



Faculteit der Sociale Wetenschappen
Avondopleiding Bestuurskunde 2006/2007

Eindscriptie

Scriptiebegeleider: dr. M.J. van Duin

Tweede lezer: dr. L. Cachet

Slachtofferbeleid:
*een onderzoek naar de invloed van
uitvoeringsorganisaties op beleidsprestaties*

Amsterdam, 13 mei 2007

P.M.J. de Vries

Studentnummer 250176

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	5
1.1	Onderwerpkeuze	5
1.2	Onderwerp: grensgebied beleid en uitvoering	7
1.3	Probleemstelling	9
1.3.1	<i>Doelstelling</i>	10
1.3.2	<i>Centrale vraagstelling</i>	10
1.3.3	<i>Deelvragen</i>	10
1.3.4	<i>Beperkingen</i>	12
2.	Inleiding op slachtofferzorg in nationaal en internationaal perspectief	13
2.1	Victimisatie en slachtofferzorg	13
2.1.1	<i>Kernbegrippen</i>	13
2.1.2	<i>Voorbeelden</i>	14
2.1.3	<i>Belang van slachtofferzorg</i>	15
2.2	Inhoud Wet Terwee en daarop volgende wetgeving	15
2.3	Slachtofferzorg in internationaal perspectief	21
2.3.1	<i>Schets van de internationale ontwikkelingen m.b.t. slachtofferzorg</i>	21
2.3.2	<i>Hervorming rechtssystemen en justitiële stelsels</i>	24
3.	Theoretisch kader	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Orderingskader: fasen in de beleidscyclus en positivisme versus constructivisme	30
3.3	Positivistische (top-down) theorieën	33
3.3.1	<i>Beleidsvorming</i>	33
3.3.2	<i>Beleidsimplementatie- en evaluatie</i>	34
3.4	Constructivistische theorieën	35
3.4.1	<i>Beleidsvorming (agendatheorieën)</i>	35
3.4.2	<i>Beleidsimplementatie en -evaluatie</i>	38
3.4.3	<i>Integratie van theorieën inzake beleidsvoorbereiding en beleidsimplementatie</i>	43
4.	Onderzoeksontwerp	49
4.1	Methodieken	49
4.2	Analyse en interpretatie van de data	50
5.	Onderzoeksbevindingen	53
5.1	Totstandkoming van het beleid	53
5.2	Organisatie van de uitvoering	56
5.2.1	<i>De (regionale) netwerken</i>	59
5.2.2	<i>De politieorganisatie</i>	60
5.2.3	<i>De justitieorganisatie</i>	62
5.3	Resultaten en prestaties gemeten?	64
5.4	Beleidsresultaten	66
5.4.1	<i>De officiële evaluaties</i>	67
5.4.2	<i>(Overige) tevredenheidsonderzoeken</i>	76
5.4.3	<i>Interviews</i>	79
5.5	'Divergent voices': kritiek op het slachtofferbeleid	81
6.	Slotbeschouwing: conclusies en aanbevelingen	85
6.1	Deelconclusies t.a.v. de onderzoekshypothesen	85
6.2	Conclusies en aanbevelingen	90

Literatuurlijst

Bijlagen

1. INLEIDING

1.1 Onderwerpkeuze

Een interessant onderwerp binnen de bestuurskunde is de onderlinge beïnvloeding van beleid en uitvoering. Uitvoering kan worden geïnterpreteerd als het gedrag van uitvoeringsorganisaties, uitvoerende ambtenaren en door het beleid 'bediende' burgers, alsmede hun onderlinge interacties en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke effecten. Mede door sociologisch georiënteerde organisatietheorieën als Lipsky's 'street-level bureaucracy' (1980) is bij beleidsanalisten en bestuurskundigen het inzicht gegroeid dat de 'uitvoering' grote invloed heeft op beleidsprestaties.

Een belangrijke oorzaak daarvan, zo wordt verondersteld¹, is de veel grotere beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren en het bij het beleid betrokken 'veld' van maatschappelijke actoren, dan in de traditionele beleidsanalyse verondersteld wordt. Deze inzichten relativiseren de meer klassieke notie van de staat als centrale regievoerder die plannen door middel van beleidsformulering oplegt aan de maatschappij. Uitvoerende organisaties zijn in de traditionele benadering vooral neutrale instrumenten die de centrale beleidseenheid naar eigen believen kan inzetten om haar doelstellingen op de meest rationele wijze te bereiken. Het theoretische uitgangspunt van deze theorieën is het positivisme. In de praktijk is het aantal voorbeelden van beleid dat in de uitvoeringsfase een geheel andere vorm en uitwerking heeft gekregen dan in de oorspronkelijke beleidsvoornemens voor ogen stond echter groot. Allison (1962) heeft eerder in een beroemde studie naar één casus, de Cubaanse rakretcrisis begin jaren '60, gewezen op twee alternatieve paradigma's van beleidsvorming ten opzichte van het hierboven geduide 'rationele actormodel': het organisatorische procesmodel ('solutions looking for problems') en het politieke interactie-model van besluitvorming (aandacht voor wederzijdse beïnvloeding van machtscentra rond beleidsformulering en -implementatie). In deze alternatieve zienswijzen, die constructivistisch van aard zijn, wordt de invloed van machtsprocessen én uitvoerende instanties op beleid nader belicht. De tegenstelling tussen de positivistische en constructivistische kijk op beleid staat centraal in het theoretische kader (hoofdstuk 3).

Een beleidsterrein dat geschikt is om de invloed van uitvoering op beleid te onderzoeken is het slachtofferbeleid binnen de justitiële keten in Nederland, waarbij als belangrijkste beleidswijziging in de afgelopen jaren de invoering van de Wet Terwee centraal staat.

¹ verwezen kan worden naar theorieën van Lipsky, Wildavski en Pressman die in het theoretische kader (hoofdstuk 3) en de literatuurlijst aan de orde komen.

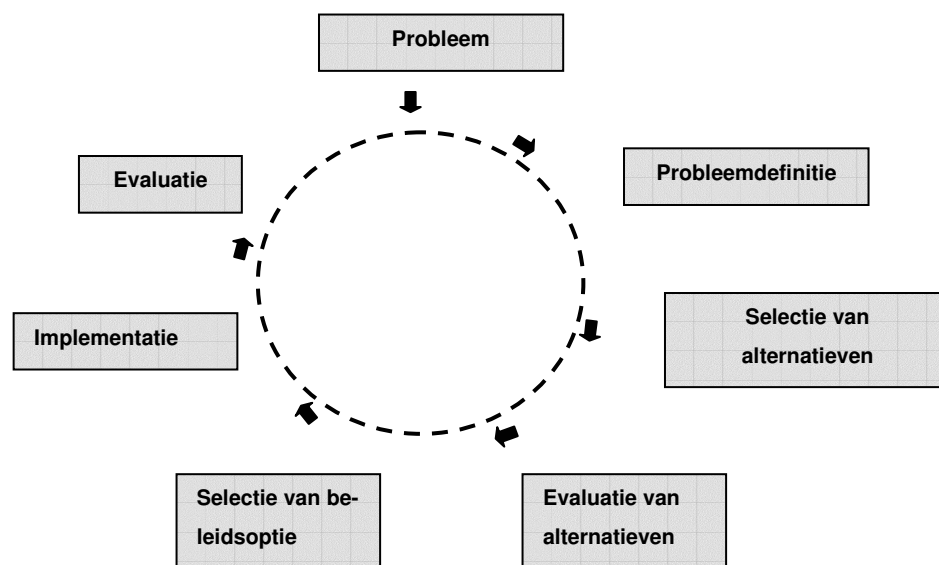
In de Wet Terwee (WT, 1992) worden de mogelijkheden voor slachtoffers van criminaliteit om geleden schade op de dader te verhalen vergroot. In de bijbehorende Aanwijzing Slachtofferzorg is bepaald dat politie en justitie activiteiten dienen te ondernemen ter verbetering van de bejegening van en informatieverstrekking aan slachtoffers. Tevens moeten zij in een zo vroeg mogelijk stadium pogingen ondernemen om een schaderegeling tot stand brengen tussen dader en slachtoffer. De WT is gericht op politie, justitie en de intermediaire organisaties die actief zijn op het gebied van slachtoffer- en daderzorg. De WT leidt er toe dat de betrokken uitvoerende organisaties aanpassingen in hun interne organisatie en werkwijze moeten doorvoeren. Deze aanpassingen hebben onder andere betrekking op de (administratieve) procesgang en de planning- en controlcycli van de desbetreffende organisaties. Waar betrokken organisaties als de politie en het Openbaar Ministerie (OM) voorheen bijna volledig waren gericht op daders, moet nu ook een deel van de procedures gericht zijn op slachtoffers. De wet beoogde daarom ook een cultuurverandering binnen de betrokken organisaties tot stand te brengen. Deze beoogde fundamentele verandering van werkwijze wordt aangeduid met de term 'transitie'. De WT is nu meer dan 15 jaar geleden ingevoerd en is meerdere malen geëvalueerd, waardoor nu mogelijk zichtbaar is of de beleidsintenties van destijds gerealiseerd zijn. Omdat de nadien ingevoerde en in te voeren wijzigingen niet fundamenteel van aard zijn, maar vooral uitbreidingen bevatten van de met de WT aan de slachtoffers toegekende rechten en faciliteiten, is sprake van een relatief lange en stabiele periode waarover de invoeringsresultaten kunnen worden beschouwd. Daarnaast biedt de aanwezigheid van vergelijkbare beleidswijzigingen in andere landen –en de ruime aanwezigheid van evaluatieve studies– de mogelijkheid om de bevindingen in een internationaal vergelijkend perspectief te plaatsen.

Of en in hoeverre de door de WT beoogde verandering in de houding en mentaliteit van de betrokken uitvoeringsorganisaties heeft plaatsgevonden en of daarmee de beoogde beleidsprestaties ook daadwerkelijk zijn bereikt, is de belangrijkste vraag die ten grondslag ligt aan deze studie. Oplossing van deze vraag kan leiden tot relevante inzichten over de stuurbaarheid van ander beleid, dat fundamentele veranderingen in de werkwijze van betrokken organisaties (transitie) noodzakelijk maakt. In de volgende paragraaf worden het onderwerp (invloed uitvoering op beleid) en de casus (slachtofferzorg in Nederland sinds de Wet Terwee) nader belicht. Paragraaf 1.3 sluit dit inleidende hoofdstuk af met de probleemstelling (doelstelling en vraagstelling).

1.2 Onderwerp: grensgebied beleid en uitvoering

Om duidelijk te maken wat bedoeld wordt met het grensgebied tussen beleidsformulering en uitvoering is hieronder een algemene beleidscyclus weergegeven. Er zijn vele varianten denkbaar op deze cyclus, de hieronder afgebeelde figuur is echter een algemeen aanvaarde en veel gebruikte wijze om naar beleid te kijken.

Figuur 1: de beleidscyclus²



De stappen tussen probleemdefinitie en de selectie van de beleidsoptie komen zelden in een vacuüm en volgtijdig tot stand, evenmin als de stappen die daarna nog volgen. De stappen zullen onderling vervlochten zijn en niet naadloos op elkaar aansluiten³.

Deze vervlechting van stappen wordt vormgegeven door een groot aantal condities. Hierbij kan gedacht worden aan formele structuren, (wettelijke) regels en procedures, maar ook normen, waarden, codes en praktijken spelen een grote rol.

Het grensgebied tussen beleid en uitvoering bevindt zich in de klassieke beleidstheorie tussen de selectie van de beleidsoptie en de implementatie daarvan. Hier vindt een verplaatsing plaats van de primaire actor.

Wanneer meer inzicht ontstaat in de wijze waarop beleid en de uitvoering elkaar beïnvloeden, geeft dit mogelijk aanknopingspunten voor verbeteringen in de sturing van dit proces. Dit inzicht dient in de

² Parsons, blz. 77

³ Dit is o.a. een belangrijke notie uit de studie van Pressman en Wildavski, zie par. 3.3

meer moderne opvattingen op de wederzijdse beïnvloeding van beleidsvorming en –uitvoering niet alleen betrekking te hebben op het traditionele overdrachtsmoment, maar op alle fasen van de beleids-cyclus. De aanknopingspunten zullen bestaan uit enerzijds de mogelijkheden tot sturing, anderzijds maken zij de beperkingen van sturing zichtbaar. Inzicht in sturingsmogelijkheden en –beperkingen is onmisbaar om strategieën te kunnen ontwikkelen om te komen tot een geoptimaliseerde overgang van beleid naar uitvoering en de wederzijdse terugkoppeling tussen beleid en uitvoering.

Bij het nadenken over beleidsmaatregelen die ik zou kunnen bestuderen met het oog op het verwerven van inzichten inzake bovenstaande vragen, heb ik de volgende voorwaarden als selectiecriteria gehanteerd. Allereerst moet er sprake zijn van beleid dat op grond van een probleem heeft geleid tot een theoretische oplossing, die daarna in de praktijk is geïmplementeerd. Ten tweede is er bij voorkeur een duidelijke scheiding zichtbaar tussen de beleidsvormende- en beleidsuitvoerende organisatie. Ten derde dient de beleidsvoorbereiding zich enige tijd geleden te hebben afgespeeld, zodat er zicht is op een min of meer bestendige neerslag van het beleid in de uitvoering. Tenslotte is het van belang dat het onderwerp niet onderhevig is aan schoksgewijze beleidswisselingen, wat het geval kan zijn bij politiek controversiële en/of ‘modegevoelige’ beleidsonderwerpen. Daarbij is het wel van belang dat het onderwerp gedurende de hele onderzoeksperiode op de politieke agenda is blijven staan en niet als overheidstaak is afgestoten, om de reactie van het beleidsvormende departement op signalen uit de uitvoering te kunnen volgen.

Om het beleid daadwerkelijk te kunnen onderzoeken – binnen de kaders van een avondstudie met beperkte gelegenheid voor echt empirisch onderzoek in het ‘veld’– is het daarnaast behulpzaam dat er voldoende (methodisch verantwoorde) evaluatieonderzoeken in open bronnen aanwezig zijn en dat er mogelijkheden zijn tot vergelijking tussen organisaties en tot internationale vergelijkingen. De vergelijkbaarheid impliceert dat er voldoende uitvoeringsorganisaties betrokken zijn. De internationale vergelijkbaarheid wordt bevorderd, indien in het omringende buitenland vergelijkbare ontwikkelingen aan de orde zijn geweest, waarover eveneens openbare evaluatierapporten beschikbaar zijn.

Het slachtofferbeleid in Nederland beschouwd over de periode van grofweg 1990 t/m 2006 voldoet aan deze voorwaarden en desiderata. De Wet Terwee, die een aantal wijzigingen in onder andere het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering tot gevolg had, is eind 1992 bekrachtigd door het parlement en in 1995 landelijk ingevoerd⁴. De wet is bedoeld om slachtoffers en de belangen van slachtoffers een meer prominente rol toe te kennen in het strafproces en was het gevolg van aanbevelingen van de commissie Terwee⁵, die een aantal voorstellen deed aan de minister van Justitie. Eén van de gevolgen van de wet was een aanpassing van de werkwijze van diverse uitvoeringsorgani-

⁴ Wet van 23 december 1992 tot aanvulling van het Wetboek van Strafvordering, de Wet voorlopige regeling Schadefonds Geweldsmisdrijven en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten, Stb. 1993, 29

⁵ B&A groep, 1998, blz. 19

saties. Hierbij valt vooral te denken aan politie, rechterlijke organisaties (OM en zittende magistratuur) en Slachtofferhulp. De nadien opgetreden wijzigingen van het slachtofferbeleid bouwen voort op de uitgangspunten door aanvullende rechten toe te kennen aan slachtoffers van criminaliteit, maar wijken niet af van de fundamentele uitgangspunten.

Versterking van de positie van het slachtoffer in het strafrecht is een ontwikkeling die behalve in Nederland ook in de rest van de (Westerse) wereld zichtbaar is. Onder andere in de meeste Europese landen, de EU en de Verenigde Staten zijn in de jaren '90 vergelijkbare wetswijzigingen aan de orde geweest. Dit biedt de mogelijkheid om de onderzoeksbevindingen in een internationaal vergelijkend perspectief te plaatsen.

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de totstandkoming, relevante ontwikkelingen en achtergronden van de Wet Terwee. Allereerst echter wordt in de volgende paragraaf de hierboven nog tentatief geformuleerde vraagstelling uitgewerkt tot een probleemstelling, die het onderzoek en het verslag daarvan structureert.

1.3 Probleemstelling

Een probleemstelling geeft richting aan het onderzoeksontwerp en de rapportage over de uitkomsten van het onderzoek. Een probleemstelling bestaat uit een doelstelling en een vraagstelling. De doelstelling verwijst naar het nut en de toepassingsmogelijkheden van het onderzoek. De vraagstelling geeft aan welke vragen moeten worden beantwoord om de onderzoeksdoelstelling te bereiken. Het theoretisch kader en onderzoeksontwerp, die in de hoofdstukken 3 en 4 aan de orde zullen komen, geven vervolgens antwoord op de vragen hoe de begrippen uit de vraagstelling en hun onderlinge relaties operationeel worden gemaakt en welke methoden en technieken worden toegepast om de vraagstelling te beantwoorden.

Onderzoeken in de sociale wetenschappen komen voort uit nieuwsgierigheid naar maatschappelijke verschijnselen. In het geval van deze studie is belangstelling voor de invloed van de uitvoering op de uitkomsten van beleid aanleiding geweest voor de keuze van het onderwerp. De casus, het slachtofferbeleid, is gekozen omdat het kenmerken heeft die geschikt zijn om het verschijnsel beleidsbeïnvloeding door de uitvoeringspraktijk te bestuderen. Inzicht in de wijze waarop de wederzijdse beïnvloeding van uitvoering en beleid(-sprestaties) heeft gewerkt binnen het slachtofferbeleid, kan mogelijk bijdragen aan relevante inzichten over de stuurbaarheid van (vergelijkbaar) beleid dat fundamentele veranderingen in de werkwijze van betrokken organisaties (transities) noodzakelijk maakt.

Dit leidt tot de volgende doelstelling en centrale vraagstelling. De centrale vraagstelling valt uiteen in deelvragen, die worden gehanteerd om het onderzoeksontwerp (hoofdstuk 3) en de verdere rapportage over de onderzoeksbevindingen en conclusies te structureren.

1.3.1 Doelstelling

- *Het doel van deze studie is het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de totstandkoming en de daadwerkelijke uitvoering van slachtofferbeleid bij de voorbereiding, invoering en uitvoering van de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving⁶ elkaar wederzijds hebben beïnvloed en welke gevolgen deze wederzijdse beïnvloeding heeft op de geleverde beleidsprestaties. Dit inzicht moet leiden tot relevante noties die benut kunnen worden bij:*
 - *het formuleren en becommentariëren van beleidsvoorstellen die evenals de Wet Terwee een fundamentele verandering in de werkwijze van betrokken uitvoeringsorganisaties ('transitie') noodzakelijk maken;*
 - *het beoordelen en beïnvloeden van beleidsprestaties van uitvoeringsorganisaties in perioden van transitie.*

1.3.2 Centrale vraagstelling

- *Op welke wijze hebben bij het slachtofferbeleid betrokken uitvoeringsorganisaties de beleidsvorming en de beleidsprestaties beïnvloed, die zijn geleverd in de justitiële keten als gevolg van de invoering van de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving en welke aanknopingspunten biedt dit inzicht voor de stuurbaarheid van vergelijkbare processen?*

1.3.3 Deelvragen

Deze algemene vraagstelling valt uiteen in de volgende deelvragen, onderverdeeld naar vier clusters, waarvan de eerste drie betrekking hebben op verschillende onderdelen van de beleidscyclus.

Cluster A: totstandkoming van beleid

1. Op welke wijze zijn de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving tot stand gekomen?
 - *Welke doelstellingen, aannames en instrumenten heeft de wetgever daarbij gehanteerd?*
2. Welke invloed hebben de bij de uitvoering betrokken organisaties gehad op de doelstellingen van het slachtofferbeleid, de inhoud van de wet- en regelgeving en overige beleidsinstrumenten en het proces van invoering daarvan?

Cluster B: beleidsimplementatie (organisatie van de uitvoering)

3. Hoe is de invoering van de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving vorm gegeven bij de betrokken uitvoeringsorganisaties?
 - *Op welke wijze zijn de doelstellingen van de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving*

⁶ waaronder ook de flankerende beleidsmaatregelen, die niet in (pseudo-)wetgeving zijn vastgelegd

meetbaar gemaakt binnen de reguliere planning en controlcycli van de betrokken uitvoeringsorganisaties?

4. Is de uitvoering van slachtofferzorg (de realisatie van de beoogde prestaties en doelstellingen) daadwerkelijk meetbaar aan de hand van beschikbare planning en control-gegevens?

Cluster C: beleidsevaluatie

5. Welke inzichten geven de uitgevoerde beleidsevaluaties over de uitvoering en behaalde beleidsresultaten van de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving?
 - *Welke succes- en faalfactoren ten aanzien van de implementatie van slachtofferzorg blijken uit de evaluaties?*
 - *In welke mate heeft de uitvoering tot nu toe geleid tot het bereiken van de doelstellingen van het slachtofferbeleid en welke succes- en faalfactoren zijn daarbij het meest bepalend geweest?*
6. Tot welke gewenste bijsturingmaatregelen ten aanzien van de uitvoering en de inhoud van het beleid zelf leidt dit inzicht en welke bijsturingmaatregelen zijn daadwerkelijk getroffen en hoe verhouden deze zich tot de gewenste bijsturingmaatregelen?

Cluster D: conclusies

7. Welke conclusies kunnen naar aanleiding van de antwoorden op voorgaande vragen getrokken worden ten aanzien van de wederzijdse beïnvloeding van beleid en de uitvoering daarvan bij de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving?
8. Tot welke meer algemene inzichten leiden deze conclusies over de stuurbaarheid van het proces van beleid naar uitvoering en vice versa?

In hoofdstuk 2 wordt het onderwerp nader toegelicht. Daartoe zal op hoofdlijnen worden ingegaan op slachtofferzorg als object van overheidsbeleid (par. 2.1), op de inhoud van de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving (par. 2.2) en op vergelijkbare wetgeving in andere Westerse landen en de Europese Unie (par. 2.3). Hoofdstuk 3 is gewijd aan het theoretische kader. Het gaat daarbij om een overzicht van relevante theoretische inzichten uit de beleidswetenschappen en bestuurskunde met betrekking tot de invloed van de uitvoeringsorganisaties op beleidsprestaties. Dit hoofdstuk wordt gestructureerd aan de hand van een aantal theoretische hoofdbenaderingen van het onderwerp (invloed uitvoering op beleidsvorming en -prestaties). Dit leidt tot de onderzoekshypothesen met betrekking tot de in par. 1.3 genoemde onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 volgt het onderzoeksontwerp: daarbij wordt aangegeven welke methoden en technieken zijn toegepast om de in hoofdstuk 3 ontwikkelde onderzoekshypothesen te toetsen. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksbevindingen uiteengezet: de uitkomsten van het empirische onderzoek naar de onderzoeksvragen op basis van het in par. 4 toegelichte onderzoeksontwerp. Op basis van een confrontatie van de onderzoeksbevindingen met de in hoofdstuk 3 ontwikkelde hypothesen volgen in hoofdstuk 6 (slotbeschouwing) de conclusies. De conclusies bevatten stellingen ten aanzien van de ontwikkelde hypothesen en daarmee zal ook de vraag worden be-

antwoord, welke theoretische benaderingen ten aanzien van het onderwerp (de invloed van uitvoering op beleidsprestaties) de meeste steun krijgt uit de empirische bevindingen met betrekking tot het slachtofferbeleid. Aan deze conclusies wordt een aantal aanbevelingen gekoppeld die kunnen worden benut bij vergelijkbare beleidsonderwerpen.

1.3.4 Beperkingen

Aangezien dit een 'single case' studie betreft en het empirisch onderzoek in het veld is beperkt gebleven tot enkele expert interviews en verder sterk leunt op evaluaties van derden, zullen de relevantie van de conclusies en de toepassingsmogelijkheden van de aanbevelingen eveneens beperkt zijn. De gehanteerde methodiek wordt verder uiteengezet in hoofdstuk 4.

2. INLEIDING OP SLACHTOFFERZORG IN NATIONAAL EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van deze studie ingeleid. Allereerst worden in par. 2.1 de kernbegrippen slachtofferzorg en (secundaire) victimisatie gedefinieerd en besproken aan de hand van praktijkvoorbeelden. Daarna wordt ingegaan op de inhoud en totstandkoming van de Wet Terwee en de daarop volgende wetgeving, die gericht is op het verbeteren van de positie van slachtoffers in de justitie-keten (par. 2.2). Vergelijkbare wetgeving in het buitenland wordt in par. 2.3 beschreven.

2.1 Victimisatie en slachtofferzorg

2.1.1 Kernbegrippen

Slachtofferzorg kan worden gedefinieerd als het beleid dat wordt geformuleerd en uitgevoerd door wetgevende en uitvoerende instanties om de gevolgen van secundaire victimisatie voor slachtoffers van delicten in de justitiële keten zoveel mogelijk te verminderen en/of te voorkomen. Een slachtoffer wordt gedefinieerd als de natuurlijke persoon die als direct gevolg van het handelen of nalaten van een natuurlijke of rechtspersoon dat in strijd is met de strafwetgeving schade, met inbegrip van lichamelijk of geestelijk letsel, geestelijke pijn en economische schade heeft geleden⁷. De term victimisatie⁸ heeft betrekking op de materiële en immateriële gevolgen van een delict. Materiële gevolgen uiten zich in objectief meetbare schade. Immateriële gevolgen spelen zich af in het hoofd van het slachtoffer. Het gaat dan om gevoelens van angst als gevolg van het misdrijf maar ook vervreemding van de maatschappij en afname van vertrouwen in het rechtsstelsel.

Secundaire victimisatie wordt gedefinieerd als alle materiele en immateriële schade die optreedt als gevolg van het optreden van de autoriteiten die belast zijn met het afhandelen van het misdrijf⁹. De secundaire victimisatie is in deze definitie het gevolg van het (dis-)functioneren van een of meer onderdelen van de justitiële keten (het strafrechtssysteem), dat in sommige gevallen de problemen voor het slachtoffer kan vergroten in plaats van verkleinen. Secundaire victimisatie in de betekenis van afnemend vertrouwen in het rechtsbestel, kan een uitwerking hebben op een breder publiek dan alleen de concrete slachtoffers van delicten, als gevolg van media-aandacht voor misdrijven en de reactie van de justitiële autoriteiten daarop.

⁷ Definitie EU, ontleend aan kaderbesluit van de raad van ministers van 15 maart 2001, art. 1.a; echter de definitie is uitgebreid tot rechtspersonen (naast natuurlijke personen) door het ministerie van Justitie in het wetsvoorstel 'versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces'(TK 2004-2005, 30 143, nr. 2 en 3, nog niet ingevoerd)

⁸ Brienen, chapter 1.5

⁹ Brienen, chapter 1.5

2.1.2 Voorbeelden

Het verschijnsel secundaire victimisatie wordt geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden (de eerste betreft een individueel geval en de tweede betreft een casus met een uitstraling naar de publieke opinie).

VOORBEELD 1 (FICTIEF VOORBEELD)

Een slachtoffer van een inbraak in een auto doet aangifte bij de politie. Het politiebureau kent beperkte openingstijden. Er is in het desbetreffende politiedistrict geen mogelijkheid om telefonisch en/of buiten reguliere kantooruren eenvoudige aangiften te doen. Het slachtoffer meldt zich op een tijdstip dat het politiebureau open is. De receptionist toont zich weinig geïnteresseerd. De politiefunctaris die belast is met het opnemen van de aangifte is even niet aanwezig. Het slachtoffer wordt gevraagd plaats te nemen in de hal. Een wachtruimte is er niet. Ook wordt geen koffie of thee aangeboden. Na ongeveer 30 minuten wachten is de politiefunctaris die de aangifte kan opnemen beschikbaar. Deze maakt een gehaaste indruk en ziet de aangifte als een administratieve aangelegenheid. Er wordt niet gevraagd of het slachtoffer prijs stelt op informatie over de afhandeling van de zaak, voor het geval eventueel een dader wordt gevonden. Ook wordt niet geïnformeerd naar de gevolgen van het misdrijf en er wordt evenmin gewezen op de mogelijkheden om slachtofferhulp in te roepen. De politiefunctaris wil nog wel kwijt dat het opsporen van dit soort zaken in het politiedistrict geen hoge prioriteit heeft. Na enige minuten staat het slachtoffer enigszins verbouwereerd buiten met een proces verbaal ('voor de verzekering' voegde de politiefunctaris hier nog vriendelijk aan toe). Foldermateriaal over de mogelijkheden van het slachtoffer om informatie te verkrijgen over de verdere afhandeling van de zaak en mogelijkheden tot schadevergoeding is ook niet verstrekt. Hoewel de aard van het delict het niet waarschijnlijk maakt dat er immateriële (emotionele) schade is geleden, voelt het slachtoffer zich in dit contact met de politie niet serieus genomen en weet vrijwel zeker nooit meer iets over de zaak van de politie of justitie te horen, ook niet als toch een mogelijke dader zou worden gevonden (hoe onwaarschijnlijk dit laatste ook is gezien de opmerking van de diender over de lage prioriteit die aan opsporing van dit soort zaken wordt toegekend). Dit kan leiden tot een verminderd vertrouwen in de werking van de rechtsstaat bij het slachtoffer en verminderde motivatie om in de toekomst aangifte te doen van misdrijven als daar verzekeringstechnisch geen noodzaak voor is.

VOORBEELD 2 (PRAKTIJKVOORBEELD)

Een lagere rechter in Italië oordeelt naar aanleiding van een aanklacht met betrekking tot aanranding van een vrouw door haar rij-instructeur dat de vrouw door het dragen van nauwsluitende jeans waarschijnlijk zelf aanleiding gaf tot de toenadering door beklagde. Bovendien concludeert de rechter dat het 'algemeen bekend is' dat nauwsluitende jeans alleen door de drager kan worden uitgetrokken zodat sprake moet zijn geweest van vrijwillige medewerking. De rij-instructeur wordt op basis van deze argumentatie vrijgesproken. Deze uitspraak en de motivatie daarvan wordt uiteindelijk in hoogste instantie bevestigd door het Italiaanse Hooggerechtshof¹⁰. De secundaire victimisatie heeft hier in tegenstelling tot het vorige voorbeeld naast immateriële schade voor het slachtoffer ook een bredere werking dan alleen het directe slachtoffer! Dergelijke uitspraken, die met veel publiciteit gepaard kunnen gaan, hebben ook gevolgen voor het vertrouwen in het rechtsstelsel bij mogelijke slachtoffers van seksuele misdrijven en daarmee ook op het gevoel van veiligheid bij het publiek. Deze gevolgen zijn niet denkbeeldig: uit een in 1992 uitgevoerde slachtofferenquête blijkt bijvoorbeeld dat in Italië slechts in 0.4 % van de gevallen aangifte werd gedaan van seksuele vergrijpen¹¹. Dit is een extreem laag percentage en het is op zijn minst aanmerkelijk dat de oorzaak daarvan mede moet worden gezocht in een gebrek aan vertrouwen in de werking van het Italiaanse rechtssysteem.

¹⁰ uitspraak d.d. 11 februari 1999, ontleend aan Brienen ch. 13.8.2

¹¹ Brienen, ch. 13.5.1

2.1.3 *Belang van slachtofferzorg*

Met bovenstaande definities en voorbeelden is ook het belang van slachtofferzorg aangeduid: het gaat niet alleen om het verminderen van mogelijke nadelige gevolgen voor slachtoffers, maar is ook van belang voor het vertrouwen in de rechtsstaat. Als dit vertrouwen niet in voldoende mate aanwezig is, leidt dit tot potentieel nadelige gevolgen voor de maatschappij als geheel. Dit argument wordt vaak gebruikt door voorstanders van meer aandacht voor de rol van het slachtoffer in het strafproces¹². Behalve tot een verminderde aangiftebereidheid, met onder andere onbetrouwbare misdaadstatistieken als gevolg (zie voorbeeld 1), vergroot een afnemend of geknakt vertrouwen in de werking van de rechtsstaat ook de kans dat slachtoffers eerder overgaan tot het zelf overtreden van de wet. Slachtofferzorg heeft dus ook een preventieve werking. Dit is in diverse studies beargumenteerd, in Nederland bijvoorbeeld door Wemmers. Zij heeft in haar studie van slachtoffers binnen het strafrechtelijke systeem het model 'procedurele rechtvaardigheid' als theoretisch kader gehanteerd. Dit model veronderstelt dat rechtvaardige procedures een positieve invloed hebben op de houding van het individu ten opzichte van de rechtsstaat. Op basis van een uitgebreide slachtofferenquête heeft Wemmers aannemelijk gemaakt dat¹³:

- de mate waarin in de perceptie van slachtoffers sprake is van procedurele rechtvaardigheid in de bejegening door politie en justitie samenhangt met het plichtsgevoel ten opzichte van de maatschappij en de rechtsorde;
- een hoger plichtsgevoel leidt tot minder normovertredend gedrag.

Anders gesteld: de voorstanders van slachtofferbeleid zijn van mening dat maatregelen die zijn gericht op vermindering van secundaire victimisatie een positief effect hebben op het vertrouwen in de rechtsstaat en daarmee op de kans dat slachtoffers zelf daders te worden. Dit is de centrale beleidstheorie achter het slachtofferbeleid. Ten behoeve van de probleemstelling van deze studie hoeft niet te worden ingegaan op de vraag of deze theorie juist is. Wel blijkt uit het feit dat vergelijkbare wetgeving in de andere Westerse landen met brede steun in de parlementen is ingevoerd, dat deze (beleids-)theorie weinig omstreden is. Het 'procedurele rechtvaardigheidsmodel' (inclusief vergelijkbare modellen) kan worden beschouwd als de dominante beleidstheorie achter het slachtofferbeleid.

2.2 **Inhoud Wet Terwee en daarop volgende wetgeving**

De Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden kent geen bepalingen gericht op het beschermen van slachtoffers en hun belangen tijdens het strafproces. Wel zijn in de Grondwet rechten van verdachten van strafbare feiten opgenomen (art. 16 en 17) en het recht op rechtsbijstand voor minder

¹² Zie o.a. minister van Justitie, Slachtofferbeleid (beleidsdoorlichting), brief aan Tweede Kamer d.d. 26 maart 2007, 5473347/07/DSP, bijlage 1, blz. 14

¹³ Wemmers 1996, blz. 218

draagkrachtige burgers (art. 18). In de lagere wetgeving is wel een aantal waarborgen voor de rechten van slachtoffers opgenomen. Deze wettelijke bepalingen zijn vanaf medio jaren '80 ontwikkeld. In de periode '87-'92 bestond alleen pseudo-wetgeving in de vorm van richtlijnen voor politie en justitie (de zogenaamde richtlijnen 'Vaillant').

In 1985 werd de 'Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces' ingesteld, naar haar voorzitter ook wel de 'Commissie Terwee' genoemd. De commissie kreeg de opdracht om te bestuderen of een verruiming van de mogelijkheden voor het slachtoffer (de benadeelde partij) om zich te voegen in het strafproces gerealiseerd zou kunnen worden en om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor het invoeren van een schadevergoedingsstraf. Zij bracht advies¹⁴ uit in 1988, met daarin opgenomen een concept-wetsvoorstel. De commissie stelde versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces voor langs vier wegen:

- verruiming van mogelijkheden tot voeging van schadevorderingen in het strafproces;
- invoering van een schadevergoedingsstraf;
- invoering van de mogelijkheid voor de strafrechter de veroordeelde te verplichten een geldbedrag te storten in het Schadefonds Geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die de belangen van slachtoffers behartigt;
- verbetering van de Wet regeling schadefonds geweldsmisdrijven.

Met de Wet Terwee, die in 1992 is goedgekeurd door het parlement en op 1 april 1995 landelijk van kracht werd, beoogde de wetgever de positie van het slachtoffer in het strafproces te verbeteren. De Wet Terwee gaat vergezeld van een richtlijn, waarin aan politie en Openbaar Ministerie (OM) taken worden opgedragen ter verbetering van de bejegening en informatieverstrekking aan slachtoffers. Tevens moet de politie of het OM trachten om in een zo vroeg mogelijk stadium schaderegelingen tot stand te brengen tussen dader en slachtoffer. Politie en justitie dienen 'netwerken' te vormen met organisaties die een rol zouden kunnen spelen bij het tot stand brengen van schaderegelingen.

