
Vergaderjaar 1999–2000

27 213

De positie van het slachtoffer in het strafproces

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 juni 2000

Hierbij doe ik u toekomen een notitie inzake de positie van het slachtoffer in het strafproces. Daarmee voldoe ik aan mijn toezeggingen gedaan tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie op 2 en 3 november 1999 en tijdens het plenair debat van 14 september 1999 (Handelingen Tweede Kamer 1998–1999 103, blz. 5929 e.v.) en tijdens het Algemeen Overleg op 14 oktober 1999 (Kamerstukken 25 907, nr 5).

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Algemeen	3
3.	Grondslag en positie van slachtofferzorg	4
4.	Slachtofferzorg in de politiefase	4
5.	Slachtofferzorg in de OM-fase	6
6.	Terechtingsfase	8
7.	Nazorg	10
8.	Bijzondere voorzieningen	11
9.	De positie van nabestaanden	12
10.	Puntsgewijs overzicht van de positie (rechten) van en voorzieningen voor het slachtoffer in het strafproces	12
11.	Slachtofferzorg in internationaal perspectief	13
12.	Toekomstige ontwikkelingen slachtofferzorg	14
13.	Slotparagraaf	14

1. Inleiding

In het recente verleden is de Tweede Kamer een aantal malen schriftelijk geïnformeerd over de ontwikkelingen inzake slachtofferzorg en de implementatie van de regelgeving Terwee.

Deze notitie bevat een samenvatting van die informatie aangevuld met de ontwikkelingen na het laatste schriftelijk bericht aan de Tweede Kamer van 8 april 1999 (Kamerstukken 25 452 nr 5) en de antwoorden naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer inzake slachtofferzorg aangeboden bij brief van 27 juli 1999 (Kamerstukken 25 452 nr 7). Tevens gaat de notitie in op de toezeggingen die in het plenair debat van 14 september 1999 zijn gedaan inzake de vraag hoe het contact tussen slachtoffer en Openbaar Ministerie regelmatig en beter kan verlopen.; in het Algemeen overleg terzake voorkoming en bestrijding van geweld op straat van 14 oktober 1999 (kamerstukken 25 907, nr 5) inzake de vraag hoe en op welke punten de positie van het slachtoffer en het schadeverhaal verbeterd kan worden en de behandeling van de Justitiebegroting op 2 en 3 november 1999, waarbij toegezegd werd te onderzoeken op welke wijze de stem van het slachtoffer ter terechtzitting kan worden gehoord. Op deze wijze ontstaat een totaaloverzicht van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Om de notitie optimaal toegankelijk te maken is ervoor gekozen de diverse fasen van het strafproces te volgen. De bovengemelde bijzondere vragen komen daarbij achtereenvolgens ter sprake.

2. Algemeen

Onderscheid kan worden gemaakt in de formele positie en de materiële positie van het slachtoffer.

De formele positie van het slachtoffer in het strafproces wordt bepaald door de regelgeving inzake slachtofferzorg, de zogenaamde wet Terwee, landelijk ingevoerd op 1 april 1995; de Aanwijzing slachtofferzorg van het college van Procureurs-generaal van 1 augustus 1999 (voorheen de richtlijn Terwee van 22 maart 1995), de aanwijzing inzake slachtoffers van seksuele delicten van 1 oktober 1999 en de Aanwijzing seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties van 1 oktober 1999. De aanwijzingen, die betrekking hebben op het optreden van de politie en het Openbaar Ministerie zijn bijgevoegd. Naar de inhoud ervan wordt verwezen, voorzover hieronder niet specifiek aan de orde komend.

Aan deze regelgeving kan het slachtoffer bepaalde rechten ontlenen, zoals het recht op inzage van processtukken, het recht zich te voegen als benadeelde in het strafproces, het recht op een correcte bejegening en het recht op snelle, duidelijke en relevante informatie van politie en Openbaar Ministerie over belangrijke stappen in het strafproces inclusief bij zeer ernstige misdrijven een gesprek met de officier van justitie. De materiële positie van het slachtoffer wordt bepaald door de wijze waarop de regelgeving wordt uitgevoerd en de mate van ondersteuning van het slachtoffer/benadeelde, zowel bij de verwerking van zijn emoties als bij het verkrijgen van schadevergoeding van de dader. Het spreekt vanzelf dat tussen de formele en de materiële positie van het slachtoffer een onlosmakelijke samenhang bestaat.

Hoewel het slachtoffer aan de regelgeving inzake slachtofferzorg bepaalde rechten kan ontlenen is hij uiteraard niet verplicht daarvan gebruik te maken. Dit houdt bijvoorbeeld in dat indien het slachtoffer om hem move-rende redenen niet op de hoogte wenst gehouden te worden van het verloop van het strafproces, hij ook niet voorkomt in de systemen van politie en Openbaar Ministerie die slachtoffers registreren. Het is overigens wel zo dat indien het slachtoffer later alsnog geïnformeerd wil worden, daartoe alsnog door de betrokken instanties wordt overgegaan. Bovendien kan een slachtoffer van een misdrijf zich te allen tijde wenden tot een bureau voor slachtofferhulp voor emotionele en/of praktische onder-

steuning en tot een bureau voor rechtshulp voor juridische ondersteuning of advies.

3. Grondslag en positie van slachtofferzorg

Sinds eind jaren '70 is de aandacht voor slachtoffers van delicten groeiende. Aanvankelijk ging het om de opvang van slachtoffers door buro's slachtofferhulp; In de tweede helft van de jaren '80 kwam ook de slachtofferzorg bij politie en Openbaar Ministerie in opmars. Door de landelijke invoering van de regelgeving Terwee werd de positie van het slachtoffer sterk verstevigd zowel in formele als in materiële zin. Slachtofferzorg is nu niet meer weg te denken uit het strafproces in ruime zin.

