht uit naar de mogelijke samenhang tussen de onderdelen.

Op basis van de pilot werd geconcludeerd dat de slachtoffercoördinatoren en JD Actief bijdragen aan de bredere doelstellingen van OM en SHN op het gebied van dienstverlening aan slachtoffers in het algemeen.²³⁶ Het slachtofferrapport voor zitting bleek niet voldoende bij te dragen aan dienstverlening voor slachtoffers. Met de twee nieuwe, positief bevonden vormen van dienstverlening werd in de pilot een groep slachtoffers bereikt die eerder niet of niet proactief werd benaderd en bereikt. Ten aanzien van de slachtoffercoördinatoren werd geconstateerd dat zij officieren van justitie ontlasten, bijdragen aan het bewaken van termijnen en administratieve processen monitoren voor slachtoffers. Voor de JD Actief werkwijze werd geconcludeerd dat dit een efficiënte werkwijze binnen SHN bevordert en ervoor zorgt dat slachtoffers op tijd bij algemene en juridische dienstverlening worden aangemeld.²³⁷ In het kader van samenhang tussen de onderdelen werd tevens

²³¹ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC.

²³² Ibid., p. 14.

²³³ Concerncontroller (2021, 22 maart). *Beleidsdoorlichting Slachtofferbeleid: Kerngegevens – SHN* [presentatie, onderdeel van persoonlijke communicatie].

²³⁴ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC, p. 60.

²³⁵ Jongebreur en Westhoff. (2018). *Aandacht voor slachtoffers in impactzaken Dienstverlening aan slachtoffers in impactzaken door Slachtofferhulp Nederland en het Openbaar Ministerie*. Significant p. 2.

²³⁶ Jongebreur en Westhoff. (2018). *Aandacht voor slachtoffers in impactzaken Dienstverlening aan slachtoffers in impactzaken door Slachtofferhulp Nederland en het Openbaar Ministerie*. Significant p. 3.

²³⁷ Ibid., p. 4.

geconstateerd dat JD Actief een functionele rol kan spelen in het doorverwijzen van zaken naar de slachtoffercoördinator en in de informatiedeling tussen SHN en OM.

Op basis van bovenstaande bevindingen van de pilot raadden de onderzoekers aan zowel de slachtoffercoördinator als de JD Actief werkwijze landelijk te implementeren bij OM en SHN.²³⁸ Begin 2019 drong SHN per brief zelf ook aan op snelle implementatie van beide instrumenten.²³⁹ Begin 2020 heeft JenV echter besloten geen financiering te verstrekken voor de JD Actief werkwijze, waarop SHN in 2020 is gestopt met deze werkwijze.²⁴⁰ De slachtoffercoördinator bij het OM bestond reeds, maar werd alleen ingezet bij ernstige zaken met maatwerkaanpak. Naar aanleiding van de pilotstudie is het aantal slachtoffercoördinatoren uitgebreid naar ruim 40 fte zodat ook ondersteuning kan worden geboden bij impactvolle zaken. Volgens SHN sluit hierdoor het werk van de slachtoffercoördinatoren naadloos aan op de inhoudelijke dienstverlening van SHN en de ondersteuning van slachtoffers bij het uitoefenen van zijn rechten.²⁴¹ Momenteel is nog niet onderzocht hoe slachtoffercoördinatoren functioneren in de praktijk van slachtofferondersteuning bij impactvolle zaken.

Doelgroep achterblijvers bij vermissingen

Wanneer een dierbare wordt vermist, heeft dit grote impact op de naasten. In opdracht van JenV is in 2017 het maatwerk voor achterblijvers van vermisten geëvalueerd.²⁴² Het onderzoek had als doel om inzicht te bieden in de werking van de protocollen bij verschillende maatwerkpartners in de omgang met achterblijvers van vermiste personen. Het onderzoek van Leiden e.a. (2017) stelt dat tevredenheid met de instanties wisselend is onder achterblijvers.²⁴³ Het merendeel van de achterblijvers is tevreden met de politie en SHN (de twee instanties waar achterblijvers veruit het meest mee te maken krijgen), met name met de bejegening en manier waarop zij zijn geholpen. Verbeterpunten ten aanzien van deze organisaties kunnen worden onttrokken aan negatieve ervaringen van achterblijvers uit de casestudies. Zo stelde een aantal dat een vast aanspreekpunt bij de politie ontbrak en dat de hulpverleners van SHN niet voldoende kennis hadden over het thema.²⁴⁴ Ook duurde het in sommige gevallen lang voordat de achterblijver de juiste contactpersoon trof. Andere ervaringen leren dat dit kan worden ondervangen wanneer een achterblijver als eerste bij SHN wordt gemeld en dat SHN vervolgens de doorverwijzingen naar de juiste maatwerkpartners verzorgt.

Het onderzoek concludeert dat SHN een aanjaagfunctie heeft (vervuld) bij de ontwikkeling van maatwerk voor achterblijvers, specifiek ook richting ketenpartners in de slachtofferzorg.²⁴⁵ Volgens het onderzoek lag medio 2017 een stevige basis en zijn stappen gezet om het proces voor achterblijvers verder te verbeteren.²⁴⁶ SHN vormt daarin een vitale schakel in de doorverwijzing van achterblijvers naar de juiste instanties. Voor een beter doelgroep bereik wordt aanbevolen om SHN structureel meldingen van (langer durende) vermissingen te laten ontvangen van de politie, zodat achterblijvers actief kunnen worden benaderd voor ondersteuning.²⁴⁷

6.2.4. Opvang en ondersteuning bij ernstige delicten

Bij de opvang en ondersteuning van slachtoffers van ernstige zaken speelt het Protocol Maatwerk een belangrijke rol. Het protocol moet de samenwerking tussen familierechercheurs van de politie, slachtoffercoördinatoren van het OM en casemanagers van SHN stroomlijnen. Dit protocol is in 2014 herzien en uitgebreid met SGM en CJIB. Er is geen evaluatieonderzoek op basis waarvan de effecten van het vernieuwde protocol voor de slachtoffers in kaart kunnen worden gebracht.

²³⁸ Ibid., p. 5.

²³⁹ Slachtofferhulp Nederland (2019). *Algemeen overleg Slachtofferbeleid 13 februari 2019*, p. 2.

²⁴⁰ Persoonlijke communicatie mail SHN, mail 29 april 2021.

²⁴¹ Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2019*, p. 23.

²⁴² Van Leiden e.a. (2017). *De Achterblijvers. Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen*. Bureau Beke & Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het onderzoek betreft een evaluatie van de protocollen bij partners en kan niet gezien worden als evaluatie van de doeltreffendheid van het slachtofferbeleid.

²⁴³ Ibid., p. 75.

²⁴⁴ Ibid., p. 76.

²⁴⁵ Ibid., p. 86.

²⁴⁶ Ibid., p. 88.

²⁴⁷ Ibid., p. 89-90.

Slachtofferadvocatuur

Wanneer een ernstig delict wordt opgevolgd door een strafproces heeft zowel de verdachte als het slachtoffer recht op een advocaat.²⁴⁸ Bij impactvolle zaken en ernstige delicten volgt bijna altijd rechtsgang wanneer de verdachte bekend is. Bevindingen ten aanzien van slachtofferadvocatuur zijn dan ook voor beide typen delicten relevant. Omdat specifiek onderzoek is gedaan naar de rol van slachtofferadvocatuur bij ernstige delicten, zijn de bevindingen ten aanzien van slachtofferadvocatuur in deze sectie gepresenteerd.

In 2018 onderzochten Elbers e.a. de rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.²⁴⁹ Dit onderzoek werd in opdracht van het WODC uitgevoerd; de investering van de overheid in slachtofferadvocatuur de afgelopen jaren was aanleiding voor het WODC om te laten onderzoeken in hoeverre de slachtofferadvocaten bijdragen aan de mogelijkheid voor slachtoffers om hun rechten te verwezenlijken.

De onderzoekers concluderen dat ten aanzien van het recht op algemene en zaaksgebonden informatie een slachtofferadvocaat meerwaarde biedt, omdat die tijdens het gehele proces betrokken is waardoor hij overzicht heeft en bij alle onderdelen uitleg en informatie kan geven over wat gaande is. Het recht op kennisneming van het dossier moet zich in de praktijk nog uitkristalliseren, waardoor slachtofferadvocaten bij de effectuering van dit slachtofferrecht de meeste knelpunten ervaren. Van het recht op toevoegen van stukken aan het dossier wordt in de praktijk weinig gebruik gemaakt. Ten aanzien van het verwezenlijken van het spreekrecht zien advocaten voor zichzelf een bescheiden rol. In de praktijk spreken slachtoffers niet vaak tijdens zitting. Vaker worden schriftelijke slachtofferverklaringen toegevoegd. Advocaten gaven aan vooral te waken dat slachtoffers geen grove dingen zeggen. Sommige geïnterviewden geven aan dat SHN een belangrijke rol speelt in het ondersteunen van slachtoffers bij het emotionele aspect van het spreekrecht (over de gevolgen van het misdrijf) en dat voor de advocatuur een rol ligt wat betreft het juridische deel (over het bewijs en de straf). De invulling van de werkwijzen rondom het spreekrecht lijken zich in de praktijk nog verder te moeten ontwikkelen. Als laatste wordt van het recht op schadevergoeding veelvuldig gebruik gemaakt door slachtoffers. In 7.3.2 is dit proces en de rol van advocaat hierin nader toegelicht.

Daarnaast is specifiek aandacht voor de opleiding van Slachtofferadvocaten. In het onderzoek 'Slachtofferadvocatuur' van Elbers e.a. (2018) wordt beschreven dat advocaten die slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven op toevoegingsbasis bijstaan, ofwel moeten zijn aangesloten bij een specifieke beroepsvereniging voor letselschadeadvocaten, ofwel de basisopleiding of specialisatieopleiding Letsel- en slachtofferzaken moeten hebben gevolgd.²⁵⁰ Over de basisopleiding zijn advocaten tevreden, maar zij geven aan dat bij grotere en zwaardere zaken verdere specialisatie is vereist. In het onderzoek wordt beschreven dat deze specialisatieopleidingen bestaan sinds 2015, maar nog niet geëvalueerd konden worden, omdat tot op heden slechts 30 advocaten hebben deelgenomen aan een specialisatieopleiding.²⁵¹

Naast de effectuering van slachtofferrechten stelt het onderzoek dat slachtofferadvocaten ook door middel van de traditionele en psychosociale rol bijdragen aan slachtofferondersteuning.²⁵² Traditioneel gezien is de advocaat namelijk de enige partij die louter de belangen van het slachtoffer behartigt en de mogelijkheid heeft tot het procesrechtelijk afdwingen van bepaalde rechten van het slachtoffer. In psychosociale zin is de bevinding dat de slachtofferadvocaat tevens toegevoegde waarde heeft door bij te dragen aan empowerment van slachtoffers in het strafproces. Dit kan bijdragen aan een beter herstel na het delict.

Ook heeft het onderzoek in kaart gebracht in welke mate slachtofferadvocaten in staat worden gesteld om hun taken uit de voeren en dus ondersteuning te bieden aan slachtoffers.²⁵³ Met betrekking tot het aspect doorverwijzing stellen advocaten dat SHN, maar vooral politie en OM nog meer naar hen zouden kunnen

²⁴⁸ De Wet op de rechtsbijstand biedt het slachtoffer de mogelijkheid in aanmerking te komen voor kosteloze rechtsbijstand. Rechtsbijstand is alleen gratis bij ernstige gewelds- en zedenzaken (Candido et al., 2017, p. 36.)

²⁴⁹ Elbers e.a. (2018). *Slachtofferadvocatuur: De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. VU & WODC.

²⁵⁰ Elbers e.a. (2018). *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. VU & WODC. p. 7.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid., p. 6.

²⁵³ Ibid., p. 7.

doorverwijzen. Wat betreft opleiding gaven advocaten aan dat de basisopleiding te summier is voor bijstand bij grotere en zwaardere zaken. Hiervoor is de specialistenopleiding meer geschikt, maar deze was ten tijde van het onderzoek net gestart en derhalve nog geen onderwerp van evaluatie geweest. Ten slotte gaven de advocaten in het onderzoek ten aanzien van het thema vergoeding aan te werken op basis van de toevoeging van de Raad voor de Rechtsbijstand. Advocaten gaven aan dat deze bijdrage ontoereikend is in verhouding tot het vereiste werk, met als gevolg dat sommige advocaten ervoor kiezen bepaalde zittingen niet bij te wonen. Er is niet onderzocht in hoeverre dit invloed heeft op het verloop van de strafzaak.

In het onderzoek naar de rol van slachtofferadvocaten is de perceptie van slachtoffers zelf niet meegenomen.

6.2.5. Ondersteuning door SHN

Op basis van een enquête onder 316 slachtoffers wijst de Slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017) uit dat bijna driekwart (74 procent) van de slachtoffers positief is over de algemeen ervaren ondersteuning door SHN.²⁵⁴ Hiermee wijkt het beeld niet af van de meting van 2012.²⁵⁵ Ook op het niveau van de drie in de Slachtoffermonitor getoetste hoofdaspecten bejegening, ondersteuning en veiligheid/ emotionele steun is geen verandering waargenomen in de afgelopen vier jaar. Zoals eerder beschreven in 3.2.2. zijn slachtoffers het meest positief over de bejegening door SHN. Dit is tevens het aspect wat slachtoffers het belangrijkste vinden. Na bejegening komt ondersteuning en ten slotte veiligheid/ emotionele steun. Deze rangschikking van belangen is ongewijzigd ten opzichte van 2012.

Uit de financiële cijfers van SHN (zie 8.3) blijkt dat meer is geïnvesteerd in juridische dienstverlening. Dit uit zich in een toename in de totale kosten en het component personeelskosten daarbinnen vanaf 2015 (zie 8.3.1.). De investering in juridische dienstverlening lijkt op korte termijn (2015-2017) nog niet te hebben voorzien in de behoeften van alle slachtoffers. Uit de Slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017)²⁵⁶ is namelijk gebleken dat een kwart tot een derde deel van de ondervraagde slachtoffers aangaf dat juridische ondersteuning voor verbetering vatbaar is. Deze waardering kan echter beïnvloed worden door de uitkomst van het proces. Wanneer een slachtoffer bijvoorbeeld geen schadevergoeding toegekend krijgt door de rechter, kan dat de waardering voor de algehele juridische ondersteuning negatief beïnvloeden.²⁵⁷ Mogelijk dat de structurele investering in meer juridische dienstverlening in de jaren 2017-2019 (verder) bij heeft gedragen aan het verbeteren van de juridische dienstverlening en de ervaring van de juridische ondersteuning door slachtoffers. Dit is echter niet vast te stellen op basis van onderzoek.

Specifiek ten aanzien van ondersteuning is de ruime meerderheid positief, maar tegelijkertijd heeft één op de acht slachtoffers (zeer) negatieve ervaringen met SHN.²⁵⁸ Verder valt op dat slachtoffers positiever zijn over de bejegening dan over de feitelijke ondersteuning, zoals juridische ondersteuning en inzet om de schade vergoed te krijgen.²⁵⁹ Ook hier geldt de kanttekening met betrekking tot de uitkomst van het proces. Opvallend is verder dat slachtoffers met een laag opleidingsniveau (Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs of lager) substantieel minder positief zijn over de ontvangen ondersteuning door SHN dan slachtoffers met een middelbaar of hoog opleidingsniveau. Ten slotte wijst de monitor uit dat een derde van de slachtoffers (zeer) negatieve ervaringen met SHN heeft op het terrein van veiligheid/ emotionele steun en dan in het bijzonder de advisering over het voorkomen van toekomstig slachtofferschap en het verkleinen van het gevoel van angst.²⁶⁰ Het geven van preventietips behoort echter niet tot de taak van SHN. Het is mogelijk dat het misverstand omtrent deze verantwoordelijkheid verband houdt met de score uit de monitor.²⁶¹

In het kader van de structuur van het visiedocument en deze beleidsdoorlichting is het relevant om de ervaringen van slachtoffers per delictgroep te analyseren. Uit de monitor blijkt dat de ervaringen van slachtoffers met de

²⁵⁴ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC.

²⁵⁵ Ibid., p. 54.

²⁵⁶ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC.

²⁵⁷ Persoonlijke communicatie mail SHN, mail 29 april 2021.

²⁵⁸ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC., p. 56.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Persoonlijke communicatie mail SHN, mail 29 april 2021.

ondersteuning van SHN niet significant uiteenlopen per delictgroep. Dit geldt tevens voor de totaalwaardering van SHN.²⁶² Binnen de hoofdgroep geweldsmisdrijven is onderscheid gemaakt tussen slachtoffers van zedendelicten en geweldsdelicten. Ook hier is geen sprake van significante verschillen.

Samenvattend kan op basis van de overwegend positieve resultaten van de Slachtoffermonitor ten aanzien van de verschillende vormen van dienstverlening door SHN (al dan niet in gezamenlijkheid met ketenpartners) gesteld worden dat SHN bijdraagt aan de ondersteuning van slachtoffers bij de gevolgen van het delict.

6.2.6. Conclusies en aanbevelingen

In de ondersteuning van slachtoffers zijn tijdens de onderzoeksperiode stappen gezet die aannemelijk maken dat de ondersteuning ook daadwerkelijk is verbeterd en nog verder zal verbeteren, zoals de investering in juridische dienstverlening door SHN. Hiermee is de goede ontwikkeling van beleid ten behoeve van slachtofferondersteuning zoals geconcludeerd in de vorige beleidsdoorlichting uit 2014 doorgezet.²⁶³ Ook is in deze onderzoeksperiode opvolging gegeven aan de verbetermogelijkheid die in de vorige beleidsdoorlichting werd geconcludeerd aangaande de specifieke behoefte van kwetsbare groepen, en in het verlengde daarvan ook de samenwerking en taakafbakening met de zorg daarvoor.²⁶⁴ Naast verbeterde ondersteuning voor achterblijvers van vermissingen en uitbreiding van het aantal slachtoffercoördinatoren, krijgen behoeften van en zorg voor kwetsbare groepen structureel aandacht door de implementatie van de IB onder de derde beleidsdoelstelling bescherming.

Met name de uitbreiding van het aantal slachtoffercoördinatoren bij het OM voor de inzet bij impactvolle zaken lijkt een goede ontwikkeling in deze onderzoeksperiode, uitgaande van de positieve resultaten van de pilot. Aan te raden is hier vervolgonderzoek naar te doen teneinde inzicht te verkrijgen in welke mate deze twee nieuwe instrumenten bijdragen aan juridische, psychosociale en praktische ondersteuning van slachtoffers.

In het verlengde daarvan kan ook ten aanzien van andere vormen van slachtofferondersteuning evaluatieonderzoek verricht worden om de daadwerkelijke effecten voor slachtoffers scherper in beeld te krijgen. Zo zijn bijvoorbeeld de ondersteuning door SHN bij de ZSM-werkwijze bij lichte(re) delicten en de effecten daarvan voor slachtoffers niet onderzocht tussen 2014 en 2019. Ook zijn de effecten van het Protocol maatwerk bij ernstige delicten momenteel niet inzichtelijk wegens gebrek aan (evaluatie)onderzoek. Gezien de eind 2019 aangekondigde uitbreiding van het aantal slachtoffercoördinatoren bij het OM, wat ook ten goede zou moeten komen aan de begeleiding van slachtoffers van ernstige zaken, lijkt het raadzaam de effecten van het Protocol maatwerk bij ernstige delicten nader te analyseren. Ten slotte lijkt het aan te raden naar aanleiding van het onderzoek naar slachtofferadvocatuur vervolgonderzoek te verrichten waarbij ook de ervaringen van slachtoffers met deze vorm van juridische ondersteuning worden meegenomen.

SHN speelt als grootste organisatie in slachtofferhulpverlening een essentiële rol in slachtofferondersteuning. Verschillende onderzoeken, waaronder de Slachtoffermonitor, wijzen uit dat de dienstverlening van en de ondersteuning door SHN door het overgrote deel van de slachtoffers positief wordt ervaren. Op basis van deze onderzoeken lijkt dan ook aannemelijk dat SHN op doeltreffende wijze bijdraagt aan slachtofferondersteuning. Echter, uiteraard zijn er altijd mogelijkheden voor verbetering, zoals benoemd eerder in dit hoofdstuk.

Op dit moment lijkt het aannemelijk dat (tenminste) een deel van het beleid omtrent slachtofferondersteuning op doeltreffende wijze bijdraagt aan het ondersteunen van slachtoffers na het delict. Nader onderzoek is noodzakelijk om uit te wijzen of deze plausibele relatie tussen beleid en effecten kan worden geacht en of deze effecten er vervolgens voor zorgen dat schade bij slachtoffers is beperkt en aangiftebereidheid vergroot. Op basis van de bevindingen van gedegen evaluatieonderzoek kunnen de instrumenten – indien nodig – bijgesteld worden teneinde de bijdrage aan de gewenste juridische, psychosociale en praktische ondersteuning van slachtoffers verder vorm te geven en te verbeteren.

²⁶² Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC., p. 59.

²⁶³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Eindrapport Beleidsdoorlichting Artikel 34.4 Slachtofferzorg*. p. 36.

²⁶⁴ Ibid.

7. Beleidsdoel 5: Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel

7.1. Beleidstheorie

7.1.1. Introductie

Aan slachtoffers wordt recht gedaan op de traditionele manier van strafvervolgning en veroordeling van de dader van het criminele delict. Het delict brengt leed toe en berokkent schade aan het slachtoffer. Volgens het visiedocument (2013) is het de verantwoordelijkheid van de overheid om slachtoffers in staat te stellen om hun geleden schade op daders te kunnen verhalen en om slachtoffers gebruik te kunnen laten maken van herstelrecht.²⁶⁵ Dit zou bij slachtoffers moeten leiden tot financiële compensatie of tegemoetkoming, erkenning van leed, genoegdoening, herstel van vertrouwen en minder gevallen van secundaire victimisatie²⁶⁶. Het vijfde beleidsdoel beoogt daarmee te bereiken dat slachtoffers mogelijkheid hebben tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel.

De mogelijkheid tot praktisch herstel vindt in de praktijk voornamelijk plaats in de vorm van ondersteuning door SHN (bijvoorbeeld bij het invullen van het schadeformulier). Omdat ondersteuning van slachtoffers door SHN reeds is behandeld in hoofdstuk 6, is gekozen het component praktisch herstel niet opnieuw te behandelen bij deze vijfde beleidsdoelstelling. Zodoende bestaat het vijfde beleidsdoel in dit onderzoek uit twee componenten in plaats van drie: financieel en emotioneel herstel, die beiden zijn geëquipeerd met eigen beleidsinstrumenten en bijbehorende maatregelen. De twee componenten zijn in het vervolg van dit hoofdstuk separaat belicht.

Financieel herstel

De eerste component van mogelijkheden tot herstel ziet op financieel herstel voor slachtoffers door middel van schadeverhaal of tegemoetkoming in de geleden schade. Bij het begrip schade gaat het hier om zowel materiële als immateriële schade voor slachtoffers als gevolg van het delict.

Schadeverhaal

Het uitgangspunt in het visiedocument (2013) ten aanzien van schadeverhaal is dat daders verantwoordelijk zijn voor de ontstane schade en dat zij deze dienen te vergoeden.²⁶⁷ Als gevolg daarvan hebben slachtoffers verschillende mogelijkheden tot schadeverhaal. Oorspronkelijk gebeurde schadeverhaal in het civiel recht, maar sinds het EU-kaderbesluit uit 2001²⁶⁸ is dit ook mogelijk binnen de kaders van het strafrecht.²⁶⁹ Zoals aangegeven in 2.1. is de EU-Richtlijn uit 2004 over schade²⁷⁰ onder andere aanleiding geweest voor de uitbreiding van maatregelen met als doel schadeloosstelling van het slachtoffer. Verder heeft ook de Wet VPS (zie 4.1.1.) bijgedragen aan de ontwikkeling van schadeverhaal, bijvoorbeeld door als aanloop te fungeren naar de voorschotregeling in de huidige vorm.²⁷¹

²⁶⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 17-18.

²⁶⁶ Secundaire victimisatie in relatie tot financieel herstel houdt in dat het leed van het slachtoffer wordt verergerd door het proces om (financiële) schade vergoed te krijgen en/of doordat het slachtoffer verder in (financiële) problemen verwickeld raakt als gevolg van de geleden schade door het delict.

²⁶⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 18.

²⁶⁸ Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.

²⁶⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 18.

²⁷⁰ Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

²⁷¹ Kuipers & van Rij (2018). *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven*. Cebeon & WODC. p. 15.

Tegemoetkoming in de geleden schade

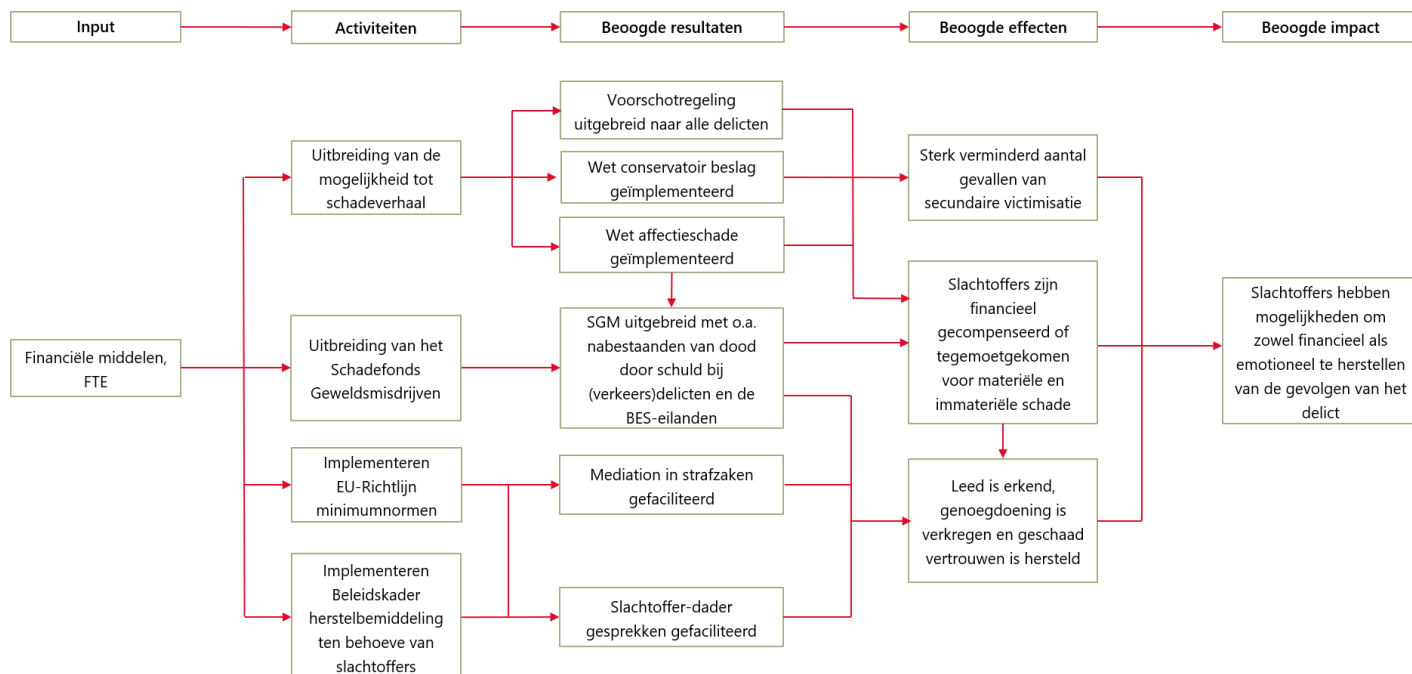
Naast de mogelijkheid tot schadeverhaal faciliteert de overheid financieel herstel van de gevolgen van het delict door een financiële tegemoetkoming te bieden. Deze tegemoetkoming wordt uitgekeerd door het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM).

Emotioneel herstel

Om slachtoffers in staat te stellen om zo goed mogelijk te kunnen herstellen van het delict heeft de afgelopen decennia, aanvullend op het strafrecht, een ander soort instrument intrede gedaan in het slachtofferbeleid, namelijk herstelrecht. Zoals beschreven in het visiedocument (2013) zorgt het toepassen van herstelrecht ervoor dat slachtoffers een rol krijgen in de afhandeling en verwerking van het strafbare feit en staat contact tussen slachtoffer en dader centraal.²⁷² Dit gebeurt onder andere door uitvoering te geven aan herstelrechtvoorzieningen in en buiten het strafproces. Herstelrechtvoorzieningen bestonden al voor 2014, maar zijn tijdens de onderzoeksperiode verder vormgegeven als gevolg van de implementatie van het 'Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers' (2016) en de EU-Richtlijn minimumnormen (2017).

De voorzieningen zijn grofweg op te delen in twee categorieën: het bieden van de mogelijkheid tot herstelbemiddeling en mediation in strafzaken.²⁷³ Herstelbemiddeling is buitengerechtelijke dienstverlening gericht op het tot stand brengen van contact tussen slachtoffer en dader met als doel emotioneel herstel. Partijen kunnen zich zelf aanmelden en onderzoeken gedurende een zorgvuldig voorbereidingstraject aansluitend op de persoonlijke behoefte hoe en in welke vorm emotioneel herstel in het contact met de ander bereikt kan worden. Mediation tussen slachtoffer en dader is onderdeel van het strafproces en kan daardoor bijdragen aan emotioneel herstel en er kunnen afspraken gemaakt worden over schadevergoeding. Het vindt plaats in het gerechtshuis op aangeven van de officier van justitie of de rechter in een afgebakende tijdsperiode.²⁷⁴

In de onderzoeksperiode 2014-2019 zijn enkele instrumenten die vallen binnen dit vijfde beleidsdoel uitgebreid, zoals de voorschotregeling en het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM). Ook zijn instrumenten toegevoegd zoals de Wet Affectieschade. In 7.2. zijn deze ontwikkelingen nader toegelicht.



