

Vergaderjaar 2019–2020

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer over mijn voornemen tot en de opzet en vraagstelling van de periodieke beleidsdoorlichting van artikel 34.4: slachtofferzorg. Ik zal de beleidsdoorlichting uiterlijk eind 2021 aan uw Kamer aanbieden.

Doelstelling slachtofferbeleid

Een goed functionerende rechtshandhaving kan niet zonder oog voor slachtoffers. Het bieden van erkenning aan het slachtoffer draagt bij aan het vertrouwen in de rechtsstaat. Sommige slachtoffers hebben daarnaast ondersteuning nodig om de gevolgen van het delict te boven te komen en weer adequaat te kunnen functioneren in de samenleving. De specifieke gevolgen van slachtofferschap van criminaliteit maken gespecialiseerde opvang en (juridische) ondersteuning voor deze groep noodzakelijk.

Ik ben beleidsverantwoordelijk voor de rechtspositie van en de zorg – in brede zin – voor slachtoffers en nabestaanden die getroffen zijn door een strafbaar feit, voor de uitvoering van het beleid dat hier op gericht is. Daarnaast draag ik de verantwoordelijkheid voor de financiering van de slachtofferzorg.

In de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is geen aparte doelstelling opgenomen voor artikel 34.4. Wel worden slachtoffers genoemd in de algemene doelstellingen van beleidsartikel 34.¹

Op 22 februari 2013 is het visiedocument »Recht doen aan slachtoffers« aan uw Kamer aangeboden. In deze visie worden de vijf doelen van het slachtofferbeleid beschreven:

1. Slachtoffers worden erkend en zorgvuldig bejegend en geïnformeerd;

¹ In de algemene doelstellingen van de begroting wordt het beschermen van slachtoffers in een kwetsbare positie tegen herhaalde criminaliteit, het bewerkstelligen van genoegdoening en het versterken van de positie van slachtoffers genoemd.

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

Deze doelen zijn gebaseerd op de uit wetenschappelijk onderzoek naar voren gekomen generieke behoeften van slachtoffers die in meer of mindere mate bij ieder slachtoffer aanwezig kunnen worden verondersteld.

Ook stellen verschillende EU-richtlijnen een kader voor het slachtofferbeleid. Zo heeft De EU-richtlijn betreffende minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten een verplichtend karakter ten aanzien van de daarin te bereiken resultaten.² De richtlijn is omgezet in Nederlandse regelgeving en deze wet is in werking getreden op 1 april 2017. Verder geldt ook de EU-richtlijn inzake schadevergoeding aan slachtoffers en wordt er ook in andere richtlijnen aandacht besteed aan de ondersteuning en rechten van slachtoffer, zoals de Richtlijn terrorismebestrijding.^{3 4}

Op 22 februari 2018 heb ik daarnaast uw Kamer geïnformeerd over de uitvoering van het slachtofferbeleid in het kader van mijn meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018–2021 (Kamerstuk 33 552, nr. 43). In de meerjarenagenda worden drie beleidsambities uitgewerkt in concrete plannen en beleidsvoornemens.

Afbakening en scope

Deze beleidsdoorlichting richt zich op slachtofferbeleid zoals geformuleerd onder artikel 34.4. Buiten beschouwing blijft dat ook andere partijen, zoals andere ministeries, gemeenten, zorgverleners en particuliere organisaties een deel van de zorg voor slachtoffers voor hun rekening nemen.

De vorige beleidsdoorlichting slachtofferbeleid ging over de periode 2007 tot en met 2013. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2019.

Tabel 1 toont het budget (per jaar maal 1.000 euro) voor de thema's die deel uitmaken van deze beleidsdoorlichting. Het door te lichten beleid heeft een totaal budgettair beslag van ongeveer 78 mln.

² Richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ

³ Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

⁴ Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad.

