

Slachtofferhulp in Caribisch Nederland

Vervolgonderzoek naar de hulp aan slachtoffers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba



mei 2018

Colofon

Afzendgegevens Raad voor de rechtshandhaving

Contactpersoon P.P. Schets

p.p.f.schets@inspectievenj.nl

De Raad voor de rechtshandhaving is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Caribisch Nederland), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.¹

¹ Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	6
Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	9
2 Aanpak	9
3 Uitkomsten onderzoek	9
4 Aanbevelingen	13
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding onderzoek	15
1.2 Doel onderzoek	15
1.3 Vraagstelling	16
1.4 Definities	16
1.5 Aanpak onderzoek	17
1.6 Leeswijzer	17
2 Onderzoeksresultaten	18
2.1 Bureau Slachtofferhulp	18
2.2 Huiselijk geweld	23
2.3 Executie vonnissen	23
2.4 Slachtofferzorg	24
2.5 Wettelijke rechten slachtoffers	24
3 Overall-beeld	27
Bijlage 1: geïnterviewde personen	31
Bijlage 2: aanbevelingen 2012	32
Bijlage 3: brief slachtofferinformatie	33
Bijlage 4: uitgebreide weergave bevindingen	34

Afkortingenlijst

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BMW	Bedrijfsmaatschappelijk werker
BSH	Bureau Slachtofferhulp
BPZ	Basispolitiezorg
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CN	Caribisch Nederland
EN	Europees Nederland
IIOO	Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning
JenV	Justitie en Veiligheid
KC	Korpschef
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OM	Openbaar ministerie
SH	Slachtofferhulp
SHN	Slachtofferhulp Nederland
Sv.	Wetboek van Strafvordering
Sv. BES	Wetboek van Strafvordering BES
VenJ	Veiligheid en Justitie
VVC	Veel voorkomende criminaliteit
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WPG	Wet politiegegevens

Voorwoord

In het strafrecht gaat het al lang niet meer uitsluitend om het veroordeeld krijgen van de daders. Ook voor slachtoffers is er inmiddels de nodige aandacht. In oktober 2012 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie de ‘Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten’ vastgesteld. Deze richtlijn is in maart 2017 geïmplementeerd in de (Europees) Nederlandse wetgeving.

Dit rapport van de Raad voor de rechtshandhaving gaat over slachtofferhulp in Caribisch Nederland. Het onderzoek heeft onder meer uitgewezen dat Caribisch Nederland een actief Bureau Slachtofferhulp kent met bevlogen medewerkers.

Maar ook heeft de Raad geconstateerd dat slachtoffers in Caribisch Nederland minder rechten hebben dan slachtoffers in Europees Nederland. Harmonisatie van die rechten zal volgens de Raad een volgende belangrijke stap voorwaarts betekenen.

Voor dit onderzoek heeft de Raad met ruim dertig personen gesproken. De Raad wil hen graag hartelijk bedanken voor hun medewerking. In het bijzonder geldt deze dank voor de zeven slachtoffers met wie de Raad sprak. Zij toonden zich bereid hun persoonlijke en soms zeer ingrijpende ervaringen met de Raad te delen. Een afzonderlijk woord van dank geldt ten slotte voor de coördinator van het Bureau Slachtofferhulp. Gedurende de verschillende fasen van het onderzoek beantwoordde zij alle mogelijke vragen van de Raad per ommegaande.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. G.H.E. Camelia, voorzitter

Mr. Th.P. Bot

Mr. F.E. Richards

Samenvatting

1 Inleiding

In 2012 heeft de Raad voor de rechtshandhaving onderzoek gedaan naar slachtofferhulp in Caribisch Nederland (CN). Met dat onderzoek bracht de Raad een aantal knelpunten in kaart. In dit vervolgonderzoek is de Raad nagegaan in hoeverre zijn aanbevelingen voor het oplossen van die knelpunten zijn opgevolgd. Daarnaast heeft hij in dit vervolgonderzoek, anders dan in 2012, nadrukkelijk de informatieverstrekking door het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en door het openbaar ministerie (OM) aan slachtoffers betrokken. Voorts is de Raad nagegaan in hoeverre er anderszins sprake is van mogelijke knelpunten rond de slachtofferhulp in CN.

2 Aanpak

Voor dit vervolgonderzoek heeft de Raad op basis van de beschikbare documenten en na oriënterende gesprekken met enkele stakeholders een plan van aanpak opgesteld. De uitvoering van dit plan van aanpak vond plaats in het eerste kwartaal van 2018. In januari 2018 hebben inspecteurs van de Raad interviews afgenomen van medewerkers van het KPCN, van het OM, van betaalde en van vrijwillige medewerkers van het Bureau Slachtofferhulp (BSH) in CN, en van een aantal personen die als slachtoffer ervaring hebben met het BSH. Voorts heeft de Raad waar mogelijk aanvullende informatie opgevraagd bij de betrokken organisaties. Op basis van de langs deze wegen verkregen informatie heeft de Raad een concept-rapport opgesteld. Voordat de Raad dit rapport heeft vastgesteld, hebben de betrokken organisaties en het ministerie van Justitie en Veiligheid de gelegenheid gekregen daarop te reageren.

3 Uitkomsten onderzoek

3.1 Algemeen

Het BSH is onderdeel van het KPCN en telt twee betaalde en elf vrijwillige medewerkers. Gedurende de afgelopen zeven jaar werden jaarlijks gemiddeld 190 slachtoffers bij het BSH aangemeld. Er bestaat in CN unaniem veel waardering voor de wijze waarop de medewerkers van het BSH deze slachtoffers helpen. Het BSH-team verdient daarvoor alle lof.

Hieronder besteedt de Raad eerst aandacht aan de knelpunten zoals die tijdens zijn onderzoek in 2012 zijn gebleken. Vervolgens gaat hij in op aspecten die in zijn eerdere onderzoek niet aan de orde zijn geweest: de positionering van het BSH, samenwerking tussen het BSH en Slachtofferhulp Nederland, slachtofferzorg door de politie en door het OM, en ten slotte wettelijke rechten van slachtoffers in CN.

3.2 Knelpunten 2012

In zijn rapport van 2012 benoemde de Raad een aantal knelpunten. Dit onderzoek heeft ten aanzien daarvan het volgende beeld opgeleverd:

a. Aanmeldproces

In 2012 deed de Raad de aanbeveling om een plan op te stellen voor het proces van aanmelding van slachtoffers door de politie bij het BSH dat ertoe leidt dat alle slachtoffers bij het BSH worden aangemeld. Naar aanleiding van die aanbeveling liet de minister weten dat een procedure is ingericht waarbij in principe ieder slachtoffer bij het BSH wordt aangemeld, tenzij dat slachtoffer daar nadrukkelijk bezwaar tegen maakt. In de praktijk vraagt de politie echter nog steeds aan slachtoffers of zij slachtofferhulp nodig hebben, terwijl de vraag zou moeten zijn of betrokkene bezwaar tegen heeft verstrekking van zijn contactgegevens aan het BSH. Begin 2018 was nog geen sprake van substantiële verbetering op dit punt. De Raad constateert dan ook dat dit aanmeldproces een hardnekkig probleem is. Los van een andere vraagstelling aan slachtoffers zou automatische doormelding via het systeem ActPol een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van dit probleem.

Hierna gaat de Raad onder 3.3 in op de wenselijkheid van samenwerking tussen BSH en Slachtofferhulp Nederland (SHN). Die samenwerking zou wat de Raad betreft ook gericht moeten zijn op het aanmeldproces. In Europees Nederland bestond voorheen een situatie die vergelijkbaar is met de actuele situatie in CN.

b. Controle door het OM op de tenuitvoerlegging van vonnissen

In 2012 stelde de Raad vast dat het OM niet in staat was op gestandaardiseerde wijze te controleren of vonnissen waarbij betrokkene was veroordeeld tot schadevergoeding ten behoeve van het slachtoffer ten uitvoer waren gelegd. De aanbeveling van de Raad die ertoe strekte daar verbetering in te brengen, had tijdens dit vervolgonderzoek nog niet tot een wezenlijk verbeterde werkwijze geleid. Nog steeds hanteert het OM geen eenduidig beleid voor de executie van vonnissen waarbij sprake is van een veroordeling tot betaling van schadevergoeding aan het slachtoffer.

c. Professionaliteit BSH

De Raad deed in 2012 de aanbeveling te blijven investeren in een professionele en volwaardige organisatie voor slachtofferhulp in CN. Uit het vervolgonderzoek is gebleken dat het BSH over voldoende vrijwillige medewerkers beschikt en dat hun deskundigheid op het gebied van sociaal-emotionele hulpverlening niet ter discussie staat. Door middel van trainingen en cursussen wordt die deskundigheid verworven en onderhouden. Wel ontstaat er steeds meer behoefte aan specifieke juridische *know-how*. De vrijwillige medewerkers hebben echter geen affiniteit met juridische aspecten van slachtofferhulp. De Raad vindt het van belang dat die

juridische kennis wel bij het BSH aanwezig is. Volgens de Raad zou het goed zijn om na te gaan of die bij een betaalde medewerker van het BSH kan worden belegd.

d. Rechtspositie vrijwillige medewerkers BSH

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad om de rechtspositie van de vrijwillige medewerkers te regelen, werkt het BSH inmiddels met vrijwilligersovereenkomsten waarin de jaarlijkse onkostenvergoeding is vastgelegd. Aspecten die nog wel geregeld moeten worden, betreffen een ongevallenverzekering en een kilometervergoeding voor de vrijwillige medewerkers.

e. Facilitaire voorzieningen Sint Eustatius en Saba

In 2012 beval de Raad aan om op de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba, in samenspraak met de vrijwillige medewerkers van het BSH, te zorgen voor behoorlijke facilitaire voorzieningen voor slachtofferhulp. Er is gezocht naar een alternatieve ruimte voor het BSH op Sint Eustatius maar ook die leverde bezwaren op. Nu wordt eraan gedacht BSH vanuit de sportzaal van de politie op Sint Eustatius te laten werken. Op Saba ontvangt het BSH slachtoffers op een locatie die zij wensen, eventueel bij de BSH-medewerker thuis. Gezien de beperkte schaalgrootte van deze eilanden blijft het in dit opzicht volgens de Raad een kwestie van improviseren.

f. Roosters en piketregelingen

Inmiddels werkt het BSH met piketlijsten. De vrijwillige medewerkers worden steeds voor een bepaalde periode ingeroosterd en uit de piketlijsten blijkt precies wie wanneer piketdienst heeft. Bovendien springen op Bonaire en Sint Eustatius de vrijwillige medewerkers bij indien er sprake is van bijzonderheden. Op Saba is momenteel nog maar één vrijwillige medewerker actief. Wanneer zij niet beschikbaar is, zorgt zij er voor dat er wel iemand anders bereikbaar is. Het in 2012 door de Raad geconstateerde knelpunt rond de roosters behoort daarmee tot het verleden.

g. Voorlichting en preventie

Het KPCN heeft informatiefolders over het BSH laten maken in vier talen. En anders dan in 2012 beschikt het KPCN over budget voor voorlichtingscampagnes van het BSH. De Raad constateert dat het op dit terrein in 2012 gesignaleerde knelpunt thans niet speelt. Wel benadrukt de Raad dat het van belang is dat wanneer het BSH, overeenkomstig zijn jaarplan 2018, een campagne gaat voeren rond het thema huiselijk geweld dat dan in nauwe samenwerking met de ketenpartners, in het bijzonder de openbare lichamen, zal gebeuren.

h. Opvangvoorziening slachtoffers huiselijk geweld

De aanbeveling van de Raad uit 2012 om te zorgen voor een opvangvoorziening voor slachtoffers van huiselijk geweld had begin 2018 nog niet geleid tot realisatie van een dergelijke

voorziening. Positief is wel dat het thema huiselijk geweld inmiddels nadrukkelijk op de politieke agenda staat.

3.3 Positionering BSH en samenwerking met Slachtofferhulp Nederland

Tijdens dit onderzoek werd duidelijk dat er een voorstel ligt om het BSH los te koppelen van het KPCN en als zelfstandige organisatie te laten voortbestaan. Belangrijkste reden daarvoor is de directe associatie met de politie; deze zou voor slachtoffers een hoge drempel vormen om hulp te zoeken bij het BSH. Alhoewel de Raad begrip heeft voor dit argument ziet hij risico's in de voorgestelde verzelfstandiging, met name omdat het BSH met slechts twee betaalde medewerkers dan wel erg kwetsbaar zou worden. Hij pleit er daarom voor het BSH vooralsnog niet te verzelfstandigen maar zich in plaats daarvan wat zelfstandiger te laten profileren.

In Europees Nederland is de stichting Slachtofferhulp Nederland (SHN) verantwoordelijk voor de hulp aan slachtoffers. Van de zijde van SHN is aangegeven dat zij in beginsel welwillend zal staan tegenover een verzoek vanuit het BSH tot meer onderlinge samenwerking. De Raad is van oordeel dat het goed zou zijn als er meer samenwerking tot stand komt tussen BSH en SHN.

3.4 Slachtofferzorg

In dit vervolgonderzoek is de Raad nagegaan in hoeverre is gewaarborgd dat de politie en het OM slachtoffers van delicten informeren over hun rechten en over actuele ontwikkelingen in het opsporingsonderzoek en in het strafproces.

Het KPCN verstrekt slachtoffers informatie wanneer zij daar zelf om vragen, maar actieve informatieverstrekking is vooral afhankelijk van de individuele politieambtenaar, en niet geborgd in de werkprocessen.

Het OM BES was tijdens het onderzoek van de Raad nog bezig met de implementatie van een systeem voor gestandaardiseerde informatieverstrekking aan slachtoffers van wie de zaak door de politie bij het OM is ingezonden. Verder krijgen slachtoffers volgens het OM standaard bericht over vervolgingsbeslissingen, vonnissen en invrijheidstellingen, maar ook hier is geen sprake van borging in de werkprocessen.

3.5 Wettelijke rechten slachtoffers

Ten slotte heeft de Raad in dit onderzoek stilgestaan bij enkele verschillen in slachtofferrechten tussen enerzijds CN en anderzijds Europees Nederland (EN).

Tot nu toe kunnen inwoners van CN geen aanspraak maken op een vergoeding uit het Schadefonds geweldsmisdrijven. Met instemming heeft de Raad kennis genomen van het besluit tot uitbreiding van de werking van het schadefonds naar CN. De Raad hoopt dat de door de minister genoemde datum van 1 januari 2019 zal worden gehaald.

In verschillende andere opzichten is nog geen sprake van gelijkschakeling van de rechten van

slachtoffers in CN met die van slachtoffers in EN. Anders dan in EN zijn het recht op indiening van een slachtofferverklaring en spreekrecht tijdens de zitting niet formeel geregeld in CN. Ook hebben slachtoffers in CN, anders dan slachtoffers in EN maar ook in Curaçao en in Sint Maarten, geen recht op een voorschot van de overheid indien een veroordeelde niet overgaat tot betaling van een door de rechter opgelegde schadevergoeding ten behoeve van het slachtoffer. De Raad vindt deze verschillen moeilijk uit te leggen. Een aspect dat bij de gewenste uniformering van slachtofferrechten aandacht verdient, is het gegeven dat de rechtspraak in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en CN wordt verzorgd door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

4 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van dit vervolgonderzoek doet de Raad de minister van Justitie en Veiligheid de volgende aanbevelingen.² De aanbevelingen 1 tot en met 3 liggen in het verlengde van aanbevelingen uit 2012. De overige aanbevelingen betreffen aspecten ten aanzien waarvan de Raad in 2012 geen aanbevelingen heeft gedaan.

A. Vervolg op aanbevelingen uit 2012

1. Verbeter op korte termijn het aanmeldproces van slachtoffers bij het BSH. Betrek daarbij in ieder geval de vraagstelling door de politie aan slachtoffers alsmede de mogelijkheid ActPol aan te passen.
2. Kom tot richtlijnen voor het OM BES met betrekking tot de executie van strafvonnissen waarbij sprake is van veroordeling tot betaling van schadevergoeding ten behoeve van een slachtoffer.
3. Zorg voor voldoende kennis op specifiek juridisch terrein binnen het BSH.
4. Tref een ongevallenverzekering alsmede een regeling voor een kilometervergoeding voor de vrijwillige medewerkers van het BSH.

B. Additionele aanbevelingen

5. Neem het initiatief tot wetswijziging waardoor ook slachtoffers in CN recht krijgen op indiening van een slachtofferverklaring, op spreekrecht ter zitting alsmede op betaling door de overheid van een voorschot ingeval de veroordeelde niet betaalt.

² Overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving zijn de aanbevelingen gericht aan de minister. Voor verschillende van deze aanbevelingen geldt dat de uitvoering daarvan op het terrein van het KPCN dan wel het OM BES ligt.