Figuur 7. Model van de beleidstheorie voor beleidsdoel 5: "Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel."

²⁷² Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 17.

²⁷³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2016). *Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffer*. p. 3.

²⁷⁴ Perspectief Herstelbemiddeling. Persoonlijke communicatie. (woensdag 9 juni 2021).

7.1.2. Schadeverhaal

Schadeverhaal op de dader kan op verschillende manieren plaatsvinden, zowel binnen het strafrecht als buiten het strafproces om.

Schadevergoedingsmaatregel

Sinds 1995 is het door de invoering van de Wet-Terwee²⁷⁵ mogelijk voor de strafrechter om een schadevergoedingsmaatregel op te leggen aan de dader. Door het niet nakomen van de schadevergoedingsmaatregel te vergelden met vrijheidsbeneming wordt getracht de maatregel zo vaak mogelijk tot uitvoering te laten komen. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is verantwoordelijk voor het innen van de schadevergoeding voor slachtoffers. De volgende wetten en regelingen zijn van invloed op de schadevergoedingsmaatregel en zijn ingevoerd of uitgebreid tijdens de onderzoeksperiode:

I. Voorschotregeling

De voorschotregeling is op 1 januari 2016²⁷⁶ uitgebreid en geldt nu voor slachtoffers van alle misdrijven in plaats van enkel gewelds- en zedenmisdrijven.²⁷⁷ De voorschotregeling is in het leven geroepen om het proces van financiële compensatie voor slachtoffers te versnellen. Omdat het inningstraject van de schadevergoedingsmaatregel enige tijd in beslag kan nemen, doet de overheid een voorschot aan slachtoffers wanneer de dader de vergoeding niet binnen acht maanden heeft betaald. Slachtoffers krijgen dan acht maanden na een onherroepelijk vonnis een voorschot ter hoogte van het bedrag van de hele schadevergoeding (bij slachtoffers of nabestaanden van gewelds- of zedenmisdrijven) of maximaal € 5.000 (slachtoffers van andersoortige misdrijven) op de schadevergoeding als de dader die zelf nog niet heeft betaald.²⁷⁸ De voorschotregeling betekent niet dat de overheid de verantwoordelijkheid voor de schadevergoeding van de dader overneemt. De overheid verzorgt de inning bij de dader, zodat slachtoffers daar niet mee worden belast na het delict.²⁷⁹ Daardoor zorgt de voorschotregeling ervoor dat slachtoffers niet verder (financieel) in de problemen raken door de geleden schade als gevolg van het delict. Hiermee wordt, naast het bieden van financiële compensatie, nagestreefd om secundaire victimisatie van slachtoffers tegen te gaan.²⁸⁰

II. Conservatoir beslag

Per 1 januari 2014 is de Wet conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer van kracht. Hiermee heeft de overheid het mogelijk gemaakt om beslag te laten leggen op tegoeden en goederen van verdachten om vermogen zeker te stellen voor een eventuele schadevergoeding aan slachtoffers. Deze maatregel kan worden opgelegd door de strafrechter op verzoek van het OM. Het doel van deze wet is dat daders de door hen veroorzaakte schade vaker, vollediger en sneller aan slachtoffers vergoeden.²⁸¹ Het beslag moet voorkomen dat bij een verdachte geen schadeverhaal mogelijk is, omdat hij - anticiperend op zijn (mogelijke) veroordeling en de verplichting de veroorzaakte schade te vergoeden - van de gelegenheid gebruik maakt zijn vermogen bijvoorbeeld te vervreemden of te bezwaren.²⁸² Naast het vergroten van de kans op financiële compensatie voor slachtoffers, beoogt deze wet daarmee ook secundaire victimisatie van slachtoffers tegen te gaan.

III. Wet affectieschade

Op 1 januari 2019 is de Wet affectieschade in werking getreden.²⁸³ Deze wet biedt de mogelijkheid aan nabestaanden en naasten van slachtoffers van het delict om – naast het directe slachtoffer – ook aanspraak te maken op financiële compensatie door zich te voegen in het strafproces.²⁸⁴ In eerste instantie werd 'naasten' gedefinieerd als partner, ouders of kinderen. Door het aannemen van de motie

²⁷⁵ Stcrt. 1995, 65 (p. 12). *Richtlijn slachtofferzorg bij landelijke inwerkingtreding Wet Terwee*.

²⁷⁶ Centraal Justitieel Incassobureau (z.d.). *Voorschotregeling*. <https://www.cjib.nl/voorschotregeling>

²⁷⁷ *Kamerstukken*, 2014/15, 33 552 10 (Verslag). p. 13.

²⁷⁸ *Kamerstukken II*, 2016/17, 33 552 20 (Verslag). p. 11.

²⁷⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. p. 19.

²⁸⁰ *Kamerstukken II*, 2017/18, 33 552 49 (Kamerbrief). p. 1.

²⁸¹ *Kamerstukken II*, 2018/19, 33 552 55 (Kamerbrief). p. 5.

²⁸² Goedvolk e.a. (2018). *Onderzoek naar de toepassing van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer*. Significant & WODC. p. 6.

²⁸³ Stb. 2018, 133. *Besluit van 20 april 2018 tot vaststelling van bedragen voor nadeel van naasten dat niet in vermogensschade bestaat (Besluit vergoeding affectieschade)*.

²⁸⁴ *Kamerstukken II*, 2017/18, 33 552 43 (Kamerbrief).

van Kamerleden Van Nispen en Groothuizen²⁸⁵ in 2017 werd de definitie verder uitgebreid waardoor de wet ook geldt voor stiefkinderen en stiefouders van slachtoffers. De wet beoogt daarmee mogelijkheid te bieden tot financiële compensatie voor hen die nauw betrokken zijn bij het delict en daar negatieve gevolgen van ondervinden. Hiermee wordt tevens getracht secundaire victimisatie te voorkomen. De Wet affectieschade heeft ook de reikwijdte van SGM vergroot (zie 7.1.3.).

Civiele voeging in het strafproces

De Wet-Terwee maakt het tevens mogelijk voor slachtoffers om zich met een civiele schadeclaim als benadeelde partij te voegen in het strafproces.²⁸⁶ De rechter doet vervolgens uitspraak en kan de schadeclaim toewijzen of niet-ontvankelijk verklaren. Hierdoor worden slachtoffers door middel van civiele voeging in het strafproces met een schadevordering in staat gesteld om financieel gecompenseerd te worden door de dader van het delict.²⁸⁷

Schadevergoeding in het kader van ZSM

De ZSM-aanpak (zie 6.1.2) ziet op een snelle afdoening van schade en afhandeling van het delict door middel van het snelrecht. Dit kan via het strafrecht (voeging) of buiten het strafrecht om (schaderegeling, zie volgende alinea). Wanneer er sprake is van een slachtoffer met schade en deze wil zich voegen met een schadeclaim, kan SHN ondersteunen bij het invullen van het schadeformulier (zie 6.1.2). In 2016 is het schadeformulier vereenvoudigd waardoor het ook gebruikt kan worden bij snelrechtzaken die wel aan de rechter worden voorgelegd. De schadevergoeding in het kader van ZSM kan bij dergelijke zaken resulteren in financiële compensatie voor het slachtoffer, betaald door de dader.

Schaderegeling bij niet-gerechtelijke afdoening van lichte feiten

Wanneer er sprake is van een zaak met lichte, eenvoudig te vergoeden schade kan een schaderegeling worden getroffen tussen het slachtoffer en de dader. Deze vorm van schadeverhaal wordt met name toegepast bij ZSM-zaken waarbij de zaak niet aan de rechter wordt voorgelegd. Van origine vervulde de politie een grote rol in dit proces, maar inmiddels heeft SHN taken overgenomen waardoor zij een grote rol heeft in de schade-inventarisatie en schadevaststelling. Na inventarisatie van SHN stelt het OM het schadebedrag vast.²⁸⁸ Van een onderhandeling met de dader is dus feitelijk geen sprake, wat het woord schaderegeling kan doen vermoeden. Het voordeel van deze afdoeningswijze is dat slachtoffers snel de schade vergoed krijgen en dat de strafrechtketen niet verder wordt belast.

Schadeverhaal via de civiele rechter

Wanneer de civiele vordering in de strafzaak niet-ontvankelijk wordt verklaard, kan een slachtoffer de zaak voorleggen aan de civiele ofwel de burgerlijke rechter. Op deze manier biedt de overheid de mogelijkheid om de dader via het civiel rechtelijke spoor te verplichten om het slachtoffer financieel te compenseren na het gepleegde delict.²⁸⁹

Beoogde effecten van schadeverhaal

De gewenste effecten van de beleidsinstrumenten die de mogelijkheid bieden tot schadeverhaal zijn meervoudig. Primair beogen de instrumenten ervoor te zorgen dat slachtoffers financieel gecompenseerd worden voor de geleden schade (zowel materieel als immaterieel) als gevolg van het delict. Door schadeverhaal als overheid optimaal te faciliteren en bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de inning van schade over te nemen, wordt tevens geambieerd secundaire victimisatie van slachtoffers tegen te gaan.²⁹⁰

Daarnaast kan schadeverhaal er ook aan bijdragen dat slachtoffers ervaren dat hun leed wordt erkend, genoegdoening wordt verkregen en geschaad vertrouwen in de rechtstaat wordt hersteld door financieel gecompenseerd te worden door de dader. Dit zijn secundaire effecten die het bieden van de mogelijkheid tot schadeverhaal beoogt te bereiken.²⁹¹

²⁸⁵ Kamerstukken II, 2016/17, 34 257 10 (Motie).

²⁸⁶ Stcrt. 1995, 65 (p. 12). Richtlijn slachtofferzorg bij landelijke inwerkingtreding Wet Terwee.

²⁸⁷ Kamerstukken II, 2016/17, 33 552 25 (Kamerbrief). p. 4-5.

²⁸⁸ Kamerstukken II, 2016/17, 33 552 25 (Kamerbrief). p. 4-5.

²⁸⁹ Ibid., p. 5.

²⁹⁰ Kamerstukken II, 2017/18, 33 552 49 (Kamerbrief). p. 1.

²⁹¹ Kamerstukken II, 2016/17, 33 552 25 (Kamerbrief). p. 1; Kamerstukken II, 2017/18, 33 552 42 (Verslag). p. 29; Kamerstukken II, 2016/17 33 552 23 (Kamerbrief). p. 6.

7.1.3. Tegemoetkoming in de geleden schade door het Schadefonds Geweldsmisdrijven

SGM is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en verstrekt eenmalige uitkeringen aan slachtoffers die door een geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of psychisch letsel hebben opgelopen. Ook verstrekt SGM uitkeringen aan nabestaanden van slachtoffers die door een geweldsmisdrijf zijn overleden. Slachtoffers en nabestaanden dienen zelf een aanvraag in die vervolgens wordt getoetst door de commissie en/of het ondersteunend ambtelijk bureau. Het bedrag dat SGM bij instemming uitkeert wordt gezien als een financiële tegemoetkoming in de schade en tevens een maatschappelijke uiting van solidariteit en een blij van erkenning van het onrecht en leed dat een slachtoffer of een nabestaande is overkomen.

De reikwijdte van SGM is tijdens de onderzoeksperiode van de beleidsdoorlichting drie keer vergroot. In 2016 is SGM uitgebreid, waardoor nabestaanden van slachtoffers van dood door schuld-delicten, waaronder ook verkeersmisdrijven, een beroep kunnen doen op SGM.²⁹² Diezelfde wetwijziging voorziet in de verlenging van de indieningstermijn van aanvragen van drie naar tien jaar na het delict.²⁹³ Daarnaast is SGM in 2019 verder uitgebreid waardoor het ook van toepassing is op Caribisch Nederland (BES-eilanden).²⁹⁴ Als laatste werd het door de invoering van de Wet affectieschade in 2019 mogelijk om als naaste(n) een aanvraag in te dienen als een slachtoffer als gevolg van een geweldsmisdrijf ernstig en blijvend letsel heeft opgelopen.²⁹⁵ De kring van gerechtigden die aanspraak kunnen maken op SGM als gevolg van de Wet affectieschade verschilt echter van de kring ten aanzien van de schadevergoedingsmaatregel. Zo vallen bij SGM broers en zussen wel onder naasten, in tegenstelling tot bij de schadevergoedingsmaatregel. Aan de andere kant is de reikwijdte van SGM niet uitgebreid met stiefkinderen en stiefouders van slachtoffers.

Beoogde effecten van financiële tegemoetkoming

Primair beoogt SGM het leed van slachtoffers en nabestaanden en naasten van slachtoffers van geweldsmisdrijven te erkennen door hen financieel tegemoet te komen.²⁹⁶ Door vanuit de overheid het onrecht wat slachtoffers is aangedaan te erkennen door het bieden van een financiële compensatie, tracht SGM het vertrouwen in de samenleving en de rechtsorde te herstellen. Daarmee streeft de overheid ernaar recht te doen aan slachtoffers en hun naasten.²⁹⁸ Daarnaast beoogt de financiële tegemoetkoming bij te dragen aan de mogelijkheid voor slachtoffers om financieel te herstellen van de gevolgen van het delict. Het staat slachtoffers namelijk vrij om het ontvangen bedrag in te zetten om naar eigen inzicht de financiële schade als gevolg van het delict te compenseren. Samenvattend voorziet de financiële tegemoetkoming om middels de erkenning van het aangedane onrecht en leed bij te dragen aan het emotioneel herstel en middels het daadwerkelijke ontvangen bedrag bij te dragen aan het financieel herstel van de gevolgen van het delict voor slachtoffers.

7.1.4. Implementatie EU-Richtlijn minimumnormen en Beleidskader herstelbemiddeling

Het herstelrecht bestaat uit twee herstelrechtvoorzieningen die gericht zijn op emotioneel herstel van slachtoffers: herstelbemiddeling en mediation.

Herstelbemiddeling

Herstelbemiddeling is onderdeel van buitengerechtelijke hulpverlening en staat los van de strafrechtelijke procedure.³⁰⁰

²⁹² Stb. 2016, 160. Wet van 14 april 2016 tot wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Stb. 2019, 116. Wet van 6 maart 2019 tot wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met uitbreiding van de taakuitoefening tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

²⁹⁵ Schadefonds Geweldsmisdrijven (z.d.). Wet en beleid. <https://www.schadefonds.nl/overzicht-beleidswijzigingen-2019/#:~:text=Op%201%20januari%202019%20is,met%20ernstig%20en%20blijvend%20letsel>.

²⁹⁶ Kamerstukken II, 2016/17 33 552 23 (Kamerbrief). p. 6.

²⁹⁷ Schadefonds Geweldsmisdrijven (z.d.). Wat is onze missie en visie? <https://www.schadefonds.nl/veelgestelde-vragen/wat-is-onze-missie-en-visie/>

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ De Ridder (2020). Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven. Rapport evaluatie ex artikel 39 Kaderwet ZBO. p. 6

³⁰⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2016). Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers. p. 3.

In het visiedocument is aangegeven dat herstelbemiddeling tegemoetkomt aan verschillende behoeften van slachtoffers.³⁰¹ Zo gebeurt bemiddeling op vrijwillige basis, terwijl slachtoffers tijdens het strafproces verplicht moeten getuigen. Ook heeft de deelnemer invloed op het tempo van het traject, de locatie van gesprekken en het betrekken van steunfiguren. Verder biedt bemiddeling onbeperkte spreektijd aan een slachtoffer, is sprake van een gelijkwaardige relatie tussen het slachtoffer en de dader en heeft het slachtoffer de kans om vragen opgehelderd te krijgen en excuses te ontvangen.³⁰²

Herstelbemiddeling wordt onder andere toegepast, afhankelijk van de leeftijd van de dader en de ernst van het delict, tijdens een slachtoffer-dader gesprek. Het gesprek tussen het slachtoffer en de dader vindt plaats onder leiding van een professionele bemiddelaar van de organisatie Perspectief Herstelbemiddeling (voorheen: Slachtoffer in Beeld), welke specifiek hiervoor wordt gefinancierd door JenV.³⁰³ Herstelbemiddeling door slachtoffer-dader gesprekken kan plaatsvinden in het kader van afdoening. Dan worden er afspraken gemaakt over de gevolgen en het herstel van het delict. De rechter en de officier van justitie ontvangen de uitkomsten van het bemiddelingsgesprek. Ook kan het gesprek als doel hebben om informatie te verkrijgen of bij te dragen aan herstel van een relatie. Herstelbemiddeling vindt dan plaats in het kader van hulpverlening met als doel het herstellen van immaterieel leed. Slachtoffer-dader gesprekken beogen bij te dragen aan het verkrijgen van genoegdoening en het verwerken van leed, bijvoorbeeld doordat slachtoffers de mogelijkheid hebben om vragen te stellen aan de dader en de dader excuses kan aanbieden aan het slachtoffer.³⁰⁴ Op die manier wordt voorzien slachtoffers emotioneel te laten herstellen van de gevolgen van het delict.

Naast het slachtoffer-dadergesprek is bij Perspectief Herstelbemiddeling contact ook mogelijk d.m.v. een briefwisseling, het overbrengen van pendelboodschappen of een groepherstelbijeenkoms.

Herstel in Halt-zaken

Wanneer er sprake is van een minderjarige delinquent en een licht strafbaar feit, kan de zaak worden doorverwezen naar bureau Halt waar trajecten worden georganiseerd met jeugdige daders. Dit houdt onder andere in dat de delinquent de gevolgen van zijn daden onder ogen komt te zien en dat er mogelijkheid wordt gecreëerd om excuses aan te bieden en in gesprek te gaan met het slachtoffer, mondeling of schriftelijk (excuusgesprek of excuusbrief).³⁰⁵ Hoewel Halt geen herstelbemiddeling doet, wordt op deze manier ook beoogd bij te dragen aan het verkrijgen van genoegdoening en het verwerken van leed voor slachtoffers, wat moet bijdragen aan emotioneel herstel.

Mediation

In tegenstelling tot herstelbemiddeling zijn gesprekken in het kader van mediation onderdeel van het strafproces. De rechter of officier van justitie verwijst een zaak lopende de strafprocedure door naar mediation. Dit kan gebeuren op verzoek van een slachtoffer, dader of ketenpartner.³⁰⁶ Het gehele mediationtraject is vrijwillig en vindt plaats in de mediationkamer van de betreffende rechtbank onder begeleiding van een mediator in strafzaken van het mediationbureau van de rechtbank.

Mediation in strafzaken is gericht op herstel van zowel emotionele als materiële (oftewel financiële) gevolgen van het delict.³⁰⁷ Het biedt slachtoffers de mogelijkheid om vragen te stellen en daders om excuses aan te bieden, wat beoogt bij te dragen aan de erkenning van leed en het verkrijgen van genoegdoening voor slachtoffers. Daarnaast biedt het gesprek mogelijkheid om afspraken te maken en officieel vast te leggen in een overeenkomst. Deze vaststellingsovereenkomst wordt toegevoegd aan het strafdossier en kan door de officier van justitie en/of de rechter worden meegenomen in de eindbeslissing over de strafzaak en/of bij het vonnis.

³⁰¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2013). *Recht doen aan slachtoffers. Visiedocument*. p. 17-18.

³⁰² Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2013). *Recht doen aan slachtoffers. Visiedocument*. p. 17-18.

³⁰³ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020). *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces*. p. 3. Zie ook deelhoofdstuk 8.2.

³⁰⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2016). *Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers*. p. 4.

³⁰⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020). *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces*. p. 3-4.

³⁰⁶ Ibid., p. 3.

³⁰⁷ Ibid., p. 3-4.

Beoogde effecten van emotioneel herstel

De beschreven herstelrechtvoorzieningen beogen allen bij te dragen aan de erkenning van leed, het verkrijgen van genoegdoening en het herstellen van geschaad vertrouwen voor slachtoffers.³⁰⁸ Onder genoegdoening krijgen vallen ook de subdoelen herstel van een relatie, informatie verkrijgen, angst- en woedegevoelens laten afnemen en burgers aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid en kracht door zowel het slachtoffer als de dader te betrekken bij het oplossen van het conflict.³⁰⁹ Bij elkaar opgeteld behoren alle instrumenten die onderdeel zijn van dit component van dit beleidsdoel met name bij te dragen aan de mogelijkheid tot emotioneel herstel van de gevolgen van het delict voor slachtoffers. In het geval van mediation kunnen er ook afspraken worden gemaakt over financiële compensatie. In dat geval draagt het instrument ook bij aan de mogelijkheid tot financieel herstel van de gevolgen van het delict.

7.2. Evaluatie

7.2.1. Introductie

Schadeverhaal en tegemoetkoming in geleden schade zijn tussen 2014 en 2019 (ruimschoots) onderzocht. Met name de voorschotregeling en SGM komen in meerdere onderzoeken naar voren, waarbij de kanttekening moet worden gemaakt dat een deel van die onderzoeken zich richt op (de mogelijkheden tot verbreding van) de reikwijdte van de instrumenten en niet zozeer op resultaten en effecten voor slachtoffers. Aangezien het effect van slachtofferbeleid voor slachtoffers zelf het onderwerp van deze beleidsdoorlichting is, zijn sommige onderzoeken dan ook niet (geheel) bruikbaar om uitspraak te doen over doeltreffendheid van instrumenten horend bij financieel herstel. Tegelijkertijd kan gesteld worden dat een instrument nooit een bevredigend effect kan hebben voor slachtoffers wanneer zij geen gebruik weten te maken van het instrument. Reikwijdte is dus wel degelijk van belang. Daarom zijn aanbevelingen ten aanzien van het vergroten daarvan meegenomen in onderstaande paragrafen.

Enkele onderdelen van schadeverhaal zoals schadevergoeding in het kader van ZSM en schaderegeling bij niet-gerechtelijke afdoening van lichte feiten zijn geen onderwerp geweest van evaluatie gedurende de onderzoeksperiode. Daarnaast is schadeverhaal via de civiele rechter slechts gedeeltelijk onderzocht. Ook is de recent ingevoerde Wet affectieschade, die betrekking heeft op zowel de voorschotregeling als SGM, nog niet geëvalueerd. Met betrekking tot emotioneel herstel ontbreekt evaluatie van het staande beleid omtrent herstelbemiddeling en mediation. Ten aanzien van mediation komt dit ook omdat sinds 2017 mediation geen onderdeel (meer) is van slachtofferbeleid. Voor al deze instrumenten geldt dat het niet mogelijk is om op basis van onderzoek uitspraken te doen over doeltreffendheid.

Voor de instrumenten voorschotregeling en SGM is het wel mogelijk om op basis van onderzoek in combinatie met de Slachtoffermonitor een indicatie te geven van doeltreffendheid. Verder biedt een uitgebreide pilotstudie naar herstelbemiddeling aanknopingspunten om, met name ten aanzien van mediation, het instrument in de toekomst verder vorm te geven. Aangezien mediation sinds 2017 geen onderdeel meer is van slachtofferbeleid, zijn de resultaten van de pilot enkel gebruikt om aanbevelingen te doen ten aanzien van herstelbemiddeling.

7.2.2. Schadeverhaal

Schadeverhaal op de dader kent verschillende manieren waarvan de resultaten en effecten niet allemaal even goed in kaart zijn te brengen. Onderzoek naar instrumenten voor financieel herstel door Hebly e.a. (2020) stelt dat daders van delicten lang niet altijd bekend zijn, waardoor schadeverhaal via het strafrecht niet altijd mogelijk is.³¹⁰ Hierdoor is het complex om het totaalvolume van schadeverhaal op daders te achterhalen en daaropvolgend het percentage van succesvolle schadeclaims te berekenen. Wanneer sprake is van een schadevergoedingsmaatregel

³⁰⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2016). *Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers*. p. 4.

³⁰⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers*. Visiedocument. p. 18.

³¹⁰ Hebly e.a. (2020). *Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten*. Erasmus Universiteit Rotterdam & WODC. p. 70.

leidt dit tot centralisatie van geldstromen, omdat de inning wordt overgenomen door het CJIB en dus inzichtelijk wordt voor onderzoek. Hierdoor is dit de enige vorm van schadeverhaal waar direct zicht is op de aantallen en bedragen.³¹¹ Als gevolg hiervan schetsen uitgevoerde onderzoeken voornamelijk een beeld van de schadevergoedingsmaatregel en bijbehorende wetten en regelingen. Over de resultaten en effecten van andere instrumenten van schadeverhaal is slechts weinig informatie beschikbaar.

Schadevergoedingsmaatregel

I. Voorschotregeling

Onderzoek naar de voorschotregeling uitgevoerd door Kuipers en Van Rij (2018) en de eerdergenoemde studie van Hebly e.a. (2020) wijzen uit dat het aantal nieuwe inningszaken waarbij het CJIB het voorgeschoten bedrag terug int bij de dader na een gewelds- of zedendelict in de periode 2014-2017 redelijk stabiel was met bijna 6.500 zaken per jaar.³¹² Na de uitbreiding van de reikwijdte van de voorschotregeling in 2016 werden in 2016 en 2017 respectievelijk 5.888 en 7.183 uitkeringen krachtens de voorschotregeling verstrekt voor overige strafbare feiten.³¹³ Hierin is een stijging waar te nemen. Het lijkt dus aannemelijk dat de uitbreiding van de voorschotregeling heeft bijgedragen aan een vermeerdering van het aantal slachtoffers dat gebruik maakt van de voorschotregeling. Een mogelijk gevolg hiervan is dat meer slachtoffers financieel gecompenseerd zijn en daardoor mogelijk bij minder slachtoffers sprake is van secundaire victimisatie, maar dit zijn veronderstellingen die niet zijn onderzocht.

Opvallend is dat de financiële omvang van het totaal aantal zaken waarbij een uitkering wordt verstrekt krachtens de voorschotregeling sterker fluctueert dan het totaal aantal uitkeringen.³¹⁴ Dit is het gevolg van fluctuaties in de toekenning van (zeer) grote schadevergoedingsmaatregelen na gewelds- of zedenmisdrijven. Bij dergelijke misdrijven is immers geen sprake van een maximumhoogte van het voorschot. In het totaalbedrag dat de overheid uitkeerde als gevolg van de voorschotregeling is in de jaren 2014-2017 dan ook een stijgende lijn waar te nemen.³¹⁵ Het aandeel van uitkeringen voor overige misdrijven in het totale volume van de kosten van de voorschotregeling voor overheid is gestegen van 29 procent in 2016 naar 32 procent in 2017.³¹⁶ Overeenkomstig met de stijging van het aantal uitkeringen en de stijging van het aandeel is een stijging van 45 procent waar te nemen van het totale volume van de uitkeringen voor overige delicten. Op basis van deze bevindingen kan worden gesteld dat de uitbreiding van de voorschotregeling erin heeft geresulteerd dat meer slachtoffers gebruik hebben gemaakt van de regeling.

Op basis van de bovenstaande resultaten kan geconcludeerd worden dat meer slachtoffers financieel zijn gecompenseerd door middel van een voorschot. De uitbreiding van de voorschotregeling naar overige delicten heeft gezorgd voor fors meer uitkeringen. Daarmee is het plausibel dat een oorzaak van mogelijke secundaire victimisatie voor een aantal slachtoffers is weggenomen of verminderd tijdens de onderzoeksperiode. Het voorschot zorgt er immers voor dat slachtoffers niet belast worden met inning bij de dader en niet verder (financieel) in de problemen raakt door de geleden schade als gevolg van het delict. Het is op basis van uitgevoerd onderzoek echter niet met zekerheid te zeggen of slachtoffers dit zelf ook zo hebben ervaren. Hier is geen onderzoek naar gedaan en het onderwerp is ook niet aan de orde gekomen in de Slachtoffermonitor.

³¹¹ Hebly e.a. (2020). *Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten*. Erasmus Universiteit Rotterdam & WODC. p. 86.

³¹² Kuipers & van Rij (2018). *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven*. Cebeon & WODC. p. 9.; Hebly e.a., 2020, p. 75.

³¹³ Hebly e.a. (2020). *Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten*. Erasmus Universiteit Rotterdam & WODC. p. 75.

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ Kuipers & Van Rij (2018). *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven*. Cebeon & WODC. p. 9.; Hebly e.a., 2020, p. 7-8.

³¹⁶ Hebly e.a. (2020). *Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten*. Erasmus Universiteit Rotterdam & WODC. p. 75.