Het betrof een ingrijpende beleidswijziging, omdat voor het eerst door de wetgever werd erkend en bevorderd dat de van oorsprong op daders gerichte organisaties in de justitiële keten (m.n. politie en Openbaar Ministerie) bij hun werkzaamheden in strafzaken altijd de belangen van het slachtoffer van een strafbaar feit meewegen, uiteraard voorzover dit redelijk is¹⁵.

De Wet en Richtlijn Terwee zijn gefaseerd ingevoerd. In de eerste fase (1 april 1993-1 april 1995) waren de wet en richtlijn uitsluitend van kracht in de arrondissementen Dordrecht en Den Bosch. Deze 'pilots' dienden ter lering voor de landelijke invoering, die vervolgens op 1 april 1995 plaatsvond. Voorafgaand aan de landelijke invoering werd een projectbureau Slachtofferzorg/Terwee op het Ministerie van Justitie ingericht. Dit projectbureau moest de arrondissementen voorbereiden op de landelijke invoering van de Wet Terwee. Er werd gekozen voor een geleidelijke intensivering van de werkzaamhe-

¹⁴ Commissie Wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces (Terwee), Wettelijke voorzieningen in het strafproces, 's-Gravenhage, 1988

den die de uitvoering van de Wet en richtlijn Terwee met zich meebrengen. De financiële ondersteuning van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werd dan ook geleidelijk ingevoerd.

Met de invoering van de Wet Terwee heeft de positie van slachtoffers in het strafproces een stevige basis gekregen¹⁶. De mogelijkheden van slachtoffers om schade te verhalen op de dader werden vergroot. De Wet Terwee bracht wettelijke verruiming van de mogelijkheden voor de benadeelde partij met zich mee om zich als civiele partij te voegen in het strafproces. Bij zaken waar sprake is van een relatief laag en eenvoudig vast te stellen schadebedrag kon de strafrechter ten behoeve van de benadeelde partij al een vordering toewijzen. Deze mogelijkheden zijn als gevolg van de WT verruimd:

- de oude limiet van f 1.500,= wordt opgeheven;
- de benadeelde partij kan zich voegen door middel van een formulier en hoeft zelf niet meer aanwezig te zijn op de zitting;
- de invoering van een strafrechtelijke schadevergoedingsmaatregel: naast het toewijzen van een (civiele) vordering van de benadeelde partij en het opleggen van een vonnis met schadevergoeding als voorwaarde, wordt het ook mogelijk om een schademaatregel als straf op te leggen aan de dader, het Openbaar Ministerie is dan belast met het incasso van het schadebedrag,
- invoering van de nieuwe bijzondere voorwaarde "storting van een som geld aan een instelling die de belangen van slachtoffers behartigt".

De Wet en richtlijn Terwee bouwen voort op de eerdergenoemde Richtlijn Slachtofferbeleid Vaillant¹⁷. De sinds 1-6-2006 geldende tekst van de Aanwijzing Slachtofferzorg¹⁸, zoals de Richtlijn Terwee sinds 1999 heet, is opgenomen in bijlage 1.

De drie uitgangspunten die ten grondslag lagen aan de richtlijn Vaillant zijn gehandhaafd: a) een correcte en waar nodig persoonlijke bejegening van het slachtoffer; b) verstrekken van informatie aan het slachtoffer waarbij geldt dat deze zo snel mogelijk aan het slachtoffer moet worden verstrekt en tevens dat deze informatie duidelijk en relevant is; c) het zoveel mogelijk benutten van de mogelijkheid tot schaderegeling in het kader van de afhandeling van de strafzaak. De aan politie en OM toebedeelde taken kunnen als volgt worden samengevat¹⁹.

- *Bejegening*: de politie neemt een aangifte op zorgvuldige wijze op en verwijst door naar hulp-

¹⁵ ontleend aan de considerans bij de Aanwijzing Slachtofferzorg van het College van procureurs-generaal, Stcrt. 2004, 80

¹⁶ Het wetsvoorstel tot aanvulling van het wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven en andere wetten ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten, ook wel de Wet Terwee genoemd, is op 23 december 1992 aangenomen door de Eerste Kamer der Staten Generaal.

¹⁷ Vaillant II werd op 1 april 1987 van kracht.

¹⁸ Aanwijzing slachtofferzorg nader vastgesteld door het College van procureurs-generaal op, Stcrt. 2004, 80

¹⁹ Ontleend aan de oorspronkelijke 'richtlijn Terwee', voluit: Richtlijn slachtofferzorg bij landelijke inwerkingtreding Wet-Terwee, brief aan de hoofdofficieren van Justitie, college van procureurs-generaal, 23 maart 1995.

verlenende instanties; het Openbaar Ministerie biedt persoonlijke gesprekken aan in de daarvoor in aanmerking komende gevallen.

- *Informatieverstrekking*: de politie geeft slachtoffers bij aangifte algemene informatie over de gang van zaken volgend op de aangifte en over de mogelijkheden tot schadevergoeding; het Openbaar Ministerie houdt het slachtoffer, indien gewenst, van elke stap in het strafproces op de hoogte.
- *Schaderegeling*: de politie verzamelt informatie over de geleden schade bij het slachtoffer en de betalingsbereidheid en financiële draagkracht bij de dader en tracht in een zo vroeg mogelijk stadium een schaderegeling tot stand te brengen. De politie maakt melding van alle relevante aspecten met betrekking tot schaderegeling in het proces-verbaal. Het Openbaar Ministerie bevordert de schadebemiddelingsactiviteiten van de politie, houdt bij vervolging - en afdoeningbeslissingen rekening met de wensen van het slachtoffer over schadevergoeding en met het betalingsgedrag van de dader. Het Openbaar Ministerie houdt met zijn eisen op de terechtzitting rekening met de belangen van het slachtoffer.

In de toelichting²⁰ op de Richtlijn Terwee wordt het begrip 'netwerkvorming' genoemd: politie en Openbaar Ministerie dienen samen te werken met organisaties die van doen hebben met daders en slachtoffers. In de latere versie van de Richtlijn (Richtlijn Slachtofferzorg, zie bijlage 1) is deze bepaling niet meer opgenomen. De Aanwijzing Slachtofferzorg kent ook een andere ordening dan de Richtlijn Terwee: de taken voor de politie en het OM in de opsporings- en vervolgingsfase worden concreter uitgewerkt. De politie moet aangiften zorgvuldig opnemen, doorverwijzen naar Bureau Slachtofferhulp, algemene informatie geven over de gang van zaken volgend op de aangifte en de mogelijkheden tot schadevergoeding, een voorlichtingsbrochure slachtofferhulp uitreiken en nadrukkelijk vragen of het slachtoffer schadevergoeding wenst. Informatie over de schadeaspecten dient te worden opgenomen in het proces-verbaal. Indien het slachtoffer schadevergoeding wenst en de dader is opgespoord, moet de politie pogingen ondernemen om een schaderegeling tot stand te brengen. Het OM moet slachtoffers desgewenst informeren over het verloop van het proces. Bij ernstige delicten moet worden gevraagd of het slachtoffer prijs stelt op een gesprek met de behandelende Officier van Justitie. Verder dient het OM te bemiddelen in de totstandkoming van schaderegelingen. Het OM is eindverantwoordelijk voor de informatieverzameling over de schadeaspecten. Tevens dient het OM rekening te houden met de wensen tot schadevergoeding bij vervolgings- en afdoeningsbeslissingen en bij de beslissing om in hoger beroep of cassatie te gaan. Het OM draagt verder zorg voor toezending van voegingformulieren en brengt het slachtoffer op de hoogte van plaats en tijd van de zitting. De Aanwijzing bepaalt verder dat het de voorkeur verdient om in plaats van een geldboete een schadevergoedingsmaatregel te eisen, als er sprake is van een slachtoffer dat schadevergoeding wenst en brengt de bijzondere voorwaarde om de dader geld te laten storten ten behoeve van een instelling die de belangen van slachtoffers behartigt (art. 14 c, tweede lid sub 4 WvSv) nader onder de aandacht.

²⁰ Toelichting bij de in voorgaande voetnoot genoemde brief

Tenslotte is in de nieuwe richtlijn een beperking van het toepassingsgebied aangebracht: bij eenvoudige diefstallen in grootwinkelbedrijven en bij verkeersovertredingen zonder letstel kan worden afgezien van slachtofferhulp.

Na de Wet Terwee is nog een aantal wetswijzigingen ingediend, die de rechten van slachtoffers verder versterken. Dit betreft niet uitsluitend het spreekrecht, de rechten van nabestaanden en de uitbreiding van de slachtofferrechten ten bate van rechtspersonen (naast natuurlijke personen). Recent is naar aanleiding van een beleidsdoorlichting aangekondigd dat bevoorschotting (door de Staat) van schadevergoeding in ernstige gevallen mogelijk moet maken. Hieronder volgt een korte toelichting op deze wijzigingen.

INTRODUCTIE VAN HET SPREEKRECHT²¹ EN DE SCHRIFTELIJKE VERKLARING VAN VERDACHTEN TER TERECHTZITTING

Deze rechten zijn bedoeld voor slachtoffers of nabestaanden van misdrijven waar acht jaar of meer gevangenisstraf voor kan worden gegeven almede een aantal andere in de wet genoemde (eveneens zwaardere) misdrijven, zoals 'stalking'.

Een slachtoffer of nabestaande die gebruik wil maken van het spreekrecht heeft hiervoor drie mogelijkheden:

- slachtoffer/nabestaande spreekt daadwerkelijk tijdens de zitting;
- slachtoffer/nabestaande laat voor de zitting een schriftelijke slachtofferverklaring opstellen;
- een combinatie van beide.

WETSWIJZIGING SLACHTOFFER IN HET PROCESRECHT (NOG NIET INGEVOERD)

In 2005 is door de minister van Justitie een wijzigingswet ingediend ter versterking van de positie van het slachtoffer in het procesrecht²². Deze wetswijziging is thans (mei 2007) nog in behandeling bij de Tweede Kamer.

Uitgangspunt van de wetswijziging is dat aan het slachtoffer een duidelijker omschreven positie toekomt dan nu in het wetboek is voorzien. Met slachtoffers worden gelijkgesteld rechtspersonen die vermogensschade of ander nadeel hebben ondervonden. Ook voor nabestaanden is er een specifieke regeling opgenomen. De volgende rechten worden in de wet opgenomen:

- recht op informatie over de strafrechtelijke procedure (met inbegrip van de afloop) tegen de verdachte;
- recht op correcte bejegening;
- recht op informatie over de mogelijkheden van schadevergoeding;

²¹ initiatiefvoorstel 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), TK 27632. Het voorstel is op 19-12-2002 in de Tweede Kamer aangenomen met algemene stemmen en in 2003 ingevoerd.

²² Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, TK 30 143 nrs. 1 t/m 12

- recht op kennisneming van processtukken;
- recht op het toevoegen van stukken aan het procesdossier (bijvoorbeeld de hiervoor genoemde schriftelijke slachtofferverklaring);
- recht op bijstand van een raadsman;
- recht op een tolk;
- spreekrecht.

De Tweede Kamer heeft bij dit wetsvoorstel een aantal amendementen ingediend. Deze hebben onder andere betrekking op de voeging bij ad informandum²³ ten laste gelegde zaken, de verplichte bijwoning van de zitting door ouders of voogd van minderjarige verdachten en de mogelijkheid om bij een strafzaak tegen een minderjarige jonger dan 14 jaar de voeging te richten tegen ouders of voogd.

In feite betreft het voorstel vooral verdere wetstechnische verankering (codificatie) van eerder (o.a. bij de Wet Terwee en de invoering van het spreekrecht) toegekende rechten.

TOEKOMSTIGE WIJZIGINGEN

Het Coalitieakkoord²⁴ van het begin 2007 aangetreden kabinet Balkenende 4 bevat onder de pijler 'Veiligheid stabiliteit en respect' het voornemen de positie van slachtoffers verder te versterken.

De positie van slachtoffers in het strafproces wordt versterkt. Hulp aan slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven wordt geïntensiveerd, waarbij er extra aandacht komt voor opvang van slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld. De ondersteuning bij inning van schadevergoeding aan slachtoffers van daders die door de rechter zijn veroordeeld wordt verbeterd.

Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting van het slachtofferbeleid (zie par. 5.4.1) is in maart 2007 door de minister van Justitie aangekondigd de schaderegeling te verbeteren door een voorschotregeling mogelijk te maken voor slachtoffers van ernstige niet-vermogensdelicten. Tevens is een verbeterplan toegezegd dat de uitvoering van het beleid moet verbeteren, dit plan krijgt de titel 'Slachtoffers centraal'²⁵. In het empirisch deel van deze scriptie zal worden ingegaan op de aankondiging van het verbeterplan, aangezien het interessant is te bezien in hoeverre dit samenhangt met de probleemstelling en de onderzoeksbevindingen.

²³ Bij daders die voor meerdere zaken voor de rechter worden gebracht neemt het OM in de tenlastelegging niet altijd alle zaken op. Een deel van de strafbare feiten wordt ter informatie voor de rechter ('ad info') aan het dossier toegevoegd, maar niet ten laste gelegd en dus ook niet behandeld tijdens de zitting. Dit betekent dat eventuele schadeclaims van slachtoffers van 'ad-info' gevoegde zaken, ook niet worden behandeld en voor het slachtoffer alleen de civielrechtelijke weg mogelijk is om schadevergoeding te eisen. In de Aanwijzing Slachtofferzorg is aandacht besteed aan de ad info-problematiek (zie bijlage 1, onder VERVOLGING punt 1): het OM dient het slachtoffer voorafgaand aan de zitting met opgave van redenen te informeren over het feit dat ad informandum wordt gevoegd. Er is een mogelijkheid voor het slachtoffer tegen deze beslissing in beroep te gaan (bron: B&A groep, 1998, blz. 17).

²⁴ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christenunie d.d. 7 februari 2007, blz.35

²⁵ Brief minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 26 maart 2007 (5473347/07/DP)

2.3 Slachtofferzorg in internationaal perspectief

2.3.1 *Schets van de internationale ontwikkelingen m.b.t. slachtofferzorg*

De toegenomen aandacht voor de positie van slachtoffers in het Nederlandse strafrecht is in internationaal perspectief geen geïsoleerd verschijnsel. Sinds de jaren '70 is een toenemend aantal onderzoeken verschenen naar de frequentie, de oorzaken en de effecten van het verschijnsel victimisatie²⁶. Vaak vormden zogenaamde 'slachtofferenquêtes' de primaire bron van deze onderzoeken. Slachtofferenquêtes kunnen worden gedefinieerd als kwantitatieve en/of kwalitatieve onderzoeken onder de algemene bevolking en/of slachtoffers van misdrijven, waarin hen gevraagd wordt naar het verschijnsel slachtofferschap. De vragen kunnen betrekking hebben op de aard en omvang van tegen hen gepleegde delicten, de ervaringen die daarmee zijn opgedaan (de impact van het misdrijf) en de ervaringen met de afhandeling door de justitiële autoriteiten. In Nederland wordt bijvoorbeeld tweejaarlijks de *Politiemonitor Bevolking* uitgebracht. Dit is een landelijk bevolkingsonderzoek naar criminaliteit, onveiligheid, preventiegedrag van burgers en de kwaliteit van het optreden van de politie en justitie. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie.

Uit slachtofferenquêtes blijkt dat in de Westerse wereld (in ieder geval in West Europa en de VS) globaal ongeveer een kwart van de burgers jaarlijks slachtoffer wordt van een of meer delicten²⁷: dit is de zogenaamde prevalentie. De incidentie is het aantal misdrijven per 100 inwoners en is hoger dan de prevalentie omdat een burger in een jaar het slachtoffer kan zijn van meerdere delicten. De incidentie en prevalentie op basis van slachtofferenquêtes is een betere indicator dan het veel lagere percentage volgens de politieregistraties, omdat niet van alle misdrijven aangifte wordt gedaan (als indicatie: de prevalentie en incidentie op basis van politieregistraties is gemiddeld circa 10 keer zo laag als de prevalentie en incidentie op basis van slachtofferenquêtes). Nederland heeft op basis van slachtofferenquêtes een incidentiepercentage van 63 % en een prevalentiepercentage van 31 % (1995)²⁸. Dit was het hoogste percentage in een internationale vergelijking van 10 westerse landen, inclusief de VS. Het hoge percentage wordt vooral veroorzaakt door een groot aandeel economische delicten tegen burgers en bedrijfsleven en daarnaast in Europees perspectief door relatief veel geweldsdelicten (ook met dodelijke afloop) in de grote steden. Fietsdiefstallen zijn buiten de vergelijking gehouden, zodat hierin geen verklaring voor het hoge percentage gevonden kan worden. Het percentage geweldsdelicten in steden (incidentie 7 %, vergeleken met 4.5% in Frankrijk en 7.1 % in het Verenigd Koninkrijk), is nog wel aanzienlijk lager dan in de steden in de VS (incidentie 10%). Inzake zware misdrijven (d.w.z. inbraak en diefstal met geweld) tegen burgers en geweldsmisdrijven tegen bedrijven (w.o. bankoverval-

²⁶ Brienen, *Criminologie*, vol. 33 nr. 1 (2002) blz. 126

²⁷ idem

²⁸ Gegevens ontleend aan het onderzoeksrapport 'juridische infrastructuur in internationaal perspectief' (Ministerie van Justitie 2000)

len) neemt Nederland een middenpositie in. Alleen het aantal autodiefstallen in Nederland is in internationaal perspectief laag. Verder moet aangetekend worden dat in de hierboven aangehaalde studie niet de voormalige Oostbloklanden en de Zuideuropese EU-landen zijn betrokken.

In 2004 waren er in Nederland ongeveer 3,4 miljoen slachtoffers²⁹, nog steeds ongeveer een kwart van de bevolking ouder dan 15 jaar. Deze slachtoffers hadden te maken met 4,6 miljoen delicten. De schade als gevolg van criminaliteit wordt geschat op ongeveer 13 miljard euro in 2004³⁰.

In 2004 zijn er ongeveer 1,6 miljoen delicten bij de politie gemeld. Van alle geweldsdelicten is ongeveer een derde bij de politie gemeld, bij diefstal wordt ongeveer de helft gemeld. Van alle vernielingen wordt ongeveer een kwart gemeld. Deze meldingen hebben in 2004 geleid tot 1,3 miljoen aangiftes. De 1,3 miljoen aangiftes leiden uiteindelijk tot ruim 200.000 geregistreerde slachtofferdelicten bij het Openbaar Ministerie. In ruim 100.000 zaken is daadwerkelijk een slachtoffer geregistreerd³¹

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat lang niet alle slachtoffers in contact komen met politie en justitie. Het gaat in die gevallen voor het merendeel om eenvoudige vermogensdelicten.

Hoewel een groot deel van de geregistreerde en geënquêteerde misdaad 'gewone' vermogensdelicten betreft (veelvoorkomende criminaliteit als diefstal, zakkenrollerij e.d.), tonen slachtofferenquêtes ook aan dat de gevolgen van misdrijven vaak dieper ingrijpen in het leven van de slachtoffers dan zij van tevoren zouden denken. Dit geldt niet alleen voor heel ernstige misdrijven, (moord, geweld etc.) maar ook voor de veelvoorkomende (vermogens-)criminaliteit. Als gevolg van tegen hen gepleegde misdrijven krijgen slachtoffers vaak minder vertrouwen in de maatschappij als geheel en het in par. 2.1 genoemde verschijnsel van secundaire victimisatie kan daarbij ook leiden tot minder vertrouwen in de rechtsstaat en haar instituties.

Op grond van een aantal aannames is door het ministerie van Justitie³² een ruwe schatting gemaakt van de omvang van de groep slachtoffers die in elk geval behoefte zouden hebben aan specifieke zorg. Er zijn daartoe drie categorieën slachtoffers onderscheiden, die in het bijzonder gebaat zijn bij zorg en/of ondersteuning. Dat betreft slachtoffers die last hebben van een acute stressstoornis, slachtoffers waarbij het schadebedrag als gevolg van het delict hoger is dan € 500 en tot slot slachtoffers die te maken krijgen met een strafrechtelijk vervolgtraject. Gezien de overlap die er kan bestaan tussen de categorieën emotionele hulp, schade en strafvervolging komt deze schatting uit op circa 200.000 tot 250.000 slachtoffers die op grond van de ernst van het delict en de gevolgen van het delict in aanmerking komen voor enige vorm van ondersteuning.

²⁹ Wittebrood, K. Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden, SCP 2006

³⁰ Criminaliteit en rechtshandhaving 2004, ontwikkelingen en samenhangen. Onderzoek en Beleid, nr. 237, 2005 WODC.

³¹ Het OM in cijfers 2000-2004, website Openbaar Ministerie

³² Brief minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 26 maart 2007 (5473347/07/DP), bijlage 1 blz. 9

In par. 2.1 is aan de hand van een korte toelichting op de studie van Wemmers al de theorie belicht dat secundaire victimisatie de rechtsstaat verder kan ondermijnen, door een verhoogd risico dat slachtoffers later daders worden. Wemmers³³ stelt dat respectvolle behandeling van slachtoffers door de autoriteiten van belang is voor het vertrouwen in de rechtsstaat. Hierbij is ook van belang dat de door de wet aan slachtoffers toegekende rechten in de praktijk waargemaakt moeten worden om te voorkomen dat niet aan de gewekte verwachtingen wordt voldaan. Het niet waarmaken van verwachtingen is namelijk ook een bron van secundaire victimisatie.

Rechten voor slachtoffers kunnen betrekking hebben op het recht op informatie over de behandeling van de zaak (opsporing en berechting), zorgvuldig begeleide confrontaties tussen dader en slachtoffer en het betalen van schadevergoeding door de dader aan het slachtoffer. Dergelijke maatregelen worden verondersteld bij te dragen aan het verwerkingsproces. In Nederland is de Wet Terwee in het bijzonder gericht op deze aspecten (zie par. 2.2.). Meer vergaand zijn voorstellen om slachtoffers een rol te laten spelen in het strafproces als inspreker of zelfs als aanklager. De latere introductie van het insprekrecht voor slachtoffers (na de Wet Terwee) is hiervan het Nederlandse equivalent. Overigens blijkt hieruit dat het type rechtstelsel mede bepaalt hoe ver de wetgever kan gaan bij het introduceren van inspraak van de slachtoffers op de rechtsgang en eventueel de strafmaat. Binnen het Nederlandse rechtstelsel bijvoorbeeld is - zonder ingrijpende wijzigingen van de grondbeginselen van het stelsel - geen plaats voor lekenrechter(s) en jury.

Hoe verschillend de rechtstelsels ook zijn, één ontwikkeling speelt zich af in de meeste (westerse) landen. Vanaf de jaren '80 is de eenzijdige aandacht voor heropvoeding van daders en bescherming van verdachten tegen de macht van de staat en het rechtssysteem, kenmerkend voor de jaren '70, verschoven naar (bestrijding en preventie van) de gevolgen van misdaad voor slachtoffers³⁴.

De doorwerking van slachtofferhulp in westerse justitiële stelsels die hier het gevolg van is, heeft grofweg volgens twee strategieën plaatsgevonden. Deze strategieën zijn in de praktijk nauw onderling verbonden en kunnen ook niet los van elkaar worden gezien.

Ten eerste is er beleid ontwikkeld om de rechtssystemen (inclusief wetgeving en justitieel stelsel) te wijzigen ten gunste van slachtoffers (zie 2.3.2). Ten tweede zijn in veel landen niet-gouvernementele organisaties ter ondersteuning van slachtoffers ontstaan, zoals in Nederland 'Slachtofferhulp'. Deze organisaties vinden hun oorsprong in het maatschappelijke middenveld, hoewel de overheid ten aanzien van deze organisaties veelal in de rol van subsidieverstrekker optreedt. Naast ondersteuning van slachtoffers houden deze organisaties zich bezig met beïnvloeding van het overheidsbeleid vanuit het oogpunt van de belangen van slachtoffers. Meestal gaat het om organisaties die voornamelijk door vrijwilligers worden bezet.

³³ Wemmers, blz. 218 e.v.

³⁴ zie onder andere de VN en EU richtlijnen en de ontwikkelingen in de VS zoals beschreven in dit hoofdstuk

2.3.2 Hervorming rechtssystemen en justitiële stelsels

Een belangrijke impuls voor implementatie van slachtoffervriendelijke wetgeving vormde de *'Declaration on Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power'* door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (1985, nr. 40/34). Deze werd in Europa gevolgd door de *'Recommendation on the Position of the Victim in the framework of Criminal Law and Procedure'* (Raad van Europa, 1985/11). Beide richtlijnen/aanbevelingen, die inhoudelijk vrijwel gelijklopend zijn, bevatten een aantal minimumrechten voor slachtoffers die door de rechtssystemen van de lidstaten zouden moeten worden gewaarborgd. Deze minimumrechten hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- respect en erkenning van het slachtoffer;
- het recht van slachtoffers op informatie en uitleg over de voortgang van de opsporing en vervolging van het misdrijf en –spiegelbeeldig– de verplichting aan de justitiële autoriteiten om deze informatie te verstrekken;
- het recht van slachtoffers op juridische bijstand, ongeacht hun financiële middelen;
- het recht van slachtoffers op bescherming van privacy en fysieke veiligheid;
- het recht van slachtoffers op schadevergoeding ('restitution') en genoegdoening ('compensation').

Deze richtlijnen/aanbevelingen hebben een beperkte juridische status. De lidstaten die deze onderschrijven worden weliswaar geacht deze in hun nationale wetgeving op te nemen, echter zonder dat daar een tijdpad voor geldt.

Niet vrijblijvend is het kaderbesluit van de Europese Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse zaken van 15 maart 2001³⁵ betreffende de status van het slachtoffer in de strafprocedure. In dit kaderbesluit worden aan de lidstaten van de Europese Unie verplichtingen opgelegd, die een bepaalde mate van slachtofferzorg in de lidstaten garanderen. Het kaderbesluit bestaat uit 19 artikelen, die betrekking hebben op dezelfde onderwerpen als de resolutie 85/11 van de Raad van Europa, hoewel de structuur enigszins afwijkt. In de considerans wordt verwezen naar het verdrag van Amsterdam (1999), waarin bepalingen op het gebied van de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zijn opgenomen.

Hieronder wordt per onderwerp de kern van het kaderbesluit van de EU betreffende de status van slachtoffers in de strafprocedure weergegeven.

- Het slachtoffer dient binnen het strafrecht een passende rol te hebben, met respect te worden bejegend en diens rechten dienen te worden erkend. Bijzonder kwetsbare slachtoffers dienen een specifieke behandeling te krijgen (artikel 2).
- Het slachtoffer dient tijdens de procedure gehoord te kunnen worden en bewijselementen aan te kunnen dragen. Slachtoffers worden niet meer dan nodig ondervraagd (artikel 3).
- Elke lidstaat dient te waarborgen dat het slachtoffer toegang heeft tot de voor de bescherming

³⁵ EU regelgeving PB L 82, 22.3.2001

van zijn belangen relevante informatie. Over een aantal onderwerpen dient het slachtoffer actief geïnformeerd te worden. Het slachtoffer heeft ook het recht informatie niet te ontvangen (artikel 4).

- Het slachtoffer dient toegang te hebben tot advies en in voorkomende gevallen tot rechtsbijstand (artikel 6).
- Elke lidstaat waarborgt een passend niveau van bescherming voor het slachtoffer. Contact tussen dader en slachtoffer dient in gerechtsgebouwen zoveel mogelijk vermeden te kunnen worden (artikel 8).
- Het slachtoffer heeft recht op schadeverhaal binnen de strafrechtprocedure (artikel 9)
- Een lidstaat dient bemiddeling in strafzaken te bevorderen (artikel 10).
- Voor slachtoffers met een woonplaats in een andere lidstaat dienen passende maatregelen te worden genomen (artikel 11).
- Elke lidstaat bevordert dat in het kader van de strafprocedure slachtofferhulp plaats vindt in de vorm van organisatie van de initiële opvang van het slachtoffer en daarna van hulp en bijstand aan het slachtoffer door speciaal daarvoor opgeleid overheids personeel ter beschikking te stellen, of door organisaties voor slachtofferhulp te erkennen en te financieren (artikel 13).
- Lidstaten dienen opleiding van personen die in hun werk met slachtoffers te maken hebben te stimuleren (artikel 14).

De implementatietermijn van de meeste bepalingen is gesteld op een jaar na inwerkingtreding, dat wil zeggen 22 maart 2002. Voor de bepalingen op het gebied van communicatie en bijstand geldt een implementatiedatum van 22 maart 2004, voor de bepalingen over bemiddeling 22 maart 2006.

Zoals gebruikelijk bij EU kaderbesluiten dient door de lidstaten aan de Europese Commissie te worden gerapporteerd over de implementatie van de kaderwet op het moment dat de desbetreffende artikelen volgens het besluit geïmplementeerd moeten zijn. De minister van Justitie heeft op 29 juni 2001 aan de Tweede Kamer gemeld dat de vigerende regelgeving op het gebied van slachtofferzorg in Nederland al voldoet aan de bepalingen van het kaderbesluit³⁶.

In de *Verenigde Staten*³⁷ is sprake van vergelijkbare ontwikkelingen op het gebied van slachtofferzorg als in de EU. De uitwerking daarvan in de wetgeving verschilt echter sterk van die in Nederland. Dit wordt veroorzaakt door de federale staatsstructuur van de VS en ook door een ander rechtssysteem. In 1982 rapporteerde de 'President's Taskforce on Victims and Crime' aan president Reagan dat er sprake was van een serieus gebrek aan evenwicht tussen de rechten van verdachten van criminaliteit en de rechten van slachtoffers. Deze onevenwichtigheid werd zo groot geacht dat de Taskforce het wenselijk achtte dat een amendement aan de federale grondwet zou worden toegevoegd, dat slachtoffers van misdrijven het recht garandeert om aanwezig te zijn en gehoord te worden in alle belangrijke

³⁶ Brief van de minister van Justitie d.d. 29 juni 2001, 'aanbieding eindevaluatie slachtofferzorg (Terwee)'

³⁷ De informatie over de situatie in de VS is ontleend aan het rapport 'The rights of Crime Victims- does legal protection make a difference?'- National Institute of Justice onderdeel van U.S. department of Justice, december 1998

fases van gerechtelijke procedures. Deze grondwetswijziging is door het Congres niet geëffectueerd. Sommige Staten hebben echter wel bepalingen opgenomen in hun grondwet, gericht op bescherming van de rechten van slachtoffers. Daarnaast is ook vooral op het niveau van de Staten lagere wetgeving geïntroduceerd gericht op slachtoffers. De wetgeving per Staat verschilt onderling.

Wetten ter bescherming van slachtoffers in de 50 Staten hebben betrekking op een of meer van de volgende gebieden:

- informatie over het verloop van de procedure;
- informatie over de mogelijkheid om slachtofferhulp te zoeken en over de rechten van het slachtoffer;
- rechten van het slachtoffer als zodanig; deze rechten kunnen betrekking hebben op velerlei gebieden, zoals:
 - opmerkingen maken tijdens/ten behoeve van het vooronderzoek;
 - getuigenverklaring afleggen voor de rechtbank;
 - aanbevelingen geven over de strafmaat;
 - 'impact statement' (persoonlijke verklaring over gevolgen van het delict voor het slachtoffer) tijdens beroepszaken;
 - bijwonen verhoor door de jury;
 - bespreken 'plea bargains' ³⁸ met de aanklager;
 - bijwonen vonniswijziging;
 - verklaring afleggen voorafgaand aan vonniswijziging;
 - bijwonen hoger beroepsverhoor;
 - recht op schadevergoeding;
 - recht op bescherming, waaronder ook speciale rechten als informatie aan de 'community' (bijv bij seksueel misbruik kinderen), verplichte HIV tests van seksuele delinquenten;
 - recht op privacy en prompte restitutie van in beslag genomen goederen (bijv. bewijsmateriaal).

The Victims' Rights Sourcebook (VRS) van het National Center for Victims of Crime (NCVC) geeft een overzicht van de slachtofferwetgeving per eind 1995 in de verschillende staten van de VS . Het NCVC geeft hierbij aan dat het om een momentopname gaat, omdat ook wordt geconstateerd dat veel staten werken aan uitbreiding van de slachtofferwetgeving. Bijzonder is dat de Staten op verschillende wijze omgaan met het toekennen van bepaalde rechten aan categorieën slachtoffers³⁹. Een deel van de Staten kent alle in het VRS genoemde rechten toe aan alle slachtoffers. Andere Staten kennen alleen rechten toe aan slachtoffers uit bepaalde categorieën, veelal de categorie 'fellony' (zware misdaden,

³⁸ onderhandelingen met verdachten over te eisen strafmaat, veelal in ruil voor bekentenis en/of getuigenverklaringen tegen andere verdachten, in de VS is dit meer gebruikelijk dan in de meeste Europese rechtssystemen. In Europa is deze praktijk overigens niet onbekend: zie bijvoorbeeld de 'kroongetuigen' die de afgelopen jaren door het OM in enkele grote strafzaken zijn ingezet.

³⁹ Informatie ontleend aan het rapport

met een strafmaat hoger dan 1 jaar), of geven basisrechten aan alle slachtoffers en geven daarnaast specifieke rechten aan slachtoffers van bepaalde zware vormen van misdaad (bijvoorbeeld Oklahoma, waar het recht op een slachtofferverklaring ter terechtzitting is voorbehouden aan slachtoffers van gewelddadige misdrijven). In Nederland is sprake van algemene wetgeving die voor alle categorieën geldt, met een uitzondering voor het recht op een gesprek met de officier van justitie, dat alleen geldt voor slachtoffers van zware misdrijven en de later aan de wetgeving toegevoegde spreekrechten voor verdachten (zie par. 2.2.). In de uitvoeringspraktijk wordt echter meer onderscheid gemaakt naar soorten slachtoffers, zoals zal blijken uit de empirische bevindingen in hoofdstuk 5.

In de hiervoor genoemde studie van de onderzoeks- en evaluatieafdeling van het federale departement van Justitie (National Institute of Justice) naar de rechten van slachtoffers van misdrijven in de VS (1998), is een onderscheid gemaakt tussen staten waar in de wetgeving sprake is van 'weak protection' en 'strong protection' van slachtoffers. Dit onderscheid is gemaakt aan de hand van een rating van de toegekende rechten. In de studie is vervolgens nagegaan of er een verband bestaat tussen de toegekende rechten en het daadwerkelijke effect daarvan op de tevredenheid van slachtoffers. De conclusie uit de studie was dat⁴⁰:

Strong victims' rights laws make a difference, but in many instances, even where there is strong legal protection, victims' needs are not fully met. In the two States studied where legal protection is strong, victims were more likely than in the two selected weak-protection States to be afforded their rights, to be involved, and to feel the system is responsive. They were more likely:

- . to be notified of events in their cases
- . to be informed of their rights as crime victims and of services available;
- . to exercise their rights (though not at all stages of the criminal justice process);
- . to give high ratings to the criminal justice system and its various agents, such as the police.

Legal protection is not sufficient, however, to guarantee victims' rights. More than one in four victims from the two strong-protection States were very dissatisfied with the criminal justice system. Nearly half of them were not notified of the sentence hearing, and they were as unlikely as those in weak-protection States to be informed of plea negotiations.

Substantial proportions of victims in both the strong- and weak-protection States were not notified of other rights and services, including the right to be informed about protection and to discuss the case with the prosecutor. Strong legal protection—either through State constitutional amendments or other means—appears to be a necessary but not a sufficient condition for ensuring the protection of crime victims' rights, because a host of intervening factors, such as knowledge, funding, and enforcement, mediates the actual "delivery" of victims' rights.

Duidelijk blijkt uit deze conclusies dat de uitvoeringsorganisatie grote invloed heeft op de daadwerkelijke beschikbaarheid en verdeling van de door de wetgever aan het slachtoffer toegekende rechten in het strafproces.

Tot besluit van dit hoofdstuk kan geconstateerd worden dat de effecten van Nederlandse wetgeving op het gebied van slachtofferzorg evenals in andere Westerse landen in hoge mate afhankelijk is van de uitvoeringspraktijk. Dit zal in het volgende hoofdstuk theoretisch worden belicht en in hoofdstuk 5 empirisch getoetst.

⁴⁰ National Institute of Justice 1998, blz. 1

3. THEORETISCH KADER

3.1 Inleiding

In de voorgaande twee hoofdstukken is aandacht besteed aan:

- het onderwerp (slachtofferzorg) in nationaal en internationaal perspectief;
- de probleemstelling (toegespitst op de invloed van de uitvoering op beleidsprestaties), uitgewerkt in de vorm van een doelstelling en onderzoeksvragen.