6. Stel richtlijnen op met betrekking tot de actieve informatieverstrekking aan slachtoffers door het KPCN en door het OM BES.
7. Handhaaf het BSH vooralsnog als onderdeel van het KPCN maar laat het zich meer als een zelfstandige organisatie profileren zonder directe verwijzing naar het KPCN.
8. Bezie de mogelijkheid van nauwere samenwerking, bijvoorbeeld door middel van een samenwerkingsconvenant, tussen het BSH en Slachtofferhulp Nederland.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad³) heeft in 2012 onderzoek gedaan naar de hulp aan slachtoffers van delicten in Caribisch Nederland (CN). In zijn rapport daarover deed de Raad een aantal aanbevelingen die als doel hadden de door de hem gesignaleerde knelpunten rond de hulp aan slachtoffers van delicten op te lossen. Deze knelpunten betroffen onder andere de dubbelfunctie van de coördinator van het Bureau Slachtofferhulp (BSH), de rechtspositie van de vrijwillige medewerkers van het BSH en het proces van aanmelding van slachtoffers bij het BSH.⁴

De (toenmalige) minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ⁵) hebben het rapport van de Raad bij brief van 25 maart 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer. In hun aanbiedingsbrief gaven zij in algemene zin aan dat zij de conclusies van het rapport deelden en dat zij voornemens waren te blijven investeren in de professionalisering van het BSH. Bij brief van 18 juni 2015 informeerde de minister de Tweede Kamer nader over de opvolging van de aanbevelingen. Volgens de minister had het KPCN een aantal verbetermaatregelen getroffen, zoals een betere aanmeldprocedure en bijscholing van de medewerkers van het BSH. De Raad heeft in zijn Jaarplan 2018 aangegeven dat hij in dat jaar vervolgonderzoek doet naar de slachtofferhulp in Caribisch Nederland.

1.2 Doel onderzoek

Door middel van dit vervolgonderzoek brengt de Raad in beeld hoe de slachtofferhulp in CN er zes jaar na het eerste onderzoek voor staat. Daarbij betreft de Raad de wijze waarop opvolging is gegeven aan zijn aanbevelingen uit 2012. Daarnaast besteedt de Raad in dit vervolgonderzoek aandacht aan een aspect dat tijdens het eerdere Raadsonderzoek onderbelicht is gebleven: de informatieverstrekking door de politie en door het openbaar ministerie aan slachtoffers van delicten. Het gaat dan om informatie over het opsporingsonderzoek, het strafproces en de executie van het strafvonnis. De Raad benoemt de knelpunten die zich bij de zorg voor en hulp aan slachtoffers nog voordoen en doet suggesties voor verbeteringen. Op die manier wil de Raad een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de slachtofferhulp in CN.

³ De Raad is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de eilanden van Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten.

⁴ In bijlage 2 staan alle aanbevelingen uit het rapport van de Raad van 2012.

⁵ Sinds november 2017 is de benaming: minister (en ministerie) van Justitie en Veiligheid (JenV).

1.3 Vraagstelling

De Raad heeft voor dit onderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat is de stand van zaken ten aanzien van de slachtofferhulp in Caribisch Nederland en in hoeverre is daarbij (nog) sprake van knelpunten?

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag heeft de Raad de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1. In hoeverre zijn de eerder door de Raad geconstateerde knelpunten ten aanzien van de hulp aan slachtoffers van delicten in Caribisch Nederland opgelost?**
- 2. In hoeverre informeren de politie en het openbaar ministerie in Caribisch Nederland slachtoffers van delicten?**
- 3. In hoeverre is er anderszins sprake van knelpunten rond de slachtofferhulp in Caribisch Nederland?**

1.4 Definities

a. Slachtoffer

Evenals in zijn vorige onderzoek naar slachtofferhulp verstaat de Raad onder slachtoffers in de eerste plaats ‘personen die schade hebben ondervonden van daden gepleegd in strijd met de strafwetgeving, waaronder mede verstaan de directe familie en van het slachtoffer afhankelijke personen’.⁶ In de praktijk beschouwt BSH ook anderen als slachtoffer, bijvoorbeeld personen die zijn betrokken bij een verkeersongeluk en personen die getuige zijn geweest van een schokkende gebeurtenis. De Raad volgt in dit opzicht het BSH.

b. Slachtofferhulp

In de literatuur en in de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen ‘slachtofferzorg’ en ‘slachtofferhulp’. Onder slachtofferzorg verstaat men de aandacht die de politie en het openbaar ministerie aan slachtoffers geven, bijvoorbeeld op het punt van informatieverstrekking over het opsporingsonderzoek en over het strafproces. Bij ‘slachtofferhulp’ gaat het om de activiteiten van medewerkers van een Bureau Slachtofferhulp of van andere gespecialiseerde hulpverleners.

De Raad kijkt in dit onderzoek zowel naar slachtofferzorg als naar slachtofferhulp.

De door de Raad gebruikte term ‘slachtofferhulp’ omvat beide aspecten. Waar de Raad de term

⁶ Zie de ‘Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power’ van de Verenigde Naties van 29 november 1985.

slachtofferzorg gebruikt, doelt hij specifiek op de informatieverstrekking door de politie en/of het OM.

1.5 Aanpak onderzoek

De Raad heeft zich eerst door middel van documentstudie en door gesprekken met medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN) en van het BSH georiënteerd op dit thema. Op basis daarvan heeft de Raad een plan van aanpak opgesteld. De feitelijke uitvoering van het onderzoek vond grotendeels plaats in januari 2018. In die periode hebben inspecteurs van de Raad interviews afgenomen van medewerkers van betrokken organisaties. Daarbij hebben zij waar mogelijk om cijfermatige onderbouwing gevraagd. De inspecteurs spraken ook met vrijwillige medewerkers van het BSH en met personen die als slachtoffer te maken hebben gehad met het BSH.

Overeenkomstig de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving heeft de Raad het (concept)rapport voorgelegd aan de betrokken organisaties en aan de minister van JenV alvorens tot vaststelling daarvan over te gaan.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de onderzoeksresultaten. Om redenen van leesbaarheid heeft de Raad daarbij niet de opzet van zijn rapport uit 2012 gevolgd maar de verschillende onderwerpen behandeld in afzonderlijke paragrafen. Paragraaf 2.1 gaat over het BSH, paragraaf 2.2 over de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld en paragraaf 2.3 over de executie van vonnissen van de strafrechter. In deze drie paragrafen komen alle aanbevelingen uit 2012 aan de orde. In paragraaf 2.4 besteedt de Raad aandacht aan slachtofferzorg en in paragraaf 2.5 gaat hij in op enkele verschillen tussen wettelijke rechten van slachtoffers in Europees Nederland en in Caribisch Nederland. De feitelijke onderzoeksbevindingen zijn in dit hoofdstuk beknopt weergegeven.

In hoofdstuk 3 geeft de Raad in een 'overall-beeld' antwoord op de drie onderzoeksvragen.

Het rapport bevat als bijlagen een overzicht van de personen die de Raad voor dit onderzoek heeft geïnterviewd (bijlage 1), een overzicht van de aanbevelingen uit het eerdere rapport van de Raad (bijlage 2) en de tekst van de zogenoemde 'brief slachtofferinformatie' (bijlage 3). Een uitgebreide weergave van de onderzoeksbevindingen staat in bijlage 4.

2 Onderzoeksresultaten

2.1 Bureau Slachtofferhulp

2.1.1 Dubbelfunctie coördinator BSH en BMW

In 2012 deed de Raad de aanbeveling om de functie van coördinator slachtofferhulp en die van bedrijfsmaatschappelijk werker uit elkaar te halen. De toenmalige minister en staatssecretaris van VenJ hebben deze aanbeveling ‘enkel ter overweging’ meegegeven aan de korpschef van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Begin 2018 was de situatie nog ongewijzigd: de coördinator BSH vervult nog steeds tevens de rol van bedrijfsmaatschappelijk werker voor het KPCN. Het korps heeft besloten deze dubbelfunctie te handhaven. Wel is in verband daarmee, tijdens het onderzoek van de Raad, een andere werkwijze afgesproken. Wanneer het BSH krijgt te maken met kritiek van slachtoffers op het functioneren van politieambtenaren zal de coördinator van het BSH de leidinggevende van de betrokken politieambtenaar daarover informeren en zich van verdere bemoeienis met die kritiek zal onthouden. Het is aan die leidinggevende om met de betrokken medewerker in gesprek te gaan.

Omdat op deze manier kan worden voorkomen dat de dubbelfunctie tot problemen leidt, heeft de Raad er begrip voor dat het korps niet kiest voor ontvlechting van de functies van coördinator BSH en van bedrijfsmaatschappelijk werker.

2.1.2 Positionering BSH

Het BSH is onderdeel van het KPCN. De coördinator van het BSH pleit in een visiedocument over de toekomst van het BSH voor verzelfstandiging daarvan. In het kader van het onderzoek noemden zowel de betaalde als de vrijwillige medewerkers van het BSH het feit dat het BSH onderdeel is van het KPCN een drempel voor slachtoffers om hulp te zoeken bij dat BSH. Het korps heeft volgens hen een slecht imago en met name voor slachtoffers van huiselijk geweld zou de drempel vaak hoog zijn. Mede uit schaamte willen zij niet in verband worden gebracht met een bezoek aan de politie en vaak willen zij (nog) geen aangifte doen tegen degene van wie zij slachtoffer zijn. Andere argumenten voor verzelfstandiging van het BSH liggen in de sfeer van het zelf kunnen beschikken over financiële middelen en het kunnen voeren van een eigen beleid.

De korpschef liet in januari 2018 weten dat hij overweegt de suggestie van verzelfstandiging van het BSH over te nemen in zijn voorstel voor een nieuwe inrichting van het KPCN.

Alhoewel de Raad begrip heeft voor de genoemde argumenten kleven er met name gezien de beperkte omvang van het BSH – dat slechts twee betaalde medewerkers telt – risico's aan verzelfstandiging. De Raad is van oordeel dat het vooral van belang is om te werken aan verbetering van het imago van het korps en aan meer slachtoffergericht denken door de politieambtenaren.

Nu de korpschef heeft aangegeven dat er geen sprake is van een gebrek aan budget voor het BSH lijkt het de Raad verstandig het BSH vooralsnog niet te verzelfstandigen. Naar de Raad heeft begrepen, wordt bureau Amboina nog uitsluitend door het BSH gebruikt. Door kleine aanpassingen, zoals het vervangen van het bord en de vlag van het KPCN bij dit gebouw, in combinatie met een eigen publiciteitscampagne van het BSH kan worden bereikt dat het BSH veel minder dan nu kennelijk het geval is in verband wordt gebracht met de politie. Een ingrijpende stap als verzelfstandiging van het BSH is daarvoor dan niet nodig.

2.1.3 Facilitaire voorzieningen Sint Eustatius en Saba

In zijn rapport van 2012 deed de Raad de aanbeveling om op Sint Eustatius en op Saba in samenspraak met de vrijwillige medewerkers van het BSH voor behoorlijke facilitaire voorzieningen te zorgen.

Het is klaarblijkelijk lastig om op Sint Eustatius een geschikte ruimte te vinden, met name omdat het politiebureau kennelijk als een drempel wordt beschouwd door mensen die eigenlijk wel hulp verlangen. Wellicht dat de sportzaal van de politie uitkomst biedt.

De vrijwillige medewerkers op Saba laten het afhangen van de wens van betrokkene waar wordt afgesproken, dat kan bij betrokkene thuis zijn.

Gezien de beperkte schaalgrootte blijft het volgens de Raad op Sint Eustatius en Saba een kwestie van improviseren en zoeken naar de meest geschikte locatie om slachtoffers te woord te staan. De aanpak zoals die op Saba wordt gehanteerd – waarbij de wens van het betrokken slachtoffer bepalend is – spreekt de Raad aan. Maar voor het houden van een open spreekuur biedt dat uiteraard geen soelaas.

De vrijwillige medewerkers op Sint Eustatius wezen er nog op dat het feit dat hun pikettelefoon is gekoppeld aan een nummer op Bonaire een barrière vormt voor Statiaanse slachtoffers om telefonisch contact te zoeken. De Raad gaat ervan uit dat dit probleem eenvoudig is op te lossen door de pikettelefoon mede te koppelen aan een Statiaans nummer.

2.1.4 Rechtspositie vrijwillige medewerkers

In zijn rapport van 2012 deed de Raad de aanbeveling de rechtspositie van de vrijwillige medewerkers duidelijk te omschrijven. Het BSH werkt inmiddels met vrijwilligersovereenkomsten waarin de jaarlijkse onkostenvergoeding voor de vrijwillige medewerkers is vastgelegd. Maar de aanbeveling om de ongevallenverzekering voor hen goed te regelen, was begin 2018 nog niet opgevolgd. Wel was dit punt voorgelegd aan de korpsleiding en aan de vakbond. De Raad verwacht dat de korpsleiding dit aspect op korte termijn zal regelen.

Een ander punt dat nog niet is geregeld, betreft de kilometervergoeding voor de vrijwillige medewerkers. Van de korpsleiding mag worden verwacht dat het ook dit punt op korte termijn

oplost, eventueel door middel van een verhoging van de jaarlijkse onkostenvergoeding.

2.1.5 Piketregeling vrijwillige medewerkers

Tijdens het eerdere onderzoek van de Raad werkte het BSH niet met roosters of piketten waardoor er geen sprake was van een overzichtelijke verdeling van het werk en er onvoldoende zicht was op de noodzakelijke capaciteit.

Inmiddels werkt het BSH met piketlijsten waarbij de vrijwillige medewerkers steeds voor een bepaalde periode zijn ingeroosterd. Op Bonaire en Sint Eustatius werkt dit goed, mede doordat de vrijwilligers zonder piketdienst bijspringen indien er sprake is van bijzonderheden.

Op Saba speelt dat niet zeker is of een van de twee vrijwillige medewerker zal doorgaan met haar werk voor het BSH. Door de goede contacten met professionals van andere organisaties is echter gewaarborgd dat er altijd iemand beschikbaar is.

De Raad stelt vast dat het in 2012 genoemde knelpunt is opgelost.

2.1.6 Aanmeldproces

Het is cruciaal dat slachtoffers die iets kunnen hebben aan hulp door het BSH in contact komen met dat BSH. Dit betekent onder andere dat de bevolking van Caribisch Nederland op de hoogte moet zijn van het bestaan van het BSH en dat moet weten te vinden. Zeker zo belangrijk is dat de politie, die meestal als eerste op de hoogte komt van delicten en incidenten, het BSH informeert over alle slachtoffers die mogelijk baat hebben bij slachtofferhulp.

De Raad constateerde in zijn onderzoek van 2012 dat niet was gegarandeerd dat alle slachtoffers door het KPCN werden aangemeld bij het BSH. Uit dit vervolgonderzoek is gebleken dat het systeem van aanmelding nog steeds verre van volmaakt is. Of slachtoffers bij het BSH worden aangemeld, hangt in belangrijke mate af van de inschatting door de individuele politieambtenaar of betrokkene behoefte heeft aan slachtofferhulp. Illustratief is in dit verband het sterk wisselende aantal aangemelde slachtoffers op Saba.

En anders dan kan worden opgemaakt uit de reactie van de minister op de aanbeveling van de Raad uit 2012 stellen politieambtenaren van het KPCN aan slachtoffers niet de vraag of zij er bezwaar tegen hebben dat hun contactgegevens aan het BSH worden verstrekt, maar of zij behoefte hebben aan slachtofferhulp. Dat dit niet de juiste vraag is, blijkt heel duidelijk uit het verhaal van een slachtoffer van een woninginbraak. Toen de politie haar, kort na de ontdekking van die inbraak, vroeg of zij behoefte had aan slachtofferhulp reageerde zij daarop ontkennend. Haar gegevens werden dan ook niet doorgespeeld naar het BSH. Toen zij een paar maanden later in verband met het voegingsformulier alsnog in contact werd gebracht met het BSH werd haar duidelijk dat het BSH heel veel voor haar had kunnen betekenen in de eerste periode na de inbraak. De Raad acht dit verhaal illustratief voor het belang van het stellen van de juiste

vraag.⁷

In dit verband valt het de Raad op dat in de toelichting op de processtappen van het 'Stroomschema slachtofferhulp' meermalen het woord 'behoefte' staat. Het zou naar de mening van de Raad beter zijn als in plaats daarvan de term 'bezwaar tegen verstrekking gegevens aan BSH' wordt gebruikt.

De korpschef liet nog weten dat hoge werkdruk er toe kan leiden dat politieambtenaren vergeten het BSH te informeren. Deze opmerking legt een andere zwakke schakel in het aanmeldproces bloot. Anders dan het geautomatiseerde systeem dat de politie in EN gebruikt, voorziet het geautomatiseerde systeem ActPol er niet in dat doormelding aan het BSH automatisch plaatsvindt. Als een politieambtenaar niet denkt aan doormelding aan het BSH blijft die dus achterwege, ook als een slachtoffer heeft aangegeven prijs te stellen op slachtofferhulp.

In Europees Nederland is, zo bleek uit informatie van SHN, het aantal aanmeldingen van slachtoffers door een gewijzigde vraagstelling aan slachtoffers en door een aanpassing van het door de politie gebruikte systeem BVH sterk toegenomen.