Intussen zijn de uitvoerende instanties, in het bijzonder de politie en het openbaar ministerie tot het besef gekomen dat slachtofferzorg niet iets vrijblijvends is, maar in het strafproces ook noodzakelijk is. In de eerste plaats behoren benadeelden/slachtoffers bij de actoren in het strafproces en kunnen uit dien hoofde bijvoorbeeld kennis nemen van processtukken (ter voorbereiding van hun schadeclaim in het strafproces) en zich voegen met hun schadeclaim in het strafproces. In de tweede plaats behoren slachtoffers behoorlijk te worden bejegend en voorzien te worden van de nodige informatie. Uit onderzoek¹ blijkt dat veronachtzaming en het niet serieus nemen van slachtoffers kan leiden tot afbreuk in het vertrouwen in politie en justitie en zelfs tot het niet meer zo nauw nemen van de normen.

Slachtofferzorg is niet een exclusieve werkzaamheid van de politie of het Openbaar Ministerie. Een goede slachtofferzorg is alleen maar te bieden wanneer de daarbij meest betrokken instanties (naast politie en openbaar ministerie zijn dat de bureaus voor rechtshulp, de reclassering, de jeugdbescherming en de buro's slachtofferhulp) blijvend met elkaar in de destijds opgerichte arrondissementale stuurgroepen communiceren en hun werkzaamheden afstemmen.

Een goed verankerde slachtofferzorg accessoir aan het strafproces (strafrechtketen) en in een aantal gevallen een goede nazorg, waaronder de mogelijkheid tot herstelbemiddeling, zonder tekort te doen aan de zelfredzaamheid van burgers, is een wezenlijk onderdeel van een goede justitie en een rechtvaardige samenleving.

4. Slachtofferzorg in de politiefase

De politie is in bijna alle gevallen de eerste instantie waarmee een slachtoffer van een misdrijf in aanraking komt. Dat brengt een bijzondere verantwoordelijkheid met zich mee, zowel ten opzichte van slachtoffers als ten opzichte van andere instanties die bij slachtofferzorg betrokken zijn, in het bijzonder het openbaar ministerie en de buro's slachtofferhulp. In de wetgeving wordt geen specifieke aandacht besteedt aan slachtofferzorg in de politiefase.

Wel heeft de individuele politieambtenaar in de politiefase op basis van de Aanwijzing slachtofferzorg de plicht om:

- a. Het slachtoffer correct en waar nodig persoonlijk te bejegenen.
- b. Het slachtoffer snel, adequaat en op heldere wijze van informatie te voorzien over het verloop van de strafzaak.
- c. Indien mogelijk een schaderegeling te treffen tussen dader en slachtoffer.

Ad a. Hierbij gaat het er in het bijzonder om dat slachtoffers lange wachttijden bespaard blijven bij het doen van aangifte, hun aangifte niet ten overstaan van andere in het politiebureau aanwezige burgers behoeven te doen en dat degene die de aangifte opneemt een zeker inlevingsver-

¹ Zie dissertatie dr J-A. M. Wemmers, *Victims in the criminal justice system*, Kugler Publications New York, 1996 en de aldaar aangehaalde literatuur.

mogen vertoont en zoveel mogelijk secundaire victimisatie van het slachtoffer tracht te voorkomen.

Bij de aangifte en opsporing van zedendelicten gelden bijzondere verplichtingen van de opsporingsambtenaar ten opzichte van slachtoffers. Die verplichtingen zijn neergelegd in de Aanwijzing bejegening slachtoffers van zedendelicten van het College van Procureurs-Generaal van 16 februari 1999 (in werking sinds 1 oktober 1999) en de Aanwijzing seksueel misbruik in afhankelijkrelaties van het College van Procureurs-Generaal van 16 februari 1999 (inwerking sinds 1 oktober 1999).

Ad b. Slachtoffers willen vaak op de hoogte gehouden worden van de voortgang van het onderzoek na de aangifte. In de bedrijfsprocessen-systemen van de politie is voorzien dat slachtoffers op de hoogte gehouden worden, wanneer zich in de opsporingsfase relevante gebeurtenissen voordoen, bijvoorbeeld wanneer de dader opgespoord is, of wanneer het proces-verbaal wordt doorgezonden naar de officier van justitie.

Slachtoffers nemen vaak ook zelf het initiatief om te vragen hoe het met «hun» zaak staat. Dat kostte dikwijls veel moeite, in het bijzonder in de politiefase. Enerzijds omdat de opsporingsambtenaar die de aangifte opgenomen heeft vaak een andere is als degene die het verdere opsporingsonderzoek doet. Anderzijds omdat de politie in onregelmatige diensten werkt. Mede met het oog daarop is besloten per arrondissement een 1-loketfunctie het leven te roepen, waar slachtoffers informatie kunnen krijgen over de voortgang van hun zaak zowel in de politiefase als in de OM-fase. Op dit moment zijn 7 loketten operationeel. Uit het jaarplan 2000 van het Openbaar Ministerie blijkt dat aan het eind van het jaar 2000 in alle arrondissementen de 1-loketfunctie operationeel zal zijn.

Ad c. Schaderegeling door de politie blijft een moeizame zaak en is behoudens in een enkele politieregio niet echt van de grond gekomen. Enerzijds komt dit wellicht door de gestelde criteria (1 verdachte, 1 slachtoffer, eenvoudige zaak, maximaal f 1500,- schade in één keer te voldoen), anderzijds wellicht door de geringe ervaring die de individuele politieambtenaar kan opdoen, aangezien onderzoek heeft aangetoond dat het per gemiddelde politieregio om 200 zaken zou gaan. Aan de andere kant is het niet van de grond komen van schaderegeling door de politie niet goed te verklaren, omdat de politie, indien de schade aan het slachtoffer vergoed is, in bepaalde zaken het zgn. politiesepot kan toepassen (Brief van de procureurs-generaal aan de hoofdofficieren van justitie van 29 april 1985) en opmaken van een proces-verbaal achterwege kan blijven. Bovendien delen de korpsen mede dat veel bemiddeld wordt in zogenaamde «boter bij de vis zaken». Dat betekent dat de politieambtenaar toch ervaring moet hebben in het bemiddelen.

Bij de eindevaluatie van de implementatie van de regelgeving Terwee (eindevaluatie slachtofferzorg) zal daar in het bijzonder naar worden gekeken.