II. *Conservatoir beslag*

Onderzoek naar de toepassing van het conservatoir beslag uit 2018 toont aan dat het beslag relatief (zeer) weinig wordt toegepast door het OM: jaarlijks slechts 300-400 keer terwijl jaarlijks ruim 13.500 schadevergoedingsmaatregelen worden opgelegd.³¹⁷ Er zijn verschillende redenen gevonden die het aantal opgelegde beslagen beperken. Zo heeft niet iedere verdachte vermogen om beslag op te leggen, is de maatregel onvoldoende bekend bij professionals in de strafrechtketen, vereist het opleggen van de maatregel de nodige inspanningen en zijn de procedures complex en daarnaast is de meerwaarde voor slachtoffers niet altijd evident. Wanneer een vonnis onherroepelijk wordt en de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, moet het conservatoir beslag worden doorgegeven aan het CJIB om het te kunnen uitvoeren. Onderzoek wijst uit dat het CJIB in zeer beperkte mate bekend is met opgelegde beslagen. In 2017 was van nog niet één procent (96 van de 13.500 zaken) van alle opgelegde schadevergoedingsmaatregelen het conservatoir beslag bij het CJIB bekend; in de jaren ervoor was dit percentage nog lager.³¹⁸

Door het lage aantal opgelegde beslagen is nauwelijks aan te tonen dat conservatoir beslag de kans op financiële compensatie voor het slachtoffer vergroot. Enkel bij schadevergoedingsmaatregelen tussen de € 5.000 en € 10.000 kan op basis van onderzoek een statistisch significant verschil worden aangetoond en lijkt beter betaald te worden door daders als sprake is van conservatoir beslag.³¹⁹ Het onderzoek laat zien dat het door gebrekkige overdracht van het beslag na een opgelegde schadevergoedingsmaatregel tussen het OM en het CJIB schort aan effectieve uitvoering van de wet. Hierdoor lijkt de meerwaarde van het conservatoir beslag ten aanzien van het gestelde doel (schadevergoeding door de dader gebeurt vaker, sneller en vollediger en minder gevallen van secundaire victimisatie) momenteel (te) klein.³²⁰ Noch in onderzoeken noch de Slachtoffermonitor is echter onderzocht hoe slachtoffers de werking van het instrument hebben ervaren. Desalniettemin lijkt door het bestaan van de voorschotregeling de meerwaarde van het conservatoir beslag voor het slachtoffer überhaupt niet evident; de voorschotregeling voorziet immers al in schadevergoeding door een voorschot te geven en beperkt daarmee het aantal gevallen van secundaire victimisatie.

III. *Wet affectieschade*

De Wet affectieschade is op 1 januari 2019 van kracht gegaan. Er is nog geen evaluatieonderzoek verricht naar de resultaten en effecten van de wet.

Civiele voeging in het strafproces

Verkenkend onderzoek naar civiel schadeverhaal via het strafproces door Kool e.a. (2016) concludeert dat veel is verbeterd ten opzichte van eerdere evaluatie in 2007.³²¹ Civiel schadeverhaal is inmiddels zo ingeburgerd binnen de strafrechtspleging dat het niet meer weg te denken is uit de strafvorderlijke context. Ook is een stijging te zien in het aantal vorderingen dat door de rechter (gedeeltelijk) ontvankelijk wordt verklaard. Ongeveer twee op de drie vorderingen van de steekproef die is onderzocht werd geheel of gedeeltelijk ontvankelijk verklaard, waarbij de benadeelde partij in ieder geval 'iets' kreeg toegewezen.³²² Hierdoor lijkt het aannemelijk dat civiele voeging in het strafproces eraan bijdraagt dat slachtoffers financieel worden gecompenseerd door de dader. Overeenkomstig eerdere instrumenten van schadeverhaal zijn de ervaringen van de slachtoffers echter niet in beeld gebracht.

Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat civiele voeging in het strafproces voor uitdagingen zorgt voor (met name) de rechter. Deze uitdagingen zitten vooral op het gebied van ontvankelijkheidsverklaring van de vordering en de omvang en hoogte van de schadevergoeding.³²³ Ook onderzoek naar slachtofferadvocatuur uit 2018 door

³¹⁷ Goedvolk e.a. (2018). *Onderzoek naar de toepassing van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer*. Significat p. 8.

³¹⁸ Ibid., p. 10.

³¹⁹ Ibid., p. 9-10.

³²⁰ Ibid., p. 8, 10.

³²¹ Kool e.a. (2016). *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraktijk en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*. Ucall (Universiteit Utrecht) & WDOC.

³²² Kool e.a. (2016). *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraktijk en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*. Ucall (Universiteit Utrecht) & WDOC. p. 260.

³²³ Kool e.a. (2016). *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraktijk en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*. Ucall (Universiteit Utrecht) & WDOC, p. 258.

Elbers e.a. diagnosticeert enkele overeenkomstige knelpunten in de huidige werkwijze. Advocaten ervaren dat het OM de vordering niet tijdig naar alle partijen verspreidt, terwijl de rechters aangeven dat advocaten de vordering te laat indienen.³²⁴ Daarnaast vinden slachtofferadvocaten dat rechters en officieren van justitie niet altijd voldoende kennis hebben van de beginselen van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht om optimaal over de vordering te kunnen oordelen.

Schadevergoeding in het kader van ZSM

In de onderzoeksperiode is geen onderzoek gedaan naar de resultaten en effecten van schadevergoeding in het kader van ZSM.

Schaderegeling bij niet-gerechtelijke afdoening van lichte feiten

Dit instrument is in de onderzoeksperiode niet onderzocht of geëvalueerd. In de vorige beleidsdoorlichting is de werkwijze van het instrument aan de orde gekomen. Daarbij werd aangegeven dat SHN een grotere rol in het proces op zich zou gaan nemen. In paragraaf 6.2.1. en 6.2.2. is deze ondersteuning reeds besproken.

Schadeverhaal via de civiele rechter

Onderzoek van Hebly e.a. (2020) toont aan dat slachtoffers zelden een civiele procedure starten tegen een dader en stelt dat de omvang van schadeverhaal via de civiele rechter niet goed vast is te stellen.³²⁵ Doordat de dader in 67-75% van de delicten niet bekend is, kan civielrechtelijke aansprakelijkheid op schadevergoeding in de meerderheid van de zaken niet plaatsvinden. Daarnaast ontbreekt het aan inzichtelijke bronnen op grond waarvan gesteld kan worden hoeveel schade van slachtoffers via de civiele route op daders is verhaald.³²⁶ Schadeverhaal via de civiele rechter lijkt dan ook (zeer) beperkt bij te dragen aan het doel om slachtoffers financieel te laten compenseren door dader voor de geleden schade.

Slachtoffermonitor

De Slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017) heeft slachtoffers gevraagd naar hun ervaringen omtrent schadeverhaal na contact met de politie en het OM.³²⁷ Ten aanzien van informatie over de mogelijkheden tot schadeherstel kijkt het merendeel van de slachtoffers negatief terug op het contact met de politie na het delict. Op basis hiervan kan gesteld worden dat de politie een grotere rol kan spelen in het doorverwijzen naar de mogelijkheden voor schadeverhaal. De waardering van ondersteuning ten aanzien van schadeverhaal door het OM is verbeterd sinds de vorige meting in 2012, waarbij goed is te benoemen dat de waardering van slachtoffers in die meting ook al erg hoog was.³²⁸

Zoals aangegeven in de afgelopen paragrafen zijn ervaringen van slachtoffers met specifieke instrumenten van schadeverhaal niet gemeten in de Slachtoffermonitor.

7.2.3. Tegemoetkoming in de geleden schade door het Schadefonds Geweldsmisdrijven

SGM heeft tijdens de onderzoeksperiode de werkwijze 'burgergericht werken' ingevoerd. Hierdoor is het aantal contactmomenten met slachtoffers uitgebreid en persoonlijker gemaakt (telefonisch i.p.v. schriftelijk). Een studie uitgevoerd door SGM (2016) concludeert dat de vernieuwde werkwijze bijdraagt aan de positieve beleving van slachtoffers ten aanzien van de dienstverlening van SGM.³²⁹ Het overgrote deel van de slachtoffers voelt zich erkend door SGM, waarbij op basis van onderzoek het erop lijkt dat telefonisch contact tussen slachtoffers en SGM bijdraagt aan het gevoel van erkenning.

Daarnaast heeft SGM in de onderzoeksperiode ingezet op uitbreiding van de naamsbekendheid. Hierin speelt de bekendheid van ketenpartners met SGM een belangrijke rol. Inventarisatieonderzoek door Van Mazijk e.a. (2018)

³²⁴ Elbers e.a. (2018). *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. VU & WODC. p. 6.

³²⁵ Hebly e.a. (2020). *Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten. Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten*. Erasmus Universiteit Rotterdam & WODC.

³²⁶ Ibid., p. 8, 70.

³²⁷ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC. p. 29.

³²⁸ Ibid., p. 32, 41.

³²⁹ Maas e.a. (2016). *Evaluatie burgergericht werken en all-in beleid*. Schadefonds Geweldsmisdrijven. p. 71.

wijst uit dat het OM, SHN en de LANGZS-advocaten goed bekend zijn met SGM.³³⁰ Met name bij de politie, CSG, GGZ en het Meldpunt Kindermishandeling is nog ruimte voor verbetering. De (on)bekendheid met SGM heeft ook invloed op de doorverwijzing naar SGM vanuit de ketenpartners. Onderzoek van Van Leiden e.a. (2016) heeft in kaart gebracht via welke instanties slachtoffers bij SGM terechtkomen.³³¹ Uit de data van SGM blijkt dat het merendeel van de aanvragers (60%) via SHN bij SGM terecht is gekomen en slechts 10% via de politie. Op basis van data van een landelijke survey wordt geconcludeerd dat de politie een grotere rol zou kunnen spelen als verwijzende instantie. Het merendeel van slachtoffers dat bij SGM terecht komt (70%) heeft na een misdrijf immers contact met de politie.³³²

Uitbreiding Caribisch Nederland

In 2016 is SGM uitgebreid naar de BES-eilanden. Een eerste inventarisatieonderzoek uitgevoerd door SGM (2020) wijst uit dat slachtoffers op de BES-eilanden positief lijken over het bestaan van SGM.³³³ Dit blijkt uit terugkoppeling van Bureau Slachtofferhulp, een organisatie vergelijkbaar met SHN in Caribisch Nederland. Het onderzoek stelt dat de resultaten over het algemeen zeer positief zijn. Het beleid en werkwijze van SGM zijn goed bekend bij de ketenpartners. Dit valt onder andere af te leiden uit het lage afwijzingspercentage en de redenen van afwijzing.

Slachtoffermonitor

SGM is in 2017 voor de eerste keer meegenomen in de Slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017), waardoor geen vergelijking met bevindingen uit de monitor van 2012 mogelijk is. De dienstverlening van SGM wordt over het algemeen goed beoordeeld. Bijna driekwart van de slachtoffers is positief over de slachtofferondersteuning door SGM.³³⁴ Hierbij is de meeste waardering voor de behandeling, attitude en inlevingsvermogen van de medewerkers van SGM. Bijna negen op de tien slachtoffers waardeert de behandeling door SGM als (zeer) positief. Verder wijst de monitor uit dat slachtoffers van verschillende typen delicten gemiddeld genomen even positief zijn over hun ervaringen met de ondersteuning.

Vier aspecten worden minder goed beoordeeld door slachtoffers: doorverwijzing naar andere instanties, wachttijd voor de beslissing op aanvraag, slachtoffers vaak hun verhaal laten herhalen en de hoogte van de uitkering.³³⁵ De eerste drie aspecten zijn door de deelnemers echter aangemerkt als relatief minder belangrijk voor hun totaaloordeel over de ervaring met SGM. Slachtoffers hechten vooral waarde aan vertrouwelijke omgang met persoonsgegevens, deskundigheid van medewerkers en professionele behandeling. De waardering voor deze aspecten is hoog.³³⁶ De monitor noemt één potentieel verbeterpunt waar slachtoffers minder positief over zijn, terwijl er relatief veel waarde aan wordt gehecht. Medewerkers van SGM kunnen namelijk (nog) meer informatie vragen van slachtoffers teneinde hun beslissingen goed te kunnen maken, zo vinden de slachtoffers.³³⁷

De Slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017) heeft geen uitvraag gedaan naar de effecten van de financiële tegemoetkoming op de mogelijkheden tot herstel voor slachtoffers. Hier kan op basis van de monitor dus geen uitspraak over worden gedaan.

Doeltreffendheid dienstverlening SGM

Als gevolg van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft De Ridder (2020) een onderzoek uitgevoerd waarin onder andere de doeltreffendheid van de dienstverlening van SGM in beeld is gebracht.³³⁸ Het onderzoek stelt dat het overgrote deel van de cliënten zich door SGM erkend voelt als slachtoffer en de uitkering ervaart als een vorm van gerechtigheid. Hieruit volgt de conclusie dat SGM er goed in slaagt maatschappelijke erkenning van het aangedane onrecht over te brengen aan slachtoffers en nabestaanden. Wel blijkt uit het onderzoek dat de

³³⁰ Van Mazijk e.a. (2018). *De rol van samenwerkingspartners in het doorverwijzingsproces van slachtoffers naar het Schadefonds Geweldsmisdrijven*. Kenniscentrum sociale innovatie (Hogeschool Utrecht), p. 27-30.

³³¹ Van Leiden e.a. (2016). *Wie is het slachtoffer? Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik*. Bureau Beke & Schadefonds Geweldsmisdrijven.

³³² Ibid., p. 46.

³³³ Schadefonds Geweldsmisdrijven (2020). *Onderzoeksrapport evaluatie eerste jaar Caribisch Nederland*. p. 21.

³³⁴ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC. p. 66.

³³⁵ Andringa e.a. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. I&O & WODC. p. 66.

³³⁶ Ibid., p. 74.

³³⁷ Ibid.

³³⁸ De Ridder (2020). *Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven. Rapport evaluatie ex artikel 39 Kaderwet ZBO*. p. 9.

hoogte van de uitkering bij een (beperkt) deel van de slachtoffers tot teleurstelling leidt omdat het niet in verhouding zou staan met de geleden schade. Dit kan een negatieve impact hebben op het gevoel van erkenning.³³⁹ Rechtmatigheid en zorgvuldigheid zijn volgens de studie naar behoren geborgd in de uitvoering van de Wet schadefonds door SGM.³⁴⁰ Ten aanzien van rechtmatigheid van beschikking verlening functioneert het Schadefonds doeltreffend met een foutmarge van slechts 0,1%.³⁴¹

Wanneer naast de bevindingen van het onderzoek van De Ridder (2020) ook het positieve oordeel van slachtoffers uit de Slachtoffermonitor over de dienstverlening wordt meegenomen, lijkt het gegrond te stellen dat de organisatie SGM op een doeltreffende manier uitvoering geeft aan de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. Gezien het feit dat het ontbreekt aan inzichten over de effecten van de financiële tegemoetkoming voor slachtoffers ten aanzien van financieel en emotioneel herstel, kan echter weinig gezegd worden over de doeltreffendheid van het instrument zelf.

Extra regelingen

Tijdens de onderzoeksperiode waren tevens twee tijdelijke regelingen van kracht die niet opgenomen zijn in de beleidstheorie. Aangezien het substantiële uitgaven betreft, zijn op verzoek van SGM beide regelingen wel meegenomen in deze evaluatie.

Financiële regelingen voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg

SGM keerde in de onderzoeksperiode financiële tegemoetkomingen uit voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg teneinde leed te erkennen en enige genoegdoening voor slachtoffers te bieden. Onderzoek van Cebeon (2017) naar de twee regelingen (het Statuut en de Tijdelijke Regeling) stelt dat de financiële vergoeding over het algemeen het gevoel van erkenning en excuses heeft ondersteund.³⁴² Voor een deel van de slachtoffers lijkt het beoogde doel dan ook bereikt: zij vinden dat hun leed is erkend en dat zij door de toegekende tegemoetkoming in de schade ook enige genoegdoening hebben gekregen. Daarbij lijkt de ondersteuning vanuit SHN te hebben bijgedragen aan het bereiken van dit doel.³⁴³ De vergoeding is niet altijd als genoegdoening ervaren door de slachtoffers. De reden hiervoor is dat de vergoeding te laag werd gevonden in relatie tot het aangedane leed en/of in relatie tot de praktische en emotionele inspanningen om de aanvraag te doen. Bij slachtoffers wiens aanvraag is afgewezen is mogelijk sprake van secundaire victimisatie, zo blijkt uit de verhalen van slachtoffers die zijn geschetst in het onderzoek.

Subsidieregeling overvallen

In 2010 is de 'tijdelijke beleidsregels stimulering preventieve maatregelen woning- en bedrijfsovervallen' (subsidieregeling) ingevoerd, welke in 2016 is verlengd in de huidige toepassingsvorm. Doel van de regeling is slachtoffers mogelijkheid bieden tot het nemen van preventieve maatregelen die de kans op herhaling van het delict in de toekomst moet verkleinen en daarnaast erkenning bieden voor het aangedane leed. Onderzoek door Kokkeler e.a. (2019) naar de effecten van de regeling stelt dat 53% van de steekproef van slachtoffers die een subsidie hebben ontvangen zich veiliger is gaan voelen door de uitkering.³⁴⁴ Slachtoffers hebben van het bedrag preventieve maatregelen kunnen nemen (zoals de aanschaf van camera's of fysieke maatregelen), wat ervoor heeft gezorgd dat zij zich veiliger zijn gaan voelen. De helft van de slachtoffers voelt zich erkend door de subsidie.³⁴⁵ Dit komt niet alleen door de subsidie zelf, maar ook de aandacht daaromheen, waaronder gesprekken met verschillende instanties. Vijftien procent voelt zich niet erkend na het ontvangen van de subsidie. Het leed dat hen is aangedaan is dermate groot, dat een financiële vergoeding niet leidt tot verzachting van deze pijn. Wel zien zij het vaak als genoegdoening. Een enkeling stelt dat de hoogte van het bedrag dat zij kunnen ontvangen niet voldoende is om als genoegdoening ervaren te worden.

³³⁹ Ibid., p. 7-8.

³⁴⁰ Ibid., p. 6.

³⁴¹ Ibid., p. 9.

³⁴² Cebeon (2017). *Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt. Ervaringen met de financiële regelingen 'Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen'*. WODC. p. 9-10.

³⁴³ Cebeon (2017). *Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt. Ervaringen met de financiële regelingen 'Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen'*. WODC. p. 15.

³⁴⁴ Kokkeler e.a. (2019). *De impact van de subsidieregeling Slachtoffers Geweldsmisdrijven Evaluatie en verbeterpunten*. Avans Hogeschool. p. 16.

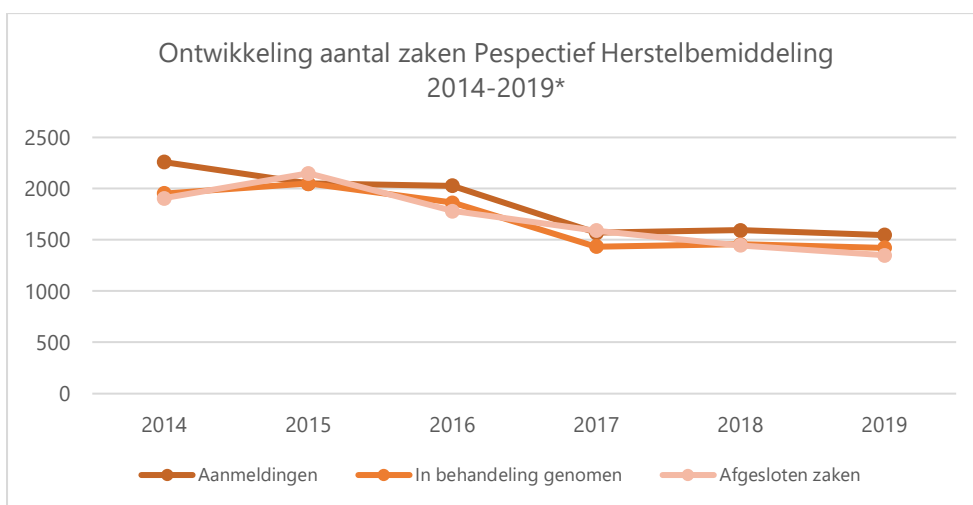
³⁴⁵ Ibid., p. 17-18.

7.2.4. Implementatie EU-Richtlijn minimumnormen en Beleidskader herstelbemiddeling

Herstelbemiddeling

In de onderzoeksperiode is geen evaluatieonderzoek gedaan naar de staande praktijk van herstelbemiddeling. De slachtoffer-dader gesprekken, briefwisseling, pendelboodschappen en groepsherstel bijeenkomsten zijn dus niet geëvalueerd. Gezien het feit dat in 2016 het Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers is uitgegeven, is het opvallend dat de praktijk van herstelbemiddeling niet is onderzocht na 2016. Het uitbrengen van een specifiek beleidskader impliceert immers dat de overheid het instrument belangrijk vindt en actief mogelijkheid wil bieden aan slachtoffers om er gebruik van te maken ten behoeve van emotioneel herstel. Het is op basis van onderzoek niet aan te tonen in hoeverre herstelbemiddeling daaraan bijdraagt.

Wel is het mogelijk om op basis van de jaarverslagen van Perspectief Herstelbemiddeling de ontwikkeling in het aantal aanmeldingen, in behandeling genomen aanmeldingen en afgesloten zaken te schetsen in de periode 2014-2019 (zie figuur 8 op de volgende pagina).³⁴⁶



Figuur 8. Ontwikkeling in aantal zaken bij Perspectief Herstelbemiddeling in 2014-2019.

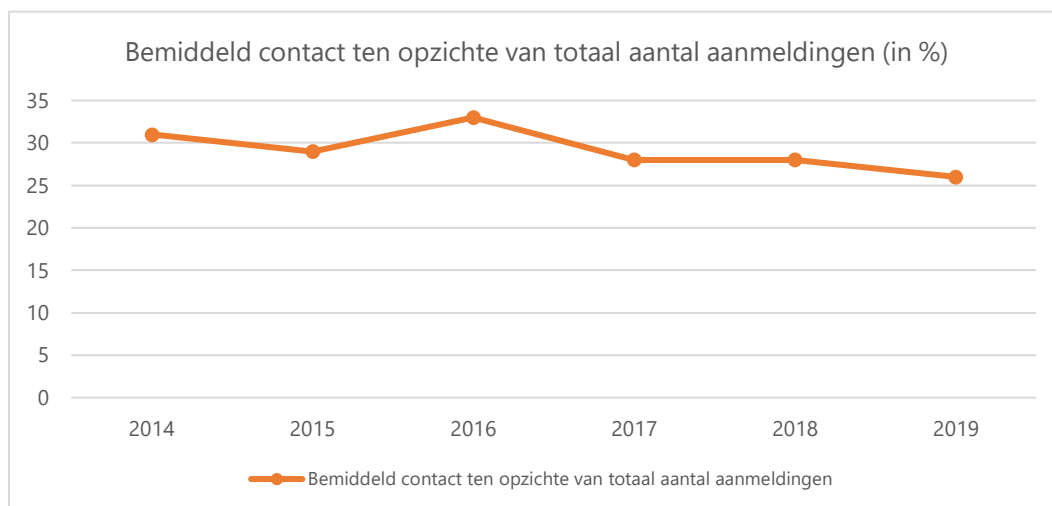
* Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat Perspectief Herstelbemiddeling als gevolg van de pilot Herstelbemiddeling (zie volgende paragraaf) meer aanmeldingen had in de jaren 2014 en 2015, omdat destijds ook mediation in strafzaken onderdeel was van de dienstverlening.³⁴⁷ Later is dit afgesplitst en is de uitvoering van mediationtrajecten volledig bij de mediationkantoren van de rechtbanken neergelegd, waardoor het aantal aanmeldingen, in behandeling genomen aanmeldingen en afgesloten zaken bij Perspectief Herstelbemiddeling is teruggelopen. Vanaf 2017 werden mediationzaken niet meer geregistreerd als onderdeel van het aantal zaken in de jaarverslagen. Dit verklaart de daling die te zien is vanaf het jaar 2017. Het aantal bemiddelingszaken is echter redelijk constant gebleven tijdens de onderzoeksperiode.³⁴⁸

Tevens is het mogelijk om op basis van de jaarverslagen de ontwikkeling van het aantal aangemelde zaken dat leidt tot een vorm van bemiddeld contact in percentages weer te geven. Ook hierin lijkt het percentage bemiddeld contact redelijk stabiel te zijn gebleven tijdens de onderzoeksperiode.

³⁴⁶ Perspectief Herstelbemiddeling (z.d.). *Jaarverslag* (2014-2019). <https://www.perspectiefherstelbemiddeling.nl/jaarverslag>

³⁴⁷ Perspectief Herstelbemiddeling. Persoonlijke communicatie. (vrijdag 23 april 2021).

³⁴⁸ Ibid.



Figuur 9. Ontwikkeling in percentage van aanmeldingen dat leidt tot een vorm van bemiddeld contact in 2014-2109.

Er is zoals gezegd één onderzoek uitgevoerd tijdens de onderzoeksperiode waarbij herstelbemiddeling aan de orde kwam. In 2015 zijn door Cleven e.a. vijf pilots in herstelbemiddeling en mediation onderzocht die vanaf oktober 2013 zijn uitgevoerd en door JenV zijn gefinancierd.³⁴⁹ Vanwege het verloop van de pilots concentreert het onderzoek zich op mediation in het strafrecht. Het uitgevoerde empirische onderzoek, evenals de inschatting van kosten en baten en de aanbevelingen zijn dan ook bijna helemaal gericht op mediation in het strafrecht. De enige bevinding in het onderzoek ten aanzien van de twee pilots die na de straftoemeting plaatsvonden (en dus complementair aan het strafproces), is dat beide pilots nauwelijks resultaat in de vorm van bemiddeling hebben opgeleverd.³⁵⁰

Samengevat kan op basis van beschikbare gegevens en onderzoek geen uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid van de staande praktijk van herstelbemiddeling. Tegelijkertijd zijn de resultaten van Perspectief Herstelbemiddeling zoals gepresenteerd in de figuren relatief stabiel gebleven in de onderzoeksperiode en is door Perspectief Herstelbemiddeling aangegeven dat in de praktijk weinig is veranderd in hun werkwijze en uitvoering van de instrumenten omtrent herstelbemiddeling.³⁵¹ Ook door het zeer geringe aantal klachten en signalen van bemiddelaars is het aannemelijk dat er sprake is van tevredenheid over de praktijk van herstelbemiddeling van Perspectief Herstelbemiddeling.³⁵²

Tezamen lijkt er hierdoor geen reden om aan te nemen dat positieve effecten van slachtoffer-daderbemiddeling zoals geconcludeerd in de vorige beleidsvoorlichting uit 2014³⁵³ verdwenen zijn in de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting, waardoor er geen reden is om aan te nemen dat herstelbemiddeling niet meer bij zou dragen aan de mogelijkheden van herstel voor het slachtoffer. Dit is echter niet onderzocht.

Mediation

Mediation in strafzaken is na de pilot per 2017 onder verantwoordelijkheid van een ander Directoraat-Generaal (DG) binnen JenV terecht gekomen, namelijk DG Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR), Directie Rechtsbestel (DRb), Afdeling Rechtspraak en Geschiloplossing (RGO).³⁵⁴ Als gevolg daarvan is de werking van het instrument mediation na de pilotperiode geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting, maar zal dat aan de orde komen tijdens de beleidsdoorlichting van het beleid omtrent RGO.

³⁴⁹ Cleven e.a. (2015). *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht Eindrapportage Onderzoek pilots Herstelbemiddeling*. INTERVICT & WODC, p. 1-2.

³⁵⁰ Ibid., p. 5.

³⁵¹ Perspectief Herstelbemiddeling. Persoonlijke communicatie. (woensdag 9 juni 2021).

³⁵² Perspectief Herstelbemiddeling. Persoonlijke communicatie. (vrijdag 23 april 2021).

³⁵³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Eindrapport beleidsdoorlichting artikel 34.4 Slachtofferzorg*. <https://www.rijksbegroting.nl/system/files/18/vj-beleidsdoorlichting-slachtofferzorg.pdf> p. 41.

³⁵⁴ Perspectief Herstelbemiddeling. Persoonlijke communicatie (vrijdag 23 april 2021).

7.2.5. Conclusies en aanbevelingen

Sterke discrepantie is te zien in de mate waarin onderzoek is verricht naar de resultaten en effecten van de verschillende instrumenten behorend bij dit vijfde beleidsdoel. Als gevolg daarvan is het lastig uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleidsdoel als geheel. Onderstaand wordt beknopt per onderdeel van dit beleidsdoel aangegeven in welke mate het mogelijk is gebleken doeltreffendheid in beeld te brengen en hoe dit eventueel verbeterd zou kunnen worden ten behoeve van de volgende beleidsdoorlichting.

Schadeverhaal

Beschikbaar onderzoek betreffende de mogelijkheid tot schadeverhaal toont dat de uitbreiding van verschillende instrumenten niet bij alle instrumenten heeft geleid tot meer slachtoffers die financieel zijn gecompenseerd door de dader voor de geleden schade en daarmee mogelijk minder gevallen van secundaire victimisatie. Waar het bijvoorbeeld plausibel lijkt dat de voorschotregeling hieraan heeft bijgedragen door uitbreiding van de reikwijdte, lijkt de toegevoegde waarde van het conservatoir beslag beperkt. Ook het al bestaande instrument schadeverhaal via de civiele rechter lijkt niet tot nauwelijks bij te dragen aan de mogelijkheden tot financieel herstel. In de vorige beleidsdoorlichting uit 2014 werd ook geconstateerd dat financieel herstel via de civiele rechter voor particulieren nog altijd een moeilijk begaanbare weg bleek.³⁵⁵

Daarnaast is van verschillende instrumenten door gebrek aan onderzoek niet aan te tonen in welke mate slachtoffers ervan gebruik maken en vooral ontbreekt zicht op welke effecten de instrumenten hebben op slachtoffers. Onderzoeken lijken zich met name te richten op de reikwijdte van de instrumenten voor schadeverhaal, de uitvoering ervan en de resultaten gekwantificeerd naar aantallen uitkeringen en kosten. In het kader van doeltreffendheid en doelmatigheid van slachtofferbeleid als geheel, waarbij wordt uitgegaan van het perspectief van het slachtoffer, lijkt het raadzaam ook de effecten van de instrumenten voor slachtoffers in kaart te brengen. Dit kan – naast evaluatie- en tevredenheidsonderzoek – door in de Slachtoffermonitor ook aandacht te besteden aan de verschillende instrumenten voor schadeverhaal, zoals de voorschotregeling, en de ervaringen die slachtoffers daarmee hebben, zowel op het gebied van dienstverlening als de effecten op hun gesteldheid.