De Raad vindt het van groot belang dat het aanmeldproces sterk wordt verbeterd en dat de contactgegevens van alle slachtoffers worden verstrekt aan het BSH, tenzij betrokkene expliciet heeft aangegeven daar bezwaar tegen hebben. Het ligt vervolgens op de weg van de medewerkers van het BSH om vanuit hun professionaliteit te bepalen welke behoefte aan hulp er mogelijk bestaat. Bij dit alles benadrukt de Raad dat het er niet om gaat dat er zoveel mogelijk slachtoffers bij het BSH worden aangemeld, maar dat het BSH de contactgegevens ontvangt van alle slachtoffers die mogelijk iets kunnen hebben aan hulp door het BSH.

2.1.7. Professionaliteit BSH

In 2012 deed de Raad de aanbeveling om te blijven investeren in een professionele en volwaardige organisatie voor slachtofferhulp in CN.

De minister wees er naar aanleiding van deze aanbeveling onder meer op dat het aantal vrijwillige medewerkers van het BSH was uitgebreid en dat alle medewerkers van het BSH zijn bijgeschoold.

Uit het onderzoek is gebleken dat de vrijwillige medewerkers allen een basistraining hebben gevolgd voordat zij slachtoffers mochten gaan begeleiden en dat zij jaarlijks een cursus volgen.⁸ De vrijwillige medewerkers achten zich voldoende capabel om slachtoffers goed te kunnen

⁷ Zie paragraaf 1.7 van bijlage 4 voor een uitvoerige weergave van het verhaal van dit slachtoffer.

⁸ Zo ontvingen drie vrijwillige medewerkers en de coördinator van het BSH in april 2018 een tweedaagse training die specifiek was gericht op de begeleiding van slachtoffers van seksueel geweld en van huiselijk geweld.

bijstaan. Alleen op het punt van juridische kennis, die van belang is bij het invullen van voegingsformulieren, vinden zij dat hun kennis tekortschiet. Maar daarbij geven zij aan dat zij geen affiniteit hebben met die juridische aspecten. Zij zijn vrijwilliger geworden bij het BSH om slachtoffers emotionele en praktische hulp te bieden, niet om hen juridisch te ondersteunen. Het OM BES deelt de opvatting dat bij het BSH onvoldoende juridische kennis voorhanden is. De politieambtenaren en de vertegenwoordigers van ketenpartners met wie de Raad sprak, waren zonder uitzondering vol lof over de wijze waarop de medewerkers van BSH slachtoffers bijstaan. Hetzelfde geldt voor de zeven slachtoffers met wie de Raad sprak.

De Raad stelt vast dat het werk van de medewerkers van het BSH buitengewoon op prijs wordt gesteld en hoog wordt aangeslagen door partners binnen de keten en door de 'cliënten' die slachtofferhulp ontvangen. Over hun deskundigheid op het punt van sociaal-emotionele hulpverlening bestaat geen twijfel.

Tijdens de gesprekken met de Raad toonden de medewerkers van het BSH zich zeer gedreven. De gedrevenheid van de vrijwillige medewerkers blijkt ook uit het feit dat zij graag meer cursussen zouden willen volgen. Het stemt de Raad tevreden dat de KC heeft laten weten dat de coördinator van het BSH bij hem kan aankloppen als er behoefte is aan extra opleiding of training.

Wat betreft het gemis aan juridische kennis bij de medewerkers van het BSH merkt de Raad op dat hij zich kan voorstellen dat de vrijwillige medewerkers geen affiniteit hebben met de juridische aspecten van voegingen.

Het aantal voegingen is in de loop van de jaren geleidelijk gestegen van acht in 2011 naar vijftientig in 2017. Daarmee gaat het nog steeds om relatief weinig zaken. Het lijkt de Raad een goede optie om te onderzoeken of de juridische kennis die nodig is voor het adequaat invullen van de voegingsformulieren kan worden belegd bij een betaalde medewerker van het BSH. Eventueel dient die medewerker dan wel de daarvoor noodzakelijke (bij)scholing te krijgen.

2.1.8 Voorlichting en preventie

De Raad stelde in 2012 vast dat voorlichting en preventie onder druk stonden als gevolg van een tekort aan financiële middelen. Daarom deed hij de aanbeveling te bezien welke financiële mogelijkheden er waren om de voorlichting en preventie van een extra impuls te voorzien.

Uit het onderzoek is gebleken dat het korps folders in vier talen heeft laten maken met informatie over hulp door het BSH, dat het BSH zelf een slachtofferbrief heeft gemaakt, dat de vrijwilligers op Saba een kaartje met informatie over SH op Saba hebben laten maken en dat BSH zelf de publiciteit zoekt en voorlichting geeft over zijn werkzaamheden.

Wat betreft preventieve activiteiten heeft het BSH in zijn jaarplan 2018 vastgelegd dat het van plan is, zodra er middelen beschikbaar worden gesteld, samen met de ketenpartners preventief op te treden op het gebied van huiselijk geweld.

De KC heeft in het kader van het onderzoek meegedeeld dat er budget is voor eventuele voorlichtingscampagnes van het BSH.

De Raad stelt vast dat het punt van de financiële middelen voor voorlichting en preventie thans geen knelpunt vormt. Wat betreft de activiteiten van het BSH op het punt van de preventie van huiselijk geweld gaat de Raad er overigens vanuit dat die in nauwe samenwerking met de ketenpartners, in het bijzonder de openbare lichamen, zullen plaatsvinden.

2.1.9 Samenwerking met SHN

In EN wordt slachtofferhulp geboden door Slachtofferhulp Nederland (SHN). SHN heeft in het verleden wel trainingen verzorgd voor medewerkers van het BSH maar er is geen sprake van een samenwerking die op enige wijze is geborgd.

De Raad is van oordeel dat het goed is als er meer samenwerking tussen beide organisaties tot stand komt. Van een meer structurele uitwisseling van kennis, ervaringen, best practices en actuele inzichten kunnen beide profijt hebben. En wellicht zou SHN als een soort van 'back office' voor het BSH kunnen functioneren als dat te maken krijgt met juridisch ingewikkelde zaken.

2.2 Huiselijk geweld

De Raad deed in 2012 de aanbeveling om te zorgen voor een opvangvoorziening voor slachtoffers van huiselijk geweld. Begin 2018 was nog geen uitvoering gegeven aan deze aanbeveling. Wel staat de aanpak van huiselijk geweld inmiddels nadrukkelijk op de agenda van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In juni 2017 hebben zij met het ministerie van VWS een bestuursakkoord gesloten voor de aanpak van, onder meer, huiselijk geweld. In dat akkoord is de inrichting van veilige opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld benoemd als een van de prioriteiten. Dat de noodzaak daartoe bestaat, blijkt wel uit het aantal slachtoffers van huiselijk geweld dat jaarlijks bij het BSH wordt aangemeld. In 2017 ging het om 46 slachtoffers en over de afgelopen zeven jaar lag bij 20% van de aangemelde slachtoffers huiselijk geweld ten grondslag aan het slachtofferschap.

De Raad gaat ervan uit dat het in 2018 daadwerkelijk zal komen tot de realisering van zo'n opvang.

2.3 Executie vonnissen

Omdat het OM BES in 2012 niet altijd in staat was op gestandaardiseerde wijze te controleren of vonnissen van de strafrechter ten uitvoer waren gelegd, deed de Raad de aanbeveling

daartoe een plan op te stellen. De toenmalige bewindslieden van het ministerie van VenJ hebben de HOvJ van het OM BES verzocht uitvoering te geven aan die aanbeveling. Begin 2018 bleek de werkwijze van het OM BES in dit opzicht niet wezenlijk gewijzigd ten opzichte van die in 2012. Een eenduidig beleid voor de executie van strafvonnissen waarbij de betrokkene is veroordeeld tot het betalen van schadevergoeding aan het slachtoffer kent het OM BES niet. In sommige gevallen schakelt het OM BES een deurwaarder in wanneer betaling door de veroordeelde achterwege blijft, maar ter zake gelden geen richtlijnen.

2.4 Slachtofferzorg

Van de politie en van het OM mag worden verwacht dat zij slachtoffers die aangifte hebben gedaan van een delict op eigen initiatief informeren over hun rechten en over relevante ontwikkelingen in het opsporingsonderzoek respectievelijk het strafproces. De Nationale ombudsman noemt deze actieve informatieverstrekking een van de uitgangspunten voor een behoorlijke omgang met slachtoffers van geweldsmisdrijven.

Uit dit vervolgonderzoek is naar voren gekomen dat het KPCN aangevers informatie verstrekt wanneer zij daar zelf om vragen, maar dat informatieverstrekking uit eigen beweging door de politie nog lang niet vanzelfsprekend is. Of dat gebeurt, hangt voornamelijk af van de betrokken politieambtenaar. In gevallen waarin sprake is van een politiesept ontvingt de aangever vaak geen afloopbericht en ook over de inzending van een zaak naar het OM BES ontvingt de betrokken aangever niet altijd bericht.

Het OM BES is bezig met een systeem om slachtoffers standaard een bericht te sturen wanneer de politie een zaak heeft ingezonden, maar noemt de implementatie daarvan vrij complex. Het OM BES werkt naar eigen zeggen al overeenkomstig de ‘aanwijzing slachtofferzorg’, ook al is die aanwijzing nog niet officieel geïmplementeerd in Caribisch Nederland. Volgens het OM BES krijgen slachtoffers in beginsel standaard bericht inzake vervolgingsbeslissingen, de inhoud van vonnissen en invrijheidstellingen. Maar de verklaring van een van de slachtoffers met wie de Raad sprak, wijst erop dat dit laatste niet altijd gebeurt. In kleinschalige gemeenschappen als Bonaire, Sint Eustatius en Saba is dat extra wrang.

Los van de verstrekking van informatie helpen de parketsecretarissen van het OM BES slachtoffers ook wel bij het invullen van het voegingsformulier, alhoewel dit eigenlijk een taak van het BSH is. Het OM BES noemt het in dit verband gewenst dat het BSH de beschikking krijgt over meer juridische kennis dan nu het geval is. Zoals de Raad onder 2.1.7 al heeft opgemerkt, is dit een punt van aandacht.

2.5 Wettelijke rechten slachtoffers

In Nederland zijn de rechten van slachtoffers de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd. Maar slachtoffers in Europees Nederland hebben in verschillende opzichten méér rechten dan slachtoffers in Caribisch Nederland.

In dit onderzoek heeft de Raad gekeken naar de volgende ‘slachtofferrechten’:

- a. het recht op een uitkering uit het Schadefonds geweldsmisdrijven;
- b. het recht om een slachtofferverklaring in te dienen en het recht om te spreken op de zitting;
- c. het recht op betaling door de overheid van een voorschot wanneer de veroordeelde niet betaalt.

De wetten van CN zijn grotendeels gebaseerd op die van het voormalige land Nederlandse Antillen. De Raad heeft er begrip voor dat er nog verschillen bestaan tussen de wetgeving van EN en die van CN. Maar tegelijkertijd is hij van mening dat er geen goede reden bestaat om slachtoffers van delicten in CN minder rechten toe te kennen dan slachtoffers van delicten in EN. Dat met het gelijktrekken van die rechten, waarvoor wetswijziging noodzakelijk is, geruime tijd is gemoeid, spreekt voor zich.

Gezien het voorgaande heeft de Raad met instemming kennisgenomen van het besluit van de minister van VenJ om de werking van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven uit te breiden naar CN. Wel plaatst hij een kanttekening bij de tot nu toe betachte voortvarendheid. In juni 2015 deelde de minister mee dat hij van plan was eind 2015 een besluit te nemen over de uitbreiding van het schadefonds naar CN, maar pas in januari 2017 liet hij weten dat hij daartoe had besloten. Hij ging op dat moment uit van mogelijke inwerkingtreding medio 2018.

Inmiddels geldt 1 januari 2019 als mogelijke datum van inwerkingtreding.

Gelet op het belang van de inwoners van CN bij deze uitbreiding dringt de Raad erop aan dat het ministerie van JenV zich zal inspannen om geen verdere vertraging te laten ontstaan in het wetgevings- en implementatietraject.

Anders dan slachtoffers in EN hebben slachtoffers in CN geen recht op het indienen van een slachtofferverklaring of op spreekrecht tijdens de zitting. In de praktijk gebeurt het soms wel dat hun deze rechten worden toegekend maar formeel is op dit punt niets geregeld. De Raad pleit ervoor dat deze slachtofferrechten ook in CN wettelijk worden vastgelegd door middel van aanpassing van de bestaande wetgeving.

Hetzelfde geldt voor het recht op uitbetaling van een voorschot door de overheid. In EN geldt een voorschotregeling. Op grond daarvan keert de staat het resterende bedrag bij wijze van voorschot uit aan het slachtoffer wanneer de veroordeelde na acht maanden nog niet of niet volledig aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan. Curaçao en Sint Maarten hebben vergelijkbare regelingen. Een soortgelijke regeling ontbreekt in de wetgeving van CN. In de praktijk betekent dit dat een slachtoffer in CN ondanks een vonnis van de strafrechter waarbij

de dader is veroordeeld tot betaling ten behoeve van het slachtoffer met lege handen achterblijft wanneer de veroordeelde niet betaalt. De Raad dringt erop aan dat de wetgeving in CN op dit punt een vergelijkbare regeling krijgt als die in EN. Daarvoor is wetswijziging noodzakelijk.

Een aspect dat in dit verband nog wel aandacht verdient, is het feit dat Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) een Gemeenschappelijk Hof van Justitie kennen. Dit gemeenschappelijk hof verzorgt op deze eilanden de rechtspraak zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Dit gegeven pleit voor uniformering van (slachtoffer)rechten in de wetgeving van deze (ei)landen.

3 Overall-beeld

Dit onderzoek vormt een vervolg op het onderzoek dat de Raad in 2012 heeft ingesteld naar slachtofferhulp in Caribisch Nederland. Ter beantwoording van de vraag naar de actuele stand van zaken ten aanzien van die slachtofferhulp heeft de Raad voor dit vervolgonderzoek drie onderzoeksvragen geformuleerd. Alvorens die te beantwoorden, wil de Raad benadrukken dat het belang van slachtofferhulp in dit onderzoek eens te meer is gebleken alsmede dat er unaniem veel waardering bestaat voor de wijze waarop de medewerkers van het BSH zich inspinnen om slachtoffers te helpen. Het aantal bij het BSH aangemelde slachtoffers fluctueerde in de afgelopen zeven jaar van 120 in 2013 tot 265 in 2017 en in totaal zijn er in die zeven jaar 1.324 slachtoffers aangemeld. Het BSH verdient lof voor de hulpverlening aan al deze mensen.

1. In hoeverre zijn de eerder door de Raad geconstateerde knelpunten opgelost?

In zijn rapport van 2012 benoemde de Raad ten aanzien van het BSH de volgende knelpunten:

- de dubbelfunctie van de coördinator van het BSH
- de facilitaire voorzieningen op Sint Eustatius en Saba
- de rechtspositie van vrijwillige medewerkers
- roosters en piketregelingen
- professionaliteit BSH
- voorlichting en preventie
- het aanmeldproces

De Raad stelt in dit vervolgonderzoek, zes jaar later, vast dat ten aanzien van de dubbelfunctie van de coördinator feitelijk sprake is van een status quo maar dat inmiddels wel is besloten tot een werkwijze waarbij die dubbelfunctie in de praktijk geen problemen zal opleveren.

Wat betreft de locaties waarop de medewerkers van het BSH op Sint Eustatius en Saba slachtoffers te woord te staan, lijkt enige improvisatie onvermijdelijk

De rechtspositie van de vrijwillige medewerkers is in die zin verbeterd dat zij nu jaarlijks een bedrag van USD 200 ontvangen als onkostenvergoeding. Maar er is geen regeling voor een kilometervergoeding en de bepleite ongevalverzekering is er nog niet.

Het probleem van roosters en piketregelingen is opgelost met de totstandkoming van piketlijsten.

Wat betreft de professionaliteit van het BSH stelt de Raad vast dat deskundigheid van de medewerkers van het BSH op het punt van sociaal-emotionele hulpverlening niet ter discussie staat. Een punt dat in 2012 niet aan de orde was maar thans wel speelt, is de behoefte aan meer juridische kennis.

Het in 2012 gesignaleerde knelpunt rond de voorlichting en preventie bestaat niet meer nu

voor die activiteiten voldoende middelen beschikbaar zijn.

Een hardnekkig probleem is het aanmeldproces van slachtoffers door de politie bij het BSH. De Raad is van oordeel dat het aanmeldproces op korte termijn moet worden verbeterd. Alle politieambtenaren die krijgen te maken met slachtoffers moeten zich bewust zijn van het belang van de juiste vraagstelling aan hen: niet of zij behoefte hebben aan slachtofferhulp maar of zij bezwaar hebben tegen verstrekking van hun contactgegevens aan het BSH. Een aanpassing van het systeem ActPol die ervoor zorgt dat slachtoffergegevens automatisch bij het BSH komen, zou een belangrijke verbetering betekenen.

Wat betreft het thema huiselijk geweld deed de Raad in 2012 de aanbeveling te zorgen voor een opvangvoorziening voor slachtoffers van huiselijk geweld. Nu, zes jaar later, is er nog steeds niet zo'n voorziening. Omdat het thema inmiddels nadrukkelijk op de politieke agenda staat, gaat de Raad ervan uit dat de aanbevolen opvangvoorziening in 2018 zal worden gerealiseerd. De drie openbare lichamen hebben daarbij een voorname rol.