Een bijzonder punt van zorg in een aantal politieregio's blijft de doorverwijzing door de politie van slachtoffers naar de buro's slachtofferhulp. Hoewel er met name in het afgelopen jaar veel verbeterd is, is een optimale doorverwijzing nog niet bereikt. Vertegenwoordigers van buro's slachtofferhulp maken steeds meer deel uit van van de 1-loketfunctie. De verwachting is dat zal bijdragen aan de verhoging en de verbetering van het aantal doorverwijzingen. Op dit moment wordt gewerkt aan een aanvulling op het modeldossier. Die aanvulling houdt enerzijds in het invoegen van een aantal verplicht in te vullen gegevensvelden en anderzijds een rapportage over de schadebemiddeling in de politiefase. Deze aanvulling zal de zorg voor slachtoffers en hun materiële positie zeker ten

goede komen. De problematiek van de doorverwijzing zal worden meegenomen bij de eindevaluatie slachtofferzorg.

5. Slachtofferzorg in de OM-fase

5.1. Algemeen

Voor veel slachtoffers eindigt het strafproces in de politiefase, omdat de dader niet bekend is geworden of omdat voldoende bewijs ontbreekt om de zaak verder te vervolgen. De slachtoffers wier zaak in de OM-fase belandt, mogen van de zijde van het Openbaar Ministerie op basis van de Aanwijzing slachtofferzorg verwachten:

- a. Een correcte en waar nodig persoonlijke bejegening.
- b. Verstrekking van snelle, duidelijke en relevante informatie.
- c. Zoveel mogelijk een regeling van de schade in het kader van de afhandeling van de strafzaak in de gevallen waarin dat mogelijk is.

Ad a. Op alle parketten zijn sinds de invoering van de regelgeving Terwee (en bij sommige parketten reeds daarvoor) speciale medewerkers slachtofferzorg in dienst. Deze hebben onder meer tot taak slachtoffers te woord te staan. Daartoe is een speciale cursus slachtofferzorg ontwikkeld. (Zie over het cursusaanbod de brieven van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 17 november 1999 en van 14 april 2000, Kamerstukken 26 800 VI nr 42 en nr 68).

Bij ernstige delicten, zoals in gevallen van (zinloos) geweld met ernstig letsel of dodelijk gevolg, dient de behandelend officier van justitie het slachtoffer of de nabestaanden voorafgaand aan de zitting een gesprek aan te bieden. In dat gesprek zal de officier onder meer aan het slachtoffer uitleggen wat hij denkt ten laste te (kunnen) leggen en welke strafeis hij gerechtvaardigd acht. In een aantal gevallen spreekt de officier het slachtoffer ook nog na de zitting.

Ad b. Het Openbaar Ministerie dient slachtoffers, die dat wensen op de hoogte te houden van relevante beslissingen in de strafzaak. Het gaat daarbij in het bijzonder om beslissing inzake sepot, buitenvervolginstelling, beëindiging voorlopige hechtenis en dagvaarding ter zitting. Enkele mededelingen zijn verplicht op basis van artikelen uit het Wetboek van Strafvordering (WvSv)¹. Het slachtoffer heeft ook belang bij het bekend worden van die beslissingen. Bij sepot of buitenvervolginstelling kan hij gebruik maken van art. 12 WvSv (zie ook wetsontwerp inzake wijziging van de regelingen betreffende de waarborgen rond de vervolging, Kamerstukken 26 436). Bij beëindiging van de voorlopige hechtenis weet hij dat de dader weer op vrije voeten is en hem of haar bijvoorbeeld op straat kan tegenkomen. Bij dagvaarding ter zitting weet hij dat hij zich onder bepaalde voorwaarden met zijn schadeclaim kan voegen in het strafproces of het strafproces kan bijwonen. Teneinde de informatievoorziening aan slachtoffers zoveel mogelijk te bundelen en het slachtoffers gemakkelijker te maken informatie te vragen zijn de 1-loketfuncties in het leven geroepen (zie verder onder politiefase). Naast het recht van het slachtoffer geïnformeerd te worden over de stand van zaken in deze fase van het strafproces, heeft het slachtoffer/benadeelde recht op inzage van de processtukken op grond van art. 51d WvSv. Een wijziging van het besluit tarieven in strafzaken is in voorbereiding met het oog op kosteloos verstrekken van afschriften van processen-verbaal aan slachtoffers.

Ad c. Een van de uitgangspunten van de regelgeving Terwee is dat het slachtoffer op eenvoudige wijze en zo snel mogelijk de geleden schade van de dader vergoed krijgt. Daartoe is destijds de mogelijkheid van schaderegeling tussen dader en slachtoffer in het leven geroepen. Op alle

¹ Art. 51f lid 1 WvSv: schriftelijk mededeling aan de benadeelde partij van het tijdstip waarop de zaak ter terechtzitting wordt behandeld, indien de officier van Justitie vervolging inzet of voortzet.

Art. 51f lid 3 WvSv: schriftelijk mededeling aan de benadeelde indien de officier van Justitie geen vervolging instelt of de vervolging niet voortzet.

Art. 167 lid 3: schriftelijke mededeling aan eenieder die te kennen heeft gegeven zich te willen voegen als benadeelde in het strafproces dat het openbaar ministerie besloten heeft tot vervolging over te gaan onder onverwijld toezending van het voegingsformulier.

Art. 74 lid 3 WvSr en art. 74 c lid 3 WvSr: onverwijld mededeling aan de rechtstreeks belanghebbende van de datum waarop door de verdachte aan de voorwaarde(n) gesteld bij de transactie is voldaan zulks i.v.m. de mogelijkheid van beklag (art 12 e.v. WvSv)

parketten en in de meeste JIB-bureaus (Justitie in de buurt) zijn schadebemiddelaars aangesteld om de schade tussen dader en slachtoffer te regelen. Dat lukt in het merendeel van de gevallen die voor schade-regeling in aanmerking komen. Daders krijgen dan, indien de ernst van de zaak dat toelaat, een transactieaanbod schadevergoeding aangeboden. Het overgrote deel van de daders betaalt deze ook. In veel gevallen volgt dan bij betaling een sepot voor de dader (vaak technisch geboekt als een transactieaanbod schadevergoeding). Slachtoffers hebben overigens geen recht op schaderegeling. Of schaderegeling mogelijk is hangt ook af van de ingewikkeldheid van de schade en of de schade al dan niet betwist wordt.

