

Vergaderjaar 2003–2004

27 213

De positie van het slachtoffer in het strafproces

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2004

Inleiding

In de afgelopen periode heb ik u een aantal keer schriftelijk en mondeling geïnformeerd over onderwerpen op het terrein van slachtofferzorg.¹ Daarbij ging het hoofdzakelijk over de uitvoering van het in gang gezette slachtofferbeleid. Ik meen dat het afgelopen decennium veel bereikt is voor slachtoffers van criminaliteit. Voorbeelden zijn de verbetering van de opvang van slachtoffers, stroomlijning van de informatieverstrekking aan slachtoffers en uitbreiding van de mogelijkheden binnen het strafproces een schadevergoeding te verkrijgen. Gegeven deze stand van zaken is er aanleiding om opnieuw te bezien wat nog nodig en mogelijk is aan beleid. Om die reden stelde ik u deze brief in het vooruitzicht.

De brief is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in deel A de richting voor de komende jaren geschetst. In deel B worden de consequenties voor een aantal onderdelen van het beleid gegeven. In het bijzonder wordt daarbij aandacht besteed aan een aantal moties en toezeggingen.

A. Justitieel slachtofferbeleid

Vastgesteld kan worden dat er vanaf de jaren zeventig in het strafrecht een toenemende aandacht is ontstaan voor de rol van het slachtoffer in het strafproces en de gevolgen die het slachtoffer ten gevolge van het misdrijf ondervindt. Een ontwikkeling die zich niet beperkt tot Nederland, maar ook in andere (westerse) landen waarneembaar is. Een ontwikkeling die gezien kan worden als reactie op strafrechtstelsels die zich nagenoeg uitsluitend richten op de verdachte in zijn dubbele capaciteit van schender van door de overheid gestelde regels en van te beschermen rechtssubject. Daarbij was het slachtoffer van het misdrijf een gegeven; het leed en de schade die door het misdrijf waren veroorzaakt bij slachtoffers en nabestaanden, waren hooguit relevant voor de bewijsvoering en de strafmaat. Een mogelijk andere oorzaak van bedoelde ontwikkeling zijn de veranderende maatschappelijke opvattingen over aanvaardbare schade en

¹ Brief d.d. 19 april 2002, TK, vergaderjaar 2001–2002, 27 213, nr. 5 inzake de eindevaluatie herstelbemiddeling, AO d.d. 31 oktober 2002 (verslag TK vergaderjaar 2002–2003, 27 213, nr. 6), Brief d.d. 9 december 2002 inzake het onderzoek naar schriftelijke slachtofferverklaring.

risico's. Ook de toegenomen mondigheid van burgers in het algemeen en van slachtoffers in het bijzonder lijkt aan deze ontwikkeling te hebben bijgedragen.

Het doel van het strafproces is het geven van een adequate justitiële reactie op strafbaar gesteld gedrag. Daarbij is van belang dat de reactie snel en doelmatig zijn. Zij moet het strafrechtelijk apparaat niet meer belasten dan noodzakelijk en verantwoord is. Niettemin moet bij het geven van die reactie rekening worden gehouden met de eigen positie en belangen van getuigen en slachtoffers. In de nota Criminaliteitsbeheersing en in het Veiligheidsprogramma is duidelijk gemaakt dat bij een intensivering van de handhaving ook behoort een behoorlijke bejegening van het slachtoffer. Het is juist dat de ontwerpers van het Wetboek van Strafvordering in het begin van de vorige eeuw voornamelijk oog hadden voor het slachtoffer in zijn rol als getuige. Het slachtoffer was een instrument voor de waarheidsvinding en diende slechts te voldoen aan zijn burgerplicht: het spreken van de waarheid. Voor de eigen belangen van het slachtoffer: een behoorlijke bejegening, tijdige informatieverstrekking en schadevergoeding bestond niet of nauwelijks aandacht.

Het strafrecht moet er mede voor zorgen dat slachtoffers van delicten op een gereguleerde wijze genoegdoening kunnen ontvangen. Een effectieve handhaving van het strafrecht is voorts noodzakelijk om het vertrouwen van burgers in de overheid niet te beschamen. Een groot handhavingstekort ondermijnt het vertrouwen in politie en justitie en heeft een negatieve invloed op de aangiftebereidheid. Slachtoffers hebben eerst en vooral belang bij opsporing van de verdachte en op het bevorderen van een regeling van schadevergoeding door degene die hen schade heeft toegebracht.