Ten slotte deed de Raad in 2012 een aanbeveling ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vonnissen waarin de strafrechter een schadevergoeding heeft opgelegd ten behoeve van het slachtoffer. Deze aanbeveling had begin 2018 nog niet geleid tot een structurele verbetering van de werkwijze van het OM BES.

2. In hoeverre informeren de politie en het openbaar ministerie slachtoffers van delicten?

Bij deze vraag gaat het om een belangrijk aspect van slachtofferzorg, namelijk de informatieverstrekking door politie en OM aan de betrokken slachtoffers over het opsporingsonderzoek, het strafproces en aspecten van de executie van het vonnis.

De Raad heeft in zijn eerdere onderzoeken naar het aangifteproces van het KPCN vastgesteld dat de terugkoppeling door de politie aan aangevers voor verbetering vatbaar is. In dit onderzoek heeft de Raad geconstateerd dat de actieve informatieverstrekking door het KPCN aan slachtoffers nog steeds een probleem vormt. Zo lang betrokkenen niet zelf vragen naar de stand van zaken, vernemen zij vaak niets.

Het OM BES onderkent het belang van adequate informatieverstrekking aan slachtoffers en probeert daar voor te zorgen, maar heeft deze nog niet goed geborgd in zijn werkprocessen. Ook op het punt van informatieverstrekking door het OM valt dus nog het nodige te verbeteren.

3. In hoeverre zijn er anderszins knelpunten rond slachtofferhulp?

De Raad heeft in zijn onderzoek vastgesteld dat slachtoffers in CN in verschillende opzichten minder rechten hebben dan slachtoffers in EN.

De Raad juicht de uitbreiding van de werking van het Schadefonds geweldsmisdrijven naar CN

toe. Maar ten aanzien van het recht op indiening van een slachtofferverklaring, het spreekrecht tijdens de zitting en het recht op een voorschot van de overheid wanneer een veroordeelde een opgelegde schadevergoeding niet betaalt, is – voor zover de Raad bekend – nog geen sprake van concrete voornemens tot het gelijktrekken van die rechten. Op die punten hebben slachtoffers van delicten in CN voorlopig dus minder rechten dan slachtoffers in EN, en wat betreft het recht op een voorschot ook dan die in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad vindt dat moeilijk uit te leggen, en ongewenst.

Bijlage 1: geïnterviewde personen

KPCN

- *Korpschef*
- *Politiechef Sint Eustatius*
- *Politiechef Saba*
- *Hoofd BPZ*
- *Hoofd Opsporing*
- *Twee barioregisseurs*
- *Medewerker Intake & Service*
- *Coördinator BSH*
- *Medewerker BSH*
- *Acht vrijwillige medewerkers BSH*

OM BES

- *Hoofdofficier*
- *Parketsecretaris*

OLB

- *Kabinetssecretaris gezaghebber*
- *Directeur Samenleving en Zorg*

Overige

- *Zeven slachtoffers*
- *Liaison ministerie van JenV*
- *Senior beleidsmedewerker ministerie van VWS*

Bijlage 2: aanbevelingen 2012

In zijn rapport van 2012 over de slachtofferhulp in Caribisch Nederland deed de Raad de volgende aanbevelingen met betrekking tot het KPCN:

- 1. Blijf investeren in een professionele en volwaardige organisatie voor slachtofferhulp op de BES-eilanden.*
- 2. Zorg op korte termijn voor behoorlijke facilitaire voorzieningen op de eilanden Sint Eustatius en Saba zodat ook op deze eilanden aan de facilitaire randvoorwaarden voor een goede slachtofferhulp wordt voldaan. Ga daarbij ook in gesprek met de betrokken vrijwilligers om dit goed vorm te geven.*
- 3. Houd, samen met de coördinator van het Bureau Slachtofferhulp, het hele bedrijfsvoeringproces van slachtofferhulp tegen het licht (zowel administratieve organisatie als personele zaken). Zorg in ieder geval dat op korte termijn de volgende zaken geregeld worden:*
 - a. een duidelijke omschrijving van de rechtspositie van de vrijwillige medewerkers van het Bureau Slachtofferhulp;*
 - b. zorg op termijn voor de ontvlechting van de dubbelfunctie van de coördinator Slachtofferhulp en bedrijfsmaatschappelijk werker bij het Korps Politie Caribisch Nederland;*
 - c. het opstellen van duidelijke roosters en piketregelingen zodat sprake is van een overzichtelijke verdeling van het uit te voeren werk.*
- 4. Bezie de mogelijkheden om binnen afzienbare tijd te zorgen voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld en organiseer dit.*
- 5. Stel voor wat betreft het aanmeldingsproces een plan op, waarin wordt uitgewerkt hoe kan worden gegarandeerd dat alle slachtoffers bij het Bureau Slachtofferhulp worden aangemeld en implementeer dit plan.*
- 6. Bezie welke financiële mogelijkheden er zijn om de voorlichting en preventie van een extra impuls te voorzien.*

Daarnaast deed de Raad de volgende aanbeveling met betrekking tot het OM BES:

- 7. Stel een plan op waarin de wens van het openbaar ministerie om te komen tot het op een gestandaardiseerde wijze uitvoeren van controles op de tenuitvoerlegging van vonnissen bij een opgelegde schadevergoeding aan slachtoffers, wordt uitgewerkt in concrete acties.*

Bijlage 3: brief slachtofferinformatie

Het BSH heeft samen met het KPCN en het OM BES een brief met informatie voor slachtoffers opgesteld. De inhoud van deze brief luidt als volgt:

WAAR KUNT U TERECHT VOOR INFORMATIE EN HULP

POLITIE

U doet aangifte bij de politie. Het proces-verbaal van aangifte vormt de basis voor verdere behandeling door de politie. De politie beoordeelt uw aangifte en stelt aan de hand daarvan wel of geen opsporingsonderzoek in. Indien er geen nader opsporingsonderzoek wordt ingesteld of er naar aanleiding van het ingestelde onderzoek GEEN verdachte(n) bekend word(en) zal het proces-verbaal bij de politie worden bewaard; indien er WEL verdachte(n) bekend worden stuurt de politie het dossier door naar het parket van de Officier van Justitie. In beide gevallen zult u hierover nader worden geïnformeerd.

Indien uit uw aangifte blijkt dat u door het strafbare feit schade heeft geleden en de verdachte(n) bekend zijn, kunt u zich eventueel als benadeelde partij voegen in het strafproces. De medewerkers van Bureau Slachtofferhulp kunnen u hiermee helpen.

BURO SLACHTOFFERHULP

De politie vertelt u bij uw aangifte dat u bij het Bureau Slachtofferhulp terecht kunt voor opvang, hulp, informatie en advies. Deze geboden diensten zijn voor u, als slachtoffer, gratis! De hulp die Slachtofferhulp kan bieden is uiteenlopend. U kunt hier terecht voor:

- *Emotionele ondersteuning om u te helpen de schokkende gebeurtenis te verwerken*
- *Advies geven aan ouders en betrokkenen hoe ze het beste om kunnen gaan met kinderen en jongeren die een schokkende gebeurtenis hebben meegemaakt*
- *Praktische ondersteuning bijvoorbeeld u helpen bij het invullen van verzekeringsformulieren en u begeleiden bij het schrijven van brieven*
- *Ondersteuning bieden wanneer u zich wilt voegen als benadeelde partij*
- *Ondersteuning bieden bij het opstellen van een schriftelijke slachtofferverklaring*
- *Eventuele inschakeling van of doorverwijzing naar andere hulpverleningsinstanties*

U kunt bureau slachtofferhulp bereiken op telefoonnummer 7176181 of via email: slachtofferhulp@politiecn.com

OPENBAAR MINISTERIE

Als u heeft aangegeven zich als benadeelde partij te willen stellen, zult u een brief van het Openbaar Ministerie ontvangen zodra het proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie binnengekomen is. Deze brief zal informatie bevatten over uw rechten als benadeelde partij in de zaak en zal een door u in te vullen wensenformulier bevatten. Het wensenformulier stelt u in de gelegenheid te specificeren van welke mogelijkheden u wenst gebruik te maken.

Hierna zal het Openbaar Ministerie u, afhankelijk van uw wensen, op de hoogte stellen van ontwikkelingen in uw zaak.

De officier van justitie beslist hoe het proces-verbaal verder wordt behandeld. Afhankelijk van het bewijsmateriaal besluit de officier van justitie of de strafvervolgning van de verdachte mogelijk is. Hij kan kiezen uit de volgende drie mogelijkheden;

SEPONEREN, dat is besluiten niet te vervolgen;

VOORWAARDELIJK SEPONEREN, dat is de verdachte een schikking (geldboete, werkstraf of leerstraf) aanbieden of

VERVOLGEN, dat is de zaak voor de rechter brengen. Er volgt in dat geval een zitting voor de strafrechter. Tijdens deze zitting is de Officier de openbare aanklager. Hij vraagt de rechter om de verdachte een bepaalde straf op te leggen.

SLACHTOFFER INFORMATIE

*Als u vragen heeft over het verdere verloop van uw zaak, ongeacht of uw zaak bij de politie en/of bij het Openbaar Ministerie in behandeling is, of als u nog vragen heeft na het lezen van deze brief, kunt u voor deze informatie bellen met **het Bureau Slachtofferhulp**.*

Bijlage 4: uitgebreide weergave bevindingen

Bevindingen

1 Bureau Slachtofferhulp

1.1 Inleiding

Op Bonaire bestaat sinds 2007 een Bureau Slachtofferhulp (BSH). Het BSH maakte aanvankelijk deel uit van het voormalige Korps Politie Nederlandse Antillen, en sinds 10 oktober 2010 van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Het inrichtingsplan van het KPCN voorziet in een BSH dat deel uitmaakt van de staf van de korpsleiding en dat onder de directe verantwoordelijkheid van de korpschef (KC) valt. Overeenkomstig het inrichtingsplan telt het BSH twee betaalde krachten, te weten een coördinator BSH en een medewerker BSH. Daarnaast heeft het BSH begin 2018 de beschikking over twaalf vrijwillige medewerkers: zeven op Bonaire, drie op Sint Eustatius en twee op Saba. Het zijn voornamelijk deze vrijwillige medewerkers die de slachtoffers daadwerkelijk bijstaan. De betaalde krachten zorgen voor de coördinatie van alle werkzaamheden die met slachtofferhulp samenhangen, voor de ondersteuning en begeleiding van de vrijwilligers en voor de contacten met de korpsleiding en met andere organisaties. De coördinator is eindverantwoordelijk voor de hulpverlening aan slachtoffers die een beroep doen op het BSH. Het BSH werkt vanuit het politiebureau Amboina op Bonaire.

1.2 Hulpverlening door BSH in cijfers

Het BSH stelt jaarlijks een jaarverslag op met onder meer informatie over het aantal aangemelde slachtoffers. Het aantal slachtoffers van huiselijk geweld is daarbij afzonderlijk weergegeven. Onderstaand overzicht is gebaseerd op informatie uit het jaarverslag 2017.

Tabel 1: aantal aangemelde slachtoffers

jaar	totaal aantal slachtoffers BSH	waarvan huiselijk geweld	percentage huiselijk geweld
2011	150	42	28%
2012	122	36	30%
2013	120	29	24%
2014	248	43	17%
2015	186	27	15%
2016	217	43	20%
2017	281	46	16%

De jaarverslagen bevatten tevens informatie over de aantallen aangemelde slachtoffers per eiland. Over de afgelopen zeven jaar zijn deze aantallen als volgt.

Tabel 2: aantallen aangemelde slachtoffers per eiland

jaar	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	totaal
2011	143	0	7	150
2012	120	0	2	122
2013	102	16	2	120
2014	235	9	4	248
2015	157	9	20	186
2016	206	11	0	217
2017	265	16	0	281

Het BSH houdt ook bij door wie de slachtoffers zijn aangemeld. Het volgende overzicht is gebaseerd op de gegevens uit de jaarverslagen van 2011 tot en met 2017 van het BSH.

Tabel 3: aanmelders slachtoffers

jaar	politie	in %	andere organisaties	in %	eigen initiatief⁹	in %	totaal
2011	131	87%	5	3%	14	9%	150
2012	88	72%	8	7%	26	21%	122
2013	85	71%	18	15%	17	14%	120
2014	143	58%	64	26%	41	18%	248
2015	123	66%	43	23%	20	11%	186
2016	145	67%	53	24%	19	9%	217
2017	146	52%	96	34%	39	14%	281

Het aantal vrouwelijke slachtoffers dat sinds 2011 bij het BSH is aangemeld, is bijna tweemaal zo hoog als het aantal mannelijke slachtoffers. Bij de in totaal 1.324 aangemelde slachtoffers (2011 tot en met 2017) ging het om 876 vrouwen en 448 mannen.

⁹ Onder 'eigen initiatief' wordt ook aanmelding door een familielid verstaan.

1.3 *Dubbelfunctie coördinator-bedrijfsmaatschappelijk werker*

In het inrichtingsplan staat dat de coördinator van het BSH tevens is belast met de functie van bedrijfsmaatschappelijk werker (BMW) voor het KPCN. In zijn rapport van 2012 stelde de Raad dat de dubbelfunctie van coördinator BSH en BMW bij het KPCN geen ideale situatie is omdat er sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen. In verband daarmee deed de Raad de volgende aanbeveling:

Zorg op termijn voor de ontvlechting van de dubbelfunctie van coördinator Slachtofferhulp en bedrijfsmaatschappelijk werker bij het Korps Politie Caribisch Nederland.

De minister en de staatssecretaris van VenJ deelden met betrekking tot deze aanbeveling aan de Tweede Kamer mee dat hij die *‘met het oog op de lokale context en schaalgrootte enkel ter overweging aan de korpschef zou meegeven’*. Zij merkten daarbij op dat de huidige situatie, ondanks de in theorie tegenstrijdige belangen, nog nooit tot problemen heeft geleid.¹⁰

Op verzoek van de vorige KC heeft de coördinator BSH in 2016 het visiedocument ‘De toekomst van Bureau Slachtofferhulp op de BES-eilanden’ opgesteld. Daarin pleit zij onder andere voor ontvlechting van beide functies. Zij heeft dit document in februari 2016 ingediend bij de vorige KC en in maart 2017 bij de huidige KC.

Begin 2018 vervulde de coördinator van het BSH ook nog steeds de rol van BMW. In het kader van het vervolgonderzoek merkte zij in januari 2018 op dat haar dubbelfunctie niet het allergrootste obstakel is voor het goed functioneren van het BSH maar dat die onwenselijk is omdat het BSH soms krijgt te maken met slachtoffers van onjuist politieoptreden. Als zij daarover dan in gesprek gaat met de betrokken politieambtenaar en/of diens leidinggevende is niet altijd voor een ieder duidelijk in welke hoedanigheid zij dan aan het gesprek deelneemt.

De KC werkt aan een nieuw inrichtingsplan voor het KPCN en heeft in maart 2018 een voorstel voor de nieuwe inrichting van het korps voorgelegd aan de korpsbeheerder.¹¹

De coördinator van het BSH liet in april 2018 weten dat was besloten de dubbelfunctie te handhaven. Tegelijkertijd was er wel een nieuwe werkwijze afgesproken. Indien het BSH krijgt te maken met kritiek van slachtoffers op een politieambtenaar dient de coördinator van het BSH de leidinggevende van betrokkene daarover te informeren en zich van verdere bemoeienis daarmee te onthouden. Op deze wijze wordt voorkomen dat zij problemen krijgt met tegenstrijdige belangen.¹²

¹⁰ Gezamenlijke brief van de minister en de staatssecretaris d.d. 25 maart 2013.

¹¹ Ten tijde van het onderzoek van de Raad was dit voorstel nog vertrouwelijk.

¹² Email-bericht van de coördinator van het BSH d.d. 27 april 2018.

1.4 Positionering BSH

In het hiervoor bedoelde visiedocument pleit de coördinator van het BSH ook voor verzelfstandiging van het BSH. In dit document stelt zij het volgende:

‘Het feit dat BSH onderdeel uitmaakt van de politie, maakt dat slachtoffers minder gebruik maken van de diensten van BSH dan gewenst. Slachtoffers willen vaak ondersteuning van BSH, maar ervaren het bureau als te hoogdrempelig. Gezien het feit dat BSH onderdeel is van de politie, worden zij vaak als één gezien. Alleen al het zien van het logo van de politie buiten bij de deur van BSH, maakt slachtoffers angstig wanneer ze de stap hebben genomen om ondersteuning te zoeken.’