Succesvolle schaderegeling in het traject voorafgaande aan de zitting heeft ook het voordeel dat veel zaken niet meer bij de rechter hoeven te worden aangebracht of dat een aantal voegingen in het strafproces door slachtoffers achterwege kan blijven. Via de zogenaamde meetmethode slachtofferzorg kan onder meer het aantal tot stand gekomen schade-regelingen per parket gemeten worden. Begin dit jaar is die meetmethode wat de schaderegeling betreft verfijnd. Bij de eindevaluatie van de implementatie van de regelgeving Terwee zullen cijfers inzake schaderegeling worden gepubliceerd.

5.2 Voeging ter terechtzitting

Een van de wettelijke rechten die slachtoffers/benadeelden hebben is de voeging met een schadeclaim in het strafproces, tenminste wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De claim moet eenvoudig van aard zijn en er dient een rechtstreeks causaal verband te bestaan tussen het ten laste gelegde feit en de schade. De mogelijkheid van voeging in het strafproces is sinds de invoering van de regelgeving Terwee sterk vereenvoudigd en in meer gevallen mogelijk gemaakt. Om allerlei redenen verliep de voeging niet goed en bezorgde veel slachtoffers teleurstelling.

Met betrekking tot de voeging is een aantal verbeteringen aangebracht.

- Het in 1995 ontwikkelde voegingsformulier is sterk vereenvoudigd.
- Het college van procureurs-generaal heeft het Openbaar Ministerie geadviseerd naast het advies aan de rechter over de schadeclaim ook de schadevergoedingsmaatregel te vorderen. Dit heeft voor de benadeelde bij oplegging het voordeel dat het openbaar ministerie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging daarvan. Het geeft de executie in handen van het Centraal Justitiele Incasso Bureau (CJIB). Dit heeft veel meer mogelijkheden dan de benadeelde om succesvol te executeren. Bovendien is die executie voor de benadeelde gratis.
- Er zijn afspraken gemaakt tussen de buro's slachtofferhulp en de bureaus voor rechtshulp over het bieden van bijstand aan slachtoffers/benadeelden bij het voegen ter zitting.
- De bureaus voor rechtshulp hebben bij de invoering van de regelgeving Terwee financiële middelen ontvangen om slachtoffers/benadeelden in het strafproces juridisch bij te staan. Bij de parketten is het steeds meer gebruik bureaus voor rechtshulp in te schakelen bij de inhoudelijke controle van de voegingsformulieren teneinde te voorkomen dat schadeclaims bij de rechter stranden. Het voornemen is om binnenkort bij de wijziging van de Wet op de Rechtsbijstand slachtoffers de mogelijkheid te bieden, ongeacht hun inkomen, tot en met de voeging ter terechtzitting zonder kosten gebruik te maken van de diensten van de buro's voor rechtshulp.
- De arrondissementsparketten hebben in 1999 extra gelden gekregen om onder meer de administratieve controle van de voegingsformulieren te verbeteren.

Eenzijds bestaat de indruk dat (straf)rechters een voeging in het strafproces soms lastig vinden of ter zitting weinig creatief met de schade-

claim omgaan, anderzijds claimen slachtoffers zaken die niet geclaimd kunnen worden, omdat ze niet rechtstreeks voortvloeien uit de tenlastellegging of wordt de schade onvoldoende onderbouwd met bewijsstukken. Begin dit jaar is aan het Willem Pompe Instituut opdracht gegeven enkele onderdelen van de regelgeving Terwee te onderzoeken en te evalueren. Het betreft in het bijzonder de voeging ter terechtzitting, de oplegging en de executie van de schadevergoedingsmaatregel, het hoger beroep, de ad informandum problematiek. Naar verwachting is het evaluatierapport in augustus 2000 beschikbaar.

5.3 Second opinion

Sinds de inwerkingtreding van de Aanwijzing tweede beoordeling (second opinion) opsporingsonderzoeken heeft het slachtoffer van ernstige misdrijven of diens nabestaanden de mogelijkheid de hoofdofficier van justitie onder wiens verantwoordelijkheid het opsporingsonderzoek is verricht, een tweede beoordeling van een vastgelopen onderzoek aan te vragen. Degene die een tweede beoordeling heeft aangevraagd, zal door de hoofdofficier worden geïnformeerd over de beslissing op deze aanvraag en, voorzover van toepassing, over de uitkomsten van de tweede beoordeling (zie ook de brief van 8 maart 2000 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken 26 800 VI nr 61.

5.4 Justitie in de buurt en slachtofferzorg

Het spreekt vanzelf dat aandacht voor slachtoffers ook deel uitmaakt van de werkzaamheden van een JIB-bureau. Door de kleinschaligheid en de meestal geringe ernst van de strafbare feiten waarmee het JIB te maken krijgt is het mogelijk ook slachtofferzorg dicht bij de burger uit te voeren. In het bijzonder de schade- en conflictregeling is uitermate geschikt om door het JIB uit te voeren. Daders en slachtoffers kennen elkaar vaak of komen uit dezelfde buurt. Dat biedt vaak de mogelijkheid de dader (en slachtoffer) op het JIB-bureau uit te nodigen en een (herstel)bemiddelend gesprek te voeren, waarbij dader en slachtoffer afspraken maken over de verdere omgang met elkaar of met de buurt.