Daarmee is het belang en de relevantie van het onderwerp en het onderzoek aangeduid: slachtofferzorg wordt niet behandeld vanwege een intrinsieke belangstelling voor het onderwerp op zich, maar om hetgeen ervan kan worden geleerd over de –bredere– bestuurskundige probleemstelling.

In dit hoofdstuk begint de systematische behandeling van het onderwerp en de probleemstelling. De eerste stap daarvoor is het construeren van een theoretisch kader. Het theoretisch kader bestaat uit een overzicht van een aantal theorieën en theoretische inzichten uit de beleidswetenschappen en bestuurskunde met betrekking tot de invloed van de uitvoeringsorganisaties op beleidsprestaties. Omdat de onderzoeksvragen betrekking hebben op de bestuurskundige invalshoek, worden victimologische theorieën niet verder behandeld. In par. 2.1 is al gesteld dat het daar kort uiteengezette 'procedurele rechtvaardigheidsmodel' (inclusief vergelijkbare theorieën) de dominante beleidstheorie achter slachtofferbeleid vormt en dat deze theorie vooralsnog maatschappelijk en politiek weinig omstreden is, zoals onder andere blijkt uit vergelijkbare internationale ontwikkelingen.

Het theoretische kader leidt tot een 7-tal onderzoekshypothesen met betrekking tot de in par. 1.4 genoemde onderzoeksvragen (par. 3.3). De hypothesen fungeren als het contrapunt van deze studie: hierin komt tot uitdrukking hoe de praktijk (hoofdstuk 2 en 4) aan de theorie (hoofdstuk 3) getoetst wordt, om de probleemstelling op te lossen (hoofdstuk 1). In hoofdstuk 4, het onderzoeksontwerp, wordt vervolgens aangegeven welke methoden en technieken zijn toegepast om de hypothesen te toetsen aan de empirie en op welke manier de empirische bevindingen zijn geordend en geïnterpreteerd (analyseschema). Van de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek (de empirische bevindingen) wordt in hoofdstuk 5 verslag gedaan. Het laatste hoofdstuk 6, gewijd aan de conclusies, bevat een stellingname welke hypothesen het meest worden gesteund door de empirische bevindingen. Daaraan worden aanbevelingen gekoppeld die benut kunnen worden bij vergelijkbare beleidsonderwerpen.

De vraagstelling van het onderzoek is in par. 1.3.2 als volgt geformuleerd:

- *Op welke wijze hebben bij het slachtofferbeleid betrokken uitvoeringsorganisaties de beleidsvorming en de beleidsprestaties beïnvloed, die zijn geleverd in de justitiële keten als gevolg*

van de invoering van de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving en welke aanknopingspunten biedt dit inzicht voor de stuurbaarheid van vergelijkbare processen?

Deze vraagstelling is vervolgens in par. 1.3.3 uitgewerkt in acht deelvragen, onderverdeeld in 4 clusters.

- *Cluster A: totstandkoming van beleid.*
- *Cluster B: beleidsimplementatie (organisatie van de uitvoering).*
- *Cluster C: beleidsevaluatie.*
- *Cluster D: conclusies.*

Per cluster zullen in de volgende (sub-)paragrafen relevante theorieën worden besproken, met uitzondering van cluster D, dat in hoofdstuk 6 aan de orde komt. Clusters B en C worden daarbij samengevoegd. Uit deze theorieën worden zeven onderzoekshypothesen afgeleid.

3.2 Ordeningskader: fasen in de beleidscyclus en positivisme versus constructivisme

Over de totstandkoming, implementatie en uitvoering van beleid bestaan vele theorieën. Deze theorieën zijn afkomstig uit diverse wetenschappen, zoals politicologie, bestuurskunde, economie (macro economie of welvaartstheorie) en sociologie. Beleidswetenschap is daardoor interdisciplinair van aard. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de onderlinge vervlechting van de verschillende fasen van het beleidsproces (voorbereiding, uitvoering en evaluatie/bijsturing), zoals aangegeven in par. 1.2. Daardoor is het nauwelijks mogelijk de verschillende fasen van beleid onafhankelijk van elkaar te beschouwen. In het kader van de probleemstelling van deze scriptie zijn theorieën relevant die een licht werpen op de relatie en wederzijdse beïnvloeding tussen de beleidsformulerende eenheid, de uitvoeringsorganisaties en betrokken non-gouvernementele organisaties (het maatschappelijk middenveld). De zoekrichting naar relevante theorieën blijft tot dit domein beperkt. Om enige orde te krijgen in de veelheid van theorieën die ook binnen deze beperking bestaat wordt gebruik gemaakt van de indeling van Parsons. In het standaardwerk 'Public Policy', wordt een geordend overzicht gegeven van verschillende theorieën op het gebied van beleidsformulering, –implementatie en –evaluatie. Daarbij heeft Parsons⁴¹ allereerst onderscheid gemaakt tussen:

- *Meta analysis:* dit is de analyse van beleidswetenschappen en het verschijnsel beleidsanalyse, daarbij komen vragen aan de orde als: wat zijn de kernbegrippen (beleid, publiek domein etc.), welke stromingen zijn er te herkennen (management-theorieën, politieke theorieën, filosofische hoofdstromingen etc.), wat voor soort theoretische modellen worden er gebruikt?
- *Meso analysis:* richt zich op de wijze waarop definitie van beleidsproblemen, beleidsagenda's en besluitvorming over en implementatie van beleid tot stand komen.

⁴¹ Parsons, blz. 1

- *Decision analysis*: bestudeert de wijze van besluitvorming over beleidsvorming en welke analyse-methoden worden gebruikt in het besluitvormingsproces.
- *Delivery analysis*: de analyse van de beleidsimplementatie, -evaluatie, -aanpassing en – effecten.

'Meta analysis' (niet te verwarren met meta-evaluatie) wordt in deze scriptie alleen behandeld waar de beleidstheorie die schuil gaat achter slachtofferzorg en de WT wordt beschreven. In par. 2.1 is de beleidstheorie kort geschetst; deze zal niet verder worden uitgewerkt met het oog op de bestuurskundige vraagstelling van deze scriptie.

Voor de deelvragen die betrekking hebben op de bestuurskundige analyse van de totstandkoming van het slachtofferbeleid zijn de onderdelen 'meso analysis' en 'decision analysis' van belang. De volgende paragraaf zal daar dan ook aan gewijd zijn.

Voor de clusters B en C van de deelvragen die in par. 3.3 aan de orde komen, is vooral het onderdeel 'delivery analysis' van belang.

Ten aanzien van meso- en decision analysis is een aantal hoofdbenaderingen in de beleidswetenschappen te onderkennen. Daarbinnen bestaan weer vele substromingen.

De hoofdbenaderingen op het gebied van meso- en decision analysis die het meest relevant zijn voor de vragen hoe slachtofferzorg op de politieke agenda is gekomen, welk beleid daarvoor geformuleerd is en welke actoren en factoren invloed uitoefenen op het beleid worden kort beschreven. Selectie van de beschreven theorieën uit de veelheid van beschikbare theorieën heeft plaatsgevonden aan de hand van het criterium of de beleidsontwikkeling op het gebied van slachtofferzorg daar (deels) door kan worden verklaard. Daarbij wordt een indeling gemaakt tussen positivistische en constructivistische theoretische benaderingen.

POSITIVISTISCHE BENADERINGEN

Bij positivistische benaderingen van maatschappelijke problemen staat de vooronderstelling centraal dat er een objectief kenbare sociale werkelijkheid bestaat. Binnen de sociologische wetenschap komt het positivisme onder andere terug in de functionalistische hoofdstroming⁴². Het functionalisme gaat uit van een 'natuurlijke' en organische sociale orde, waarin subjecten en instituties een bepaalde functie hebben. Een belangrijke vooronderstelling die ten grondslag lag aan de functionalistische hoofdstroming is dat veel sociale verschijnselen niet primair kunnen worden verklaard uit 'biologische' factoren als klimaat, erfelijkheid e.d. maar uit maatschappelijke, waaronder culturele oorzaken. Sociale problemen worden in deze stroming gezien als afwijkingen van de sociale orde, die binnen bepaalde grenzen ook een functie hebben om de geldende normen te bevestigen en waar nodig aan te passen. Bijvoorbeeld criminaliteit wordt binnen het functionalisme gezien als een normaal verschijnsel en het straffen

⁴² (neo-)marxistische en andere conflicttheorieën zoals sociaal Darwinisme komen niet aan de orde in dit hoofdstuk, deze stromingen kunnen naast het functionalisme ook als uitwerkingen van de positivistische hoofdstroming worden beschouwd.

van misdadigers als een manier waarop de maatschappij normen stelt en bevestigt. Het positivisme en het functionalisme komen voort uit het verlichtingsdenken dat in de 18^e en 19^e eeuw opkwam. Een belangrijke representant van het functionalisme is Emile Durkheim (1858-1917), die ook wordt beschouwd als een van de grondleggers van de sociologie. Merton, Parsons en Nisbet waren in de periode na de Tweede Wereldoorlog bekende vertegenwoordigers van de functionalistische benadering van sociale problemen.

CONSTRUCTIVISTISCHE BENADERINGEN

Het functionalisme leidde tot kritiek. Een voorbeeld van deze kritiek levert Fuller⁴³ die in de jaren '30 betoogde dat de veronderstelde 'natuurlijke' sociale orde een fictie is, aangezien de maatschappelijke werkelijkheid en de realiteit waarin de meeste mensen leven allesbehalve ordelijk (b)leek te zijn. Het bood in die tijd weinig uitzicht om te stellen dat de maatschappij zich naar een natuurlijk evenwicht ontwikkelde. De definitie van een maatschappelijk probleem als een objectief waar te nemen afwijking van de natuurlijke orde is in deze visie onjuist. Subjectieve oordelen –en de macht van de groeperingen die deze oordelen naar voren brengen– zijn bepalend voordat een verschijnsel door de overheid als maatschappelijk probleem wordt erkend. Vanuit dit vertrekpunt zijn diverse theorieën over de vorming van de beleidsagenda ontwikkeld. In de theorie van Fuller en Myers 'the natural history of a social problem' (1941) kent de agendavorming rond een concreet bestudeerd probleem (een illegale standplaats van caravans of 'trailers' in de omgeving van Chicago), drie fasen. In de eerste fase 'awareness' wordt dit verschijnsel opgepakt door publieke opinie en media als zijnde bedreigend voor de openbare orde. In de tweede fase 'policy determination' worden in de Gemeenteraad debatten gevoerd over mogelijkheden om de overlast te bestrijden of te beëindigen (beleidsopties). In de derde fase 'reform' worden daadwerkelijk beleidsmaatregelen doorgevoerd. Er zijn later geavanceerdere vormen ontwikkeld van de agendatheorie. Deze theorieën hebben gemeen dat de vraag of een probleem (of 'issue') wordt geadopteerd door de overheid, afhankelijk is van subjectieve inschattingen, druk van belangengroepen en de publieke opinie en van de mate van media-aandacht, factoren die onderling gerelateerd zijn.

Een ander belangrijk verschil is dat de aandacht in constructivistische beleidstheorieën verschuift naar de beleidsimplementatie. Positivistisch ingestelde beleidstheorieën besteden relatief veel aandacht aan de 'voorkant' van beleidsvorming en weinig aandacht aan de implementatie en uitvoering. Vanaf de jaren '80 is er meer aandacht gekomen voor de wederzijdse beïnvloeding van beleidsvorming, de uitvoeringsorganisatie en het veld van overigen betrokkenen bij het beleid.

⁴³ Parsons, blz. 97 e.v.

3.3 Positivistische (top-down) theorieën

Bij de positivistische beleidstheorieën gaat het primair om de vraag of beleid kan worden verklaard uit het constateren van sociale problemen en een maatschappelijke behoefte om deze problemen op te lossen. Dit verklaart waarom een bepaald probleem op de beleidsagenda komt.

Overheidsbeleid is gericht op het oplossen van maatschappelijke problemen. Het criterium of iets een probleem is wordt gevormd door de mate van afwijking van een objectief kenbare (gewenste) sociale orde. Veel positivistisch/functionalistische theorieën beschouwen de agendavorming zelf als een 'black box'. Dit betekent dat (impliciet) verondersteld wordt dat de beleidsagenda een getrouwe weergave is van maatschappelijke wensen en verlangens ofwel dat de democratie 'perfect' werkt.

Positivistische (ook wel 'top-down' theorieën genoemd) veronderstellen tevens dat de politiek als centrale regievoerder het beleid bepaalt en dat de uitvoering van beleid vervolgens wordt overgelaten aan uitvoeringsorganisaties: een ambtelijk of privaat uitvoeringsapparaat dat de uitvoering van het beleid 'neutraal' ter hand neemt.

3.3.1 *Beleidsvorming*

Een bekende top-down theorie – eigenlijk een overkoepelende noemer voor dergelijke theorieën - is het rationale-actormodel. Dit is door Allison⁴⁴ beschreven als één van de drie paradigma's die parallel of gelijktijdig kunnen worden gehanteerd bij het bestuderen van beleidsvormingsprocessen.

De kern van het rationele actormodel kan als volgt worden samengevat⁴⁵.

- Doelen (beoogde effecten en prestaties) van beleid worden vertaald in een nutsfunctie, waarbij een zo hoog mogelijk nut (welvaartseffect) voor de betrokken subjecten moet worden bereikt.
- De beleidsalternatieven kunnen op rationele wijze tegen elkaar afgewogen worden, waarbij het nut van alternatieve beleidsopties wordt afgewogen tegen de kosten en de externe effecten.
- Daarbij worden de gevolgen van de verschillende beleidsopties in een meeteenheid uitgedrukt om de alternatieven te kunnen wegen.
- De keuze valt op het beleidsalternatief dat het hoogste scoort op de nutsfunctie.

Niet alle theoretici die uitgaan van het rationele actormodel gaan overigens zo ver dat zij stellen dat beleidseffecten in één meeteenheid zijn uit te drukken. Waar het om gaat is dat verondersteld wordt dat er een objectieve en eenduidige maatstaf mogelijk is over de na te streven doelstellingen van beleid.

Het rationele-actormodel veronderstelt dat er één sturende actor is, dat de doelen duidelijk en eenduidig zijn en dat de sturende actor (beleidsmaker) beschikt over volledige informatie over situatie, instrumenten en effecten.

⁴⁴ Allison en Zelikow, blz 13 e.v.

⁴⁵ Allison en Zelikow, blz. 18

3.3.2 *Beleidsimplementatie- en evaluatie*

Sabatier⁴⁶ onderzocht in de jaren '70 en '80 de ontwikkeling en toetsing van voorwaarden voor effectieve implementatie van beleid. Het uitgebreide causale model dat hij ontwikkelde, kan worden samengevat in de volgende zes condities.

1. Het beleid moet heldere en consistente doelen stellen.
2. Het beleid is gebaseerd op een solide theorie waarin de belangrijkste beïnvloedende factoren en causale relaties worden geïdentificeerd. Daarnaast geeft het beleid de uitvoerders voldoende invloed op de doelgroepen van het beleid.
3. Het beleid structureert het implementatieproces op een zodanige wijze dat de kans dat uitvoerders en doelgroepen op de gewenste wijze zullen handelen, wordt gemaximaliseerd. Dit houdt onder meer in dat de uitvoerende diensten moeten worden ondersteund met voldoende verantwoordelijkheden en financiële hulpbronnen.
4. De leiders van de uitvoerende diensten beschikken over voldoende politieke en managementkwaliteiten en ondersteunen de doelstellingen van het beleid.
5. Het beleid wordt tijdens de uitvoering actief ondersteund door de ontwerpers ervan.
6. Het beleid wordt in de loop van de tijd niet achterhaald door nieuw, conflicterend beleid of door veranderingen in sociaal-economische of politieke omstandigheden.

Op grond van deze condities wordt het werk van Sabatier over de implementatie van beleid doorgaans geplaatst in de top-downtraditie van beleidsonderzoek. Een belangrijk punt van kritiek op deze traditie is dat zij voorbijgaat aan de processen die zich daadwerkelijk op het uitvoerende niveau, bijvoorbeeld achter de loketten van de sociale dienst, afspelen. In de zes hiervoor genoemde condities ligt de nadruk op factoren die min of meer direct zijn verbonden met de organisatorische en inhoudelijke kenmerken van het beleid.

Uit de totstandkoming en onderbouwing van de WT (zie par. 2.2) rijst meer het beeld op van het rationele actor model dan van de constructivistische theorie van wederzijdse beïnvloeding van beleidsvorming en –uitvoering (leren door ervaring). Overigens geldt hier wel een nuancering: door middel van 'pilots' in twee arrondissementen heeft de wetgever een poging gedaan om te leren van ervaringen alvorens de wet landelijk in te voeren.

⁴⁶ Fenger (2003), blz. 24

TOELICHTING

Er worden drie factoren onderkend die er voor zorgen dat een maatschappelijk probleem (hoog) op de beleidsagenda komt. Dit zijn de media, de overheidsbureaucratie en de beleidsbepalers en uitvoerenden. Als gevolg van de bemoeienis van de overheid met het probleem ontstaat en groeit een kring van belanghebbenden rond het beleid, een 'policy community'. Na verloop van tijd zullen, meestal als gevolg van tegenvallende beleidsresultaten, geloofwaardige tegenargumenten worden ingebracht tegen het beleidsonderwerp en de wijze waarop de rond het probleem ontstane beleidsnetwerk hier naar kijkt(1). De argumenten van de 'buitenstaanders' kunnen leiden tot alternatieve zienswijzen op het probleem (en de mogelijke oplossingen). Het resultaat daarvan is dat het probleem in de maatschappij geherdefinieerd wordt (2). Het proces van herdefiniëring geeft ruimte aan een grotere variëteit van argumenten, leidt tot minder consensus, wat leidt tot vermindering van de overheidsbemoeienis (3), het uiteenvallen van het beleidsnetwerk (4) en minder aandacht van de media (5) en daling van het belang van het onderwerp op de beleidsagenda.

Bij misdaad tegen ouderen bestonden de tegenargumenten uit de constatering dat de feitelijke criminaliteitspercentages tegen ouderen niet hoger waren dan bij andere categorieën. Deze constatering leidde uiteindelijk ook tot het geven van minder prioriteit aan de toebedeelde taken bij de betrokken uitvoeringsinstanties en besteding van budgetten aan andere doelstellingen. Daarbij werd echter voorbij gegaan aan de subjectieve beleving (angst voor criminaliteit en effecten op de publieke opinie) die bij misdaden tegen ouderen juist hoger is.

Hypothese 2

Als beleidsresultaten uitblijven, zal als gevolg van toenemende kritiek op het functioneren van beleid buiten het netwerk van bij het beleid betrokken organisaties en instanties, uiteindelijk de dominante beleidstheorie onder druk komen te staan, het beleidsnetwerk uit elkaar vallen en het onderwerp haar relevantie voor de politieke agenda verliezen.

NETWERKTHEORIEËN

De tweede hoofdenadering gaat uit van totstandkoming van beleid in een netwerk.

De twee alternatieve paradigma's van Allison, het organisatorische procesmodel en het politieke-interactiemodel zijn hier voorbeelden van. In het kader van deze scriptie wordt alleen het organisatorische procesmodel behandeld, aangezien de politieke strijd rond het thema slachtofferzorg als gevolg van de grote consensus over de beleidstheorie minder interessant, want nauwelijks gevoerd is.

In het organisatorische procesmodel is de aandacht gevestigd op de wijze waarop bestaande (netwerken van) organisaties het beleid beïnvloeden. Redenerend vanuit de zogenaamde 'Standard Operating Procedures' (SOP's) kan worden waargenomen dat beleidsbepalers geconfronteerd worden met een

bestaand netwerk van (uitvoerings-)organisaties die oplossingen aandragen op basis van de vanuit de oorspronkelijke taken van deze organisaties gegroeide (standaard-)werkwijzen, procedures en competenties.

Tijdens de Cuba-crisis, die in Allison's studie centraal staat droegen bijvoorbeeld zowel in de VS als in de SU de krijgsmachtsdelen marine, luchtmacht en landmacht en de diplomatieke dienst hun eigen 'oplossingen' aan. Dit had grote invloed op de besluitvorming, in die zin dat de beleidsopties in de praktijk –zeker ook gelet op de tijdsdruk– beperkt bleken te zijn, tot het punt waarop de een nucleaire confrontatie tussen VS en SU alleen op het laatste moment kon worden afgewend.

Belangrijke kenmerken van het organisatorische procesmodel zijn de volgende⁴⁸.

- De 'logic of appropriateness' stelt grenzen aan de doelrationaliteit (gegeven de beperking dat de beschikbare uitvoeringsorganisaties moeilijk afwijken van de SOP's), zowel de cultuur als de structuur (beschikbare vakmensen, middelen, geografische positie) van organisaties stelt hier grenzen aan.
- Het gedrag van organisaties beperkt de rationaliteit verder, omdat efficiency als argument wordt gebruikt om bestaande werkwijzen te bestendigen, ook indien deze niet geschikt zijn voor het desbetreffende beleidsprobleem.
- Als gevolg van ingesleten gedragspatronen en machtsverhoudingen kan een organisatiestructuur disfunctioneel worden in relatie tot de veranderde beleidsomgeving.
- Uitvoeringsorganisaties spelen ook een belangrijke rol bij het aandragen van de informatie op basis waarvan beleidsvormers besluiten nemen. Dit leidt tot het risico dat het aantal beleidsopties dat wordt voorgelegd in het algemeen beperkt is tot datgene waar de betrokken organisaties goed in zijn en dat de probleemanalyse beperkt blijft tot datgene wat de organisaties kunnen waarnemen. Dit is ook een beperking voor beleidsvernieuwing: het opzetten van geheel nieuwe organisaties kost tijd, geld en energie.

Dit betekent niet dat de organisatorische werkelijkheid helemaal niet beïnvloedbaar is. Er zijn strategieën om organisatiegedrag te veranderen. Deze strategieën leiden er echter toe dat de beleidsresultaten later en met meer inspanningen zullen worden behaald.

Bij een veranderstrategie moet rekening worden gehouden met een aantal patronen in het gedrag van (bureaucratische) organisaties, waarvan de belangrijkste zijn:

- *'Targets & constraints'*: het dagelijkse werk in organisaties wordt geconditioneerd door doelstellingen (prestatie maatstaven) waaraan moet worden voldaan en door geschreven en ongeschreven regels die de als acceptabel beschouwde werkwijzen en procedures beperken (constraints). Dit biedt stabiliteit en beperkt het aantal conflicten in de uitvoering. Afwijken van deze deels impliciet (cultureel bepaalde) doelen en beperkingen worden in het algemeen niet geaccepteerd of leidt tot matige functiebeoordelingen. Indien beleid wordt ingezet dat veranderingen in werkwijze nodig maakt, vergt dit leiderschap dat pal achter deze veranderingen staat

⁴⁸ Allison en Zelikov, blz. 155 e.v.

en een cultuur weet te creëren waarin experimenten niet worden afgestraft door de formele of informele organisatie.

- *Sequentiële aandacht*: de verschillende doelen en (toegestane) middelen kunnen tegenstrijdigheden bevatten. Dit leidt er toe dat verschillende onderdelen van organisaties zich met verschillende typen problemen gaan bezighouden. Bij de empirische studie van de invoering van de Wet Terwee zullen we dit terugzien in de tendens om slachtofferhulptaken onder te brengen in aparte (gespecialiseerde) afdelingen.
- *Mate van verinnerlijking van SOP's*: niet alle SOP's wegen even zwaar. Sommige procedures zijn echter zo diep verweven met de geschiedenis en het bestaansrecht van een organisatie, dat deze onderdeel uitmaken van de beoordelings- en beloningsstructuur of zelfs in de normen en waarden van de organisatie en de professionele identiteit van de medewerkers zijn verinnerlijkt. Hoe dieper een SOP in de zingevingskaders van de organisatiecultuur is doorgedrongen, hoe lastiger het is om deze te veranderen. Verondersteld kan worden dat de dadergerichte taken van de politie en justitie en de wijze waarop deze worden uitgevoerd dichter bij dit verinnerlijkte deel van de organisatiecultuur liggen, dan de later van buitenaf opgelegde taken inzake slachtofferhulp. Ze kunnen er zelfs mee in strijd zijn, in welk geval het meer voor de hand ligt om de taken bij andere of nieuwe organisaties te beleggen. Bij de Wet Terwee is ook te zien dat taken die oorspronkelijk aan justitie en politie waren toebedeeld, feitelijk door Slachtofferhulp Nederland worden uitgevoerd.
- *Onzekerheidsvermijding, probleemgestuurd zoeken en 'organizational learning'*: de gegroeide patronen beperken de risico's die een organisatie zich kan veroorloven en beperken ook het zoekgebied voor oplossingen van problemen waar de SOP's geen antwoord op geven. Het zoekgedrag zal zich beperken tot oplossingen die de stress van de onbekende situatie bestrijden. Meer fundamentele gedragsveranderingen van organisaties komen echter wel voor als gevolg van veranderingen in de omgeving en de noodzaak zich daarop aan te passen. Fundamentele veranderingen hebben de meeste kans van slagen, indien zich een of meer van de volgende omstandigheden voordoen:
 - beduidende extra budgetten ('Budgetary Feast') in ruil voor de nieuwe taken, veelal gaat dit gepaard met het opnemen daarvan in een nieuw organisatieonderdeel of een geheel nieuwe organisatie;
 - drastische budgettaire kortingen tot het niveau dat het voortbestaan van de organisatie in gevaar komt ('Prolonged Budgetary Famine'), om vernieuwingen af te dwingen;
 - dramatisch falen van organisaties, bijvoorbeeld bij een crisis leidend tot een gevoel van urgentie om fundamenteel te veranderen, nieuw leiderschap of het herzien van de basisoriëntaties en zingevingspatronen binnen de organisatie.

3.4.2 *Beleidsimplementatie en -evaluatie*

De positivistisch ingestelde beleidstheorieën besteden relatief veel aandacht aan de 'voorkant' van beleidsvorming en weinig aandacht aan de implementatie en uitvoering. Vanaf de jaren '80 is er meer

aandacht gekomen voor de wederzijdse beïnvloeding van beleidsvorming, de uitvoeringsorganisatie en het veld van overigen betrokkenen bij het beleid. Dit viel samen met toenemende kritiek op de overheidssturing: er bleek een diepe kloof te bestaan tussen de hoge gewekte verwachtingen over de maakbaarheid van de maatschappij en de werkelijkheid van de (diepe) economische en fiscale crisis vanaf het eind van de jaren '70, die binnen het toen dominante Keynesiaanse beleidsparadigma niet was op te lossen. Hogere overheidsuitgaven leidden tot verdere tekorten, hogere belastingen en inflatie, maar niet tot economische groei. Ook op sociaal gebied (b)leken de resultaten van overheidsprogramma's tegen te vallen. Wel was er ondertussen sprake van een sterk gegroeide welvaartsstaat en daarmee waren hoge verwachtingen gewekt over de sturingskracht van de overheden.

Een en ander gaf voeding aan breed gedragen kritiek op de overheid. Uit de economische hoek kwam deze kritiek vooral van de monetaristen en de aanhangers van de 'public choice' theorie.

Ringeling⁴⁹ noemt de volgende redenen dat een dergelijk oordeel niet altijd terecht is:

- Het eerste axioma van veel critici van de overheid gaat uit van het eigenbelang of organisatiebelang als criterium voor het handelen. De 'public choice' theorie, die stelt dat bureaucraten naar analogie van het veronderstelde streven naar winstmaximalisatie in het bedrijfsleven, uit zijn op maximalisatie van budgetten, personele sterkte en invloed, gaat voorbij aan het streven naar waarden, doeleinden, ideeën en verrichtingen die het eigenbelang of het belang van de groep te boven gaan. Veel beleid wordt wel degelijk vanuit publieke belangen gevormd.
- Het tweede axioma van de critici gaat uit van maximalisering van het nut van aanwending van middelen als leidend criterium voor overheidsbeslissingen (budgetoptimalisatie). Dit leidt tot grote aandacht voor de techniek van overheidsbeslissingen, o.a. met behulp van econometrische modellen en operations research. Een dergelijke benadering wordt door Majone⁵⁰ 'decisionism' genoemd. Deze wijze van kijken naar beleid gaat uit van een duidelijke scheiding tussen (een kleine groep van) beleidsvormers en de subjecten van het beleid en veronderstelt ook dat besluitvorming over beleidsopties op een duidelijk te markeren tijdstip plaatsvindt en vervolgens wordt 'opgedragen' aan de uitvoeringsinstanties. In werkelijkheid vindt besluitvorming veelal incrementeel plaats als resultante van communicatie over en weer tussen beleidsvormers, uitvoerders en overige belanghebbenden en zet dit zich ook voort tijdens de uitvoering van het beleid (beleidswijzigingen). Bovendien gaat het 'nutsdenken' dat de besliscriteria zou bepalen voorbij aan allerlei niet-nutsgestuurde motieven die het menselijk handelen mede bepalen en aan het bestaan van gemeenschappelijke overtuigingen, waarden, instituties en beleidstheorieën, die in de publieke sector (ook) een grote rol blijken te spelen.

Als de nutsmaatstaven voor overheidsbeleid niet toereikend blijken te zijn, is de volgende vraag welke maatstaven dan wel (aanvullend) van belang zijn. Ringeling zoekt de oplossing van dit probleem langs

⁴⁹ Ringeling, blz. 257 e.v.

⁵⁰ zoals aangehaald door Ringeling, t.a.p.

de volgende lijnen:

- Beleid moet worden beoordeeld vanuit het orderings- of rationaliteitsbeginsel dat wordt gehanteerd. Dit kunnen naast economische (doe-efficiency en neveneffecten) ook juridische (formele en materiële rechtvaardigheid), wetenschappelijke (doelbereiding en effectiviteit) en politieke criteria (verdeling en passendheid in de politieke orde) zijn⁵¹.
- Het proces is soms net zo belangrijk als de resultaten: naast de beleidsresultaten moeten de prestaties van de overheid ook worden beoordeeld in termen van het gedrag van organisaties die bij de beleidsprocessen zijn betrokken. Bij een evenwichtige beoordeling dienen naast de hiervoor genoemde substantiële criteria ook procesmatige criteria afgeleid van waarden als legitimiteit, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, verantwoordelijkheid, representativiteit en openheid te worden betrokken. Deze waarden zijn essentieel voor democratische rechtsstaten waarin de kerntaak van de politiek- bestuurlijke sector is om maatschappelijke tegenstellingen en conflicten op te lossen vanuit een gezaghebbende toedeling van waarden. We vinden dergelijke criteria ook terug in de slachtoffertheorie: de behandeling volgens 'procedurele rechtvaardigheid' (procescriterium) is minstens even belangrijk voor het vertrouwen in de rechtstaat als de meetbare outputs, zoals bijvoorbeeld de aantallen geslaagde schadebemiddelingen. Overheidsorganisaties dienen ook zo te zijn ingericht dat er voldoende waarborgen zijn dat de procesmaatstaven worden gerealiseerd ('*checks and balances*').
- Multipiele evaluatie: om eenzijdigheid van beoordelingsmaatstaven in evaluaties tegen te gaan, moet een variëteit van maatstaven worden gehanteerd en omdat het deels conflicterende waardensystemen betreft, zal in het onderzoeksontwerp plaats ingeruimd moeten worden voor verschil van inzicht en het zoeken naar consensus over de toepassing en onderlinge weging van de criteria. Het oordeel of een beleidsmaatregel slaagt of faalt, is daarmee ook een politieke vraag geworden.

Internationaal wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen 'summative' en 'formative' beleidsevaluatieonderzoek. Swamborn⁵² hanteert het hiermee enigszins overeenkomende onderscheid tussen product- en procesevaluaties. Het voornaamste doel van 'formative evaluation' is het geven van feedback aan de uitvoerders van een interventie, teneinde die tussentijds te kunnen verbeteren. Dus een 'early warning'-functie die later hoge kosten kan voorkomen. Bij 'summative evaluation' gaat het om het geven van informatie aan externe besluitvormers die zich afvragen of ze belangrijke veranderingen in de interventie of de staf moeten aanbrengen en of zij bijvoorbeeld moeten doorgaan met subsidiëring dan wel deze moeten stopzetten of wijzigen. In de praktijk verwatert het onderscheid, omdat ook een 'summative evaluation' zelden tot een 'stop-of-go' beslissing leidt maar evenals 'formative evaluation' vaak tot bijstellingen op het lopende beleid zal leiden. Het onderscheid proces/productevaluaties wijkt alleen af van het onderscheid summative/formative in die zin dat het eerste onderscheid betrekking

⁵¹ Snellen, zoals aangehaald door Ringeling, blz. 264

⁵² Swamborn, blz 32, voetnoot 8

heeft op het object van onderzoek en het tweede onderscheid op de adressant van het onderzoek. Andere veel gebruikte onderverdelingen in typen beleidsevaluatieonderzoek zijn kwantitatief versus kwalitatieve, 'empowerment en advocacy'-benaderingen versus objectiviteit en observatie versus survey.

Swamborn⁵³ pleit evenals Ringeling⁵⁴ voor het zoveel mogelijk naast elkaar gebruiken van diverse typen evaluatieonderzoek, om de verschillende gezichtspunten, doeleinden en waarderingen zoveel mogelijk tot uitdrukking te kunnen brengen. In dit kader gebruikt Ringeling de term meta-evaluatie: een vorm van evaluatie waarbij de resultaten van een aantal evaluaties opnieuw worden geanalyseerd. Op het gebruik van meta-evaluatie in dit onderzoek en de methodische problemen bij (het hanteren van) evaluatieonderzoeken van derden wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

Bovenstaande inzichten zijn naast de evaluatieonderzoeken ook van invloed op de interne planning- en controlcycli van de betrokken organisaties. Immers, als deze systemen alleen instrumentele (substantiële) prestatie maatstaven meten, terwijl de procesmatige maatstaven even belangrijk zijn, maar niet worden gemeten, zal dit leiden tot zogenaamde perverse effecten. De betrokken (uitvoerings-) organisaties zullen op de gemeten doelstellingen worden afgerekend en gaan deze exclusief nastreven. Dit zal doorwerken in de waardensystemen en beoordelings- en beloningsstructuur, waarmee ongewild bevorderd wordt dat ook de werknemers van de organisatie deze doelen te eenzijdig nastreven. Bovendien moet er rekening mee gehouden worden dat evaluatie-onderzoek tijdrovend en kostbaar is, terwijl prestatie maatstaven uit de planning en controlcyclus sneller en frequenter inzicht geven in het presteren en een handvat bieden voor operationele (van dag tot dag) bijsturing.

Ook is van belang dat de uitvoeringsorganisaties gegevens genereren, waarmee verantwoording kan worden afgelegd aan diverse groepen belanghebbenden, met elk hun eigen opvattingen en wegenen van wat belangrijk is. Dit kan worden aangeduid als meervoudige publieke verantwoording.

Indien men andere maatstaven gaat hanteren dan alleen instrumentele, zal dit ook leiden tot pluriformisering van de betrokken uitvoeringsorganisaties. Dit mechanisme ontstaat omdat pluriforme, ook onderlinge strijdige doelstellingen nu van de politieke naar de uitvoeringsarena worden geëxporteerd. De klassieke constructie van een neutraal uitvoeringsapparaat dat politiek omschreven eenduidige doelen op nauw omschreven wijze uitvoert komt hiermee op losse schroeven te staan. Indien de focus naast instrumentele prestaties gericht wordt op procesmaatstaven moet voor de wijze van aansturing van de betrokken organisaties ook rekening gehouden worden met de dagelijkse beslissingen die zgn. 'street-level-bureaucrats' – in deze studie politieagenten, rechtbank- en OM-medewerkers- in hun werk nemen en met de belangenstrijd tussen onderdelen van organisaties en tussen verschillende organisaties in een netwerk.

⁵³ Swamborn, blz. 30

⁵⁴ Ringeling, blz. 38

Hypothese 3

De Wet Terwee is een voorbeeld van beleid met (deels) procesmatige doelstellingen, omdat een goede bejegening en het versterken van het rechtsgevoel van burgers een belangrijk doel is. Daarmee zijn procesmaatstaven van groter relatief belang voor het oordeel over de beleidsresultaten in vergelijking tot prestatie maatstaven. De instrumenten van de klassieke planning en control-cyclus (P&C) zijn vooral gericht op het instrumentele niveau: de 'output'. Dit is wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor implementatie en meting van beleid dat fundamentele verandering van werkwijze beoogt. Dit betekent dat naast de klassieke P&C cyclus alternatieve instrumenten en maatstaven nodig zijn, gericht op procesvereisten.