De coördinator van het BSH noemt in het visiedocument de volgende mogelijke voor- en nadelen van verzelfstandiging:

‘Bij het verzelfstandigen van het bureau zijn de mogelijke positieve consequenties als volgt:

- *Het kunnen uitvoeren van een onafhankelijk beleid met betrekking tot de ondersteuning en begeleiding van slachtoffers en/of benadeelde partijen.*
- *Het verbeteren van de positie van slachtoffers van delicten.*
- *Het kunnen beschikken over eigen financiële middelen, waardoor ruimte wordt gecreëerd om de focus niet alleen op ondersteuning en begeleiding, maar ook op voorlichting en preventie te plaatsen. Vooral op de BES-eilanden is voorlichting en preventie van groot belang, willen we op lange termijn veranderingen zien.*
- *Toegankelijkheid van het bureau wordt laagdrempelig gemaakt voor de slachtoffers/nabestaanden.*
- *Slachtoffers en nabestaanden worden beter bediend.*
- *Samenwerking met ketenpartners wordt versterkt.*
- *Creëren van duidelijkheid over de taken van slachtofferhulp die bij BSH horen en creëren van duidelijkheid over de taken van slachtofferzorg die bij de politie en het Openbare Ministerie horen.*

Mogelijke negatieve consequenties:

- *Risico lopen dat de politie aan een autonoom BSH te weinig of geen informatie geeft. Door goede afspraken met elkaar te maken en door het ondertekenen van een samenwerkingsconvenant tussen BSH en de politie kan dit risico verminderd worden. (...)*
- *De exploitatiekosten die gesubsidieerd moeten worden.*

Ten overvloede valt te vermelden dat Slachtofferhulp Nederland gesubsidieerd wordt door het Ministerie van V&J en ons verzoek tot subsidiëring zal richting Ministerie van V&J gaan (met tussenkomst van de korpschef en de korpsbeheerder).'

Ook de (betaalde) medewerker van het BSH pleit voor loskoppeling van het BSH van het korps. Zij noemt in dat verband het belang van het onderscheid tussen slachtofferzorg- en slachtofferhulp. Slachtofferzorg is een taak van het KPCN en van het openbaar ministerie (OM BES), terwijl slachtofferhulp een taak is van het BSH. Volgens deze medewerker is die loskoppeling de enige manier om een goede scheiding tussen slachtofferzorg en slachtofferhulp te realiseren. Zij presenteert zich in haar contacten met slachtoffers altijd als medewerker van het BSH zonder enige verwijzing naar het KPCN.

De KC deelde in het kader van het onderzoek van de Raad mee dat hij overweegt in zijn voorstel voor een nieuw inrichtingsplan voor het KPCN de suggesties van de coördinator van het BSH in haar visiedocument over te nemen.¹³ Daarbij wees hij erop dat in (Europees) Nederland slachtofferhulp geen onderdeel uitmaakt van de politie en dat hij zich kan voorstellen dat het BSH wordt ondergebracht bij Slachtofferhulp Nederland (SHN).

De meesten van de vrijwillige medewerkers van het BSH met wie de Raad sprak, noemden als belangrijkste voordeel van ontkoppeling van het BSH van het korps het wegvallen van een drempel:

‘Het feit dat slachtofferhulp op het politiebureau zit, betekent een hoge drempel voor de bevolking. Men wil niet op het politiebureau worden gezien.’¹⁴

De vrijwillige medewerker op Saba deelde mee dat slachtoffers het soms bezwaarlijk vinden om naar het politiebureau te komen. Schaamte en gebrek aan vertrouwen in de politie spelen daarbij een rol. In verband daarmee spreekt zij soms bij het slachtoffer thuis af, of bij een zogenoemde *gazebo*¹⁵.

Ook op Bonaire werd hetzelfde argument genoemd:

‘Slachtoffers ervaren het KPCN als drempel en willen daar niet heen wegens het negatieve imago. Het houdt ze dan tegen om hulp te zoeken.’¹⁶

¹³ Omdat de KC zijn voorstellen voor de nieuwe inrichting van het KPCN tijdens het onderzoek van de Raad nog niet had besproken met de korpsbeheerder, kon hij de Raad nog geen inzage geven in die voorstellen.

¹⁴ Uit het verslag van het gesprek met vrijwillige medewerkers van het BSH op Sint Eustatius.

¹⁵ De term *‘gazebo’* gebruikt men voor openbaar toegankelijke overdekte tuinhuisjes en muziektenten.

¹⁶ Uit gespreksverslag met vrijwilligers Bonaire.

Slachtoffers met wie de Raad sprak, hadden op dit punt tegengestelde opvattingen. Voor de een betekent het feit dat het BHS onderdeel is van de politie een drempel, voor de ander niet.

1.5 Facilitaire voorzieningen Sint Eustatius en Saba

In zijn rapport concludeerde de Raad dat een tekort aan facilitaire voorzieningen op Sint Eustatius en Saba een goede slachtofferhulp belemmert en bovendien leidt tot een afnemende motivatie bij de vrijwilligers op die eilanden. Hij noemde in dat verband het ontbreken van geschikte ruimten om slachtoffers te woord te staan en het ontbreken van laptops en mobiele telefoons. De Raad deed daarom de volgende aanbeveling:

Zorg op korte termijn voor behoorlijke facilitaire voorzieningen op de eilanden Sint Eustatius en Saba zodat ook op deze eilanden aan de facilitaire randvoorwaarden voor een goede slachtofferhulp wordt voldaan. Ga daarbij ook in gesprek met de betrokken vrijwilligers om dit goed vorm te geven.

De (toenmalige) minister en staatssecretaris van VenJ lieten de Tweede Kamer naar aanleiding van deze aanbeveling het volgende weten:

‘Rekening houdend met de kleinschaligheid wordt, samen met de vrijwilligers en de ketenpartners van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), gewerkt aan een praktische inrichting van facilitaire voorzieningen op Saba en St. Eustatius voor het bieden van de primaire behoefte aan slachtofferhulp.’¹⁷

Twee jaar later noemde de minister in een brief aan de Tweede Kamer over slachtofferhulp op de BES-eilanden de volgende maatregelen die inmiddels waren getroffen om slachtofferhulp in CN te verbeteren:

*‘- Regelmatige inloopsprekuren Bureau Slachtofferhulp op Sint Eustatius zijn geïntroduceerd;
- Op zowel Bonaire, Sint Eustatius als Saba is Bureau Slachtofferhulp 24 uur per dag telefonisch bereikbaar.’¹⁸*

De vrijwillige medewerkers van het BSH op Sint Eustatius lieten weten dat het spreekuur dat zij elke vrijdag houden matig wordt bezocht. Zij wijten dat aan het feit dat het spreekuur wordt gehouden op het politiebureau. Lang niet iedereen wil daar gezien worden. Sommige mensen verlangen wel hulp van het BSH maar willen nadrukkelijk niet dat de politie op de hoogte komt van de achterliggende problematiek. Dit speelt bijvoorbeeld regelmatig bij huiselijk geweld. In verband hiermee is tijdelijk gebruik gemaakt van een ruimte in het gebouw van het Centrum voor Jeugd en Gezin maar ook daar bleek de drempel te hoog.

¹⁷ Brief van de minister en de staatssecretaris van 25 maart 2013.

¹⁸ Brief van de minister van 18 juni 2015.

Men heeft nu het oog op de sportzaal van de politie. De vrijwilligers noemen deze ruimte niet ideaal maar wel beter dan de huidige ruimte in het politiebureau.

Als punt van aandacht noemen deze vrijwilligers de door de politie ter beschikking gestelde pikettelefoon. In eerste instantie ging het om een telefoonnummer van Sint Eustatius maar dat is vervangen door een nummer van Bonaire. Vanwege de hoge belkosten kan dit mensen ervan weerhouden telefonisch contact op te nemen.

De vrijwillige medewerkers op Saba laten aan het betrokken slachtoffer de keuze op welke locatie zij afspreken. Dat kan op het politiebureau in The Bottom of de politiepost in Windwardside zijn, maar ook bij betrokkene thuis of op een openbare plek als een *gazebo*. SH is op Saba elke dag van het jaar 24 uur per dag bereikbaar. Als de vrijwillige medewerkers zelf niet beschikbaar zijn, zorgen zij er voor dat iemand anders bereikbaar is. Dat kan iemand zijn van *Public Health* of van het *Center for Youth and Family*. De vrijwilligers van BSH op Saba hebben goede contacten met die organisaties. Zij melden altijd tijdig aan de politie op het eiland wie eventueel voor hen waarneemt.

1.6 Bedrijfsprocessen: rechtspositie vrijwilligers en piketregeling

In zijn rapport van 2012 concludeerde de Raad dat de bedrijfsvoering van het BSH tekortschiet. Door het ontbreken van roosters en piketten was er volgens de Raad binnen de organisatie onvoldoende sprake van een overzichtelijke verdeling van het uit te voeren werk. Daardoor was er feitelijk geen zicht op de noodzakelijke capaciteit. Ook voor wat de randvoorwaardelijke aspecten met betrekking tot de werkzaamheden van de vrijwilligers concludeerde de Raad dat er verbeterlagen noodzakelijk waren. Hij noemde daarbij specifiek onkostenvergoedingen en ongevallenverzekeringen. De Raad deed de aanbeveling om het gehele bedrijfsvoeringproces van slachtofferhulp tegen het licht te houden (zowel administratieve organisatie als personele zaken) en in ieder geval op korte termijn de volgende zaken te regelen:

- ***een duidelijke omschrijving van de rechtspositie van de vrijwillige medewerkers van het Bureau Slachtofferhulp;***
- ***het opstellen van duidelijke roosters en piketregelingen zodat sprake is van een overzichtelijke verdeling van het uit te voeren werk.***

In hun reactie op het rapport deelden de minister en de staatssecretaris van VenJ mee dat zij de KC van het KPCN zouden vragen om bedrijfsvoeringprocessen, (financiële) administratie en werkprocessen rond slachtofferhulp verder te professionaliseren. Daarbij verdienden volgens hen de piketdienst, de werkroosters en de rechtspositie van de vrijwillige medewerkers van het BSH extra aandacht.¹⁹

¹⁹ Brief van de minister en de staatssecretaris aan de Tweede Kamer d.d. 25 maart 2013.

In de brief waarmee de minister de Tweede Kamer twee jaar later informeerde over de voortgang van de verbetering van slachtofferhulp in CN deelde hij mee dat er verbeteringen op het gebied van bedrijfsvoering, werkprocessen en administratie waren doorgevoerd.²⁰

In het kader van dit vervolgonderzoek verstrekte de coördinator van het BSH de Raad een voorbeeld van een vrijwilligersovereenkomst zoals die door de vrijwillige medewerker en de korpschef wordt ondertekend. In de overeenkomst staat onder meer dat de vrijwilliger jaarlijks een onkostenvergoeding van USD 200 ontvangt. Blijkens de overeenkomst geldt als richtlijn dat de vrijwilliger gemiddeld drie uur per week besteedt aan zijn werk voor het BSH.

De coördinator wees erop dat er nog geen regeling is voor een kilometervergoeding voor de vrijwillige medewerkers. Ook hun ongevallenzekerings is nog niet geregeld, maar dat punt is wel voorgelegd aan de leiding van het KPCN en aan de vakbond.

Verschillende vrijwilligers met wie de Raad sprak, lieten weten dat zij het ontbreken van een kilometervergoeding of een ongevallenzekerings niet als een ernstig knelpunt beschouwen.

De coördinator verstrekte in het kader van het vervolgonderzoek de piketlijsten BSH voor Bonaire, voor Sint Eustatius en voor Saba. Daaruit blijkt dat de vrijwillige medewerkers op Bonaire steeds gedurende één week piketdienst hebben en op Sint Eustatius gedurende twee weken. De piketdienst loopt telkens van een maandag tot een maandag. De twee vrijwillige medewerkers op Saba draaien gedurende het gehele jaar samen piketdienst.

Zaken die in de betreffende periode binnenkomen, worden opgepakt door de vrijwillige medewerker die op dat moment piketdienst heeft. In geval van bijzonderheden kan een collega-vrijwilliger bijspringen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de taal of om de culturele achtergrond van het betrokken slachtoffer. Vrijwillige BSH-medewerkers op Bonaire gaven aan dat zij het werk goed aankunnen door de flexibiliteit van het team. Dit geldt ook voor de vrijwillige medewerkers op Sint Eustatius. Op Saba speelt dat van een van de twee vrijwillige medewerkers niet zeker is of zij haar werk als vrijwilliger zal voortzetten. In verband daarmee schakelt de andere vrijwilliger altijd een professional van een andere organisatie in wanneer zij zelf *off island* is.

Volgens de coördinator van het BSH werkt de piketregeling goed en bestaat er geen behoefte aan een werkrooster.

Het BSH vergadert eens in de maand in het bureau Amboina; naast de twee betaalde medewerkers nemen de vrijwillige medewerkers op Bonaire daaraan deel. Blijkens de notulen die de Raad ontving, zijn beschikbaarheid van de vrijwillige medewerkers en casuïstiek van de voorafgaande maand vaste agendapunten.

²⁰ Brief van de minister d.d. 18 juni 2015.

1.7 Aanmeldproces

De Raad overwoog in zijn rapport van 2012 dat een goed proces van aanmelding essentieel is voor een goede start van het hulpverleningstraject en dat het daarom absoluut noodzakelijk is dat de politie incidenten meldt aan het BSH. Doordat het BSH sinds 2010 geen toegang (meer) heeft tot het politiesysteem²¹ was volgens de Raad niet meer gegarandeerd dat alle slachtoffers bij het BSH werden aangemeld. De Raad noemde dat een onwenselijke situatie en deed daarom de volgende aanbeveling:

Stel voor wat betreft het aanmeldingsproces een plan op, waarin wordt uitgewerkt hoe kan worden gegarandeerd dat alle slachtoffers bij het Bureau Slachtofferhulp worden aangemeld en implementeer dit plan.

De minister en de staatssecretaris lieten de Tweede Kamer in reactie op deze aanbeveling het volgende weten:

‘De aanmelding van slachtoffers, door politie bij BSH, moet administratief zo worden ingericht dat, tenzij het slachtoffer daar bezwaar tegen maakt, alle zaken gegarandeerd bij het BSH worden aangemeld.’²²

Twee jaar later deelde de minister aan de Tweede Kamer mee dat het korps naar aanleiding van het rapport van de Raad uit 2012 flinke stappen had gezet. Een van de getroffen maatregelen hield volgens de minister het volgende in:

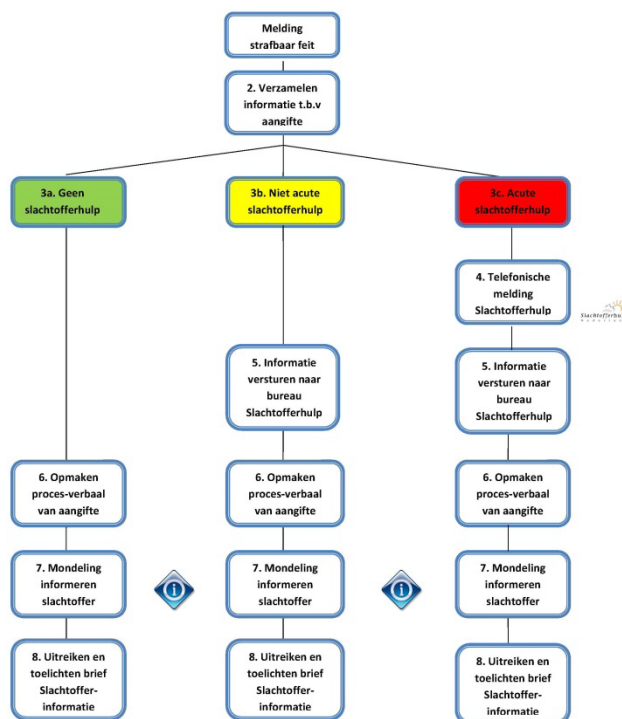
‘Een aanmeldingsprocedure is ingericht waarmee in principe ieder slachtoffer bij Bureau Slachtofferhulp wordt aangemeld, tenzij daar nadrukkelijk bezwaar tegen gemaakt wordt door het slachtoffer zelf.’²³

De coördinator stuurde de Raad het ‘Stroomschema slachtofferhulp’ en de zogenoemde ‘brief slachtofferinformatie’ toe. Dit stroomschema dient als basis voor de aanmelding van slachtoffers bij het BSH door de politie. Het schema ziet er als volgt uit:

²¹ In verband met de Wet politiegegevens (WPG) hebben de medewerkers van het BSH geen toegang tot de het geautomatiseerde systeem ActPol waarin de politie alle zaken invoert.

²² Brief van 25 maart 2013.

²³ Brief van 18 juni 2015.