6. De terechtzittingsfase

6.1. Algemeen

Het slachtoffer kan de strafzitting bijwonen, tenzij deze besloten is. De strafzitting wordt geleid door de rechter. Hij bepaalt ook de orde op de zitting. Het zal van de rechter en vaak ook van de ernst van de zaak afhangen hoe de behandeling (de bejegening) van het slachtoffer ter terechtzitting verloopt en hoever de positie van het slachtoffer ter zitting reikt. Er zijn geen signalen dat rechters slachtoffers onjuist bejegenen. Veel rechters vragen of het slachtoffer van de te behandelen zaak in de zittingszaal aanwezig is zodat zij met de gevoelens van slachtoffers rekening kunnen houden. Slachtoffers stellen dat zeer op prijs. Ook zijn in veel rechtbanken aparte wachtruimten voor slachtoffers gecreëerd of zijn zij fysiek gescheiden van wachtende verdachten. Bij een aantal rechtbanken bestaat een gastheer- of gastvrouwschap dat slachtoffers van ernstige misdrijven opvangt en begeleidt. Soms is ook een informatiebalie ingericht. Wanneer slachtoffers dat op prijs stellen worden zij begeleid door vrijwilligers van een bureau slachtofferhulp of in voorkomend geval bijgestaan door een medewerker van een bureau voor rechtshulp.

6.2. Positie benadeelde partij

Heeft het slachtoffer/benadeelde zich in het strafproces gevoegd dan hoeft

hij niet meer ter terechtzitting te verschijnen, tenzij de rechter dat noodzakelijk oordeelt. Dat kan het geval zijn als de vordering wordt betwist. De benadeelde kan ook stukken overleggen ter zitting ter adstructie van zijn vordering. De benadeelde kan ook vragen stellen aan getuigen en deskundigen aangaande zijn vordering. Tenslotte kan de benadeelde zijn vordering toelichten en steeds wanneer de officier van justitie het woord gevoerd heeft, het woord voeren (art 334 WvSv.)

6.3. Spreekrecht slachtoffers ter zitting

In de afgelopen jaren is het in een aantal (ernstige) zaken voorgekomen dat de rechter het slachtoffer anders dan vanwege de voeging het woord heeft gegeven ter zitting. De wet kent dit spreekrecht ter zitting niet, maar verzet zich er ook niet tegen.

Bij diverse gelegenheden, het laatst bij de behandeling van de justitiebegroting in november 1999, is van diverse zijden gepleit voor de invoering van het spreekrecht ter zitting voor slachtoffers. In 1998 is op verzoek van het ministerie van Justitie het onderzoeksproject Strafvordering 2001 van start gegaan onder leiding van de Katholieke Universiteit Brabant (prof. mr M.S. Groenhuijsen) en de Universiteit Groningen (prof. mr G. Knigge). In dat onderzoek staat de vraag naar de systematische grondslagen van een eventueel nieuw wetboek centraal op basis van gewijzigde inzichten en behoeften sinds de inwerkingtreding van het huidige wetboek van strafvordering in 1926. In het eerste interim-rapport van de het onderzoeksproject wordt onder meer aandacht besteed aan de positie van het slachtoffer in het strafproces, in het bijzonder de positie ter terechtzitting. Het aldaar behandelde en voorgestelde spreekrecht houdt niet in dat het slachtoffer dat spreekrecht steeds ter terechtzitting zou moeten uitoefenen. Bij de ministeriële standpuntbepaling inzake de voorstellen die uit het onderzoeksproject komen zal uiteraard tevens in volle omvang het spreekrecht van het slachtoffer ter terechtzitting als onderdeel van diens positie in het strafproces ter sprake komen. Eerder kan daaromtrent geen standpunt worden ingenomen, aangezien de positie van het slachtoffer nauw samenhangt met andere voorstellen uit het onderzoeksproject. Bij de behandeling van de Justitiebegroting en bij andere gelegenheden heb ik gezegd dat het belangrijk is dat de stem van het slachtoffer in het strafproces wordt gehoord, maar heb ik tevens bedenkingen geuit tegen het spreekrecht van slachtoffers ter terechtzitting.

Inmiddels heeft het Openbaar Ministerie drie experimenten gestart met het opstellen van een schriftelijke slachtofferverklaring in ernstige strafzaken, waarin een politieopsporingsteam functioneert. Deze verklaring wordt opgesteld door een politiefunctionaris uit het team, die kort voor de zitting contact opneemt met het slachtoffer of diens nabestaanden om de slachtofferverklaring schriftelijk vast te leggen. Dat proces-verbaal wordt in het zittingsdossier gevoegd, zodat de rechter daar kennis van kan nemen. Voor het opmaken van zo'n victim impact statement komen twee soorten zaken in aanmerking. Ten eerste de ernstige geweld- en zedenzaken, waarin een politieteam wordt samengesteld dat opereert onder leiding van een zaakofficier. Ten tweede de artikel 6 WvW zaken. In deze zaken kan het victim impact statement op eenvoudige wijze worden ingepast in politieonderzoek. Het victim impact statement wordt opgesteld aan de hand van een protocol en een checklist van onderwerpen. Aan de orde komen het lichamelijke letsel, de emotionele schade, de relatie tot de dader, de materiële schade en de procesopstelling. De experimenten lopen in beginsel tot 1 maart 2001. In oktober 2000 vindt een tussenevaluatie plaats, na afloop van de experimenten volgt een eindevaluatie. Bij de aanbevelingen naar aanleiding van deze eindevaluatie zal rekening gehouden worden met andere initiatieven op het vlak van het schriftelijk rapporteren over de gevolgen van het delict voor slachtoffers en nabe-

staanden, zodat ook de best practices daaruit gedistilleerd kunnen worden. Genoemde verklaring vervangt overigens niet het gesprek van de behandelend officier van Justitie met het slachtoffer of nabestaanden.

7. Nazorg

7.1. Algemeen

Tot voor enkele jaren beperkte de zorg van het Openbaar Ministerie zich vaak alleen tot het einde van de terechtzitting. Maar ook in het traject van de executie van strafvonnissen, waarvoor het Openbaar Ministerie verantwoordelijkheid draagt zijn slachtoffers of nabestaanden betrokken. Voorbeelden daarvan zijn de executie van de schadevergoedingsmaatregel die ten faveure van slachtoffers wordt opgelegd en het vrijhedenbeleid van veroordeelden van ernstige strafbare feiten, waarbij slachtoffers zijn gevallen.