Tabel 1: Artikel 34.4 Slachtofferzorg - Begrotingen 2014 - 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bijdrage aan ZBO's/ RWT's	28.507	39.364	41.920	44.200	46.301	43.783
Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven	5.311	5.321	5.600	5.626	6.101	6.729
Slachtofferhulpbeleid (SHN)	23.196	34.043	36.320	38.574	40.200	37.054
Subsidies	599	601	601	1.310	1.833	1.866
Perspectief Herstelbemiddeling*	599	601	601	1.310	1.833	1.866
Opdrachten	21.444	23.560	21.694	27.127	31.646	31.887
Slachtofferzorg	5.700	8.200	8.227	9.655	8.927	7.723
Uitkeringen Schadefonds Geweldsmisdrijven	15.744	15.360	12.467	16.072	21.319	21.528
Voorschotregeling Schadevergoedingsmaatregelen			1.000	1.400	1.400	2.636
Totaal	50.550	63.525	64.215	72.637	79.780	77.536

* Voorheen Stichting Slachtoffer in beeld

Bedragen * 1.000 EUR

Vraagstelling

De onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting luidt: «In hoeverre zijn de financiële en beleidsmatige instrumenten van het Ministerie van JenV doelmatig en doeltreffend in het versterken van de positie van slachtoffers?»

De deelvragen zijn de 15 vragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.⁵ De vragen hebben betrekking op in hoeverre uitgevoerd onderzoek de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende beleidsinstrumenten kan aantonen. De hierboven genoemde beleidsdoelen uit de beleidsvisie «Recht doen aan slachtoffers» zullen als uitgangspunt dienen voor de indeling bij het beschrijven van de beleidsinstrumenten. Deze indeling is nog steeds actueel, heeft ook doorwerking gevonden in de verschillende meerjarenagenda's die door mijn ambtsvoorgangers en mijzelf aan de Tweede Kamer zijn gestuurd en maakt ook een goede vergelijking mogelijk met de vorige beleidsdoorlichting.

Onderzoeksmethode

Het onderzoeks- en adviesbureau TwynstraGudde is gevraagd om de beleidsdoorlichting uit te voeren onder begeleiding van een nog te formeren begeleidingscommissie. Daarnaast wordt een onafhankelijk deskundige aangesteld om een schriftelijk oordeel over de doorlichting te geven dat met het eindrapport aan uw Kamer zal worden aangeboden. De deskundige die wordt aangesteld is dr. Annemarie ten Boom van het WODC. Zij heeft methodologische deskundigheid, maar ook kennis van dit beleidsterrein. Zij was ook aangesteld als onafhankelijk deskundige bij de vorige beleidsdoorlichting slachtofferbeleid.

Het onderzoek zal bestaan uit een analyse van reeds bestaande onderzoeken naar slachtofferzorg. Bij het beantwoorden van de RPE-vragen zal voor de periode 2014 tot en met 2019 gebruik worden gemaakt van beschikbare beleidsinformatie, evaluaties, onderzoeken en monitoring die door of in opdracht van het WODC zijn verricht dan wel door andere onderzoeksinstanties. Er zijn een aantal onderzoeken waarbij op bepaalde onderdelen van het slachtofferbeleid een vergelijking is gemaakt met andere Europese landen. Deze onderzoeken worden ook meegenomen in het bepalen van de doelmatig en doeltreffendheid van het Nederlandse slachtofferbeleid. De reikwijdte van de opdracht tot het uitvoeren van een beleidsdoorlichting voorziet niet in nieuw aanvullend (evaluatie)onderzoek. Wel is ruimte opgenomen om in gesprek te gaan met betrokken actoren om hun visie op doeltreffendheid van aspecten van het beleid op te halen indien geen relevant onderzoek voorhanden is. In de bijlage is een lijst bijgevoegd met de onderzoeken die gebruikt zullen worden bij deze beleidsdoorlichting.

⁵ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Stcrt. 2018, nr. 16632

De beleidstheorie helpt om lacunes in het beschikbare evaluatieonderzoek – dat ten grondslag ligt aan de doorlichting – inzichtelijk te maken. In de vorige beleidsdoorlichting slachtofferbeleid is de onderliggende beleidstheorie beschreven. De onderliggende beleidstheorie stelt dat adequate slachtofferzorg bijdraagt aan het rechtsgevoel en vertrouwen in de rechtsstaat van slachtoffers en burgers in het algemeen. Dit bevordert op zijn beurt de bereidheid tot normconform gedrag en het afzien van eigenrichting en draagt zodoende bij aan de maatschappelijke veiligheid. De onderzoekers zullen deze beleidstheorie verder verdiepen, eventueel aanvullen met andere theorieën en reconstrueren op basis van de analyse van beleidsstukken en aanvullende interviews met betrokken ambtenaren.