Ringeling⁵⁵ stelt dat uitvoerende ambtenaren veel invloed hebben op de (beleids-)uitkomsten. Behalve dat het dwingende karakter van overheidsbeslissingen er toe leidt dat niet alle 'cliënten' per definitie tevreden zullen (hoeven te) zijn over de behandeling, worden zij echter geconfronteerd met tekort aan menskracht, de voortdurende vraag van mensen en organisaties, soms vage en tegenstrijdige doeleinden en hebben het gevoel het nooit goed te (kunnen) doen. Maar kenmerkend is óók de grote beleidsvrijheid waarover zij in de praktijk beschikken. Die vrijheid betreft de mogelijkheden om te beslissen over aard, hoeveelheid en kwaliteit van de voorzieningen en de sancties waarover hun organisaties beschikken.

Uitvoerende ambtenaren zullen diverse strategieën toepassen om het werkaanbod en de capaciteit op elkaar af te stemmen en om te gaan met stress als gevolg van niet waar te maken verwachtingen bij cliënten. Deze praktijken ontstaan deels noodgedwongen en deels ook uit goede motieven om de dienstverlening binnen de praktische beperkingen te optimaliseren en toe te spitsen op hen die dit het meeste nodig hebben. Lipsky⁵⁶ onderscheidt onder andere de volgende strategieën ('patterns of practice').

- 'Rationing': door gedrag patronen als 'afromen', 'triaging'⁵⁷ en informele categorisering wordt in de informele uitvoeringspraktijk bepaald wie concreet toegang krijgt tot welk type dienstverlening. Bij slachtofferzorg zou dit zich bijvoorbeeld kunnen voordoen indien agenten eigen afwegingen maken of bepaalde groepen van aangevers wel of geen behoefte zouden hebben aan slachtofferhulp (terwijl de formele instructie is dat dit aan iedere aangever moet worden gevraagd en dat de resultaten altijd moeten worden vastgelegd in het proces-verbaal).
- 'Control of clients': de werkomgeving en werk routines worden zodanig geconditioneerd, dat de 'streetlevel bureaucrat' controle houdt over de cliënt en de situatie. De inrichting van wacht-

⁵⁵ Ringeling, blz. 155

⁵⁶ Lipsky, blz. 81

⁵⁷ een term uit de Eerste Wereldoorlog, duidend op de praktijk om gewonden die naar de inschatting van het medisch personeel waarschijnlijk toch niet kunnen overleven, als laatste te helpen.

ruimtes, schoollokalen en bepaalde uiterlijke gedragskenmerken gericht op het handhaven van een juiste machtsbalans tussen de ambtenaar en de cliënt zijn hier voorbeelden van.

- 'Husbanding worker resources': geconfronteerd met complexe taken en beperkte capaciteit en hulpbronnen, zullen uitvoerenden strategieën ontwikkelen om de hulpbronnen te behouden, bijvoorbeeld bij piekbelasting. Concrete voorbeelden van dergelijke praktijken zijn 'screening': beslissingen uitbesteden aan subalterne functionarissen en 'rubber stamping', het 'blind' overnemen van oordelen van andere ambtenaren of instanties. Bij slachtofferhulp zou zich dit bijvoorbeeld kunnen voordoen indien een proces-verbaal zonder nadere controle wordt gehanteerd als basis voor de schade-eis door het OM en de toewijzing van een schadevordering door de rechter.

Dergelijke 'patterns of practice' in de alledaagse uitvoeringspraktijk leiden tot een kloof tussen de bedoelingen van de wetgever en de uiteindelijke realisatie daarvan. De beleidsvormer kan hierop reageren met extra uitvoeringsregels, controles, extra budgetten beschikbaar stellen of deeltaken centraliseren bij gespecialiseerde afdelingen. Zulke maatregelen zullen vaak geen soelaas bieden: naarmate het aantal uitvoeringsregels en de verfijning daarvan toeneemt zal, bij gebrek capaciteit, gebrek aan (volledige) controlemogelijkheden en onderlinge strijdigheid van de regels, de beleidsvrijheid van uitvoerenden juist toenemen: dit is de paradox van de toenemende beleidsvrijheid⁵⁸. De consequentie van de grote beleidsvrijheid van uitvoerenden is ook, dat de beleidsprestaties per type organisatie of per regio zullen verschillen.

Hypothese 4

Beleid dat een fundamentele wijziging van de werkwijze van de betrokken uitvoeringsorganisaties nodig maakt kan – afhankelijk van de gekozen bijsturingsmaatregelen- leiden tot een combinatie van de volgende effecten:

- *tegenvallende beleidsprestaties;*
- *hoger dan verwachte uitvoeringskosten, meer en gedetailleerde uitvoeringsregels en controles;*
- *centralisatie van taken of oprichting van nieuwe uitvoeringsorganisaties;*
- *diversiteit van beleidsprestaties tussen verschillende organisaties/regio's.*

3.4.3 Integratie van theorieën inzake beleidsvoorbereiding en beleidsimplementatie

In het boek *Implementation* (1973, 1983) van Pressman en Wildavski worden zowel netwerktheorieën en 'streetlevel bureaucracy' geïntegreerd én inzicht gegeven in wederzijdse beïnvloeding van beleidsvoorbereiding en beleidsimplementatie. De ondertitel van het boek luidt veelzeggend als volgt:

How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals

⁵⁸ Hupe, collegedictaat *Beleid en management* (Erasmus Universiteit Rotterdam, opleiding bestuurskunde)

on a foundation of ruined hopes.

Het object van de studie van Pressman en Wildavski is een project van de federale (VS-) overheid waarin wordt geprobeerd met overheidsinvesteringen en loonsubsidies sociale achterstanden in de stad Oakland weg te werken. Twintig miljoen dollar en een grote inspanning van de betrokkenen bleken echter niet tot de gewenste resultaten te leiden. Wildavski en Pressman verwonderen zich over dit falen gezien de gunstige Ausgangssituatie, maar vinden uiteindelijk een verklaring in de zogeheten *'complexity of joint action'*. Daarmee doelen zij op het feit dat er per afzonderlijk werkgelegenheidsproject tientallen beslissingsmomenten kunnen worden onderscheiden die niet alleen de voortgang van het project ernstig belemmerden, maar ook in veel gevallen tot beslissingen hebben geleid, die niet met elkaar stroken als gevolg van de diversiteit van de betrokkenen en hun belangen. Deze veronachtzaming van de complexe werkelijkheid door rationele beleidsvoeringsmethoden maakt volgens Pressman en Wildavsky duidelijk dat er weinig heil valt te verwachten van rationeel getinte overheidsinterventies.

Uitvoering van beleid is een aangelegenheid die zich in de loop van de tijd ontwikkelt, wijzigt en aanpast aan de omstandigheden. Daarin lijken deze processen in veel opzichten op de moeizame processen van beleidsvorming⁵⁹.

Deze zienswijze kan ook worden aangeduid als 'beleidsgericht leren'⁶⁰ of incrementalisme. Invloed van de uitvoeringsorganisaties bij de totstandkoming van beleid kan valkuilen in de implementatiefase voorkomen.

Hypothese 5

Invloed van uitvoeringsorganisaties en het middenveld bij de totstandkoming en uitvoering van beleid leidt tot tragere implementatie, maar tevens tot betere en meer bestendige beleidsresultaten.

Er zal voor een succesvolle implementatie en stapsgewijze aanpassing van het beleid verder veel aandacht nodig zijn voor netwerkmanagement en (organisatie-)cultuur. Om deze reden wordt dit hoofdstuk uitgeleid met een netwerk- en een cultuurbeïnvloedingstheorie.

NETWERKTHEORIE

Om te kunnen analyseren hoe de samenwerking binnen netwerken functioneert wordt gebruik gemaakt van de volgende definitie van Klijn⁶¹ van het begrip "netwerk":

Policy networks are more or less stable patterns of social relations between interdependent actors, which take place around policy problems and/or policy programs.

⁵⁹ Ringeling, blz. 367

⁶⁰ Fenger, blz. 124

⁶¹ Klijn, 1997

Klijn noemt als de drie meest karakteristieke kenmerken van een netwerk:

1. Interdependenties

Netwerken kunnen bestaan vanwege de onderlinge afhankelijkheid van actoren, omdat deze “resources” van de andere actoren nodig hebben om hun doelen te bereiken.

Scharpf⁶² onderscheidt twee dimensies van afhankelijkheid. De eerste is het belang van de “resource”, de tweede is de vervangbaarheid daarvan. Een actor is meer afhankelijk van een ander naarmate het belang hoger is en de vervangbaarheid lager.

2 . Verscheidenheid van actoren

De actoren binnen een netwerk hebben allen hun eigen doelen en strategieën. Er is geen centrale actor en er is geen actor die genoeg macht heeft over de anderen. Beleid is het resultaat van de interactie tussen deze actoren. Actoren hebben elkaar dus nodig vanwege het bestaan van interdependenties, maar tegelijkertijd proberen zij te sturen in de richting van hun eigen voorkeur. In de literatuur over beleidsnetwerken ligt de nadruk op deze strategische interactie, die wordt gekenmerkt door complexiteit, onvoorspelbaarheid en continue onderhandelings-processen. Naast het feit dat er een veelheid aan actoren is, veranderen de preferenties van de individuele actoren gedurende de interactie binnen het netwerk.

3. Bestendige relaties en patronen

De interdependenties en de hieruit voortvloeiende interacties tussen actoren creëren structurele relatiepatronen, die van invloed zijn op de interacties die plaatsvinden binnen netwerken. Deze relatiepatronen kenmerken zich door regelmaat van de communicatie en interacties. Begrippen als frequentie, directheid en centraliteit kunnen worden gebruikt om de posities van actoren binnen een netwerk te karakteriseren. Hierbij wordt bijvoorbeeld aangenomen dat actoren die een centrale plaats in het netwerk innemen in een betere positie verkeren om hun doelen te bereiken, aangezien zij meer informatie hebben, beter in staat zijn andere actoren te activeren en betere “resources” kunnen mobiliseren. Daarnaast zijn er min of meer geformaliseerde organisatorische arrangementen. Wanneer actoren gedurende geruime tijd met elkaar te maken hebben, zullen zij spelregels afspreken om hun gedrag en de verdeling van resources te reguleren. Deze spelregels zijn van invloed op de strategische opties van actoren⁶³. Dit betekent dat relatiepatronen gekenmerkt worden door regelmaat als gevolg van deze spelregels.

Kickert⁶⁴ heeft (niet-limitatief) een aantal voorwaarden genoemd voor succesvol netwerkmanagement,

⁶² Scharpf, 1978

⁶³ Warren et al., 1975; Rhodes, 1981; Benson, 1982

⁶⁴ Kickert, 1997

te weten:

- Aantal actoren: een beperkt aantal actoren kan het bereiken van overeenstemming vereenvoudigen.
- Diversiteit binnen het netwerk: veel diverse actoren maakt het effectief aansturen van een netwerk relatief lastiger voor de netwerkmanager. Dit stelt hoge eisen aan zijn kennis van alle betrokken actoren en hun doelstellingen en zijn sturende en strategische capaciteiten⁶⁵.
- Beslotenheid ('closedness') van het netwerk: de mate van geslotenheid van een netwerk is van invloed op de mogelijkheden tot sturing. Geslotenheid van een netwerk betekent niet dat het netwerk niet beïnvloed wordt door de omgeving, maar dat het netwerk deze invloeden op eigen wijze verwerkt. Het gevolg hiervan is dat signalen om het netwerk te sturen niet doordringen en als dit wel gebeurt, is onzeker hoe het netwerk op de signalen zal reageren⁶⁶.
- Belangentegenstelling: wanneer belangen van actoren te ver uiteenlopen of zelfs botsen, is het bereiken van consensus over een bepaald onderwerp moeilijker.
- Kosten van netwerkmanagement: hoe hoger de kosten voor netwerkmanagement zijn, hoe minder actoren geneigd zijn deze rol op zich te nemen.
- Politieke en sociale context: de politieke en sociale context kan de interactie en processen binnen een netwerk beïnvloeden en mogelijk zelfs verstoren⁶⁷.
- Leiderschap en mate van commitment: het succes van de samenwerking binnen een netwerk is mede afhankelijk van ontwikkelingen in de (directe) omgeving. De mate waarin actoren binnen het netwerk leiderschap tonen en in staat zijn hun achterliggende organisaties te binden aan de afspraken, bepaalt mede het succes van de samenwerking. Dit hangt samen met de positie en kwaliteiten van actoren.
- Kwaliteit van het netwerkmanagement: de netwerkmanager moet in staat zijn te opereren binnen een complex domein en hij dient te beschikken over tactische en strategische vaardigheden. Daarvoor is kennis nodig van de belangen, standpunten en opvattingen (repertoires) van actoren en het vermogen om tegelijkertijd verschillende benaderingswijzen voor al deze actoren te hanteren.

Strategieën om onderlinge samenwerking in een netwerk te verbeteren zijn onder te verdelen in twee soorten, "game management" en "network structuring"⁶⁸. Bij de eerste vorm staat het direct beïnvloeden van interactie binnen het netwerk centraal. Bij de andere vorm wordt de interactie indirect beïnvloed door het samenwerkingsarrangement te veranderen of verder vorm te geven.

In het kader van de invoering van de Wet Terwee is door de wetgever het begrip netwerkvorming ge-

⁶⁵ De Bruijn en Ten Heuvelhof

⁶⁶ Scharpf, 1978

⁶⁷ Glasbergen, 1995

⁶⁸ Klijn et al., 1995

noemd. In de bijgaande richtlijn is aan politie en justitie 'opgedragen' om netwerken te vormen met betrokken organisaties, een vorm van 'network structuring' die in dit geval van bovenaf is opgelegd. Het is interessant om te onderzoeken hoe een dergelijk 'centraal' opgericht (stelsel van) netwerk(en) functioneert op basis van bovenstaande criteria en welke 'game management' technieken zijn toegepast.

Verondersteld mag worden dat binnen de regionale netwerken op het gebied van slachtofferzorg sprake is van belangentegenstellingen tussen de partners (dadergerichte en slachtoffergerichte organisaties). Ook kan verwacht worden dat de onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende organisaties ten aanzien van resources hoog is, immers slachtofferzorg werkt door in de hele justitiële keten. De machtsverschillen zullen echter aanzienlijk zijn: immers de politie en justitie beheren als 'poortwachters' de daadwerkelijke beschikbaarheid van slachtofferzorg, wat geen primaire taak van deze organisaties is, terwijl de slachtoffergerichte organisaties hier in hoge mate van afhankelijk zijn voor de uitoefening van hun primaire taak en financiering (subsidies).

Hypothese 6

Uitvoering van beleid in een ten aanzien van belangen en machtsverdeling divergent netwerk met een hoge onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartners, stelt hoge eisen aan structuur en management van het netwerk en kan aanleiding vormen de structuur ingrijpend te herzien, ofwel de netwerken te ontbinden wegens gebrek aan resultaat en toegevoegde waarde.

CULTUURBEÏNVLOEDING

In het boek 'Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid'⁶⁹ beschrijft Veenswijk een drietal niveaus van cultuur. Als diepste laag van cultuur geeft hij de basisassumpties aan. Deze basisassumpties zijn verankerd in de maatschappelijke zingevingskaders. Als tweede niveau worden de oriëntaties en waarden genoemd. Deze oriëntaties en waarden vallen uiteen in beleefde oriëntaties en waarden en de officiële oriëntaties en waarden. De derde laag is de communicatie laag, deze laag bestaat hoofdzakelijk uit interactie- en communicatiepatronen. Denk hier bijvoorbeeld aan aangepaste wachtruimtes. Schematisch ziet een en ander er als volgt uit.

Tabel 1: cultuurniveaus⁷⁰

Niveau:	Aangrijpingspunt:	Kenmerken:
Derde niveau	Communicatie (artefacten)	Verankerd in het gehele taalrepertoire
Tweede niveau	Waarden en oriëntaties	Verankerd in groepsgebonden zingevingskaders
Eerste niveau	Basisassumpties	Verankerd in maatschappelijke zingevingskaders

⁶⁹ Kickert (red.), 1983

⁷⁰ Kickert (red), blz. 248

Gezien de eerder beschreven rol van de politie de afgelopen eeuw is het aannemelijk dat op het eerste niveau de maatschappelijke zingeving van de politie en OM beleefd wordt als repressief, als vertegenwoordiger van het gewelds- en strafmonopolie van de Staat. Van hieruit door redenerend is het logisch dat de waarden en oriëntaties gelegen op het tweede niveau aansluiten op die van de basisassumpties, namelijk het bestrijden van het 'kwaad'. Daarnaast is het in het tweede niveau mogelijk dat er een oriëntatie ontstaat gericht op slachtofferhulp, men dient zich echter af te vragen of dit slechts een officiële oriëntatie is of ook een oriëntatie die al zodanig beleefd wordt.

Veenswijk beschrijft een aantal aanknopingspunten om te komen tot een veranderende oriëntatie. Deze aanknopingspunten kunnen uitgangspunten zijn om te komen tot een ontwikkeling van instrumenten om de heersende cultuur te veranderen. Veranderende oriëntaties kunnen tot stand komen, wanneer er nieuwe procedures of routines ontwikkeld moeten worden bij nog niet bestaande taken. Dit kan leiden tot ingrepen in de planning en controlcyclus (bijhouden van gegevens en het stellen van uitvoeringsregels en richtlijnen) en de beloningstructuur. Daarnaast kunnen ze veranderen, wanneer er tegengestelde oriëntaties ontstaan binnen een organisatie als gevolg van organisatorische of maatschappelijke ontwikkelingen. Door centralisatie van taken of het oprichten van gespecialiseerde afdelingen binnen de betrokken organisaties zou een dergelijk effect kunnen worden 'afgedwongen' en door middel van cursussen, voorlichting zou de oriëntatie kunnen worden beïnvloed. Vermaatschappelijking kan ook op de langere termijn worden bereikt door autonome ontwikkelingen (medewerkers veranderen mee met de maatschappij) en door wijzigingen in het aannamebeleid. En ten derde kunnen veranderingen in oriëntaties optreden, wanneer er een crisis ontstaat. Een (gevoel van) crisis kan ook worden 'opgewekt' door het creëren van als ongewenst ervaren feiten of het verspreiden van al dan niet juiste informatie over de continuïteit van de organisatie.

Hypothese 7

Centralisatie van nieuwe taken leidt op korte termijn tot verbetering van de beleidsresultaten gemeten aan prestatimaatstaven. De keerzijde hiervan is echter dat op langere termijn minder beleidsresultaten op procesmaatstaven worden behaald dan mogelijk zou zijn bij volledige inbedding van de nieuwe taak als onderdeel van het primaire proces. Vaak is daarvoor namelijk een cultuurverandering nodig. Beïnvloeding daarvan kost veel tijd.

4. ONDERZOEKSONTWERP

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke methoden en technieken zijn toegepast om de in hoofdstuk 3 ontwikkelde onderzoekshypothesen te toetsen. Daartoe wordt aangegeven hoe de deelvragen uit de probleemstelling worden beantwoord. In par. 1.3 zijn deze deelvragen uiteengezet, in par. 4.1 wordt aangegeven met behulp van welke methodieken de deelvragen worden beantwoord. Vervolgens wordt in par. 4.2 het analyse- en interpretatieschema uiteengezet. Dit schema structureert de empirische bevindingen die in het volgende hoofdstuk (5) aan de orde komen.

4.1 Methodieken

Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende methodieken en instrumenten toegepast:

- Bestuderen totstandkoming van de wets- en overige beleidsvoorstellen (parlementaire behandeling en overwegingen wetgever).
- Bestuderen van artikelen uit politie- en juristenvakbladen, bijvoorbeeld het Algemeen Politie Blad (APB) ten tijde van de totstandkoming van de Wet Terwee. Uit de vakbladen moet blijken of er sprake is geweest van een debat tussen uitvoerders, subjecten van beleid en beleidsvormers tijdens de totstandkoming van de Wet Terwee en kunnen mogelijk aanknopingspunten worden gevonden voor een antwoord op de vraag in hoeverre de inzichten uit de uitvoeringspraktijk een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de Wet Terwee.
- Expertinterviews en bestands- en rapportageanalyse met functionarissen die vanuit verschillende rollen betrokken zijn bij de formulering, invoering en/of de uitvoering van de WT. Geïnterviewd zijn een beleidsambtenaar bij het ministerie van Justitie, die betrokken is geweest bij de totstandkoming van de WT, een medewerker belast met de coördinatie van de slachtofferzorg in een politieregio en enkele politiefunctionarissen uit de basisdienst. Daarbij is ook een beeld gevormd van de relevante documenten uit de interne planning en controlcyclus om te kunnen beoordelen in hoeverre de uitvoering van de Wet Terwee meetbaar is gemaakt. De planning- en controlcyclus genereert documenten zoals jaarplannen en managementrapportages, waar vastlegging van uitvoeringsgegevens in systemen en bestanden aan ten grondslag ligt.
- Meta-evaluatie, dat wil zeggen het bestuderen van de relevante evaluaties en studies met het oogmerk de bevindingen daaruit te gebruiken voor het beantwoorden van onderzoeksvragen. Voor de meta-evaluatie is geput uit evaluaties van de Wet Terwee en aanvullende onderzoeken, die vervaardigd zijn in opdracht van het ministerie van Justitie.

4.2 Analyse en interpretatie van de data

Het eerste cluster van deelvragen (totstandkoming van de beschreven wijzigingen van het slachtofferbeleid in het bijzonder de Wet Terwee) is onderzocht aan de hand van de wetsgeschiedenis zoals deze blijkt uit de verslagen van de parlementaire behandeling van de Wet Terwee en andere in par. 2.2 beschreven beleidsvoorstellen op het gebied van slachtofferzorg. Verder is onderzoek gedaan naar de weerslagen van discussies in het uitvoeringsveld ten tijde van de invoering aan de hand van artikelen uit vakbladen uit de politie- en justitiewereld. Ook de meta-evaluatie speelt een rol voorzover de uitgevoerde evaluaties bevindingen bevatten over de totstandkoming het beleid. Speciale aandacht is hierbij besteed aan de doelstellingen en onderliggende grondgedachten van de WT.

De onderzoeksvragen over de organisatie van de uitvoering (cluster B) hebben betrekking op de wijze waarop het bereik van de beleidsdoelstellingen meetbaar is en daadwerkelijk gemeten wordt. Ook voor deze vragen zijn de uitgevoerde evaluaties een belangrijke bron geweest. Daarnaast is aanvullende informatie verkregen uit documenten en bestanden uit de planning en controlcyclus en is in de expertinterviews getracht een beeld te krijgen van de mate waarin een en ander in de praktijk uitwerkt.

Bij de vragen uit cluster C gaat het om de vraag of met de invoering van de WT voldoende prestaties zijn geleverd, zowel ten opzichte van de oorspronkelijk beoogde doelstelling als in internationaal vergelijkend perspectief. De meta-evaluatie is het belangrijkste instrument geweest om deze vraag te beantwoorden. Daarnaast is voor een aantal deelvragen binnen dit cluster ook aanvullend materiaal verkregen uit de expertinterviews. Het gaat dan vooral om de deelvragen naar de succes- en faalfactoren en de bijsturingmaatregelen.

Bij evaluatieonderzoek, dus ook bij het gebruik van evaluatieonderzoek van anderen, zijn een aantal valkuilen te onderkennen. Ringeling⁷¹ noemt onder andere de volgende methodische problemen.

- De meetbaarheid van overheidsprestaties is beperkt. Meer dan bij andere organisaties ontbreekt het vaak aan helder te omschrijven output. De doelstellingen van overheidsprogramma's zijn vaak breed omschreven en het resultaat van moeizame compromissen tussen beleidsmakers. Dat maakt het moeilijk om meetbare criteria voor overheidsbeleid te ontwikkelen.
- Overheidsmaatregelen staan niet op zichzelf, maar vertonen vaak samenhang en interferentie met elkaar. Vaak is het niet voldoende om afzonderlijke overheidsmaatregelen te onderzoeken maar is het uiteindelijke effect ook het resultaat van andere interventies in combinatie met autonome ontwikkelingen.
- Vaak wordt evaluatieonderzoek te snel na de implementatie uitgevoerd als gevolg van ongeduld van de bestuurders.

⁷¹ Ringeling, blz. 35 e.v.

- De overheid is afhankelijk van andere partijen om de doelstellingen te realiseren. Het is vaak niet eenvoudig uit te maken wat aan de overheid en wat aan andere partijen is toe te schrijven.
- Het onderscheid tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare factoren is vaak niet duidelijk.
- Zoals uiteengezet in het theoretische kader is er sprake van verschillende maatstaven waaraan het beleid kan worden afgemeten. Afhankelijk van de gekozen invalshoek komen sommige maatstaven onvoldoende aan bod.

Aangezien in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van evaluatieonderzoek van derden zal bij de interpretatie en analyse van de onderzoeksgegevens ook in beschouwing worden genomen welke (typen) maatstaven door de evaluatoren in beschouwing zijn genomen en vanuit welke invalshoek (d.w.z. perspectief van welke groepen belanghebbenden) deze kunnen worden beoordeeld. Hierbij zal vooral worden onderzocht in hoeverre er een evenwicht is tussen proces- en productmaatstaven (zie par. 3.3). Het voordeel van het vrij grote aantal onderzoeken dat is uitgevoerd naar de invoering van slachtofferzorg, is dat de kans dat veel invalshoeken zijn belicht groter lijkt. Daarnaast bieden de internationaal vergelijkende gegevens die in het kader van dit onderzoek zijn geraadpleegd de mogelijkheid om in de beschouwing te betrekken of de uitkomsten overeenkomen met internationale ontwikkelingen.

De twee vragen uit cluster D zijn gericht op het formuleren van de conclusies en aanbevelingen. Antwoorden op deze vragen zijn verkregen door de bevindingen uit het onderzoek te confronteren met het theoretisch kader en de daaruit gededuceerde hypothesen. Aan de hand van deze confrontatie tussen de theoretische hypothesen en de empirische bevindingen is de slotbeschouwing in hoofdstuk 6 geschreven. Dit is het onderdeel van het onderzoek waarbij de eigen interpretatie de grootste rol speelt. De conclusies en aanbevelingen zijn dan ook geheel voor eigen verantwoordelijkheid van de auteur en niet besproken met en/of beïnvloed door de gesprekspartners.

De expertinterviews zijn half gestructureerd. Het halfgestructureerde interview heeft de voorkeur gekregen boven een geheel open interview om enerzijds ervoor te zorgen dat de geïnterviewden zich voor kunnen bereiden en anderzijds er vrij zeker van te zijn dat de gewenste informatie wordt verkregen en er niet teveel afgedwaald wordt. De aandachtspuntenlijsten die van tevoren zijn toegestuurd aan de geïnterviewden en de gespreksverslagen zijn als bijlagen bij het rapport gevoegd⁷².

⁷² De interviews zijn eerder gehouden in het kader van en gepubliceerd in een werkstuk voor het college 'Beleid en Management', (collegejaar 1999/2000 auteurs: R. Soehawan, G. Driegen, P. de Vries, begeleidend docent F.B v.d. Meer).

5. ONDERZOEKSBEVINDINGEN

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen uiteengezet. Het gaat daarbij om de uitkomsten van het empirische onderzoek naar de onderzoeksvragen op basis van het in hoofdstuk 4 beschreven onderzoeksontwerp. Dit hoofdstuk wordt gestructureerd aan de hand van de onderzoeksvragen uit par. 1.3. Deze zijn geclusterd naar deelonderwerpen. In de volgende paragrafen komen de empirische bevindingen ten aanzien van deze deelonderwerpen aan de orde. Dit betekent dat de volgende onderwerpen achtereenvolgens behandeld worden:

- totstandkoming van het beleid (par. 5.1);
- organisatie van de uitvoering (par. 5.2);
- meetbaarheid prestaties in de bedrijfsvoeringsystemen (par. 5.3);
- beleidsresultaten (par. 5.4).

Tot besluit van het hoofdstuk wordt ingegaan op de kritiek op de beleidsresultaten en de beleidstheorie (par. 5.5.). Het vierde cluster van onderzoeksvragen komt aan de orde in hoofdstuk 6: de conclusies en aanbevelingen.

5.1 Totstandkoming van het beleid

Deelvraag 1

Op welke wijze zijn de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving tot stand gekomen?

- *Welke doelstellingen, aannames en instrumenten heeft de wetgever daarbij gehanteerd?*

De richtlijn Terwee stelde een aantal vereisten waar de politie en justitie aan zouden moeten voldoen. Deze vereisten zijn te beschouwen als een uitkomst van de wens om zorg te dragen voor adequate informatievoorziening en bejegening van slachtoffers. Daarnaast was het de bedoeling dat de politie in kleine gevallen zou trachten een schadebemiddeling tot stand te brengen en moesten de schadevergoedingsmogelijkheden voor verdachten in het strafprocesrecht worden verbeterd. De beleidsonderbouwing, zoals blijkt uit de in par. 2.2. uiteengezette wetsgeschiedenis, was sterk top-down bepaald: landelijk uniforme doelstellingen en een uitvoeringsapparaat dat daartoe opdracht kreeg. In de Rijksbegroting (Hoofdstuk Ministerie van Justitie) is dit als volgt geformuleerd:

Tekstkader 1: Justitiebegroting inzake slachtofferbeleid⁷³

Art 13 Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding

Algemene doelstelling:

Een goed functionerende rechtshandhaving en sanctietoepassing, waaronder begrepen het voorkomen en bestrijden van nationale en grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme.

Slachtofferzorg:

Justitie is verantwoordelijk voor een evenwichtige rechtspositie van slachtoffers van misdrijven en voor een adequate bejegening van die slachtoffers in de hele justitieketen.

Operationele doelstelling 13.5:

Zorg voor slachtoffers van criminaliteit

Motivering:

Het justitiële slachtofferbeleid heeft als doel het geschonden vertrouwen en gevoel van veiligheid te herstellen. Het draagt ook bij aan het gevoel van rechtvaardigheid. De hoofdoelen van slachtofferbeleid (TK 27 213, nr. 8) zijn:

- beschikbaarheid van eerste opvang van slachtoffers;
- slachtoffers met respect bejegenen tijdens de aangifte en het eventuele strafproces;
- mogelijkheden bieden om de geleden schade op de dader te verhalen, voorzien in een tegemoetkoming in de schade voor slachtoffers van ernstige geweldsdelicten;
- bij ernstige delicten slachtoffers de mogelijkheid bieden een rol te vervullen in het strafproces en te informeren over het verloop van de straf.

Actoren:

Naast politie, OM en rechterlijke macht:

- Slachtofferhulp Nederland (SHN);
- Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM).

Prestatiegegevens:

SHN helpt jaarlijks circa 100 000 slachtoffers. Het SGM behandelt jaarlijks circa 8 000 beslissingen. Momenteel zitten beide organisaties in een outputsturingstraject. Begin 2007 zullen voor SHN en SGM de nieuwe producten en aantallen bekend zijn.

Middelen:

Bijdrage Justitie SHN ca. €10 mln./jaar op basis van werkelijke kosten

Bijdrage overige overheden ca. €4 mln./jr op basis van werkelijke kosten

SGM apparaatskosten ca € 4 mln./jr

SGM uitkeringen ca € 11 mln./jr.

⁷³ Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007, TK 30 800 VI nr. 1, de gegevens zijn enigszins anders geordend dan in het begrotingshoofdstuk en aangevuld met de middelen zoals weergegeven in de beleidsdoorlichting (brief minister van Justitie d.d. 26 maart 2007, bijlage 1, blz. 38).

De beleidsaannames leunen sterk op de beleidstheorie die in par. 2.1 is aangeduid als het model van procedurele rechtvaardigheid⁷⁴. Opmerkelijk is overigens dat de doelstellingen niet geoperationaliseerd zijn in streefwaarden ten aanzien van de te bereiken maatschappelijke effecten (deze zijn noch in de begroting, noch bij de totstandkoming van de WT aangetroffen). Gelet op onderzoekshypothese 2 (zie par. 3.4.2) zal in par. 5.5 worden ingegaan op de vraag of er ondertussen naar aanleiding van de beleidsresultaten sprake is van kritiek in vakkringen op de beleidstheorie.

Deelvraag 2

Welke invloed hebben de bij de uitvoering betrokken organisaties gehad op de doelstellingen van het slachtofferbeleid, de inhoud van de wet- en regelgeving en overige beleidsinstrumenten en het proces van invoering daarvan?

De invloed van de justitie- en politieorganisatie op de wetgeving heeft voornamelijk zijn beslag gekregen door de vertegenwoordigers van (de top van) de organisatie in de Commissie Terwee en de Adviesraad Terwee en haar opvolger de Commissie Slachtofferzorg. Deze laatste commissie is ingesteld in 1996 en stond onder voorzitterschap van prof mr. M.S Groenhuijsen⁷⁵. Daarnaast bestonden een landelijke werkgroep en een OM-commissie implementatie slachtofferzorg/Terwee, waarin vertegenwoordigers van de politie (en andere betrokken partijen) zitting hadden.

Uit bestudering van de jaargangen van de belangrijkste politievakbladen blijkt niet dat er ten tijde van de invoering van de Wet Terwee een echt debat heeft plaatsgevonden over de invoering daarvan bij de politie. De meeste artikelen over slachtofferzorg kunnen worden gevonden in de jaargang 1995, toen al vaststond dat de WT zou worden ingevoerd.

Overigens dient men zich te realiseren dat ten tijde van de periode van behandeling van de wet de politie net de formele reorganisatie achter de rug had. Dit betekende echter niet dat op dat moment alles liep zoals het behoorde. Zoals veel organisaties was ook de politie na de reorganisatie in eerste instantie zeer intern gericht. Niet uit te sluiten valt dat deze interne gerichtheid een rol heeft gespeeld in de mate van beïnvloeding van het beleidsvoorstel.

Ook de geïnterviewden bij de politieorganisatie bevestigen dat de WT vanuit de politie waarschijnlijk nauwelijks is beïnvloed. Voor veel politiemedewerkers 'was de wet er opeens'.

Ook in de jaargangen 1992 t/m 1995 van 'Justitiële Verkenningen' is slechts één themapublicatie over 'slachtoffers in de beroepssfeer' aangetroffen⁷⁶.

In latere jaren, toen de invoering van de WT al lang een feit was, is er meer aandacht gekomen voor het onderwerp slachtofferhulp in de vakbladen. Zo verscheen in 2001 een themanummer van 'Justitiële Verkenningen'⁷⁷ over slachtofferhulp en schadebemiddeling⁷⁸.

⁷⁴ De beleidsdoorlichting (brief minister van Justitie d.d. 26 maart 2007) gaat uitgebreid in op de onderbouwing en legitimatie van het slachtofferbeleid (blz. 6 t.m 16)

⁷⁵ TK 1996-1997, 25 452 nr. 1

⁷⁶ Justitiële verkenningen 1992/01

⁷⁷ Justitiële verkenningen 2001/03

Voorzichtig kan worden geconcludeerd uit het bestudeerde materiaal en de interviews dat alleen de top van de politie en OM betrokken is geweest bij de invoering van de wet en dat het onderwerp pas enigszins is gaan leven in de organisaties toen de WT al realiteit was geworden (1995). Daarna is de publiciteit in de vakbladen weer 'ingezakt'. Er is ten tijde van de beleidsformulering en -invoering binnen of met de betrokken uitvoeringsorganisaties waarschijnlijk geen levendig debat geweest over het slachtofferbeleid.

5.2 Organisatie van de uitvoering

Deelvraag 3

Hoe is de invoering van de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving vormgegeven bij de betrokken uitvoeringsorganisaties?