De toelichting op de processtappen van dit schema luidt als volgt:

Stap	Actie	Beschrijving
1.		De melding van strafbaar kan op verschillende manieren binnen komen. De normale werkafspraken blijven hierover gehandhaafd.
2.	Verzamelen informatie	Tijdens het intakegesprek moet beoordeeld en afgestemd worden welke behoefte m.b.t. slachtofferhulp er bij aangever bestaat. Op het moment dat het slachtoffer zelf aangeeft geen hulp te willen maar de beoordelaar denkt dat hulp toch gewenst is dan moet contact worden gezocht met een medewerker van bureau Slachtofferhulp.
3a.	Geen behoefte slachtofferhulp	In het geval er geen behoefte bestaat aan slachtofferhulp. Ga naar stap 6.
3b.	Niet acute behoefte slachtofferhulp	In het geval dat er wel behoefte is aan bijstand van bureau Slachtofferhulp en interventie niet acuut is. Ga naar stap 5.
3c.	Acute behoefte Slachtofferhulp	In het geval van acute behoefte van het slachtoffer om gebruik te maken van bureau Slachtofferhulp. Ga naar stap 4. In ernstige gevallen kan de politie ook meteen besluiten dat interventie van bureau Slachtofferhulp gewenst is. Ga naar stap 4.
4.	Actieve telefonische melding S.H	Degene die het eerste contact met het slachtoffer heeft maakt telefonisch contact met een medewerker van bureau Slachtofferhulp. Samen met de medewerker van bureau Slachtofferhulp worden de afspraken voor het vervolg gemaakt.
5.	Informatie versturen S.H.	Degene die het eerste contact met het slachtoffer heeft zorgt ervoor dat de nodige informatie (mutatie o.i.d.) wordt verstuurd naar bureau Slachtofferhulp.
6.	Opmaken proces-verbaal aangifte	Degene die het eerste contact met het slachtoffer heeft maakt het PV van aangifte op in het bedrijfsprocessensysteem.
7.	Mondelinge informatie ketenbrede Slachtofferzorg	Degene die het PV van aangifte uitreikt, informeert actief het slachtoffer/de aangever over de te verwachten stappen. Hierbij kan de slachtoffer informatiebrief als leidraad gebruikt worden.
8.	Uitreiken brief slachtofferinformatie	Degene die het PV van aangifte uitreikt, reikt het slachtoffer/de aangever de informatiebrief uit. De brief wordt automatisch in het Nederlands als bijlage geprint. De andere talen, Papiamentu, Engels en Spaans moeten naar behoefte worden uitgereikt. Deze brieven zijn voorradig bij de afdeling Intake.

De bedoelde 'brief slachtofferinformatie' is beschikbaar in het Nederlands, het Papiaments, het Spaans en het Engels. De Nederlandstalige versie van die brief is opgenomen in bijlage 3.

De procedure houdt in dat politieambtenaren in het ICT-systeem ActPol moeten vermelden of betrokkene wel of niet behoefte heeft aan slachtofferhulp. Indien het hokje 'ja' is aangekruist,

geeft de politie de gegevens van betrokkene per mail door aan het BSH. Dit gebeurt niet op geautomatiseerde wijze.²⁴ Als extra waarborg is binnen het korps afgesproken dat een communicatiemedewerker toegang heeft tot ActPol en dagelijks alle mutaties screent. Zij let er daarbij ook op of er potentiële slachtoffers zijn. Als dat het geval is, speelt zij de contactgegevens door naar het BSH.

Zowel de betaalde als de vrijwillige medewerkers van het BSH deelden in het kader van het vervolgonderzoek van de Raad mee dat zij de indruk hebben dat de aanmelding door de politie van slachtoffers aan BSH nog steeds een probleem vormt. Dat heeft te maken met de mate waarin een politieambtenaar ‘slachtoffer-minded’ is, met de vraagstelling aan betrokkene en met de informatie die de politie aan slachtoffers verstrekt. De medewerkers van het BSH zien duidelijke verschillen tussen individuele politieambtenaren. De aanmelding gebeurt nimmer langs geautomatiseerde weg, BSH ontvangt de gegevens per mail van een van de politieambtenaren.

Het beeld van de medewerkers van BSH is dat de politie in crisissituaties doorgaans wel contact opneemt met het BSH, maar in hoeverre dat ook in andere gevallen gebeurt als dat eigenlijk wel zou moeten, weet het BSH niet. De medewerkers van het BSH zijn geen opsporingsambtenaar en hebben daarom geen toegang tot het politiesysteem. Daardoor blijft het voor hen gissen in hoeverre slachtoffers niet altijd worden aangemeld. In dat verband werd er vanuit het BSH nog op gewezen dat de afspraak dat een communicatiemedewerker van het KPCN het systeem ActPol dagelijks op ‘mogelijke slachtofferzaken’ bekijkt, niet goed werkt. Het BSH zou liever zelf toegang tot ActPol hebben.

Een van de vrijwilligers op Saba sprak er haar verbazing over uit dat zij de afgelopen twee jaar geen meldingen heeft ontvangen van de politie. In 2015 werden nog twintig slachtoffers bij BSH-Saba aangemeld. Volgens bedoelde vrijwilliger komt dat omdat er toen een heel actieve wijkagent op Saba zat.

In overleg met de coördinator van het BSH heeft deze vrijwilliger een kaartje gemaakt met informatie over de mogelijkheden van slachtofferhulp op Saba. De inhoud daarvan luidt als volgt:

²⁴ In Europees Nederland worden de relevante gegevens van slachtoffers wel op geautomatiseerde wijze vanuit het politiesysteem doorgegeven aan SHN.

How to inform people about the support of the Victims Assistance team on Saba.

1. Explain that they have experienced something that might have an unexpected effect over the next few days, emotionally, mentally and/or physically. The effects could be trouble with sleeping or eating, seeing the event happening again and again in your mind's eye, trouble focusing in daily life, a lot of emotions and stress... All this is very understandable regarding what happened. It can be difficult. Nobody knows how they will react afterwards. It is a very personal process.
2. There is a specialized support team on Saba that can help you go through the next days and weeks, if needed. It is called Victims Assistance. The team exists of Ms (...) and Ms (...), both trained in support of people who have experienced a crime or an accident. They are here for you. It is a free service. All conversations are strictly confidential.
3. Receiving support from the Victims Assistance team is for everybody. We give them your phone number if that is OK. One of them will call you for an appointment today or tomorrow, to see how you are doing and take it from there. (Our phone numbers for you to call us - (...), and (...)).

De vrijwilliger heeft de wijkagent op Saba een stapeltje van die kaartjes gegeven met het verzoek die uit te delen aan de andere politieambtenaren op Saba. Zij heeft dezelfde informatie ook opgenomen in een informatieblad en de wijkagent verzocht dat informatieblad samen met de folder van het BSH uit te (laten) reiken aan slachtoffers. Of dat in de praktijk ook gebeurt, kon zij niet zeggen.

De KC deelde in dit verband mee dat hij ervan op de hoogte is dat de doormelding nog niet soepel verloopt; volgens hem hangt dat waarschijnlijk samen met de hoge werkdruk waardoor politieambtenaren vergeten het BSH te informeren.

Tevens merkte hij op dat hij, gezien het aantal zaken op Saba, zou verwachten dat er ook daar in 2016 en 2017 inderdaad een aantal slachtoffers aan het BSH zou zijn gemeld en dat hij dit onderwerp bij een eerstvolgend bezoek aan Saba zal bespreken met het politieteam.

Politieambtenaren van verschillende onderdelen van het korps informeerden de Raad desgevraagd over de wijze waarop zij personen die aangifte komen doen van een delict of andere mogelijke slachtoffers benaderen over eventuele hulp door het BSH. De intake-medewerkers behoren een aangever altijd te vragen of die behoefte heeft aan slachtofferhulp, maar in de praktijk is het bij aangiften van VVC-zaken²⁵ mede afhankelijk van de inschatting door de desbetreffende politieambtenaar of aan betrokkene die vraag wordt gesteld. Het is, aldus een intake-medewerker, *'ook een beetje een kwestie van aanvoelen'*. Het antwoord op de vraag of er behoefte is aan SH wordt ingevoerd in ActPol en indien dat bevestigend luidt, is het de bedoeling dat het BSH de contactgegevens van betrokkene toegestuurd krijgt. Dat gebeurt bij VVC-zaken in het algemeen niet door de intake-medewerker die de aangifte heeft opgenomen maar door de wachtcommandant. De intake-medewerkers geven de aangever standaard een folder mee met informatie over slachtofferhulp, en delen daarbij nog mee dat betrokkene eventueel contact kan opnemen met het BSH. De folder is beschikbaar in het Nederlands, Papiaments, Engels en Spaans. Een medewerker intake met wie de Raad sprak, merkte op dat veel aangevers Amerikaanse toeristen zijn. Zij zijn bijvoorbeeld slachtoffer van diefstal bij een duikplaats en hebben meestal geen behoefte aan slachtofferhulp, ook omdat ze

²⁵ VVC: veel voorkomende criminaliteit. Het gaat bij deze categorie om zaken als diefstal, woninginbraak en eenvoudige mishandeling.

maar heel kort op het eiland zijn.

Bij aangiften van meer ingrijpende delicten als huiselijk geweld of seksueel misbruik wordt betrokkene altijd gevraagd of hij behoefte heeft aan slachtofferhulp. Dergelijke aangiften worden doorgaans opgenomen door rechercheurs van de afdeling Opsporing. Deze rechercheurs verstrekken slachtoffers alleen mondeling informatie over de mogelijkheden van het BSH. Zij gebruiken de in vier talen beschikbare informatiefolder niet.

Bij de BPZ bestaat de indruk dat slachtoffers van verkeersongevallen en van geweldsdelicten in huis doorgaans wel worden gemeld aan het BSH, en dat dat bij slachtoffers van inbraken en van geweld op straat minder vaak gebeurt.

Vanuit het korps werd voorts meegedeeld dat bij overvallen en bij gevallen van moord of doodslag BSH altijd wordt geïnformeerd, zelfs als het betrokken slachtoffer aangeeft geen behoefte te hebben aan slachtofferhulp.

De politiechefs op Sint Eustatius en Saba zijn van mening dat het aanmelden van slachtoffers aan BSH bij hen naar behoren verloopt. Als een slachtoffer laat weten dat hij behoefte heeft aan slachtofferhulp, worden zijn gegevens doorgespeeld aan het BSH.

De politiechef van Sint Eustatius merkte op dat onder andere in briefings het belang van slachtofferhulp nadrukkelijk onder de aandacht van de medewerkers wordt gebracht, en dat zijn medewerkers de afgelopen jaren meer ‘slachtoffer-minded’ zijn geworden.

In hoeverre de politie op Saba aan personen die mogelijk een beroep willen doen op SH het informatieblad met contactgegevens van de twee vrijwilligers uitreikt, kon de politiechef van dat eiland niet met zekerheid zeggen. Hij stelde wel dat de interactie tussen de politie en BSH op Saba voor verbetering vatbaar is en hij noemde het van belang dat zij de verbinding met elkaar blijven zoeken.

Verschillende medewerkers van het KPCN wezen erop dat er geen duidelijke richtlijnen of protocollen bestaan voor de aanmelding van slachtoffers bij het BSH. De medewerkers kunnen een eigen inschatting maken en het systeem ActPol is niet zodanig ingericht dat een rechercheur niet verder kan met een zaak voordat hij een vraag met betrekking tot slachtofferhulp heeft beantwoord.

De barioregisseurs²⁶ met wie de Raad sprak, deelden in dit verband het volgende mee:

‘De meeste problemen komen de barioregisseur ter ore via de BPZ-noodhulp. De collega’s van de BPZ-noodhulp nemen dan contact op met de betrokken barioregisseur. Die barioregisseur gaat dan eerst zelf langs bij de desbetreffende persoon en schat dan zelf in of hulp van BSH

²⁶ ‘Barioregisseur’ is in Caribisch Nederland de benaming voor een wijkagent.

nodig is. In het geval hij denkt dat het zo is, vraagt hij aan het slachtoffer of dat behoefte heeft aan slachtofferhulp. Ook in de gevallen dat slachtoffers 'nee' zeggen of zeggen dat zij er wellicht op een later tijdstip wel behoefte aan zouden kunnen hebben, neemt de barioregisseur toch alvast contact op met BSH om hen over het slachtoffer in te lichten. Het voorgaande is de procedure in alle zaken.'

Wat betreft de vraagstelling aan slachtoffers merkten verschillende medewerkers van het BSH desgevraagd op dat het groot verschil kan uitmaken of de politie aan iemand vraagt of hij behoefte heeft aan slachtofferhulp óf aan betrokkene de vraag stelt of hij er bezwaar tegen heeft dat de politie zijn contactgegevens doorgeeft aan het BSH. Veel slachtoffers reageren afwijzend op de vraag of zij behoefte hebben aan slachtofferhulp maar zullen, zo is de veronderstelling, geen bezwaar hebben tegen verstrekking van hun gegevens aan het BSH.

Medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN) merkten op dat het aantal aangemelde slachtoffers bij SHN aanzienlijk is toegenomen na wijziging van de vraagstelling door de politie (in plaats van 'Hebt u behoefte aan slachtofferhulp?': 'Hebt u er bezwaar tegen dat uw gegevens worden doorgegeven aan slachtofferhulp?') en na een aanpassing van het bedrijfsprocessensysteem (BVH) van de politie waardoor het niet-melden van een zaak aan SHN een handeling vergt van de verbalisant.

In het kader van het onderzoek sprak de Raad met zeven personen die als slachtoffer hulp hebben ontvangen van het BSH. Een van die slachtoffers is een inwonster van Bonaire die bij thuiskomst van haar werk ontdekte dat bij haar was ingebroken. Zij belde de politie en die kwam onmiddellijk. Over het aspect slachtofferhulp vertelde zij de Raad het volgende:

'Bij het eerste contact met de politie werd mij gevraagd of ik hulp nodig had. Daarbij werd geen echte uitleg gegeven over wat slachtofferhulp was en wat die voor mij zou kunnen betekenen. Ik kreeg ook geen schriftelijke informatie daarover. Op de vraag of ik hulp nodig had, heb ik toen 'nee' geantwoord. Op dat moment ging ik er vanuit dat slachtofferhulp toch niets voor mij zou kunnen doen. Bovendien: ik ben een flinke vrouw en ik red mijzelf hier wel mee.'

Na ongeveer twee maanden werd ik door de politie benaderd. De politie vertelde mij dat men een verdachte had aangehouden die mogelijk ook de inbraak bij mij had gepleegd. De politie vertelde mij dat ik naar het politiebureau kon komen om een formulier in te vullen. Als ik dat deed, zou in de rechtszaak ook de door mij geleden schade worden besproken, en mogelijk zou de rechter de inbreker verplichten om die schade te vergoeden. Dat moest allemaal snel omdat de zitting al op korte termijn was gepland. Op het politiebureau is mij toen uitgelegd dat het Bureau Slachtofferhulp mij bij het invullen van dat formulier zou kunnen helpen. Ik heb toen contact opgenomen met Slachtofferhulp.'

Slachtofferhulp heeft mij toen geholpen met dat formulier, maar ook met het verdere proces. Ik heb Slachtofferhulp eerst per mail benaderd, maar op initiatief van Slachtofferhulp kwam het tot een afspraak om elkaar te zien en te spreken. Er is uitgelegd hoe een en ander verder zou gaan, ook op de zitting. Een medewerker van Slachtofferhulp is ook met mij mee geweest naar de zitting.

Direct na de inbraak besepte ik niet welke impact die op mij zou hebben. Ik ben lange tijd van slag geweest en had een onveilig gevoel in mijn eigen huis. Een dochter die in Curaçao woont is enige tijd overgekomen om mij door die moeilijke periode heen te helpen.

Het contact met Slachtofferhulp leverde meer op dan hulp en ondersteuning bij de schadevergoeding. De medewerker van Slachtofferhulp heeft mij erg goed geholpen bij het verwerken van de ervaring. Er zijn niet zo heel veel gesprekken daarover geweest, ongeveer drie, maar als ik behoefte had aan contact kon ik die medewerker altijd bellen. Ik heb alle lof voor de hulp die ik van Slachtofferhulp heb gekregen. Nu ik heb ervaren welke impact de inbraak heeft gehad, heb ik er spijt van dat ik niet al direct na de inbraak heb aangegeven hulp te willen.'

1.8 Investeren in slachtofferhulp

In zijn rapport van 2012 benadrukte de Raad het belang van goede slachtofferhulp. In verband daarmee deed hij de volgende aanbeveling:

Blijf investeren in een professionele en volwaardige organisatie voor slachtofferhulp op de BES-eilanden.

Voorts stelde de Raad in dat rapport vast dat voorlichting en preventie onder druk stonden als gevolg van een tekort aan financiële middelen. Aan die constatering verbond hij de volgende aanbeveling:

Bezie welke financiële mogelijkheden er zijn om de voorlichting en preventie van een extra impuls te voorzien.