Na analyse van de beschikbare beleidsinformatie en reconstructie van de onderliggende beleidstheorie voor de verschillende onderwerpen zal een eerste beoordeling plaatsvinden van de mate waarin deze toereikend is om alle RPE-vragen te beantwoorden. Om de beleidsdoorlichting valide en betrouwbaar te maken zullen de onderzoekers inventariseren welke onderdelen van het gevoerde beleid over welke periode zijn geëvalueerd en zullen zij de onderzoeken die zij in de doorlichting betrekken wegen op validiteit en betrouwbaarheid.

De beleidsdoorlichting slachtofferbeleid start in het najaar van 2020 en deze zal uiterlijk eind 2021 aan uw Kamer worden aangeboden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Overzicht onderzoeken

- Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Verschillende Perspectieven; een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid
- Leferink, S., Wessel, F. van (2016). *Aanvaarding van hulp in relatie tot slachtofferkenmerken; een analyse van verrijkte cliëntgegevens van Slachtofferhulp Nederland*. Utrecht: Slachtofferhulp Nederland
- Lindenberg, L., Jansen, J.H.L.J., Bakker, L., Witkamp, B., Timmermans, M. (2018). *Aard en omvang ouderenmishandeling*. Amsterdam: Regioplan
- Sondorp, J.E., Hoogeveen, C.E. (2020). *De bescherming van minderjarige slachtoffers*, Woerden: VanMontfoort
- Smit, W., Klaver, J. (2019). *Evaluatieonderzoek pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel*. Amsterdam: Regioplan
- Kuipers, J., Rij, C. van (2018). *Evaluatie voorschotregeling*. Amsterdam: Cebeon
- Gorissen, M., el Akehal, J., Weerman, F., Weijer, S. van de (2020). *Het fenomeen online seksueel geweld; een literatuuronderzoek naar de kennis over omvang, aard en aanpak*. Amsterdam: NSCR
- Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M. (2015). *Grensoverschrijdend slachtofferschap; een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten*. Arnhem: Bureau Beke
- Fischer, T.F.C., Cleven, I.W.M., Struijk S. (2019). *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*. Den Haag: WODC
- Lent, L. van, Boone, M.M., Bos, K. van den (2016). *Klachten tegen niet-vervolgving (artikel 12 Sv-procedure)*. Utrecht: Universiteit Utrecht
- Lünemann, K.D., Mein, A.G. (2014). *Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Spaan, N., Kaal, H. (2015). *Onbeperkt toegang tot recht? Slachtoffers met een licht verstandelijke beperking in de strafrechtsketen*. Leiden: Universiteit Leiden
- Snippe, J., Molen, J. van der (2019). *Onderzoek justitiële interventiepalet voor plegers en slachtoffers kindermishandeling*. Groningen/Rotterdam: Breuer & IntraVal
- Goedvolk, M., Jongebreur, W., Maas-Vos, G. van der, Velpen, M. Vander (2018). *Onderzoek naar de toepassing van het conservatoir beslag t.b.v. het slachtoffer*. Barneveld: Significant
- Wijk, A. van, Leiden, I. van, Ferwerda, H. (2013). *Over leven na de moord; de gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland*. Arnhem: Bureau Beke
- Elbers, N.A., Meijer, S., Becx, I.M., Schijns, A.J.J.G., Akkermans, A.J. (2018). *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. Amsterdam: NSCR
- Leij, J.B.J. van der (2015). *Privacyrecht en slachtoffers; een studie naar de grondslagen en juridische kaders van privacy van slachtoffers*. Den Haag: Boom criminologie
- Cleven, I., Lens, K.M.E., Pemberton, A. (2015). *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht; eindrapportage onderzoek pilots herstelbemiddeling*. Tilburg: International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT)
- Graaf, H. de, Marra, E. (2019). *Seksueel geweld en grensoverschrijding; ontwikkeling van een vragenlijst voor de bevolking van 16 jaar en ouder*. Utrecht: Rutgers Kenniscentrum seksualiteit

