

Aan: Voorzitter en leden vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid
Afkomstig van: Fonds Slachtofferhulp
Datum: 20 september 2019
Betreft: Position Paper t.b.v. Hoorzitting/Rondetafelgesprek 'Slachtofferbeleid'
d.d. 25 september 2019

Dank dat u het Fonds Slachtofferhulp in de gelegenheid stelt een bijdrage te leveren aan het rondetafelgesprek 'Slachtofferbeleid'. In dit position paper treft u eerst onze oproep aan, daarna de onderbouwing en in de bijlagen onze bronnen en ideeën voor oplossingen.

Oproep 1: 'Verbind consequenties aan niet-naleving van slachtofferrechten'

Slachtoffers lopen tegen veel problemen aan bij de uitoefening van hun rechten. Rechten van slachtoffers zijn nu niet afdwingbaar, hetgeen wel zou moeten. Het Fonds Slachtofferhulp doet de oproep om consequenties te verbinden aan het niet-naleven van slachtofferrechten en dit mee te nemen in het proces van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

Oproep 2: 'Versterk positie slachtofferadvocatuur'

Als gevolg van de uitbreiding van slachtofferrechten en het feit dat deze rechten veelvuldig worden geschonden, is de rol van de slachtofferadvocaat steeds groter geworden. De slachtofferadvocatuur kampt echter met verschillende problemen. Het Fonds Slachtofferhulp doet de oproep om de slachtofferadvocatuur te versterken door de volgende acties te ondernemen:

- *Zorg voor aanscherping van de kwaliteitseisen voor gespecialiseerde slachtofferadvocatuur;*
- *Zorg voor een deugdelijke vergoeding.*

Oproep 3: 'Laat overheid eerlijk en voorspelbaar zijn'

Voor slachtoffers is het, bij het uitoefenen van hun rechten, van groot belang dat zij weten waar zij aan toe zijn. Het Fonds Slachtofferhulp vraagt de overheid om eerlijk en voorspelbaar te zijn. Indien sommige rechten van slachtoffers (nog) niet gewaarborgd zijn, is het belangrijk om hier open en eerlijk over te zijn om secundaire victimisatie te voorkomen. Uitgangspunt blijft dat rechten van slachtoffers ook daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend.

Het Fonds Slachtofferhulp wil niet alleen problemen aankaarten, maar ook oplossingen aanreiken. Vanuit die gedachte treft u in onderliggend document (bijlage II) een lijst met mogelijke oplossingen en denkrichtingen.

Ook lichten we hierin onze opdracht aan het Nederlands Instituut voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) toe, dat nader onderzoek doet naar de schending van slachtofferrechten. Het instituut zal ook met onderbouwde aanbevelingen komen voor "remedies": sancties voor de partij die rechten schendt, en compensatie voor benadeelde slachtoffers.

Wat heb je aan rechten als je ze niet kan uitoefenen?

Dat er sinds de inwerkingtreding van de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer (hierna: Wet VPS) in 2011 op papier veel veranderd en verbeterd is met betrekking tot slachtofferrechten, staat buiten kijf. Dat deze rechten in de praktijk nog niet goed worden nageleefd, is de afgelopen jaren zichtbaar geworden.¹ De Minister voor Rechtsbescherming heeft begin 2018 een motie overgenomen om slachtofferrechten afdwingbaar te maken.² Kortom, er is de afgelopen jaren veel over gesproken en iedereen lijkt het met elkaar eens. Toch is er tot op heden nog niets wettelijk vastgelegd dat de uitoefening van slachtofferrechten daadwerkelijk in de praktijk garandeert.

Het Fonds Slachtofferhulp doet daarom de volgende drie oproepen:

Oproep 1: “Verbind consequenties aan niet-naleving van slachtofferrechten”

Het verbinden van consequenties aan het niet-naleven van rechten speelt een cruciale rol bij het implementeren en beschermen van rechten in het algemeen. Voor verdachten is dit in de wet goed geregeld³. Voor slachtoffers echter niet. Vanwege de bijzondere positie van het OM (is ze bestuursorgaan of onderdeel van de magistratuur) kan het slachtoffer ook geen beroep doen op het bestuursrecht als de overheid zijn rechten niet of onvoldoende in praktijk brengt. De burger kan dat in andere conflictsituaties met de overheid wel. Zolang er geen consequenties staan op het niet-naleven van slachtofferrechten, kunnen deze simpelweg niet worden afgedwongen. Daarom doet het Fonds de oproep om consequenties te verbinden aan het niet-naleven van slachtofferrechten en dit mee te nemen in het proces van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

Dat slachtofferrechten veelvuldig worden geschonden, blijkt uit diverse bronnen. Zie bijlage I.