Het strafrechtelijk apparaat is verantwoordelijk voor het respecteren van een aantal rechten van slachtoffers en voor een behoorlijke bejegening. Het moet zeker niet aanleiding geven tot meer zorgen voor het slachtoffer (voorkomen van secundaire victimisatie). De verantwoordelijkheid van politie en justitie gaat echter niet zover dat deze een collectieve verantwoordelijkheid voor de schade van misdrijven omvat, laat staan een medeschuld van de overheid voor de schade van een misdrijf dat niet voorkomen werd. Die perceptie zou leiden tot een heilloze ontwikkeling. Het zou op den duur de burgerlijke vrijheden en verhouding overheid – burger ondergeschikt maken aan de preventie van misdrijven en het zou de persoonlijke verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van de schade van misdrijven van daders en slachtoffers wegnemen; de schade wordt immers toch wel betaald.

Positie van het slachtoffer in het strafproces

Het primaire doel van de strafrechtelijke procedure blijft de opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van de dader, met inachtneming van de belangen van het slachtoffer. Burgers verwachten dat de overheid de opsporing en vervolging naar beste vermogen ter hand neemt. Dat is eveneens in het belang van slachtoffers. Slachtoffers hebben echter ook belang bij een goede verankering van hun positie in het strafproces. Bij het formuleren van wettelijke rechten van het slachtoffer moet rekening worden gehouden met de belangen van overige procesdeelnemers. Zorgvuldige afweging is hier steeds weer geboden. Zo heeft de verdediging recht op ondervraging van het slachtoffer die een getuigenverklaring aflegt, maar de rechter of de officier van justitie moet erop toezien dat die ondervraging niet kwetsend wordt.

Justitie en zorg

Justitie heeft primair de taak het efficiënt en doeltreffend uitvoeren van de

opsporings- en vervolgingstaak waarbinnen de rechten van het slachtoffer een plaats dienen te krijgen. Het gekwetste rechtsgevoel van het slachtoffer noopt Justitie echter ook rekening te houden met het slachtoffer buiten de directe kaders van het strafproces. Ook in die gevallen waar geen dader bekend is of de zaak niet wordt vervolgd. Daarmee beweegt slachtofferzorg zich op het grensvlak van justitie en zorg. De reikwijdte van de verantwoordelijkheid van Justitie ten aanzien van zorg en hulp aan slachtoffers dient dan ook te worden afgebakend. Justitie stelt middelen beschikbaar voor de eerste opvang en ondersteuning van slachtoffers, ondermeer om deze in staat te stellen de hun toegekende rechten daadwerkelijk uit te oefenen en zonodig te verwijzen naar hulpverleningsinstellingen. Justitie is echter niet verantwoordelijk voor hulpverlening en eventuele behandeling van het slachtoffer. Die vormen van hulpverlening zijn onderdeel van het zorgsysteem.

Justitie en schaderegeling

Een slachtoffer ervaart vaak niet alleen de lichamelijke en geestelijke gevolgen van een strafbaar feit maar ook financiële consequenties. Het strafrecht dient mede daarom ruimte te bieden voor genoegdoening aan het slachtoffer. Zo wordt door politie en Justitie bemiddeld tussen dader en slachtoffer voor een regeling met betrekking tot door het slachtoffer geleden schade. Voorts wordt het slachtoffer ruimte geboden om binnen het strafproces schadevergoeding van de dader te krijgen. Justitie neemt de plicht tot het vergoeden van de schade echter niet over van de dader. De dader blijft hier primair zelf verantwoordelijk voor. Is er geen dader bekend of kan de dader de schade niet vergoeden dan kunnen slachtoffers van geweldsmisdrijven aanspraak maken op een uitkering uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Samenvattend geeft dit kader de ruimte om binnen het strafproces de positie van het slachtoffer te versterken. Daarbij zal het accent meer op ondersteuning van het slachtoffer komen te liggen in relatie tot de overige taken van Justitie.

De komende jaren zal het justitiële slachtofferbeleid langs deze lijnen worden voortgezet. De uitvoering van dit beleid dat aan de orde komt in deel B vloeit daaruit voort.

B. Uitwerking beleid

De uitwerking van het beleid wordt besproken aan de hand van de volgende kerntaken:

1. bejegening en informatieverstrekking
2. opvang en begeleiding
3. schaderegeling
4. bemiddeling

De moties en toezeggingen die daarbij aan de orde komen, zijn:

- a. de motie waarin de Kamer heeft gevraagd slachtoffers van ernstige delicten te informeren over het verloop van de executie¹;
- b. de motie waarin de Kamer verzoekt risicoprofielen te ontwikkelen voor herhaald slachtofferschap²;
- c. de motie waarin de Kamer verzoekt te onderzoeken of het mogelijk is een zogenaamd solidariteitsfonds in te stellen³;
- d. de toezegging hoe beter kan worden gehandeld met ad informandum zaken om te voorkomen dat slachtoffers zich niet kunnen voegen in het strafproces om hun schade te claimen⁴;
- e. de toezegging dat een beleidsvisie wordt ontwikkeld voor bemiddeling.⁵

¹ TK vergaderjaar 2001–2002, 28 000 VI, nr. 33.