Met name ten aanzien van de Wet affectieschade, schadevergoeding in het kader van ZSM en schaderegeling bij niet gerechtelijke afdoening van lichte feiten ontbreekt het aan (evaluatie)onderzoek. Aangezien de Wet Affectieschade zowel van invloed is op de reikwijdte van de schadevergoedingsmaatregel als die van SGM, lijkt het raadzaam hier onderzoek naar te doen en de evaluatie van de wet mee te nemen in de volgende beleidsdoorlichting.

Tegemoetkoming in de geleden schade

Het instrument financiële tegemoetkoming door SGM lijkt het meest accuraat in beeld te zijn gebracht van alle instrumenten behorend bij dit vijfde beleidsdoel. Door zowel interne als externe onderzoeken en inclusie in de Slachtoffermonitor, is goed zicht verkregen op de doeltreffendheid van de organisatie SGM en in mindere mate ook op het beleid dat zij uitvoeren ten behoeve van slachtoffers, oftewel het uitkeren van een financiële tegemoetkoming. Hierdoor kan gesteld worden dat SGM op doeltreffende wijze uitvoering geeft aan de Wet schadefonds geweldsmisdrijven en lijkt het daarmee aannemelijk dat SGM bijdraagt aan zowel financieel als emotioneel herstel van het slachtoffer na het delict. Uiteraard is het mogelijk (nog) meer onderzoek te doen teneinde de uitspraken over doeltreffendheid beter te kunnen onderbouwen, met name ten aanzien van de effecten van de tegemoetkoming voor slachtoffers. Zo wordt aanbevolen in de toekomst tevredenheidsonderzoek uit te voeren onder aanvragers van SGM in Caribisch Nederland om zo hun ervaringen met SGM na de uitbreiding verder te toetsen. Daarnaast lijkt het waardevol in de Slachtoffermonitor ook vragen op te nemen over de effecten van de tegemoetkoming op de slachtoffers, naast de huidige vragen over ervaringen met de dienstverlening van de organisatie SGM.

Herstelbemiddeling en mediation

Met betrekking tot herstelrechtvoorzieningen bleek niet mogelijk uitspraak te doen over de doeltreffendheid van staand beleid. Gebrek aan evaluatieonderzoek en exclusie uit de Slachtoffermonitor leidt ertoe dat er geen grond

³⁵⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Eindrapport Beleidsdoorlichting Artikel 34.4 Slachtofferzorg*. p. 42.

is op basis waarvan kan worden gesteld of de praktijk van herstelbemiddeling tijdens de onderzoeksperiode bijdroeg aan emotioneel herstel van slachtoffers. Desalniettemin werd in de vorige beleidsdoorlichting positief geoordeeld over het effect van herstelbemiddeling voor slachtoffers op basis van onderzoek naar tevredenheid onder slachtoffers.³⁵⁶ Uit een gesprek met Perspectief Herstelbemiddeling blijkt dat er geen substantiële wijzigingen in de werkwijze zijn doorgevoerd. Er lijkt dan ook geen reden te zijn om aan te nemen dat de praktijk van herstelbemiddeling tijdens deze onderzoeksperiode een minder positief effect had. Dit is echter niet onderzocht. Het is aan te raden onderzoek te verrichten naar de effecten en impact van herstelbemiddeling en de doelgroep slachtoffers die gebruik heeft gemaakt van herstelrechtvoorzieningen mee te nemen in de volgende Slachtoffermonitor.

³⁵⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Eindrapport Beleidsdoorlichting Artikel 34.4 Slachtofferzorg*. p. 42.

8. Uitgaven en doelmatigheid

8.1. Introductie

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de financiën omtrent slachtofferbeleid. Om de doelmatigheid van het beleid in kaart te kunnen brengen is inzicht in de inputkant vereist, welke bestaat uit financiële middelen. De financiële middelen van Begrotingsartikel 34.4 Slachtofferzorg van JenV (in de begroting 'budgettaire gevolgen van beleid artikel 34' genoemd)³⁵⁷ bestaan uit verschillende componenten, die niet één op één overeenkomen met de vijf beleidsdoelstellingen uit het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers' (2013)³⁵⁸. De meeste uitgavenposten dragen bij aan meerdere beleidsdoelstellingen. Het is voor die posten niet mogelijk om uitgaven uit te splitsen en toe te rekenen aan de individuele beleidsdoelstellingen.³⁵⁹ Dit maakt het lastig om uitspraken te doen over doelmatigheid van beleid op het niveau van de vijf beleidsdoelstellingen. Uitgaven aan SGM zijn hierop de uitzondering, gezien deze alleen aan beleidsdoel 5 ten goede komen.

Onderstaande alinea's presenteren eerst cijfers op het niveau van het rijksbegrotingsartikel als geheel, gevolgd door uitgaven van de twee uitvoeringsorganisaties die het grootste gedeelte van het budget van dit artikel ontvangen: SHN en SGM. Vervolgens is de voorschotregeling schadevergoedingsmaatregelen behandeld, aangezien naar dat instrument onderzoek is verricht op basis waarvan uitspraken over doelmatigheid kunnen worden gedaan. De conclusie reflecteert op de mate waarin uitspraken over doelmatigheid kunnen worden gedaan ten aanzien van de beleidsdoelen en het slachtofferbeleid als geheel. Waar mogelijk zijn aanbevelingen gedaan om zicht op doelmatigheid in de toekomst te verbeteren.

8.2. Totale uitgaven Slachtofferzorg

Figuur 10 toont de totale begrote en gerealiseerde jaarlijkse uitgaven onder artikel 34.4 voor 2014 tot en met 2019. In de onderzoeksperiode is een stijging waar te nemen in beide typen uitgaven tot en met 2018. In 2019 namen de begrote uitgaven iets af, maar steeg het totaal van de gerealiseerde uitgaven. In tabel 1 is de ontwikkeling van de uitgaven per uitgavenpost per jaar weergegeven waarop figuur 10 op de volgende bladzijde is gebaseerd.³⁶⁰

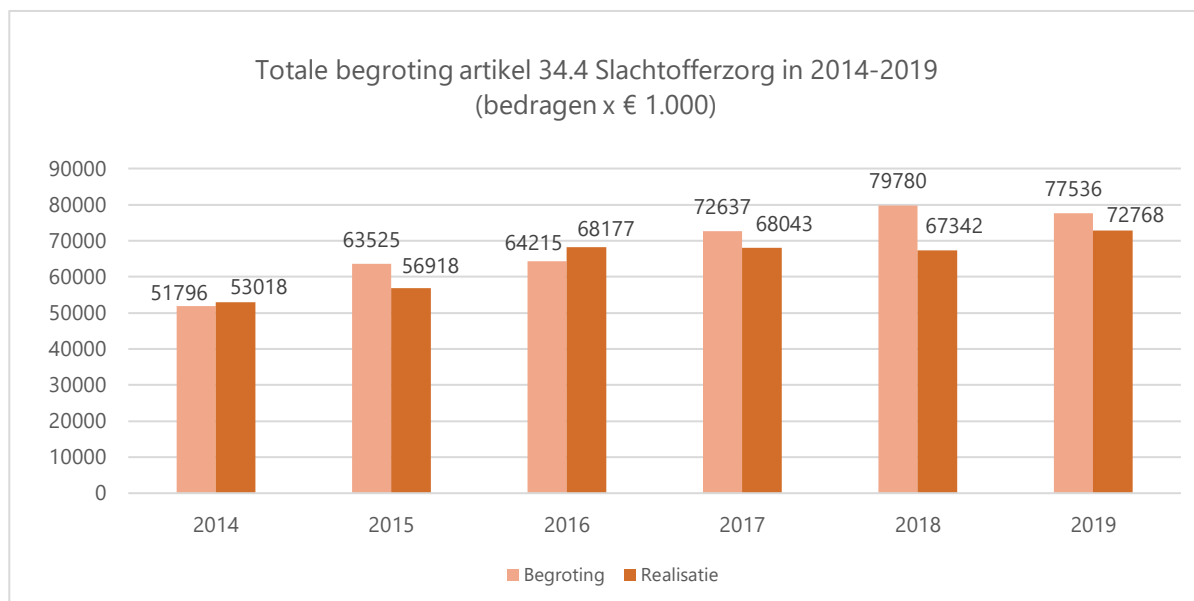
³⁵⁷ Zie: Rijksoverheid (z.d.). *Vaststelling begroting Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019*.

https://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting.kst248428_14.html. De begrotingen van JenV van eerdere jaren zijn te vinden in het archief via: <https://www.rijksbegroting.nl/algemeen/rijksbegroting/archief>.

³⁵⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*

³⁵⁹ Uit de gesprekken met financiële controllers van DG Straffen en Beschermen bleek dat toerekening van kosten naar het niveau van de individuele beleidsdoelstellingen niet mogelijk is. Daarnaast zou dergelijke specificatie zorgen voor dermate beperkte geldstromen dat daarmee geen zicht op de doelmatigheid van het gehele slachtofferbeleid zou ontstaan.

³⁶⁰ Alle informatie over uitgaven is verkregen uit de Rijksbegroting, gecontroleerd en waar mogelijk aangevuld door financiële controllers van DG Straffen en Beschermen.



Figuur 10. Ontwikkeling van de totale uitgaven onder Artikel 34.4 Slachtofferzorg in de periode 2014-2019.

Tabel 1. Ontwikkeling uitgaven onder Artikel 34.4 Slachtofferzorg per uitgavenpost in de periode 2014-2019 (bedragen x € 1.000).

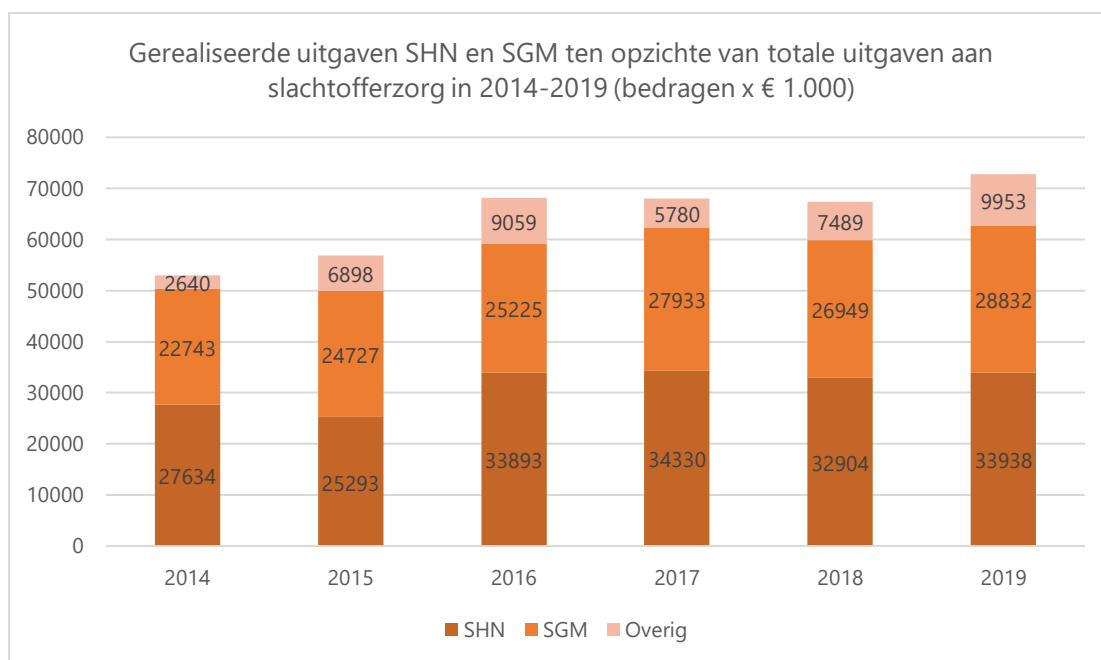
Omschrijving		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bijdrage ZBO's/RWT's							
Commissie Schadefonds Gewelddsmisdrijven*	Begroting	5.311	5.321	5.600	5.626	6.101	6.729
	Realisatie	6.332	6.509	6.253	6.689	6.696	7.509
Slachtofferhulp Nederland	Begroting	24.826	34.043	36.320	38.574	40.200	37.054
	Realisatie	27.634	25.293	34.330	34.330	32.904	33.938
Bijdrage medeoverheden							
Overig Slachtofferzorg	Begroting	0	0	0	0	0	0
	Realisatie	837	3.432	4.218	303	106	1.241
Subsidies							
Perspectief Herstelbemiddeling/SIB	Begroting	599	601	601	1.310	1.833	1.866
	Realisatie	1.250	1.582	1.337	1.649	1.720	1.651
Overige subsidies	Begroting	0	0	0	0	0	0
	Realisatie	223	287	60	70	1.202	1.064
Opdrachten							
Slachtofferzorg	Begroting	5.700	8.200	8.227	9.655	8.927	7.723
	Realisatie	331	619	2.208	1.883	2.938	4.138
Schadefonds Gewelddsmisdrijven**	Begroting	15.360	15.360	12.467	16.072	21.319	21.528
	Realisatie	16.411	18.218	18.972	21.244	20.253	21.323
Voorschotregeling schadevergoedings-maatregelen	Begroting	0	0	1.000	1.400	1.400	2.636
	Realisatie	0	978	1.236	1.875	1.523	1.904
Totaal begroot		51.796	63.525	64.215	72.637	79.780	77.536
Totaal realisatie		53.018	56.918	68.177	68.043	67.342	72.768

* De getallen horend bij de Commissie Schadefonds Gewelddsmisdrijven kunnen gezien worden als de uitvoeringskosten van SGM (zie 8.4.).

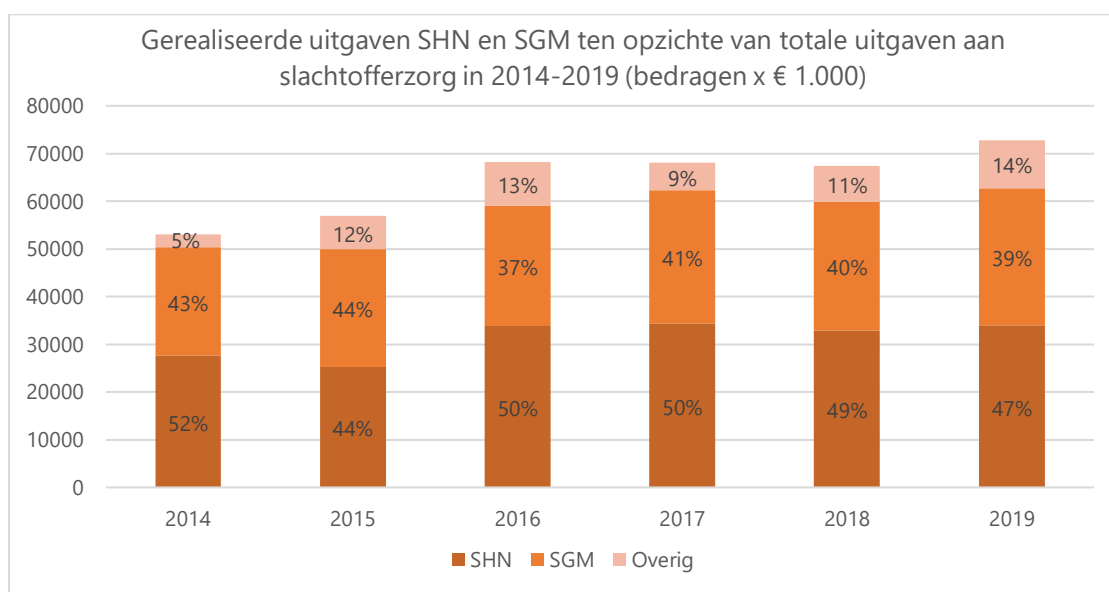
** De getallen bij deze post kunnen gezien worden als de programmakosten van SGM (zie 8.4.).

8.2.1. SHN en SGM

Om enige uitspraken over doelmatigheid te kunnen doen ten aanzien van (delen van) slachtofferzorg besteedt dit hoofdstuk voornamelijk aandacht aan de grotere uitgavenposten binnen het budget van slachtofferzorg, waarbij ook andere opvallende uitgaven in de onderzoeksperiode zijn uitgelicht. Zoals te zien in tabel 1 wordt het overgrote deel van het budget van slachtofferzorg besteed via de uitvoeringsorganisaties SHN en SGM. In 2019 ontvingen SHN en SGM bij elkaar in totaal ruim € 62,5 miljoen. Hiermee waren SHN en SGM goed voor ruim 86% van het totale gerealiseerde budget van ruim € 72,5 miljoen voor artikel 34.4 Slachtofferzorg in 2019. In figuur 11 is te zien welk deel de uitgaven aan SHN en SGM uitmaakten van de totale uitgaven aan slachtofferzorg in 2014-2019.



Figuur 11. Gerealiseerde uitgaven SHN en SGM ten opzichte van totale uitgaven aan slachtofferzorg in de periode 2014-2019.



Figuur 12. Gerealiseerde uitgaven SHN en SGM als percentage van totale uitgaven aan slachtofferzorg in de periode 2014-2019.

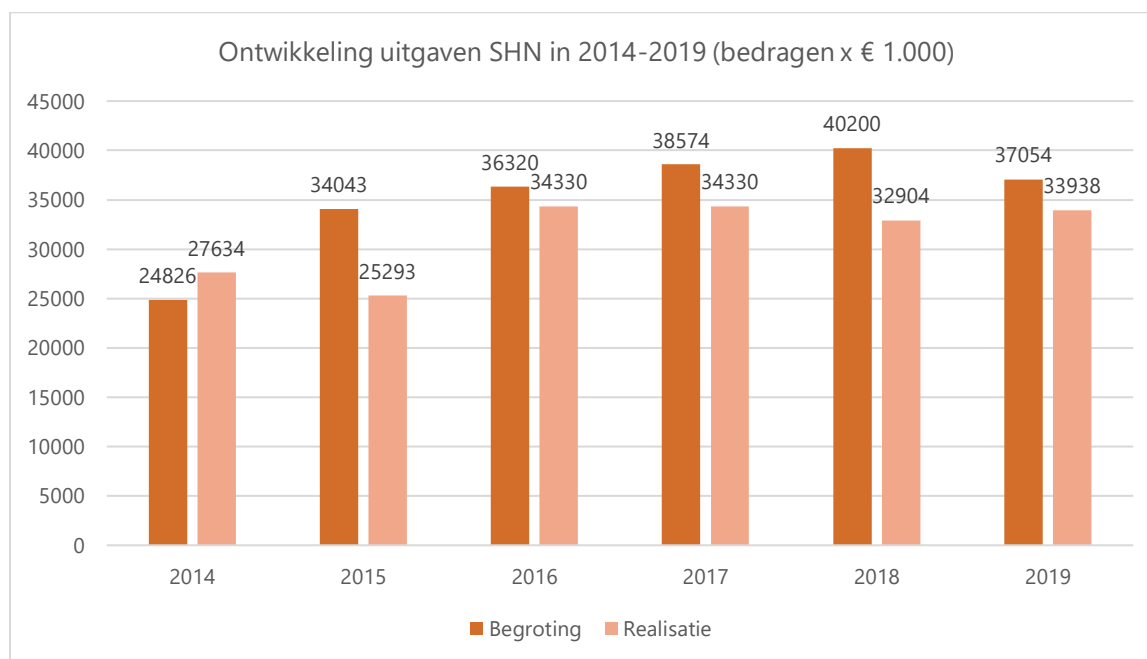
Gezien het overgrote deel van het budget van slachtofferzorg is besteed aan SHN en SGM, zijn in de twee aparte deelhoofdstukken 8.2 en 8.3 de ontwikkelingen in de financiën van beide organisaties verder uiteengezet.

8.2.2. Andere specifieke uitgaven

Naast het SHN en SGM zijn in de onderzoeksperiode enkele specifieke uitgaven gedaan ten behoeve van lopende ontwikkelingen.³⁶¹ Zo is voor de ontwikkeling van Mijnslachtofferzaak.nl in 2018 € 2,3 miljoen en in 2019 € 2,5 miljoen geïnvesteerd. Ten behoeve van de implementatie van de Individuele Beoordeling is structureel €9 miljoen van het budget van slachtofferzorg overgeheveld naar de politie ter dekking van 124 FTE. Er is geïnvesteerd in de uitbreiding van de Centra Seksueel Geweld (van 1 naar 16). € 1 Miljoen wordt structureel overgeboekt aan de Rechtspraak en Rechtsbijstand ten behoeve van de uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers. Ten slotte wordt structureel € 3,6 miljoen van het budget van slachtofferzorg overgeboekt naar het OM ter financiering van slachtoffercoördinatoren. Deze structurele investeringen onderschrijven het eerdergenoemde belang van evaluaties van de effecten van deze beleidsinstrumenten.

8.3. Slachtofferhulp Nederland

Figuur 13 toont de begrote en gerealiseerde totale uitgaven van JenV aan SHN voor 2014-2019. De gerealiseerde uitgaven voor SHN in de periode 2014-2019 onder Artikel 34.4 zijn met 22,8% gestegen. Het is niet mogelijk om deze uitgaven te specificeren naar beleidsdoelstelling, omdat de diensten en activiteiten van SHN bijdragen aan meerdere beleidsdoelstellingen van slachtofferzorg. Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van de uitgaven van SHN in de periode 2014-2019 zien. De inschatting van deze kosten is op basis van cijfers van JenV.



Figuur 13. Ontwikkeling totale uitgaven van JenV aan SHN onder Artikel 34.4 Slachtofferzorg in de periode 2014-2019.

Begrotingssystematiek van JenV betreffende SHN

Om de uitgaven van JenV aan SHN te kunnen duiden is het nuttig eerst inzicht te geven in de begrotingssystematiek die JenV hanteert ten opzichte van SHN.³⁶² Op die manier wordt duidelijk op welke manier JenV stuurt op de uitgaven en prestaties van SHN. Deze sturing is conform de planning & control cyclus zoals JenV dat bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) gewend is te doen.

³⁶¹ Deze informatie is verkregen tijdens de gesprekken met financiële controllers van DG Straffen en Beschermen.

³⁶² JenV. Persoonlijke communicatie met de financiële controller. (11 & 20 juni 2021).

Jaarlijks verstuurt JenV een subsidiebrief waarin producten worden 'besteld' bij SHN. Voorafgaand ontvangt SHN het budgettaire kader waarbinnen SHN de aanvraag moet doen, alsook de beleidsmatige speerpunten voor het volgende jaar ter opname in het jaarplan. SHN maakt op basis van die input een jaarplan waarin de beleidsmatige speerpunten uit de kaderbrief worden uitgewerkt, inhoudelijke en organisatorische onderwerpen van SHN zelf worden gepresenteerd en een voorstel tot productie wordt opgenomen, waarmee SHN het budgettaire kader invult met te leveren producten. Daarbij wordt een kostprijs tabel gehanteerd, welke periodiek herijkt wordt. De productprijs maal het aantal producten is dan gelijk aan het uiteindelijke subsidiebedrag per jaar. Voorbeelden van dergelijke producten zijn: informatie & advies, bijeenkomsten lotgenoten, juridische ondersteuning op zittingen, etc. Kortweg zijn dit de verschillende diensten die SHN aanbiedt.

Na goedkeuring van de subsidiebrief en bekrachtiging van het jaarplan monitoren JenV en SHN het jaarplan in de uitvoering door middel van vijfmaandelijkse rapportages. Substantiële afwijkingen meldt SHN direct op moment dat die zich voordoen. Periodiek is er overleg op beleidsniveau tussen SHN en de afdeling slachtofferbeleid van JenV. Ook wordt enkele malen per jaar op directie niveau de voortgang besproken. Als aanleiding is om de afspraken uit de subsidiebrief aan te passen dan gebeurt dat altijd in overleg tussen JenV en SHN. Op deze manier kan JenV tijdig bijsturen met als doel de uitgaven aan SHN optimaal af te stemmen op de gewenste te leveren diensten aan slachtoffers. Zoals genoemd dragen deze diensten volgens SHN individueel aan meerdere beleidsdoelstellingen bij, waardoor geen directie relatie is te leggen tussen uitgaven van JenV aan SHN en de beoogde effecten hiervan.

Ontwikkeling budget

In de Rijksbegroting is tussen 2014-2018 meer geld vrijgemaakt voor SHN. Dit is het gevolg van de toevoeging van ZSM aan het dienstenkader van SHN. De activiteiten ten behoeve van ZSM bedragen jaarlijks circa 8,9 miljoen euro van de begroting. De stijging van de exploitatiesubsidie tussen 2014 en 2018 volgt vrijwel volledig de toename van activiteiten ten behoeve van ZSM.³⁶³

In 2019 daalde het begrote budget ten opzichte van de vorige jaren. Alleen in 2014 overstegen de gerealiseerde uitgaven de begroting. In de navolgende jaren waren de gerealiseerde uitgaven lager dan de begroting. Tabel 2 toont de jaarlijkse uitgaven van SHN uitgesplitst naar verschillende uitgavenposten.³⁶⁴

³⁶³ SHN. Persoonlijke communicatie per mail. (29 april 2021).

³⁶⁴ Presentatie Beleidsdoorlichting Slachtofferbeleid: Kerngegevens – SHN door concerncontroller SHN (22-3-2021). Meer gedetailleerde kosten van SHN zijn te vinden in de jaarverslagen van SHN. Gezien deze niet gekoppeld kunnen worden aan (de activiteiten en resultaten zoals gecategoriseerd naar) de beleidsdoelstellingen zijn deze niet opgenomen in dit rapport.

Tabel 2. Ontwikkeling totale uitgaven van SHN per uitgavenpost (inclusief projectuitgaven) in de periode 2014-2019.³⁶⁵

Ontwikkeling uitgaven	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personeelskosten (inclusief externe inhuur)	24.171.346	28.008.999	29.948.556	30.707.316	31.229.021	32.948.692
Kosten vrijwilligers	1.140.634	1.018.266	1.128.444	1.173.691	1.175.228	1.118.631
Subtotaal	25.311.980	29.027.265	31.077.000	31.881.007	32.404.249	34.067.323
Huisvestingskosten	3.104.583	2.905.744	2.988.391	3.271.821	3.403.961	3.554.020
ICT	775.756	1.188.401	1.349.093	1.945.519	1.374.690	2.053.725
Afschrijvingskosten	345.328	397.991	527.359	687.072	673.430	849.622
Telefoon en porti	846.340	647.056	620.692	486.381	467.062	550.510
Voorlichting/Communicatie	234.445	392.369	297.819	266.463	158.547	92.314
Overige organisatiekosten	569.030	762.266	646.587	464.892	482.465	263.315
Totaal	31.187.462	35.321.092	37.506.941	39.003.155	38.964.404	41.430.829
Percentage van budget Artikel 34.4 t.o.v. totale budget *	81,1%	85%	87%	88,8%	87,6%	88,8%

* Het budget van SHN wordt verder aangevuld door het Ministerie van VWS, project Netwerk voor Herstel, gemeentelijke subsidies, overige subsidies, bijdrage Fonds Slachtofferhulp en overige baten (m.n. giften en legaten). Dit verklaart waarom de totaal gerealiseerde uitgaven door SHN hoger zijn dan de cijfers in de ontwikkeling uitgaven onder Artikel 34.4.³⁶⁶

SHN ontvangt naast het budget uit Artikel 34.4 subsidies uit andere bronnen. Het budget dat SHN uit Artikel 34.4 ontvangt worden in de uitgaven gemixt met geld uit andere begrotingen met andere beleidsdoelstellingen. Daarmee verdwijnt het zicht op welke euro waaraan wordt besteed met welke beoogde doelen en resultaten. Ondanks dat het overgrote deel van het budget van SHN zijn oorsprong vindt bij JenV, is het hierdoor lastig om iets over de doelmatigheid van SHN met betrekking tot Artikel 34.4 te zeggen.