Oproep 2: “Versterk positie slachtofferadvocatuur”

De Wet VPS legt het recht op hulp en ondersteuning vast. Doordat de slachtofferrechten zijn uitgebreid en politie en OM er onvoldoende in slagen om voor de belangen van slachtoffers op te komen, wordt de rol van de slachtofferadvocaat steeds groter. De slachtofferadvocatuur kampt echter met verschillende problemen. Het Fonds doet daarom de oproep om de slachtofferadvocatuur te versterken door de volgende acties te ondernemen:

- Zorg voor aanscherping van de kwaliteitseisen voor gespecialiseerde slachtofferadvocatuur;
- Zorg voor een deugdelijke vergoeding.

Alle advocaten die de specialisatieopleiding ‘Rechtsbijstand aan EGZ-slachtoffers’ succesvol hebben afgerond, staan vermeld als slachtofferadvocaat op de lijst van de Raad voor Rechtsbijstand. Dit is de lijst waar Slachtofferhulp Nederland slachtoffers, conform vereisten, naar doorverwijst. Deze lijst is echter lang en veel advocaten die hierop worden vermeld, draaien zelden slachtofferzaken. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de rechtsbijstand. Wij pleiten voor aanscherping van de kwaliteitseisen, zodat slachtoffers daadwerkelijk bij een bekwame belangenbehartiger terechtkomen.

¹ Zie onder andere [Jaarbrief Nationale Ombudsman maart 2015](#), [Zwartboeken LANGZS 2011-2017](#), [Brief Slachtofferhulp Nederland februari 2019](#), [Brief Fonds Slachtofferhulp februari 2019](#)

² *Kamerstukken II 2017-2018*, [33 552, nr. 45](#)

³ O.a. in art. 359a Sv

Door de Wet VPS is de rol en het belang van de slachtofferadvocaat steeds groter. Diezelfde advocaat staat echter onder grote financiële druk, omdat de vergoedingen uit het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ver onder de maat zijn. Voor advocaten is het lastig de broek op te houden wanneer zij zich specialiseren in het bijstaan van slachtoffers. Dit is zorgwekkend voor de positie van slachtoffers. We ontvangen hierover al geruime tijd verontrustende signalen van zowel slachtoffers als hulpverleners. Het WODC rapport onderschrijft deze problematiek:

“Sommigen gaven zelfs aan geen verschil te zien tussen het werken op basis van een toevoeging en (gratis) pro-deo werk, of gestopt te zijn met de bijstand aan slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven onder meer omdat de financiële vergoeding vanuit de Raad voor de Rechtsbijstand niet rendabel zou zijn.”⁴

Het uitgangspunt van het solidaire en forfaitaire stelsel, namelijk dat de advocaat de ene keer minder uren aan een zaak besteedt dan hij vergoed krijgt en de andere keer meer, gaat niet op. De slachtofferadvocaat krijgt alleen de complexe zaken doorverwezen, waardoor sprake is van structurele onderfinanciering. Dit brengt de gespecialiseerde juridische bijstand voor slachtoffers in gevaar. Deze problematiek wordt nog eens verergerd, doordat aanvragen voor extra uren nauwelijks of helemaal niet worden toegekend door de Raad voor Rechtsbijstand. Daarom pleit het Fonds Slachtofferhulp voor een betere vergoeding van de slachtofferadvocatuur.

Oproep 3: “Laat overheid transparant en voorspelbaar zijn”

Een cultuurverandering ontstaat niet van de één op de andere dag, dit vergt tijd. De grote bezuinigingen en de daarmee gepaard gaande hoge werkdruk bij politie en magistratuur, heeft hier geen positieve invloed op. Voor slachtoffers en nabestaanden is het belangrijk dat zij weten wat zij kunnen verwachten en waar zij aan toe zijn. Indien de overheid sommige rechten van slachtoffers (nog) niet kan waarborgen, is het belangrijk dat zij hier open en eerlijk voor uitkomt. De overheid behoort slachtoffers te beschermen tegen secundaire victimisatie en het niet zelf te veroorzaken. De overheid moet, zeker naar slachtoffers en nabestaanden, eerlijk en voorspelbaar zijn.

Zoals Staatssecretaris Teeven in 2013 zei:

“Een betrouwbare overheid zorgt ervoor dat de aan het slachtoffer toegekende rechten in de praktijk worden gerealiseerd, dat gewekte verwachtingen niet worden beschaamd en dat de ketenpartners (als voortzetting van de ingezette cultuuromslag) dit in hun handelen tot uitdrukking brengen.”⁵

Dit laat onverlet dat het uitgangspunt blijft dat alle rechten van slachtoffers ook daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend.