7.2. Informatieverstrekking aan slachtoffers en nabestaanden van ernstige geweld- en zedenmisdrijven

Bij brief van 3 januari 2000 (Kamerstukken 26 800 VI nr 52) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de terugkeer van pedoseksuelen in de samenleving. In die brief is ook een passage opgenomen over de informatievoorziening door het Openbaar Ministerie over het vrijhedenbeleid van pedoseksuelen. In de brief van 2 mei 2000 (kamerstukken 26 800 VI nr 70) is de Tweede Kamer nader geïnformeerd over deze informatieverstrekking. Daaruit blijkt dat het bepaald niet eenvoudig is die informatie ten aanzien van alle pedoseksuele delinquenten op korte termijn te verstrekken. Wanneer de informatieverstrekking inzake pedoseksuele delinquenten naar behoren verloopt, zal worden begonnen met de ontwikkeling van de voorzieningen voor de informatieverstrekking over de vrijheden van delinquenten van andere zeer ernstige strafbare feiten, waaronder geweldsdelicten. Voor het overige zij verwezen naar laatstgenoemde brief.

7.3. Executie schadevergoedingsmaatregelen

De mogelijkheid van het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel is in het Wetboek van strafrecht opgenomen bij de invoering van de Wet Terwee. Uit de jaarverslagen van het Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB) blijkt dat het aanbieden van schadevergoedingsmaatregelen ter executie nog jaarlijks toeneemt. Gedeeltelijk is dat mogelijk het gevolg van de brief van het College van procureurs-generaal van 13 mei 1997 waarin de officieren van justitie werd geadviseerd naast advies over de toewijzing van de civiele vordering oplegging van de schadevergoedingsmaatregel te vorderen. Het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel naast toewijzing van de civiele vordering heeft voor slachtoffers/benadeelden het grote voordeel dat zij niet zelf de executie ter hand hoeven te nemen. Bovendien staan het CJIB meer middelen ten dienste bedragen bij veroordeelden te incasseren. Bij samenloop van executie van een geldboete en/of een ontnemingsmaatregel en een schadevergoedingsmaatregel gaat uitkering van geïncasseerde gelden aan het slachtoffer voor boven afdracht aan 's lands schatkist. De gang van zaken rond de executie van de schadevergoedingsmaatregel zal worden meegenomen in de genoemde eindevaluatie van de implementatie van de regelgeving Terwee. Inhoudelijk is het opleggen en executeren van de schadevergoedingsmaatregel voorwerp van onderzoek door het Willem Pompeinstituut. Zie ook onder paragraaf 5.2.

8. Bijzondere voorzieningen voor slachtoffers

8.1. Schadefonds Geweldsmisdrijven

Een belangrijke voorziening voor slachtoffers van geweldsmisdrijven (waaronder zedenmisdrijven die met geweld gepaard gaan en gewapende overvallen) is het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Het schadefonds kan op verzoek een tegemoetkoming aan slachtoffers van deze misdrijven toekennen, mits zij niet elders de schade kunnen verhalen. Ook slachtoffers die om hen moverende redenen geen aangifte willen doen van een geweldsmisdrijf kunnen zich wenden tot het schadefonds. Het schadefonds beslist dan over de toekenning op basis van andere stukken dan processtukken. Ook kunnen slachtoffers van geweldsmisdrijven parallel aan de voeging ter zitting of aan het instellen van een civiele procedure een vergoeding van het schadefonds vragen.

Sinds kort worden de systemen van het Schadefonds en het CJIB met elkaar vergeleken. Enerzijds heeft dat als voordeel dat dubbele uitkeringen aan slachtoffers worden voorkomen, anderzijds biedt het de mogelijkheid aan het schadefonds om aan slachtoffers van geweldsmisdrijven ten gunste van wie een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, waarbij met de veroordeelde een betalingsregeling is getroffen, een uitkering ineens te doen en de betalingsregeling van de veroordeelde over te nemen. Dat is voor slachtoffers bijzonder belangrijk, omdat zij dan niet bij elke termijnbetaling door het CJIB opnieuw herinnerd worden aan het misdrijf.

Enige tijd geleden is het schadefonds naar aanleiding van een wens van de Tweede Kamer, gestart met het vorderen van uitgekeerde tegemoetkomingen van TBS gestelden, die van overheidswege een uitkering krijgen omdat zij niet direct in een TBS-inrichting terecht konden of kunnen. Dat zijn arbeidsintensieve procedures die veel geld kosten. Bovendien is gevaar voor represailles niet denkbeeldig. In 142 gevallen van 353 zaken met TBS gestelden heeft het schadefonds een uitkering gedaan. (1998 en daarvoor). In 30 zaken bleek het haalbaar verdere actie te ondernemen. Op basis van in overleg met de landsadvocaat opgestelde criteria is het tot nu toe in 10 zaken door TBS-gestelden een terugbetaling gedaan of is men bezig met een afbetaling. In 4 zaken wordt nog door de landsadvocaat onderhandeld. Door het schadefonds worden nu de uitkeringen aan TBS-gestelden uit 1999 vergeleken met de eigen gegevens teneinde te bezien wat daaruit haalbaar is voor terugvordering.

Tot slot is het schadefonds een offensief begonnen om het fonds meer bekendheid te geven bij slachtoffers maar ook bij politie en openbaar ministerie, zodat meer slachtoffers van geweldsmisdrijven daadwerkelijk in aanmerking kunnen komen voor een uitkering. In dat kader gaat een onderzoek naar de doelgroep van het schadefonds van start.

8.2 Slachtofferhulp Nederland

Slachtofferhulp Nederland (SHN) ontwikkelt zich steeds meer tot een professionele organisatie. De in gang gezette implementatie van de uitkomsten van het gehouden efficiencyonderzoek beoogt die professionaliteit te optimaliseren. Dat komt ook de hulp aan slachtoffers ten goede. SHN heeft bij haar 15-jarig jubileum in december 1999 een brochure «Het beste uit Europa» uitgegeven. Het is niet mogelijk best practices uit andere rechtssystemen zonder meer over te nemen. Voorzover de in genoemd brochure voorgestelde voorzieningen voor slachtoffers wordt onderzocht of en hoe zij inpasbaar zijn in de Nederlandse situatie. Een blijvend punt van aandacht is de doorverwijzing door de politie naar een bureau slachtofferhulp. Uit de beleidsplannen van de politie voor 2000 blijkt dat in diverse politieregio's veel wordt gedaan aan de verbetering van de doorverwijzing. Dat heeft ook resultaat gehad. Toch blijven er nog

te veel slachtoffers over die in een latere fase dan de aangifte gebruik willen maken van de diensten van het bureau slachtofferhulp. Zij zijn dan uit het zicht van de politie. Ook zijn zij kennelijk niet zelfredzaam genoeg de weg naar het bureau slachtofferhulp te vinden. In samenwerking met de politieregio Amsterdam/Amstelland heeft de Vrije Universiteit van Amsterdam een methode ontwikkeld om die categorie slachtoffers te onderkennen, zodat in een latere fase het bureau slachtofferhulp hen kan benaderen. Naar verwachting wordt binnenkort met die methode geëxperimenteerd.