In zijn reactie op dit rapport deelden de minister en de staatssecretaris van VenJ de Tweede Kamer mee dat er na de staatkundige hervorming van 10-10-2010 al veel is geïnvesteerd om de hulp aan slachtoffers op de eilanden van Caribisch Nederland vorm te geven. Zij voegden daar aan toe dat zij de aanbevelingen van de Raad zagen als een ondersteuning van het ingezette beleid om de slachtofferhulp zowel in Europees als in Caribisch Nederland verder te

professionaliseren. In hun brief gingen de minister en de staatssecretaris niet afzonderlijk in op bovengenoemde aanbevelingen.²⁷

In zijn vervolgbrief over slachtofferhulp in Caribisch Nederland gaf de minister van VenJ een overzicht van de maatregelen die naar aanleiding van het rapport van de Raad van 2012 inmiddels waren getroffen. Met betrekking tot de bovengenoemde aanbevelingen noemde hij de volgende verbetermaatregelen:

- *het aantal vrijwilligers is uitgebreid waardoor roosters en piketdiensten beter en flexibeler kunnen worden ingedeeld;*
- *de medewerkers en vrijwilligers van BSH zijn bijgeschoold door collega's van Bureau Slachtofferhulp Nederland;*
- *voor de meest betrokken collega's van KPCN, agenten en medewerkers intake zijn trainingen 'bejegening slachtoffers' verzorgd;*
- *zorg wordt gedragen voor de eerste opvang en emotionele, juridisch-administratieve en praktische ondersteuning voor slachtoffers;*
- *Bureau Slachtofferhulp verstrekt actief informatie via kranten, radiospotjes en het geven van voorlichting. Ook zijn informatiefolders verspreid over alle eilanden en in verschillende talen (Papiaments, Nederland, Engels en Spaans).*

Volgens de minister is met al deze verbeteringen een praktische, slachtoffer-gerichte zorg voor nog meer slachtoffers in Caribisch Nederland daadwerkelijk binnen handbereik.²⁸

In het kader van dit vervolgonderzoek gaven de vrijwilligers van het BSH te kennen dat zij allen de basistraining slachtofferhulp hebben gevolgd voordat zij als vrijwilliger aan de slag konden. Bovendien wordt hun jaarlijks een cursus aangeboden. Zij zouden graag meer cursussen volgen maar zijn wel van mening dat ze over het algemeen voldoende deskundigheid bezitten om slachtoffers goed te kunnen helpen. Wel wezen zowel de betaalde als de vrijwillige medewerkers erop dat hun juridische kennis tekortschiet voor het goed kunnen ondersteunen van de slachtoffers gedurende het strafproces of voor het invullen van de voegingsformulieren. Het voegingsformulier is nodig om de rechter te verzoeken de verdachte te verplichten tot het betalen van schadevergoeding aan het slachtoffer. Afgezien van het gebrek aan kennis op dit vlak hebben de vrijwilligers geen affiniteit met dit soort aspecten van slachtofferhulp. Zij hebben aan de coördinator van het BSH laten weten dat zij actief willen zijn op het gebied van emotionele en praktische ondersteuning van slachtoffers en dat zij zich niet willen gaan verdiepen in het invullen van voegingsformulieren.²⁹

In verband hiermee zou het BSH graag uitbreiding zien met een juridisch geschoolde

²⁷ Brief van de minister en de staatssecretaris d.d. 25 maart 2013.

²⁸ Brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 18 juni 2015.

²⁹ E-mail van de coördinator van het BSH d.d. 27 april 2017.

medewerker. Ter onderbouwing van deze wens verstrekte het BSH een overzicht waaruit de toename van het aantal voegingen blijkt. Dit overzicht luidt als volgt:

Tabel 4: aantal voegingen

jaar	aantal voegingen
2011	8
2012	9
2013	8
2014	12
2015	16
2016	21
2017	25

Het OM BES merkte in dit verband op dat het wenselijk is dat het BSH de beschikking krijgt over juridische kennis op het terrein van voegingen. Soms helpen parketsecretarissen van het OM BES slachtoffers bij het invullen van het voegingsformulier maar voor hen betekent die hulp een extra taak bovenop hun reguliere werk.

De zeven slachtoffers met wie de Raad sprak, waren zonder uitzondering positief over de wijze waarop zij door het BSH waren geholpen. Hieronder volgens enkele quotes uit de gespreksverslagen:

‘De coaching was heel goed.’

‘Ik ben zeer te spreken over de hulp die ik heb ontvangen van (...) van Bureau Slachtofferhulp. Zij was er altijd voor mij, al was het maar om even contact te hebben.’

‘Al met al ben ik heel tevreden over zowel de politie van Saba als over de hulp die (...) van Bureau Slachtofferhulp mij heeft geboden.’

‘Slachtofferhulp heeft mij heel goed geholpen. In het bijzonder de coaching door (...) heeft mij veel sterker gemaakt.’

‘Zonder slachtofferhulp had ik het niet gered.’

Een van deze slachtoffers had nog wel een suggestie:

‘Het Bureau Slachtofferhulp zou moeten werken aan meer naamsbekendheid. Ik kende het bestaan niet en ik heb de indruk dat dat voor veel inwoners van Bonaire geldt.’

Andere gesprekspartners van de Raad spraken zich als volgt uit over de wijze waarop BSH zijn werk doet:

‘Ik ben heel blij met Bureau Slachtofferhulp omdat zij de mensen écht kunnen helpen. Het bureau is ook altijd bereikbaar. Ik kan als intaker wel een luisterend oor bieden, maar als het echt om sociaal-emotionele ondersteuning gaat, zijn de medewerkers van slachtofferhulp daar veel beter in.’

‘Alle lof voor de vrijwilligers op Sint Eustatius. Grote betrokkenheid, coöperatief en zeer professioneel. Ze bieden slachtoffers wat die nodig hebben.’

‘Ik hoor positieve geluiden over het Bureau Slachtofferhulp.’

‘Het werk van Bureau Slachtofferhulp wordt hogelijk gewaardeerd.’³⁰

In het kader van het onderzoek gaf de coördinator van het BSH te kennen dat een ruimer cursusaanbod voor de vrijwilligers wenselijk is maar dat daar geen budget voor is.

Kort na het gesprek met de Raad sprak deze coördinator de korpschef (KC). Bij die gelegenheid deelde de KC haar mee dat er sowieso budget is voor de jaarlijkse opleiding voor de vrijwilligers en dat de coördinator, als er behoefte is aan extra opleiding of training, daartoe een verzoek bij hem kan indienen.

De KC wees de Raad erop dat de opvatting dat daar geen budget voor is op een misverstand berust.

De afdeling Communicatie van het KPCN heeft een folder ‘Bureau Slachtofferhulp helpt’ gemaakt. Deze folder is in vier talen verkrijgbaar en ligt onder andere in de schappen bij de receptie van het politiebureau in Kralendijk. In de folder staat wanneer het BSH iets voor iemand kan betekenen en hoe het BSH werkt. In de folder staan de telefoonnummers van het BSH op Bonaire, op Sint Eustatius en op Saba vermeld.

Daarnaast heeft het BSH zelf, samen met het KPCN en met een parketsecretaris van het OM BES, de al genoemde ‘slachtofferbrief’ opgesteld.

Het BSH vindt het van groot belang dat de inwoners van Caribisch Nederland het BSH kennen en organiseert daartoe onder meer informatiebijeenkomsten op scholen en in wijkgebouwen, vaak samen met een barioregisseur.

In het Jaarplan 2018 van het BSH staat in dat verband het volgende:

‘Voor 2018 is het streven van Bureau Slachtofferhulp om actief te zijn in het geven van informatie over de werkzaamheden van het bureau.

Hierbij wordt gedacht aan schoolbezoeken, radiospotjes, interviews op de radio’s.

Voor zover het mogelijk is, zullen de medewerkers van BSH naar de buurtcentra gaan met de bario-

³⁰ Deze citaten zijn ontleend aan de verslagen van de gesprekken met twee politieambtenaren, met de hoofdofficier van justitie en met de secretaris van het kabinet van de gezaghebber van Bonaire.

regisseurs.

Beoogd wordt om zodra er middelen beschikbaar worden gesteld, om samen met de ketenpartners proactief en preventief op te treden op het gebied van huiselijk geweld. Campagne is erop gericht om het taboe rond dit thema te doorbreken en om burgers te informeren over het feit dat huiselijk geweld niet normaal is en bovendien strafbaar is.

De verwachting is dat (als gevolg van) de campagnes in 2018 meer meldingen en aangiftes zullen worden gedaan bij KPCN op alle drie eilanden.

Tweede verwachting is dat zowel directe als indirecte slachtoffers van huiselijk geweld geïnformeerd worden over het hulpaanbod dat voor hen beschikbaar is bij BSH.'

De korpschef wees er nog op dat er budget is voor eventuele voorlichtingscampagnes van het BSH en dat die niet per se onder de vlag van het KPCN hoeven plaats te vinden.

1.9 Samenwerking BSH met Slachtofferhulp Nederland

In Europees Nederland (EN) is de stichting Slachtofferhulp Nederland (SHN) verantwoordelijk voor hulp aan slachtoffers van delicten, verkeersongevallen en calamiteiten. SHN wordt grotendeels gefinancierd uit de middelen van het ministerie van JenV. SHN telt (in fte's) ongeveer 480 betaalde medewerkers. Daarnaast heeft SHN de beschikking over ongeveer 1.120 vrijwillige medewerkers. De organisatie van SHN kent drie divisies waaronder de Divisie Juridische Dienstverlening. Medewerkers van deze divisie helpen slachtoffers bij juridische aspecten van slachtofferhulp.

SHN heeft in het verleden trainingen verzorgd voor zowel betaalde als vrijwillige medewerkers van het BSH. In 2015 gebeurde dat voor het laatst. De trainingen voor vrijwillige medewerkers in 2016 en 2017 zijn door anderen gegeven, zoals trainers uit Curaçao.

Een van de vrijwillige medewerkers van het BSH die ook voor SHN werkt, deed de suggestie medewerkers van het BSH toegang te bieden tot de intranet-site 'Binnenplaats' van SHN waarop volgens deze medewerker veel informatie is te vinden die ook voor de medewerkers van het BSH interessant kan zijn.

Desgevraagd deelde de coördinator van het BSH mee dat de relatie van het BSH met SHN goed is maar dat die niet is ondergebracht in een programma of anderszins is geborgd. Zij zou graag zien dat er een nauwere samenwerking tot stand komt.

Volgens de medewerkers van SHN met wie de Raad sprak, zou meer samenwerking tussen het BSH en SHN van betekenis kunnen zijn op het terrein van trainingen, best practices, informatie, en actuele inzichten ten aanzien van het rendement van methoden van hulpverlening. Zij gaan ervan uit dat het bestuur van SHN welwillend zal staan tegenover een verzoek vanuit het BSH

tot meer onderlinge samenwerking.

2 Huiselijk geweld

In zijn rapport van 2012 noemde de Raad de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld een nadrukkelijk punt van aandacht. Voor de realisering van die opvang is niet primair het BSH of het KPCN verantwoordelijk, maar het BSH wordt wel met de problemen van die slachtoffers geconfronteerd.³¹ Omdat er in CN geen structurele voorziening is voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld tracht het BSH veelal te bemiddelen in het onderbrengen van hen bij familie, kennissen of vrienden ten einde hen tijdelijk weg te halen uit een bedreigende omgeving. In verband met het ontbreken van een opvangvoorziening deed de Raad de volgende aanbeveling:

Bezie de mogelijkheid om binnen afzienbare tijd te zorgen voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld en organiseer dit.

In hun reactie op het rapport deelden de minister en de staatssecretaris van VenJ aan de Tweede Kamer mee dat de staatssecretaris van VenJ samen met de staatssecretaris van VWS zou bezien op welke wijze opvang van slachtoffers van huiselijk geweld in Caribisch Nederland kan worden gerealiseerd. In dat verband wezen zij erop dat Nederland op 14 november 2012 het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld van de Raad van Europa heeft ondertekend (Verdrag van Istanbul), en dat Caribisch Nederland daarbij niet is uitgesloten. Er waren al voorbereidingen in gang gezet voor het in kaart brengen van de gevolgen van dat verdrag voor Caribisch Nederland. Daarbij zijn de ministeries van VenJ, van VWS en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) betrokken.³²

In 2013 heeft de minister van VenJ, in samenspraak met zijn ambtgenoten van VWS en van OCW, aan onderzoeksbureau Regioplan de opdracht gegeven de aard en omvang van huiselijk geweld op de BES-eilanden in kaart te brengen, alsmede om aan te geven wat er (extra) nodig is aan beleid en maatregelen om te kunnen voldoen aan de vereisten uit het hiervoor genoemde Verdrag van de Raad van Europa.

In zijn eindrapport van 2014 constateerde Regioplan het volgende:

‘Alle ketenpartners zijn het erover eens dat huiselijk geweld een veelvoorkomend fenomeen is en nauw gerelateerd is aan de armoedeproblematiek op de eilanden. De indruk bestaat dat het huiselijk geweld op de eilanden, in vergelijking tot Nederland, vaker zwaardere vormen van fysiek geweld betreft. (...)

³¹ De aanpak van huiselijk geweld is blijkens het Referentiekader Caribisch Nederland (februari 2012) primair een verantwoordelijkheid van de openbare lichamen.

³² Brief van de minister en de staatssecretaris van VenJ d.d. 25 maart 2013.

De huidige aanpak van huiselijk geweld is gefragmenteerd en weinig intensief. Er wordt niet of nauwelijks (structureel) voorlichting gegeven op scholen en bij andere vindplaatsen. Algemene publieksvoorlichting is afwezig. Preventieactiviteiten, specifiek gericht op risicogroepen, worden zeer beperkt uitgevoerd en de mogelijkheden om slachtoffers van huiselijk geweld op te vangen en hulp te verlenen zijn gering, zo niet afwezig. (...)

De aanpak van huiselijk geweld vraagt om een krachtige beleidsregie van de openbare lichamen op de drie eilanden. De eerste bouwsteen voor geïntensiveerde aanpak omvat het opstellen van een implementatieplan aanpak huiselijk geweld, samen met de ketenpartners. Daarnaast moeten op alle drie de eilanden faciliteiten worden gecreëerd voor de opvang van slachtoffers (een safe house met capaciteit voor vrouwen en kinderen).’

Nederland heeft het Verdrag van Istanbul in maart 2017 geratificeerd met het voorbehoud dat dit (nog) niet geldt voor Caribisch Nederland.

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek, begin 2018, was op nog geen van de drie BES-eilanden een structurele opvangvoorziening voor slachtoffers van huiselijk geweld gerealiseerd. Wel is er op Bonaire vanuit particulier initiatief in 2017 een kleinschalige opvang tot stand gekomen voor vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Vrouwen die daarvan gebruik maken, dienen zelf een bijdrage in de kosten te betalen. In de praktijk levert dat vaak problemen op. Het BSH heeft in 2017 twee keer iemand kunnen plaatsen in deze voorziening.

Het ministerie van VWS en de drie openbare lichamen hebben in juni 2017 het ‘Bestuursakkoord Aanpak Huiselijk Geweld en Kindermishandeling 2017-2020’ gesloten. In dit bestuursakkoord zijn de ambities, prioriteiten, samenwerking en afspraken voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in Caribisch Nederland beschreven. Het akkoord noemt de volgende vijf prioriteiten:

- preventie
- deskundigheidsbevordering
- versterking van de hulpverlening en van de keten
- inrichting van een laagdrempelige meldstructuur
- totstandkoming van een juridisch kader.

Bij de prioriteit ‘versterking van de hulpverlening en van de keten’ wordt onder meer ‘het inrichten van veilige opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld en van kindermishandeling’ genoemd.

In het kader van het onderzoek sprak de Raad onder meer met de directeur Samenleving en Zorg van het openbaar lichaam Bonaire (OLB). Deze directeur sprak eind januari 2018 de verwachting uit dat er ‘binnen twee maanden’ een opvanglocatie voor slachtoffers van huiselijk

geweld op Bonaire zal zijn gerealiseerd. Het OLB was nog bezig met een procedure om een projectleider te werven voor een periode van drie maanden. Die projectleider zou dan een coördinator moeten aantrekken die onder meer als taak krijgt de opvanglocatie voor slachtoffers van huiselijk geweld te realiseren. Die realisatie is een verantwoordelijkheid van het OLB maar het ministerie van VWS heeft de middelen beschikbaar gesteld.

Zowel de projectleider pilot Huiselijk Geweld/procesmanager Veiligheidshuis Bonaire³³ als de betrokken senior beleidsmedewerker van het ministerie van VWS toonde zich minder optimistisch dan de directeur Samenleving en Zorg van het OLB over de snelheid waarmee de opvangvoorziening voor slachtoffers van huiselijk geweld zal worden gerealiseerd.

3 Executie vonnissen

De tenuitvoerlegging (executie) van strafvonnissen behoort tot de taken van het openbaar ministerie. In zijn eerdere onderzoek naar slachtofferhulp constateerde de Raad dat het OM BES door capaciteitsgebrek niet altijd in staat was op gestandaardiseerde wijze de tenuitvoerlegging van vonnissen waarin de betrokkene was veroordeeld tot het betalen van schadevergoeding aan het slachtoffer te controleren. Het OM BES had wel de intentie die controles op termijn gestandaardiseerd te gaan verrichten.

Naar aanleiding hiervan deed de Raad de volgende aanbeveling:

Stel een plan op waarin de wens van het openbaar ministerie om te komen tot het op gestandaardiseerde wijze uitvoeren van controles op de tenuitvoerlegging van vonnissen bij een opgelegde schadevergoeding aan slachtoffers wordt uitgewerkt in concrete acties.

De minister en de staatssecretaris lieten aan de Tweede Kamer weten deze aanbeveling te onderschrijven en aan de hoofdofficier van justitie (HOvJ) van het OM BES te zullen vragen daaraan uitvoering te geven.³⁴

Het OM BES deelde in het kader van dit vervolgonderzoek mee dat de executie van vonnissen waarbij een schadevergoeding is opgelegd voor het OM BES vaak een probleem blijft. Het OM BES gaat in de praktijk slechts sporadisch over tot inschakeling van een deurwaarder. Maar ook inschakeling door een deurwaarder leidt vaak niet tot betaling, eenvoudigweg omdat de veroordeelde niet kán betalen. Het slachtoffer blijft dan, ondanks de toewijzing van zijn claim door de rechter, met lege handen staan.