² TK vergaderjaar 2002–2003, 28 600 VI, nr. 62.

³ TK vergaderjaar 2002–2003, 28 600 VI, nr. 40.

⁴ AO d.d. 10 juni 2001.

⁵ AO d.d. 11 juni 2001.

1. Bejegening van en informatieverstrekking aan het slachtoffer

1.1 Slachtoffertevredenheidsenquête

Bij brief van 29 juni 2001 heb ik u laten weten dat de tevredenheid van slachtoffers opnieuw gemeten zal worden. Tevredenheid betreffende de bejegening en informatievoorziening in de strafrechtsketen zijn daarbij belangrijke onderwerpen. De resultaten zijn naar verwachting in juli 2004 beschikbaar. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek en in overleg met de ketenpartners zal een plan van aanpak worden opgesteld ter verbetering van de gesignaleerde knelpunten.

1.2 Eén-loket

Het één-loket is een gezamenlijke voorziening van politie en OM met als doel een gecentraliseerde en laagdrempelige informatieverstrekking aan het slachtoffer in alle fasen van de strafzaak. In alle arrondissementen wordt inmiddels in een dergelijk loket voorzien. Hoewel het voorzieningenniveau dat de loketten bieden niet erg verschilt, is de inrichting van de loketten divers. Het Openbaar Ministerie maakt in samenwerking met vertegenwoordigers van de politie en Slachtofferhulp Nederland een nieuwe beschrijving van het model één-loket. Goede bereikbaarheid en adequate informatieverstrekking zijn daarbij uiteraard de belangrijkste randvoorwaarden. Hiermee wordt een stroomlijning van de werkwijze in het hele land beoogd. Eind 2004 zal een nieuwe beschrijving gereed zijn.

1.3 Verstrekking van executie-informatie aan het slachtoffer

In januari 2001 is een pilot gestart om het mogelijk te maken dat slachtoffers en nabestaanden desgewenst op de hoogte worden gehouden van de voorgenomen vrijlating c.q. schorsing van de detentie van de dader van een zedendelict (motie Dittrich¹). De pilot beperkt zich om praktische redenen tot de sector gevangeniswezen en wordt uitgevoerd door OM en DJI. De ervaringen die in deze sector worden opgedaan, worden gebruikt voor een fasegewijze invoering in de sectoren tbs en justitiële jeugdinrichtingen. Inmiddels zijn voor tbs de eerste stappen gezet voor het opstellen van een procedure. Deze fasegewijze invoering van de informatieverstrekking over zedendelinquenten is in lijn met hetgeen ik u eerder heb bericht in mijn brief van 3 januari 2000².

Conform mijn toezegging in de brief van 24 oktober 2002³ bericht ik u hierbij over de voortgang van en resultaten over de informatieverstrekking aan nabestaanden en slachtoffers van zedendelicten. Destijds heb ik aangegeven dat de executie-indicator een geschikt instrument is voor informatie-uitwisseling, maar dat onderdelen van DJI en het OM dit instrument nog niet of slechts gedeeltelijk hadden ingevoerd.

Naar aanleiding van de eerste evaluatie van de pilot in 2002 is onder meer afgesproken dat de procedure binnen DJI en het OM centraal en uniform geregeld dient te zijn. Het OM heeft daartoe de aanwijzing «formulier risicoprofiel en executie-indicator» afgegeven. Vanuit DJI zijn de directie van de penitentiaire inrichtingen per brief over de procedure geïnformeerd. Daarnaast is afgesproken het verloop van de procedure nauwgezet te volgen. De daaruit voortvloeiende gegevens van DJI laten over de periode april tot en met september 2003 een verbetering zien ten opzichte van de situatie in 2002. De bekendheid van de medewerkers met de executie-indicator is vergroot en in meer zaken is informatie aan het OM verstrekt.

¹ TK 2001–2002, 28 000 VI, nr. 33.

² TK 1999–2000, 26 800 VI, nr. 52.

³ TK 2002–2003, 28 600 VI, nr. 13.