9. De positie van nabestaanden

Nabestaanden nemen een bijzondere positie in bij slachtofferzorg, niet in de laatste plaats omdat het gaat om verwanten van door misdrijf of verkeersongeval omgekomen slachtoffers.

Op grond van de Aanwijzing slachtofferzorg worden zij behandeld als slachtoffers voorzover die aanwijzing op hen van toepassing kan zijn. Dat betreft in het bijzonder de informatievoorziening en de contacten met de officier van justitie. Gesteld kan worden dat over het algemeen nabestaanden bijzonder goed begeleid worden door de politie, de behandelend officier van justitie en de medewerkers slachtofferzorg op de arrondissementsparketten. De positie van nabestaanden wordt meegenomen in de eindevaluatie van de implementatie slachtofferzorg. (zie toezegging tijdens het AO van 14 oktober 1999, Kamerstukken 25 907, nr. 5).

Ook kunnen nabestaanden onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in gemaakte kosten of derving van inkomsten door het wegvallen een familieleden, indien zij zich wenden tot het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Nabestaanden kunnen uiteraard ook gebruik maken van de mogelijkheid om een second opinion te vragen, indien het opsporingsonderzoek is vastgelopen. Zij zijn ook belanghebbende in de zin van art. 12 Wetboek van Strafvordering. Tenslotte kunnen zij zich met een schadeclaim voegen in het strafproces met het oog op bepaalde kosten (zoals begrafeniskosten) die zij gemaakt hebben tengevolge van het misdrijf. Zij hebben met het oog daarop ook het recht stukken in te zien.

10. Puntsgewijs overzicht van de positie (rechten) van en voorzieningen voor het slachtoffer in het strafproces

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de rechten en voorzieningen van en voor slachtoffers.

Politiefase

- Recht op informatie over de voortgang van de zaak
 - 1-loket functie
- Behoorlijke bejegening
 - afzonderlijke ruimten in politieburo's om aangifte te doen.
- Schaderegeling indien mogelijk.
- Doorverwijzing – indien door slachtoffer gewenst – naar een bureau slachtofferhulp.
- Verstrekking dadergegevens op grond van art. 16 Besluit politie-registers indien noodzakelijk voor verhaal van schade.
- Bijzondere rechten voor slachtoffers van zedenmisdrijven op basis van desbetreffende aanwijzing.

OM-fase

- Recht op informatie over de verdere verloop van de zaak in deze fase.

- 1 loket functie
- Schriftelijke mededeling aan de benadeelde partij van het tijdstip waarop de zaak ter terechtzitting wordt behandeld.
- Schriftelijke mededeling aan de benadeelde partij indien geen vervolging wordt ingesteld of de vervolging niet wordt voortgezet.
- Toezending van een voegingsformulier aan eenieder die te kennen heeft gegeven zich te willen voegen in het strafproces.
 - ondersteuning door een bureau slachtofferhulp of bureau voor rechts-hulp
 - controle door OM van voegingsformulier
- Kennisname van relevante processtukken.
 - verstrekking van processtukken (binnenkort gratis)
- Behoorlijke bejegening
 - Gesprek met de officier van justitie voor slachtoffers of nabestaanden van ernstige strafbare feiten.
- Schaderegeling in die zaken die daarvoor in aanmerking komen.
 - speciale schaderegelaars op de parketten.
- Bijzondere rechten voor slachtoffers van zedenmisdrijven.
- Aanvraag second opinion in ernstige strafzaken.
- Opstellen slachtofferverklaring (experimenten).
- Executie schadevergoedingsmaatregel door CJIB.
- Mededeling aan slachtoffers of nabestaanden van ernstige pedoseksuele delicten over het ontslag uit detentie van de dader.

Bijzondere voorzieningen

- Schadefonds Gewelddsmisdrijven.
- Buro's slachtofferhulp.
- Ondersteuning en advies door bureau voor rechtshulp (naar verwachting binnenkort kosteloos tot en met de voeging ter zitting).
- Herstelbemiddeling (experiment).

11. Slachtofferzorg in internationaal perspectief

Binnen diverse internationale fora heeft slachtofferzorg sinds geruime tijd grote aandacht. Van de stand van zaken van de implementatie van aanbeveling (85) 11 van de Raad van Europa is onlangs een omvangrijke en belangwekkende studie van de Katholieke Universiteit Brabant (mevr. dr Brienen en mevr. dr Hoegen) verschenen. In deze studie wordt ook de slachtofferzorg in Nederland uitvoerig beschreven en getoetst aan genoemde aanbeveling. Nederland voert de lijst van landen aan die het best voldaan hebben aan de aanbeveling. Niettemin constateren de onderzoeksters op twee punten nog tekortkomingen. Het betreft de discipline bij de hantering van de meetmethode slachtofferzorg en de executie van de schadevergoedingsmaatregel. Bij de eindevaluatie van de implementatie van de regelgeving Terwee zal daar ook aandacht aan worden geschonken. Hoewel Nederland op vrijwel alle fronten voldoet aan genoemde aanbeveling is het niettemin raadzaam te bezien in hoeverre best practices uit andere landen over te nemen zijn in de uitvoering van de regelgeving en met inachtneming van de eerdergenoemde brochure «Het beste uit Europa» nog verder verbeterd kan worden. Enkele onderwerpen uit deze brochure zoals het spreekrecht voor slachtoffer ter zitting en de verbetering van de aandacht voor slachtoffers ter zitting zijn hierboven reeds aan de orde gekomen.