- *Op welke wijze zijn de doelstellingen van de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving meetbaar gemaakt binnen de reguliere planning en controlcyclus van de betrokken uitvoeringsorganisaties?*

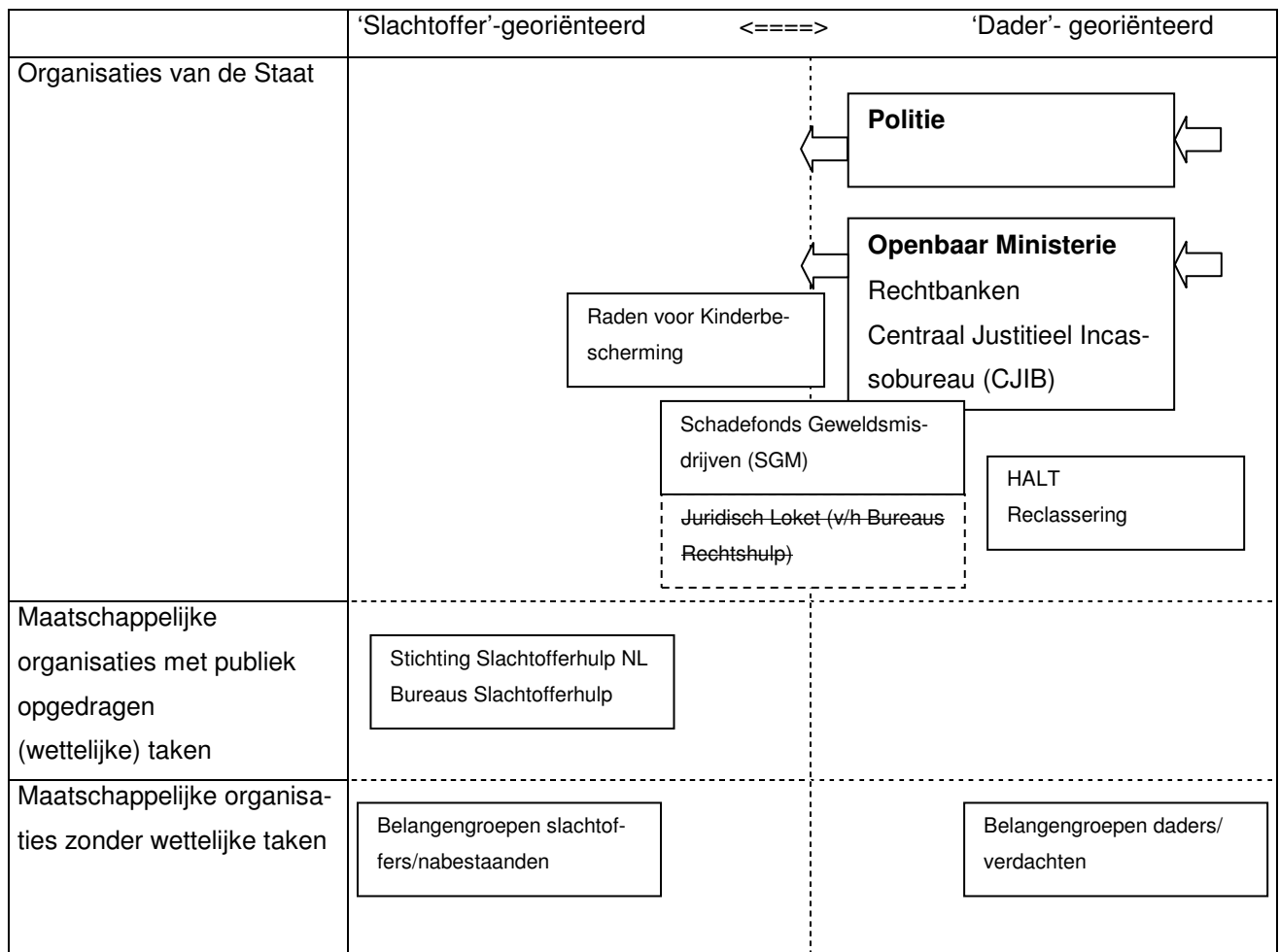
In de toelichting op de oorspronkelijke richtlijn Terwee wordt een aantal organisaties genoemd, die een bijdrage zouden kunnen leveren in het kader van slachtofferzorg, in het bijzonder bij het tot stand brengen van schaderegelingen: HALT, reclassering, raden voor de Kinderbescherming, bureaus voor Slachtofferhulp en bureaus voor Rechtshulp. In onderlinge samenwerking dienen schaderegelingen zo vroeg mogelijk in het strafproces te worden getroffen. Deze organisaties, ook wel aangeduid met 'intermediaire organisaties', zijn op verschillende manieren georganiseerd en hebben op verschillende manieren te maken met slachtoffers of daders.

Het stelsel van organisaties dat zich bezighoudt met slachtofferhulp kan als volgt schematisch worden weergegeven, aan de linkerzijde staan de 'slachtoffergeoriënteerde' organisaties, aan de rechterzijde de 'dadergeoriënteerde' organisaties. De organisaties zijn nader ingedeeld naar de mate van 'verstateelijking': van onderdelen van de overheid via organisaties van het middenveld met een publiek opgedragen (wettelijke) taak, tot maatschappelijke organisaties zonder wettelijke taak.

Met de pijlen is aangegeven wat de door de wetgever gewenste ontwikkeling van oriëntatie van de politie en justitieorganisatie is.

⁷⁸ In het themanummer komen o.a. de (tegenvallende) tevredenheidsonderzoeken en het internationaal vergelijkend onderzoek van Brienen en Hoegen aan de orde, die in deze scriptie ook worden behandeld. Daarnaast bevat het nummer artikelen over herstelbemiddeling en de rechtsdogmatische/normatief-theoretische gezichtspunten inzake herstelrecht en de rol van het slachtoffer in het strafproces.

Figuur 3.: Schematische weergave netwerk slachtofferhulp⁷⁹



- *Bureau HALT* (Het Alternatief) is gemeentelijk georganiseerd. HALT houdt zich bezig met het zoeken naar alternatieve straffen voor jongeren onder de 18 jaar die voor het eerst in aanraking zijn gekomen met Justitie. Een strafblad kan zo worden voorkomen. Eén van de alternatieve sanctiemogelijkheden die HALT de jongeren biedt, is het vergoeden van de aangerichte schade.
- De *reclassering* is georganiseerd in uiteenlopende reclasseringsinstellingen. Per arrondissement is er een overkoepelend arrondissementsbureau van de Stichting Reclassering. Reclasseringsambtenaren houden zich onder andere bezig met het begeleiden van verdachten en veroordeelden om herhaling te voorkomen en integratie te bespoedigen.
- In elk arrondissement is er een *Raad voor de Kinderbescherming*. De Raden voor de Kinderbescherming hebben als algemene taakstelling het stimuleren en coördinerend optreden op het gebied van de kindbescherming binnen het arrondissement. Eén van hun taken betreft het begeleiden van minderjarige verdachten in kinderstrafzaken.

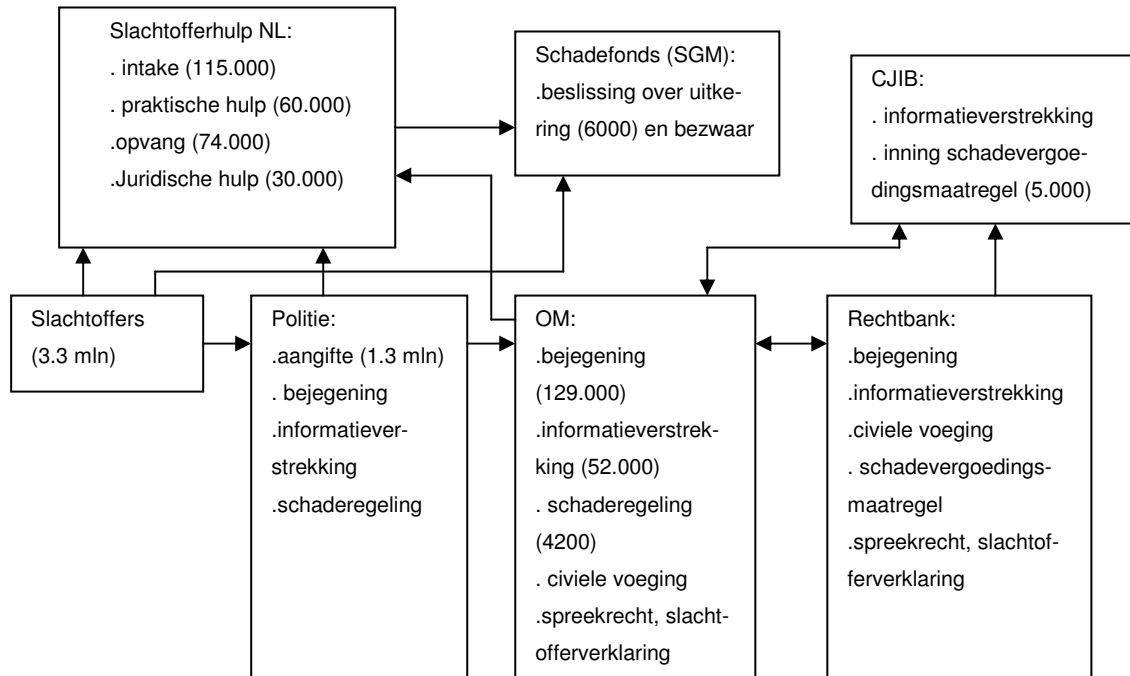
⁷⁹ Bij de toelichting op de taken van de verschillende (uitvoerings-)organisaties is vooral gebruik gemaakt van websites.

- Het *Schadefonds Geweldsmisdrijven*, onderdeel van het ministerie van Justitie, is opgericht om slachtoffers die het zwaarst getroffen zijn, een financiële vergoeding te geven. Het gaat om een tegemoetkoming in de kosten die niet op andere wijze kunnen worden vergoed. Het is dus geen volledige schadevergoeding. Het Schadefonds keert alleen uit als er sprake is van letsel-schade. Dit betekent dat er een direct verband moet bestaan tussen het geweldsmisdrijf en de daaruit ontstane schade. Het Schadefonds onderscheidt twee soorten schade. Ten eerste betreft dit materiële schade, daarbij kan gedacht worden aan medische kosten, reiskosten en het verlies van arbeidsvermogen. Daarnaast is er de immateriële schade, ook wel 'smartengeld' genoemd. Daarbij kan gedacht worden aan het verdriet, de pijn en het verlies van levensvreugde als gevolg van het letsel. Om voor een uitkering uit het Schadefonds in aanmerking te komen, moet men slachtoffer zijn van een geweldsmisdrijf dat door een ander opzettelijk is gepleegd in Nederland (de wet geldt dus ook voor buitenlanders die in Nederland slachtoffer van een geweldsmisdrijf zijn geworden) ten gevolge daarvan ernstig (lichamelijk en/of geestelijk) letsel lijden of hebben geleden terwijl dit letsel schade heeft veroorzaakt die niet op een andere manier kan worden vergoed of door het slachtoffer zonder bezwaar zelf kan worden gedragen terwijl de schade niet mede aan het slachtoffer te wijten is. Ook nabestaanden en slachtoffers van shockschade kunnen (onder bepaalde voorwaarden) in aanmerking komen voor een uitkering. Slachtofferhulp Nederland kan helpen bij het invullen van de formulieren. De totale uitkering uit het Schadefonds bedraagt voor materiële schade maximaal € 22.700,=. Voor misdrijven die voor 1994 zijn gepleegd, geldt een lager maximum bedrag. Voor een aantal schadeposten geldt een vastgesteld of maximum bedrag. Bij de bepaling van de hoogte van de uitkering van de immateriële schade wordt gebruik gemaakt van een achttal letsel categorieën. Afhankelijk van de aard, de ernst en de gevolgen van het letsel wordt een bedrag uit een bepaalde categorie toegekend. De uitkering uit het Schadefonds bedraagt voor immateriële schade maximaal € 9.100,=. Voor misdrijven die voor 1994 zijn gepleegd, gelden lagere bedragen.
- De medewerkers van de *Bureaus voor Slachtofferhulp* zijn voor het grootste deel vrijwilligers. Zij houden zich bezig met de eerste emotionele ondersteuning van slachtoffers en hebben daarnaast een 'wegwijsfunctie'.
- *Juridische Loketten* bieden een laagdrempelige juridische ondersteuning aan burgers op verschillende rechtsgebieden. De ondersteuning van slachtoffers – en verdachten – vormde bij de introductie van de Wet Terwee voor de meeste Bureaus Rechtshulp, zoals deze toen nog heetten, een nieuw aandachtsgebied. Ondertussen is besloten om deze taken over te hevelen naar Slachtofferhulp⁸⁰.

⁸⁰ Deze beleidswijziging is opgenomen in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wijziging van de Wet op de Rechtsbijstand (TK 2005-2006, 27213, nr. 3).

In onderstaand overzicht is aangegeven om hoeveel gevallen per jaar slachtofferschap en dienstverlening aan slachtoffers voor de betrokken uitvoeringsorganisaties aan de orde is (gegevens 2004)⁸¹:

Figuur 4.:Dienstverlening aan slachtoffers



In het vervolg van dit hoofdstuk zal voornamelijk worden ingegaan op de organisaties van politie en justitie, omdat dit de organisaties zijn die hun interne werkwijzen het meest ingrijpend moeten aanpassen als gevolg van de WT. Allereerst wordt ingegaan op de (regionale) netwerken van bij slachtofferzorg betrokken organisaties.

5.2.1 De (regionale) netwerken

De oorspronkelijke richtlijn Terwee draagt de zorg voor slachtoffers op aan het OM en politie. In de toelichting op richtlijn Terwee wordt hen opgedragen netwerken te vormen met organisaties die betrokken zijn bij slachtofferzorg (zie figuur 3). In alle 19 arrondissementen zijn stuurgroepen ingericht, waarin afspraken worden gemaakt over het slachtofferbeleid en de uitvoering daarvan. Daarnaast bestaan er concrete samenwerkingverbanden voor de uitvoering⁸². De landelijke coördinatie geschiedt via de landelijk beleidsofficier Slachtofferzorg (onderdeel van de portefeuille van een van de Procureurs-Generaal)⁸³. De landelijke sturing is primair gericht geweest op een verbetering van de bejegening, informatieverstrekking en schadebemiddeling, onder andere door doeluitkeringen op basis van concrete verbetervoornemens.

⁸¹ beleidsdoorlichting (brief minister van Justitie d.d. 26 maart 2007), bijlage 5

⁸² B&A-groep, 1998, blz. 25

⁸³ B&A-groep, 1998, blz. 79

De taak van de regionale netwerken is om gezamenlijke concrete doelstellingen te formuleren voor de drie aspecten van de WT (bejegening, informatieverstrekking en schadebemiddeling)⁸⁴.

Uit de evaluatie in 1998 door B&A-groep⁸⁵ blijkt dat in alle arrondissementen inderdaad stuurgroepen zijn opgericht en dat de meeste in de toelichting op de richtlijn (en in figuur 3 hierboven) genoemde organisaties daarin ook vertegenwoordigd zijn.

Een aantal organisaties is alleen in bepaalde regio's vertegenwoordigd. Het betreft vooral vertegenwoordigers van de rechtbank, advocatuur, marechaussee, spoorwegpolitie en regionale of plaatselijke organisaties. Ook de omvang van de stuurgroepen varieert. Er is geen relatie met de omvang van de regio: het kleinste aantal betreft Assen (6 deelnemers) het grootste Almelo (18).

Bij de evaluatie in 2001 bleek de samenstelling van de netwerken te zijn veranderd. De meeste stuurgroepen waren iets kleiner geworden (variërend van 6 deelnemers in Utrecht tot 15 in Middelburg). Met name de deelname van de rechtbanken is iets uitgebreid (van 6 stuurgroepen in 1998 tot 10 in 2001). Op wat uit evaluaties bekend is over het functioneren van de netwerken wordt in par. 5.3 nader ingegaan.

5.2.2 De politieorganisatie⁸⁶

Vroeger bestond de Nederlandse politie uit de gemeentepolitie met 148 korpsen en het Korps Rijkspolitie. Sinds de reorganisatie die in 1989 begon en vijf jaar zou duren is de politieorganisatie ingedeeld in 25 regio's. In de Politiewet 1993 staan de nieuwe structuur van de politie en haar taken nauwkeurig beschreven. Deze wet is op 1 april 1994 in werking getreden.

De politie kent ten aanzien van de hulpverlening aan het slachtoffer een taakstellend artikel in de politiewet van 1993. Dit betreft artikel 2 dat luidt:

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Uit dit artikel blijkt dat de taak van de politie grofweg in twee subtaken uiteen valt. Ten eerste het handhaven van de rechtsorde en ten tweede het verlenen van hulp.

Wanneer men de wetgeving bekijkt waar de politie haar bevoegdheden en wijze van werken op baseert, valt op dat er op het gebied van het handhaven van de rechtsorde zeer veel wetten zijn en er bijna geen wetgeving is op het gebied van zorg voor het slachtoffer. Dit valt mogelijk te verklaren uit de geschiedenis van de politie.

De politie is van oudsher hoofdzakelijk een repressieve, op daders gerichte organisatie. Zij maakt sinds eeuwen deel uit van het zogenaamde repressieve complex van de overheid. Dit repressieve complex is de belichaming van het geweldsmonopolie van de staat. Het in artikel 2 van de politiewet verwoordde "hulp verlenen aan hen die dat behoeven" kan dan ook gelezen worden als het beschermen van de zwakkere in de maatschappij. Dit veronderstelde dat de wettelijk voorgeschreven aan-

⁸⁴ B&A-groep 2001, blz. 77

⁸⁵ B&A-groep, 1998 blz. 26

⁸⁶ Beschrijving politieorganisatie ontleend aan Hoogenboom (1994)

dacht voor het slachtoffer zich beperkte tot een hele directe bescherming van een slachtoffer in een acute situatie.

Als gevolg van de WT diende de politie een aantal veranderingen door te voeren binnen haar eigen organisatie. Daar waar de administratieve afhandeling in eerste instantie volledig op de dader gericht was, moest nu ook een deel van de procedure betrekking hebben op slachtoffers.

Ten behoeve van de invoering van de WT kregen de politieorganisaties verder middelen en instrumenten mee. Een deel daarvan geldt ook voor de hierna in par. 5.2.3. te behandelen justitieorganisatie.

MIDDELEN

In 2000 bedroeg de Rijksbijdrage voor de WT aan de politieorganisatie volgens een schatting van het ministerie van Justitie ⁸⁷ ca. € 5 mln. per jaar. Dit bedrag is via de begroting van het ministerie van BZK verdeeld. Deze gelden zijn niet geormerkt, maar toegevoegd aan de normvergoeding per bezettings-eenheid (in politiejargon 'bve'). Omgerekend komt dit neer op ca €100,= per BVE/politiefunctionaris.

Het niet geormerkt beschikbaar stellen brengt het risico met zich mee dat in de beleving van de politieorganisatie geen compensatie is geboden voor de extra werklust die de invoering van de WT met zich heeft meegebracht en dat 'verdamping' van de gelden ten bate van andere taken kan plaatsvinden. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews (bijlage 2, Justitie en Politie Haaglanden). Bovendien is thans niet meer zonder ingewikkelde herberekeningsmodellen te herleiden hoeveel middelen er door de politie daadwerkelijk worden besteed aan slachtofferzorg.

INSTRUMENTEN

In 1996 werd een meetmethode slachtofferzorg ingevoerd om de netwerkpartners waaronder politie en OM in staat te stellen de resultaten te meten en in de planning en controlcyclus op te nemen ⁸⁸. Voor de politie betekende dit dat de volgende gegevens moeten worden bijgehouden en gerapporteerd in managementrapportages ^{89 90}:

- aantal nieuwe benadeelden;
- aantal te informeren nieuwe benadeelden;
- aantal benadeelden in zaken met een bekende verdachte;
- aantal wensen om schadevergoeding;
- aantal schaderegelingen;
- aantal aan het OM overgedragen dossiers;
- aantal benadeelden 1^e termijn verstreken (termijn waarin benadeelde bericht had moeten ontvangen over de stand van zaken);
- aantal verzonden brieven aan benadeelden.

⁸⁷ Bron: interviewverslag Ministerie van Justitie (zie bijlage 2)

⁸⁸ zie TK 1997-1998, 25 452, nr 5

⁸⁹ Nederlands Politie Instituut (1998), Inventarisatie Slachtofferzorg, blz. 7

⁹⁰ Vergelijkbare indicatoren zijn ook opgenomen in de 'Meetmethode slachtofferzorg', Ministerie van Justitie, 1996, blz. 10

Opvallend is dat de indicatoren allen prestatie maatstaven betreffen gericht op de 'output'. Procesmaatstaven maken geen deel uit van de formele planning en controlegegevens (zie hypothese 3 in par. 3.4.2).

Overigens bleek al vrij snel dat op één regio na geen of nauwelijks gebruik werd gemaakt van de meetmethode⁹¹. Om redenen als het niet begrijpen van de vragen, niet beschikbaar zijn van gegevens en het niet hanteren van procedures benodigd om de gegevens te verzamelen (bijvoorbeeld registratie bij aangifte), konden alleen de aantallen nieuwe benadeelden en het aantal aan OM overgedragen dossiers door alle regiokorpsen worden aangegeven.

In par. 5.3 wordt ingegaan op de daadwerkelijke beschikbaarheid van relevante gegevens uit de bedrijfsvoeringssystemen (planning en controlcyli). Gelet op het bovenstaande zal het geen verbazing wekken als dit tegenvalt.

5.2.3 De justitieorganisatie⁹²

Het Openbaar Ministerie (OM) is een van de belangrijkste partijen bij het afhandelen van strafzaken. Om te beginnen bepaalt het OM welke zaken aan de rechter worden voorgelegd. Vertegenwoordigers van het OM, de officieren van justitie en advocaten-generaal, treden op in de rechtszaal. Zij vragen de rechter om straf op te leggen. Bovendien handelt het OM veel lichte strafzaken zelf af. Het OM beschermt ook de belangen van slachtoffers en verdachten in het strafproces.

De taak van het OM ligt wettelijk vast. In de wet op de rechterlijke organisatie is de taak als volgt omschreven:

Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken.

De hoofdtaak van het OM is te verdelen in drie kleinere:

- de opsporing van strafbare feiten;
- de vervolging van strafbare feiten;
- toezicht op de uitvoering van strafvonnissen.

Als gevolg van de invoering van de WT is een nieuwe taak van het OM het verstrekken van informatie aan mensen die slachtoffer zijn van een misdrijf. Voor het OM betekent de nieuwe wet dat er meer aandacht wordt geschonken aan het slachtoffer. Zo houdt het OM slachtoffers die dat willen op de hoogte van de afhandeling van hun zaak en informeert hen over de mogelijkheid van schadevergoeding. Ook bemiddelt het OM tussen dader en slachtoffer om de schade te regelen.

Bij het OM werken ongeveer 4.000 mensen. Onder hen zijn ongeveer 600 officieren van justitie. Aan het hoofd van de organisatie staat het college van Procureurs-Generaal. De Procureurs-Generaal be-

⁹¹ idem, blz. 7 en 8

⁹² Beschrijving ontleend aan website Openbaar Ministerie

palen het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. Samen met de staf vormt het college het Parket-Generaal: het landelijke hoofdkantoor van het OM.

De opbouw van het OM is gekoppeld aan de verschillende soorten gerechten in Nederland. Het eerste niveau is dat van het kantongerecht, daarna komen achtereenvolgens de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad der Nederlanden.

ARRONDISSEMENTSPARKETTEN

Nederland telt negentien rechtbanken. Het werkgebied van een rechtbank is een arrondissement. In elke stad waar een rechtbank staat, heeft het OM zijn eigen kantoor: het arrondissementsparket. Elk parket staat onder leiding van een hoofdofficier van justitie. Deze is er voor verantwoordelijk dat het beleid van het OM in het arrondissement goed wordt uitgevoerd. Nederland telt 19 arrondissementen. Op elk parket werkt een aantal officieren van justitie. Zij vertegenwoordigen het OM bij de kantongerechten en de arrondissementsrechtbank. De officieren van justitie worden ondersteund door parketsecretarissen en administratief medewerkers. Sommige zaken, zoals verkeersovertradingen en lichte misdrijven, handelen zij zelf af. Daarnaast doen ze voorbereidend werk voor de officier in zwaardere zaken.

TAKEN, MIDDELEN EN INSTRUMENTEN

Als gevolg van de WT en nadien toegevoegde rechten aan slachtoffers (zie par. 2) hebben de rechtbanken (en de ondersteunende staven op de parketten) er de volgende taken bij gekregen:

- voeging schadevergoeding in het strafproces;
- mogelijk maken van (schriftelijke) slachtofferverklaring ter zitting;
- informatievoorziening aan slachtoffers over het verloop van de strafrechtprocedure;
- in voorkomende gevallen opleggen van de schadevergoedingsmaatregel als strafrechtelijke sanctie.

Ten behoeve van de invoering van de WT kreeg de justitieorganisatie evenals de politieorganisatie een aantal middelen en instrumenten mee. In 2000 bedroeg de Rijksbijdrage voor de WT aan de politieorganisatie volgens een schatting van het ministerie van Justitie ⁹³ ca. € 5 mln. per jaar. Evenmin als bij de politie zijn de toegevoegde middelen geormerkt ⁹⁴.

In 1996 is een meetmethode slachtofferzorg ingevoerd om de netwerkpartners waaronder het OM in staat te stellen de resultaten te meten en in de planning en controlcyclus op te nemen ⁹⁵. Voor het OM betekent dit dat de volgende gegevens moeten worden bijgehouden en gerapporteerd in managementrapportages ⁹⁶:

⁹³ interviewverslag Ministerie van Justitie (zie bijlage 2)

⁹⁴ beleidsdoorlichting (brief minister van Justitie d.d. 26 maart 2007, bijlage 1, blz. 38)

⁹⁵ TK 1997-1998, 25 452, nr 5

⁹⁶ 'Meetmethode slachtofferzorg', Ministerie van Justitie, 1996, blz. 11

- aantal slachtoffers;
- aantal te informeren slachtoffers;
- doorlooptijd 1^e schriftelijke informatie;
- aantal verzonden schriftelijke informaties;
- aantal uitnodigingen slachtoffergesprek;
- aantal voegingen;
- aantal toegewezen civiele vorderingen;
- aantal wensen om schadevergoedingen;
- doorlooptijd schaderegelingen;
- aantal schaderegelingen;
- aantal geslaagde schaderegelingen.

Opvallend is dat de indicatoren voornamelijk prestatie maatstaven betreffen gericht op de 'output' (zie hypothese 3). Procesmaatstaven maken nauwelijks deel uit van de formele planning en controlgegevens (zie hypothese 3 in par. 3.4.2). Een vergelijkbare conclusie werd eerder al getrokken over de gegevens bij de politie. In 2002 is een nieuwe, volgens het ministerie van Justitie landelijk uniforme meetmethode beschikbaar gesteld. Dit als uitvloeisel van de eindevaluatie slachtofferzorg uit 2001⁹⁷. Daarnaast werden de parketten geacht periodieke tevredenheidsonderzoeken te doen en daarover te rapporteren⁹⁸.

5.3 Resultaten en prestaties gemeten?

Deelvraag 4

Is de uitvoering van slachtofferzorg (de realisatie van de beoogde prestaties en doelstellingen) daadwerkelijk meetbaar aan de hand van beschikbare planning en control-gegevens?

In par. 5.2.2 is al aangegeven dat de invoering in de planning en controlcyclus tot 2002 weinig succesvol is geweest. In de officiële evaluaties uit 1998 en 2000 zijn hierover de volgende bevindingen en conclusies over opgenomen.

In de tussenevaluatie uit 1998⁹⁹ wordt gesteld dat over de geleverde prestaties nog veel onduidelijkheid bestaat. Er is veel gedaan om de activiteiten die worden ondernomen te kunnen meten (zie de eerder genoemde meetmethode en slachtofferenquête). In de praktijk blijkt echter dat niet overal op dezelfde manier wordt geregistreerd en dat de registratie van gegevens vaak niet volledig is. Ook wor-

⁹⁷ Brief minister van Justitie 29 juni 2001, 5105702/01/PJS, blz. 7

⁹⁸ B&A-groep, 1998, blz. 53

⁹⁹ B&A-groep 1998, blz. 53/54

den vaak andere zaken gemeten dan in de doelstellingen van het netwerk staat. Daardoor is het moeilijk te bepalen in hoeverre de gestelde doelen worden bereikt.

Er zijn ook veel discussies en onduidelijkheden over definitiekwesties. De volgende passage is hier voor illustratief ¹⁰⁰.

Er wordt niet overal op dezelfde manier geregistreerd: dit maakt het moeilijk om cijfers van de parketten of van de politieregio's met elkaar te vergelijken. De verschillen in registratie komen vooral doordat niet iedereen hetzelfde verstaat onder bepaalde begrippen. Zo worden er bijvoorbeeld verschillende dingen verstaan onder 'geslaagde bemiddelingspoging'. Ook verstaat niet iedereen hetzelfde onder een 'bemiddelbare zaak' of een 'bemiddelingspoging'. Bovendien zijn er verschillen in het tellen van aantallen slachtoffers: worden de personen geteld of gaat om aantallen zaken.

Daarnaast wordt lang niet alles geregistreerd, wat eigenlijk wel geregistreerd zou moeten. Wederom een citaat uit het evaluatierapport ter illustratie ¹⁰¹:

Sommige activiteiten worden bijna nooit geregistreerd, zoals bijvoorbeeld de zogenaamde 'boter-bij-de vis' bemiddelingen van de politie, dat zijn direct bemiddelingen tussen dader en slachtoffer die de politie op straat doet. Andere activiteiten worden niet altijd geregistreerd. De invoer van gegevens is vaak (te) vrijblijvend. Zo hoeven de vragen over slachtofferzorg in het computersysteem niet per se te worden beantwoord. De volledigheid van de registratie is daardoor afhankelijk van de discipline en motivatie van individuele medewerkers.

Tenslotte is de slachtofferenquête maar voor een deel van de slachtoffers representatief: het betreft de slachtoffers van zaken die zijn ingezonden naar het parket.

De beleidsreactie op de evaluatie blijkt uit het 'plan van aanpak nadere implementatie slachtofferzorg' dat 8 april 1999 aan de Tweede Kamer is gezonden ¹⁰². De regering zegt onder meer toe de meetmethode en tevredenheidsenquête aan te zullen passen.

In de slotevaluatie uit 2001 ¹⁰³ wordt op diverse plaatsen in het rapport vermeldt dat zowel politie als OM nog steeds niet voldoende gegevens kunnen leveren, diverse inspanningen en publicaties (vanuit het ministerie van Justitie en van de landelijk officier slachtofferzorg) ten spijt. Volgens de evaluatoren zijn de volgende elementen van belang voor een goed functionerend managementinformatiesysteem.

- Overeenstemming over definities en registratiewijzen: hierbij is het van belang dat (door de landelijke stuurgroep) keuzes worden gemaakt en dat het aantal kengetallen beperkt blijft, liever enkele betrouwbare dan vele onbetrouwbare kengetallen.
- Druk vanuit de 'top' van de betrokken organisaties: als er niet op gelet wordt, wordt er ook niet gemeten. De evaluatoren noemen o.a. het aanspreken in planning- en controlgesprekken op inzichtelijkheid van de prestaties als een mogelijk drukmiddel.

In de aanbiedingsbrief waarmee de eindevaluatie slachtofferzorg uit 2001 naar de Tweede Kamer is

¹⁰⁰ B&A-groep 1998, blz. 56

¹⁰¹ t.a.p.

¹⁰² Tweede Kamer, 1998-1999, 25 452, nr. 6

¹⁰³ B&A-groep 2001, blz. 118

gestuurd meldt de minister van Justitie hierover o.a. het volgende¹⁰⁴:

... het (is) betreurenswaardig dat veel politieregio's en arrondissementsparketten na 6 jaar geen volledige informatie op het gebied van slachtofferzorg kunnen produceren. (...). Ik zal het college Procureurs-generaal verzoeken op de korte termijn het genereren van eenduidige kengetallen verplicht te stellen, zodat in elk geval over de eerste helft van 2002 en daarna volledige en betrouwbare gegevens beschikbaar zijn.

In het jaarverslag van het OM over 2002¹⁰⁵ vinden we hierover het volgende terug.

Per 1 januari 2002 is de standaardwerkprocedure en meetmethode slachtofferzorg van kracht. Uit een eerste evaluatie is gebleken dat er nu op landelijk niveau vergelijkbare informatie uit de parketten kan worden gegenereerd. In 2002 waren er landelijk (afgerond) gezien 112.000 slachtoffers in 92.000 zaken bij het Openbaar Ministerie ingeschreven. Aan 82.500 van deze slachtoffers is in 2002 een informatiebrief verzonden en zijn ruim 2.400 slachtoffers uitgenodigd voor een gesprek met de officier van justitie. In ruim 6.000 gevallen is in dit verslagjaar de schadebemiddeling geslaagd geweest.

Voor meer actuele cijfers wordt verwezen naar het stroomschema in figuur 4.

Geconcludeerd kan worden naar aanleiding van deelvraag 4, dat de prestaties in de praktijk nauwelijks meetbaar zijn gemaakt in de reguliere planning en controlcyclus. De belangrijkste oorzaken hiervoor lijken te zijn:

- ontbreken van eenduidige doelstellingen zowel vanuit de beleidsmaker (Justitie) als door de regionale netwerken;
- onduidelijkheid van definities, wellicht gevoed door een zekere overmaat aan kengetallen in het formeel aangereikte meetsysteem;
- onvoldoende druk vanuit de leiding, waarschijnlijk ook omdat er ten opzichte van andere da-dergerichte taken van de politie en justitieorganisaties minder belang aan wordt gehecht;
- 'streef-level bureaucracy'- praktijken (prioritering in de uitvoering) zorgen ervoor dat veel handelingen niet worden vastgelegd in de systemen;
- gebrek aan animo voor de taken binnen het uitvoerende apparaat (zie o.a. het interview met politieagenten in bijlage 2).

5.4 Beleidsresultaten

Deelvraag 5

Welke inzichten geven de uitgevoerde beleidsevaluaties over de uitvoering en behaalde beleidsresultaten van de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving?

- *Welke succes- en faalfactoren ten aanzien van de implementatie van slachtofferzorg blijken uit de evaluaties?*

¹⁰⁴ Brief minister van Justitie 29 juni 2001, 5105702/01/PJS, blz. 7

¹⁰⁵ zoals gepubliceerd op internet (paginanummers ontbreken)

- *In welke mate heeft de uitvoering tot nu toe geleid tot het bereiken van de doelstellingen van het slachtofferbeleid en welke succes- en faalfactoren zijn daarbij het meest bepalend geweest?*

Deelvraag 6

Tot welke gewenste bijsturingmaatregelen ten aanzien van de uitvoering en de inhoud van het beleid zelf leidt dit inzicht en welke bijsturingmaatregelen zijn daadwerkelijk getroffen en hoe verhouden deze zich tot de gewenste bijsturingmaatregelen?

Bij deze vragen kan een nader onderscheid worden aangebracht tussen de mate waarin aan de administratieve vereisten wordt voldaan en de mate waarin de met de WT beoogde verandering in werkwijze en cultuur van de politie daadwerkelijk bereikt is. Behalve administratieve verandering blijkt uit de WT de wens tot verandering van gedrag bij politie en justitie ten aanzien van slachtoffers. Te bezien valt of deze verandering in werkwijze en cultuur bij de politie daadwerkelijk bereikt is. Hebben agenten nu daadwerkelijk meer oog voor slachtoffers? Bemiddelen zij meer en wat is het resultaat daarvan?

Het eerste aanknopingspunt voor beantwoording van de vragen zijn de officiële evaluaties door het ministerie van Justitie. Er zijn ondertussen diverse officiële evaluaties uitgevoerd naar de WT (par. 5.4.1). Daarnaast is gebruik gemaakt van aanvullende tevredenheidsonderzoeken (par. 5.4.2) en van interviews en de geraadpleegde artikelen uit vakbladen (par. 5.4.3) om te beoordelen in hoeverre de praktijkervaringen overeenkomen met het 'officiële' beeld uit de beleidsevaluaties.

5.4.1 De officiële evaluaties

De belangrijkste bronnen in dit kader zijn:

- (1) de evaluaties die zijn uitgevoerd naar de pilots, samengevat in het rapport met de titel 'Tevree met Terwee?' (1994)¹⁰⁶;
- (2) een tussenevaluatie, die is uitgevoerd eind 1995/begin 1996 in opdracht van het ministerie van Justitie¹⁰⁷, deze evaluatie richtte zich met name op de organisatie van de netwerken die als gevolg van de WT in ieder arrondissement moesten worden opgericht;
- (3) een tweede tussenevaluatie uitgevoerd in 1998 in opdracht van het ministerie van Justitie naar de uitvoering van de slachtofferzorg in het kader van de WT¹⁰⁸;
- (4) een eindevaluatie¹⁰⁹ die in juni 2001 is afgerond, deze eindevaluatie viel uiteen in twee delen:
 - een eindevaluatie die in opdracht van de minister van Justitie is uitgevoerd als vervolg op de tussenevaluatie genoemd onder 3¹¹⁰;

¹⁰⁶ Wemmers, 1994

¹⁰⁷ B&A-groep, 1996

¹⁰⁸ B&A-groep, 1998

¹⁰⁹ brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer dd 29 juni 2001, kenmerk 5105702/01/JPS dd 29 juni 2001

¹¹⁰ B&A groep, 2001

- een onderzoek in opdracht van de minister van Justitie naar de juridische knelpunten bij de invoering van de WT¹¹¹;
- (5) een overkoepelende beleidsdoorlichting van het slachtofferbeleid¹¹², die in maart 2007 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

De tussenevaluatie is 'formative' van aard, terwijl de slotevaluatie en de beleidsdoorlichting 'summatieve' van aard zijn (zie par. 3.4.2).