1.4 Schriftelijke slachtofferverklaring

Eind jaren '90 deed zich een aantal ernstige delicten voor naar aanleiding waarvan nabestaanden het verzoek deden te mogen spreken ter terechtzitting. Soms werd een dergelijk verzoek gehonoreerd, soms ook niet. Gelet op de discussie die hieruit voortvloeide rondom het wettelijk spreekrecht is in 1999 besloten te gaan experimenteren met een minder ingrijpende variant van het naar voren brengen van het gezichtspunt van het slachtoffer, in de vorm van een schriftelijke slachtofferverklaring. Kern van de experimenten is dat slachtoffers of nabestaanden aan kunnen geven welke gevolgen het delict voor hen heeft gehad. Deze informatie wordt door politie of Slachtofferhulp op schrift gesteld en vervolgens toegevoegd aan het dossier.

De experimenten zijn door het Willem Pompe Instituut geëvalueerd met een positief resultaat. De evaluatie is bij brief d.d. 9 december 2002 aan uw Kamer gezonden. Uit de evaluatie blijkt dat de schriftelijke slachtofferverklaring zowel door slachtoffers, nabestaanden als het werkveld algemeen wordt gewaardeerd.

Ik heb, in overleg met het Openbaar Ministerie, besloten tot landelijke invoering van de schriftelijke slachtofferverklaring. De schriftelijke slachtofferverklaring past binnen het geschetste perspectief om de positie van het slachtoffer in het strafproces waar mogelijk te verbeteren zonder het proces van vervolging en berechting te zeer te belasten. Ik ben van mening dat invoering van de schriftelijke slachtofferverklaring in hoge mate tegemoet komt aan de wensen waaruit het initiatiefwetsvoorstel voor het spreekrecht is voortgekomen¹. Bovendien kan invoering van de schriftelijke slachtofferverklaring zonder aanpassing van de wet gerealiseerd worden.

De begeleiding van slachtoffers bij het opstellen van een dergelijke verklaring zal in handen worden gelegd van Slachtofferhulp Nederland. De naar aanleiding van een bij de justatiebegroting ingediend amendement² beschikbaar gestelde gelden voor Slachtofferhulp Nederland zullen mede hiervoor worden aangewend.

1.5 Herziening Wetboek van Strafvordering

Herziening van de positie van het slachtoffer in het strafproces is een belangrijk onderwerp uit de rapporten die in het kader van het project Herijking Strafvordering zijn uitgebracht³. In de voorstellen worden aanbevelingen gedaan ter versterking van de rechtspositie van slachtoffers in alle fasen van het strafproces.

Het is mijn voornemen om een aparte titel betreffende de rechten van het slachtoffer in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. Vooral nog zullen daarin een aantal beleidsregels voor Openbaar Ministerie en Politie met betrekking tot slachtofferzorg gecodificeerd worden. Meer in het bijzonder denk ik daarbij aan het recht van het slachtoffer op informatie over zowel de strafrechtelijke procedure, het recht op toevoeging van stukken aan het strafdossier, recht op rechtsbijstand en bijstand van een tolk en het opnemen van een verplichting tot zorgvuldige bejegening voor politie en justitie.

Deze versterking van de positie van het slachtoffer is urgent zowel vanwege het belang dat er maatschappelijk en politiek aan wordt gehecht als ook vanwege de vragen die zich nu al in de praktijk doen voelen. Ik streef dan ook naar indiening van een wetsvoorstel in 2004.

2. Opvang en begeleiding

2.1 Slachtofferhulp Nederland

Slachtofferhulp Nederland biedt slachtoffers van misdrijven, maar ook

¹ Voorstel van wet van de leden Dittrich en Schonewille tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden) (EK, 2002–2003, 27 632, nr. 104).

² TK 29 200 VI, nr. 99.

³ Zie ook brief d.d. 22 oktober 2003, TK 2003–2004, 29 271, nr. 1.

verkeersslachtoffers en slachtoffers van rampen en calamiteiten ondersteuning. De taken van Slachtofferhulp Nederland ten behoeve van het Ministerie van Justitie richten zich op kortdurende emotionele, juridische en praktische ondersteuning aan slachtoffers van strafbare feiten. Slachtoffers hebben vaak een mix van deze drie vormen van ondersteuning nodig, wat een integraal hulpaanbod noodzakelijk maakt.

De eerder in deze brief gepresenteerde afbakening van taken van Justitie op het terrein van opvang en begeleiding van slachtoffers betekent dat het accent meer komt te liggen bij de juridische ondersteuning. Wat betreft de emotionele ondersteuning zal de opvang deskundig, kortdurend, duidelijk begrensd en hanteerbaar voor de vrijwillige medewerkers van Slachtofferhulp Nederland moeten zijn.