Als de overheid niet doet wat zij zou moeten doen, raakt dit het vertrouwen in de rechtstaat. Uit onderzoek van CBS en SCP blijkt dat het met dat vertrouwen in de rechterlijke macht wel mee zou vallen. Dat is niet de ervaring van veel slachtoffers en nabestaanden als zij daadwerkelijk geconfronteerd worden met een gerechtelijk proces. We moeten erop toezien dat dit elementaire vertrouwen in de rechtstaat wordt geborgd.

⁴ WODC Ministerie van Justitie & Veiligheid (16 november 2018) [De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven](#), pagina 104

⁵ Visiedocument Ministerie Veiligheid & Justitie, [Recht doen aan Slachtoffers](#), februari 2013, pagina 35

Bijlage I

Bronnen die onderschrijven dat slachtofferrechten veelvuldig worden geschonden:

WODC rapport Ministerie van Justitie & Veiligheid

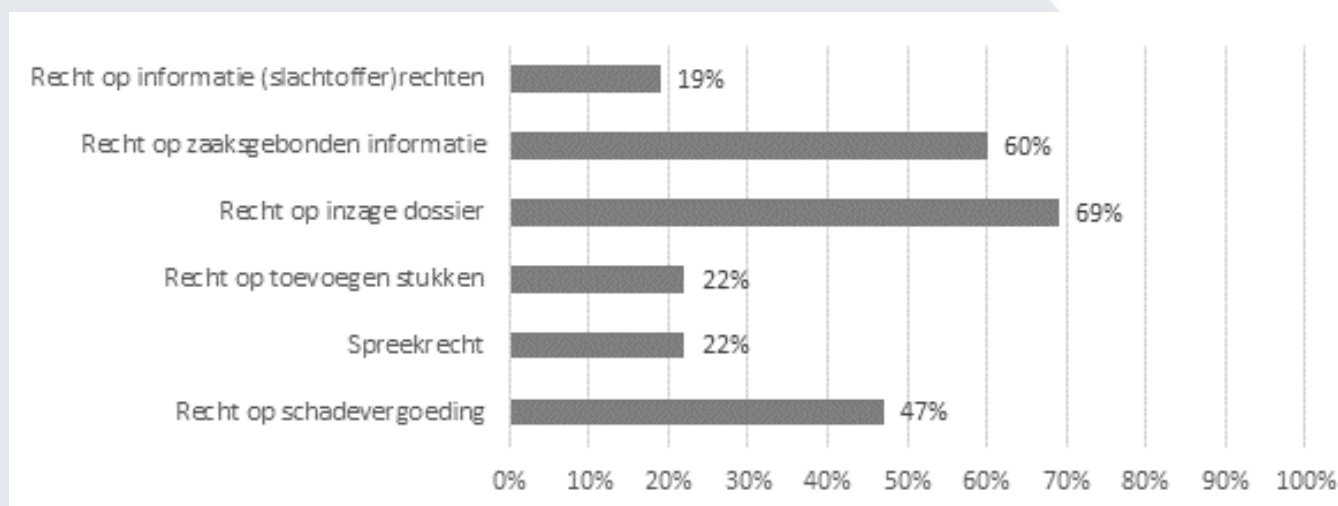
Het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) en de Vrije Universiteit Amsterdam hebben in opdracht van het WODC in 2018 onderzoek gedaan naar de rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. In dit onderzoek worden meerdere knelpunten benoemd met betrekking tot de uitvoering van slachtofferrechten en de rol van de ketenpartners daarin⁶. In de praktijk gaat bij onder andere het recht op kennisneming van het dossier alsook het recht op schadevergoeding veel fout.

Rapport Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de Rechtspraak heeft eind 2018 een rapport uitgebracht waarin zij op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming onderzoekt welke voorzieningen er zijn voor slachtoffers binnen de verschillende Gerechten. De beschikbare voorzieningen voor slachtoffers laten nog sterk te wensen over. 14% van de Gerechten bieden slachtoffers nog helemaal geen vaste zittingsplaats. Een vaste zittingsplaats betekent nog geen volwaardige zittingsplaats. Bij 50% van de Gerechten heeft de vaste plaats voor slachtoffers geen tafel of microfoon⁷. In sommige Gerechten is de vaste zittingsplaats van het slachtoffer achterin de zaal op de publieke tribune.