Hieronder volgen de aanbevelingen en de belangrijkste conclusies uit de beschikbare evaluatierapporten. Tevens wordt aan de hand van de relevante Kamerstukken weergegeven wat de beleidsreactie op de evaluaties is geweest.

AD. 1: DE UITKOMSTEN VAN DE PILOTS

De onderzoeken die zijn uitgevoerd naar de pilots die in 1993 in de arrondissementen Den Bosch en Dordrecht van start gingen mondden uit in een samenvattend rapport met de titel 'Tevree met Terwee?'. De conclusies waren positief over het draagvlak en de noodzaak van slachtofferhulp. Onder andere is gebleken dat de cliënten, zowel slachtoffers als daders, positief staan tegenover de mogelijkheden die de Wet en richtlijn Terwee bieden¹¹³. Daarnaast werd geconcludeerd dat er een groot draagvlak aanwezig is, met name bij de leiding van de politie en het OM. Echter, in de pilotonderzoeken werd wel een groot aantal gebreken in de uitvoering geconstateerd, waaronder:

- slachtofferzorg is nog weinig geïntegreerd op het uitvoerende niveau van de betrokken organisaties;
- dader en slachtoffer merkten nog weinig concrete resultaten, relatief veel potentieel voor schadebemiddeling in aanmerking komende zaken blijven buiten schot;
- de invoering van de WT kost veel energie, met name de vorming van de netwerken;
- op basis van een 'werklastonderzoek' werden de jaarlijks benodigde kosten begroot op ca. 30 mln. gulden;
- de Dordtse aanpak leek meer succesvol dan de Bossche. Dit ligt met name aan de 'bottom-up' benadering (een centrale stuurgroep met gelijkwaardige partners, waar procedures op elkaar afgestemd worden met inbreng van alle partners); de verschillen in omvang en ervaringen met samenwerking/netwerkvorming; specialisatie van slachtoffertaken, zowel bij politie als bij het parket; de aanwezigheid van interne controle-mechanismen;
- in de 'dadergeoriënteerde' organisaties ontbreekt het aan draagvlak voor een actieve rol ten aanzien van slachtofferzorg en schadebemiddeling;
- de bekendheid met de wet en richtlijn Terwee schiet zowel bij politie als bij het OM tekort;
- de politie vormt een cruciale schakel in het proces: alle andere partners zijn voor informatie

¹¹¹ Kool, 2001

¹¹² Brief minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 26 maart 2007 (5473347/07/DP)

- van de politie afhankelijk;
- de politie vormt tevens een zwakke schakel; slachtofferzorg dient een integraal onderdeel uit te maken van de basispolitiezorg, het draagvlak voor slachtofferzorg is niet optimaal;
 - Terwee brengt extra werklast met zich mee, de hoogte van die werklast hangt in belangrijke mate af van de taken die de verschillende organisaties op zich hebben genomen;
 - er zijn grote verschillen in de wijze waarop door organisaties uitvoering wordt gegeven aan Terwee;
 - registratie van slachtoffer-aspecten laat te wensen over, terugkoppeling en sturing wordt door de afwezigheid van deze gegevens sterk bemoeilijkt;
 - de resultaten ten aanzien van informatieverstrekking en schadevergoeding blijven vrijwel uit;
 - een specialistische organisatie van slachtofferzorg brengt gevaren met zich mee: het kan er toe leiden dat slachtofferzorg onvoldoende wordt gedragen op uitvoerend niveau;
 - slachtofferzorg is sterk afhankelijk van individueel enthousiasme;
 - veel schaderegelingen komen uiteindelijk niet tot stand doordat wordt verondersteld dat bij de dader niets te halen zou zijn, in veel gevallen blijkt er bij stereotiepe kale kippen echter vaak meer te halen dan op voorhand wordt vermoed.

De evaluatoren concluderen dat het gezien het voorgaande zeer de vraag is of slachtofferhulp en de uitvoering van de WT zullen verbeteren door er 30 mln. gulden per jaar in te steken. Er is een cultuuromslag vereist die waarschijnlijk niet met geld alleen is te bereiken. Bovendien bestaat het gevaar dat de extra gelden 'weglekken' naar andere taken.

Uit antwoorden op Kamervragen over de invoering van de WT¹¹⁴ blijkt dat de regering hier geen beletsel in heeft gezien om de wet volgens plan per 1 april 1995 in te voeren. Wel trekt de regering blijkens de beantwoording van de Kamervragen de les uit de pilots dat

het op niveau brengen van slachtofferzorg tijd moet worden gegund. De organisaties moeten zelf op het onderwerp ingespeeld raken en zij moeten ervaringen opdoen met samenwerking in netwerkverband.

Daarnaast werd 1998 als streefmoment gezien waarop de implementatie van de WT binnen de bij de uitvoering betrokken instanties verankerd moet zijn¹¹⁵.

AD. 2: DE TUSSENEVALUATIE IN 1996

Deze tussenevaluatie was voornamelijk gericht op de organisatie van de slachtofferzorg: de vorming van arrondissementale netwerken en de resultaten die door die netwerken werden behaald.

Geconcludeerd werd dat de WT veel in beweging heeft gezet: er zijn afspraken gemaakt tussen de betrokken partijen en er is nagedacht over mogelijke verbeteringen. De samenwerking binnen de netwer-

¹¹³ Wemmers, 1994, blz. 22

¹¹⁴ TK, vergaderjaar 1994-1995, aanhangsel van de Handelingen 526 (herdruk)

¹¹⁵ aldus de minister van Justitie in de notitie betreffende de stand van zaken van slachtofferzorg in Nederland, TK 1997-1998, 25 452, nr. 5, blz. 10.

ken in de verschillende arrondissementen werd positief beoordeeld. In alle arrondissementen zijn stuurgroepen opgericht. Zij verschillen onderling sterk in omvang en samenstelling. In alle netwerken zijn tenminste het OM (voorzitter), de politie en slachtofferzorg vertegenwoordigd. De overige betrokken partijen zoals Halt en Reclassering zijn in de meeste netwerken vertegenwoordigd. De verschillen in omvang en samenstelling hangen samen met de verschillen in status die aan de overleggen wordt toegekend: een beleidsmatig overleg waar op grote lijnen afstemming wordt gezocht of juist een uitvoerend overleg waar technische aangelegenheden worden besproken. Daarnaast wordt geconcludeerd dat sommige arrondissementen in de aanloopperiode de nadruk leggen op één van de drie aspecten van de WT (bejegening, informatieverstrekking of schadebemiddeling).

De daadwerkelijke uitvoering van de plannen is nog niet optimaal: procedures dienen in de praktijk nog verder uit te kristalliseren. De evaluatoren wijzen op een aantal knelpunten (waarbij tevens de aanbevelingen die daaraan zijn gekoppeld worden weergegeven):

- Vaak ontbreken gemeenschappelijke doelstellingen: veel deelnemers zien daar het nut niet van in. Toch is dit van belang: als de prestaties blijken tegen te vallen, kan gericht worden gewerkt aan verbetering. Bovendien kunnen organisaties elkaar aanspreken op tegenvallende prestaties. Aanbevolen wordt daarom toch doelstellingen helder te formuleren. Daarnaast dienen goede registratie- en meetmethoden ontwikkeld te worden om na te kunnen gaan in hoeverre de doelen zijn bereikt.
- Afspraken over inspanningen van de verschillende participanten moeten zo concreet mogelijk worden vastgelegd, waardoor het mogelijk is op gezette tijden (informeel) verantwoording af te leggen binnen het netwerkoverleg. Hierdoor kan ook op informele wijze druk worden uitgeoefend, als een of meer participanten in gebreke blijven.
- Geconstateerd wordt dat de verschillende organisaties onvoldoende capaciteit vrijmaken voor de uitvoering van de WT. Het is echter moeilijk te zeggen in hoeverre er daadwerkelijk een tekort aan capaciteit is. Wel wordt geconcludeerd dat er grote verschillen zijn in de verdeling van de werklast: in het ene arrondissement hebben de bureaus slachtofferhulp een groter aantal cliënten sinds de invoering van de WT, terwijl in andere arrondissementen juist sprake is van een afname. Dit wordt door de evaluatoren verklaard uit verschillen in procedures (en dus ook verschillen in de mate waarin organisaties naar elkaar doorverwijzen).
- Procedures voor de activiteiten van de betrokken organisaties staan vaak al wel op papier, maar schieten in de praktijk vaak nog tekort. Van eenmaal vastgestelde procedures dient regelmatig nagegaan te worden of zij wel werken in de praktijk.
- In een aantal arrondissementen is een belangrijk deel van de taken die voortvloeien uit de WT toebedeeld aan een centrale schadebemiddelaar, of is een centraal informatiepunt opgericht. De ervaringen daarmee zijn positief. Ondanks haken en ogen, zoals de mogelijkheid voor participanten om de verantwoordelijkheid voor slachtofferzorg af te schuiven, zien de evaluatoren een groot aantal voordelen: slachtoffers kunnen alle informatie via één loket verkrijgen en aan centrale functionarissen kan een rol worden toebedeeld om de prestaties van organisaties betrokken bij slachtofferhulp te monitoren.

AD. 3: DE TUSSENEVALUATIE IN 1998

De belangrijkste conclusies uit de evaluatie uit 1998 zijn:

- Ten aanzien van de bejegening is de mate waarin slachtoffers worden gewezen op de mogelijkheid van slachtofferhulp weliswaar toegenomen, maar nog niet optimaal. Bij zware misdrijven is de aandacht voor het slachtoffer bij de politie wel (traditioneel) groot. De bejegening van slachtoffers van veel voorkomende criminaliteit kan echter beter. De politie beschouwt deze mensen vaak niet als slachtoffer, maar gewoon als iemand die aangifte komt doen. Politieambtenaren hebben dan niet automatisch aandacht voor emotionele en schadeaspecten. Wel wordt geconstateerd dat in meer dan 90 % van de politieregio's verschillende maatregelen zijn getroffen om de bejegening van slachtoffers te verbeteren. Het gaat hierbij om het organiseren van cursussen, het inrichten en verbeteren van wachtkamers en het inrichten van aparte ruimtes voor het opnemen van aangiften.
- Inzake de informatieverstrekking aan slachtoffers wordt geconstateerd dat er diverse inspanningen worden gepleegd om deze te verbeteren. Dit gebeurt door middel van nieuwe procedures. Daarnaast zijn in een aantal netwerken centrale informatiepunten opgezet. In een deel van deze informatiepunten participeren alle netwerkpartners, in een ander deel slechts enkele daarvan. Ondanks deze inspanningen doen zich in de praktijk knelpunten voor. Bij de politie is geïnvesteerd in (geautomatiseerde) procedures om politiemensen te 'dwingen' informatie te verschaffen. Deze procedures kunnen echter eenvoudig omzeild worden (bijvoorbeeld door de bij aangifte in te voeren vragen 'heeft het slachtoffer schade geleden' en 'wil het slachtoffer slachtofferhulp' simpelweg met nee in te vullen, zonder de vragen te stellen).
- De schadebemiddeling door de politie, die zoals eerder vermeld alleen bij eenvoudige bemiddelbare gevallen is toegestaan, blijft een marginale taak. Een individuele politieagent krijgt gemiddeld waarschijnlijk maar met een enkele bemiddeling per jaar te maken. Veel politie-ambtenaren vinden schadebemiddeling bewerkelijk, onder meer omdat niet alle informatie meteen bekend is, omdat zij er een reeks activiteiten voor moeten ondernemen en omdat zij, door de aard van het werk (surveillancediensten en 24-uursroosters) altijd moeilijk bereikbaar zijn voor slachtoffers.
- De beschikbare cijfers schetsen een relatief gunstig beeld van de prestaties: uit de 'politie-monitor bevolking' blijkt dat (in de jaren 1993—1997) rond de 60 % van de mensen die aangifte doen bij de politie tevreden zijn over de bejegening en informatieverstrekking. Hierbij dient wel de kanttekening geplaatst te worden dat alleen slachtoffers van zaken die bij het parket zijn terecht gekomen naar hun mening wordt gevraagd. De reden waarom slachtoffers al dan niet tevreden zijn is eveneens onderzocht. Uit de politiemonitor bevolking 1997 blijkt dat wanneer slachtoffers ontevreden zijn, dit vaak samenhangt met onvoldoende tijd en aandacht door de politie c.q. onverschillig overkomend gedrag bij de aangifte. Ook zijn sommige slachtoffers ontevreden over de informatieverstrekking, dit is vooral het geval

wanneer geen informatie wordt vertrekt over de afloop van een zaak. Het feit dat dit per definitie de wat ernstiger zaken zijn die bovendien zijn opgelost, kan de uitkomsten van de enquête te positief kleuren. De cijfers dienen ook met de nodige omzichtigheid te worden omkleed omdat methodologische verantwoording ontbreekt en onbekend is of de enquête overal op uniforme wijze is uitgevoerd¹¹⁶.

De beleidsreactie op de evaluatie blijkt uit het plan van aanpak nadere implementatie slachtofferzorg' dat 8 april 1999 aan de Tweede Kamer is gezonden¹¹⁷. De regering zegt hierin toe de aanbevelingen op basis van een plan van aanpak te zullen invoeren. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- aanpassen meetmethode en tevredenheidsenquête;
- bevorderen van de 1-loketfunctie voor slachtoffers;
- integratie van schadebemiddelingsactiviteiten in de politie- en parketfase;
- verbeteren van de positie van het slachtoffer ter terechtzitting door onder meer goede ondersteuning aan slachtoffers te bieden bij het indienen van het voegingsformulier.

Tevens vermeldt de regering dat de voornaamste punten uit het plan van aanpak zijn opgenomen in het beleidsplan 1999-2001 van de politie en het jaarplan 1999 van het OM. Het beleidsplan van de politie vermeldt onder meer het volgende over slachtofferzorg¹¹⁸.

'Slachtofferzorg – en met name dan de eerste opvang en het adequaat doorverwijzen- is een taak die bij de politie hoort. Nog niet in alle korpsen is slachtofferzorg echter goed ingebed in de organisatie. Reden genoeg om hier in de komende jaren extra te investeren. Vooral aan de volgende onderwerpen zal gewerkt moeten worden:

- slachtoffers dienen tijdig en adequaat te worden geïnformeerd over wat er met hun zaak gebeurt;
- slachtoffers moeten in alle gevallen gewezen worden op de mogelijkheid van bijstand door een bureau Slachtofferhulp;
- het bureau Slachtofferhulp zal de benodigde informatie moeten krijgen over de slachtoffers die bij hen om hulp komen;
- bemiddeling over schadeherstel door de dader moet plaatsvinden overeenkomstig de afspraken in de arrondissementale stuurgroepen;
- per arrondissement, regio of district richt de politie een loket in waar slachtoffers (telefonisch) kunnen navragen hoe het met 'hun' zaak staat (follow-up informatie). Dit gebeurt op basis van afspraken in de arrondissementale stuurgroepen of met de beleidsofficier slachtofferzorg. Hiervoor is het nodig dat men toegang heeft tot elkaars bestanden(.....)'

Opvallend is dat veel aangekondigde verbeteracties betrekking hebben op het stroomlijnen van de informatievoorziening en het aanpassen van de organisatie. Er wordt gestreefd naar centralisatie van informatievoorziening en 1-loketfuncties. Ten aanzien van de benodigde cultuuromslag om het onderwerp meer te laten leven bij de "agent op straat" worden weinig concrete voornemens aangetroffen. Wel is naar aanleiding van het plan van aanpak slachtofferzorg door de Tweede Kamercommissie voor Justitie de volgende vraag gesteld¹¹⁹:

Kan, naast de evaluatie van procedurele voorzieningen, tevens onderzocht worden of en zo ja in hoeverre een slachtoffer-

¹¹⁶ B&A-groep, 1998, blz. 36

¹¹⁷ Tweede Kamer, 1998-1999, 25 452, nr. 6

¹¹⁸ TK, 1998-1999, 26 345, blz. 13

¹¹⁹ TK, 1998-1999, 25 452 nr. 7

gezinde instelling van functionarissen van politie en justitie tussen de oren wordt ervaren? Men dient immers niet alleen procedureel maar ook vanuit eigen initiatief met het slachtoffer mee te denken!

De regering zegt in antwoord op deze vraag toe dat

het onderwerp van de gestelde vraag zal worden meegenomen in de eindevaluatie van de implementatie van de regelgeving Terwee' (bedoeld wordt de evaluatie die in de loop van 2001 is afgerond, PdV).

AD 4: DE SLOTEVALUATIE (2001)

Het rapport van de B&A Groep betreft vooral de (on-)tevredenheid van slachtoffers over de hulp die zij hebben ontvangen en de wijze waarop de instanties de regelgeving Terwee uitvoeren. De slachtoffer-netwerken stelden zich bij de invoering van de regelgeving tot doel 70 tot 80% van de cliënten tevreden te stellen. Deze doelen werden gehaald door politie en Buro Slachtofferhulp: 80% van de slachtoffers die hebben meegewerkt aan het onderzoek is over het algemeen tevreden. Over het OM zijn aanzienlijk minder slachtoffers tevreden (51-53%). Slachtoffers zijn meer tevreden als zij respectvol behandeld zijn, als er voldoende tijd voor hen genomen is en er goed is geluisterd naar hun verhaal en er een korte wachttijd is bij het doen van aangifte. Verder is belangrijk dat de informatie die zij krijgen goed en tijdig is. Vooral bij het OM komt informatie (bijvoorbeeld over het tijdstip van de rechtszaak) vaak te laat. Opvallend is dat slachtoffers minder positief oordelen naarmate ze verder in het justitiële traject komen. Daarnaast zijn slachtoffers die te maken hebben gehad met bemiddelingspogingen en/of schadevergoeding hebben gekregen positiever. Zorgwekkend is de constatering dat een aanzienlijke minderheid (20%) van de slachtoffers (zeer) ontevreden is en zelfs aangeeft dat het vertrouwen in politie en justitie sterk is afgenomen sinds het laatste contact¹²⁰.

De uitkomsten van dit onderzoek moeten voorzichtig geïnterpreteerd worden. Reden hiervoor is dat de respons op de slachtofferenquête slechts 19% is en niet met zekerheid gezegd kan worden dat de respondenten representatief zijn voor alle slachtoffers. De betrokken organisaties is gevraagd gegevens te leveren over hun prestaties, zoals het aantal bemiddelingspogingen, voegingen, vorderingen. De organisaties geven zelf aan dat hun slachtofferbewustzijn is vergroot. Zij geven op eigen wijze invulling aan de uitvoering van 'Terwee'. In de meeste arrondissementen zijn centrale loketten voor slachtofferzorg opgericht. Deze kennen een grote variëteit aan maatregelen en inspanningen maar worden door de betrokkenen positief beoordeeld. De inzet in menskracht (fte's) verschilt. Betrouwbare informatie over het aantal bemiddelingen en het slagingspercentage is niet beschikbaar, evenmin als informatie over de aantallen voegingen/toegewezen vorderingen en de aantallen opgelegde schadevergoedingsmaatregelen. Wel blijkt het CJIB redelijk succesvol bij het invorderen van de overgedragen bedragen. De percentages (1999) liggen in de meeste regio's ruimschoots boven de 50%¹²¹, met uitschieters tot 75%. Dit betreft echter alleen die zaken waar daadwerkelijk een vordering is toegewezen (in totaal zijn er in 1999 ongeveer 5.500 vorderingen uit hoofde van schademaatregelen overgedragen aan het CJIB). Er is door de gebrekkige registratie geen zicht op de verhouding tussen ingediende en

¹²⁰ B&A-groep 2001, blz. 6

¹²¹ B&A-groep 2001, blz. 98

door het strafrechtelijke systeem toegekende schadevergoedingsmaatregelen.

Over het functioneren van de netwerken wordt opgemerkt dat de waardering voor de stuurgroepen is afgenomen. Van de medewerkers van Slachtofferhulp is slechts een derde tevreden, bij politie en OM bedragen deze percentages respectievelijk 48% en 64%. Over de onderlinge machtsstructuur van de netwerken (stuurgroepen) is in het rapport geen informatie te vinden. Wel is bekend dat in bijna alle stuurgroepen het voorzitterschap wordt bekleed door het OM¹²² en de netwerken gemiddeld ca 4 keer per jaar formeel bijeenkomen. Ten tijde van de invoering van de WT waren de stuurgroepen actiever, omdat er toen meer behoefte aan afstemming bestond. Veel concrete activiteiten van de stuurgroepen hebben betrekking op het vormen van (gezamenlijke) 1-loketfuncties voor slachtofferhulp (meestal bij het OM). De invoering van de 1 loket functie is gestimuleerd door een doeluitkering van het ministerie van Justitie¹²³. Thans heeft ieder arrondissement een 1-loketfunctie, de taken daarvan lopen echter nogal uiteen (van informatieverstrekking en doorverwijsfuncties tot bemiddeling en andere dienstverlening bij schadevergoeding).

Alle stuurgroepen hebben doelstellingen geformuleerd inzake informatieverstrekking en tevredenheid. Deze liggen voor de informatieverstrekking tussen de 90 en 100%, voor tevredenheid meestal rond de 80%¹²⁴ (uit het bovenstaande blijkt dat het OM deze doelstellingen niet haalt).

Aan de door de minister toegezegde aandacht voor de cultuurinvalshoek wordt vooral invulling gegeven door uitvoerig in te gaan op de houding (attitudes) bij politie en OM ten aanzien van slachtofferhulp. Hieruit blijkt dat volgens enquêtes het slachtofferbewustzijn redelijk groot is, doch dat de tijd die hiervoor beschikbaar wordt gesteld, beperkt is. OM medewerkers zijn minder positief over de organisatorische voorzieningen voor slachtofferzorg dan de andere organisaties. Het ontbreekt aan tijd en capaciteit voor slachtofferzorg, vindt men. Twee tabellen uit het rapport kunnen dit illustreren.

*Tabel 2: Meningen stuurgroepleden over bejegening slachtoffers in hun organisatie*¹²⁵

Stelling	% (zeer) mee eens	
	politie	OM
Slachtoffers worden met respect behandeld	97%	67%
Slachtoffers worden vriendelijk te woord gestaan	91%	83%
Medewerkers hebben voldoende tijd voor slachtoffers	76%	50%
Medewerkers houden zoveel mogelijk rekening met wensen slachtoffers	65%	63%
Medewerkers respecteren privacy van slachtoffers voldoende	88%	83%

¹²² B&A-groep 2001, blz. 77

¹²³ B&A-groep 2001, blz. 80

¹²⁴ B&A-groep 2001, blz. 86

¹²⁵ B&A-groep 2001, blz. 86

Tabel 3: Stellingen t.a.v informatieverstrekking (personeelsenquête)¹²⁶

Stelling	% (zeer) mee eens	
	politie	OM
Slachtoffers krijgen voldoende informatie	68%	71%
Slachtoffers krijgen correcte informatie	71%	83%
Slachtoffers krijgen relevante informatie	65%	71%
Slachtoffers krijgen informatie tijdig	53%	29%
Informatie aan slachtoffers bevat geen tegenstrijdigheden	53%	68%
Informatie aan slachtoffers is goed te begrijpen	74%	58%

Een van de aanbevelingen van B&A is om vooral bij het OM te investeren in verbetering van de bejegening en informatieverstrekking door parketmedewerkers en –gezien de constatering dat met name veel OM-medewerkers aangeven dat de capaciteit onvoldoende is– de werkdruk bij het OM te onderzoeken¹²⁷.

AD 5: BELEIDSDOORLICHTING (2007)

De beleidsdoorlichting is een nieuw instrument dat door het ministerie van Financiën is ingevoerd in 2006. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften¹²⁸ wordt het beleid dat gericht is op de realisatie van de algemene en/of operationele beleidsdoelstellingen in de begroting, periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Beleidsdoorlichtingen hebben het karakter van een syntheseonderzoek en bestaan (verplicht) uit de volgende onderdelen:

- beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid;
- beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan;
- beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

In maart 2007 heeft de minister van Justitie de uitkomsten van de beleidsdoorlichting van het slachtofferbeleid naar de Tweede Kamer gestuurd¹²⁹.

Deze doorlichting is vooral interessant omdat naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten (dezelfde als in bovengenoemde evaluaties vermeld) in de aanbiedingsbrief wordt erkend dat er onvoldoende zicht is op de resultaten en dat een verbeterplan wordt opgesteld onder de titel 'Slachtoffers

¹²⁶ B&A-groep, 2001, blz. 89

¹²⁷ B&A-groep, 2001, blz. 115

¹²⁸ Ministerie van Financiën Rijksbegrotingsvoorschriften deel 1, onderdeel 3.5 Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid (RPE)

¹²⁹ brief minister van Justitie d.d. 26 maart 2007, 5473347/07/DP

centraal¹³⁰. De minister meldt hierover het volgende:

De afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan op het terrein van slachtofferbeleid. Er is echter nog weinig zicht op maatschappelijk effect van maatregelen op dit terrein. In 2007 zal in overleg met het WODC een meerjarenonderzoeksprogramma worden opgesteld voor het slachtofferbeleid. In dit programma zal aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om het effect van beleid beter in beeld te krijgen.

Slachtoffers Centraal:

Het plan 'Slachtoffers Centraal' kiest er uitdrukkelijk voor om te investeren in de uitvoering van het beleid. Voor veel organisaties in de strafrechtsketen is het slachtofferbeleid een neventaak, vaak afhankelijk van de persoonlijke affiniteit van medewerkers. De tijd is rijp om ook voor het slachtofferbeleid een sluitende aanpak te ontwikkelen en prestatieafspraken te maken.

Het plan 'Slachtoffers centraal' kent de volgende doelstellingen:

1. Kwaliteitsverbetering van de diensten aan slachtoffers en steviger verankering van de rol van het slachtoffer in de uitvoering.
2. Differentiatie van rechten en diensten voor slachtoffers. De ernst van het misdrijf, in casu de mate van inbreuk op de integriteit van het slachtoffer is daarvoor van doorslaggevende betekenis.
3. De mogelijkheden van schaderegeling (inclusief de kwaliteit) worden verbeterd, het streven is dat meer slachtoffers de schade vergoed krijgen.
4. De organisatie van slachtofferondersteuning wordt bezien: met als uitgangspunt lokaal één aanspreekpunt voor het slachtoffer.

De taakorganisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het slachtofferbeleid (OM, politie, SHN en SGM) hebben ingestemd met de uitvoering van het verbeterplan en zullen aan de uitvoering deelnemen. De uitvoering van het plan is gestart. De bestaande rechten en voorzieningen zijn op hoofdlijnen inhoudelijk goed, maar gebleken is dat de feitelijke uitvoering kwalitatief beter kan. Er zijn verschillende oorzaken te noemen die ertoe leiden dat de praktijk van de slachtofferondersteuning nog niet overal en in alle gevallen goed verloopt. Dit zijn onder meer:

- organisaties zijn primair gericht op andere doelgroep(en) dan slachtoffers, waardoor de kwaliteit van diensten onder de maat is;
- de schaderegelingsketen functioneert niet op alle punten optimaal;
- bij de uitvoering van het slachtofferbeleid zijn veel partijen betrokken.

'Slachtoffers Centraal' heeft de volgende (*beoogde, PdV*) resultaten. De kwaliteit van de uitvoering wordt verbeterd door de ontwikkelingen van meetinstrumenten en het maken van afspraken daarover met de uitvoeringsorganisaties. Met de uitvoeringsorganisaties zullen afspraken gemaakt worden over het realiseren van meer schaderegelingen en de uitvoeringspraktijk van het voegen in het strafproces zal worden verbeterd. Voor het slachtoffer moet het duidelijk zijn waar hij lokaal terecht kan voor opvang, advies en vragen.

Een nieuw element in de beleidsreactie van de minister is het differentiëren van dienstverlening (zie punt 2). Dit sluit aan op de in eerdere evaluaties gesignaleerde differentiatie van dienstverlening op de werkvloer, waarmee is aangegeven dat de 'street-level bureaucracy'- praktijken zoals 'triaging' invloed heeft op c.q. opgenomen worden in het officiële beleid.

5.4.2 (Overige) tevredenheidsonderzoeken

Uit de evaluaties die hiervoor zijn besproken rijst geen eenduidig beeld op van de tevredenheid van slachtoffers in de strafrechtsketen. Weliswaar moet dit formeel gemeten worden door de parketten, in

¹³⁰ brief minister van Justitie d.d. 26 maart 2007, 5473347/07/DP, blz. 7 en 8

par. 5.3 en 5.4 is al aangegeven dat hier in de praktijk weinig bruikbare gegevens uit naar voren zijn gekomen. De evaluaties zelf bevatten wel enquêtes (zie par. 5.3), maar in de methodologische verantwoording daarvan is aangegeven dat deze met omzichtigheid gehanteerd moeten worden. Ook ontbrak bij de invoering van de wet een 'nulmeting', zodat niet aangetoond kan worden dat de WT daadwerkelijk heeft geleid tot een stijging van de tevredenheid van slachtoffers over bejegening, informatieverstrekking en schadebemiddeling door de justitiële autoriteiten.

In opdracht van het ministerie van Justitie¹³¹ is in 2004 een slachtofferenquête uitgevoerd¹³². Deze is gevolgd door een secundaire analyse van de onderzoeksgegevens door het instituut Intervict (Universiteit van Tilburg) in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie¹³³. Basis voor beide onderzoeken was een onderzoeksbestand dat ontstond door een enquête onder slachtoffers uit vijf politieregio's in Nederland. Binnen deze regio's is een steekproef getrokken uit de groep slachtoffers die in de periode november 2003 tot en met januari 2004 bij de politie aangifte hebben gedaan van een misdrijf.¹³⁴ De netto steekproefomvang voor alle onderzochte regio's samen bedroeg 1895. Dit is het aantal op basis van een telefonische enquête ingevulde geretourneerde formulieren, de respons bedroeg circa 50%.

Problematisch is dat lang niet alle geënquêteerden de gehele keten hebben doorlopen. De respons voor OM en Rechtbank was respectievelijk 488 en 329¹³⁵, de overigen zijn niet verder gekomen dan de politie (en eventueel Slachtofferhulp), bijvoorbeeld indien geen verdachte is aangetroffen of wanneer het om kleine vergrijpen gaat. Daarnaast bleek de populatie niet representatief te zijn voor de slachtoffers van misdrijven, met name waren binnen de groep van respondenten allochtonen en jongeren zwaar ondervertegenwoordigd. Minder dan 3% van de geënquêteerden in de steekproef is allochtoon¹³⁶. Ter vergelijking: van de 16 miljoen inwoners van Nederland is 3,2 miljoen van allochtone afkomst (20%) en 1,6 miljoen is eerste generatie allochtoon (10%). Verder blijken allochtonen een hoger risico te lopen op slachtofferschap dan autochtonen, waardoor hun aandeel in een representatieve steekproef nog groter zou moeten zijn¹³⁷. Ook jongeren waren relatief ondervertegenwoordigd in de steekproef, terwijl jongeren in het algemeen een hoger risico op slachtofferschap lopen dan de algemene bevolking. De ondervertegenwoordiging van allochtonen en jongeren is niet uniek voor dit onderzoek. Ook in ander survey-onderzoek is het bereiken van deze groepen vaak problematisch.

Een ander probleem is dat slechts vijf politieregio's zijn onderzocht. In hoeverre dit een representatief beeld oplevert voor de rest van het land, hangt samen met diverse factoren waaronder de kwaliteit van

¹³¹ brief minister van Justitie 10 maart 2004, blz. 5

¹³² Koolen et al., 2005

¹³³ Intervict, 2005

¹³⁴ Koolen et al., blz. 7

¹³⁵ Koolen et al., blz. 23

¹³⁶ Koolen et al., blz. 24

¹³⁷ Intervict 2006, blz. 9/10

de dienstverlening door de betrokken regio's, de bevolkingssamenstelling en het niveau en de zwaarte van de misdaad. Niet is aangegeven of en waarom deze vijf regio's als representatief kunnen worden beschouwd.

De resultaten (tevredenheidscijfers) op de aspecten informatievoorziening, bejegening en schadevergoeding zijn weergegeven in deelaspecten maar daar zijn geen samenvattende vragen over gesteld, waardoor op deze aspecten geen percentages ontstaan die kunnen worden vergeleken met eerdere metingen. Echter, de uitkomsten op hoofdlijnen wijken niet erg af van vergelijkbare percentages uit eerder onderzoek zoals weergegeven in de evaluatierapporten die zijn besproken in par. 5.4.

Tabel 4: samenvatting tevredenheidsenquête slachtoffers 2004

	Politie		OM		Rechtbank	
	%	Cijfer	%	Cijfer	%	Cijfer
Steekproefgrootte (N)	1895		488		329	
Oordeel geënquêteerden:						
'boven verwachting'	12%	8,4	8%	7,8	2%	8,6
'conform verwachting'	57%	7,4	52%	7,1	63%	6,7
'beneden verwachting'	31%	4,8	40%	4,0	35%	4,1

Voorzover vergelijking al mogelijk is, moet men zeer creatief te werk gaan om aan te tonen dat er sprake is van verbetering van de tevredenheid ten opzichte van de uitkomsten in de evaluatie uit 2001 en voorgaande evaluaties. Verontrustend lijkt het zeer hoge percentage dat het contact met OM beneden verwachting vindt, gecombineerd met het extreem lage rapportcijfer. Hoewel er helaas geen vergelijking mogelijk is door andere vragen en definities, komt dit nog 'schokkender' over dan de bij de slachtofferenquête in het kader van de slotevaluatie uit 2001 gemeten 20% van met het justitiële stelsel zeer ontevreden slachtoffers (zie 5.3). De cijfers voor de politie en rechtbanken zijn, hoewel iets gematigder, ook niet gunstig. Alleen over de bejegening door de politie bij de aangifte blijft het beeld van het overgrote merendeel van de geënquêteerden positief (84 % oordeelt goed tot zeer goed over de vriendelijkheid waarmee men te woord werd gestaan, 74 % oordeelt goed tot zeer goed over de getoonde interesse, bij het OM waren de vergelijkbare percentages 62% en 59%).

Ook zijn vragen gesteld over o.a. de aard en ernst van het misdrijf, de bejegening en informatievoorziening en de voortgang van de zaken. De uitkomsten daarvan zijn gebruikt om verklaringen te vinden voor de uitkomsten. Enkele conclusies en verklarende factoren volgens de onderzoekers¹³⁸:

- Instanties waarmee men later in de rechtsgang in contact komt worden door slachtoffers minder positief beoordeeld. Dit wordt vermoedelijk veroorzaakt door de verwachtingen van slachtoffers over bijvoorbeeld de veroordeling van de verdachte en de toekenning van schadever-

¹³⁸ Koolen et al., blz. 10 en 11

goeding. Als deze verwachtingen niet uitkomen is de teleurstelling vervolgens des te groter.

- Naarmate het misdrijf ernstiger is in termen van gevolgen voor het dagelijks functioneren, is men minder tevreden, ditzelfde geldt voor geënquêteerden, die binnen een jaar meer dan één keer slachtoffer zijn geweest van een misdrijf. De onderzoekers geven twee mogelijke verklaringen. De eerste is dat slachtoffers van ernstige misdaden ook dito hogere verwachtingen hebben van de mate waarin de autoriteiten dit serieus nemen. Een andere mogelijke oorzaak is de wijze waarop met slachtoffers van ernstige misdrijven wordt omgegaan. Verder is opvallend dat geslaagde schadebemiddeling door politie en/of OM duidelijke positieve gevolgen heeft voor de tevredenheid.
- De slechte resultaten voor het OM worden mede veroorzaakt door de informatievoorziening. Van de slachtoffers die in aanraking kwamen met het OM geeft 22% aan niet te zijn geïnformeerd over de afhandeling van de zaak, terwijl men dat wel graag wilde. In het geval door het OM schadebemiddeling wordt uitgevoerd (slechts in 15% van de gevallen), is de waardering juist relatief hoog.
- Er is ook een sterke samenhang tussen tevredenheid over de rechtbank, c.q. het verloop van de rechtszaak als er sprake is van voeging van de schadevergoeding, zeker wanneer dit leidt tot toekenning van schadevergoeding.
- Er is een sterke samenhang tussen tevredenheid over het vonnis en tevredenheid over politie, OM en rechtbank.

In de secundaire analyse¹³⁹ is geconcludeerd dat er een sterke samenhang is tussen de rapportcijfers van de organisaties en de bejegening en informatieverstrekkingen. Echter deze samenhang kan als gevolg van de (cross-sectionele) opzet van de studie niet causaal worden geïnterpreteerd. Vooral slachtoffers die post traumatische gevolgen ondervinden van het misdrijf, hebben behoefte aan emotionele steun en laten hun oordeel sterk afhangen van de mate waarin hier aan tegemoet gekomen is. De onderzoekers koppelen hieraan de aanbeveling om in een zo vroeg mogelijk stadium cliënten te identificeren die een hoog risico lopen op herhaald slachtofferschap en secundaire victimisatie.