Van Slachtofferhulp Nederland zal gevraagd worden nadrukkelijker in te zetten op taken op het gebied van informatieverstrekking en begeleiding binnen het strafproces zoals het verstrekken van algemene informatie over het strafproces, assistentie bij het invullen van het voegingsformulier of aanvraagformulier van het Schadefonds Geweldsmisdrijven, het ondersteunen van slachtoffers bij het formuleren van de schriftelijke slachtofferverklaring en begeleiding van het slachtoffer op de zitting.

Daarnaast is het van belang om specifiek aandacht te besteden aan kwetsbare groepen slachtoffers. Een verplichting overigens die ook het EU-Kaderbesluit¹ ons oplegt. Slachtofferhulp besteedt dan ook in het bijzonder aandacht aan slachtoffers van zedendelicten en huiselijk geweld. Extra aandacht is er nu ook voor jeugdigen; zij werden nogal eens over het hoofd gezien doordat het aanbod en de aandacht zich vooral richtte op volwassenen.

Slachtofferhulp Nederland zal ook een rol vervullen bij herhaald slachtofferschap en bij bemiddeling. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 2.2 (Herhaald slachtofferschap) en paragraaf 4 (Bemiddeling).

2.2 Risicoprofielen herhaald slachtofferschap

Bij de behandeling van de justitiebegroting in het najaar van 2002 heeft uw Kamer een motie² aangenomen waarin de regering verzocht wordt te stimuleren dat de politie risicoprofielen van herhaald slachtofferschap in het werkproces gaat opnemen.

Voor de ontwikkeling van risicoprofielen is een betrouwbare registratie bij politie een noodzakelijke voorwaarde. Thans ontbreekt het aan een voldoende betrouwbare registratie bij politie van slachtoffergegevens om herhaald slachtofferschap te kunnen vaststellen zowel op het niveau van personen als op het niveau van managementinformatie. Door verschillende wijzen van registreren van namen en strafbare feiten levert bevestiging van het systeem een onvolledig beeld op. Dit wordt versterkt door een lage aangiftebereidheid juist bij herhaalde slachtoffers. Hieruit valt de conclusie te trekken dat op dit moment een succesvolle opname van risicoprofielen van herhaald slachtofferschap in het werkproces van de politie weinig kansrijk lijkt.

Dat betekent echter niet dat de politie geen oog heeft voor herhaald slachtofferschap. Voor bijvoorbeeld huiselijk geweld, waarbij herhaald slachtofferschap een grote rol speelt, ontplooit de politie een groot aantal initiatieven.

Daarnaast heb ik aan Slachtofferhulp Nederland gevraagd meer aandacht te besteden aan het voorkómen van herhaald slachtofferschap.

Slachtofferhulp Nederland zal naar aanleiding van dit verzoek in 2004 de mogelijkheden bezien om één of meer kleinschalige pilots op te zetten ter preventie van herhaald slachtofferschap, om het registratiesysteem van Slachtofferhulp zodanig in te richten dat herhaald slachtofferschap kan

¹ Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (2001/220/JBZ).

² TK 2002–2003, 28 600 VI, nr. 62.

worden herkend en om de informatievoorziening en hulpverlening aan (potentieel) herhaalde slachtoffers te verbeteren.

Naar aanleiding van de kleinschalige pilots zal ik bezien of de maatregelen daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap.

3. Schaderegeling

3.1 Ad informandum zaken

Als zaken ad informandum worden gevoegd bij een strafzaak worden ze niet zelfstandig inhoudelijk ter zitting behandeld. Er kan dan door de rechter geen beslissing worden genomen over een eventuele financiële vordering van het slachtoffer. Het OM heeft zich nogmaals gebogen over dit probleem teneinde een geschikte oplossing te vinden. Dit zal leiden tot een aantal maatregelen:

1. De politie zal gestimuleerd worden in een vroeg stadium een schade-regeling tot stand te brengen. Ook binnen het OM wordt aandacht gevraagd voor het tijdig initiëren van schadevergoedingsregelingen;
2. Het OM zal het slachtoffer informeren dat een voeging weinig zin heeft als de financiële situatie van de dader daartoe aanleiding geeft. Het slachtoffer zal in voorkomende gevallen verwezen worden naar het Schadefonds Geweldsmisdrijven;
3. Het OM zal bij het plaatsen van zaken op de dagvaarding meer rekening houden met de zaken waarin de vordering van de benadeelde partij aan de orde is.
De verwachting is dat met deze maatregelen uiteindelijk meer slachtoffers de schade vergoed krijgen.