Op 14 juli 1999 heeft de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd over slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie. Deze mededeling beoogt de regelgeving en de voorzieningen in de lidstaten van de Unie die betrekking hebben op slachtoffers van misdrijven open te stellen voor alle burgers van de Unie die in een andere lidstaat verblijven bijvoor-

beeld als toerist, student, congresganger etc. Ook tijdens de Europese top van Tampere hebben de regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie besloten dat slachtofferzorg in de EU verbetering behoeft. Nederland voldoet in alle opzichten aan de voorstellen van de commissie. De regelgeving Terwee en de daarop gebaseerde voorzieningen zijn onverkort van toepassing op buitenlandse slachtoffers. Ook het Schadefonds Geweldsmisdrijven is voor buitenlandse slachtoffers toegankelijk. Over de mededeling van de commissie is met de Tweede Kamer overlegd in het Algemeen Overleg op 23 maart 2000 ter voorbereiding van de Raad van ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken op 27 maart 2000. Het Portugese voorzitterschap heeft onlangs mede op basis van de mededeling van de commissie het initiatief genomen tot een ontwerp Kaderbesluit inzake de positie van het slachtoffer in het strafproces.

12. Toekomstige ontwikkeling slachtofferzorg

Zoals reeds eerder gememoreerd wordt binnenkort gestart met de eindevaluatie van de implementatie van de regelgeving Terwee. Bij deze eindevaluatie zullen alle instanties onderzocht worden op de mate van implementatie van de regelgeving Terwee. Onderdelen van de implementatie die voor verbetering vatbaar blijken te zijn zullen via een plan van aanpak ter hand worden genomen. Het rapport van de eindevaluatie en het eventuele plan van aanpak zullen omstreeks februari 2001 aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

Intussen doet het Willem Plompe instituut van de Universiteit Utrecht onderzoek naar enkele onderdelen van de regelgeving Terwee, het gaat in het bijzonder om de voeging ter terechtzitting, de oplegging en executie van de schadevergoedingsmaatregel en de ad informandum problematiek. Het rapport komt naar verwachting in augustus a.s. beschikbaar. Het rapport zal met een standpuntbepaling komend najaar aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Afgezien van de verbeteringen die nog mogelijk zijn op basis van de uitkomsten van bovengenoemde onderzoeken en de elders in de notitie genoemde initiatieven wordt ook gewerkt aan de volgende onderwerpen:

- Verbreding van de mogelijkheden van bemiddeling tussen daders en slachtoffers, in het bijzonder herstelbemiddeling, conflictregeling en schaderegeling.
- Juridische bijstand aan slachtoffers van zedenmisdrijven bij aangifte (experimenten met vroeghulp in Rotterdam en Alkmaar).

13. Slotparagraaf

Slachtofferzorg is een betrekkelijk nieuwe werkzaamheid voor de organisaties die erbij betrokken zijn. In de afgelopen 5 jaar (sinds de invoering van de regelgeving Terwee op 1 april 1995) is veel in gang gezet en is ook veel verbeterd in de positie van slachtoffers. Regelgeving is beslist noodzakelijk om de rechten van slachtoffers veilig te stellen en hen de nodige rechtsbescherming te bieden. Een goede uitvoering van die regels is van groot belang. Het gaat namelijk om de kwetsbare relatie tussen overheidsinstanties en door een misdrijf soms ernstig geschokte burgers. Een inadequate slachtofferzorg in de politiefase heeft negatieve effecten in de daaropvolgende fasen van het proces. Omgekeerd kan een slechte bejegening ter zitting de goede slachtofferzorg in de eerdere fasen volledig te niet doen. Samenwerking in netwerkverband in de arrondissementen tussen de diverse bij slachtofferzorg betrokken instanties blijft noodzakelijk.

Steeds meer ontwikkelt de slachtofferzorg zich tot een slachtofferzorg op maat. Dat is een goede zaak. Dat past ook in de zelfredzaamheid van burgers. Burgers die niet op eigen kracht een ernstig misdrijf kunnen

verwerken, hetzij in emotionele zin hetzij in materiële zin, kunnen bij een bureau slachtofferhulp, een bureau voor rechtshulp of bij politie en Openbaar Ministerie terecht voor diverse diensten. Diverse in gang gezette ontwikkelingen zoals de 1-loketfunctie, de bijstand bij de invulling en onderbouwing van het voegingsformulier, de executie van de schadevergoedingsmaatregel en niet in de laatste plaats bij zeer ernstige misdrijven een gesprek met de behandelend officier van justitie en herstelbemiddeling kunnen hen helpen bij de verwerking van wat hen overkomen is.

Hoewel slachtofferzorg een uitermate belangrijke component (geworden) is van het strafproces in ruime zin, zijn er ook grenzen aan de zorg voor slachtoffers. Het is de taak van de overheid de voorwaarden te scheppen voor die zorg. Burgers kunnen zich door het nemen van preventieve maatregelen en het afsluiten van verzekeringen beschermen tegen (de gevolgen van) criminaliteit. De overheid schept basisvoorzieningen voor de opvang van slachtoffers; schept een financieel vangnet voor slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven en benut de mogelijkheden die het strafproces biedt voor slachtoffers. Niet alle schade van alle slachtoffers van misdrijven kan worden vergoed. De vergoeding van de schade is in beginsel een zaak tussen dader en slachtoffer. Het is daarbij de taak van de overheid schadevergoeding door de dader zo veel mogelijk te bevorderen. Voorts kan er slechts tot op zekere hoogte sprake van zijn dat slachtoffers invloed kunnen hebben op de strafmaat of zich mengen in het strafproces, anders dan bij wege van voeging. Een strafbaar feit is ook een inbreuk op het maatschappelijk leven, in die zin dat daders zichzelf een voordeel toe-eigenen, dat moet worden gecompenseerd (vergolden). Uiteraard speelt de ernst van de inbreuk op het slachtoffer een rol bij de oplegging van straf of maatregel maar ook de rechten van verdachten moeten gerespecteerd worden.