In bovenstaande tabel valt op dat personeelskosten structureel de grootste uitgavenpost is en dat de kosten voor ICT over de periode 2014-2019 meer dan verdubbeld zijn. Deze twee uitgavenposten worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

8.3.1. Personeelskosten

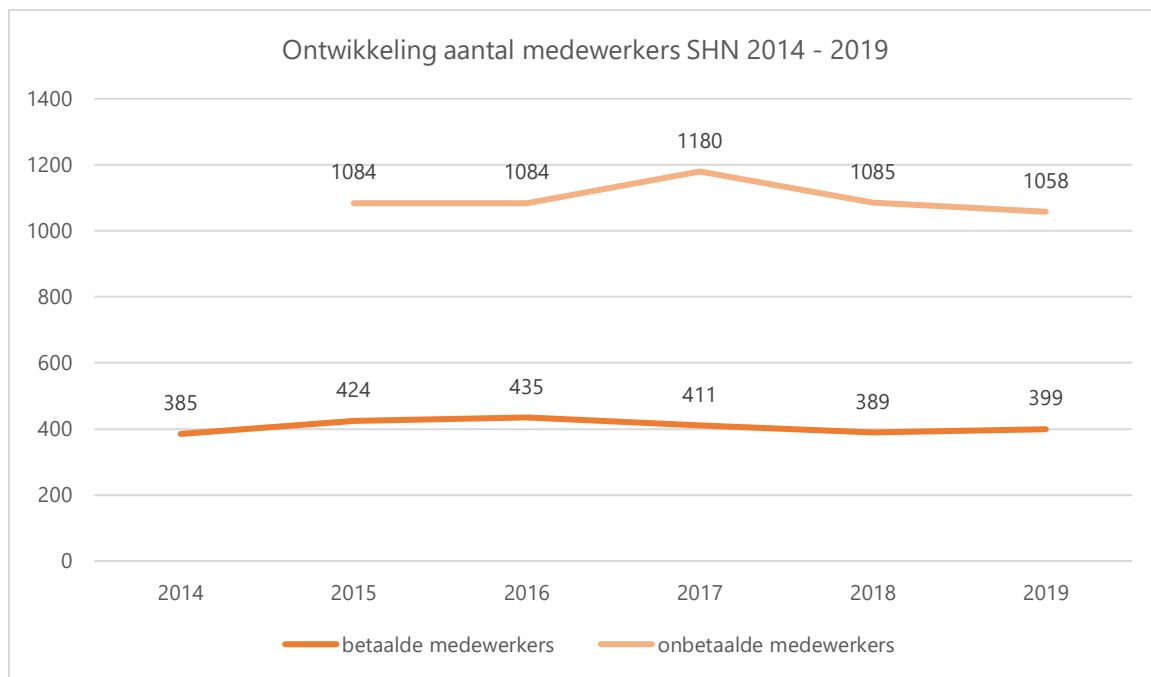
Over de periode 2014-2019 zijn de personeelskosten voor SHN structureel gestegen. Gezien over de gehele onderzoeksperiode is een stijging van 36,3% te waarnemen. Het aantal betaalde krachten (uitgedrukt in FTE) bij SHN fluctueert echter en nam tussen 2016 en 2018 af (zie figuur 14). Uit gesprekken met SHN bleek een mogelijke verklaring hiervoor de verschuiving naar meer juridische dienstverlening en de toevoeging van ZSM.³⁶⁷ Dit is gecompliceerdere en duurdere dienstverlening, omdat er niet genoeg vrijwilligers zijn die beschikken over de benodigde juridische kennis. Hierdoor wordt juridische dienstverlening vooral geleverd door betaalde juridische medewerkers, die soms ook extern moeten worden geworven. Hierdoor zijn personeelskosten toegenomen. Daarnaast worden werkzaamheden in het kader van ZSM volgens afspraak alleen geleverd door betaalde juridisch medewerkers. ZSM is daarmee eveneens een relatief dure vorm van dienstverlening, omdat medewerkers op ZSM-locatie beschikbaar moeten zijn. De verschuiving in de focus van dienstverlening heeft derhalve geleid tot een hogere kostprijs van dienstverlening, waardoor de personeelskosten zijn gestegen.

Hoewel de uitgavenpost personeelskosten de grootste uitgavenpost is, werken naast circa 400 betaalde krachten nog eens circa 1100 onbetaalde krachten bij SHN: bijna driekwart van het totaal aantal medewerkers. Het grote aantal vrijwilligers dat bij de organisatie werkt maakt dat de personeelskosten relatief laag zijn. De kosten voor vrijwilligers fluctueren over de periode 2014-2019. Deze ontwikkeling komt redelijk overeen met het aantal onbetaalde krachten dat bij SHN werkt (zie figuur 14).

³⁶⁵ Presentatie Beleidsdoorlichting Slachtofferbeleid: Kerngegevens – SHN door concerncontroller SHN (22-3-2021).

³⁶⁶ Ibid.

³⁶⁷ SHN. Persoonlijke communicatie per mail. (29 april 2021).



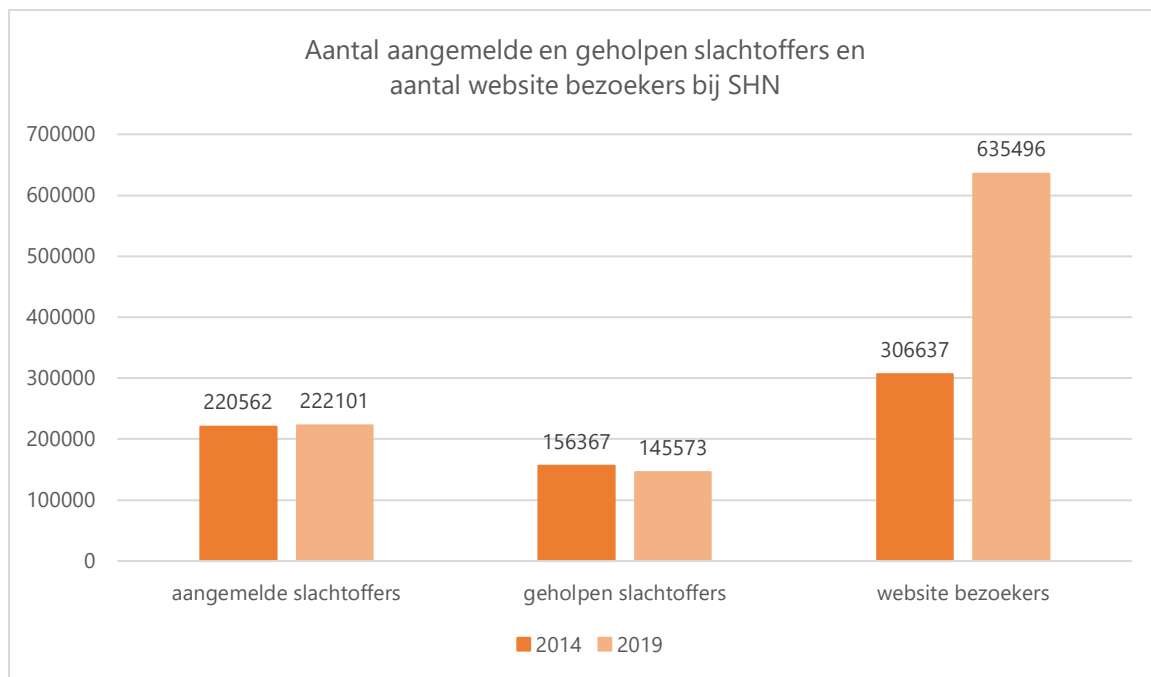
Figuur 14. Ontwikkeling aantal betaalde en onbetaalde krachten bij SHN onder Artikel 34.4 Slachtofferzorg in de periode 2014-2019³⁶⁸

8.3.2. Offline en online kosten

Bij de uitsplitsing in tabel 2 op pagina 78 is te zien dat de kosten voor ICT sterk zijn gestegen. Een verklaring hiervoor is dat SHN is gestart met online dienstverlening. Echter, het totaal aantal geholpen slachtoffers is in 2019 in vergelijking met 2014 licht gedaald. Op basis van onderstaande grafiek kan worden geconcludeerd dat de output van de nieuwe online dienstverlening nog achterloopt op de investeringen die zijn gedaan (zie figuur 15). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de online dienstverlening direct na implementatie nog onbekend was onder slachtoffers. De bekendheid van slachtoffers met de online dienstverlening met SHN lijkt eind 2019 wel te zijn toegenomen. Het aantal unieke website bezoekers is in de periode 2014-2019 al meer dan verdubbeld (zie figuur 15). Volgens medewerkers van SHN geven prognoses van het WODC aan dat vanaf eind 2019 het aantal offline en online diensten onverminderd stijgt.³⁶⁹

³⁶⁸ Presentatie Beleidsdoorlichting Slachtofferbeleid: Kerngegevens – SHN door concerncontroller SHN (22-3-2021).

³⁶⁹ Presentatie Beleidsdoorlichting Slachtofferbeleid: Kerngegevens – SHN door concerncontroller SHN (22-3-2021)..



Figuur 15. Aantal aangemelde en geholpen slachtoffers en website bezoekers SHN onder Artikel 34.4 Slachtofferzorg in de periode 2014-2019.³⁷⁰

Uit bovenstaande grafieken en tabellen is gebleken dat de uitgaven voor SHN zowel onder Artikel 34.4 als onder de aanvullende budgetten in de periode 2014-2019 zijn gestegen. Zoals toegelicht is dit met name het gevolg van een verschuiving in de focus van dienstverlening naar meer juridische en online dienstverlening, wat tevens te zien is in de twee grote uitgavenposten personeel en ICT-dienstverlening. In de evaluatie van SHN bij beleidsdoel 4 is al beschreven dat een onderzoek naar doelmatigheid van SHN ontbreekt. Ook op basis van deze beschikbare financiële cijfers kan geen uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid van SHN naar de richtlijnen van de RPE.

8.4. Schadefonds Geweldsmisdrijven

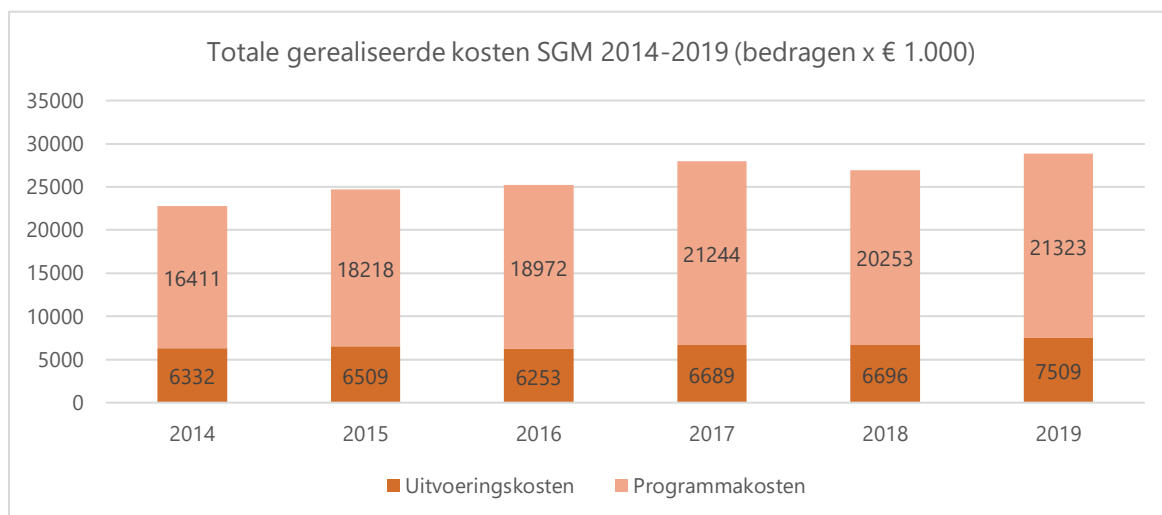
Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) is een ZBO en bestaat uit een commissie en een ondersteunend ambtelijk bureau (zie 7.1.3) welke tezamen uitvoering geven aan de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. De uitgaven van SGM vallen uiteen in uitvoeringskosten en programmakosten. Uitvoeringskosten bevatten de uitgaven aan de commissie en het ambtelijk bureau en hebben daarmee betrekking op de bedrijfsvoering van SGM. Programmakosten zijn de uitkomst van rechtmatige uitvoering van de wet, wat maakt dat hier – in tegenstelling tot de uitvoeringskosten – geen sprake van doelmatigheid of efficiencyverbetering kan zijn.³⁷¹ Daarnaast zijn programmakosten onderhevig aan politieke keuzes ten aanzien van de hoogte en reikwijdte van de uitkeringen. Om die redenen zijn programmakosten geen onderdeel geweest van de studie naar onder andere de doelmatigheid van SGM door De Ridder (2020)³⁷² en is in dit hoofdstuk de doelmatigheid van SGM dan ook bekeken vanuit het perspectief van de uitvoering(s)kosten van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. Als gevolg hiervan moet de kanttekening worden gemaakt dat een oordeel over doelmatigheid van SGM niet per definitie betekent dat de verstrekte uitkeringen door SGM op doelmatige wijze bijdragen aan de mogelijkheden tot herstel voor slachtoffers.³⁷³ Door gebrek aan evaluatieonderzoek is het immers niet mogelijk daar uitspraak over te doen. Onderstaande figuren tonen de ontwikkeling van de totale kosten van SGM, de uitvoerings- en de programmakosten in de periode 2014-2019.

³⁷⁰ Ibid.

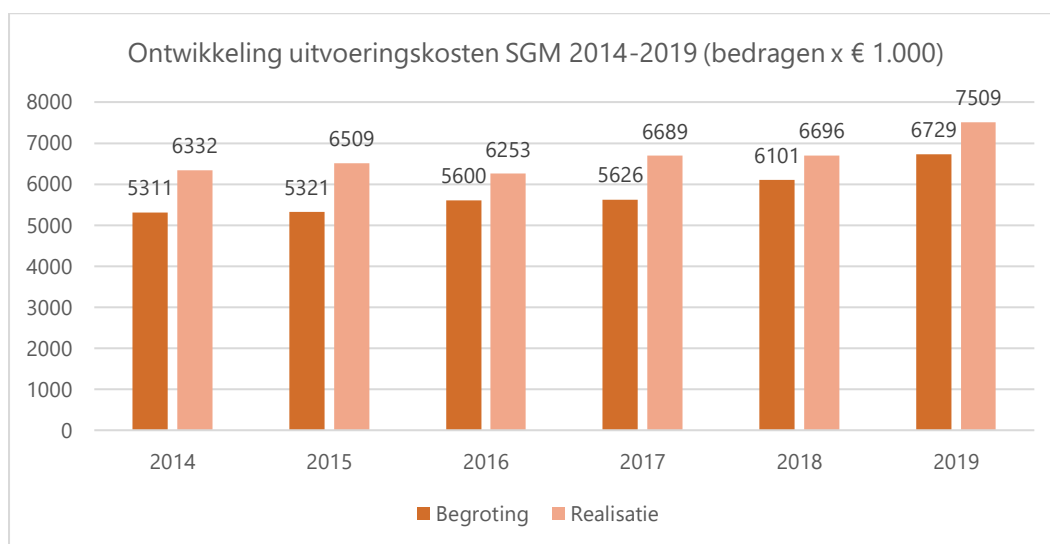
³⁷¹ De Ridder (2020). Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven. Rapport evaluatie ex artikel 39 Kaderwet ZBO. p. 10.

³⁷² De Ridder (2020). Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven. Rapport evaluatie ex artikel 39 Kaderwet ZBO. p. 10.

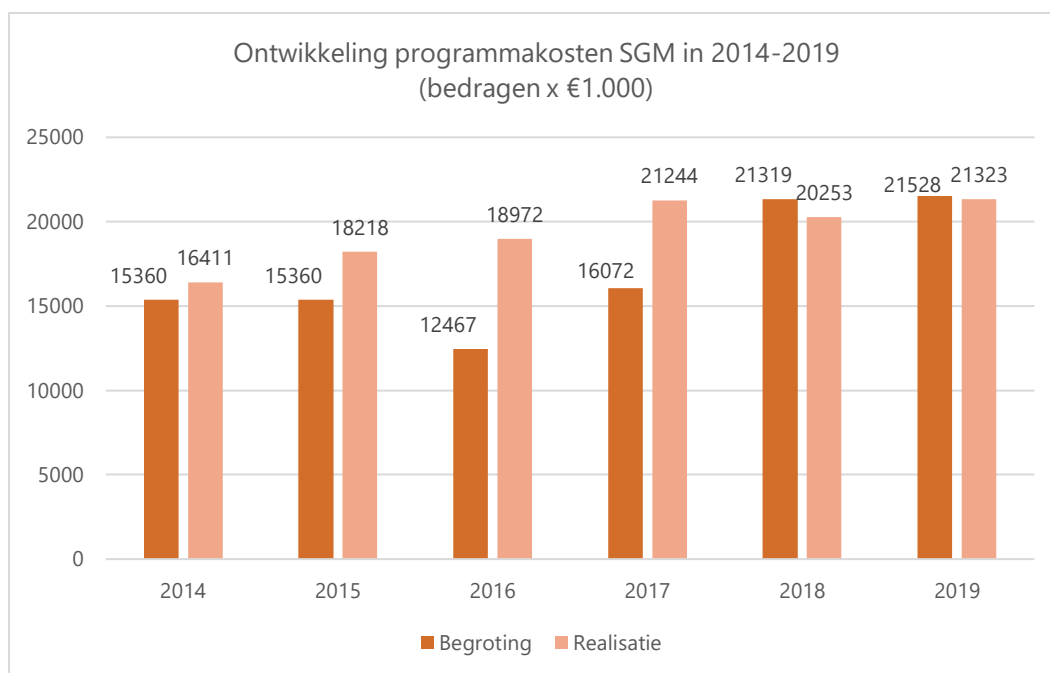
³⁷³ Zie voor verdere uitleg van het verschil tussen uitvoerings- en programmakosten van SGM en de mogelijkheid om uitspraken te doen over doelmatigheid de uitleg van De Ridder (2020) op p. 10.



Figuur 16. Ontwikkeling totale gerealiseerde kosten SGM in de periode 2014-2019.



Figuur 17. Ontwikkeling uitvoeringskosten SGM in de periode 2014-2019.

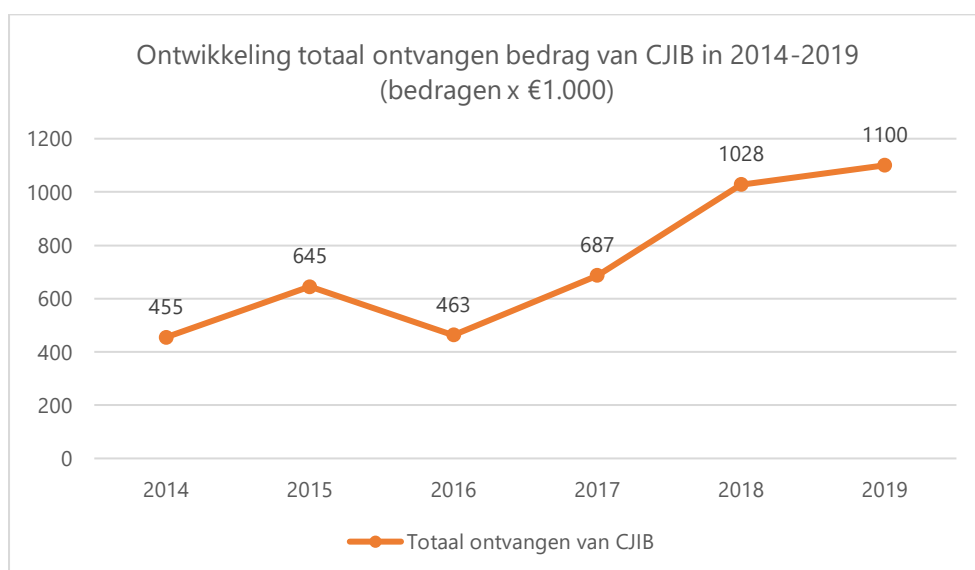


Figuur 18. Ontwikkeling programmakosten SGM in de periode 2014-2019.

In de figuren is te zien dat de gerealiseerde uitvoeringskosten tussen 2014 en 2019 met 18,6 % zijn gestegen. De gerealiseerde programmakosten zijn in diezelfde periode met 29,9 % gestegen. Gezamenlijk betekent dit een stijging van 26,8 % totale kosten van SGM in de onderzoeksperiode. Voor het bepalen van doelmatigheid gaan de paragrafen hieronder dieper in op de cashflow van CJIB naar SGM, het aantal aanvragen van en uitkeringen aan slachtoffers door SGM en de bedrijfsvoering van SGM.

8.4.1. Cashflow van CJIB naar SGM

Zoals toegelicht in 7.2.3 werkt SGM samen met het CJIB om geïnde schadevergoedingsmaatregelen door CJIB te verrekenen met uitgekeerde tegemoetkoming van SGM. Dit zorgt voor een cashflow terug naar SGM, wat een verlagend effect heeft op de uitgaven. In de onderzoeksperiode is de cashflow toegenomen. In figuur 19 is de ontwikkeling van de cashflow van CJIB naar SGM weergegeven.

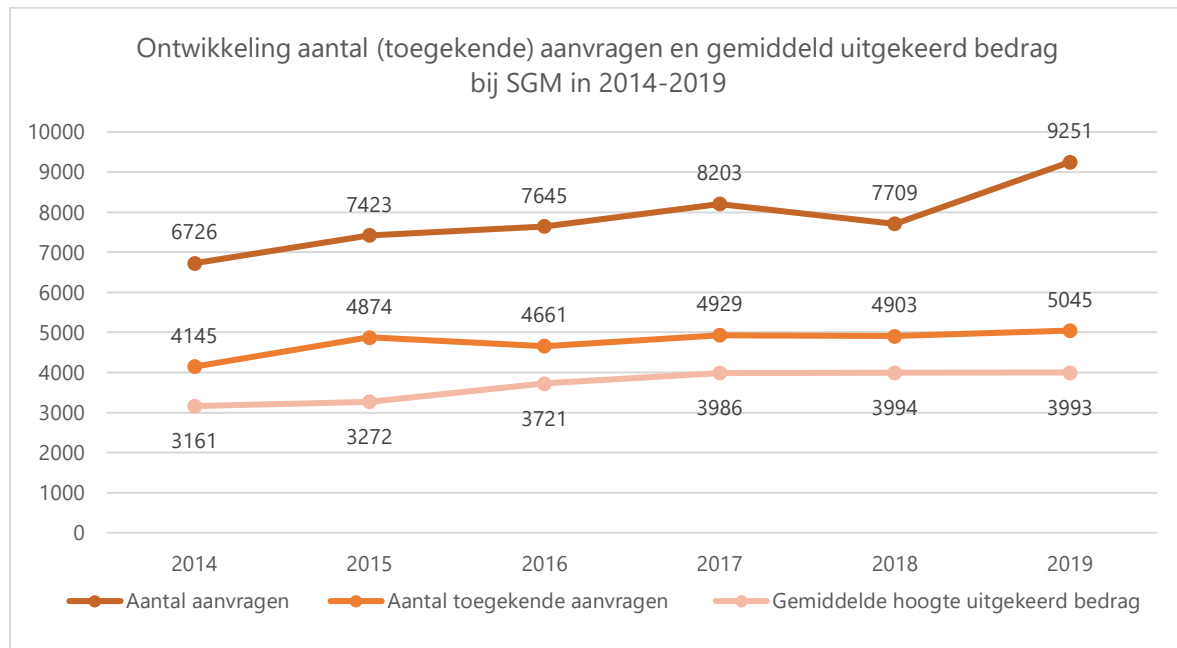


Figuur 19. Ontwikkeling totaal ontvangen bedrag door SGM van CJIB in de periode 2014-2019.

In figuur 19 is te zien dat de hoogte van de cashflow van CJIB naar SGM in de onderzoeksperiode meer dan verdubbeld is: deze inkomstenbron voor SGM is met ruim 142% gestegen. Zoals eerder aangegeven in 7.2.3. heeft verbeterde samenwerking tussen SGM en CJIB bijgedragen aan deze ontwikkeling.

8.4.2. Aantal aanvragen en uitkeringen

Naast de uitgaven en ontvangsten van SGM is het relevant om enkele resultaten weer te geven in het kader van doelmatigheid van beleid. Figuur 20 toont de ontwikkeling van het aantal aanvragen, het aantal toegekende aanvragen en het gemiddelde uitgekeerde bedrag aan slachtoffers door SGM.



Figuur 20. Ontwikkeling aantal (toegekende) aanvragen en gemiddeld uitgekeerd bedrag bij SGM in de periode 2014-2019.

De in de figuren geïllustreerde toename in het aantal aanvragen, het aantal toegekende aanvragen en de gemiddelde hoogte van het uitgekeerde bedrag zijn een verklaring voor de toegenomen uitgaven van SGM. De toename van het aantal aanvragen kan deels verklaard worden doordat de reikwijdte van SGM tijdens de onderzoeksperiode drie keer is uitgebreid. Als gevolg van de vergrote reikwijdte is aannemelijk dat het aantal aanvragen is toegenomen. Daarnaast is aannemelijk dat betere bekendheid van SGM en de toegenomen aandacht voor het slachtoffer in de gehele strafrechtketen in het algemeen hebben gezorgd voor de waar te nemen stijgingen in figuur 20.³⁷⁴ Voor de correcte afhandeling van de toename aan aanvragen is immers meer personeel nodig, waardoor de uitvoeringskosten zullen stijgen. Tegelijkertijd is het aannemelijk dat de vergrote reikwijdte resulteert in een toename aan toegekende aanvragen, terwijl de gemiddelde hoogte van die uitkeringen ook is gestegen, zo blijkt uit figuur 20. Tezamen verklaart dit de stijging in de programmakosten van SGM in de periode 2014-2019.

8.4.3. Bedrijfsvoering

Met betrekking tot de uitvoeringskosten van SGM is de doelmatigheid van het functioneren van SGM als organisatie door De Ridder (2020) geëvalueerd. De Ridder classificeerde dit functioneren als goed. Bevindingen zijn dat SGM in de bedrijfsvoering streeft naar efficiëntie en alert is op stroomlijning van de bedrijfsprocessen en mogelijkheden voor innovatie, zoals verdere digitalisering van het primaire proces.³⁷⁵ Belangrijk te vermelden volgens De Ridder is dat het streven naar efficiency niet ten koste gaat van de verwezenlijking van de centrale doelstellingen. Besparingen worden niet gebruikt om te bezuinigen, maar aangewend ten behoeve van (onder

³⁷⁴ Gesprek met beleidsmedewerker en financial controller SGM (2021).

³⁷⁵ De Ridder (2020). Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven. Rapport evaluatie ex artikel 39 Kaderwet ZBO. p. 11.

andere) burgergericht werken, wat uiteindelijk bijdraagt aan de erkenning van leed van het slachtoffer.³⁷⁶ Ook wijst een benchmark van Berenschot (2016) uit dat de overheadkosten van SGM vergeleken met andere overheidsorganisaties lager zijn dan gemiddeld. Dit toont aan dat de bedrijfsvoering efficiënt is georganiseerd.³⁷⁷ De aanzienlijke stijging van het aantal verrekeningen met het CJIB als gevolg van geïnde schadevergoedingsmaatregelen – en daarmee ook het totaalbedrag dat SGM van het CJIB heeft ontvangen – lijkt voor een groot deel te kunnen worden toegeschreven aan betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen SGM en CJIB.³⁷⁸

Op basis van meerdere onderzoeken kan gesteld worden dat de bedrijfsvoering van SGM doelmatig functioneert. De conclusies ten aanzien van doelmatigheid worden gesterkt door het feit dat de uitvoeringskosten van SGM tijdens de onderzoeksperiode redelijk constant zijn gebleven, terwijl het aantal aanvragen en uitkeringen wel is gestegen.³⁷⁹ Wanneer ook het positieve oordeel van slachtoffers over de doeltreffendheid ten aanzien van de dienstverlening wordt meegenomen, lijkt het valide te stellen dat SGM op een doeltreffende en doelmatige manier uitvoering geeft aan de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. Desondanks kan de mate van doelmatigheid – evenmin als de mate van doeltreffendheid – van het beleid niet vastgesteld worden volgens de richtlijnen van de RPE, omdat het ontbreekt aan inzichten over de effecten van de uitvoering van deze wet en de daarmee gemoeide financiële tegemoetkoming voor slachtoffers.

8.5. Conclusie

Deze conclusie reflecteert op de mate waarin het mogelijk is om uitspraken te doen over doelmatigheid en in welke mate het beleid behorend bij slachtofferzorg als doelmatig betiteld kan worden. In de evaluatieparagrafen van de vijf beleidsdoelen bleek dat bij het merendeel van de beleidsdoelen nauwelijks (evaluatie)onderzoek is verricht op basis waarvan uitspraken over doeltreffendheid van slachtofferbeleid kunnen worden gedaan. Voor deze doelen kan dan ook geen uitspraak over doelmatigheid worden gedaan. Het blijkt bovendien dat het uitgavenaspect in veel onderzoeken simpelweg niet wordt of kan worden meegenomen. Het is namelijk niet goed mogelijk om uitgaven door uitvoeringsinstanties binnen slachtofferzorg aan individuele instrumenten en beleidsdoelstellingen toe te rekenen. Wanneer nauwelijks zicht is op de koppeling van uitgaven en resultaten, is het lastig om deze in verband te brengen met de effecten van beleid om zo doelmatigheid in kaart te brengen. Daarom lijkt het raadzaam het uitgavenaspect van slachtofferbeleid op een meer uitgesplitst niveau (namelijk het niveau van individuele beleidsdoelstellingen en daarbinnen beleidsinstrumenten) inzichtelijk te krijgen ten behoeve van evaluatieonderzoek in de toekomst. Dit vergroot ook de mogelijkheden om in een volgende beleidsdoorlichting doelmatigheid te kunnen analyseren en die inzichten te gebruiken ter verbetering van de sturing op uitgaven. Hiervoor worden in het volgende hoofdstuk aanbevelingen gedaan.

Ten aanzien van de twee grootste uitgavenposten binnen Artikel 34.4 Slachtofferzorg, te weten SHN en SGM, is getracht op het niveau van de uitvoeringsorganisatie uitspraken te doen over doelmatigheid. Voor SHN blijkt op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk een uitspraak te doen over doelmatigheid. Wel is de toename in de uitgaven te verklaren aan de hand van eerder gepresenteerde bevindingen uit onderzoeken in combinatie met de in dit hoofdstuk getoonde jaarcijfers van uitgaven en resultaten. SGM lijkt op basis van onderzoek en de jaarcijfers over uitgaven en resultaten op een doelmatige manier uitvoering te geven aan haar wettelijke taak. SGM functioneert op doelmatige wijze, zo blijkt uit onderzoek. De toename in uitgaven tijdens de onderzoeksperiode zijn dan ook verklaarbaar door de toename in de gerealiseerde resultaten en vloeien tevens voort uit politieke keuzes.

Gezien het feit dat SHN en SGM tezamen ruim 86% van de uitgaven voor hun rekening nemen, is plausibel dat in ieder geval voor het overgrote deel van de uitgaven ontwikkelingen hierin kunnen worden verklaard. Zo komen de ontwikkelingen in uitgaven van JenV aan SHN overeen met inzet op instrumenten ten behoeve van de

³⁷⁶ Ibid., p. 10.

³⁷⁷ Hanekamp (2016). *Benchmark Overhead Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen*. Powerpointpresentatie Berenschot. p. 16.