5.4.3 Interviews

De constatering uit de officiële evaluaties worden in grote lijn bevestigd door de geïnterviewden. Opvallend is dat alleen in de politieregio Haaglanden de vrijwilligers van slachtofferhulp gemachtigd zijn om de politieregisters te raadplegen. Verder zit slachtofferhulp in hetzelfde gebouw als de rest van de slachtoffercoördinatie. Deze werkwijze wordt als succesvol beschouwd, wat wordt geïllustreerd met het gegeven dat in het gebied van de politieregio Haaglanden relatief anderhalf keer zoveel hulpvragen worden behandeld als in andere delen van het land. Overigens is Slachtofferzorg Nederland hier niet gelukkig mee. In het gebied Haaglanden wordt een te groot deel van het budget opgeslokt. Helaas is het niet mogelijk om kwantitatieve gegevens te verkrijgen uit het bedrijfsprocessensysteem

¹³⁹ Intervict, blz. 41/42

van de regio Haaglanden. Hierdoor is het niet goed mogelijk om zinnige dingen te zeggen over resultaten.

Wel is er een enquête gedaan onder een doorsnede van het politiepersoneel om te kijken hoe men de werkzaamheden die voortkwamen uit de wet Terwee oppakte en beoordeelde. Uit deze enquête bleek dat weinig agenten zich bezig hielden met slachtofferzorg. Daarnaast bleek dat veel agenten er voorstander van waren dat de schadebemiddeling op een centraal punt zou plaatsvinden.

De invoering van de wet Terwee heeft in Haaglanden niet geleid tot een mentaliteitsverandering onder het personeel. Weliswaar is een aantal agenten zeer enthousiast over de wet en maakt regelmatig gebruik van de instrumenten, maar het merendeel gebruikt het bijna nooit. Besloten is dan ook om de schadebemiddeling binnen het centrale coördinatiepunt onder te brengen.

Uit het interview in Rotterdam bleek dat de administratieve procedures zoals voorgeschreven door de wet Terwee uitgevoerd waren. Het bleek echter mogelijk deze procedures vrij eenvoudig te omzeilen, waarbij van geen tot weinig controle sprake is. De agenten legden in lang niet alle gevallen uit wat slachtofferhulp voor de aangevers kan betekenen. Agenten bleken een eigen inschatting te maken van de hulp die aangevers nodig hadden en daar hun actie op af te stemmen. Schadebemiddeling gebeurt weinig, men vindt het vaak te omslachtig en afspraken zijn moeilijk te maken. Als oplossing ziet men betere voorlichting aan de agenten over slachtofferzorg en centralisering van de schadebemiddeling per district.

Deze bevindingen komen overeen met de algemene teneur van de in de politievakbladen aangetroffen artikelen. Ter illustratie kan een vergelijkend onderzoek worden aangehaald, waarin geconcludeerd wordt dat centralisatie van schadebemiddeling de beste oplossing is¹⁴⁰ en een positief getoonzet artikel over de politieregio Noord-Holland-Noord, waar een groot aantal activiteiten met betrekking tot de WT al vanaf het begin worden aangestuurd of uitgevoerd vanuit een centraal informatie- en coördinatiepunt¹⁴¹.

Samengevat zijn duidelijke centralisatietendensen zichtbaar als antwoord op de geconstateerde gebreken in de uitvoering van de WT, althans voorzover het de informatievoorziening en schadeafhandeling betreft. Deze zijn in overeenstemming met de officiële beleidsreactie op de evaluatiebevindingen en worden bevestigd door artikelen uit de vakbladen. Verder kan worden geconstateerd dat de feitelijke beleidsresultaten vrijwel niet te meten zijn en dat de gewenste cultuuromslag bij politie en justitie waarschijnlijk niet is gerealiseerd.

¹⁴⁰ Koster, Algemeen Politieblad 1995

¹⁴¹ Brussee, Algemeen Politieblad 1995

5.5 'Divergent voices': kritiek op het slachtofferbeleid

In de tweede hypothese (par. 3.4.1), die is ontleend aan de agendatheorie van Cook and Skoogan is de stelling vervalpt dat tegenvallende beleidsresultaten kunnen leiden tot toenemende kritiek op het beleid en de onderliggende beleidstheorie en dat daardoor een onderwerp dat ooit in de belangstelling stond, weer van de beleidsagenda kan verdwijnen. In dit kader is het interessant om te beschouwen of in kringen van uitvoerders, vakpers en/of media sprake is van kritiek op het slachtofferbeleid. De tweede vraag is of deze kritiek het gevolg is van de tegenvallende beleidsprestaties, of dat (ook) andere oorzaken aan de orde zijn.

Voor wat betreft de eerste vraag: uit de kringen van (1) de rechters (uitvoering) en (2) de wetenschap is inderdaad kritiek op te tekenen. Ter illustratie zijn enkele voorbeelden te noemen.

AD. 1: KRITIEK VANUIT DE RECHTERLIJKE MACHT

Uit het rapport 'De Wet Terwee: Evaluatie van juridische knelpunten' uit 2001 van het Willem Pompe-Instituut blijkt een behoorlijke weerstand bij een aantal strafrechters tegen de rol van het slachtoffer in het strafproces. Het betreft een onderzoek dat bestaat uit 'diepte-interviews' bij vijf parketten en vijf rechtbanken. Drie geïnterviewde rechters stonden positief tegenover de Wet Terwee, maar twee van de vijf geïnterviewde arrondissementsrechters oordeelde (latent) negatief. Deze weerstand wordt vooral beargumenteerd door rechtsdogmatische argumenten, die uiteraard buiten de probleemstelling van deze scriptie vallen, maar twee citaten uit dit rapport maken de weerstand ook voor leken op juridisch gebied duidelijk.

Een rechter zegt het volgende, na te hebben toegegeven dat de opvattingen binnen zijn rechtbank niet conform de Wet Terwee zijn¹⁴²:

Dat is de vraag ook niet. De vraag is of Terwee überhaupt thuis hoort in het strafproces, de regeling als zodanig (...). Wij hebben een daderstrafrecht, wij hebben geen systeem waarin het slachtoffer als leek kan mee procederen in het strafproces. Als de wetgever dat wil en het Wetboek van Strafvordering daartoe inricht, tja dan vindt iedere rechter dat natuurlijk best, maar het is een ideologische omkering van het Wetboek van Strafvordering. Dit is een vreemde eend in de bijt waar we tegenaan zitten te hikken (...). Er wordt niet creatief met Wet Terwee omgegaan'.

Deze uitspraak werd opgetekend voordat verdergaande voorstellen (met name het spreekrecht voor het slachtoffer) waren ingevoerd. Een volgend citaat van dezelfde rechter op de vraag hoe hij aankijkt tegen een actieve rol van slachtoffers in strafrechtsprocessen¹⁴³:

Er is iets verschrikkelijks gebeurd op papier en iemand gaat daar stuk voor je ogen, dan gaat dat ten koste van de verdachte (...) het gaat maar om een heel klein stukje van de werkelijkheid (...). Onze juridische werkelijkheid is een andere, zeker dan die van het slachtoffer (...) er worden emoties en argumenten gehanteerd waartegen de advocaat van de verdachte

¹⁴² Kool (Willem Pompe Instituut), blz. 24

¹⁴³ Kool, t.a.p.

zich niet kan verdedigen, wel tegen de centenkwesie, maar niet tegen de emotie (..).

Bij het OM leven vergelijkbare opvattingen, die er volgens het Willem Pompe Instituut toe leiden dat daar waar instemming bij de zittende magistratuur overheerst, wordt geïnvesteerd in de implementatie daarvan, maar in arrondissementen met 'sceptische' rechters (zoals hierboven), de prioriteit voor slachtoffertaken lager is¹⁴⁴.

AD. 2: KRITIEK VANUIT DE WETENSCHAP

Een zeer negatief oordeel over de effecten van hulpverlening aan slachtoffers van misdrijven werd uitgesproken door de victimoloog Ezzat Fattah¹⁴⁵.

Evaluations of victim programs, victim services, and other victim initiatives, rather than highlighting positive achievements, generally point to a negative balance sheet.

In zijn optiek zijn er veel goed bedoelde initiatieven, maar is er niet of nauwelijks bewijs voor de werkzaamheid daarvan. Onderzoek suggereert veeleer averechtse effecten¹⁴⁶.

The conclusions of the experts who have studied the programs and services are definitely discouraging, and hardly inspire much confidence in the programs or much optimism about their future.

Volgens Intervict (Universiteit Tilburg) betreft het hier weliswaar een tegendraadse maar geen obscure wetenschapper¹⁴⁷:

Fattah is een van de meest spraakmakende proponenten van de nocebo-doctrine: Zijn (deels empirisch gedocumenteerde) stelling is dat de hulpverlening aan slachtoffers van misdrijven in Noord-Amerika en in Europa vooral averechtse effecten op die slachtoffers heeft. Fattah kan worden beschouwd als de victimologische tegenhanger van de aan Martinson toegeschreven "niets werkt"-doctrine in de criminologie.

Andere 'tegenstemmen' zijn hieronder opgetekend uit de secundaire analyse van Intervict¹⁴⁸:

- Het is bekend dat slachtoffers van misdrijven met chronische verwerkingsproblemen (slachtoffers die tenminste drie maanden na het delict nog ernstige psychische klachten rapporteren) op hulpverlening zijn aangewezen. Eveneens is bekend dat deze slachtoffers niet zelf een beroep op hulpverlening doen (New & Berliner, 2000). Veel van deze slachtoffers vallen tussen wal en schip omdat zij niet worden geïdentificeerd en van een passend hulpaanbod worden voorzien. Uit door ons uitgevoerd onderzoek (Winkel, 2003, 2004) in Nederland blijkt bijvoorbeeld dat 80% van de mannelijke slachtoffers met ernstige, chronische angst en depressieve klachten en 70% van de vrouwelijke slachtoffers met dergelijke chronische condities, niet wordt benaderd door – althans geen contact heeft met – Slachtofferhulp Nederland.
- Een gangbare vorm van hulpverlening aan slachtoffers is het aanbieden van debriefing. In een groot aantal wetenschappelijke studies is aangetoond dat eenmalige debriefing niet bijdraagt aan het voorkomen van chronische verwerkingsproblemen (Van Emmerik, Kamphuis, Hulsbosch, & Emmelkamp, 2002), en deze problemen soms zelfs lijkt te verergeren (Sijbrandij, Olf, Reitsma, Carlier & Gersons, 2006).
- Een andere populaire vorm van hulpverlening is het organiseren van lotgenotencontactgroepen. Recent onderzoek onder

¹⁴⁴ Kool, blz. 25

¹⁴⁵ Fattah 1999, blz. 188

¹⁴⁶ Fattah 1999, blz. 189

¹⁴⁷ Intervict, blz 16

¹⁴⁸ Intervict, t.a.p.

slachtoffers suggereert echter nadrukkelijk dat dergelijke programma's niet bijdragen aan het verminderen van posttraumatische klachten, en bij sommige slachtoffers zelfs averechts lijken te werken (Winkel, 2006).

- Een sterk opkomende vorm van hulpverlening aan slachtoffers van misdrijven is het aanbieden van een dader-slachtofferdialoog, ondermeer gericht op het verminderen van schuldgevoelens bij slachtoffers. Recent onderzoek van Sherman, Strang, Angel, Woods, Barnes, Bennett en Inkpen (2005) suggereert dat zo'n dialoog daaraan niet bijdraagt, en schuldgevoel veeleer lijkt aan te wakkeren. Zo'n dialoog draagt overigens wel bij aan het verminderen van gevoelens van woede.

De tweede vraag aan het begin van deze paragraaf was of en in hoeverre deze kritiek is ingegeven of wordt versterkt door de tegenvallende beleidsresultaten. Bij de hierboven aangehaalde wetenschappers is dit duidelijk het geval. Ten aanzien van de kritiek vanuit de rechterlijke macht geldt dat deze meer is ingegeven door strafrecht dogmatische redenen. Echter ook het effect en de mogelijkheden om deze kritiek publiek te uiten en gehoor daarvoor te vinden kan worden versterkt door tegenvallende beleidsresultaten.

De vraag of dergelijke kritiek op termijn een bedreiging kan worden voor de plaats op de beleidsagenda, is in het model van Cook en Skoogan (par. 3.4.1, figuur 2) mede afhankelijk van de mate waarin dit wordt opgepakt door de media. Het is denkbaar dat als gevolg van de tegenvallende resultaten en de erkenning daarvan door de minister van Justitie in zijn beleidsdoorlichting (zie par. 5.4.1) in combinatie met de gebrekkige effectindicatoren in de begroting (zie par. 5.1, tekstvoorbeeld 1) een dergelijk scenario in werking kan treden. Echter daarvoor is de beleidsgeschiedenis van 'Terwee' en vergelijkbare wetgeving in het buitenland nog niet ver genoeg gevorderd, zodat dit hoofdstuk moet worden afgesloten met de constatering dat de tweede onderzoekshypothese niet kan worden bevestigd of verworpen op basis van de onderzoeksbevindingen.

6. SLOTBESCHOUWING: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van een confrontatie van de onderzoeksbevindingen met de in par. 3 ontwikkelde hypothesen worden in het eerste deel van dit hoofdstuk de deelconclusies weergegeven.

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt geprobeerd concluderende antwoorden te formuleren op de laatste deelvragen.

- *Welke conclusies kunnen naar aanleiding van de antwoorden op voorgaande vragen getrokken worden ten aanzien van de wederzijdse beïnvloeding van beleid en de uitvoering daarvan bij de Wet Terwee en daarop volgende wetgeving?*
- *Tot welke meer algemene inzichten leiden deze conclusies over de stuurbaarheid van het proces van beleid naar uitvoering en vice versa?*

Aan deze conclusies wordt een aantal aanbevelingen gekoppeld die mogelijk kunnen worden benut bij de voorbereiding en implementatie van vergelijkbare beleidsvoorstellen, die net zoals de Wet Terwee een fundamentele aanpassing van de werkwijze van de betrokken uitvoeringsorganisaties nodig maken.

6.1 Deelconclusies t.a.v. de onderzoekshypothesen

Doordat de hypothesen hieronder zijn geordend naar de fasen in de beleidscyclus, staan deze in een andere volgorde dan in hoofdstuk 3.

BELEIDSDOELSTELLINGEN EN IMPLEMENTATIESTRATEGIE

Hypothese 5:

Invloed van uitvoeringsorganisaties en het middenveld bij de totstandkoming en uitvoering van beleid leidt tot tragere implementatie, maar tevens tot betere en meer bestendige beleidsresultaten.

Het in elkaar grijpen van beleid en uitvoering zou hoofdzakelijk tot stand moeten komen op het snijvlak van 'selectie van beleidsoptie' en 'implementatie' zoals weergegeven in de beleidscyclus uit figuur 1. In hoeverre zijn er nu activiteiten geweest op dat snijvlak? Uit het onderzoek blijkt dat de totstandkoming van de WT vrijwel geheel met de stroomrichting van de beleidscyclus mee gebeurd is. Er zijn nauwelijks aanwijzingen gevonden, waaruit invloed blijkt vanuit de uitvoeringsorganisatie op het beleidsontwikkende onderdeel. Er is weinig communicatie geweest tegen de richting van de beleidscyclus in. Gezien de beleidscyclus is het logisch dat er in elk geval wel een evaluatie aan het eind plaats vindt, waarna een eventuele aanpassing van beleid kan plaats vinden, zodat de uitvoering anders gedaan

kan worden. Deze beweging werd dan ook terug gevonden, er werden veel evaluaties gedaan en deze evaluaties leidden ook tot aanpassing van beleid. Wanneer de uitvoeringsorganisaties al betrokken waren bij de totstandkoming van het beleid, dan had men de eigen waarden hierin kunnen leggen. Door zelf beleid mede te ontwikkelen was men vermoedelijk meer gefocust op het welslagen ervan en hadden de deelnemers het proces naar een andere oriëntatie op gang kunnen brengen. Dat dit een lange weg zou zijn is duidelijk. Overigens is hier niet mee gezegd dat er als gevolg van de huidige invoering van de WT geen verandering van oriëntatie op gang gekomen is, maar er waren wellicht betere resultaten geboekt, wanneer bij de totstandkoming van de WT meer communicatie tegen de richting van de beleidscyclus had plaats gevonden. Dit zou waarschijnlijk ten koste zijn gegaan van de snelle invoering van de WT, wat weer politieke risico's met zich mee zou hebben gebracht in de invoeringsfase van de wet.

Geconcludeerd kan worden dat het op elkaar ingrijpen van beleid en uitvoering in dit geval op een gebruikelijke wijze, volgens de beleidscyclus, heeft plaats gevonden, waarbij wijzigingen die tot verbeteringen moeten leiden achteraf aangebracht worden. Indien de uitvoeringsorganisaties vroegtijdig betrokken waren geweest, is het op basis van de theorieën aannemelijk dat dit tot een meer bestendige verankering in de organisatie (-cultuur) had kunnen leiden. Het is ook aannemelijk dat deze op langere termijn tot betere resultaten zouden hebben geleid.

Hypothese 6:

Uitvoering van beleid in een ten aanzien van belangen en machtsverdeling divergent netwerk met een hoge onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartners, stelt hoge eisen aan structuur en management van het netwerk en kan aanleiding vormen de structuur ingrijpend te herzien, ofwel de netwerken te ontbinden wegens gebrek aan resultaat en toegevoegde waarde.

Hoewel de wetgever belang hecht(te) aan de invoering van 'Terwee-netwerken' in de arrondissementen, blijkt uit de evaluaties nauwelijks wat de impact van deze netwerken is geweest op de prestaties. Wat in het onderzoek wel is aangetroffen, is dat zowel de belangentegenstellingen als de machtsverschillen groot waren. De 'vragende' partijen zijn de slachtofferhulporganisaties. De partijen die in hoge mate bepalend zijn voor de toegang van slachtoffers tot het hulpcircuit, waren tevens gericht op kerntaken die een andere oriëntatie dan de benodigde verinnerlijkt hebben in hun 'Standard Operating Procedures' (politie en OM). Door het voorzitterschap en de regie tevens bij deze partijen te beleggen werd deze dichotomie nog versterkt. Uit de evaluaties blijkt ook dat met name Slachtofferhulp ontevreden is over het functioneren van de netwerken. Ook blijkt vermindering van vergaderfrequenties en minder belangstelling voor de netwerken uit latere beleidsbrieven en -evaluaties.

Er blijkt dus enige steun voor deze hypothese in de Terwee-casus te vinden, echter als gevolg van te weinig onderzoeksbevindingen in de gehanteerde (secundaire) bronnen zou dit door nader onderzoek naar het feitelijk functioneren van de netwerken onderbouwd moeten worden.

Hypothese 3:

De Wet Terwee is een voorbeeld van beleid met (deels) procesmatige doelstellingen, omdat een goede bejegening en het versterken van het rechtsgevoel van burgers een belangrijk doel is. Daarmee zijn procesmaatstaven van groter relatief belang voor het oordeel over de beleidsresultaten vergeleken met prestatie maatstaven. De instrumenten van de klassieke planning en controlcyclus (P&C) zijn vooral gericht op het instrumentele niveau: de 'output'. Dit is wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor implementatie en meting van beleid dat fundamentele verandering van werkwijze beoogt. Dit betekent dat naast de klassieke P&C cyclus alternatieve instrumenten en maatstaven nodig zijn, gericht op procesvereisten.

Uit het onderzoek blijkt dat zowel de formele planning en control als de beleidsevaluaties vooral gericht zijn op 'substantive' indicatoren. Procesindicatoren zijn nauwelijks toegepast. Dit past ook bij het rationele beleidsparadigma (zie hypothese 1). Of het meer toepassen van procesmaatstaven tot betere meetbaarheid en/of betere prestaties zou hebben geleid, kan echter niet worden vastgesteld. Daarvoor zouden vergelijkbare beleidsonderwerpen moeten worden bestudeerd, waarbij wel procesindicatoren zijn toegepast. Een extra complicatie is dat de 'substantive' indicatoren door gebrek aan gegevens geen eenduidig beeld opleveren van beleidsprestaties en -effecten. Ook valt op dat er in de begroting van Justitie geen nul- en streefwaarden zijn opgenomen, waardoor feitelijk niet vast te stellen is of het beleid effecten heeft gehad. Dit is bij de beleidsdoorlichting ook erkend door de minister van Justitie. Het wel aanwezige materiaal duidt eerder op geen resultaten tot verslechtering als gevolg van hoge gewekte verwachting, dan op het tegendeel. Vooral het gegeven dat 20-25% van de slachtoffers na het contact met de justitiële keten negatiever over de rechtstaat dacht, dan daarvoor –vergelijkbaar met de uitkomsten van een studie in de VS– is verontrustend. Ondanks alle methodische kanttekeningen die hierbij gesteld kunnen worden, is het aannemelijk dat als de enquêtes een representatiever beeld zouden opleveren (t.a.v. de kwetsbare groepen allochtonen en jongeren) de resultaten nog slechter waren geweest. Of meer geld en meer uitvoeringsregels en meer centrale ophanging van taken in speciale afdelingen een oplossing bieden is zeer de vraag. Dat geldt evenzeer voor het aangekondigde verbeterplan 'Slachtoffers Centraal', indien dit zal bestaan uit 'meer van hetzelfde' (zie hierboven). Meer kans op succes lijkt een fundamentele heroverweging van de onderliggende beleidstheorie naar aanleiding van de praktijkervaringen en geluiden uit de wetenschap, interactieve terugkoppeling van het beleid met de uitvoeringsorganisaties en grote terughoudendheid bij het wekken van verwachtingen door het toevoegen van steeds weer nieuwe rechten en faciliteiten voor slachtoffers, er van uit gaande dat deze in de praktijk ook waar gemaakt moeten kunnen worden. In de aankondiging van 'Slachtoffer Centraal' is een dergelijke beweging alleen waar te nemen in die zin dat differentiatie van dienstverlening mogelijk wordt gemaakt. Deze differentiatie zal in de praktijk afhankelijk zijn van de inschatting door politie en justitie van de hulpbehoefte van het slachtoffer.

Hypothese 7:

Centralisatie van nieuwe taken leidt op korte termijn tot verbetering van de beleidsresultaten gemeten aan prestatie maatstaven. De keerzijde hiervan is echter dat op langere termijn minder beleidsresultaten op procesmaatstaven worden behaald dan mogelijk zou zijn bij volledige inbedding van de nieuwe taak als onderdeel van het primaire proces. Vaak is daarvoor namelijk een cultuurverandering nodig. Beïnvloeding daarvan kost veel tijd.

Deze hypothese hangt nauw samen met hypothese 4 (hierna) en hypothese 5 (hiervoor). Hoewel er duidelijke centralisatietendensen te zien zijn, in de vorm van centrale loketten en centralisatie van overige dienstverlening aan slachtoffers bij politie en OM, is niet te bewijzen dat deze op korte termijn tot betere resultaten hebben geleid, althans niet uit de beschikbare prestatiegegevens. Deze zijn namelijk nauwelijks voorhanden. Wel blijkt uit de evaluaties, vooral uit enquêtes bij de betrokken organisaties dat men het aannemelijk vindt dat dit tot betere resultaten leidt. Dit beeld wordt ook bevestigd door de interviews. Ook het beleidsvormende departement sluit zich aan bij deze zienswijze, door in de beleidsreacties bestendig te wijzen op en te bevorderen dat verdere centralisatie van taken plaatsvindt. Alleen in de eerste pilot-evaluatie (1994) is gewezen op mogelijke bezwaren tegen centralisatie, te weten dat hierdoor eerste opvang en doorverwijzing onvoldoende plaatsvindt.

BIJSTELLING VAN HET BELEID

Hypothese 4

Beleid dat een fundamentele wijziging van de werkwijze van de betrokken uitvoeringsorganisaties nodig maakt kan – afhankelijk van de gekozen bijsturingmaatregelen- leiden tot een combinatie van de volgende effecten:

- *tegenvallende beleidsprestaties;*
- *hoger dan verwachte uitvoeringskosten, meer en gedetailleerde uitvoeringsregels en controles;*
- *centralisatie van taken of oprichting van nieuwe uitvoeringsorganisaties;*
- *diversiteit van beleidsprestaties tussen verschillende organisaties/regio's*

De tegenvallende beleidsprestaties zijn aannemelijk gemaakt in het voorafgaande. Ook de reactie van Justitie verloopt langs de in deze hypothese beschreven wijze. De uitvoeringskosten zijn door het ontbreken van oormerking van budgetten onduidelijk, wel werd een doeluitkering aangetroffen voor het bevorderen van extra centrale loketten en toegenomen budgetten voor Slachtofferhulp Nederland (wellicht bevorderd door een vorm van open einde financiering). Meer uitvoeringsregels zijn ook aangetroffen, in het bijzonder op het gebied van planning en control (vooralsnog zonder resultaat).

Op de centralisatie is in het voorafgaande al ingegaan. De diversiteit van prestaties blijkt vooral uit het gegeven dat de ene regio meer kengetallen genereert dan de andere en grote verschillen in de organi-

satorische vormgeving bij de parketten en de politieregio's. Onderlinge vergelijking van de prestaties en resultaten blijkt echter niet mogelijk.

Hypothese 2:

Als beleidsresultaten uitblijven, zal als gevolg van toenemende kritiek op het functioneren van beleid buiten het netwerk van bij het beleid betrokken organisaties en instanties, uiteindelijk de dominante beleidstheorie onder druk komen te staan, het beleidsnetwerk uit elkaar vallen en het onderwerp haar relevantie voor de politieke agenda verliezen.

In rechterlijke kring zien we vormen van weerstand tegen de verdere rol van slachtoffers in het strafproces. Deze weerstand is echter niet ingegeven door de tegenvallende beleidsprestaties, maar kan daardoor wel aan kracht en aandacht winnen.

In de wetenschappelijke wereld is kritiek op de beleidstheorie terug te vinden, die mede gevoed wordt door de tegenvallende beleidsprestaties. In extreme vorm wordt gesteld dat in sommige gevallen slachtofferhulp de problemen eerder vergroot dan verkleint. Hierbij geldt als onderbouwing dat zowel de gewekte verwachtingen als de extra traumatisering als gevolg van het optreden van de hulpverlening oorzaken kunnen zijn. Voorzover mij bekend zijn deze signalen (nog) niet in grote mate opgepakt door de media en/of de politiek. Dat dit nog zou kunnen gebeuren is echter niet uitgesloten.

RATIONALITEIT VAN HET BELEID

Hypothese 1:

De Wet Terwee is een voorbeeld van rationeel onderbouwd beleid. Dit beleid is uitvoerbaar indien in de voorbereidingsfase voldoende rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid. Daartoe kent en onderbouwt de beleidsvormer de doelen en de beleidstheorie en instrumenteert de uitvoeringsorganisatie voldoende in termen van mensen, middelen en bevoegdheden en zorgt voor periodieke terugkoppeling van uitvoering naar beleid en vice versa. Een dergelijke werkwijze levert de gewenste maatschappelijke effecten op

Kennelijk heeft de wetgever inderdaad de rationele ('top-down') theorie als uitgangspunt genomen. Overigens had men wel oog voor de waarde van beleidsgericht leren, zoals blijkt uit de pilots. De lessen uit deze pilots zijn echter zeer beperkt getrokken. Deze uitgangspunten van rationele beleidsvorming (zie Sabatier) zijn ook niet consequent doorgevoerd. Zo ontbreken doelstellingen, nulwaarden en streefwaarden ten aanzien van de te bereiken effecten en heeft Justitie het stellen van doelen opgedragen aan de regionale netwerken. Of deze rationele werkwijze het gewenste resultaat zou hebben opgeleverd, is daardoor niet te bewijzen. Gelet op de voorgaande hypothesen is uit deze studie echter duidelijk meer steun gebleken voor het constructivistische paradigma, dan voor het rationele paradigma.

6.2 Conclusies en aanbevelingen

Om te komen tot meer algemene aanbevelingen voor andere beleidsonderwerpen in de invoeringsfase is allereerst van belang om te beschouwen of de Wet Terwee een typisch of een atypisch voorbeeld is van beleid dat in de uitvoering anders uitwerkt dan de wetgever voor ogen staat.

Daarvoor kan teruggekeken worden op de factoren die in par. 1.2 genoemd zijn, die maken dat de WT is uitgekozen als casus.

Dit waren de volgende:

- het beleid is niet controversieel en niet onderworpen aan schoksgewijze (politiek ingegeven) beleidswijzigingen;
- er is een duidelijke scheiding tussen beleidsvormer en beleidsuitvoerder;
- er is een rationele beleidsoplossing bedacht, die daarna in de praktijk is ingevoerd;
- Het beleid maakt een min of meer fundamentele verandering in werkwijze en procedures (transitie) van de betrokken organisaties noodzakelijk.

Het lijkt niet moeilijk te beargumenteren dat veel beleid aan de eerste drie kenmerken voldoet. Er zijn veel onderwerpen te noemen waarover brede consensus bestaat en waarvoor beleidsnota's en beleidsinstrumenten zijn geïntroduceerd met een lange looptijd en dito implementatietermijn. Voorbeelden daarvan zijn de verbetering van luchtkwaliteit, stedelijke vernieuwing en wijkaanpak, ontwikkelingssamenwerking etc. Daarbinnen zijn ook deelonderwerpen te noemen die een aanpassing van de werkwijze en oriëntatie van uitvoeringsorganisaties nodig maakt, bijvoorbeeld het beleggen van taken op het gebied van buurtbeheer en investeringen in de fysieke en sociale kwaliteit door woningcorporaties in het kader van de stedelijke vernieuwing of het competentiegericht leren binnen het beroepsonderwijs.

Een atypisch kenmerk van de WT en het slachtofferbeleid is het sterk rechtstatelijke karakter: gelijke behandeling van alle burgers (slachtoffers) zou zwaar moeten wegen. Overigens is dat in de empirie niet goed terug te vinden: de diversiteit van de wijze van invoering en de beleidsprestaties blijkt juist hoog en te zijn bevorderd door de implementatiestrategie van de beleidsvoerder. Wel is het zo dat de formele rechten voor iedereen wettelijk gelijk zijn.

Om tot succesvolle invoering van dergelijke beleidsvoorstellen te komen kunnen aan de 'Werdegang' van de WT de volgende valkuilen worden afgeleid, met de daaraan gekoppelde aanbevelingen.

BELEIDSDOELSTELLINGEN EN IMPLEMENTATIESTRATEGIE

De eerste valkuil is onvoldoende betrokkenheid van de uitvoeringsorganisaties bij het beleid. Het verdient aanbeveling om tijdens de beleidsvoorbereiding te zorgen voor betrokkenheid van de uitvoeringsorganisaties. Voor een doorwerking van dit debat naar de werkvloer en om te voorkomen dat de

verandering in oriëntaties beperkt blijft tot het formele niveau van de organisatiecultuur, lijkt het verstandig te bewaken dat niet alleen de hoogste niveaus van de betrokken organisaties daarbij aan bod komen. Een vorm hiervoor zou bijvoorbeeld een ex-ante uitvoerbaarheidstoets kunnen zijn, die dan ook ruim aandacht moet krijgen (breed besproken moet worden) binnen de betrokken uitvoeringsorganisaties en aanbevelingen oplevert die serieus betrokken worden bij de beleidsformulering. Uiteraard kost dit tijd, geld en energie, maar die kan men in de implementatiefase ruim terugverdienen.

ORGANISATORISCHE VORMGEVING EN MEETBAARHEID PRESTATIES IN DE PLANNING EN CONTROLCYCLUS EN BELEIDSEVALUATIES

De tweede valkuil is dat geen concrete doelen en nulwaarde worden geformuleerd en onvoldoende doordacht wordt of gezien de aard van het beleid op procesdoelen, outputdoelen of een combinatie van beide moet worden nagestreefd. Het is verstandig hier uitvoerig aandacht aan te schenken in de vroegste fase van de beleidsformulering. Doet men dit niet dan werkt dit door in de uitvoering, de planning en control en de beleidsevaluaties en is het risico groot geen concrete resultaten van het beleidsprogramma te kunnen aantonen, noch in de interne planning en control, noch in latere beleidsevaluaties.

BIJSTELLING VAN HET BELEID

De derde valkuil is reageren op ongewenste of onduidelijke beleidsresultaten door extra regels en instrumenten of methoden ter hand te stellen in plaats van serieus te kijken naar de beleidsopbouw. Een vierde valkuil is niet volledig/goed geïmplementeerd beleid te snel aan te vullen met weer nieuw beleid. Hierdoor worden gewekte verwachtingen en teleurstellingen alleen maar groter.

RATIONALITEIT VAN HET BELEID

Geaccepteerd moet worden dat beleid dat tot fundamentele wijzingen moet leiden een lange incubatietijd heeft, daarom zouden doelen moeten worden gesteld die niet te hoge verwachtingen wekken. Wel moet de opbouw zo concreet mogelijk zijn. Daarbij valt vooral te denken aan de beoogde effecten en de 'nulwaarde', ongeacht of deze processueel of 'substantief' van aard zijn. Daartoe moet geïnvesteerd worden in een goede (representatieve) nulmeting, zodat daar later de daadwerkelijke realisatie aan kan worden afgemeten. Dit voorkomt de situatie zoals bij de WT, dat na 15 jaar onderzoek nog steeds geen representatief beeld bestaat van de daadwerkelijke tevredenheid van slachtoffers in het strafproces op enig moment, waaraan latere onderzoeken kunnen worden afgemeten.

TENSLOTTE

Het is vanzelfsprekend dat de mate waarin aan bovenstaande desiderata kan worden voldaan in hoge mate afhankelijk is van de politieke en maatschappelijke context. Beleid komt vaak tot stand onder hoge politieke- en mediadruk, waardoor het niet altijd mogelijk is om een verstandige implementatiestrategie te voeren. Dit is in laatste instantie –naast de betrokken subjecten van het beleid– vooral een schadepost voor de belastingbetalers, die uiteindelijk de rekening betalen voor falende implementatie.

LITERATUUR EN OVERIGE BRONNEN

Aanvulling van het Wetboek van Strafrecht, het wetboek van Strafvordering, de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten (alias 'wet Terwee'), inclusief memorie van toelichting, Staatsblad 93/29 en Tweede Kamer 21345, nr. 3 (vergaderjaar 1989-1990)

B&A groep (1996), *De organisatie van slachtofferzorg*, Stafbureau informatie, voorlichting en publiciteit van de Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering van het ministerie van Justitie, Den Haag

B&A groep (1998), *Slachtofferzorg: evaluatie van de huidige stand van zaken aangevuld met en toekomstverkenning*, Stafbureau informatie, voorlichting en publiciteit van de Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering van het ministerie van Justitie, Den Haag

B&A Beleidsonderzoek & -Advies (2001): Evaluatie van de regelgeving Slachtofferzorg verslag van een onderzoek ter evaluatie van de wet en regelgeving Terwee, S. Alta, J. van Erp, A. Nienhuis, S. Verberk, M. Verberk

Brienen, M.E.I. & Hoegen, E.H. (2000), Victims of crime in 22 European criminal justice systems; the implementation of Recommendation (85) 11 of the Council of Europe on the position of the victim in the framework of criminal law and procedure, WODC, Den Haag

Brussee, Dick, Elk slachtoffer verdient zorg: een half jaar Wet Terwee in Noord-Holland-Noord, uit: *Algemeen Politieblad* 1995, afl. 23, pag. 10-11

Bruijn, J.A., de & ten Heuvelhof, E.F. (1991), Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, Stenfert Kroese, Leiden

College van procureurs-generaal, Aanwijzing slachtofferzorg, 13-04-2004, Staatscourant 2004, 80

Cook, F.L. and Skogan, W.G. (1991), "Convergent and Divergent Voice Models of the Rise and Fall of Policy Issues" in (eds) Protes, D.L. and McCombs, M. *Agenda Setting*, London

Fattah, E. (1999). From a handful of dollars to tea and sympathy. In: Van Dijk, J., Van Kaam, R. & Wemmers, J. (eds.). *Caring for crime victims* (blz. 187 – 207). Monsey, NY:Criminal Justice Press.

Fenger, H.J.M., Over implementatie en beleidsverandering:'Policy change and learning' van Paul Sabatier & Hank Jenkins-Smith, *Blad Bestuurskunde*, nr. 3, mei 2003, blz. 123-131.

Glasbergen, P. (ed.) (1995) *Managing environmental disputes: network management as an alternative*, Kluwer, Dordrecht.