3.2 Solidariteitsfonds

Bij motie van mevrouw Albayrak (28 600-VI, nr. 40) heeft uw Kamer de regering verzocht de mogelijkheden te onderzoeken tot oprichting van een solidariteitsfonds voor slachtoffers van geweldsmisdrijven en daarbij de volgende uitgangspunten te hanteren:

- de overheid draagt zorg voor de betaling van schade aan slachtoffers;
- de overheid verhaalt deze schadevergoeding bij daders;
- de doorlooptijd van de aanvraag om een schade-uitkering dient te worden bekort;
- in spoedeisende gevallen, waarbij *vooral* het herstel van de gezondheid in het geding is, dienen voorschotten op eventuele schadevergoeding te worden verstrekt; en
- bij de financiering van het fonds dient solidariteit met slachtoffers voorop te staan.

Naar aanleiding van deze motie is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden een solidariteitsfonds in te stellen in aanvulling op de mogelijkheden voor schadevergoeding die het slachtoffer thans reeds worden geboden.

In het kader van het strafproces heeft het slachtoffer verschillende mogelijkheden, zoals door bemiddeling voor een schaderegeling of door middel van een voeging in het strafproces, om zijn schadeclaim gerealiseerd te krijgen. In laatste instantie kan een beroep op het Schadefonds geweldsmisdrijven worden gedaan door letselschadeslachtoffers. Het beroep op dit fonds neemt toe; het aantal verzoeken zal waarschijnlijk de komende jaren blijven groeien.

Met andere woorden: er wordt reeds beschikt over een redelijk uitgebalanceerd systeem.

De verkenning leert dat het niet verstandig is tot oprichting van zo'n fonds over te gaan. Mijn principiële argumenten daarbij zijn:

- De dader is en blijft verantwoordelijk voor de tenietdoening van de gevolgen van het door hem gepleegde strafbare feit.
- De burger dient te aanvaarden dat deelname aan het maatschappelijk verkeer nu eenmaal risico's met zich meebrengt, die hij niet kan afweten op de staat. Tegen dergelijke risico's kan men zich immers in het algemeen gesproken, verzekeren.

De inrichting van een solidariteitsfonds, ten behoeve van het verstrekken van voorschotten aan slachtoffers van geweldsmisdrijven kan bovendien tweeërlei ongewenst effect hebben. Als eerste noem ik de aanzuigende werking voor de benadeelde partij om voor elke ondervonden schade een beroep te doen op de overheid, terwijl de huidige praktijk te zien geeft dat voor schades van geringe omvang aangifte veelal achterwege blijft. Daarnaast zou een dergelijke regeling ook een negatieve invloed kunnen uitoefenen op de bereidheid van de dader om over te gaan tot vergoeding van de door hem aangebrachte schade, omdat de Staat toch al heeft betaald.

Naast deze argumenten wijs ik ook op een mogelijk uitvoerbaarheidsprobleem. Daar met de inrichting van een solidariteitsfonds onder meer wordt beoogd dat het slachtoffer niet al te lang hoeft te wachten op een geldelijke tegemoetkoming, zou de verwachting gewekt kunnen worden dat vanuit het fonds zonder deugdelijke vaststelling van de hoogte van de schade ten gevolge van een geweldsdelict, een tegemoetkoming zal worden verstrekt. Hiervan zal naar mijn mening geen sprake kunnen zijn. Als een bijkomend, maar minstens zo'n zwaar argument tegen de inrichting van een solidariteitsfonds wil ik opvoeren de hoge financiële lasten die hiermee gemoeid zullen zijn. Op basis van door het CBS verzamelde gegevens kan worden gemeld dat de omvang van de totale materiële schade ten gevolge van geweldsdelicten aanzienlijk is, namelijk € 104 000 000,- over het jaar 1999. Bovendien laat de materiële schade een forse stijgende lijn zien. Wanneer bovendien rekening wordt gehouden met mogelijke immateriële schade – volgens de Politiemonitor Bevolking zou 24% van de slachtoffers van geweldsdelicten tevens immateriële schade ondervinden – zal het totale schadebedrag aanzienlijk hoger uitvallen. Het zou dus kunnen gaan om forse uitstaande bedragen over een reeks van jaren die lang niet alle kunnen worden verhaald.

Een minder vergaande variant zou een voorschotregeling op de schadevergoedingsmaatregel kunnen zijn. Daartegen bestaan grotendeels dezelfde bezwaren. Bovendien heeft de invoering daarvan ook financiële consequenties. Een forse eenmalige investering om te kunnen voorzien in de voorschotten en structureel een voorziening voor het risico dat bij de dader niet alles gevorderd kan worden. Om die reden zie ik daar vanaf.