Focusgroepen Fonds Slachtofferhulp

Het Fonds Slachtofferhulp organiseert stelselmatig focusgroepen met slachtoffers, nabestaanden, hulpverleners en belangenbehartigers. Uit die vele gesprekken blijkt dat dagelijks de rechten van slachtoffers worden geschonden. Zo geven uiteenlopende belangenbehartigers aan continu een gevecht te moeten voeren voor hun cliënten, hetgeen wordt onderschreven door cijfers van het NSCR:



⁶ WODC Ministerie van Justitie & Veiligheid (16 november 2018) [De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven](#), pagina 102

⁷ Raad voor de Rechtspraak, [Slachtoffervoorzieningen in de Rechtspraak](#), pagina 37

Fonds Slachtofferhulp

Zwartboeken LANGZS

LANGZS⁸ brengt jaarlijks een zogeheten 'zwartboek' uit waarin zij per individuele zaak aankaart tegen welke problemen slachtoffers en hun advocaten aanlopen. Uit de gepubliceerde zwartboeken⁹ blijkt dat er elk jaar nog veel rechten niet worden nageleefd. Veelvoorkomende problemen zijn het niet tijdig opvragen en respecteren van verhinderdata en het niet delen van informatie uit het dossier.

Behoorlijkheidsregels Nationale Ombudsman

Dat het naleven van slachtofferrechten geen prioriteit heeft, wordt ook pijnlijk duidelijk door het feit dat de behoorlijkheidsregels, die de Nationale Ombudsman in 2012 al opstelde om inzichtelijk te maken wat slachtoffers in redelijkheid van de overheid mogen verwachten, zeven jaar na dato nog immer niet voldoende worden nageleefd binnen de strafrechtketen.¹⁰ Dit ondanks meerdere brieven hiertoe die de Nationale Ombudsman naar Ministerie en OM stuurde.¹¹

⁸ Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zedenslachtoffers

⁹ [Zwartboeken LANGZS 2011-2017](#)

¹⁰ Zie rapport Nationale Ombudsman 2012 '[Spelregels voor het omgaan met slachtoffers](#)'

¹¹ Zie onder andere [brief](#) Ombudsman aan Ministers Grapperhaus en Dekker april 2018, [brief](#) aan mr. Bolhaar maart 2015 en [brief](#) aan mr. Bolhaar maart 2013

Bijlage II

Mogelijke remedies om slachtofferrechten afdwingbaar te maken:

- Indien slachtoffer en/of diens advocaat niet aanwezig zijn omdat zij niet (tijdig) betrokken zijn bij de planning van de terechtzitting, wordt deze zitting aangehouden;
- Indien blijkt dat slachtoffer niet (tijdig) door het OM is geïnformeerd over zijn voegingsmogelijkheid dan wel de vordering benadeelde partij ter zitting niet wordt behandeld, wordt deze aangehouden;
- Er komt een beroepsmogelijkheid tegen het onthouden van basale informatie aan het slachtoffer en/of diens advocaat (kopie aangifte, processtukken)
- Er komt een mogelijkheid tot indienen verzoek om vervanging van de Officier van Justitie bij aantoonbaar ernstige schending van slachtofferrechten (weigeren van informatie, gesprek, voeging);
- Financiële compensatie voor slachtoffers bij schending (in verhouding tot de ernst van schending)
- Inrichten van een algemeen meldpunt waar slachtoffers schendingen van hun rechten kunnen melden (ombudsman functie);
- Bestuurlijke sancties en boetes voor instanties bij herhaaldelijke ernstige schendingen.

En tot slot dit:

- Indien ambtenaren informatie delen met media over hun ervaringen met slachtoffers of nabestaanden in individuele zaken, zonder dat deze daarmee hebben ingestemd, volgt ambtshalve vervolging wegens schending ambtsgeheim.

Empirisch onderzoek

Sinds het wettelijk vastleggen van slachtofferrechten in 2011 ontbreekt het in Nederland aan een breed empirisch onderzoek naar de uitvoering van deze rechten in de justitiële keten. Ook de Inspectie Justitie en Veiligheid heeft dit thema sinds haar ontstaan in 2012 nog niet onderzocht. Er is wel een voornemen om de EU richtlijn te evalueren.

Reden voor het Fonds Slachtofferhulp om zelf een onderzoek hiernaar te laten uitvoeren door het Nederlands Instituut voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), onderdeel van NWO.

Het onderzoek omvat twee delen:

- Empirisch onderzoek naar schending van slachtofferrechten;
- Aanbevelingen voor *remedies*; consequenties die erop moeten toezien dat rechten van slachtoffers niet vrijblijvend, maar afdwingbaar zijn en dat de overheid waarmaakt wat slachtoffers en nabestaanden redelijkerwijs mogen verwachten.

De aanbevelingen uit dit onderzoek verwachten wij medio volgend jaar.