Hekken, Fred van, Uitvoering 'Terwee' kan beter, uit: *Algemeen Politieblad*, 1998, afl. 18, pag 10-11

Hoogenboom, A. B. (1994), *Het politiecomplex: over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*, Arnhem

Intervict, Universteit van Tilburg (2006), *Tevredenheid van slachtoffers met 'rechtspleging' en slachtofferhulp*, WODC

Justitiële verkenningen jaargang 27, nr 3, maart 2001, themanummer *Slachtofferhulp en schadebemiddeling*, WODC.

Kickert, Prof. dr. W.J.M. (red.) (1993), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn

Kickert, W.J.M. (1997), *Public management and network management: an overview*, in W.J.M. Kickert, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks* (pp. 35-61), Sage, London.

Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. & Termeer, C.J.A.M. (1995) *Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks*, *Public Administration*, 73(3) pp. 437-54.

Klijn, E.H. (1997), *Policy networks: an overview*, in W.J.M. Kickert, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks* (pp. 14-34), Sage, London.

Kool, R, Moerings, M. (2001), *De Wet Terwee: Evaluatie van juridische knelpunten*, Willem Pompe Instituut,

Koolen, I, M., van der Heide, A. Ziegelaar (2005), *De tevredenheid van slachtoffers van misdrijven met de slachtofferzorg, eindrapport*, B2843, Research voor beleid, Leiden

Koster, Dick, Invoering Terwee per regio vergeleken, uit: *Algemeen Politieblad*, 1995, afl. 24, pag. 12-14

Lipsky, Michael (1980), *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*, New York

Macionis, John J. & K. Plummer (1997), *Sociology, a global introduction*, Upper Saddle River, NJ

Ministerie van Justitie, *Nieuwsbrieven Slachtofferbeleid nrs. 1 t/m 17*, nov. 2004 t/m januari 2007

Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26345

Minister van Justitie, Slachtofferzorg: beleid, moties en toezeggingen, brief aan Tweede Kamer d.d. 10 maart 2004, 526001/03

Minister van Justitie, Slachtofferbeleid (beleidsdoorlichting), brief aan Tweede Kamer d.d. 26 maart 2007, 5473347/07/DSP inclusief bijlagen.

Ministerie van Justitie , Meetmethode slachtofferzorg, 1996

Nederlands Politie Instituut, Inventarisatie slachtofferzorg, februari 1998

Parsons, Wayne (1995), *Public Policy*, Cheltenham

Politie Haaglanden, Bureau rapportage Bureau Slachtofferzorg, 1999 eerste periode 1 januari t/m 30 juni 1999

Pressman, J., and A. Wildavsky (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: California University Press.

Richtlijn slachtofferzorg bij landelijke inwerkingtreding Wet-Terwee, brief aan de hoofdofficieren van justitie, college van Procureurs-generaal. TW 95.063, 23 maart 1995

Ringeling, A. (1993), Het imago van de overheid: de beoordeling van de prestaties van de publieke sector, VUGA, 's-Gravenhage

Ringeling, A., Beleidsanalyse als politieke activiteit - Het werk van Aaron Wildavsky, in: A. Korsten en Th. Toonen (red.), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden, 1989, pp. 359-375.

(Schade-)bemiddeling in het strafproces, vergelijking dading en andere bemiddelingsvormen, Tweede Kamer 25 452, nr 1 (vergaderjaar 1996-1997), nr 2, 3, 4, 5 (vergaderjaar 1997-1998), nr. 6, 7 (vergaderjaar 1998-1999), nr. 8 (vergaderjaar 1999-2000)

Swanborn, P.G. (1999), Evalueren, het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek, Boom, Amsterdam

Wemmers, Jo-Anne M. (1996), *Victims in the criminal justice system, a study into the treatment of victims and its effects on their attitudes and behaviour*, Amsterdam

Wemmers, Jo-Anne M. en Anke Slotboom (1994), *Evaluatie Terwee: Tevree met Terwee? Samenvattende rapportage van de evaluatieonderzoeken*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Justitie, Den Haag

Winkel, F.W., Dr. A.C. Spapens, Dr. R.M. Letschert (2006), *Tevredenheid van slachtoffers met 'rechtspieging' en slachtofferhulp Een victimologische en rechtspsychologische secundaire analyse*, INTERVICT, Universiteit van Tilburg.

Wittebrood, K. (2006), *Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden*, SCP

WODC, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004, ontwikkelingen en samenhangen*, *Onderzoek en Beleid*, nr. 237, 2005

Bijlagen

BIJLAGE 1: AANWIJZING SLACHTOFFERZORG

Categorie	opsporing, vervolging
Rechtskarakter	aanwijzing in de zin van art. 130 lid 4 Wet RO
Afzender	College van procureurs-generaal
Adressaat	Hoofden van de parketten
Registratienummer	2004A004
Datum vaststelling	13-04-2004
Datum inwerkingtreding	01-06-2004
Geldigheidsduur	01-06-2008
Publicatie in Stcrt	2004, 80
Vervallen	aanwijzing slachtofferzorg (1999A019)
Relevante beleidsregels	-
Wetsbepalingen	51 a t/m f Wetboek van Strafrecht
Jurisprudentie	-
Aantal bijlagen	-

ACHTERGROND

Inleiding

Het Kaderbesluit van de Raad van Europa van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 22. 03. 2001, L 82) en de wet tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet schade-fonds geweldsmisdrijven, en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van straf-bare feiten (de Wet Terwee) die per 1 april 1995 is ingevoerd, heeft de positie van het slachtoffer of zijn nabestaanden ingrijpend veranderd en geldt voor alle strafbare feiten, dus ook voor overtredingen. Slachtofferzorg door politie en/of bijzondere opsporingsdiensten en openbaar ministerie komt in wezen hierop neer dat deze instanties bij hun werkzaamheden in een (straf)zaak altijd de belangen van het slachtoffer van een strafbaar feit meewegen voor zover dit redelijk is. De politie en/of bijzondere op-sporingsdiensten en het openbaar ministerie moeten tevens het slachtoffer op de hoogte houden van de voortgang van de zaak.

Zorg en aandacht voor de belangen van slachtoffers door het openbaar ministerie wordt gezien als een belangrijk onderdeel van een goede rechtspleging, waarbij een correcte bejegening voorop staat. Een belangrijk element van een correcte bejegening is het verschaffen van begrijpelijke informatie aan slachtoffers en benadeelden. In het beleidsplan van het openbaar ministerie "Perspectief op 2006" staat aangegeven dat de afgelopen jaren hard is gewerkt aan het versterken van de rol van het slacht-offer. Het slachtoffer wordt beter geïnformeerd, mede door de oprichting van slachtofferinformatielokketten in ieder arrondissement, waar het slachtoffer inlichtingen kan krijgen over (het verloop van) zijn strafzaak. Daarnaast blijven de inspanningen tot schadevergoeding aan het slachtoffer een wezenlijk element vormen van het beleid, ook al gaat dit soms ten koste van een snelle afdoening van zaken.

Pogingen tot rechtsherstel moeten echter niet ten koste van alles worden nagestreefd: het is niet verstandig bij een slachtoffer verwachtingen te wekken, die alleen maar tot een teleurstelling zullen leiden.

In het Wetboek van Strafvordering komt de term "slachtoffer" niet voor. In het Wetboek van Strafvordering staan enige bepalingen ten aanzien van de benadeelde partij. Met benadeelde partij wordt bedoeld het slachtoffer dat zich in het strafproces heeft gevoegd. De bepalingen in deze aanwijzing met betrekking tot de uitgangspunten basistaken slachtofferzorg gelden zowel voor het slachtoffer als voor de benadeelde partij, als in het Wetboek van Strafvordering genoemd. Onder slachtoffer in de zin van deze aanwijzing worden tevens de nabestaanden van het slachtoffer begrepen. De uitgangspunten basistaken slachtofferzorg zoals verwoord in deze aanwijzing zijn tevens van toepassing op de bijzondere opsporingsdiensten en buitengewone opsporingsambtenaren.

2. Uitgangspunten basistaken slachtofferzorg

Als basistaken van de uitvoering van slachtofferzorg gelden de volgende uitgangspunten:

- *Een correcte en waar nodig een persoonlijke bejegening van het slachtoffer;*
- *Informatieverstrekking aan het slachtoffer, waarbij geldt dat deze informatie zo snel mogelijk aan het slachtoffer moet worden verstrekt en tevens dat deze informatie duidelijk en relevant is;*
- *Het zoveel mogelijk benutten van de mogelijkheid tot schaderegeling in het kader van de afhandeling van de strafzaak. Het betreft zowel materiële als immateriële schade.*

Het is denkbaar dat in andere aanwijzingen taken worden geformuleerd voor politie en openbaar ministerie die verder gaan dan de basistaken of een alternatief bieden. Zie bijvoorbeeld de Aanwijzing voor de bejegening van slachtoffers van zedendelicten en de Aanwijzing verbaliseringsbeleid bij verkeersongevallen.

3. Toepassingsbereik aanwijzing

Van slachtofferzorg, als in deze aanwijzing bedoeld, kan worden afgezien in zaken van eenvoudige diefstallen bij grootwinkelbedrijven, met uitzondering van het zenden van een afloopbericht aan het grootwinkelbedrijf.

In gevallen van verkeersovertredingen zonder noemenswaardig letsel, waarin de verdachte behoorlijk verzekerd is, kan slachtofferzorg op het punt van schaderegeling, als bedoeld in deze aanwijzing, achterwege blijven. Informatieverstrekking blijft in deze zaken wel van belang.

SAMENVATTING

Deze aanwijzing bevat regels met betrekking tot slachtofferzorg.

OPSPORING

1. Aangifte

De politie neemt op zorgvuldige wijze de aangifte van een slachtoffer op. Onder het opnemen van een

aangifte behoort ook het doorverwijzen van het slachtoffer naar hulpverlenende instanties, in het bijzonder naar de bureaus voor slachtofferhulp.

Bij de aangifte geeft de politie aan het slachtoffer algemene informatie over de gang van zaken volgend op de aangifte, informatie over de mogelijkheden tot schadevergoeding en reikt een voorlichtingsfolder "Slachtofferhulp" aan het slachtoffer uit. De politie vraagt uitdrukkelijk of het slachtoffer bezwaar heeft tegen het verstrekken van zijn naam- en adresgegevens aan het lokale bureau voor slachtofferhulp. De politie vraagt met name of het slachtoffer schade heeft geleden (materiële als immateriële), of het slachtoffer schadevergoeding wenst en of het slachtoffer over het verloop van de strafzaak op de hoogte gehouden wenst te worden.

Het beginpunt van het verzamelen van informatie over de (omvang van) de schade van het slachtoffer en de betalingsbereidheid van de verdachte ligt bij de politie. De politie neemt vervolgens in het proces-verbaal, dan wel in een bijlage bij het proces-verbaal, relevante informatie op over het slachtoffer, met name of het slachtoffer (materiële en/of immateriële) schade heeft geleden. In beginsel draagt de politie er zorg voor dat het slachtoffer rekening(en) overlegt ter onderbouwing van de (omvang van de) schade. De politie vermeldt tevens in het proces-verbaal wat de omvang van de geleden schade is en/of de politie inmiddels een schaderegeling met de verdachte heeft getroffen, bij voorkeur in een verslag schadebemiddeling.

2. Schadebemiddeling door de politie

Indien het slachtoffer te kennen heeft gegeven dat hij schadevergoeding wenst en de verdachte is opgespoord en een verklaring heeft afgelegd, bevordert de politie vergoeding van de schade en tracht zij de regeling van de schade tussen verdachte(n) en de slachtoffer(s) in een zo vroeg mogelijk stadium tot stand te brengen overeenkomstig daartoe gemaakte afspraken met het openbaar ministerie.

De criteria voor schadebemiddeling door de politie moeten van dien aard zijn dat toepassing ervan geen (ernstige) negatieve strafprocessuele consequenties zal hebben, bij voorbeeld door het oplopen van doorlooptijden. Langdurige en complexe bemiddeling kunnen een snelle en consequente afdoening door het openbaar ministerie in de weg staan.

Voor schadebemiddeling door de politie gelden in beginsel de volgende criteria:

- *er is een bekende verdachte;*
- *de verdachte is bereid en in staat de schade te vergoeden;*
- *de schade is eenvoudig vast te stellen;*
- *er is alleen materiële schade.*

Indien het slachtoffer heeft aangegeven dat hij schadevergoeding wenst en/of op de hoogte wil worden gehouden van de gang van zaken volgend op de aangifte, geeft de politie het slachtoffer informatie over het verloop van de zaak tot en met de afsluitende inzending van het proces-verbaal aan het openbaar ministerie.

De politie tracht zoveel mogelijk een schaderegeling tussen verdachte(n) en slachtoffer(s) tot stand te brengen in een zo vroeg mogelijk stadium van het strafproces in ruime zin. De politie onderzoekt daar-

toe de mogelijkheden tot schadebemiddeling tussen slachtoffer en verdachte. De politie bevordert dat zij in die gevallen zelf bemiddelt in de totstandkoming van een schaderegeling, overeenkomstig de afspraken tussen openbaar ministerie en politie. Het openbaar ministerie draagt de (eind)verantwoordelijkheid voor een goede informatieverzameling over de schade van het slachtoffer en over de mogelijkheid en bereidheid van de verdachte de schade te vergoeden. De politie geeft haar inspanningen met betrekking tot het tot stand brengen van een schaderegeling en het resultaat van een schaderegeling weer in een bijlage bij het proces-verbaal, een zgn. "verslag schadebemiddeling". De politie kan afzien van het opmaken van een verslag schadebemiddeling bij zgn. "boter bij de vis"-zaken, d.w.z. in zaken, waarbij verdachte direct na verhoor onverwijld de schade vergoed. Indien de politie tot de conclusie komt dat de zaak niet voor schadebemiddeling door haar in aanmerking komt dan wel dat een schaderegeling geen kans van slagen heeft of is mislukt, vermeldt zij dit met opgave van redenen in het proces-verbaal, bij voorkeur in een verslag schadebemiddeling.

VERVOLGING

1. Informeren van het slachtoffer

Indien een verdachte in de zaak bekend is geworden en de zaak op het parket wordt ingeschreven, wordt het slachtoffer door het openbaar ministerie hiervan onder vermelding van het parketnummer zo spoedig mogelijk in kennis gesteld, tenzij het slachtoffer uitdrukkelijk heeft aangegeven geen prijs te stellen op verdere berichten en/of informatie.

Indien informatie in het door de politie ingezonden proces-verbaal over (de wensen van) het slachtoffer onvolledig is of niet actueel, vraagt het openbaar ministerie het slachtoffer alsnog of hij:

- *op de hoogte wenst te worden gehouden van het verloop van de procedure;*
- *prijs stelt op de mogelijkheid van schadevergoeding binnen het strafproces;*
- *prijs stelt op een gesprek met de behandelende officier van justitie voorafgaand aan de behandeling ter zitting, voorzover het gaat om een ernstig delict (bv. ernstige zeden- en geweldsmisdrijven, 6 WVV '94).*

Indien het slachtoffer heeft aangegeven schadevergoeding te wensen en/of op de hoogte te willen blijven van de gang van zaken volgend op de aangifte, houdt het openbaar ministerie het slachtoffer van relevante beslissingen in de strafzaak op de hoogte. Wanneer het slachtoffer tevens heeft aangegeven schadevergoeding te wensen, levert het openbaar ministerie inspanningen om een schaderegeling tot stand te brengen en houdt het slachtoffer van die inspanningen op de hoogte.

Als het slachtoffer heeft aangegeven schadevergoeding te wensen en het openbaar ministerie (desondanks) niet tot vervolging overgaat voor het feit, waardoor het slachtoffer schade heeft geleden, vervolging van het feit niet voortzet, dan wel dat het feit ad informandum wordt gevoegd, deelt het openbaar ministerie dit met opgave van redenen mee aan het slachtoffer en wijst hem op de mogelijkheid van beklag op grond van artikel 12 WvSv.

Het openbaar ministerie brengt het slachtoffer (de benadeelde partij) dat heeft aangegeven dat het wil worden geïnformeerd tijdig op de hoogte van de plaats, de datum en het tijdstip van de zitting, mede omdat het slachtoffer zich (alsnog) zou kunnen voegen ter terechtzitting.

Daar waar mogelijk wordt het slachtoffer geïnformeerd indien de behandeling van de strafzaak (voor (on)bepaalde tijd) wordt aangehouden of geschorst en wordt het slachtoffer (de benadeelde partij) van de plaats, de datum en het tijdstip van de nieuwe zitting op de hoogte gebracht.

Indien het een ernstig delict betreft wordt het slachtoffer bovendien gevraagd of het prijs stelt op een gesprek met de behandelend officier van justitie voorafgaand aan de behandeling ter zitting.

2 . Schadebemiddeling door het OM

Het openbaar ministerie tracht zoveel mogelijk een schaderegeling tussen verdachte(n) en slachtoffer(s) tot stand te brengen, bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium van het strafproces in ruime zin. Het openbaar ministerie bevordert daartoe dat de politie in een zo vroeg mogelijk stadium de mogelijkheden tot schadebemiddeling tussen slachtoffer en dader onderzoekt. Het openbaar ministerie bevordert voorts dat de politie in die gevallen zelf, overeenkomstig de afspraken tussen openbaar ministerie en politie, bemiddelt in de totstandkoming van een schaderegeling. Het openbaar ministerie draagt de eindverantwoordelijkheid voor een goede informatieverzameling over de schade van het slachtoffer en over de mogelijkheid en bereidheid van de verdachte de schade te vergoeden.

Als de verdachte met een aanbod van politie of openbaar ministerie tot schaderegeling instemt en de daarbij gemaakte afspraak nakomt, houdt het openbaar ministerie in beginsel rekening met die omstandigheden bij de verdere afdoening van de strafzaak. Indien het slachtoffer te kennen heeft gegeven schadevergoeding te wensen, houdt het openbaar ministerie daarmee rekening bij de vervolgings- en afdoeningsbeslissing. Indien het slachtoffer heeft aangegeven schadevergoeding te wensen en het openbaar ministerie desondanks niet tot (verdere) vervolging overgaat van het feit waardoor het slachtoffer schade heeft geleden, deelt het openbaar ministerie dit met opgave van redenen mee aan het slachtoffer en wijst hem op artikel 12 WvSv. Indien het openbaar ministerie het feit waardoor het slachtoffer schade heeft geleden, ad informandum voegt, hetgeen betekent dat het slachtoffer zich niet als benadeelde partij ter zitting kan voegen, stelt het openbaar ministerie het slachtoffer hiervan tijdig en duidelijk op de hoogte.

3. Voeging van het slachtoffer op zitting

Indien het slachtoffer heeft aangegeven schadevergoeding te wensen en het openbaar ministerie besluit de verdachte(n) te vervolgen en te dagvaarden ter zake van het strafbare feit waardoor het slachtoffer schade heeft geleden, stuurt het openbaar ministerie het slachtoffer overeenkomstig artikel 167, derde lid WvSv. onverwijld het speciale voegingsformulier toe. Het openbaar ministerie brengt het slachtoffer tijdig op de hoogte van plaats, datum en tijdstip van de zitting ook al heeft het slachtoffer het formulier niet geretourneerd omdat hij zich alsnog zou kunnen voegen ter terechtzitting.

Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor het tijdig toesturen van een voegingsformulier aan het slachtoffer overeenkomstig artikel 167 WSv, in het geval dat het openbaar ministerie besluit de verdachte een (taakstraf)transactie aan te bieden, dan wel besluit de verdachte te vervolgen ter zake van het strafbare feit, waardoor het slachtoffer schade heeft geleden. Het openbaar ministerie brengt het slachtoffer voorts onverwijld op de hoogte van de datum, de plaats en het tijdstip van de zitting, ook in die gevallen waarin het slachtoffer het voegingsformulier niet tijdig heeft geretourneerd. Het slachtoffer

kan zich immers nog ter terechtzitting voegen.

Indien een slachtoffer zich door middel van het voegingsformulier heeft gevoegd in de strafzaak en inzage wenst in de processtukken, biedt het openbaar ministerie de benadeelde partij of diens gemachtigde die gelegenheid op grond van artikel 51d WvSv.

Bij de beslissing om de verdachte op te roepen voor een OM-zitting volgens het officiersmodel, waarbij de verdachte een taakstraftransactie wordt aangeboden, houdt het openbaar ministerie zo veel mogelijk rekening met de belangen van het slachtoffer. Dat kan onder meer inhouden dat het openbaar ministerie vergoeding van de schade als bijkomende voorwaarde bij het transactieaanbod stelt.

Bij de beslissing op welke termijn de verdachte wordt gedagvaard, houdt het openbaar ministerie zoveel mogelijk rekening met de belangen van het slachtoffer in verband met voeging in de strafzaak als benadeelde partij en het daarop gebaseerde inzagerecht.

Indien de benadeelde partij niet op de zitting is en de zaak wordt geschorst of aangehouden, brengt het openbaar ministerie de benadeelde partij op de hoogte van plaats en tijd van de nieuwe zitting.

Indien het openbaar ministerie overweegt een geldboete dan wel een schadevergoedingsmaatregel te eisen, verdient het de voorkeur dat het openbaar ministerie de maatregel eist.

Indien in een zaak het slachtoffer niet bekend is dan wel hij geen vergoeding van de verdachte/veroordeelde wenst te ontvangen, kan het openbaar ministerie de bijzondere voorwaarde van artikel 14c, tweede lid sub 4 WvSv. eisen om de verdachte/veroordeelde te laten bijdragen aan de zorg voor slachtoffers.

Het openbaar ministerie laat de belangen van het slachtoffer meewegen in de beslissing om tegen een vonnis dan wel arrest in hoger beroep dan wel in cassatie te gaan.

OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.

BIJLAGE 2: INTERVIEWVERSLAGEN

Evaluatieresultaten Wet Terwee

Beleidsambtenaar Ministerie van Justitie

Mei 2000

Er is een tussenevaluatie uitgevoerd door de B&A groep in 1998 (zie bijlage arrondissementsprofielen; hoe Terwee per arrondissement kwantitatief in elkaar zit).

Eind 2000 komt er een eindevaluatie. Hierin zoveel mogelijk materiaal van politie en arrondissementen opgenomen. In het rapport sprake van stijging vergoedingsmaatregelen; stijging aantal bemiddelingen vanwege aanstelling parketbemiddelaars.

Tevens extra gelden aan parketten. Nota bene, parketten moeten zelf 50% van de gelden ophoesten, de andere helft wordt door justitie gegeven.

Wanneer proces verbaal? Voeging direct of bij dagvaarding?

Hoe eerder voegingformulier naar het slachtoffer hoe groter de deceptie. Slechts een klein percentage kan worden geholpen. "blij maken met een dode mus"

Is er enig zicht op vergoedingen per arrondissement?

Ja, die zijn er wel (d.w.z. hoeveel geld, aantal daders, aantal slachtoffers). Deze worden meegenomen in de eindevaluatie.

Reactie op wet Terwee

Politie + OM + magistratuur altijd dadergericht geweest. Tot midden 80-er jaren geen plek voor slachtoffer. Bij invoering JOGW loslaten van maximum van f1500,=. Ruimere mogelijkheden. Omtrenten naar slachtoffergerichte organisatie.

Sprake geweest van moeilijk / moeizame cultuuromslag.

Waar uit zich dat in?

-Politie wijst slachtoffer niet op mogelijkheden slachtofferhulp

-politie kan slachtoffer niet wijzen op proces van proces verbaal

-OM gaat goed

-(straf-)rechters vinden de voeging in het strafproces maar zo zo; een oneigenlijk iets in het strafrecht.

-druk op agenda

-strafrechters hebben weinig civielrechtelijk kennis; moeite met toewijzing schadevergoeding

Verschillen per arrondissement?

50-70% van de schadebemiddelingen leidt tot een regeling

70-80% van de gevallen waarin geslaagde bemiddeling tot stand komt

geen dagvaarding maar wel sepot

een aantal zekerheden door justitie ingebouwd zodat slachtoffers toch melding maken: 1 loket principe. Iemand van de politie en iemand van het OM. Registratie in BPS (bedrijfsprocessen systemen) en Osiris (systeem met gegevens slachtoffers).

Bijv. in Leeuwarden 1 loket inclusief bureau slachtofferhulp + bureau rechtshulp.

In Den Haag proef tussen daders en slachtoffers.

Resultaat: slachtoffers stellen dit op prijs en daders trouwens ook. NB; dit vindt plaats na de rechtszitting! In Den Bosch tweede proef.

Wel conflictbemiddeling voor de zitting / of waar geen zitting plaatsvindt. Bemiddeling in conflicten waar mensen in bepaalde relatie tot elkaar staan. Oorspronkelijk uitgevoerd door projectgroep Dading. Juridisch gezien was dit een "monstrum" daar om ook samenwerking met projectgroep beëindigd. Wanneer afspraken worden gemaakt tussen dader en slachtoffer werd laatstgenoemde geseponneerd zonder dat de dader zijn straf hoefde na te komen. NB; na sepot is geen vervolging meer mogelijk!

Terwee plus: Terwee + conflict. Schadebemiddelaars op parketten bijscholen om te bemiddelen in het geval van probleem (strafbare feiten)

Afgelopen 3 jaar: experimenten buurtbemiddeling; als preventie om te voorkomen dat er strafbare feiten worden gepleegd.

Justitie is er niet voor gewone conflicten!

Wel projecten betaald door Justitie terwijl het taak van de gemeenten is. (Servicepunt bemiddeling); inwinnen van info hoe projecten op te zetten aangaande buurtpreventie).

"Netwerken en stuurgroepen" eerste evaluatie B&A groep

In hoeverre vanuit Rijk gefaciliteerd? Financieel + ondersteuning (rapport GITP); belangrijke bijdrage aanzetten tot vorming van netwerken.

Netwerken op macroniveau; netwerken in arrondissementen gevormd. Koepelorganisaties zitten in Landelijke Werkgroep Slachtofferzorg; adviescommissie slachtofferzorg (hierin zitten de hogere leden van de diverse koepelorganisaties). OM hun (netwerken) producten bij te sturen is slachtofferhulp ontwikkeld. Alle arrondissementen zijn verplicht om dit toe te passen

Schatting 40-50 miljoen op jaarbasis voor invoering en uitvoering wet Terwee. 25 miljoen door Justitie en BZK aan politie (10), OM (5), bureau rechtshulp (2,5). Bij politie per BVE/ per man toegewezen plus minus f 237,=. NB: geld BZK niet geoormerkt toegewezen!!

NB: slachtoffers redelijk zelfredzaam. Van de ruim 1 miljoen misdrijven slechts 80.000-100.000 aanmelders bij bureau slachtofferhulp.

Gespreksverslag van het interview gehouden met de coördinator slachtofferzorg van de regiopolitie Haaglanden.

April 2000

Algemeen, organisatie, taken en bevoegdheden.

De regiopolitie Haaglanden bestaat uit een korpsdirectie en twaalf districten. Deze districten zijn geografisch bepaald. Een van de ze districten is het district Laak en Escamp. Het politiewerk in dit district is zeer gevarieerd. Belangrijk voor dit onderdeel zijn de steeds terugkerende evenementen zoals het popconcert Parkpop en de culturele manifestatie Milan in het Zuiderpark. De thuiswedstrijden van FC Den Haag vereisen ook extra inzet. Daarnaast vragen het bedrijventerrein Binckhorst/Laakhavens, de Haagse Hogeschool en de gedoogzone voor prostitutie in de Waldorpstraat veel aandacht. Datzelfde geldt voor het Opvangcentrum Asielzoekers in de Junostraat en sportcentrum De Uithof.

Het district bestaat uit een drietal wijkbureaus, namelijk Laak, Beresteinlaan en Soesterbergstraat. Daarnaast heeft het district een vierde onderdeel namelijk de coördinatie slachtofferzorg. Dit onderdeel is verantwoordelijk voor de gehele slachtofferzorg in de politieregio Haaglanden. Het is een centrale taak die decentraal geplaatst is in de organisatie.

De coördinatie slachtofferzorg bestaat uit drie onderdelen namelijk Tourist Assistance Service The Hague (TAS), Slachtofferhulp Haaglanden en Terwee Politie.

Tourist Assistance Service The Hague (TAS)

TAS biedt hulp aan buitenlandse toeristen en congresgangers die in Den Haag of Delft het slachtoffer zijn geworden van criminaliteit of een (verkeers)ongeval. Naast praktische hulp wordt door TAS emotionele ondersteuning (hulp bij de verwerking) geboden. Praktische hulpverlening houdt in dat TAS bemiddelt en het slachtoffer op weg helpt bij het regelen van zaken zoals onderdak, contact met het thuisfront, vervangende identiteitspapieren en reisdocumenten.

Slachtofferhulp Haaglanden

Slachtofferhulp Haaglanden heeft als doel de materiële en de immateriële schade waarmee slachtoffers van misdrijven en (verkeers)ongevallen worden geconfronteerd zoveel mogelijk te verhelpen of te beperken. Slachtofferhulp Haaglanden kan zorgen voor emotionele ondersteuning, informatie en advies over het verkrijgen van schadevergoeding, hulp bij het invullen van formulieren en het schrijven van brieven, begeleiding bij bezoek aan bijvoorbeeld politie, advocaat of rechtbank en verwijzing naar andere hulpverleners. Opvallend is dat bij de slachtofferhulp Haaglanden alle vrijwilligers gemachtigd zijn om in de politieregisters te kijken.

Terwee Politie

De medewerkers van Terwee Politie ondersteunen en sturen de medewerkers van de politie aan bij de uitvoering van de regelgeving Terwee. Deze regelgeving heeft te maken met de bejegening van aangevers, de informatieverstrekking aan aangevers en schadebemiddeling tussen aangevers en verdachten.

De bevoegdheden van het coördinatiepunt zijn gelijk aan de bevoegdheden van een wijkbureau, dit zijn dus de normale lijn verantwoordelijkheden. Echter de districtschef is binnen het managementteam portefeuillehouder van de slachtofferzorg. Via hem kunnen personen werkzaam binnen andere districten worden aangesproken, indien dat nodig is.

Beïnvloeding van de wet Terwee vanuit de politie organisatie.

De totstandkoming van wet Terwee is vanuit de politie nauwelijks beïnvloed. Voor de meeste politie-medewerkers was de wet Terwee er opeens. Vermoedelijk is er wel vanuit de Raad van Hoofddcommissarissen invloed uitgeoefend op de totstandkoming en de inhoud van de wet.

Invoering van de wet Terwee in het administratieve proces

Tijdens het invullen van de aangifte die het slachtoffer doet komt de agent die het formulier invult een aantal vragen tegen. Deze vragen moet de agent beantwoorden, het zijn zogenaamde verplichte velden. Hiermee is echter niet gezegd dat de agent de vragen aan de aangever zal stellen en ook de betekenis van de vragen zal uitleggen. Het zijn ongeveer vier vragen en ze gaan over of het slachtoffer prijs stelt op slachtofferhulp, of het slachtoffer schadevergoeding van een eventuele dader wil en of het slachtoffer zich in het strafproces wil voegen wanneer de dader voor de rechter wordt gebracht.

Veel staat of valt in hoeverre de agent de vragen stelt en uitlegt. Slachtofferhulp is bijvoorbeeld meer dan alleen een praatje komen maken. Als de mensen van slachtofferhulp ingezet worden dan geven ze ook praktische hulp bij het invullen van bijvoorbeeld papieren voor de verzekering.

Gezien het aantal schadebemiddelingen dat totaal gedaan wordt in de politieregio Haaglanden betekent het dat elke agent ongeveer 1 maal in de zes jaar een schadebemiddeling moet doen. Dit is dus een minimale verhoging van de werkdruk. Zeker gezien dat een gemiddelde schadebemiddeling ongeveer 20 minuten tijd kost. Het grote probleem bij de politie is echter dat er een enorme werkdruk is en dat de zogenaamde softe kant van het werk, slachtofferzorg bijvoorbeeld, vaak als eerste van het prioriteitenlijstje wordt geschrapt.

De organisatie is op geen enkele wijze gecompenseerd voor de extra werklust die de invoering van de wet Terwee met zich heeft meegebracht.

Organisatie van de uitvoering.

Opvallend in de politieregio Haaglanden is dat de vrijwilligers van slachtofferhulp alleen gemachtigd zijn om de politieregisters te raadplegen. Daarnaast zit slachtofferhulp in hetzelfde gebouw als de rest van de slachtoffercoördinatie. Dat deze werkwijze succesvol is, is reeds gebleken. In het gebied van de politieregio Haaglanden worden relatief gezien anderhalf keer zoveel hulpvragen behandeld als in andere delen van het land. Overigens is slachtofferzorg Nederland hier niet gelukkig mee. In het gebied Haaglanden wordt een te groot deel van het budget opgeslokt.

Resultaten Terwee.

Helaas is het niet mogelijk om te tellen in het bedrijfsprocessen systeem van de regio Haaglanden. Hierdoor is het niet goed mogelijk om zinnige dingen te zeggen over resultaten.

Wel is er een enquête gedaan onder een doorsnede van het politiepersoneel om te kijken hoe men de werkzaamheden die voortkwamen uit de wet Terwee oppakte en beoordeelde. Uit deze enquête bleek dat weinig agenten zich bezig hielden met slachtofferzorg. Daarnaast bleek dat veel agenten er voorstander van waren dat de schadebemiddeling op een centraal punt zou gebeuren.

Haaglanden maakt geen gebruik van de landelijke meetmethode. Weliswaar levert zij de cijfers aan die verplicht zijn, maar de uitkomsten zeggen te weinig over de daadwerkelijke werking van de wet Terwee. Het instrument geeft alleen maar kwantitatief materiaal.

De invoering van de wet Terwee heeft in Haaglanden niet geleid tot een mentaliteitsverandering onder het personeel. Weliswaar is een aantal agenten zeer enthousiast over de wet en maakt regelmatig gebruik van de instrumenten, maar het merendeel gebruikt het bijna nooit. Gedacht wordt dan ook om de schadebemiddeling in een centraal coördinatiepunt onder te brengen.

Verslag van een interview met een drietal leden van ploeg 5 van het Rotterdamse politiebureau Delfshaven.

April 2000

Ik sprak hen tijdens het gezamenlijke middageten. Door de drukke werkzaamheden en de niet in eigen hand hebbende aanbod van werk, was het vrijwel onmogelijk om van tevoren een afspraak te maken. Hierdoor bleek het niet mogelijk goed van tevoren in te schatten met wie ik zou spreken. Daardoor is ook geen vragenlijst opgesteld die vooraf aangereikt zou kunnen worden.

Deze drie hoofdagenten hebben als dagelijkse taak het uitvoeren van de zogenaamde noodhulp, de eerste meest noodzakelijke politieassistentie. Dit gebeurt in koppels. De derde medewerker is verantwoordelijk voor het opnemen van de aangiftes vooraan bij de servicebalies.

Doel van het gesprek was duidelijk verkrijgen over een tweetal zaken. Enerzijds hoe zijn de administratieve procedures geregeld en anderzijds hoe kijkt men aan tegen de Wet Terwee en slachtofferzorg in zijn algemeenheid. De volgende resultaten kwamen naar voren uit het gesprek.

Tijdens het opnemen van de aangifte komt men in het formulier in de computer een aantal vragen tegen die betrekking hebben op de Wet Terwee. Deze vragen dienen met ja of nee beantwoord te worden. Doordat deze vragen in het formulier zelf staan is het mogelijk om ze niet te beantwoorden of ze zelfs in hun geheel te verwijderen. Dit gebeurt dan ook met enige regelmaat. Vooral bij zaken waarin slachtofferhulp geen rol speelt, in de ogen van de agenten, zoals inbraak in een auto.

Ook wanneer het moeilijk blijkt om aan een slachtoffer uit te leggen wat slachtofferhulp is door bijvoorbeeld een taalbarrière, worden de vragen regelmatig gewist of voor het slachtoffer ingevuld, zonder uit te leggen waar het over gaat.

Wanneer men de aangevers de vragen stelt ervaren de agenten het vaak als lastig om uit te leggen wat slachtofferzorg inhoudt. Daardoor schatten zij vaak voor de mensen in of zij behoefte hebben aan slachtofferzorg. Vervolgens geven zij de aangevers een advies, dat in de meeste gevallen wordt opgevolgd.

De mogelijkheid tot schadebemiddeling wordt praktisch nooit gebruikt door de agenten. Zij achten deze procedure te omslachtig en te ingewikkeld. Men ervaart het als lastig dat ze mensen moeten bellen. Daarnaast blijkt het maken van afspraken door de hoge werkdruk en het niet voorzienbare aanbod van werk vaak zeer moeizaam te gaan. Het vijfmaal moeten verzetten van afspraak is geen uitzondering.

Als oplossing hiervoor wordt een centralisering van de bemiddelende taak per district aangewezen. Ook een nadere voorlichting over wat slachtofferhulp doet en wie zij zijn blijkt zeer welkom.