- Bos, K. van den, Schiffers, M.-J., Bal, M., Grootelaar, H., Bertram, I., Haas, S. de (2019). *Seksueel misbruik en aangiftebereidheid binnen de gemeenschap van Jehova's getuigen*. Utrecht: Universiteit Utrecht
- Bertling, L., Mack, A., Vonk, H., Timmermans, M. (2017). *Slachtoffers van zedenmisdrijven; een verkenning van de overwegingen voor contact met politie en/of hulpverlening*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek
- Leukfeldt, R., Notté, R., Malsch, M. (2018). *Slachtofferschap van online criminaliteit. Een onderzoek naar behoeften, gevolgen en verantwoordelijkheden na slachtofferschap van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit*. Amsterdam: NSCR
- Eijkern, L. van, Downes, R., Veenstra, R. (2018). *Slachtofferschap van huiselijk geweld: prevalentieonderzoek naar de omvang, aard, relaties en gevolgen van slachtoffer- en plegerschap*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Aa, S. van der, Claessen, J., Hofmann, R. (2020). *Speciale behoefte van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp*. Maastricht: Maastricht University
- Kool, R., Kristen, F., Beekhuis, T., Zanger, W. de, Keressies, S., Rijst, T. van der (2019). *Verruiming van de aangifteplicht voor ernstige seksuele misdrijven?* Utrecht: Universiteit Utrecht
- Timmermans, M., Tillaart, J. van den, Homburg, G. (2012). *Eerste meting slachtoffermonitor. Ervaringen van slachtoffers met justitiële slachtofferondersteuning. Deel 1: politie*. Amsterdam: Regioplan
- Tillaart, J. van den, Timmermans, M., Homburg, G. (2014). *Secundaire analyse kwaliteitsmeting slachtofferzorg*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek
- Andringa, W., Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, J., Doeschot, F. ten (2017). *Slachtoffermonitor – hoofdrapport. Tweede meting*. Enschede: I&O Research
- Zebel, S., Kuttschreuter, M., Stel, M., Giebels, E. (2019). *Doorontwikkeling van de vragenlijst Slachtoffermonitor: een mixed-methods benadering*. Enschede: Universiteit Twente
- Malsch, M., Dijkman, N., Akkermans, A. (2015). *Het zichtbare slachtoffer. Privacy van slachtoffers binnen het strafproces*. Amsterdam: NSCR
- Huibers, M.; Kunst, M.; Wingerden, S.G.C. van (2019). *De beslispactijk van het Schadefonds geweldsmisdrijven: een kwalitatieve studie naar de beoordeling van verzoeken tot tegemoetkomen*. *Recht der Werkelijkheid* volume, 40(1), 50–70.
- Rij, C. van (2017). *Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt: Ervaringen met de financiële regelingen «Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen*. Amsterdam: Cebeon – Centrum Beleidsadviserend Onderzoek
- Maas, C., Schiltkamp, S., Valentijn, D., Vuurst, M. van de. *Evaluatie burgergericht werken en all-in beleid. Een onderzoeksrapport over de effecten van het burgergericht werken en het all-in beleid*. Den Haag: Schadefonds Geweldsmisdrijven
- Leiden, I. van, Hardeman, M., Wijk, A. van (2017). *De achterblijvers. Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen*. Arnhem: Bureau Beke
- Wijk, A. van, Dickie, S., Kornmann-Hardeman, M., Ham, T. van (2018). *Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord. Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk*. Arnhem: Bureau Beke
- Nauta, O., Swami-Persaud, A. (2019). *Notificatie slachtoffers kinderpornografie: onderzoek naar de wenselijkheid en de haalbaarheid*. Amsterdam: DSP groep
- Commissie Onderzoek naar geweld in de jeugdzorg (2019). *Onvolgende beschermd: Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*. Den Haag: Commissie Onderzoek naar geweld in de jeugdzorg

- Mazijk, T., Uitslag, M., Eijkman, O., Lamkaddem, M. (2018). De rol van samenwerkingspartners in het doorverwijzingsproces van slachtoffers naar het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Utrecht: Hogeschool Utrecht
- Beaujean, R., Jong, de R., Rijst, T. van der, Tuls, W. (2018). *Slachtoffervoorzieningen in de Rechtspraak*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak
- Raad voor de Rechtspraak (2019). *Slachtoffervoorzieningen in de Rechtspraak. Stand van zaken oktober 2019*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak
- Leiden, I. van, Scholten, L., Ferwerda, H. (2016). *Wie is het slachtoffer? Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik*. Arnhem: Bureau Beke