Er zijn geen richtlijnen waarin staat welk beleid ter zake van de inschakeling van een deurwaarder geldt. Op dit punt is dus wel verbetering mogelijk, aldus het OM BES.

³³ Via een mailwisseling met de Raad.

³⁴ Brief van de minister en de staatssecretaris van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 25 maart 2013.

4 Slachtofferzorg

De Raad heeft in dit onderzoek niet alleen gekeken naar de hulpverlening aan slachtoffers door het BSH maar ook naar de slachtofferzorg door het KPCN en door het OM BES. Onder die slachtofferzorg verstaat de Raad de aandacht die de politie en het openbaar ministerie geven aan slachtoffers van delicten, anders dan de hulp door het BSH. Een belangrijk aspect van die slachtofferzorg betreft de informatieverstrekking aan slachtoffers over het opsporingsonderzoek en over het strafproces.

De Nationale ombudsman publiceerde in december 2012 zijn rapport *'Spelregels voor het omgaan met slachtoffers. Hoe gaat de overheid in het strafproces behoorlijk om met slachtoffers van geweldsmisdrijven?'*³⁵ In dit rapport formuleerde hij de uitgangspunten voor de overheid voor een behoorlijke omgang met slachtoffers van geweldsmisdrijven. Een van die uitgangspunten luidt als volgt:

'Informeer het slachtoffer op eigen initiatief over zijn rechten, de beperkingen daarvan en over relevante ontwikkelingen.'

De Raad heeft in 2012 en in 2014 onderzoek gedaan naar het aangifteproces van het KPCN en daarbij aandacht besteed aan de informatieverstrekking aan aangevers door de politie en door het OM. Zowel in zijn eerste onderzoek van 2012 als in zijn vervolgonderzoek van 2014 stelde de Raad vast dat de terugkoppeling door het KPCN en door het OM BES aan slachtoffers die aangifte hebben gedaan van een strafbaar feit voor verbetering vatbaar is.³⁶

In januari 2018 deelde zowel het hoofd BPZ als het hoofd Opsporing van het KPCN mee dat aangevers worden geïnformeerd over de stand van zaken wanneer zij daar nadrukkelijk om verzoeken. Sommige medewerkers van de BPZ informeren aangevers wel uit eigen beweging maar dat gebeurt niet structureel en is niet in de organisatie geborgd. Volgens de politiechef op Sint Eustatius informeert de politie op dat eiland een aangever indien zijn zaak wordt opgelegd in verband met het ontbreken van een opsporingsindicatie.

De afdeling Opsporing stuurt de aangever een schriftelijk bericht wanneer zij een zaak sluit vanwege het ontbreken van opsporingsindicatie. Maar bij lang niet alle sepots stuurt de politie de betrokken aangever een afloopbericht: *'Ze krijgen het hier niet georganiseerd om te bepalen wie er een afloopbericht naar de aangever verstuurt en wanneer dit dient te gebeuren.'*³⁷ Wanneer het KPCN een zaak inzendt aan het OM BES stuurt de politie niet standaard een

³⁵ Rapport 2012/200.

³⁶ Rapport 'Het aangifteproces op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' van mei 2012 en rapport 'Het aangifteproces op Bonaire, Sint Eustatius en Saba; een vervolgonderzoek' van november 2014.

³⁷ Aldus het hoofd BPZ van het KPCN.

bericht naar de aangever. Volgens de politie stuurt het OM BES in die gevallen wel een brief aan de aangever met daarin verdere informatie over de procedure.

De politiechef op Sint Eustatius deelde mee dat zijn team het betrokken slachtoffer wel standaard informeert indien een proces-verbaal wordt aangeboden aan het OM BES.

Op de website van het OM BES staat de 'Aanwijzing Slachtofferzorg Parket Curaçao'. Over de informatieverstrekking aan slachtoffers staat daarin het volgende:

'2 Opsporing

2.1 Aangifte

De politie neemt op zorgvuldige wijze de aangifte van het slachtoffer op en vermeldt in het proces-verbaal of hij op de hoogte wil worden gehouden van het verloop van de zaak. (...)

Bij de aangifte geeft de politie aan het slachtoffer algemene informatie over de gang van zaken, volgend op de aangifte. (...)

3 Vervolg

3.1 Informeren van het slachtoffer

(...)

Het OM zal in ieder geval:

- *De benadeelde partij informeren dat de zaak binnen is;*
- *De benadeelde partij op de hoogte houden van de voortgang van de zaak, wanneer hij dat wenst;*
- *De benadeelde partij zowel schriftelijk als telefonisch inlichten over de datum, tijdstip en plaats van de zitting...'*

Tijdens het onderzoek van de Raad was de Aanwijzing Slachtofferzorg nog niet officieel geïmplementeerd in Caribisch Nederland. Het OM BES stelde wel conform die aanwijzing te werken.

Het OM BES liet weten dat niet is geregeld dat slachtoffers een bericht van het OM BES ontvangen wanneer het KPCN hun zaak heeft ingezonden naar het OM. Het OM BES is er wel mee bezig dit te organiseren, maar noemt de implementatie 'vrij complex'. Eind januari 2018 was het streven om dat nog in het eerste kwartaal van 2018 rond te krijgen.

Het OM deelt vervolgingsbeslissingen wel standaard mee aan slachtoffers. Dat geldt ook voor de inhoud van vonnissen. Het is niet zeker dat na veroordelingen in tweede aanleg slachtoffers (tijdig) worden geïnformeerd. Hierbij speelt onder meer dat na berechting in tweede aanleg de vonnissen vaak lang op zich laten wachten.

Het OM BES informeert slachtoffers in beginsel wanneer een veroordeelde in vrijheid wordt gesteld. Aan elke invrijheidstelling gaat een fiat van de officier van justitie vooraf, dus het OM

draagt kennis van elke invrijheidstelling. Volgens het OM BES zou moeten worden gezien of – naast andere instanties – in slachtofferzaken mogelijk ook het BSH kan worden geïnformeerd over aanstaande invrijheidstellingen.

Enkele van de slachtoffers met wie de Raad sprak, vertelden over de informatieverstrekking aan hen:

‘Mijn ex-partner is veroordeeld tot tien maanden gevangenisstraf. Inmiddels is hij vrij en laat hij mij met rust. Maar ondanks de toezegging dat ik bij zijn vrijlating op de hoogte zou worden gesteld, is dat niet gebeurd. Ik vind dat een kwalijke zaak. Ik heb via een van zijn familieleden moeten vernemen dat hij weer op vrije voeten is gesteld.’

‘Zowel de politie op Saba als het openbaar ministerie heeft mij goed geïnformeerd over de voortgang in de procedure.’

Indien een slachtoffer de politie te kennen geeft dat het zich wil voegen als benadeelde partij, brengt het KPCN betrokkene in contact met het BSH voor het invullen van het voegingsformulier. Ook parketsecretarissen van het OM BES helpen slachtoffers wel bij het invullen van zo’n formulier.

5 Wettelijke rechten slachtoffers

Slachtofferrechten in Europees Nederland (EN) wijken in sommige opzichten af van die in Caribisch Nederland. In deze paragraaf besteedt de Raad daar aandacht aan.

a. Schadefonds geweldsmisdrijven

In Europees Nederland (EN) geldt de Wet schadefonds geweldsmisdrijven.³⁸ Die wet voorziet in een fonds waaruit uitkeringen kunnen worden gedaan aan personen die als gevolg van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel hebben opgelopen, of aan hun nabestaanden in het geval betrokkene als gevolg van het misdrijf is overleden.

De staatssecretaris van VenJ deed tijdens het Algemeen Overleg slachtofferbeleid op 18 december 2013 de toezegging dat hij in 2014 de mogelijkheden zou laten verkennen van een uitbreiding van de werking van het schadefonds naar de BES-eilanden.

Bij brief van 18 juni 2015 deelde de minister van VenJ aan de Tweede Kamer mee dat hij inmiddels een eerste verkenning had laten uitvoeren en dat hij op basis daarvan positief was over de mogelijkheden van een uitbreiding van de werking van het schadefonds naar CN. Hij zou een variant laten uitwerken waarbij aanvragen om een tegemoetkoming zullen worden

³⁸ Brief van 12 januari 2017.

behandeld door het schadefonds in EN. De minister liet voorts weten voornemens te zijn eind 2015 definitief te besluiten over uitbreiding van de werking van het fonds naar CN.

Op 12 januari 2017 liet de minister van VenJ aan de Tweede Kamer weten dat hij tijdens een werkbezoek aan Caribisch Nederland had ervaren dat daar veel betekenis wordt gehecht aan uitbreiding van het schadefonds als belangrijke stap in het recht doen aan slachtoffers. Hij was tot de slotsom gekomen dat het van belang is om het werkingsgebied van het schadefonds uit te breiden naar Caribisch Nederland. De minister kondigde een voorstel aan tot wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. Over het moment van inwerkingtreding deelde hij het volgende mee:

‘Zoals gezegd vergt uitbreiding van het werkingsgebied van het Schadefonds geweldsmisdrijven een wetswijziging waardoor het wetgevingstraject bepalend zal zijn voor het moment van invoering. Ik verwacht dat het wetsvoorstel kort na de zomer bij de Kamer kan worden ingediend. De wet zal op zijn vroegst medio 2018 in werking kunnen treden. Dit biedt voldoende tijd voor de noodzakelijke voorbereidingen zowel ter plaatse als door het Schadefonds geweldsmisdrijven.’

Bij brief van 22 februari 2018 informeerde de minister voor Rechtsbescherming de Tweede Kamer als volgt over de stand van zaken:

‘Voor slachtoffers van ernstige misdrijven in Nederland, die hun schade niet op de dader kunnen verhalen, biedt het Schadefonds Geweldsmisdrijven een vangnet. Zoals vorig jaar reeds in het vooruitzicht is gesteld, zullen de inwoners van Caribisch Nederland in de toekomst ook een beroep kunnen doen op het Schadefonds. Hiervoor is echter wetgeving noodzakelijk. Dit wetsvoorstel is onlangs voor advies naar de Raad van State gezonden en zal dit voorjaar nog bij uw Kamer worden ingediend.’

Volgens het ministerie is inwerkingtreding per 1 januari 2019 mogelijk ‘als beide kamers meewerken’.³⁹

b. Spreekrecht en slachtofferverklaring

Sinds 2005 kent het in EN geldende Wetboek van Strafvordering (Sv.)⁴⁰ bepalingen die slachtoffers van ernstige misdrijven het recht geven om ter terechtzitting een verklaring af te leggen over de gevolgen die het delict voor hen heeft gehad. Zij kunnen hun verhaal sindsdien ook door middel van een schriftelijke slachtofferverklaring onder de aandacht van de rechter, de officier van justitie en de advocaat van de verdachte brengen. Per 1 juli 2016 zijn die rechten uitgebreid. Slachtoffers kunnen zich sindsdien uitlaten over bijvoorbeeld hun mening over de schuld van de verdachte, het bewijs en de door hen gewenste strafmaat. Wanneer een slachtoffer er niet voor kiest om gebruik te maken van zijn

³⁹ E-mailbericht aan de Raad d.d. 1 februari 2018.

⁴⁰ Sv. geldt in EN; in CN geldt het Wetboek van Strafvordering BES (Sv. BES).

sprekrecht tijdens de zitting, kan hij een schriftelijke slachtofferverklaring indienen. De rechter kan die verklaring tijdens de strafzitting voorlezen.

De in CN geldende wetgeving kent geen bepalingen die voorzien in het recht van slachtoffers om tijdens de zitting te spreken of om een slachtofferverklaring in te brengen.

Uit de interviews die de Raad in het kader van dit onderzoek in CN heeft afgenomen, is gebleken dat het slachtoffers daar in verschillende gevallen werd toegestaan een schriftelijke slachtofferverklaring aan het dossier toe te voegen, en dat rechters in CN in een aantal gevallen slachtoffers in de gelegenheid hebben gesteld om ter zitting te spreken.

c. Schadevergoeding

In EN kan op grond van de bepalingen van Sv. degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit zich ter zake van zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij voegen in het strafproces. Wanneer de strafrechter de vordering geheel of gedeeltelijk ontvankelijk en gegrond verklaart, kan hij de vordering toewijzen. De rechter heeft daarbij de mogelijkheid om niet alleen te beslissen over de vordering van de benadeelde partij, maar om daarnaast schadevergoeding toe te kennen in de vorm van een schadevergoedingsmaatregel. De veroordeelde krijgt dan de plicht opgelegd om een bedrag als schadevergoeding aan de staat te betalen ten behoeve van het slachtoffer. De rechter koppelt een vervangende hechtenis als stok achter de deur voor het geval de veroordeelde niet betaalt. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) int de toegekende schadevergoeding. Voor de als schadevergoedingsmaatregel toegewezen schadevergoeding geldt de zogenaamde voorschotregeling. Wanneer de veroordeelde na acht maanden niet of niet volledig aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, keert de staat het (resterende) bedrag bij wijze van voorschot uit aan het slachtoffer.

Het Wetboek van Strafvordering BES (Sv. BES) kent de bepaling dat een ieder die door het strafbare feit van een ander schade heeft geleden, zich kan opgeven als benadeelde partij.⁴¹ De benadeelde partij kan zich ter zake van haar vordering, tot een maximum van USD 27.933, voegen in het geding over de strafzaak. De benadeelde partij krijgt de gelegenheid om haar eis ter zitting toe te lichten.⁴² Indien de rechter de vordering ontvankelijk acht, kan hij die toewijzen. De benadeelde partij die zich in het geding over de strafzaak heeft gevoegd, doet zelf het vonnis, voor zover haar vordering aangaat, tenuitvoerleggen, op de wijze bepaald voor vonnissen in burgerlijke zaken.⁴³

Aan degene die in CN bij rechterlijke uitspraak wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld, kan de verplichting worden opgelegd tot betaling aan de staat van een bedrag ten behoeve van het slachtoffer. De staat keert een ontvangen bedrag onverwijld uit aan het slachtoffer.⁴⁴ Aan deze maatregel kan vervangende hechtenis worden gekoppeld; toepassing daarvan heft de verplichting tot schadevergoeding niet op.

⁴¹ Artikel 206 Sv. BES.

⁴² Artikel 379 Sv. BES.

⁴³ Artikel 606, eerste lid, Sv. BES.

⁴⁴ Artikel 38f van het Wetboek van Strafrecht BES (Sr. BES).

Uit de gesprekken van de Raad met slachtoffers, met medewerkers van het BSH en met vertegenwoordigers van het OM BES komt naar voren dat toewijzing van een schadevergoeding slechts in een beperkt aantal gevallen leidt tot betaling door de veroordeelde. Na een toewijzing kiest een benadeelde in de praktijk niet snel voor het zelf tenuitvoerleggen van het vonnis op de wijze bepaald voor vonnissen in burgerlijke zaken. En het OM BES acteert beperkt ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vonnissen waarbij de veroordeelde is verplicht te betalen ten behoeve van het slachtoffer. In de gevallen waarin het OM daar wel werk van maakt, komt het – vaak op grond van bevindingen van een ingeschakelde deurwaarder – meestal tot de slotsom ‘dat van een kale kip niet is te plukken’ en blijft betaling door de veroordeelde uit.

Slachtoffers noemen het teleurstellend en frustrerend dat een door de rechter toegewezen schadevergoeding niet leidt tot vergoeding van de schade.

Een van de slachtoffers met wie de Raad sprak, vertelde het volgende:

‘Ik heb mijn schadeclaim ingediend bij de rechter. Mijn vordering werd toegewezen. De verdachte had meer op zijn kerfstok dan de inbraak in mijn woning en werd veroordeeld tot vier jaar gevangenisstraf. Als het goed is, houdt een instantie in de gaten wanneer de man vrij komt. Als de man dan werk vindt, zou de schade op hem verhaald kunnen worden. Dat deze man ooit een reguliere baan krijgt, lijkt mij onwaarschijnlijk. Hij is verslaafd en verward. Al met al lijkt het mij uitgesloten dat ik ooit nog een cent van mijn schade vergoed krijg.’

Curaçao kent regelgeving die in dit opzicht gelijkenis vertoont met die van EN. Wanneer in Curaçao door de rechter een schadevergoeding is toegewezen, ontvangt de benadeelde partij bericht van het openbaar ministerie. Het OM int (eventueel in termijnen) de schadevergoeding en betaalt deze aan de benadeelde partij. Wanneer de schadevergoeding door de veroordeelde niet binnen een termijn van acht maanden is betaald, keert het ministerie van Justitie met tussenkomst van het OM de door de veroordeelde te betalen schade aan de benadeelde partij uit, tot een maximumbedrag van NAF 5.000.

Sint Maarten kent een vergelijkbare regeling.

Het zou volgens het OM BES voor slachtoffers in CN een sterke verbetering betekenen wanneer wettelijk wordt geregeld dat de overheid door de (straf)rechter toegekende schadevergoeding uitbetaalt aan het slachtoffer en het betreffende bedrag dan verhaalt op de veroordeelde. Mocht er dergelijke regelgeving in CN komen, dan zou het OM BES wel de capaciteit moeten krijgen om daar uitvoering aan te geven. Immers, anders dan Europees Nederland kent Caribisch Nederland geen organisatie als het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).