Dit alles laat onverlet dat een aantal mogelijkheden voorhanden zijn om in het verlengde van de motie de feitelijke gang van zaken te verbeteren:

- In een vroeg stadium de schade te regelen, bij voorkeur voor de zitting. Dit streven zal de komende tijd bij het OM en politie opnieuw nadrukkelijk onder de aandacht worden gebracht.
- Het bekorten van de termijn die ligt tussen het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis en het opzenden daarvan door het parket naar het CJIB ter executie.

4. Bemiddeling tussen slachtoffer en dader

4.1. Inleiding

Door mijn ambtsvoorganger is in 2001 de toezegging gedaan projecten op

het terrein van bemiddeling te evalueren en aan de hand daarvan een visie op bemiddeling te formuleren.

Internationaal wordt bemiddeling gestimuleerd door de VN, de Raad van Europa en de EU. De VN en de Raad hebben aanbevelingen geformuleerd, die onder meer gaan over basisprincipes als vrijwilligheid, brede toegang en rechtswaarborgen. In het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie wordt de lidstaten opgedragen bemiddeling te bevorderen en de mogelijkheid te bieden dat elke overeenkomst die in het kader van bemiddeling tot stand is gekomen in aanmerking wordt genomen in de strafprocedure.¹

4.2 Kader bemiddeling

In de afgelopen jaren is er in binnen- en buitenland geëxperimenteerd met verschillende vormen van bemiddeling tussen dader en slachtoffer. Bemiddeling kan bijvoorbeeld worden toegepast bij kleine incidenten, zoals ruzies of dreigende conflicten tussen burgers. Bemiddeling wordt voorts gebruikt bij delicten die zich in de relationele sfeer afspelen. Ook het regelen van de schade is een vorm van bemiddeling. Het bieden van de mogelijkheid aan het slachtoffer een gesprek te hebben met de dader is weer een andere vorm. Bemiddeling kan ook worden toegepast in de vorm van herstelrecht. In Nederland is in een aantal projecten ervaring opgedaan met herstelrecht en herstelbemiddeling.

Naast deze strafrechtgerelateerde vormen van bemiddeling bestaat er voor het civiel- en bestuursrecht mediation. Mediation is een variant van bemiddeling waarbij een onafhankelijke derde (mediator) wordt ingeschakeld om twee partijen te begeleiden bij het oplossen van een civiel- of bestuursrechtelijk geschil.

Herstelrecht

Zowel in Nederland als in het buitenland is geëxperimenteerd met intensieve vormen van bemiddeling in het kader van herstelrecht (Restorative Justice). Bij herstelrecht wordt het recht gebruikt om het herstel van de schade, van het leed en van de sociale onrust als gevolg van het delict te bewerkstelligen. In een vroeg stadium van de strafrechtelijke procedure wordt geprobeerd tussen dader en slachtoffer een overeenkomst tot stand te brengen. In het buitenland omvat die overeenkomst soms ook de sancties die de dader moet ondergaan, die een rechter achteraf marginaal toetst. Het recht wordt dus ingezet om het conflict tussen dader en slachtoffer te herstellen. Herstelbemiddeling is in die zin een nieuwe afdoeningsvorm in het strafrecht. Het kan fungeren als een (gedeeltelijke) vervanging voor het opleggen van een sanctie door de rechter. Ruime invoering van herstelrecht zou leiden tot wijziging van de functie en de inrichting van het strafrecht². Ik acht daarvoor onvoldoende grond aanwezig.

Het is zeker niet zo dat alle slachtoffers voordeel hebben bij het herstelrecht dat op deze wijze wordt uitgevoerd. Gelet op het doel van herstelrecht kan de dader onevenredig meer aandacht krijgen dan het slachtoffer³. Herstelrecht dient niet uitsluitend de belangen van het slachtoffer. In Nederland wordt ervaring opgedaan met een aantal projecten voor jeugdige daders. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre herstelbemiddeling een positieve bijdrage kan leveren aan de vermindering van recidive van jeugdigen. Eind 2003 is een onderzoek naar de lopende projecten herstelbemiddeling afgerond. Ik zal u binnenkort de onderzoeksresultaten toezenden.

¹ Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (2001/220/JBZ); uiterlijk in 2006 moet bemiddeling geïmplementeerd zijn in Nederland.

² C.P.M. Cleiren, Genoegdoening aan slachtoffer in het strafrecht, in de bundel «Het opstandige slachtoffer, Kluwer, 2003.