³⁷⁸ Hebly e.a. (2020) *Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten*. Erasmus School of Law. p. 7.

³⁷⁹ Ibid. Zie daarnaast hoofdstuk 8 over uitgaven de paragraaf 8.1.3. over SGM voor de cijfermatige onderbouwing van deze constatering.

verschillende beleidsdoelen, waaronder ZSM en online dienstverlening. Ook is plausibel dat de uitgaven van SGM op een doelmatige manier ten goede komen aan slachtofferzorg. Aangezien SGM in 2019 39,6% van het budget van slachtofferzorg voor haar rekening nam, kan geconcludeerd worden dat in ieder geval een deel van de financiële middelen van Begrotingsartikel 34.4 Slachtofferzorg op basis van onderzoek aantoonbaar op doelmatige wijze is besteed in de periode 2014-2019.

9. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt gereflecteerd op de bevindingen van deze beleidsdoorlichting op het niveau van het gehele slachtofferbeleid. Conclusies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek op het niveau van individuele beleidsdoelstellingen en instrumenten zijn gepresenteerd in de concluderende paragrafen van hoofdstukken drie tot en met zeven. In dit hoofdstuk worden allereerst in paragraaf 9.1. de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting slachtofferzorg uit 2014 aangehaald. Vervolgens gaat paragraaf 9.2. in op de mate waarin aan die aanbevelingen opvolging is gegeven tijdens de onderzoeksperiode van de onderhavige beleidsdoorlichting. Tevens zijn hier algemene conclusies ten aanzien van de uitvoering van slachtofferbeleid en de effecten daarvan voor slachtoffers in de onderzoeksperiode 2014-2019 gepresenteerd. Deze conclusies beschrijven de ontwikkelingen en mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van slachtofferzorg als geheel. Ten slotte zijn in paragraaf 9.3. op basis van de bevindingen uit dit onderzoek enkele aanbevelingen geformuleerd om de zicht op de uitvoering van slachtofferbeleid en de effecten daarvan voor slachtoffers te verbeteren. In deze sectie met aanbevelingen is ook beschreven wat besparingen op of intensiveringen van slachtofferbeleid tot 20% voor gevolgen zou kunnen hebben.

9.1. Aanbevelingen beleidsdoorlichting 2014

De vorige beleidsdoorlichting slachtofferzorg ziet op de periode 2007-2013. In de aanbiedingsbrief voor de Tweede Kamer schreef de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie: "Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de positie van slachtoffers in de periode 2007-2013 aanzienlijk is verbeterd. Slachtoffers hebben meer rechten gekregen en deze rechten gelden voor meer slachtoffers dan voorheen. Daarnaast zijn meer voorzieningen beschikbaar, waarmee meer slachtoffers worden bereikt."³⁸⁰

Hieronder zijn de belangrijkste aanbevelingen op het niveau van slachtofferbeleid als geheel uit deze vorige beleidsdoorlichting uit 2014 samengevat weergegeven. Aanbevelingen op het niveau van individuele beleidsdoelstellingen zijn in de hoofdstukken drie tot en met zeven behandeld.

De beleidsdoorlichting uit 2014 beval aan om in de toekomst meer oog te hebben voor de kostprijs van ingezette beleidsinstrumenten en de registratie van het gebruik van deze instrumenten door slachtoffers.³⁸¹ Hierdoor moest het mogelijk worden om uitspraken over doelmatigheid te kunnen doen. Daarnaast werd aanbevolen rekening te houden met de verwachte groei van het aantal slachtoffers dat een beroep zou gaan doen op voorzieningen en procedures, zonder dat duidelijk was hoe dit gefinancierd diende te worden.³⁸² Een meer uitgekiende kostprijsystematiek zou een bijdrage kunnen leveren aan efficiencyverbetering en kostenbeheersing. Tegelijk werd geconstateerd dat dit geen afdoende antwoord zou bieden op de onderliggende trend van een groeiend aantal slachtoffers dat beroep doet op slachtoffervoorzieningen, die voortkomt uit een toenemend zelfbewustzijn van slachtoffers en slachtofferbewustzijn in de keten.

Aanvullend op de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting werd door de staatssecretaris in de aanbiedingsbrief de volgende ambitie over slachtofferzorg uitgesproken: "Mijn ambitie voor de komende jaren is om er samen met de ketenpartners voor te zorgen dat we echt als keten werken, waarbij de dienstverlening aan slachtoffers een integraal onderdeel is van de strafrecht- en de executieketen. Daarbij streef ik naar beter inzicht in ketenprestaties en verdergaande efficiency."³⁸³

³⁸⁰ Kamerstukken II, 2013/14 33 199 4 (Kamerbrief), p. 1.

³⁸¹ Ibid.

³⁸² Ibid.

³⁸³ Kamerstukken II, 2013/14, 33 199 4 (Kamerbrief), p. 4.

9.2. Conclusies

In de jaren 2014-2019 is veel gebeurd op het beleidsterrein van slachtofferzorg. Terugkijkend zijn verschillende nieuwe instrumenten ingevoerd, is de reikwijdte van bestaande instrumenten vergroot en zijn verscheidene onderzoeken en pilots uitgevoerd op basis waarvan de werking van instrumenten – aantoonbaar dan wel aannemelijk – is verbeterd. Het overgrote deel van de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting van 2014 voor individuele beleidsdoelen en instrumenten is daarmee opgevolgd en tegelijkertijd is gewerkt aan de verwezenlijking van de in 2014 uitgesproken ambitie van de staatssecretaris.

9.2.1. *Mate van opvolging van aanbevelingen uit 2014 voor het gehele slachtofferbeleid*

Zicht op de kostprijs van instrumenten

De beleidsdoorlichting van 2014 adviseerde het zicht op de kostprijs van de beleidsinstrumenten die bijdragen aan slachtofferzorg te verbeteren. Deze aanbeveling blijkt lastig om (volledig) op te volgen, omdat door de huidige begrotingssystematiek kosten moeilijk aan de vijf beleidsdoelen en realisatie daarvan in de praktijk toe te rekenen zijn (paragraaf 9.2.2 over doelmatigheid gaat hierop verder in). Doelmatigheid is dan ook slechts weinig aan bod gekomen in uitgevoerde onderzoeken die als bron dienden voor deze beleidsdoorlichting. Hierdoor blijkt de mogelijkheid om kosten aan de realisatie van beleid toe te rekenen en daarmee het zicht op de kostprijs van instrumenten onvolledig tijdens de onderzoeksperiode. Voor het overgrote deel van de (onderdelen van de) beleidsdoelen is niet mogelijk om harde uitspraken te doen over doelmatigheid. Alleen ten aanzien van de bedrijfsvoering van SGM kan op basis van onderzoek worden gesteld dat deze op doelmatige manier functioneert. Het is wel mogelijk conclusies te trekken met betrekking tot plausibiliteit, waardoor voor een deel van (onderdelen van) de beleidsdoelen aannemelijk is dat sprake is van doelmatigheid.

Het feit dat uitgaven door uitvoeringsorganisaties aan slachtofferbeleid slechts beperkt kunnen worden toegerekend aan de vijf individuele beleidsdoelen en in nog mindere mate aan de instrumenten binnen die beleidsdoelen heeft te maken de uitvoering van beleid door andere organisaties dan JenV zelf. Zo ontvangt bijvoorbeeld SHN een substantieel deel van het budget waarmee zij activiteiten onderneemt die beogen bij te dragen aan alle vijf de beleidsdoelen. SHN hanteert hiervoor wel een kostprijsystematiek waardoor de uitgaven van JenV aan SHN te koppelen zijn aan de te leveren producten en diensten van SHN, maar directe koppeling met individuele beleidsdoelen van slachtofferbeleid ontbreekt. Indien wordt vastgehouden aan de structuur zoals vastgelegd in het visiedocument en gebruikt in deze beleidsdoorlichting is aannemelijk dat ook in toekomstige beleidsdoorlichtingen op het niveau van individuele beleidsdoelen en instrumenten weinig uitspraken over doelmatigheid kunnen worden gedaan.

Beroep op slachtofferzorg en kostprijsystematiek

In de vorige beleidsdoorlichting is aangegeven dat de groei van het aantal slachtoffers dat een beroep zal gaan doen op voorzieningen en procedures in relatie tot de kosten van die voorzieningen en procedures mogelijk tot problemen kan leiden. Dit hangt samen met het huidige karakter van een tweetal regelingen (voorschotregeling en tegemoetkoming door SGM) binnen slachtofferbeleid, namelijk dat deze 'openeinderegelingen' zijn. Dit betekent dat in principe geen budgettair plafond gesteld is aan de kosten van het beleid. Immers, elk slachtoffer dat recht heeft op een voorziening moet ervan gebruik kunnen maken. Vooraf is ten aanzien van deze regelingen soms lastig in te schatten wat de instroom zal zijn, zeker als – zoals bij meerdere instrumenten is gebeurd tijdens de onderzoeksperiode – de reikwijdte wordt vergroot naar een nieuwe doelgroep. JenV ondervangt het risico op begrotingstekorten als gevolg van onvoorziene hoge instroom door jaarlijks in de begrotingsvoorbereiding geactualiseerde productieramingen op te nemen. Deze worden middels het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) JenV-breed opgesteld, zo ook voor SHN en SGM.³⁸⁴ De onvoorspelbaarheid van de uitgaven aan de twee maatregelen wordt hiermee ondervangen, maar niet volledig weggenomen. Echter, doordat slachtoffers altijd

³⁸⁴ Het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) raamt de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten. De ramingen worden opgesteld in aantallen producten. Voorbeelden daarvan zijn aantallen rechtszaken, aantallen toevoegingen rechtsbijstand en de behoefte aan celcapaciteit. Wanneer er meer slachtoffers zijn, ontvangt JenV automatisch meer budget wanneer dit komt door variabelen die JenV zelf niet kan beïnvloeden. Zie: Rijksoverheid (z.d.). *Kamerbrief over PMJ-ramingen tot en met 2025*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/09/tk-pmj-ramingen-tot-en-met-2025>

gebruik moeten kunnen maken van hun rechten en in aanmerking moeten kunnen komen voor slachtoffervoorzieningen, lijkt geen aanvaardbaar alternatief te bestaan. Dit heeft als gevolg dat het beheersingsrisico ten aanzien van de kosten in de praktijk lastig in te perken is. Hoewel J&V de risico's op begrotingstekorten ondervangt, is dus geen sprake van (volledige) kostenbeheersing ten aanzien van de voorschotregeling en de tegemoetkoming door SGM.

Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting uit 2014 is intern door JenV gesproken over de manier waarop met kosten en de kostprijs van (onderdelen van) beleid wordt omgegaan. Er is gekeken naar SGM. Besloten is dat een (andere) systematiek met kostprijzen niet opportuun is. Het advies uit de vorige beleidsdoorlichting om kritisch te blijven kijken naar financiële risico's van slachtofferzorg en de begrotingssystematiek van de openeinderegelingen is dus ter harte genomen, maar heeft niet geleid tot een substantiële verandering in de begrotingssystematiek. Als gevolg hiervan blijkt het ook in de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting lastig kostprijzen toe te rekenen aan de individuele beleidsdoelstellingen van slachtofferbeleid.

Wel worden jaarlijks gesprekken gevoerd met SGN, SHN en PH om kaders voor het komende subsidiejaar vast te stellen. Doel van deze gesprekken is aan de voorkant zo goed mogelijk bepalen waarop wordt ingezet en met welk budget. Deze gesprekken zijn onderdeel van de Planning & Control Cyclus. Volgens de Planning & Control Cyclus wordt de kaderbrief verzonden en wordt afgestemd (wat is wel en niet mogelijk) met partijen voordat de subsidie door JenV wordt toegekend. In de kaderbrief staan de uiteindelijke activiteiten waarop ingezet zal gaan worden.

9.2.2. Conclusies over slachtofferbeleid 2014-2019

Resultaten

De ontwikkeling van meer aandacht voor slachtoffers in de strafrechtketen – ook wel 'slachtofferbewustzijn' genoemd – is tijdens de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting doorgezet. Afgaande op de versterkte positie van slachtoffers in het recht, de toevoeging van meerdere nieuwe maatregelen en instrumenten, de uitbreiding van zowel de reikwijdte als de intensiteit van bestaande instrumenten, ingezette verbeter- en wetgevingstrajecten en de door politici uitgesproken ambities om op korte termijn met specifieke thema's aan de slag te gaan, toont dat aandacht voor slachtoffers verder is toegenomen.

Doeltreffendheid

In deze beleidsdoorlichting is – in navolging van de formulering van de beleidsdoelstellingen uit het visiedocument – gekozen om effectiviteit van gevoerd beleid te beoordelen vanuit het perspectief van de doelgroep van slachtofferzorg: slachtoffers. Het uiteindelijke doel van slachtofferzorg is dat slachtoffers zo goed mogelijk geholpen zijn met de instrumenten en maatregelen die zijn vastgelegd in het slachtofferbeleid van JenV. Doelrealisatie van slachtofferbeleid dient dan ook te worden getoetst vanuit het perspectief van het slachtoffer. Tijdens de analyse bleek echter dat onderliggend onderzoek zich voornamelijk richt op de implementatie, uitvoering of uitbreiding van een instrument of maatregel, in mindere mate op de resultaten van een instrument of maatregel en slechts in zeer beperkte mate op de effecten daarvan voor slachtoffers. Hierdoor is het voor een groot deel van slachtofferbeleid niet mogelijk om op basis van uitgevoerd onderzoek de beoogde relatie tussen resultaten en effecten aan te tonen en daarmee doeltreffendheid van beleid volgens de richtlijnen van de RPE vast te stellen.

Om recht te doen aan de inspanningen die zijn geleverd en de resultaten die zijn bereikt ten behoeve van slachtofferzorg, is – waar doeltreffendheid volgens de RPE niet feitelijk vastgesteld kon worden – gekeken naar de mate van plausibiliteit van doeltreffendheid. Op basis van verschillende factoren is plausibel dat een substantieel deel van de beleidsinstrumenten in zekere mate doeltreffend is. De redenen die een dergelijke conclusie onderbouwen verschillen per beleidsinstrument, maar omvatten één of meerdere van de volgende elementen, in combinatie met bevindingen die aantonen dat beoogde resultaten gerealiseerd zijn:

- Beleid is in de beleidsdoorlichting van 2014 als doeltreffend beoordeeld, ongewijzigd voortgezet in de periode 2014-2019 en er is geen significante wijziging in externe factoren die van invloed zijn op de effecten van het beleid;

- Beleid is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar hoe te voorzien in de behoeften van slachtoffers;
- Beleid is gebaseerd op pilots die positief zijn geëvalueerd betreffende effecten voor slachtoffers;
- De reikwijdte van instrumenten die eerder als doeltreffend zijn beoordeeld is uitgebreid;
- Beleid is een realisatie van aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting;
- Instanties die beleid uitvoeren zijn positief beoordeeld door slachtoffers op relevante factoren, zoals bejegening.

Uitgaande van deze benadering is plausibel dat een substantieel deel van de instrumenten onder slachtofferzorg bijdraagt aan de beleidsdoelen en daarmee de gewenste effecten voor slachtoffers. Vaststelling van doeltreffendheid van het beleid vraagt om grondige evaluaties van de effecten van gevoerd beleid. In sectie 9.3 zijn aanbevelingen gedaan om vervolgonderzoek op een andere manier in te steken ten behoeve van betere toetsing en onderbouwing van doeltreffendheid in de toekomst.

Doelmatigheid

Zoals eerder geconstateerd in hoofdstuk acht en in de reflectie op de aanbeveling uit de vorige beleidsdoorlichting zijn kosten van beleid nauwelijks toe te rekenen aan de realisatie van individuele beleidsdoelen en is het daarmee niet mogelijk om doelmatigheid van het beleid als geheel vast te stellen. Onderliggende oorzaak hiervan is dat uitgaven van uitvoeringsorganisaties van slachtofferzorg lastig te koppelen zijn aan specifieke delen van beleid, oftewel de individuele beleidsdoelen en daarbinnen beleidsinstrumenten en maatregelen. Ter illustratie, 86 procent van het budget uit de begroting van artikel 34.4 is uitgegeven aan twee uitvoeringsorganisaties ten behoeve van slachtofferzorg, SHN en SGM. Het beleid omtrent slachtofferzorg heeft zich doorontwikkeld in vijf separate beleidsdoelen met daarbinnen individuele instrumenten en maatregelen. Echter, de uitgaven van het budget van de uitvoeringsinstanties niet zijn gestructureerd aan de hand van deze vijf beleidsdoelen. Het voorgaande maakt dat in het huidige construct de (directe) relatie tussen input en effecten niet kan worden vastgesteld. SGM – en daarmee jaarlijks gemiddeld 41 procent van het budget – vormt hierop de uitzondering, omdat het door SGM uitgevoerde beleid gecategoriseerd kan worden onder één beleidsdoel, te weten beleidsdoel vijf ‘Slachtoffers hebben de mogelijkheden tot herstel van het delict, zowel financieel als emotioneel’.

Ondanks dat de relatie tussen input en effecten en daarmee doelmatigheid niet voor alle onderdelen kan worden aangetoond, is geprobeerd de ontwikkeling van het budget van slachtofferzorg en daarbinnen de uitgaven zoals gedaan door SHN en SGM zo goed mogelijk te duiden. Uit informatie van en gesprekken met medewerkers van uitvoeringsinstanties blijkt dat het toegenomen budget en de gedane uitgaven logisch volgen uit het toegenomen aantal slachtoffers dat is geholpen, de inzet op duurdere vormen van dienstverlening, het verhogen van financiële regelingen voor slachtoffers of een combinatie van meerdere factoren.

Samenvattend kan gesteld worden dat in ieder geval een deel van het budget (jaarlijks gemiddeld 41 procent van het budget van Artikel 34.4) van slachtofferbeleid op doelmatige wijze wordt ingezet, gezien SGM op doelmatige wijze uitvoering geeft aan de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. Omdat op basis van onderzoek niet kan worden vastgesteld of de beoogde effecten van de tegemoetkoming in de geleden schade worden bereikt bij slachtoffers, kan niet worden vastgesteld of de tegemoetkoming zelf ook daadwerkelijk doelmatig is. Voor het resterende deel van het slachtofferbeleid ontbreekt het benodigde zicht op uitgaven van uitvoeringsinstanties toegerekend aan individuele beleidsinstrumenten en beleidsdoelen, waardoor het niet mogelijk is om uitspraken over doelmatigheid te doen conform de richtlijnen van de RPE. In sectie 9.3 zijn aanbevelingen gedaan om zicht op uitgaven te verbeteren en vervolgonderzoek op een andere manier in te steken ten behoeve van beter zicht op doelmatigheid in de toekomst.

9.3. Aanbevelingen

Als eerste zijn in deze paragraaf aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek met betrekking tot slachtofferbeleid. Tevens zijn hier aanbevelingen gedaan om een volgende beleidsdoorlichting van slachtofferzorg te kunnen aanscherpen. Vervolgens worden de besparings- en intensiveringsvariant gepresenteerd. Deze varianten presenteren de voorziene mogelijkheden en gevolgen wanneer sprake is van 20% minder of 20% meer budget voor slachtofferzorg. De analyse is gemaakt door DBAV van JenV. Deze analyse is overgenomen en geduid in het licht van de bevindingen uit deze beleidsdoorlichting.

9.3.1. Aanbevelingen voor onderzoeken

Structuur van opgesteld beleid en daarmee de beleidsdoorlichting

Het fundament van slachtofferbeleid in de jaren 2014 tot en met 2019 is vastgelegd in het visiedocument 'Recht doen aan slachtoffers' (2013)³⁸⁵. Het beleid gaat uit van vijf verschillende beleidsdoelen die allen een bepaalde gewenste eindstaat beogen te bereiken voor slachtoffers, bijvoorbeeld dat zij voldoende beschermd en ondersteund worden. Omdat de gewenste effecten van het beleid geformuleerd zijn vanuit het perspectief van slachtoffers, kan de realisatie van deze effecten ook uitsluitend vanuit dit perspectief worden onderzocht.

Dergelijk onderzoek is complex - hoewel zeker niet onmogelijk - om verschillende redenen, waaronder:

- het grote aantal slachtoffers dat gebruikmaakt van een vorm van slachtofferzorg maakt het niet mogelijk om de gehele doelgroep te ondervragen;
- de wens is hen niet te belasten met meer onderzoek dan strikt noodzakelijk, gezien het gaat over een belevenis die zij waarschijnlijk liever niet hadden willen meemaken;
- effecten voor slachtoffers berusten op een hoge mate van subjectiviteit, waardoor het effect van een bepaald instrument verschillend kan worden ervaren door slachtoffers.

Bovenstaande redenen maken dat uitgebreider en diepgaander onderzoek nodig is om conclusies te trekken die gegeneraliseerd kunnen worden naar alle slachtoffers. Dat heeft ook gevolgen voor het trekken van gegronde ('harde') conclusies over verbanden tussen resultaten en effecten van beleid conform de richtlijnen van de RPE. Dat vereist namelijk specifiek beleidsonderzoek met criteria waaraan bij de doelgroep van slachtofferzorg moeilijk kan worden voldaan. Door echter alleen te stellen dat geen 'harde' conclusies kunnen worden getrokken wordt afbreuk gedaan aan alle ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden op het beleidsterrein van slachtofferzorg. In deze beleidsdoorlichting is daarom – in aanvulling op de RPE – geprobeerd uitspraken te doen over plausibiliteit van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Aan te raden lijkt dan ook om te overwegen of de RPE in de huidige vorm altijd gehanteerd moet worden bij beleidsdoorlichtingen waarbij het meten van het verband tussen resultaten en effecten ingewikkeld is, bijvoorbeeld door de doelgroep (zoals bij slachtofferzorg), maar bijvoorbeeld ook wanneer maatregelen een preventief karakter hebben. Een mogelijk alternatieve vorm van beleidsdoorlichting is de Publieke Waarde Scan; een methode die in 2020 als pilot is toegepast op het Rijksbrede Programma Circulaire Economie in samenhang met een groot deel van beleidsartikel 21 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.³⁸⁶ De pilot-doorlichting met de Publieke Waarde Scan is een interessante ontwikkeling in het doorlichten van beleid, juist ook op een terrein als slachtofferzorg.³⁸⁷ In de Strategische Evaluatie Agenda³⁸⁸ zijn toekomstige ontwikkelingen op het gebied van beleidsdoorlichtingen nader uiteengezet.

Zicht op doeltreffendheid

Als wordt gekozen om de systematiek van de RPE te blijven hanteren bij een volgende beleidsdoorlichting, is het raadzaam om onderzoek dat dient als bron voor het syntheseonderzoek beter af te stemmen op de te meten resultaten en effecten. In deze beleidsdoorlichting bleek dat beschikbaar onderzoek zich met name richtte op de

³⁸⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*.

³⁸⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). *Rapport Publieke Waarde Scan: Circulaire Economie*.

³⁸⁷ Herweijer (2020). *De waarde van de Publieke Waarde Scan Circulaire Economie*.

³⁸⁸ Strategische Evaluatie Agenda (2021). https://www.rijksbegroting.nl/2021/voorbereiding/begroting,kst282764_10.html

implementatie, uitvoering of uitbreiding van een instrument of maatregel en niet of nauwelijks op de effecten daarvan voor slachtoffers. Om in de toekomst de ervaringen die slachtoffers hebben met slachtofferzorg beter te kunnen analyseren wordt aanbevolen te beginnen met het anders inrichten van de slachtoffermonitor. Dit kan bijvoorbeeld door de structuur daarvan meer overeen te laten komen met de structuur uit het visiedocument of door thema's in de monitor op te nemen waarnaar in de vorige twee metingen niet is gevraagd, maar die wel onderdeel van slachtofferzorg zijn.

Tegelijkertijd kan gesteld worden dat wellicht niet nodig is om een onderwerp steeds in een periodiek terugkerende monitor uit te vragen om veranderingen te kunnen meten. Immers, wanneer een bepaald resultaat is vastgesteld en de omstandigheden (lees: werkwijze en manier van uitvoeren van het instrument, doelgroep van slachtoffers en externe factoren die van invloed zijn) niet veranderen, kan aangenomen worden dat het gemeten resultaat niet verandert.

Daarnaast toont deze beleidsdoorlichting aan dat lang niet voor alle instrumenten en maatregelen binnen slachtofferzorg onderzoek voorhanden is dat gebruikt kan worden voor het aantonen van doeltreffendheid van beleid. Aanbevolen wordt dan ook om vanuit JenV in uitgezette onderzoeksopdrachten strakker te sturen op evaluatie van onderwerpen binnen slachtofferzorg in dit kader. Hiervoor is van belang dat onderzoeken duidelijk gericht zijn op het analyseren van de bijdrage van beleid aan beoogde effecten, gezien vanuit het perspectief van het slachtoffer.

Zicht op doelmatigheid

De conclusie dat slechts deels zicht is op kosten van slachtofferbeleid in relatie tot de behaalde resultaten en effecten is reeds een aantal keer de revue gepasseerd in hoofdstukken 8 en 9. In de huidige begrotingssystematiek komt het overgrote deel van de uitgaven uit begrotingsartikel 34.4. terecht bij SHN en SGM. De werkzaamheden van SHN zien op alle vijf de beleidsdoelen en houden daarbij geen strakke grenzen aan. Dit maakt dat de uitgaven van SHN niet één-op-één te koppelen zijn aan de beleidsdoelen en bijbehorende instrumenten en de resultaten van die beleidsdoelen en instrumenten. Hierdoor is het meten van doelmatigheid volgens de richtlijnen van de RPE niet tot nauwelijks mogelijk.

Om meer zicht te krijgen op doelmatigheid zijn twee zaken van belang: afspraken over de relatie tussen middelen en resultaten aan de voorkant en monitoring tijdens uitvoering van gemaakte afspraken. Hierbij kan worden gekozen om in plaats van vanuit de vijf beleidsdoelen te redeneren, te starten bij de twee organisaties die het merendeel van het budget ontvangen: SHN en SGM. Immers, wanneer voor deze twee partijen afspraken kunnen worden gedaan over doelmatigheid, is daarmee het overgrote deel van begrotingsartikel 34.4. gedekt.

Om deze twee zaken te realiseren is het nuttig om in gesprekken tussen JenV en uitvoeringsorganisaties betreffende opdrachten stil te staan bij de volgende aandachtspunten. Allereerst zijn heldere prijsafspraken tussen beide partijen van belang, waarbij oog is voor (de mogelijkheid van) gemaximeerde bedragen, zodat regie behouden wordt over het kostenplafond. Deze aanbeveling geldt met name ten aanzien van de twee maatregelen met een openeinderegeling, de voorschotregeling en de tegemoetkoming door SGM (andere maatregelen kennen immers wel een kostenplafond en SHN hanteert een kostprijsystematiek). De eerdergenoemde prognose van het aantal slachtoffers dat naar verwachting gebruik zal maken van bepaalde diensten en producten is hiervoor een nuttig instrument. Ten tweede is het goed afspraken te maken over monitoring van de uit te voeren opdrachten, waarbij gespecificeerd wordt welke variabelen en relaties tussen variabelen gemonitord worden. Ten behoeve van het meten van doelmatigheid is nodig inzicht te hebben in welk budget voor welke activiteit en ten behoeve van welk resultaat wordt ingezet, alsook welk effect hiermee is bereikt. Dit vereist boekhoudingen die ingericht zijn op het volgen van budgetten naar specifieke activiteiten en resultaten. Deze aanbeveling is met name voor SHN relevant, aangezien de activiteiten van SHN moeilijk toe te rekenen zijn aan de individuele beleidsdoelstellingen en instrumenten. Voorts is hiervoor van belang dat de beleidsstromen van JenV en de uitvoeringsorganisaties met elkaar in lijn gebracht (kunnen) worden. Ten slotte is met name voor SHN belangrijk aandacht te hebben voor hoe rekening wordt gehouden met budgetten die uitvoeringsorganisaties ontvangen van andere partijen. Indien een uitvoeringspartij budget ontvangt vanuit verschillende partijen en dit inzet om een

activiteit en resultaat te financieren moet minimaal worden bijgehouden welk percentage van de investering kan worden toegekend aan budget uit rijksbegrotingsartikel 34.4.

Wanneer de relatie tussen de kosten, resultaten en effecten in kaart gebracht kan worden, is het voorts nuttig om deze naast vergelijkbare organisaties te zetten. Voor SHN kan hierbij worden gedacht aan andere (slachtofferhulp)organisaties met een vergelijkbaar percentage vrijwilligers. Voor SGM is in ieder geval relevant dat de vergelijkbare organisatie door de overheid vastgestelde uitkeringen afdoet en het effect van deze uitkeringen op ontvangers is onderzocht. In alle gevallen kunnen benchmark-onderzoeken worden betrokken om de verhouding tussen uitvoeringskosten en hoeveelheid aanvragen, cliënten, zaken of andere eenheden te vergelijken, waarbij ook zaken als doorlooptijden, klanttevredenheid, aantallen klachten en bezwaren etc. kunnen worden betrokken.

9.3.2. Besparings- en intensiveringsvarianten

Budget

Voor zowel de besparings- als de intensiveringsvariant wordt gewerkt met 20% vermindering of vermeerdering van het totaalbudget voor slachtofferzorg. Uitgaande van een totaalbudget van € 72 miljoen is 20% € 14,4 miljoen euro. JenV heeft verschillende mogelijke maatregelen uitgewerkt om te komen tot een besparings- en intensiveringsvariant. Onderstaande tabel presenteert een overzicht van de ontwikkeling van het budget in de periode 2021-2024 bij vermeerdering van 20% en vermindering van minimaal 20%.

Tabel 3. Overzicht van budgetontwikkeling slachtofferzorg bij minimaal 20% minder en bij 20% meer budget in miljoenen euro's.

	2021	2022	2023	2024
20% aflopend	72	67,2	62,4	57,6
Verschil	0	4,8	9,6	14,7
20% oplopend	86,4	86,4	86,4	86,4
Verschil	14,4	14,4	14,4	14,4

Besparingsvariant

In de besparingsvariant is met een geleidelijke opbouw gewerkt, waarin in drie jaren naar 20% besparing wordt toegewerkt. In de uitwerking van de beleidskeuzes is niet bepaald welke besparing als eerst gerealiseerd zou moeten worden; de totale besparing van (minimaal) 20%, 14,7 miljoen, wordt na 3 jaar op basis van alle hieronder genoemde maatregelen gezamenlijk bereikt. In de analyse van de besparingsvariant is het meest voor de hand liggend om in te zetten op de twee organisaties die het grootste deel van het budget van slachtofferzorg voor hun rekening nemen, te weten SHN en SGM.³⁸⁹ Daarnaast kan gedacht worden aan een besparing op Perspectief Herstelbemiddeling. In de concluderende alinea is gereflecteerd op de haalbaarheid en de algehele impact van deze besparingsmaatregelen.

Slachtofferhulp Nederland

Twee mogelijke besparingsmaatregelen zouden kunnen worden doorgevoerd bij SHN. De eerste betreft het beëindigen van de subsidie voor het programma 'Namens de familie'. Dit levert een besparing op van € 0,5 miljoen per jaar. De tweede maatregel betreft het stopzetten dan wel afbouwen van de ondersteuning van verkeersslachtoffers waarbij geen sprake is van een strafbaar feit. Dit levert een jaarlijkse besparing op van € 2 miljoen. Bij elkaar opgeteld resulteren de twee besparingsmaatregelen jaarlijks in een besparing van € 2,5 miljoen.

Bovenstaande besparingsmaatregelen zullen in algemene zin gevolgen hebben voor de omvang van de dienstverlening aan slachtoffers van strafbare feiten en in het bijzonder voor slachtoffers en/of nabestaanden die te maken krijgen met de media. Het maakt ook dat een specifieke groep zich niet langer tot SHN kan wenden

³⁸⁹ JenV (2021), *Fiche Besparingsvariant*. Ontvangen via mail op 6 mei 2021. Dit fiche is als uitgangspunt genomen voor heel paragraaf 9.3.1.

voor hulp en ondersteuning. Gegeven de betrokkenheid van slachtoffers in het gehele strafproces betreft dit ketenbrede, DG-overstijgende problematiek waar aandacht voor moet zijn als deze maatregelen zouden worden doorgevoerd. Ten aanzien van de bedrijfsvoering van SHN is het goed om te onderkennen dat de inzet van SHN voor slachtoffers voor 80% door vrijwilligers gebeurt. Budget verlagen van uitsluitend het apparaat zou daardoor weinig zoden aan de dijk zetten en doelmatiger functioneren zou lastig zijn.

Schadefonds Geweldsmisdrijven

Ten aanzien van SGM zou een besparing kunnen worden doorgevoerd waarbij claims met minder ernstige letsels worden geschrapt, met als gevolg dat alleen slachtoffers met de grootste letsels/meest schrijnende gevallen een tegemoetkoming in de geleden schade ontvangen. In dit scenario zal 50% van de huidige jaarlijkse aanvragen niet langer in aanmerking komen voor een tegemoetkoming van het Schadefonds. Daarnaast is een heroverweging van de hoogte van de financiële tegemoetkoming mogelijk in geval er bezuinigd moet worden op SGM.

De maatschappelijke solidariteit die wordt beoogd door middel van tegemoetkoming blijft dan alleen bestaan voor slachtoffers met de meest ernstige letsels. Als algemene regel is aangehouden dat in de huidige situatie één aanvraag ongeveer € 1.000 apparaatskosten bedraagt. Om deze maatregel door te kunnen voeren, moeten de categorieën worden herijkt, en de bedragen herrekend op het verlaagde budgettaire kader. In totaal wordt door deze maatregel € 6,6 miljoen bespaard, waarvan in het eerste voorbeeld³⁹⁰ € 5,5 miljoen op uitkeringen (programmakosten) en € 1,1 miljoen op het uitvoeringsapparaat (uitvoeringskosten). Momenteel is het gemiddelde uitkeringsbedrag € 4.000,-. De € 1,1 miljoen bezuinigingen op het apparaat is een grove raming, die onder andere na wijziging van schadeclaimcategorieën te specificeren is.

Een besparing op de uitvoeringskosten zonder in het aantal uitkeringen te schrappen is niet mogelijk. Onderzoek³⁹¹ toont immers aan dat al sprake is van een efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering bij SGM. Daarnaast is het budget voor het apparaat (ca 8,5 miljoen) ook kleiner dan het programmabudget (22 miljoen). Besparingen kunnen dus enkel volgen door de reikwijdte dan wel de hoogte van de uitkeringen aan te passen. Bovenstaande impliceert dat er keuzes zouden moeten worden gemaakt in doelgroepen en/of het verhogen van de drempel van ernstig letsel.

Als er toch moet worden bespaard op de uitvoeringskosten, zal dit volgens SGM ten koste gaan van de rechtmatigheid van dienstverlening, doordat kwalitatieve toetsen op aanvragen die uitgevoerd worden door medewerkers van SGM marginaal moeten plaatsvinden.

Voorschotregeling

Ten aanzien van de voorschotregeling zou besparing plaats kunnen vinden door het maximeren van de uitkering in het kader van de voorschotregeling slachtoffers (VSR) op € 100.000,-. In het advies van de commissie-Donner (2021)³⁹² wordt geconstateerd dat de huidige uitvoering van de VSR niet geheel aansluit bij de initiële doelstelling ervan. De VSR kent geen limieten en is daarmee een openeinderegeling. Echter de VSR moet niet leiden tot onbeperkt trekkingsrecht op tegemoetkoming door de overheid als daders niet in staat zijn de schadevergoeding te betalen. Met name bij zeer hoge schadevergoedingen (categorie 8 en 9)³⁹³ is op voorhand de kans dat de dader deze (volledig) kan betalen vrijwel uitgesloten.

Om die reden is het een optie om het bedrag dat de overheid van de dader als voorschot overneemt te beperken. Als de limiet op € 100.000 wordt gesteld aan vergoeding door de overheid, betekent dit dat jaarlijks circa 40 toegekende schadevergoedingen boven die grens (gemiddeld rond de € 200.000) niet volledig worden overgenomen door de Staat. Voorspellingen omtrent te verwachten besparingen bij doorvoering van deze maatregel zijn onzeker, omdat in de toekomst het aantal uitkeringen en de hoogte daarvan kunnen veranderen. Gebaseerd op de gemiddelde door de strafrechter aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen

³⁹⁰ Bij een verlaging van het uitgekeerde bedrag is het effect op de bureaunkosten immers nihil. Het werk blijft identiek.

³⁹¹ Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven, rapport evaluatie ex artikel 39 Kaderwet ZBO, prof. dr. J. de Ridder, 15 juni 2020

³⁹² Donner e.a. (2021). *Op verhaal komen. Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit.*

³⁹³ Ibid., p. 144.

tussen 2010 en 2019³⁹⁴ bespaart dit jaarlijks € 4 miljoen. Afhankelijk van de ontwikkelingen in het aantal uitkeringen en de hoogte daarvan kan deze besparing in één jaar worden bereikt of in meerdere jaren. In tabel 3 is zekerheidshalve uitgegaan van een behaalde besparing van € 4 miljoen in 2024.

De bevindingen uit deze beleidsdoorlichting indiceren als mogelijk gevolg van deze maatregel dat slachtoffers in financiële problemen komen, omdat het voorschot niet toereikend is om de hen aangedane schade te ondervangen. Daarnaast kan het slachtoffer extra worden belast na het delict wanneer het restant van de toegekende schadevergoeding door het slachtoffer zelf dient te worden verhaald op de dader, in plaats van dat de overheid deze verantwoordelijkheid overneemt.

Perspectief Herstelbemiddeling

Ten aanzien van herstelrechtvoorzieningen geeft JenV aan dat een besparing kan worden bereikt door het afbouwen van de subsidie vanuit JenV aan Perspectief Herstelbemiddeling. Dit levert een jaarlijkse besparing op van € 1,6 miljoen. Gebaseerd op de bevindingen uit deze beleidsdoorlichting is plausibel dat korten op de subsidie aan Perspectief Herstelbemiddeling een negatieve impact zal hebben op de staande praktijk van herstelbemiddeling in de vorm van slachtoffer-dader gesprekken. Deze worden namelijk volledig begeleid door medewerkers van Perspectief Herstelbemiddeling. Het wegnemen van Perspectief Herstelbemiddeling als faciliterende en coördinerende partij zal naar verwachting dan ook leiden tot minder slachtoffer-dader gesprekken en dus minder positieve effecten daarvan ten aanzien van het emotioneel herstel van slachtoffers.

Risico's

Een besparing van 20% op het huidige budget van slachtofferzorg conform de gepresenteerde besparingsmaatregelen is niet zonder gevolgen. Het zou een remmend effect hebben op het (verder) ontwikkelen van het huidige overheidsbeleid ter ondersteuning van slachtoffers van strafbare feiten.³⁹⁵ Daarnaast zou een besparing niet overeenkomen met de vraag van slachtoffers naar verschillende vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijkheid van herstelrechtvoorzieningen of omgang met de media. Tevens heeft het doorvoeren van bovengenoemde maatregelen naar verwachting impact op de rechtspositie van slachtoffers en de kwaliteit van dienstverlening. Tenslotte heeft het gevolgen voor het aantal slachtoffers dat gebruik kan maken van slachtofferhulp, voor recent ontwikkelde voorzieningen die doorontwikkeling vergen en voor de mate waarin slachtoffers zich erkend voelen.

Tabel 4. Overzicht besparingsmaatregelen bij 20% minder budget

Organisatie	Besparingsmaatregel	Jaarlijkse besparing (in miljoen euro)
SHN	Verkeersslachtoffers waarbij geen sprake van een strafbaar feit is niet langer ondersteunen	2
SHN	Beëindigen financiering 'Namens de Familie'	0,5
SGM	Schrappen in hoogte en bereik van uitkeringen SGM : programmakosten	5,5
SGM	Schrappen in hoogte en bereik SGM: uitvoeringskosten	1,1
JenV	Maximeren voorschotregeling	4
Perspectief Herstelbemiddeling	Afbouwen subsidie Perspectief Herstelbemiddeling	1,6
Totaal		14,7

Intensiveringsvariant

In de afgelopen jaren zijn veel stappen gezet om slachtofferzorg te verbeteren. Met 20% meer budget kunnen de ontwikkelingen zoals beschreven in deze beleidsdoorlichting worden doorgezet. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om met meer budget de positie van slachtoffers verder te verstevigen door te investeren in nieuwe beleidsterreinen binnen slachtofferzorg.

³⁹⁴ Ibid., p. 144.

³⁹⁵ Rijksoverheid (2021). *Adviesrapport commissie-Donner stevige basis voor toekomstig schadestelsel*.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/04/16/adviesrapport-commissie-donner-stevige-basis-voor-toekomstig-schadestelsel>

JenV heeft vijf opgaven uiteengezet waarvoor in de toekomst extra budget nodig is. Hieronder vallen: (1) verbetering van privacy van slachtoffers; (2) herziening van stelsel schadevergoeding; (3) stroomlijnen en uitbreiden van informatievoorziening aan slachtoffers; (4) aanbieden van rechtshulp pakketten voor slachtoffers en (5) dienstverlening op maat voor slachtoffers. Deze vijf doelstellingen zijn hieronder verder toegelicht en geduid in het licht van de uitkomsten van de beleidsdoorlichting.

1. Verbetering van privacy van slachtoffers

JenV ziet de bescherming van privacy van de gegevens van slachtoffers ten opzichte van de verdachte/dader als een belangrijk verbeterpunt. Via het strafdossier kunnen gegevens van slachtoffers nu nog terecht komen bij de verdachte. Onderdeel van de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten (aangenomen op 13 april 2021) is het nieuwe derde lid van artikel 149a WvSv. Deze bepaling regelt – kort gezegd – dat gegevens van slachtoffers in het procesdossier onvermeld blijven in bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) bepaalde gevallen, tenzij deze gegevens voor door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn. In de nog uit te werken AMvB wordt de reikwijdte van de regeling bepaald. Met extra budget beoogt JenV om deze AMvB programmatisch uit te werken, om vervolgens een uitvoeringstoets uit te voeren. Op basis van een kosten-inschatting door OM en politie zal jaarlijks 21 miljoen nodig zijn voor privacybescherming voor slachtoffers van ernstige delicten en € 0,5 miljoen per jaar (2021-2024) voor programmakosten.

Deze investering sluit aan bij de uitkomsten van de beleidsdoorlichting. Gedurende de periode 2014-2019 is relatief veel (politieke) aandacht geweest voor dit onderwerp. Uit verschillende onderzoeksrapporten blijkt dat op gebied van privacybescherming van slachtoffers veel ambitie bestaat, maar tot op heden weinig resultaat is geboekt. Met deze structurele investering zou met betrekking tot de bescherming van de privacy van slachtoffers een eerste stap kunnen worden gemaakt.

2. Herziening stelsel schadevergoeding n.a.v. rapport Adviescollege Donner

Ten tweede ziet JenV mogelijkheden om de voorzieningen voor schadevergoeding te verbeteren. Ook hier zijn al eerste stappen gezet. De commissie Donner heeft in april 2021 een rapport opgesteld waarin aanbevelingen worden gedaan om tot een evenwichtig en duurzaam stelsel voor schadevergoeding aan slachtoffers van geweldsmisdrijven te komen. Uit dit rapport blijkt onder andere dat tijdens een rechtszaak het verhalen van schade op een dader eenvoudiger moet worden en dat een aanpassing van de voorschotregeling wenselijk is.³⁹⁶

Met extra budget beoogt JenV de komende periode met alle betrokken ketenpartners de consequenties van de aanbevelingen uit het adviesrapport van de commissie Donner in kaart te brengen en uit te werken hoe deze opgepakt kunnen worden. Aan de ketenpartners is gevraagd een eerste globale inschatting te maken van de financiële en organisatorische impact wanneer de aanbevelingen van de commissie volledig zouden worden uitgevoerd. Hoewel veel afhangt van nadere uitwerking en een aantal fundamentele keuzes nog moeten worden gemaakt, moet worden gedacht aan structurele financiële impact in de orde van grootte van 40 miljoen euro.

De voorgestelde investeringen sluiten aan bij de bevindingen uit deze beleidsdoorlichting, onder andere omdat is geconstateerd dat de samenwerking tussen SGM en CJIB voor verbetering vatbaar is. De afgelopen jaren is deze samenwerking versterkt en dat heeft kostenbesparing opgeleverd, onder andere door een hogere cashflow van CJIB naar SGM. Verdere investering kan deze samenwerking verbeteren. Daarnaast concludeert de commissie Donner dat schadeverhaal tijdens strafzaken en civiele zaken soms nog moeilijk is voor slachtoffers, onder andere door gebrek aan kennis bij rechters en onvoldoende voorbereiding aan de kant van slachtoffers (bijvoorbeeld door de advocaat, maar ook door OM en politie). De voorgestelde investering in de RvdR en OM door JenV zou deze knelpunten kunnen verhelpen. Als laatste kan investering door JenV in SHN leiden tot betere ondersteuning in het proces van schadeverhaal voor slachtoffers.

3. Stroomlijnen en uitbreiden informatievoorziening aan slachtoffers

Ten derde beoogt JenV informatievoorziening aan slachtoffers te stroomlijnen en uit te breiden. In het bijzonder ambieert JenV tijdens de tenuitvoerleggingsfase slachtoffercommunicatie te centraliseren en uniformeren. Dit zal

³⁹⁶ Rijksoverheid (2021). *Adviesrapport commissie-Donner stevige basis voor toekomstig schadestelsel*.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/04/16/adviesrapport-commissie-donner-stevige-basis-voor-toekomstig-schadestelsel>

volgens JenV leiden tot betere bejegening van slachtoffers. Ook hier is vooruitgang geboekt door de lancering van het portaal *MijnSlachtofferzaak.nl*.

Om deze ambitie te kunnen realiseren schat JenV dat voor Mijnslachtofferzaak.nl in de periode 2022-2025 in totaal € 15 miljoen nodig zal zijn en jaarlijks € 4 miljoen. Daarnaast is voor de verbetering van informatievoorziening tijdens de tenuitvoerleggingsfase totaal € 5,5 miljoen nodig en jaarlijks € 0,5 miljoen voor programmakosten.

Dergelijke ambities sluiten aan bij de eerste beleidsdoelstelling 'slachtoffers worden geïnformeerd, erkend en bejegend'. Voor deze doelstelling zijn al enkele resultaten bereikt, zoals de Verklaring van rechten. Met deze investering kan een extra impuls worden gegeven aan informatievoorziening.

4. Rechtshulppakketten voor slachtoffers

Ten vierde beoogt JenV met extra budget de rechtspositie van slachtoffers te verstevigen door het aanbieden van gespecialiseerde rechtsbijstand. In het kader van de pilot slachtofferadvocatuur worden slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven door een piketregeling vanaf het eerste moment kosteloos bijgestaan door een slachtofferadvocaat. Indien deze pilot positief wordt gewaardeerd is een mogelijke volgende stap om deze pilot landelijk navolging te geven.

Wanneer meer budget beschikbaar is zou JenV dit willen besteden aan landelijke uitrol van rechtshulppakketten. Hiervoor is jaarlijks € 6 miljoen nodig, waarvan € 3,18 miljoen aan intensivering van toevoegingen aan rechtshulppakketten en € 3,5 miljoen aan actieve juridische ondersteuning door SHN zou worden besteed.

Deze investering zou aansluiten bij een eventuele positieve beoordeling van de pilot over slachtofferadvocatuur. Deze pilot wordt onder andere beschreven in beleidsdoelstelling 4; slachtoffers krijgen ondersteuning waar nodig. In het onderzoek van Elbers³⁹⁷ wordt gesteld dat slachtofferadvocaten van meerwaarde zijn, omdat zij – in hun ondersteunende rol – betrokken zijn bij het hele proces. Dergelijke investeringen kunnen eraan bijdragen dat voor alle slachtoffers passende rechtsbijstand beschikbaar wordt gemaakt.

5. Dienstverlening op maat voor slachtoffers

Als laatste beoogt JenV met meer budget meer slachtoffers te bereiken. Door de dienstverlening van SHN verder uit te breiden via nieuwe (digitale) kanalen kunnen minder goed bereikbare slachtoffers toch de hulp krijgen waarop zij recht hebben.

Met programma's als Mens als Maat en SHN 2.0 zijn hierin al stappen gezet. Deze programma's kunnen met extra budget verder worden uitgebreid. Hiervoor heeft JenV structureel € 4 miljoen nodig.

Deze stap sluit aan bij online dienstverlening voor slachtoffers zoals beschreven bij doelstelling 1, slachtoffers worden zorgvuldig geïnformeerd, erkend en bejegend.

Tabel 5. Overzicht ontwikkeling budget intensiveringsvariant x mln. euro per jaar (cumulatief).

Maatregel	2022	2023	2024	2025
1. Privacy slachtoffers beschermen	21,5	21,5	21,5	21
2. Herziening stelsel schadevergoeding	PM	PM	PM	PM
3. Uitbreiden informatievoorziening aan slachtoffers	9	11	13	15
4. Rechtshulppakketten voor slachtoffers	6	8	8	8
5. Dienstverlening op maat voor slachtoffers	7,5	9,1	9,1	9,1
Totaal	44	48,6	51,6	53,1

³⁹⁷ Elbers e.a. (2018). *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en Zedenmisdrijven*. VU & WODC.

Conclusie

Twintig procent meer budget maakt mogelijk in gang gezette ontwikkelingen door te zetten en de positie van slachtoffers verder te verbeteren door nieuwe beleidsterreinen binnen slachtofferzorg vorm te geven. De beoogde resultaten waarin JenV met 20% extra budget wil investeren sluiten aan bij de beleidsdoelstellingen in het visiedocument en bij de bevindingen van deze beleidsdoorlichting. De investeringen zouden ten goede komen aan het verbeteren van nog niet gerealiseerd, maar wel aanbevolen beleid en de doorontwikkeling van positief bevonden beleid.

Bijlage 1. Overzicht gebruikte onderzoeken

Voorafgaand aan de analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn alle aangeleverde onderzoeken onderworpen aan een kwaliteitscheck conform de Handreiking Beleidsdoorlichtingen.³⁹⁸ Enkel onderzoeken die aan de kwaliteitscheck voldeden zijn gebruikt voor de beleidsdoorlichting. De tabellen op de volgende pagina's bieden per beleidsdoelstelling een overzicht van alle onderzoeken die als bron zijn gebruikt in de analyse van realisatie, doeltreffendheid en/of doelmatigheid van (onderdelen van) slachtofferbeleid. De overzichten zijn uitgesplitst naar categorie activiteit en (indien relevant) deelonderwerp binnen die activiteit. De overzichten maken onderscheid tussen evaluaties en ander type onderzoek. Het merendeel van de gebruikte onderzoeken betreft namelijk geen evaluatie van doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid. Desondanks boden ander type onderzoeksrapporten informatie waarmee de plausibiliteit van realisatie en doeltreffendheid van beleid onderzocht kon worden. Zo zijn verschillende studies uitgevoerd naar de behoeften van specifieke categorieën slachtoffers, die zijn bedoeld om te onderzoeken hoe het algemene beleid uitpakt voor verschillende groepen slachtoffers. De keuze betreffende welke groepen onderzocht zijn vloeit enerzijds voort uit de beleidsprioriteiten van JenV en anderzijds uit de EU-richtlijn minimumnormen, waarin bepaalde groepen expliciet worden genoemd. De kolom 'type onderzoek' hanteert de volgende categorisatie voor de gebruikte onderzoeken.

Type onderzoek

- Evaluatie
Evaluatie van de effecten van slachtofferbeleid voor slachtoffers.
- Monitor
Monitor van de ervaringen van slachtoffers met justitiële instanties. Hierbij is het effect van slachtofferbeleid op de ervaringen van slachtoffers geen onderwerp van onderzoek.
- Procesonderzoek
Onderzoek naar de werking van een (uitvoerings)organisatie in de keten van slachtofferbeleid. Dit kan ook gaan over werkwijzen, samenwerkingsprocessen, etc. Hierbij is het effect van het beleid voor slachtoffers geen onderwerp van onderzoek.
- Beleidsonderzoek
Onderzoek naar de mate waarin wet- en regelgeving is omgezet tot slachtofferbeleid en de mate waarin de beleidsmaatregelen en -instrumenten worden ingezet voor en gebruikt door slachtoffers. Hierbij is het effect van het beleid voor slachtoffers geen onderwerp van onderzoek.
- Pilot
Onderzoek ten aanzien van beleid wat op dat moment nog geen staand beleid in de praktijk is.

³⁹⁸ <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/kwaliteit-van-onderliggende-evaluaties>

Tabel 6. Overzicht gebruikte onderzoeken voor de evaluatie van doeltreffend- en doelmatigheid per activiteit en deelonderwerp voor beleidsdoel 1, slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd.

Activiteit	Deelonderwerp	Referentie onderzoek	Type onderzoek
Implementeren EU-Richtlijn minimumnormen: informeren over rechten en tenuitvoerlegging executie straf	Verklaring van rechten	1. Andringa e.a. (2017) <i>Slachtoffermonitor - Hoofdrapport</i>	1. Monitor
	Uitbreiding informatie-momenten	1. Andringa e.a. (2017) <i>Slachtoffermonitor - Hoofdrapport</i>	1. Monitor
Implementeren Programma's: SHN 2.0 'Reiken en Raken' en 'Mens als Maat'	Mijnslachtofferzaak.nl	1. Leferink, Weistra & Van de Ven (2017) - <i>Evaluatierapport Proof of concept Ketenbreed Slachtofferportaal</i> 2. Molendijk (2019). <i>Usability test, Slachtoffer informatieportaal Desktop/smartphone usability</i>	1. Pilot 2. Pilot
Besteden van aandacht aan slachtoffers in opleidingen medewerkers strafrechtketen	Politie	1. Sondorp, J.E., & Hoogeveen C.E. (2020). <i>De bescherming van minderjarige slachtoffers.</i>	1. Beleidsonderzoek
	Rechtspraak	1. Sondorp & Hoogeveen (2020). <i>De bescherming van minderjarige slachtoffers.</i> 2. Elbers e.a. (2018) - <i>Slachtofferadvocatuur</i>	1. Beleidsonderzoek 2. Procesonderzoek

Tabel 7. Overzicht gebruikte onderzoeken voor de evaluatie van doeltreffend- en doelmatigheid per activiteit en deelonderwerp voor beleidsdoel 2, slachtoffers hebben een sterke positie in het recht.

Activiteit	Deelonderwerp	Referentie onderzoek	Type onderzoek
Implementeren EU-Richtlijn minimumnormen	Informatievoorziening	1. Van der Leij (2015). <i>Privacyrecht en slachtoffers</i> 2. Elbers e.a. (2018). <i>Slachtofferadvocatuur.</i>	1. Beleidsonderzoek 2. Procesonderzoek
	Bescherming	1. Van der Leij (2015). <i>Privacyrecht en slachtoffers</i>	1. Beleidsonderzoek
	Ondersteuning	1. Sondorp & Hoogeveen (2020). <i>De bescherming van minderjarige slachtoffers.</i>	1. Beleidsonderzoek
Wijzigen van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers	(Spreekrecht)	1. Elbers e.a. (2018). <i>Slachtofferadvocatuur.</i>	1. Procesonderzoek

Tabel 8. Overzicht gebruikte onderzoeken voor de evaluatie van doeltreffend- en doelmatigheid per activiteit en deelonderwerp voor beleidsdoel 3, slachtoffers krijgen bescherming waar nodig.

Activiteit	Deelonderwerp	Referentie onderzoek	Type onderzoek
Ontwikkelen van beleid voor en hulp bieden aan zedenslachtoffers	Centra Seksueel Geweld	1. Gupta Strategists (2020) – <i>Onderzoek Financiering Centrum Seksueel Geweld</i>	1. Procesonderzoek
	Contact met zedenrechercheurs en hulpverlening	1. Bertling e.a. (2017) – <i>Slachtoffers van zedenmisdriven</i> 2. Andringa e.a. (2017) <i>Slachtoffermonitor - Hoofdrapport</i> 3. Inspectie JenV (2020) - <i>Verschillende perspectieven</i>	1. Beleidsonderzoek 2. Monitor 3. Procesonderzoek
Implementeren EU-Richtlijn minimumnormen: IB	Implementatie IB	1. Loeffen & Hageman (2016) – <i>Evaluatie politie Pilot Individuele Beoordeling</i>	1. Pilot
	Kwetsbare groepen	1. Spaan & Kaal (2015) – <i>Onbeperkt toegang tot recht</i> 2. Claessen & Hofmann (2020) - <i>Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp</i>	1. Evaluatie beleid voor specifieke doelgroep vóór implementatie IB 2. Evaluatie beleid voor specifieke doelgroep vóór implementatie IB
Inzetten van beschermingsmaatregelen	Contact-, locatie- en gebiedsverboden	1. Fischer, Cleven & Struijk (2019) - <i>Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-,locatie-en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers</i>	1. Evaluatie
	Voorzieningen in de rechtspraak	1. Beaujean e.a. (2018) – <i>Slachtoffer-voorzieningen in de rechtspraak</i> 2. Raad voor de Rechtspraak (2019) – <i>Slachtoffervoorzieningen in de rechtspraak – stand van zaken oktober 2019</i>	1. Procesonderzoek 2. Procesonderzoek
Niet opnemen en/of afschermen van persoonsgegevens van slachtoffers	(Persoonsgegevens)	1. Van der Leij (2015). <i>Privacyrecht en slachtoffers</i> 2. Malsch, Dijkman & Akkermans (2015) – <i>Het zichtbare slachtoffer</i> 3. Miltenburg, le Clercq & Middelveld (2016) – <i>Eindrapport informatie-analyse privacy van slachtoffers</i> 4. PWC (2017) – <i>Verkenning oplossingsrichtingen voor de bescherming van slachtoffergegevens</i> 5. Beaujean (2018) – <i>Slachtoffer-voorzieningen in de rechtspraak</i> 6. Mesu & Wouters (2019) – <i>Bescherming Slachtoffergegevens rapportage verbetermaatregelen</i>	1. Beleidsonderzoek 2. Evaluatie 3. Procesonderzoek 4. Procesonderzoek 5. Procesonderzoek 6. Beleidsonderzoek

Tabel 9. Overzicht gebruikte onderzoeken voor de evaluatie van doeltreffend- en doelmatigheid per activiteit en deelonderwerp voor beleidsdoel 4, slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van het delict.

Activiteit	Deelonderwerp	Referentie onderzoek	Type onderzoek
Verlenen van ondersteuning bij veelvoorkomende zaken	ZSM-procedure	1. Andringa e.a. (2017) <i>Slachtoffermonitor - Hoofdrapport</i>	1. Monitor
Verlenen van ondersteuning bij impactvolle zaken	Pilot SHN en OM	1. Jongebeer & Westhoff (2018) – <i>Aandacht voor slachtoffers in impactzaken</i>	1. Pilot
	Doelgroep achterblijvers bij vermissingen	1. Van Leiden, Hardeman & Van Wijk (2017) – <i>De Achterblijvers</i>	1. Evaluatie
Verlenen van opvang en ondersteuning bij ernstige delicten	Protocol Maatwerk	-	-
	Slachtoffer-advocatuur	1. Elbers e.a. (2018). <i>Slachtofferadvocatuur</i> .	1. Procesonderzoek
Ondersteuning door SHN	(SHN)	1. Andringa e.a. (2017) <i>Slachtoffermonitor - Hoofdrapport</i>	1. Monitor

Tabel 10. Overzicht gebruikte onderzoeken voor de evaluatie van doeltreffend- en doelmatigheid per activiteit en deelonderwerp voor beleidsdoel 5, slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel.

Activiteit	Deelonderwerp	Referentie onderzoek	Type onderzoek
Uitbreiding van de mogelijkheid tot schadeverhaal	Schadevergoedingsmaatregel	1. Hebly e.a. (2020) – <i>Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten</i> 2. Kuipers & Rij (2018) – <i>Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven</i> 3. Goedvolk e.a. (2018) – <i>Onderzoek naar de toepassing van het conservatoir beslag ten behoeve van slachtoffers</i>	1. Procesonderzoek 2. Beleidsonderzoek 3. Beleidsonderzoek
	Civiele voeging in het strafproces	1. Kool e.a. (2016) – <i>Civiel schadeverhaal via het strafproces</i> 2. Elbers e.a. (2018). <i>Slachtofferadvocatuur</i> .	1. Beleidsonderzoek 2. Procesonderzoek
	Schadevergoeding in het kader van ZSM	-	-
	Schaderegeling bij niet-gerechtelijke afdoening van lichte feiten	-	-
	Schadeverhaal via de civiele rechter	1. Hebly e.a. (2020) – <i>Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten</i>	1. Procesonderzoek
Uitbreiding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven	(SGM)	1. Maas e.a. (2016) - <i>Evaluatie burgergericht werken en all-in beleid</i> 2. Mazijk e.a. (2018) - <i>De rol van samenwerkingspartners in het doorverwijzingsproces van slachtoffers naar het Schadefonds Geweldsmisdrijven</i> 3. Van Leiden, Scholten & Ferwerda (2016) – <i>Wie is het slachtoffer?</i> 4. Schadefonds Geweldsmisdrijven (2020) - <i>Onderzoeksrapport evaluatie eerste jaar Caribisch Nederland</i> 5. Andringa e.a. (2017) <i>Slachtoffermonitor - Hoofdrapport</i> 6. De Ridder (2020) – <i>Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven</i> 7. Cebeon (2017) – <i>Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt</i> 8. Kokkeler, B.J.M., van der Minne, S.M., Bon, F., & Matthijssen, J.J. (2019). <i>De impact van de subsidieregeling Slachtoffers Geweldsmisdrijven</i> .	1. Beleidsonderzoek 2. Procesonderzoek 3. Procesonderzoek 4. Procesonderzoek 5. Monitor 6. Beleidsonderzoek 7. Beleidsonderzoek 8. Beleidsonderzoek
Implementeren EU-Richtlijn minimumnormen en Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers	Herstelbemiddeling	1. Cleven, I., Lens, K.M.E., & Pemberton, A. (2015). <i>De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht</i> .	1. Pilot
	Mediation	1. Cleven, I., Lens, K.M.E., & Pemberton, A. (2015). <i>De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht</i> .	1. Pilot

Bijlage 2: Literatuurlijst

In deze literatuurlijst zijn alle bronnen die voor dit rapport zijn geraadpleegd opgenomen. Enkel de onderzoeken in bijlage 1 zijn gebruikt als bronnen voor de evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

Rapportages & Onderzoeken

- Aa, S. van der., Claessen, J., & Hofmann, R. (2020). *Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2404/2922_volledige_tekst_tcm28-431295.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Andringa, W., Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, J., & Doeschot, F. ten. (2017). *Slachtoffermonitor – Hoofdrapport*. Enschede/Den Haag: I&O Research / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2185/2570_Volledige_Tekst_tcm28-282320.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Beaujean, R., de Jong, R., van der Rijst, L., & Tuls, W. (2018). *Slachtoffervoorzieningen in de Rechtspraak*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/0022%20RVR%20rapport%20Slachtoffervoorzieningen%20WR.PDF>
- Bertling, L., Mack, A., Vonk, H., & Timmermans, M. (2017). *Slachtoffers van Zedenmisdrijven. Een verkenning van de overwegingen voor contact met politie en/of hulpverlening*. Amsterdam: Regioplan.
<https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/2016/16098-Slachtoffers-van-zedenmisdrijven-Regioplan.pdf>
- Candido, J., Hoendervoogt, M., Laatsch, N., van Dam, P., & Gest, M. (2017). *Slachtoffer en de rechtspraak: Handleiding voor de strafrechtspraak* (Tweede druk). Xerox/OBT.
<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Slachtoffer-en-de-Rechtspraak.pdf>
- Cebeon (2017). *Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt. Ervaren met de financiële regelingen 'Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen'*. Den Haag / Amsterdam: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) / Cebeon.
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2278/2713_Volledige_Tekst_tcm28-259582.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Cleven, I., Lens, K.M.E., & Pemberton, A. (2015). *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht. Eindrapportage Onderzoek pilots Herstelbemiddeling*. Tilburg / Den Haag: International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT) / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2070/2377a-volledige-tekst_tcm28-73209.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Donner, J.P.H., van der Aa, S., Lazeroms, J.P.M., Lindenbergh, S.D., Pemberton, A., Veraart, W.J., Steinmann, P.L.M., & Kock, L.A.J. (2021). *Op verhaal komen. Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/16/op-verhaal-komen---adviesrapport-commissie-donner>

- Elbers, N.A., Meijer, S., Becx, I.M., Schijns, A.J.J.G., & Akkermans, A.J. (2018). *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. Amsterdam / Den Haag: Vrije Universiteit Amsterdam (VU) / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2356/2840_Volledige_Tekst_tcm28-368228.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Fischer, T., Cleven, I., & Struijk, S. (2019). *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*. Den Haag / Rotterdam: WODC / Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam.
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2275/2710_Volledige_Tekst_tcm28-388075.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Goedvolk, M., Jongebreur, W., Maas-Vos, G. van der., & Velpen, M. Vander. (2018). *Onderzoek naar de toepassing van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer*. Utrecht / Den Haag: Significant / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2357/2841_Volledige_Tekst_tcm28-373001.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Gorissen, M., el Akehal, J., Weerman, F., & van de Weijer, S. (2020). *Het fenomeen online seksueel geweld: Een literatuuronderzoek naar de kennis over omvang, aard en aanpak*. NSCR.
https://nscr.nl/app/uploads/2020/06/OSG_NSCR_Eindrapport_090320.pdf
- Groenhuijsen, M. S., & Letschert, R.M. (2012). Over spreekrecht plus en een twee fasen proces: Dilemma's bij een verantwoorde hervorming van het strafprocesrecht. In M.S. Groenhuijsen, R. M. Letschert & S. Hazenbroek (Reds.), *KLM Van Dijk: Liber amicorum prof. dr. mr. J.J.M. van Dijk* (pp. 137–151). Wolf Legal Publishers.
- Gupta Strategists (2020). *Onderzoek financiering Centrum Seksueel Geweld*.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/11/20/onderzoek-financiering-centrum-seksueel-geweld/onderzoek-financiering-centrum-seksueel-geweld.pdf>
- Hanekamp, M. (2016). Benchmark Overhead Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen. [Powerpointpresentatie]. Utrecht: Berenschot.
- Hebly, M.R., Lindenberg, S.D., Visscher, L.T., & Desmet, P.T.M. (2020). *Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten. Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten*. Rotterdam / Den Haag: Erasmus Universiteit Rotterdam / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2482/3094_volledige_tekst_tcm28-471193.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Herweijer, M. (2020). *De waarde van de Publieke Waarde Scan Circulaire Economie*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/27/de-waarde-van-de-publieke-waarde-scan-circulaire-economie>
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Verschillende perspectieven. Een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjq27kof_j9vwij5epmj1ey0/vlaqk6vswpyf/f=/blg941722.pdf
- Jongebreur, W. & Westhoff, E. (2018). Aandacht voor slachtoffers in impactzaken: Dienstverlening aan slachtoffers in impactzaken door Slachtofferhulp Nederland en het Openbaar Ministerie. Barneveld: Significant.
- Kokkeler, B.J.M., van der Minne, S.M., Bon, F., & Matthijssen, J.J. (2019). *De impact van de subsidieregeling Slachtoffers Geweldsmisdrijven. Evaluatie en verbeterpunten*. s-Hertogenbosch: Avans Hogeschool.

- Kool, R.S.B., Backers, P., Emaus, J.M., Kristen, F.G.H., Pluimer, O.S., Uhm, D.P. van., & Gelder, E.M. van. (2016). *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraktijk en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*. Utrecht / Den Haag: Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (Ucall, onderdeel van Universiteit Utrecht) & Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WDOC). <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/342089>
- Kuipers, J. & Rij, C. van. (2018). *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven*. Den Haag / Amsterdam: Cebeon / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WDOC). <https://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2018/06/17829-evaluatie-voorschotregeling-voor-zeden-en-geweldsmisdrijven.pdf>
- Leferink, S., Weistra, D. & Van de Ven, P. (2017). *Evaluatierapport Proof of concept Ketenbreed Slachtofferportaal*. Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen, Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Leij, J.B.J. van der. (2015). *Privacyrecht en slachtoffers: Een studie naar de grondslagen en juridische kaders van privacy van slachtoffers*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WDOC). https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2128/2473a-volledige-tekst_tcm28-73614.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Loeffen, B., & Hageman, H. (2016). *Evaluatie politie Pilot Individuele Beoordeling. Fase 1 maart – september 2016*. Den Haag: Politie.
- Maas, C., Schiltkamp, S., Valentijn, D., & Vuurst, M van de (n.d.). *Evaluatie burgergericht werken en all-in beleid: Een onderzoeksrapport over de effecten van het burgergericht werken en het all-in beleid*. Schadefonds Geweldsmisdrijven.
- Malsch, M., Dijkman, N., & Akkermans, A. (2015). *Het zichtbare slachtoffer: privacy van slachtoffers binnen het strafproces*. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WDOC) / Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NCSR). https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2129/2473b-volledige-tekst_tcm28-73620.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Mesu, J., Toet, M., & Wouters, R. (2019). *Bescherming Slachtoffergegevens Rapportage verbetermaatregelen*. Den Haag: Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (Ministerie van Justitie en Veiligheid).
- Miltenburg, E., le Clercq, C., & Middelveld, M. (2016). *Eindrapport informatie-analyse Privacy van slachtoffers*. Utrecht / Den Haag: Capgemini Consulting / Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). *Rapport Publieke Waarde Scan: Circulaire Economie*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/27/eindrapport-pws-circulaire-economie>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2013). *Recht doen aan slachtoffers: Visiedocument*. (Publicatie J-18266). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/02/25/recht-doen-aan-slachtoffers>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Eindrapport beleidsdoorlichting artikel 34.4 Slachtofferzorg*. <https://www.rijksbegroting.nl/system/files/18/vj-beleidsdoorlichting-slachtofferzorg.pdf>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2014). *Vaststelling begroting Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014*.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2016). *Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffer*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-787359>

- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020). *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/08/tk-bijlage-beleidskader-herstelrechtvoorzieningen-gedurende-het-strafproces>
- Molendijk, A. (2019). Usability test Slachtoffer informatieportaal. Usably. Programma Strafsector & Raad voor de Rechtspraak (2012). Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers. <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Modelregeling-inzake-passende-verblijfsomgeving-slachtoffers.pdf>
- PWC (2017). *Eindrapport informatie-analyse Privacy van slachtoffers*.
- Raad voor de Rechtspraak (2019). *Slachtoffervoorzieningen in de Rechtspraak. Stand van zaken oktober 2019*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak. <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/slachtoffervoorzieningen-rechtspraak.pdf>
- Ridder, J. de. (2020). *Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven. Rapport evaluatie ex artikel 39 Kaderwet ZBO*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/02/tk-bijlage-evaluatie-schadefonds-geweldsmisdrijven-rapport-evaluatie-ex-artikel-39-kaderwet-zbo>
- Schadefonds Geweldsmisdrijven (2020). *Onderzoeksrapport evaluatie eerste jaar Caribisch Nederland*.
- Slachtofferhulp Nederland (2019). *Algemeen overleg Slachtofferbeleid 13 februari 2019 (Brief van de Voorzitter Raad van Bestuur van Slachtofferhulp Nederland aan de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer)*. Utrecht: Slachtofferhulp Nederland. <https://www.slachtofferhulp.nl/globalassets/media/corporate-nieuws/2019/190207-tk-vaste-cie-jenv-ao-slachtofferbeleid-13-feb-2019.pdf>
- Slachtofferhulp Nederland (2020). *Privacy van het slachtoffer: feit of fictie?* Utrecht: Slachtofferhulp Nederland. <https://www.slachtofferhulp.nl/globalassets/media/corporate-downloads/shn-witboek-europese-dag-van-het-slachtoffer.pdf>
- Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarrekening 2019*. Utrecht: Slachtofferhulp Nederland. <https://www.slachtofferhulp.nl/globalassets/media/corporate-downloads/over-ons/jaarrekening2019slachtofferhulpnederland.pdf>
- Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2014*. Utrecht: Slachtofferhulp Nederland. <https://www.slachtofferhulp.nl/globalassets/media/corporate-downloads/voor-professionals/over-slachtofferhulp/jaarverslagen/jaarverslag-2014---slachtofferhulp-nederland---uitkomst-bieden.pdf>
- Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2015*. Utrecht: Slachtofferhulp Nederland. <https://www.slachtofferhulp.nl/globalassets/media/corporate-downloads/voor-professionals/over-slachtofferhulp/jaarverslagen/jaarverslag-2015---slachtofferhulp-nederland---focus-op-kwaliteit.pdf>
- Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2017*. Utrecht: Slachtofferhulp Nederland. <https://www.slachtofferhulp.nl/globalassets/media/corporate-downloads/voor-professionals/over-slachtofferhulp/jaarverslagen/jaarverslag-2017---slachtofferhulp-nederland---ik-stond-er-gelukkig-niet-alleen-voor.pdf>
- Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2018*. Utrecht: Slachtofferhulp Nederland. https://www.slachtofferhulp.nl/globalassets/media/corporate-downloads/voor-professionals/over-slachtofferhulp/jaarverslagen/jaarverslag-2018_def.pdf
- Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *Jaarverslag 2019*. Utrecht: Slachtofferhulp Nederland. <https://www.slachtofferhulp.nl/globalassets/media/corporate-downloads/voor-professionals/over-slachtofferhulp/jaarverslagen/jaarverslag-2019-slachtofferhulp-nederland.pdf>

- Sondorp, J.E., & Hoogeveen C.E. (2020). *De bescherming van minderjarige slachtoffers. Implementatie van Internationale Voorschriften in Nationale Wet- en Regelgeving en in de Praktijk*. Den Haag / Woerden: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)/ VanMontfoort. https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2465/3041_samenvatting_tcm28-452502.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Spaan, N., & Kaal, H. (2015). *Onbeperkt toegang tot recht? Slachtoffers met een licht verstandelijke beperking in de strafrechtsketen*. Leiden/Den Haag: Hogeschool Leiden/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2130/2474a-volledige-tekst_tcm28-73625.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Ten Boom, A., Kuijpers, K.F., & Moene, M.H. (2008). *Behoeften van slachtoffers van delicten. Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit*. Tilburg / Den Haag: International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT) / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1211/ob262_volledige_tekst_tcm28-69141.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Timmermans, M., Van den Tillaart, M., & Homburg, G. (2012). *Eerste meting Slachtoffermonitor: ervaringen van slachtoffers met justitiële slachtofferondersteuning*.
- Van Leiden, I., Hardeman, M., & Van Wijk, A. (2017). *De Achterblijvers. Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen*. Arnhem / Den Haag: Bureau Beke / Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://www.bureaubeke.nl/doc/2017/De%20Achterblijvers%20-%20Bekereeks.pdf>
- Van Leiden, I., Scholten, L., & Ferwerda, H. (2016). *Wie is het slachtoffer? Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik*. Arnhem / Den Haag: Bureau Beke / Schadefonds Geweldsmisdrijven. https://www.bureaubeke.nl/doc/2016/Downloadversie_Wie_is_het_slachtoffer_Bekereeks.pdf

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2013/14, 33 199
 Kamerstukken II, 2014/15, 34 236
 Kamerstukken II, 2014/15, 33 552 10
 Kamerstukken II, 2015/16, 33 552 17
 Kamerstukken II, 2015/16, 33 552 20
 Kamerstukken II, 2016/17, 34 257 10
 Kamerstukken II, 2016/17, 33 552 20
 Kamerstukken II, 2016/17, 33 552 23
 Kamerstukken II, 2016/17, 33 552 25
 Kamerstukken II, 2016/17, 33 552 29
 Kamerstukken II, 2017/18, 33 552 38
 Kamerstukken II, 2017/18, 33 552 42
 Kamerstukken II, 2017/18, 33 552 43
 Kamerstukken II, 2017/18, 33 552 48
 Kamerstukken II, 2017/18, 33 552 49
 Kamerstukken II, 2018/19, 33 552 51
 Kamerstukken II, 2018/19, 33 552 55
 Kamerstukken II, 2019/20, 27 367 61
 Kamerstukken II, 2019/20, 33 552 60
 Kamerstukken II, 2019/20, 33 552 61
 Kamerstukken II, 2019/20, 26 953 75
 Kamerstukken II, 2020/21, 33 552 64
 Kamerstukken II, 2020/21, 33 552 81

Webpagina's

Centraal Justitieel Incassobureau (z.d.). *Voorschotregeling*. <https://www.cjib.nl/voorschotregeling>

De Rechtspraak (z.d.). *Ongeluk monstertruck Haaksbergen*.
<https://www.rechtspraak.nl/Bekende-rechtszaken/Paginas/Ongeluk-monstertruck-Haaksbergen.aspx>

Europees Parlement. (2018). *Verslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_NL.html

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2019, 24 april). *Nadere informatie naar aanleiding van de aanslag Utrecht 18 maart 2019*.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/Kamerstukken/2019/04/24/tk-nadere-informatie-naar-aanleiding-van-de-aanslag-utrecht-18-maart-2019/tk-nadere-informatie-naar-aanleiding-van-de-aanslag-utrecht-18-maart-2019.pdf>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2019, 25 november). *Campagne helpt mensen die seksueel geweld meemaken sneller hulp te zoeken*. Nieuwsbericht.
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/11/25/campagne-helpt-mensen-die-seksueel-geweld-meemaken-sneller-hulp-te-zoeken>

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020, 31 augustus). *Aankondiging beleidsdoorlichting slachtofferbeleid*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/08/31/tk-aankondiging-beleidsdoorlichting-slachtofferbeleid>

Namens de Familie (z.d.). *Namens de Familie*. <https://www.namensdefamilie.nl/>
Openbaar Ministerie (z.d.). *Veelvoorkomende criminaliteit (ZSM)*.
<https://www.om.nl/onderwerpen/veelvoorkomende-criminaliteit-zsm>

Perspectief Herstelbemiddeling (z.d.). *Jaarverslag*.
<https://www.perspectiefherstelbemiddeling.nl/jaarverslag>

Politie (n.d.). *Verklaring van rechten*.
<https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/onderwerpteksten/slachtofferzorg/slachtofferzorg-verklaring-van-rechten-z-card.pdf>

Politie (z.d.). *Roze in Blauw*. <https://www.politie.nl/themas/roze-in-blauw.html>

Politie (z.d.) <https://www.vraaghetdepolitie.nl/>

Rijksoverheid (2021). *Adviesrapport commissie-Donner stevige basis voor toekomstig schadestelsel*.
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/04/16/adviesrapport-commissie-donner-stevige-basis-voor-toekomstig-schadestelsel>

Rijksoverheid (2017). *Informatieblad over de wet ter implementatie van de EU richtlijn minimumnormen slachtoffers*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/04/03/informatieblad-over-de-wet-ter-implementatie-van-de-eu-richtlijn-minimumnormen-slachtoffers>

Rijksoverheid (z.d.). *Vaststelling begroting Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019*.
https://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248428_14.html

Rijksoverheid (z.d.). *Kamerbrief over PMJ-ramingen tot en met 2025*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/09/tk-pmj-ramingen-tot-en-met-2025>

Rijksoverheid (z.d.). *Neerhalen vlucht MH17*.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/neerhalen-vlucht-mh17>

Rijksoverheid (z.d.). *Handreiking beleidsdoorlichtingen*.

<https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

Rijksoverheid (z.d.). *De beleidstheorie*.

<https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>

Rutte, M & Samsom, D. M. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA. 29 oktober 2012*.

Regeerakkoord voor de periode 2012 - 2015. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>

Schadefonds Geweldsmisdrijven (z.d.). *Wat is onze missie en visie?*

<https://www.schadefonds.nl/veelgestelde-vragen/wat-is-onze-missie-en-visie/Overig>

Schadefonds Geweldsmisdrijven (z.d.). *Wet en beleid*.

<https://www.schadefonds.nl/overzicht-beleidswijzigingen-2019/#:~:text=Op%201%20januari%202019%20is,met%20ernstig%20en%20blijvend%20letsel.>

Slachtofferhulp Nederland (2019). *Blog Rosa: Balans van drie jaar vernieuwen, een sterker*

Slachtofferhulp Nederland. <https://www.slachtofferhulp.nl/nieuws/2019/blog-rosa-balans-van-drie-jaar-vernieuwen-een-sterker-slachtofferhulp-nederland/>

Slachtofferhulp Nederland. (z.d.). *Verbreek de Stilte*. Geraadpleegd op 1 maart 2021, van

<https://www.verbreekdestilte.nl/>

Slachtofferhulp Nederland (z.d.). *SSR Cursusaanbod voor Rechtspraak*.

<https://www.slachtofferhulp.nl/professionals/academie-trainingsaanbod/trainingsaanbod-ssr/>

WODC (z.d.). *Onderzoeksprogrammering 2021 - 1e tranche*.

<https://www.wodc.nl/documenten/jaarplannen/2021/02/23/onderzoeksprogrammering-2021-1e-tranche>

Wet- en regelgeving

Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de

strafprocedure. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001F0220&from=nl>

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

slachtoffers van misdrijven. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0080&from=NL>

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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2002, 413. Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001) artikel 20, tweede lid.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27849-3.html>

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2016, 160. *Wet van 14 april 2016 tot wijziging van het*

Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-160.html>

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2016, 210. *Besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden* (Stb. 2016, 160). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-210.html>

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2016, 310. *Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten* (Besluit slachtoffers van strafbare feiten). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-310.html>

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2018, 133. *Besluit van 20 april 2018 tot vaststelling van bedragen voor nadeel van naasten dat niet in vermogensschade bestaat* (Besluit vergoeding affectieschade). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-133.html>

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2019, 116. *Wet van 6 maart 2019 tot wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met uitbreiding van de taakuitoefening tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-116.html>

Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden 1995, 65 (p. 12). *Richtlijn slachtofferzorg bij landelijke inwerkingtreding Wet Terwee*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1995-65-p12-SC2277>

Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden 2016, 19414. *Aanwijzing zeden*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-19414.html>

Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden 2018, 16632. *Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek* (Regeling periodiek evaluatieonderzoek). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-16632.html>

Bijlage 3: (Agenda)leden begeleidingscommissie

Deze beleidsdoorlichting is begeleid door een zogenaamde begeleidingscommissie. Tabel 11 toont de leden van deze commissie. Verder waren agendaleden betrokken van de Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid, politie, Perspectief Herstelbemiddeling, Slachtofferhulp Nederland, Schadefonds Geweldsmisdrijven en het Openbaar Ministerie.

Tabel 11: Leden begeleidingscommissie

Organisatie	Naam	Rol
Slachtofferbeleid, Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen, Ministerie van Justitie en Veiligheid	Erik Schreijen	Voorzitter
Directie Financieel-Economische Zaken	Karen van den Broek	Lid
	Agnetha Kindt	Lid
Inspectie der Rijksfinanciën	Marnix Schut	Vervangend lid
	Roos van de Water	Lid
	Nienke Dekens	Vervangend lid
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum	Annemarie ten Boom	Onafhankelijk deskundige

Bijlage 4: Afkortingen

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CAI	Contact-, Advies- en Informatiecentrum
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CSG	Centra Seksueel Geweld
DG	Directoraat-Generaal
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
DRb	Directie Rechtsbestel
EU	Europese Unie
fte	fulltime-equivalent
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdiensten
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
HIC	High Intensive Care
IAC	Informatie en Advies Centrum
IB	Individuele Beoordeling
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
INTERVICT	International Victimology Institute Tilburg
JD	Juridische Dienstverleners
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
LVB	Licht verstandelijke beperking
NCSR	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving
OM	Openbaar Ministerie
PMJ	Prognosemodel Justitiële Ketens
PV	Proces-verbaal
RGO	Afdeling Rechtspraak en Geschiloplossing
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
SGM	Schadefonds Geweldsmisdrijven
SHN	Slachtofferhulp Nederland
SSR	Studiecentrum Rechtspleging
Stb.	Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
Stcrt.	Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden
Ucall	Utrecht Centre for Accountability and Liability Law
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VPS	Versterking positie slachtoffers
VU	Vrije Universiteit Amsterdam
VvR	Verklaring van rechten
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat

Bijlage 5: Figuren en tabellen

Figuren

- Figuur 1. Schematisch model beleidstheorie gebaseerd op de Handreiking Beleidsdoorlichtingen
- Figuur 2. Model van de beleidstheorie van beleidsdoel 1: "Slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd".
- Figuur 3. Model van de beleidstheorie van beleidsdoelstelling 2: "Slachtoffers hebben een sterke positie in het recht".
- Figuur 4. Tijdlijn wetgeving slachtofferzorg 2010-2020
- Figuur 5. Model van de beleidstheorie van beleidsdoel 3: "Slachtoffers krijgen bescherming waar nodig".
- Figuur 6. Model van beleidstheorie van beleidsdoel 4: "Slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van een delict".
- Figuur 7. Model van de beleidstheorie voor beleidsdoel 5: "Slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel."
- Figuur 8. Ontwikkeling in aantal zaken bij Perspectief Herstelbemiddeling in 2014-2019.
- Figuur 9. Ontwikkeling in percentage van aanmeldingen dat leidt tot een vorm van bemiddeld contact in 2014-2019.
- Figuur 10. Ontwikkeling van de totale uitgaven onder Artikel 34.4 Slachtofferzorg in de periode 2014-2019.
- Figuur 11. Gerealiseerde uitgaven SHN en SGM ten opzichte van totale uitgaven aan slachtofferzorg in de periode 2014-2019.
- Figuur 12. Gerealiseerde uitgaven SHN en SGM als percentage van totale uitgaven aan slachtofferzorg in de periode 2014-2019.
- Figuur 13. Ontwikkeling uitgaven SHN onder Artikel 34.4 Slachtofferzorg in de periode 2014-2019.
- Figuur 14. Ontwikkeling betaalde en onbetaalde krachten SHN onder Artikel 34.4 Slachtofferzorg in de periode 2014-2019.
- Figuur 15. Aantal aangemelde en geholpen slachtoffers en website bezoekers SHN onder Artikel 34.4 Slachtofferzorg in de periode 2014-2019.
- Figuur 16. Ontwikkeling totale gerealiseerde kosten SGM in de periode 2014-2019.
- Figuur 17. Ontwikkeling uitvoeringskosten SGM in de periode 2014-2019
- Figuur 18. Ontwikkeling programmakosten SGM in de periode 2014-2019.
- Figuur 19. Ontwikkeling totaal ontvangen bedrag door SGM van CJIB in de periode 2014-2019.
- Figuur 20. Ontwikkeling aantal (toegekende) aanvragen en gemiddeld uitgekeerd bedrag bij SGM in de periode 2014-2019.

Tabellen

- Tabel 1. Ontwikkeling uitgaven onder Artikel 34.4 Slachtofferzorg per uitgavenpost in de periode 2014-2019 (bedragen x €1.000).
- Tabel 2. Ontwikkeling uitgaven SHN per uitgavenpost (inclusief projectuitgaven) in de periode 2014-2019.
- Tabel 3: Overzicht van budgetontwikkeling slachtofferzorg bij 20% meer en minder budget in miljoenen euro's.
- Tabel 4. Overzicht besparingsmaatregelen bij 20% minder budget.
- Tabel 5. Overzicht ontwikkeling budget intensiveringsvariant x mln. euro per jaar (cumulatief).
- Tabel 6. Overzicht gebruikte onderzoeken voor de evaluatie van doeltreffend- en doelmatigheid per activiteit en deelonderwerp voor beleidsdoel 1, slachtoffers worden erkend, zorgvuldig bejegend en geïnformeerd.
- Tabel 7. Overzicht gebruikte onderzoeken voor de evaluatie van doeltreffend- en doelmatigheid per activiteit en deelonderwerp voor beleidsdoel 2, slachtoffers hebben een sterke positie in het recht.
- Tabel 8. Overzicht gebruikte onderzoeken voor de evaluatie van doeltreffend- en doelmatigheid per activiteit en deelonderwerp voor beleidsdoel 3, slachtoffers krijgen bescherming waar nodig.

Tabel 9. Overzicht gebruikte onderzoeken voor de evaluatie van doeltreffend- en doelmatigheid per activiteit en deelonderwerp voor beleidsdoel 4, slachtoffers kunnen ondersteuning krijgen bij de gevolgen van het delict.

Tabel 10. Overzicht gebruikte onderzoeken voor de evaluatie van doeltreffend- en doelmatigheid per activiteit en deelonderwerp voor beleidsdoel 5, slachtoffers hebben mogelijkheden tot herstel van de gevolgen van het delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel.

Tabel 11: Leden begeleidingscommissie