³ Y. Buruma, Opstand der slachtoffers, De cultuursociologische en strafrechtelijke invalshoeken, in NJB, juni 2003.

Herstelbemiddeling

Er is de afgelopen jaren onderzoek verricht naar een specifieke vorm van bemiddeling in de laatste fase van het strafrecht. Dit onderzoek naar het project Herstelbemiddeling¹ laat een aantal belangrijke conclusies zien. Het project heeft als kenmerk dat de meeste zaken vanuit de dader worden gestart. Uit het onderzoek blijkt dat veel slachtoffers niet bereid zijn mee te werken aan de bemiddeling. Verder wordt geconstateerd dat bemiddeling goed ingebed moet zijn in een organisatie.

Om een drietal redenen is besloten het project Herstelbemiddeling niet voort te zetten. Ten eerste heeft het een te losse structuur van de moederorganisaties (de SRN en SHN). Daarnaast zijn de kosten per bemiddelingsgesprek hoog. Inclusief overheadkosten bedragen de kosten ca. € 1680,- per gesprek. Ten derde is het toepassingsbereik beperkt, doordat herstelbemiddeling plaatsvindt na de veroordeling.

4.3 Toekomstperspectief

Ik zie mogelijkheden voor slachtoffers om gebruik te kunnen maken van een vorm van bemiddeling waarbij getracht wordt het slachtoffer en dader in gesprek met elkaar te brengen. In dit verband is het dus beter te spreken over Slachtoffer-dadergesprek. Het gesprek heeft als doel het slachtoffer de mogelijkheid te bieden vragen te stellen aan de dader en de dader te confronteren met de gevolgen van het delict voor het slachtoffer. Het gesprek geeft de dader de mogelijkheid het slachtoffer excuses aan te bieden. Een geslaagd gesprek kan een positieve bijdrage leveren aan het verwerkingsproces van het slachtoffer. Bovendien kan het een positieve invloed hebben op het gedrag van de dader en bijdragen aan het voorkomen van recidive.

Thans is een dergelijke voorziening niet standaard beschikbaar. Alleen Slachtofferhulp Nederland heeft in één regio een project waarbij op verzoek van het slachtoffer geprobeerd wordt een bemiddelingsgesprek tot stand te brengen. De voorbereiding geschiedt door respectievelijk SHN (slachtoffer) en SRN (dader); het gesprek wordt gevoerd door een daartoe opgeleide medewerker van SHN.

Er bestaan plannen bij SHN dit project in het land uit te breiden. Hier sta ik in beginsel welwillend tegenover. Binnenkort zullen twee tot drie projecten starten waarmee in de praktijk de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de Slachtoffer-dadergesprekken verder kan worden beproefd en ontwikkeld.

Thans wordt gekozen voor een vorm waarbij de uitvoering wordt ondergebracht bij Slachtoffer in Beeld (SIB), een onafhankelijke stichting gelieerd aan SHN, dat al jaren de leerstraf Slachtoffer in Beeld uitvoert. De Slachtoffer-dadergesprekken winnen namelijk aan kwaliteit als de voorbereiding en bemiddeling wordt uitgevoerd door een medewerker van SIB. Slachtoffer in Beeld heeft veel kennis en ervaring opgebouwd betreffende het inzicht verschaffen aan daders in de gevolgen van hun daad voor het slachtoffer. Eventueel kan een Slachtoffer-dadergesprek worden voorafgegaan door de cursus Slachtoffer in Beeld om de dader dat inzicht te geven. Voorts kan de regeling van de schade zonodig bij het gesprek betrokken worden. De resultaten van het gesprek worden in beginsel gemeld aan het OM, zodat eventueel met het resultaat van het gesprek in de strafrechtelijke procedure rekening gehouden kan worden.

Aan de hand van de pilots kan worden besloten of de gekozen vorm de juiste is en of deze geleidelijk in het gehele land kan worden ingevoerd.

¹ Dit onderzoek is de Tweede Kamer toegezonden bij brief van 19 april 2002.

5. Tot besluit

Met dit nieuwe perspectief voor slachtofferzorg, hoop ik de positie van het slachtoffer in de komende jaren te verbeteren. De belangrijkste verbeteringen zijn:

- versterking van de één-loketfunctie
- invoering van de schriftelijke slachtofferverklaring
- invoering Slachtoffer-dadergesprekken

Bovendien streef ik er naar in de loop van 2004 een wetsvoorstel over de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces in het kader van de herziening van het Wetboek van Strafvordering in te dienen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner