

---

**Evaluatie**

# ***Terwee***

***Tevree met Terwee?***

***Samenvattende rapportage***

***van de evaluatie - onderzoeken***

Justitie



Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling

RA 9057



# TEVREE MET TERWEE ?

Samenvattende rapportage van de evaluatie-onderzoeken

CENTRALE DIRECTIE  
WETENSCHAPSBELEID EN ONTWIKKELING

drs. A. Slotboom CDWO  
drs. J. Wemmers WODC

Den Haag, november 1994

WODC Justitie -1



\*2000003281\*

## **VOORWOORD**

Het onderhavige verslag bevat een samenvatting van de evaluatie-onderzoeken naar de Wet en de richtlijn Terwee. De evaluatie bestaat uit een viertal deelonderzoeken. In dit rapport worden de afzonderlijke bevindingen uit de deelonderzoeken geïntegreerd tot één geheel.

Het rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Bij de opbouw van het rapport zijn de ontwikkelingen chronologisch gevolgd. In het eerste hoofdstuk wordt kort ingegaan op de achtergrond van Terwee en de aanleiding tot het onderzoek. Vervolgens wordt in het tweede hoofdstuk een beschrijving gegeven van de opzet van het evaluatie-onderzoek. In hoofdstuk drie wordt (het voorbereidings-traject voor) de invoering van de Wet en de richtlijn Terwee besproken. Hoofdstuk vier is gewijd aan de uitvoering; de belangrijkste resultaten van de deelonderzoeken komen hier aan de orde. In het vijfde en tevens laatste hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies opgesomd en worden beleidsaanbevelingen gedaan voor de verdere ontwikkeling van slachtofferzorg door het Ministerie van Justitie.

Evaluerende opmerkingen in de hoofdstukken drie tot en met vijf zijn gebaseerd op de verschillende deelonderzoeken; de aanbevelingen en het slotwoord komen voor rekening van de schrijvers van het voorliggende rapport.

Jo-Anne Wemmers  
Anke Slotboom

## **INHOUDSOPGAVE**

### **Voorwoord**

<b>1.</b>	<b>Achtergrond en aanleiding</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>De onderzoeken</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>De invoering</b>	<b>8</b>
<b>4.</b>	<b>De uitvoering</b>	<b>12</b>
4.1	Organisatie en netwerk	12
4.2	De kosten	13
4.3	Wat merken slachtoffer en dader van Terwee?	15
4.4	Problemen in de operationalisering van slachtofferzorg / Terwee	20
<b>5.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>22</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>26</b>
	<b>Bijlage: samenstelling begeleidingscommissie</b>	<b>29</b>

## 1. ACHTERGROND EN AANLEIDING

Sedert het begin van de jaren zeventig wordt in Nederland gediscussieerd over uitbreiding van de mogelijkheden tot schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten. Een van de eerste adviezen hierover is in 1971 verschenen en betrof een wijziging van de regeling ten aanzien van de beledigde partij (*Commissie partiële herziening strafvordering*). Pas in 1988 is een voorstel uitgekomen dat uiteindelijk aanvaard werd door de Minister van Justitie.

Vóór 1988 zijn er, binnen de bestaande wetgeving, reeds enige verbeteringen in de positie van het slachtoffer opgetreden. Twee werkgroepen hadden zich gebogen over verschillende aspecten van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Zij hebben richtlijnen opgesteld voor de begeleiding van het slachtoffer door het justitiële systeem (de werkgroep aangifte sexuele geweldsmisdrijven en de werkgroep justitieel beleid en slachtoffer; meestal naar hun voorzitters werkgroep De Beaufort en werkgroep Vaillant genoemd). Naar aanleiding van de adviezen van deze werkgroepen is in 1986 een richtlijn uitgebracht voor politie en openbaar ministerie betreffende het omgaan met slachtoffers van ernstige sexuele en geweldsdelicten. Een jaar later is deze richtlijn uitgebreid tot alle slachtoffers van misdrijven: de zogeheten richtlijn Vaillant. Naast een correcte bejegening van het slachtoffer en het verschaffen van informatie aan slachtoffers over het verdere verloop van de strafzaak, wordt het regelen van de schade als aandachtspunt genoemd voor zowel de politie als het openbaar ministerie.

In dit kader kan de instelling van de *Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces* gezien worden als een logisch vervolg op de ingeslagen weg. Deze commissie, ook bekend als de commissie Terwee, is in 1985 door de Minister van Justitie ingesteld; zij kreeg als opdracht een studie te verrichten naar de mogelijkheden van een versoepeling van de regeling van de voeging als beledigde partij in het strafproces en naar de invoering van de schadevergoedingsstraf. In 1988 heeft de commissie haar eindrapport uitgebracht. Het rapport bevatte een min of meer kant en klaar wetsvoorstel. De voorstellen van deze commissie zijn door de Minister van Justitie grotendeels overge-

nomen. De wet heeft betrekking op de zitting. Hoofdpunten van het wetsvoorstel zijn:

- uitbreiding van de mogelijkheden tot civiele voeging
- invoering van de schadevergoedingsmaatregel
- invoering van de nieuwe bijzondere voorwaarde "storting van een som geld aan een instelling die de belangen van slachtoffers behartigt".

In verband met de invoering van de nieuwe wet heeft de Minister van Justitie in 1990 een adviescommissie ingesteld. Deze commissie zou de beleidsmatige en organisatorische gevolgen van de wet in kaart moeten brengen. De commissie heeft in het kader van het wetsvoorstel een nieuwe richtlijn voor politie en het openbaar ministerie ontwikkeld. Deze nieuwe richtlijn bouwt voort op de bestaande richtlijn Vaillant. De belangrijkste veranderingen zijn vergroting van de doelgroep van het slachtofferbeleid met slachtoffers van overtredingen, en aanscherping van het beleid ten aanzien van schadevergoeding. Verder wordt in de nieuwe richtlijn netwerkvorming geïntroduceerd. Dat wil zeggen: de politie en het openbaar ministerie wordt aanbevolen om netwerken te vormen zowel binnen als buiten de eigen organisatie. Mogelijke netwerkpartners die in de richtlijn worden genoemd zijn de bureaus slachtofferhulp, de reclassering en de bureaus voor rechtshulp.

De commissie beschikte echter over onvoldoende gegevens om een uitspraak te kunnen doen over de organisatorische gevolgen van het wetsvoorstel en de nieuwe richtlijn.

De adviescommissie had een rapport van het WODC tot haar beschikking waarin een voorzichtige schatting van de werklust ten gevolge van de voorstellen van de Commissie Terwee werd gedaan. Het onderzoek was met name gericht op de (financiële) consequenties van de introductie van de schadevergoedingsstraf in het strafrecht. De extra werklust werd voorzichtig op 0,5 à 1 mensjaar per arrondissement geschat. Men kon geen garantie geven voor de betrouwbaarheid van deze bevinding. Het onderzoek was gebaseerd op dossiers die dateerden uit een periode waarin er weinig aandacht voor het slachtoffer was, en die derhalve weinig informatie over de schade van het slachtoffer bevatten. De bevindingen van dit onderzoek boden onvoldoende houvast voor een gedegen invoering van de wet en de richtlijn Terwee.

Verder was het een en ander bekend over de reeds ingevoerde richtlijnen. Vanuit het veld was er kritiek op de wijze waarop die slachtofferrichtlijnen waren geïntroduceerd. De politie en het openbaar ministerie kregen in januari 1986 te horen dat de richtlijnen in april van dat jaar zouden worden ingevoerd. Men had derhalve geen tijd voor een goede voorbereiding en werd als het ware overvallen met het slachtoffer. Het Ministerie van Justitie werd een gebrek aan aandacht voor de uitvoering van de richtlijn verweten: men had geen kennis of middelen beschikbaar gesteld. Met de introductie van de richtlijn moest het slachtoffer een plaats krijgen binnen het strafrechtelijk proces; hoe dat het beste kon worden gerealiseerd, wist echter niemand (Wesselius, 1986).

Na de invoering van de richtlijn Vaillant zijn, met steun van het Ministerie van Justitie, verschillende experimenten met schadevergoeding opgezet en geëvalueerd (Zeilstra & Van Andel, 1989; Van Hecke & Wemmers, 1992; Wemmers & Van Hecke, 1992). Hierdoor was enige kennis over de mogelijkheden en de onmogelijkheden voor schadevergoeding inmiddels beschikbaar. Uit deze onderzoeken bleek dat schadevergoeding door de dader(s) niet alleen op prijs werd gesteld door slachtoffers, maar dat de daders vaak ook bereid waren om hieraan mee te werken. Deze projecten bewezen dat schadebemiddeling door politie en het openbaar ministerie goed uitvoerbaar was en binnen de strafrechtelijke organisatie kon worden geïntegreerd.

Onderzoek naar de uitvoering van de bestaande richtlijnen toonde aan dat deze behalve tot veel ergernis, ook tot een slechte uitvoering hadden geleid. Uit verschillende onderzoeken bleek dat zowel de politie als de medewerkers van het openbaar ministerie niet of slecht op de hoogte waren van de richtlijn. Als gevolg hiervan werden de meeste slachtoffers niet conform de richtlijn bejegend (Van Hecke, e.a., 1990; Leenders, 1990). Bij een uitbreiding van het slachtofferbeleid met de nieuwe wet en richtlijn (Terwee) zou derhalve een "inhaalslag" moeten worden gemaakt. Hierdoor werd het onmogelijk om een enigszins exacte voorspelling te geven van het aantal slachtoffers dat gebruik zou willen maken van de nieuwe mogelijkheden van de wet en de richtlijn. Vanuit deze achtergronden was een goede voorbereiding des te belangrijker.

De adviescommissie erkende het belang van een goede voorbereiding voor het wetslagen van de invoering van het wetsvoorstel; daarom stelde zij voor om de wet en richtlijn gefaseerd in te voeren. Op deze wijze kon in een of meer arrondissementen in de praktijk worden nagegaan wat het effect van deze nieuwe regelgeving zou zijn. Deze gefaseerde invoering zou gepaard gaan met een evaluatie-onderzoek.

De evaluatie moest een bijdrage leveren aan een efficiënte en effectieve landelijke invoering van de wet en de richtlijn. Het onderzoek zou inzicht moeten geven in de organisatorische gevolgen van de nieuwe regelgeving in termen van werklust en noodzakelijke personele voorzieningen. Daarnaast moest het onderzoek inzicht bieden in de wijze waarop de betrokken organisaties de voorbereiding en invoering van de wet en richtlijn ter hand genomen hebben en de factoren die van (positieve danwel negatieve) invloed zijn op de doelbereiking. Verder zou de evaluatie inzicht kunnen bieden in de gevolgen van de wet en de richtlijn voor de direct betrokkenen, namelijk slachtoffers en verdachten.

In oktober 1991 is de Minister van Justitie akkoord gegaan met de gefaseerde invoering en het daaraan gekoppelde evaluatie-onderzoek. Besloten werd dat twee arrondissementen als pilot zouden fungeren - te weten Dordrecht en 's-Hertogenbosch - en twee jaar na de start van de pilots de wet landelijk zou worden ingevoerd. Op 1 april 1993 zijn de wet en de richtlijn Terwee in de pilots in werking getreden.



## 2. DE ONDERZOEKEN

De verantwoordelijkheid voor het evaluatie-onderzoek is bij de Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling (CDWO) ondergebracht. De adviescommissie had een onderzoeksplan opgesteld dat als basis diende voor het evaluatie-onderzoek. Conform dit plan is de evaluatie opgesplitst in vier deelonderzoeken. In 1992 heeft de CDWO met een viertal onderzoeksbureaus afspraken gemaakt over deze deelonderzoeken. Het betreft de volgende onderzoeken:

- **onderzoek naar de invoering van de wet en de richtlijn Terwee in de pilots uitgevoerd door IVA Tilburg, Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek- en advies (IVA)**

Het onderzoek is opgesplitst in twee fases. De eerste fase was gericht op de voorbereiding en invoering van de wet en de richtlijn Terwee. In deze eerste fase werd schriftelijke informatie bestudeerd en zijn interviews gehouden met sleutelpersonen. De tweede fase is uitgevoerd na de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving en was gericht op een evaluatie van de opgedane ervaringen. In deze tweede fase werd gebruik gemaakt van schriftelijke informatie, interviews met sleutelpersonen en een telefonische enquête.

- **onderzoek naar de werklast bij de politie, het openbaar ministerie, de rechtbank en het netwerk door KPMG Klynveld Management Consultants (KPMG)**

Het onderzoek bestaat uit een vóór- en nameting. In de eerste meting zijn, na een oriëntatie en inventarisatie van de werkorganisatie en het werkproces, de werkzaamheden rond slachtofferzorg in een aantal clusters ingedeeld. Aan de hand hiervan is met behulp van analytisch schatten de werklast per cluster en per organisatie berekend. Vervolgens is na de invoering van Terwee opnieuw de werklast gemeten. In de nameting is behalve analytisch inschatten ook gebruik gemaakt van zelfregistratie en tijdmetingen.

- **onderzoek naar de effecten van de wet en de richtlijn Terwee op verdachten uitgevoerd door Stichting Social Research (SSR)**

In dit onderzoek worden de ervaringen van verdachten met en

hun opvattingen over schadevergoeding onderzocht. Centraal staan de vragen: wat merken verdachten van de (vergroete) mogelijkheden tot schadevergoeding, gaan ze er op in en wat vinden zij ervan. Deze ervaringen zijn voor en na de invoering van Terwee in kaart gebracht met behulp van interviews met verdachten. Daarnaast zijn dossier-gegevens over hun delinquentie geanalyseerd.

- **onderzoek naar de effecten van de wet en de richtlijn Terwee op slachtoffers van misdrijven uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC)**

In het slachtofferonderzoek staan de ervaringen van slachtoffers met de politie, het OM en de rechtbank centraal. Onderzocht is hoe slachtoffers worden bejegend en wat de effecten hiervan zijn op hun waardering voor politie en justitie en op hun eigen norm-overtredend gedrag. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met slachtoffers en een dossieronderzoek van binnengekomen processen-verbaal van de politie. Getracht is iedere respondent twee keer te interviewen: eenmaal direct nadat zijn zaak bij het OM was binnengekomen en opnieuw zo'n vijf maanden later nadat zijn zaak in behandeling was genomen door het OM.

Om de effecten van de Wet en de richtlijn in kaart te kunnen brengen werd zowel vóór als na de invoering van deze nieuwe regelgeving in de pilots gemeten. Dankzij de gefaseerde invoering konden behalve de pilotarrondissementen ook twee controlearrondissementen in het onderzoek betrokken worden. Op deze wijze kunnen veranderingen in de pilots aan de beleidsmaatregel worden toegeschreven en wordt de invloed van externe factoren beperkt. De controleregio's zijn gekozen op grond van de omvang van het parket. De controlearrondissementen moesten van een vergelijkbare omvang zijn als de pilots, namelijk één groot en één klein parket. Verder moest men ook bereid zijn om mee te werken aan het onderzoek. Uiteindelijk hebben de arrondissementen Den Haag en Assen gefungeerd als controleregio's.

Zie voor een schematische weergave van de onderzoeksopzet, figuur 1. Twee van de deelonderzoeken hebben gebruik gemaakt van de controleregio's en twee niet. In het invoeringsonderzoek was er geen aanleiding om onderzoek ook elders te verrichten. Aangezien Terwee voornamelijk gericht is op slachtoffers, leek

het werken met controleregio's in het verdachtenonderzoek minder zinvol; daarom is besloten tot alleen een voor- en name-ting in de beide pilotgebieden.

Figuur 1: Onderzoeksopzet van de vier deelonderzoeken

meting	vóórmeting T <sub>1</sub>		Terwee	nameting T <sub>2</sub>	
	pilots	controle		pilots	controle
IVA (invoering)	x			x	
KPMG (werklast)	x	x		x	x
SSR (verdachten)	x			x	
WODC (slachtoffers)	x	x		x	x

### 3. DE INVOERING

De voorbereidingen voor de invoering van de Wet en de richtlijn Terwee werden begeleid door de Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie. Deze directie heeft een tweetal departementale werkgroepen opgezet die respectievelijk adviezen moesten uitbrengen over de rol van de politie en de reclassering in het kader van Terwee. Voor de afstemming tussen de pilots en het ministerie werd een projectteam opgericht. Hierin waren functionarissen uit de beide pilots en enkele functionarissen van het ministerie vertegenwoordigd. Een aantal praktische zaken moest in orde worden gemaakt vóór de invoering. Hiervoor is een aantal deelprojecten opgezet. In deze projecten werden zaken zoals de automatisering, de opleidingen en de voorlichting ten behoeve van de pilots geregeld. Aan deze deelprojecten namen zowel vertegenwoordigers uit de beide pilots als functionarissen van de betrokken directies van het ministerie deel.

De beide pilotarrondissementen werd gevraagd een plan van aanpak te schrijven voor de precieze invoering van Terwee binnen de organisaties. De samenstelling en de inhoud van dit plan werd grotendeels aan de pilots zelf overgelaten en de aanpak van de beide pilots liep mede daardoor nogal uiteen.

#### *Organisatie voorbereiding*

In Dordrecht werd een stuurgroep opgezet waarin de volgende organisaties waren vertegenwoordigd: parket, politie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en bureau slachtofferhulp. Per organisatie was weer een werkgroep opgezet die de invoering van Terwee in de eigen organisatie moest vormgeven. De voorzitters van deze werkgroepen maakten deel uit van de stuurgroep. In juli 1992 heeft deze "stuurgroep invoering Terwee" haar eindrapport uitgebracht.

Volgens dit rapport hebben primair de politie en het OM taken en bevoegdheden op het gebied van schadebemiddeling. De intermediaire organisaties als reclassering en bureau slachtofferhulp kunnen in het belang van hun cliënt aan schadebemiddeling doen. De politie fungeert als aanspreekpunt voor deze intermediaire organisaties.

Ten behoeve van de in- en uitvoering van Terwee zijn aan het Dordtse parket 2 fte toegewezen waarvan één is gebruikt om een schadebemiddelaar in dienst te nemen en de andere voor uitbreiding van de administratieve ondersteuning op het parket. De reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming hebben beide 1/2 fte gekregen, en de politie 1/3 fte. Behalve het parket hebben ook twee van de netwerkpartners plannen ingediend. Het Dordtse bureau slachtofferhulp heeft een fte toegewezen gekregen voor het aanstellen van een "Terwee" functionaris. Ook het plaatselijke bureau rechtshulp heeft extra mankracht (0,5 fte) gekregen voor een "Terwee" functionaris.

In Den Bosch heeft men voor een andere benadering gekozen. Daar werden twee werkgroepen opgezet: een werkgroep anteparketfase en een werkgroep parketfase. In de werkgroep anteparketfase participeerden vertegenwoordigers van de politie, de reclassering en de bureaus slachtofferhulp. Deze werkgroep werd voorgezeten door een officier van Justitie. In de werkgroep parketfase namen vertegenwoordigers van het parketsecretariaat en de administratie deel. Ook deze werkgroep werd voorgezeten door een officier van Justitie. Daarnaast werd de plaatselijke projectleiding bijgestaan door een externe deskundige. In juli 1992 heeft het arrondissement een plan uitgebracht waarin het voorstelt om, bij wijze van proef, per politiebureau een schadebemiddelaar aan te stellen. In totaal zouden hiervoor zo'n 12 fte nodig zijn. De evaluatie van deze proef wilde men door het WODC laten uitvoeren. Dit plan is om een aantal redenen door het Ministerie van Justitie afgewezen. In oktober 1992 is een nieuw plan van aanpak verschenen.

De ontwikkelde procedure houdt in dat schaderegelingen zo veel mogelijk tot stand komen in de voorfase, dat wil zeggen voordat een zaak het parket bereikt. Schadebemiddeling bij "niet-bewerkelijke" zaken is een taak van de politie; bij "bewerkelijke" zaken worden de intermediaire organisaties ingeschakeld. Wat betreft de organisatie is in dit plan voorgesteld om de projectstructuur met ingang van 1 januari 1993 terug te brengen van twee werkgroepen tot één stuurgroep.

Uiteindelijk heeft het parket 3 fte's erbij gekregen voor de in- en uitvoering van Terwee. Hiervan is 0,5 fte besteed aan een projectleider, de overige formatieplaatsen zijn gebruikt voor een uitbreiding van het secretariaat. De reclassering en de Raad voor

de Kinderbescherming hebben beide 1 fte gekregen en de politie - die in deze regio bestaat uit twee districten - 2/3 fte.

#### *Draagvlak*

Het draagvlak in de organisaties die primair gericht zijn op verdachten (politie, parket, reclassering en Raad voor de Kinderbescherming) is niet vanzelfsprekend, maar vereist een aanpassing van de opvatting over de kerntaak. De attitude in grote delen van de politie-organisatie is: "de politie is er om boeven te vangen, niet om slachtoffers troostend toe te spreken". De kernactiviteiten van een arrondissementsparket zijn (nog) opsporing, vervolging en executie. Een aktief bemiddelende taak van het parket bij het verkrijgen van een schadevergoeding is in het licht van de kerntaken een "parket-vreemde" taak. Een aanpassing van dergelijke opvattingen betekent een cultuuromslag en is een geleidelijk proces; van invloed hierop zijn terugkoppeling van resultaten naar de betrokken medewerkers, voorlichting en een actieve, stimulerende rol van de leiding. Deze factoren zijn ook van belang om 'commitment' te behouden.

#### *Netwerkvorming*

Door de invoering van de Wet Terwee krijgen de verschillende organisaties die bij slachtofferzorg betrokken zijn meer met elkaar te maken. De activiteiten van die organisaties in de contacten met het slachtoffer moeten zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Daarom is het van belang, een netwerk te vormen waarin duidelijke afspraken worden gemaakt over de te volgen procedures, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Een inventarisatie van de knelpunten en succesfactoren van het invoeringstraject en de netwerkvorming is door het IVA uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de 'bottom-up' werkwijze die in Dordrecht is gehanteerd de beste resultaten heeft opgeleverd in termen van effectiviteit en vergroting van het draagvlak voor slachtofferzorg. In Den Bosch heeft de gekozen aanpak ertoe geleid dat het OM een zeer grote invloed had op de beslissingen over de procedures, terwijl de lasten bij de overige organisaties werden neergelegd. Dit heeft er mede toe geleid dat het 'commitment' bij de overige organisaties beperkt was en de effectiviteit van de procedures niet optimaal. Het IVA pleit er dan ook voor om, conform de Dordtse aanpak, een 'bottom-up' benadering te hanteren bij de landelijke invoering van Terwee. Bij zo'n werkwijze wordt eerst door iedere organisatie afzonderlijk een eigen standpunt bepaald.

Vervolgens worden in een stuurgroep, waarin alle betrokken organisaties zijn vertegenwoordigd, procedures met elkaar afgestemd. In grotere arrondissementen met verschillende soortgelijke organisaties zou een fase vóóraf moeten plaatsvinden, waarin de structuur en werkwijze van de organisaties onderling in kaart wordt gebracht en op elkaar afgestemd.

Overigens is het belangrijk dat zowel in de werkgroepen als in de stuurgroep de leiding van de betrokken organisaties deelneemt.

#### *Specialisatie of integratie*

Slachtofferzorg kan een integraal onderdeel uitmaken van het takenpakket van de medewerkers, danwel (voorlopig) geconcentreerd worden bij speciale functionarissen. Voor beide modaliteiten is in de pilots gekozen. Een voordeel van specialisatie is, dat de taken en verantwoordelijkheden direct gekoppeld zijn aan een of enkele functies met gemotiveerde medewerkers. Een nadeel is, dat slachtofferzorg op deze wijze geen integraal onderdeel van de kerntaken van de organisatie wordt. Bovendien zijn de mogelijkheden tot specialisatie in een aantal organisaties beperkt: met name bij de politie kan slachtofferzorg niet worden losgekoppeld van het opnemen van aangiften, waardoor het onderdeel uitmaakt van de basispolitiezorg. Bij de reclassering in Den Bosch is gekozen voor specialisatie: een projectgroep Reclassering Terwee is belast met de voorbereiding en uitvoering van de taken die de wet voor de reclassering met zich meebrengt.

Wanneer slachtofferzorg een integraal onderdeel van het takenpakket van alle uitvoerenden vormt en het draagvlak beperkt is, neemt de kans op fouten toe. Een controlepunt in de organisatie is in dat geval zeker in de beginfase aan te bevelen. Een voorbeeld hiervan vormen de Terweefunctionarissen die in de pilotregio's bij de politie zijn aangesteld.

## **4. DE UITVOERING**

### **4.1 Organisatie en netwerk**

Voor een effectieve wijze van afstemming tussen de organisaties en het verkrijgen van 'commitment' van alle betrokkenen is direct, open overleg essentieel. Uit de ervaringen van de pilots blijkt het van belang dat binnen het netwerk een structureel integraal overleg blijft plaatsvinden waarin alle netwerkpartners betrokken zijn. De deelname van een vertegenwoordiger van de zittende magistratuur aan het netwerkoverleg is in Den Bosch zeer nuttig gebleken.

Netwerkvorming en netwerkoverleg kost zeker in de beginfase veel tijd. Waar langer met slachtofferzorg in netwerkverband wordt gewerkt, is uiteindelijk een afname in de groei van de werklust te constateren.

Het ontwikkelen van een algemeen kader voor de taakverdeling en informatiestromen tussen organisaties blijkt functioneler dan een aanpak waarbij een gedetailleerde procedure met bijbehorende formulierenstroom wordt ontwikkeld. Nadere invulling in de uitvoeringspraktijk, waarbij in voorkomende gevallen verdere afstemming in het netwerkoverleg kan plaatsvinden, is het meest effectief. Speelruimte bij de invulling van slachtofferzorg is noodzakelijk; slachtofferzorg is slechts beperkt te standaardiseren.

In het algemeen is in de organisaties een zekere mate van specialisatie gehandhaafd. Op deze wijze is er een duidelijk aanspreekpunt en is slachtofferzorg een onderwerp dat gekoppeld is aan een functie, waardoor het niet snel zal verwateren. Zeker bij de klassieke dader-gerichte organisaties politie, OM en reclassering blijkt een Terwee-functionaris een belangrijke coördinerende en controlerende rol te vervullen. Ook in het creëren van draagvlak kan een specialist stimulerend werken. Uit eerdere schadebemiddelingsexperimenten is reeds gebleken dat schadebemiddeling met name een goede kans van slagen heeft als de eindverantwoordelijkheid bij een speciaal aangewezen functionaris bij politie of OM wordt ondergebracht.

Bij het bureau slachtofferhulp kan een Terwee-functionaris niet geheel gemist worden omdat de specifieke juridische kennis en coördinerende en ondersteunende activiteiten moeilijk helemaal



door de organisatie (die grotendeels bestaat uit vrijwilligers) overgenomen kunnen worden.

De terugkoppeling van resultaten binnen het netwerk vormt een probleem: veel functionarissen die betrokken zijn bij slachtofferzorg hebben geen overzicht van het verdere verloop van een zaak. Dit geldt met name voor de politie en de reclassering. De terugkoppeling die plaatsvindt heeft bovendien in de eerste plaats betrekking op negatieve informatie over gemaakte fouten en betreft in veel mindere mate het verdere verloop van de zaak (positieve terugkoppeling), hetgeen demotiverend kan werken. Het parket vormt in de informatiestroom een centraal punt, maar is weinig actief naar netwerkpartners toe. Het parket ontvangt in de eerste plaats informatie, zonder terug te melden wat er met die informatie gebeurt en welke resultaten worden bereikt.

Een belangrijke schakel in het netwerk wordt gevormd door de politie: de overige organisaties zijn voor informatie en/of doorverwijzingen grotendeels afhankelijk van de politie. Ook is de politie de eerste justitiële organisatie waarmee slachtoffer en verdachte te maken krijgen. Waar de politie een zwakke schakel vormt, blijken de andere organisaties "om de politie heen" te gaan: zo ontvangt in Dordrecht de reclassering vooral input van het Bureau Slachtofferhulp, en krijgt de Raad voor de Kinderbescherming de meeste opdrachten van de kinderdriehoek (een overleg tussen kinderrechter, officier van Justitie en Raad voor de Kinderbescherming). Het risico is daarmee aanwezig dat de taken die door de politie verricht moeten worden, hetzij geheel niet verricht worden, hetzij worden overgenomen door anderen.

#### **4.2 De kosten**

Een inschatting van de kosten bleek zeer moeilijk te maken omdat werkzaamheden in het kader van slachtofferzorg onvoldoende geregistreerd worden en de uitvoeringspraktijk bij alle organisaties zeer verschillend is. Daarbij komt, dat de richtlijn Vaillant nog onvoldoende uitgevoerd wordt, waardoor met name politie en OM nog een "inhaalslag" moeten maken.

Intensivering van de aandacht voor slachtoffers kan enerzijds een toename tot gevolg hebben van het aantal slachtoffers dat ge-

bruik wil maken van slachtofferzorg en anderzijds soms een verandering in werkwijze. Beide kunnen gepaard gaan met een werklastvermeerdering. In het werklastonderzoek zijn schattingen gemaakt van de werklast - en daarmee het benodigde aantal fte's - voor een optimale uitvoering van slachtofferzorg door alle betrokken organisaties. Om dit optimale punt theoretisch te bepalen, moet zowel een norm voor het te bereiken resultaat als een norm voor te bereiken efficiency worden vastgesteld. Hiertoe bleken verschillende aannames noodzakelijk.

Een belangrijke aanname bij de berekeningen is geweest dat *alle* zaken met een slachtofferaspect ook daadwerkelijk als slachtofferzaak worden bestempeld en behandeld. Dit betekent bijvoorbeeld voor de politie dat ervan wordt uitgegaan dat de politie bij alle aangiften een slachtofferformulier invult en dat bij alle opgehelderde zaken aandacht wordt besteed aan schadevergoeding door de dader. Het hoeft echter niet zo te zijn dat ieder die aangifte doet, even uitgebreid aandacht behoeft tijdens het aangifteproces of aanspraak wil maken op voorzieningen in het kader van Terwee. Daarom levert deze aanname hoogstwaarschijnlijk een overschatting van de benodigde werklast op. Omdat er echter geen betrouwbare schattingen voorhanden zijn van het aantal slachtoffers dat "geen behoefte heeft aan Terwee", is onbekend hoe groot deze overschatting is.

Per organisatie is uitgegaan van het maximale aantal zaken dat binnen de eigen organisatie zou kunnen worden behandeld. Daarbij is geen rekening gehouden met het feit dat een aantal van die zaken in de ideale situatie reeds eerder in de keten opgepakt en afgehandeld zou kunnen worden (zeeffunctie). Als bijvoorbeeld de politie of de andere netwerkpartners veel schaderegelingen tot stand brengen, zouden er minder zaken bij het OM terecht moeten komen. Het effect van de zeeffunctie was ten tijde van het onderzoek echter nog niet aan te geven. Daarom bevatten de schattingen dubbeltellingen.

De werklast wordt beïnvloed door het ontwikkelingsniveau van slachtofferzorg binnen de organisaties, en de wijze van taakuitvoering. Met efficiencyverschillen in de uitvoering is echter geen rekening gehouden, omdat hiervoor geen normen aanwezig zijn.

Met de nodige voorzichtigheid worden de financiële consequenties (op jaarbasis) van de extra werklast die ontstaat wanneer de Wet en richtlijn Terwee landelijk worden geïmplementeerd en volledig worden uitgevoerd, als volgt geschat voor:

Politie	f	17.100.000,-
OM	f	10.600.000,-
Rechtbank	f	1.060.000,-
Buro Slachtofferhulp	f	3.390.000,-
		-----
Subtotaal	f	32.150.000,-
Reclassering		nog nader in te vullen
Buro voor Rechtshulp		nog nader in te vullen
Raad voor de Kinderbescherming		nog nader in te vullen
Buro HALT		nog nader in te vullen

Hierbij moet worden aangetekend dat overtredingen niet bij de berekeningen zijn meegenomen. Dit geldt ook voor het executie-traject en de tweede aanleg. Daarvan zijn nog te weinig gegevens bekend om een normstelling c.q. verwachting op te kunnen baseren. Evenzo zijn er te weinig gegevens bekend over de reclassering, de buro's voor rechtshulp, de Raad voor de Kinderbescherming en de HALT-buro's.

#### 4.3 Wat merken slachtoffer en dader van Terwee?

De doelstelling van de Wet Terwee is een versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Naast een zorgvuldige bejegening en informatieverschaffing, worden de mogelijkheden tot schadevergoeding in het strafproces uitgebreid.

In de pilot-arrondissementen is de bejegening van slachtoffers door de politie tijdens de aangifte op een aantal punten verbeterd. Zij worden vaker dan in de controle-arrondissementen (55% tegenover 32%) geïnformeerd over slachtofferhulp en hen wordt vaker dan vóór de invoering van Terwee gevraagd of zij informatie en/of schadevergoeding wensen. Deze informatie staat ook vaker dan voorheen in de dossiers die de politie naar het OM zendt. Dergelijke vragen ten aanzien van het slachtoffer en de hoogte van de schade worden door de politie ingevuld op het

zogeneten slachtofferformulier. De manier waarop met dit formulier wordt omgegaan, is sterk afhankelijk van de persoonlijke opstelling van de verbalisant en de tijdsdruk. In het werklastonderzoek is een overwegend "instrumenteel" gebruik van het formulier aangetroffen. Het bleek dat nauwelijks wordt ingegaan op informatieverstrekking over de schadeverhaalmogelijkheden, de verdere rechtsgang en zorg; elementen die wel in de basistaken van de politie zijn terug te vinden. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat slachtoffers in veel van de zaken toch zouden worden teleurgesteld omdat schadevergoeding niet realiseerbaar blijkt.

In het verdere verloop van de procedure merkt het slachtoffer dan ook weinig van Terwee. Informatieverschaffing aan slachtoffers zowel door de politie als het OM komt niet vaker voor in de pilots dan in de controleregio's. Doorgaans is slechts circa 40% van de respondenten uit het slachtofferonderzoek conform hun informatiewens bejegend. De gebrekkige informatievoorziening vormt ook het belangrijkste punt van kritiek in hun oordeel over de bejegening door de justitiële autoriteiten. Geringe interesse en informatieverschaffing wordt negatiever beoordeeld dan het feit dat er geen dader is gevonden (v.d Vijver, 1983).

Ook wat schadevergoeding betreft is er in de pilots weinig veranderd; slechts in een klein aantal gevallen (in de pilots betrof dit volgens het slachtofferonderzoek 12% van alle zaken) wordt na aanhouding van een dader door de *politie* aandacht besteed aan slachtofferzorg en schadebemiddeling. Pogingen tot schadebemiddeling door de politie komen in de pilots iets vaker voor dan in de controleregio's. Net zoals bij het aangifteproces wordt de invulling van het traject na aanhouding van de dader echter overgelaten aan het inzicht van de individuele politie-agent. Vanuit het management of vanuit het OM is hierop nauwelijks aansturing. Het exacte aantal zaken waarbij schadebemiddeling tot stand is gebracht, laat staan waarin dit is getracht, wordt bij de politie niet geregistreerd.

Van schadebemiddeling met behulp van het *netwerk* merkt het slachtoffer weinig, terwijl hij daar wel positief tegenover staat. In de pilot-arrondissementen benaderen en informeren de buro's slachtofferhulp aktiever die slachtoffers die hebben aangegeven contact met het buro te wensen of daar geen bezwaar tegen te hebben. De invulling die de buro's aan het begrip schadebemidde-

ling geven, het aantal zaken waarvoor schadebemiddeling in het kader van Terwee wordt gedaan en de tijdsbesteding lopen - ook binnen de arrondissementen - sterk uiteen. Dit is verklaarbaar gezien de decentrale structuur van de buro's, waarbij men voor een deel afhankelijk is van vrijwilligers. De buro's slachtofferhulp zijn voor de "aanlevering" van zaken afhankelijk van andere organisaties zoals politie en reclassering. Wellicht mede door de reorganisatie van de politie, is er nauwelijks een toename geweest van het aantal slachtofferzaken.

In zowel de pilots als de controleregio's zegt minder dan 20% van de slachtoffers die schadevergoeding wensen, dat het OM geprobeerd heeft de schade op de dader te verhalen. Bij het OM wordt schadebemiddeling vooral gezien als het correct afhandelen van het voegingsformulier waarmee het slachtoffer zich voorafgaand aan de zitting benadeelde partij kan stellen. Actieve schaderegeling komt weinig voor.

Door de *rechter* wordt (nog?) nauwelijks een schadevergoedingsmaatregel opgelegd.

Samenvattend:

*Hoewel het aangifteproces bij de politie verbeterd is, zijn op de belangrijkste punten van de richtlijn, informatieverstrekking na de aangifte en schadevergoeding, voor het slachtoffer geen Terwee effecten gevonden.*

Belangrijke condities bij de dader waaronder schadebemiddeling kans van slagen heeft, zijn onder andere instemming met de politie-omschrijving van het voorval, duidelijkheid over de omvang van de schade, schuldherkenning en principiële bereidheid om aan een schaderegeling mee te werken. Met Terwee zijn de eerste twee duidelijk verbeterd, met name bij wegeverkeerswet- en vermogensdelicten. Driekwart van de verdachten blijkt zowel voor als na de invoering van Terwee bereid mee te werken aan schadebemiddeling. De verruimde mogelijkheden onder Terwee worden door verdachten naar eigen zeggen (zeer) positief gewaardeerd.

Een belangrijke voorwaarde voor het op gang komen van een proces van schadebemiddeling is de informatievoorziening aan de dader omtrent de mogelijkheden tot een schaderegeling. Waar in geval van informatievoorziening ongeveer de helft van de geval-

len op een voorstel tot schaderegeling uitdraait, is het bij het ontbreken van deze informatie hooguit bij een kwart (bij de nameting in het verdachtenonderzoek slechts bij 8%) van de gevallen tot een voorstel tot schaderegeling gekomen. Er worden echter - zo blijkt uit het onderzoek van de Stichting Social Research - onder Terwee zeker niet méér verdachten geconfronteerd met de mogelijkheden tot schadebemiddeling; verdachten worden zelfs minder geïnformeerd dan voorheen. Daardoor wordt een relatief groot potentieel aan kansvolle schadebemiddelingen in het geheel niet aangeboden.

Voor zover er wél informatie wordt verstrekt, gebeurt dit doorgaans in de beginfase door politie en advocaat en in mindere mate door de reclassering; in een latere fase door parket en rechtbank.

Tweederde van de verdachten vindt dat er te weinig informatie is gegeven. Door dit gebrek aan informatie komt er minder vaak een voorstel tot regeling van de schade tot stand, terwijl zo'n voorstel een cruciale stap is in het proces van schaderegeling. Als de meest geëigende figuur voor hulpverlening bij de opzet van een schaderegeling zien de verdachten de advocaat; de politie is in dit opzicht de tweede belangrijke organisatie en de reclassering de derde.

Over de hele linie is na Terwee het aantal contacten van verdachten met instanties toegenomen, vooral door intensivering van de contacten met de politie, advocaten en reclassering; dit wijst op het ontstaan van netwerken met betrekking tot schadebemiddelingen, die echter beperkt lijken tot Wetboek-van-Strafrecht delicten. Ook zijn er indicaties voor een zekere tweespalt in die netwerken in ontwikkeling rond enerzijds slachtoffers en anderzijds verdachten.

Hoewel er meer contacten zijn, komt schadebemiddeling echter minder of minder expliciet ter sprake en zeker niet altijd vanaf de eerste confrontatie tussen verdachte en politie. Hoewel de onderzochte steekproeven niet geheel vergelijkbaar zijn, lijkt het bereik van schadebemiddelingen zelfs afgenomen van 40% naar 23% schadebemiddelingen.

Voor zover er wél aandacht aan schadebemiddeling wordt besteed, gebeurt dat intensiever, meer resultaatgericht en meer

gecoördineerd. De kans op een vergelijk en op uitvoering van de schaderegeling is daarmee groter geworden. Als er wordt bemiddeld, gebeurt dit ten tijde van de effectmeting duidelijk succesvoller: het succespercentage neemt toe van 60% naar 85%. Een succesvolle uitvoering hangt echter sterk samen met de betalingsmogelijkheden van de dader. Ongeveer de helft van de respondenten uit het verdachtenonderzoek geeft aan dat zij de schade heel goed kunnen betalen. Dit geldt ook voor respondenten die geen schaderegelingsvoorstel hebben ontvangen; ook hieruit blijkt dat nog lang niet alle mogelijkheden van schadebemiddeling worden benut.

Verdachten die ingaan op een schaderegeling, verwachten daarvan positieve effecten op soort straf en strafmaat. Deze verwachtingen zijn vooral bij geweldsdelicten hoog en bij wegeverkeerswetdelicten (waar de schade vaak op derden - de verzekering - verhaald kan worden) lager. Voor een deel worden verdachten in hun verwachtingen niet teleurgesteld: zo is bijvoorbeeld na de invoering van de wet Terwee het aantal politiesepts in slachtofferzaken toegenomen.

Onduidelijk is nog, in hoeverre de rechter bij het bepalen van de strafmaat rekening houdt met een betaalde schadevergoeding. De reclasering kan een verdachte alleen zeggen dat in de strafmaat rekening gehouden kan worden met de getoonde bereidheid tot schadevergoeding. Ruim een kwart van de verdachten waar een uitspraak van de rechter voorligt, vond de straf tegenvallen. Dergelijke ervaringen werken demotiverend.

Samenvattend:

*Zowel het hogere bereik (contacten van daders met meer instanties) als de hogere intensiteit (meer contacten per instantie) wijzen op het ontstaan van netwerken met betrekking tot schadebemiddeling; dit is echter beperkt tot Wetboek-van-Strafrecht delicten. Terwijl de kwaliteit omhoog gaat, daalt echter de kwantiteit: na de experimentele invoering van Wet en richtlijn Terwee worden schaderegelingsvoorstellen minder frequent aangedragen. Het bereik van schadebemiddeling is zelfs afgenomen. Nog veel voor bemiddeling vatbare zaken blijven buiten schot.*

Ook cijfermatig is er geen aanwijzing voor "Terwee-effecten" in Dordrecht en Den Bosch (bron: SIBa/CDWO). Er zijn geen be-

langrijke wijzigingen in het aantal septs door het OM met als reden dat de verhouding tot de benadeelde geregeld is; noch is het aantal transacties = schadevergoeding toegenomen. Ook valt er in Dordrecht en Den Bosch geen toename te constateren van het aantal voegingen als benadeelde partij.

Hierbij dient aangetekend te worden dat er in verband met een overgang naar een ander computersysteem, twijfel bestaat over de betrouwbaarheid van de beschikbare gegevens, met name over de afdoening door de rechter. Daarnaast wordt een aantal essentiële gegevens niet centraal geregistreerd, zoals het aantal politiesepts naar aanleiding van een schaderegeling. Dit maakt het bijna onmogelijk om de effecten van de nieuwe regelgeving goed in beeld te krijgen, zoals ook bij het werklasteronderzoek geconstateerd is.

Uit de onderzoeken doemt een somber beeld op: slachtoffers en verdachten lijken, althans tot begin 1994, weinig te merken van Terwee. Wat zijn hiervoor de mogelijke verklaringen?

#### **4.4 Problemen in de operationalisering van slachtofferzorg / Terwee**

Slachtofferzorg leeft onvoldoende bij de individuele politie-agent en officier van Justitie. De top van de organisatie onderschrijft in principe het belang van slachtofferzorg wel, maar de uitvoerenden zijn meer verdachten-gericht. Dit geldt in versterkte mate voor de reclassering, waar soms expliciet wordt aangegeven dat men er is om de belangen van de verdachte te behartigen, niet die van het slachtoffer.

Een goede uitvoering van de Wet en richtlijn Terwee vereist een attitudeverandering - een langzaam en geleidelijk proces.

Er moet zelfs een inhaalslag gemaakt worden, omdat de richtlijn Vaillant nog niet optimaal wordt uitgevoerd. Hierbij komt de reorganisatie van de politie, waardoor ten tijde van de experimentele invoering van Terwee de aandacht gericht was op andere zaken. De extra capaciteit die aan de parketten ter beschikking is gesteld, is niet uitsluitend aangewend ten behoeve van een intensivering van slachtofferzorg.



Uitvoerenden hebben soms te weinig inzicht in de baten die een goede slachtofferzorg kan opleveren voor de organisatie, en het justitiële systeem als geheel.

In de enquête van het invoeringsonderzoek bleek het belangrijkste gevoelde knelpunt bij de uitvoering van de wet en richtlijn Terwee: schadevergoeding is vaak niet mogelijk, "van een kale kip kun je niet plukken", waardoor het slachtoffer blij gemaakt wordt met een dode mus (kip) en uiteindelijk niets krijgt. Bij het proces van cultuurverandering hoort ook het bijstellen van dergelijke stereotypen. Uit het verdachtenonderzoek blijkt, dat verdachten vaak wèl in staat en bereid zijn te betalen. Bovendien blijkt uit het slachtofferonderzoek dat met name de poging wordt gewaardeerd, ongeacht de uitkomst. Informatieverstrekking en een zorgvuldige bejegening zijn voor het slachtoffer vaak belangrijker dan een vergoede schade.

Slachtofferzorg is nog teveel afhankelijk van de individuele invulling en het enthousiasme van enkele personen. Vanuit het management is hierop onvoldoende aansturing en controle. Het is belangrijk dat met name de richtlijn helderder geoperationaliseerd wordt en dat de betrokken organisaties duidelijker worden aangestuurd op wat er nu extra van hen verwacht wordt; dit moet ook binnen die organisaties duidelijk gecommuniceerd worden. Uit het werklasteronderzoek is gebleken dat het daar bij een groot aantal organisaties nog aan ontbreekt. Managementafspraken en procedures tussen en binnen de betrokken organisaties zullen hierbij een belangrijke rol moeten vervullen.

In de afspraken die tussen politie en parket gemaakt zijn, is soms een te beperkte omschrijving van "Terwee-delicten" gebruikt, waardoor potentieel succesvolle schadebemiddelingen niet eens gestart worden. Zo is er in het verdachten-onderzoek geen enkele schadebemiddeling geconstateerd bij zaken met meer dan één slachtoffer, terwijl de dader daar soms aangaf best bereid te zijn geweest een schaderegeling te treffen.

Door een gebrekkige informatievoorziening richting slachtoffer en dader, weten dezen niet wat zij kunnen en mogen verwachten. Daardoor zal van die kant minder dan mogelijk, het initiatief genomen worden tot een schaderegeling.

## 5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Slachtofferzorg is belangrijk. Uit het slachtofferonderzoek blijkt, dat slachtoffers die zich correct behandeld voelen door de justitiële autoriteiten, deze autoriteiten beter waarderen en er meer vertrouwen in hebben. De tevredenheid en het vertrouwen beïnvloeden op hun beurt weer het plichtsgevoel (de mate waarin men voelt de wet te moeten volgen), en de naleving van normen. Overigens is daarbij niet zozeer de uitkomst van het proces belangrijk, alswel de bejegening die men krijgt (procedurele rechtvaardigheid), bijvoorbeeld conform zijn wens op de hoogte gehouden worden. Niet alleen met schadebemiddeling, maar ook met een betere bejegening en informatieverstrekking kunnen resultaten geboekt worden. Deze liggen in de gezagsversterking, versterking van het vertrouwen en het verbeterde imago van de betrokken organisaties.

Een verlies van vertrouwen in de autoriteiten kan het plichtsgevoel van het individu schaden. Wanneer een slachtoffer herhaalde negatieve contacten met autoriteiten heeft gehad, voelt het zich minder verplicht om de wet na te leven en uiteindelijk heeft dit invloed op het normovertredend gedrag. Om dit proces vóór te zijn, moet men nu aandacht besteden aan de kwaliteit van de dienstverlening aan slachtoffers van delicten.

De "cliënten" van het justitiële systeem - slachtoffers en daders - staan positief tegenover de mogelijkheden die de Wet en richtlijn Terwee bieden.

Voor slachtofferzorg in het algemeen is binnen de organisaties een groot draagvlak aanwezig, met name bij de leiding van politie en OM. De betrokken organisaties onderschrijven het belang van slachtofferzorg en beschouwen dit als een integraal onderdeel van de kwaliteitsverbetering van het werk. Het draagvlak voor schadebemiddeling is kleiner, maar toch wel in belangrijke mate aanwezig. Aan de uitvoering schort het echter behoorlijk: slachtofferzorg is nog weinig geïntegreerd op het uitvoerende niveau van de betrokken organisaties, en dader en slachtoffer merken er te weinig van.

Daar waar de Wet en richtlijn Terwee beogen dat een groot deel van de slachtofferzaken al vroeg in het traject door de politie

wordt afgehandeld, vervult de politie deze zeeffunctie (nog) niet. De rechterlijke macht wordt minder dan mogelijk ontlast voor wat betreft de afhandeling van eenvoudige zaken.

De invoering van de Wet en richtlijn Terwee kost veel energie. Netwerkvorming ten behoeve van afstemming en coördinatie tussen de betrokken organisaties is noodzakelijk, maar vergt veel voorbereiding en overleg. Blijkens het invoeringsonderzoek (IVA) is het verstandig, daarmee ruim een jaar voordat het netwerk "operationeel" moet zijn, te beginnen. Voor een maximale uitvoering van slachtofferzorg is in het werklasteronderzoek (KPMG) becijferd dat ruim 30 miljoen gulden op jaarbasis nodig is alleen al voor politie, OM, rechtbank en Buro Slachtofferhulp.

Gezien het voorgaande is het zeer de vraag of slachtofferzorg en de uitvoering van Terwee zullen verbeteren door er 30 miljoen 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 organisatie-onderdelen.

Wat zijn de mogelijkheden voor het verbeteren van slachtofferzorg?

- Misschien is het verstandig, het aangifteproces bij de politie te centraliseren. Niet meer van iedere individuele agent verwachten dat hij/zij aangifte opneemt en het slachtoffer daarbij volgens de regelen van Terwee behandelt, maar gespecialiseerde aangifte-opnemers aanstellen met gevoel en tijd voor slachtofferzorg.
- Doorverwijzing naar het buro slachtofferhulp bevorderen en vereenvoudigen. Daartoe het Buro waar mogelijk fysiek dicht bij het aangiftepunt bij de politie plaatsen. Liefst op een belendende kamer op het politiebureau. Versterking van de buro's slachtofferhulp, die niet alleen emotionele steun kunnen geven, maar ook praktische adviezen.
- Slachtofferzorg is méér dan schadebemiddeling; het begint met correcte informatieverstrekking en bejegening. Het is belangrijk om dáárop het accent te leggen en schadebemiddelingspogingen te reserveren voor "kansrijke" zaken zoals vermogensdelicten en vernielingen.

- Schadebemiddeling overlaten aan speciaal daartoe aangestelde schadebemiddelaars bij de parketten en / of de buro's slachtofferhulp. Schadebemiddeling wordt daarmee een functiegebonden verantwoordelijkheid, hetgeen het gevaar van "weglekken" van extra fte's vermindert.
- Ontwikkeling en registratie van kengetallen om overzicht te verkrijgen over de uitvoering van slachtofferzorg. Dit betekent aandacht voor automatisering. Controle op de kengetallen door het management binnen de diverse organisaties.
- Aandacht blijven houden voor slachtofferzorg. Binnen de organisaties dragen een stimulerende rol van de leiding, voorlichting, opleiding en de terugkoppeling van resultaten bij aan het creëren van een draagvlak voor slachtofferzorg.
- Een manier om ervoor te zorgen dat er op de zitting altijd aandacht is voor schadevergoeding, vormt het "Engelse model" waar een rechter altijd moet motiveren waarom hij geen schadevergoedingsmaatregel oplegt.
- Controle op het hele proces van slachtofferzorg in het netwerk, en terugkoppeling van resultaten naar de verschillende organisaties. Dit door de coördinator slachtofferzorg op het parket.
- Ontwikkelen van (kwantitatieve kwaliteits-) normen voor slachtofferzorg, zoals het aantal succesvolle schadebemiddelingen, het aantal opgelegde schadevergoedingsmaatregelen of de tevredenheid van slachtoffers. Eventuele extra formatie hierop afstemmen via de planning & controlcyclus.
- Publieksvoorlichting via de media, waardoor slachtoffer en dader kennis krijgen van de mogelijkheden onder Terwee. Dit leidt wellicht tot meer initiatieven of verzoeken tot een schaderegeling door deze naast betrokkenen.

Tot slot:

De mens is vooral geneigd dingen te doen als hij daar zelf beter van wordt. Dit geldt voor (de functionarissen binnen) de betrokken organisaties, die ervan overtuigd zullen moeten worden dat

slachtofferzorg ook in hún belang is.

Dit geldt evenzeer voor verdachten: het wordt pas interessant om schade te vergoeden, als daar iets tegenover staat in de vorm van strafvermindering. Het werkt volstrekt contraproductief als advocaten of rechtshulpverleners de verdachte strafvermindering voorspiegelen waar hij dan niets van terug ziet. Dit betekent, dat iedere beslissing tot strafverlichting of sepot vanwege het feit dat de schade geregeld is, aan de verdachte expliciet gemeld moet worden. De rechter zou met andere woorden in zijn vonnis bijvoorbeeld moeten aangeven: normaal zou ik voor dit geval 6 maanden onvoorwaardelijk hebben opgelegd, maar omdat u de schade aan het slachtoffer vergoed heeft, veroordeel ik u tot slechts 4 maanden. Alleen dan wordt duidelijk: het betalen van schadevergoeding loont.

Het ware wellicht aan te bevelen tussen politie, OM en rechtbank afspraken te maken over de hoeveelheid strafvermindering bij een tot stand gekomen schaderegeling. Dit is ook stimulerend voor de politie- en/of OM-medewerker die de betreffende schadebemiddeling heeft verricht.

## LITERATUUR

- Bloem, J. en Stoppenburg, P.A.: Invoeringsonderzoek Wet en richtlijn Terwee; inventarisatie van knelpunten en succesfactoren. IVA Tilburg, nov. 1993.
- Bloem, J. en Stoppenburg, P.A.: Handleiding ten behoeve van de arrondissementen voor de landelijke invoering van de Wet en richtlijn Terwee. IVA Tilburg, april 1994.
- Bloem, J. en Stoppenburg, P.A.: Invoeringsonderzoek Wet en richtlijn Terwee II; vervolgonderzoek: evaluatie van de uitvoering. IVA Tilburg, mei 1994.
- Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces: Wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces. 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1988.
- Essel, W.G. van en Sylva, H.B.: Onderzoek Evaluatie Slachtofferzorg. Ordina Advies BV, Utrecht, februari 1994.
- Hecke, T. van, Wemmers, J., & Junger, M.: Slachtofferzorg bij het openbaar ministerie. WODC, Ministerie van Justitie, K10, 1990.
- Hecke, T. van, en Wemmers, J.: Schadebemiddelingsproject Middelburg, WODC, Ministerie van Justitie, nr. 116, 1992.
- Junger, M. & Van Hecke, T.: Schadevergoeding binnen het strafrecht, WODC, Ministerie van Justitie, no. 82. 's-Gravenhage: SDU uitgeverij, 1988.
- Knapen, M.: Schadebemiddeling bij verdachten; deelrapport I: de uitgangssituatie. Stichting Social Research, Nijmegen, jan. 1994.
- Knapen, M.: Schadebemiddeling bij verdachten; eindrapport: nul- en effectmeting. Stichting Social Research, Nijmegen, nov. 1994.

KPMG Klynveld Management Consultants: Werklastonderzoek Wet en richtlijn Terwee; deelrapport I: onderzoek pre Terwee. Den Haag, augustus 1993.

KPMG Klynveld Management Consultants: Werklastonderzoek Wet en richtlijn Terwee; deelrapport 2: onderzoek post Terwee. Den Haag, augustus 1994.

KPMG Klynveld Management Consultants: Werklastonderzoek Wet en richtlijn Terwee; eindrapport. Den Haag, augustus 1994.

Leenders, S.: Zolang de klant maar geen slachtoffer is; onderzoek naar de implementatie van de richtlijnen "Vaillant" bij de Nederlandse politie. Apeldoorn: Nederlandse Politieacademie, 1990.

Richtlijnen aan politie en openbaar ministerie ten aanzien van uitbreiding slachtofferbeleid. Staatscourant, nr. 64, april 1987.

Vijver, C.D. van der: Laat ze het zelf maar zeggen... De bruikbaarheid van bevolkingsonderzoek voor de beleidsvorming van de politie. 's-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1983

Wemmers, J. en Van Hecke, T.: Strafrechtelijke Dading. WODC, Ministerie van Justitie, K23, 1992.

Wemmers, J.: Slachtofferonderzoek Wet en richtlijn Terwee; deelrapport 1: onderzoek pre Terwee. WODC, Ministerie van Justitie, Den Haag, jan. 1994.

Wemmers, J.: Slachtofferonderzoek Wet en richtlijn Terwee; eindrapport. WODC, Ministerie van Justitie, Den Haag, november 1994.

Wemmers, J.: The dutch victim guidelines; their impact on victim satisfaction. Paper, gepresenteerd op het 8e internationale symposium over victimologie, Adelaide, Australië, aug. 1994

Wesselius, E.T.: Slachtofferhulp - hulp aan slachtoffers? Delikt en Delinkwent nr. 8, blz. 818-827, 1986.

**Zeilstra, M.I., en Van Andel, H.G.: Evaluatie van het schadebe-  
middelingsproject bij de Leidse politie. WODC, Ministerie van  
Justitie, K3, 1989.**



## **BIJLAGE: SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE**

**Voorzitter:**

**dhr. mr L.A.J.M. de Wit, Hoofdofficier arrondissementsparket te Rotterdam**

**Leden:**

**dhr. mr drs. P. de Beer, Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie (tot 1 oktober 1993)**

**mevr. drs R.L. Boswinkel, Ministerie van Justitie, Directoraat Generaal Rechtspleging**

**dhr. dr M. Kommer, Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum**

**dhr. dr R. van der Leeden, Rijksuniversiteit Leiden, Vakgroep Methoden en Technieken**

**dhr. mr P. Paar, Ministerie van Justitie, Directie Jeugdbescherming en Reclassering (tot 1 januari 1994)**

**mevr. mr N.J. de Ruyter, Raad van Hoofdcommissarissen**

**mevr. drs A. Slotboom, Ministerie van Justitie, Centale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling**

**dhr. mr P. Spaan, Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie (vanaf 1 oktober 1993, daarvóór lid namens Directie Staats- en Strafrecht)**

**dhr. dr H. Steensma, Rijksuniversiteit Leiden, Vakgroep Sociaal- en Organisatie-psychologie**

**dhr. mr L. Vogelaar, Ministerie van Justitie, Directie Staats- en Strafrecht (vanaf 1 oktober 1993)**

**mevr. drs G.M.M. de Wit, Ministerie van Justitie, Directie Jeugdbescherming en Reclassering (vanaf 1 januari 1994)**

**Secretaris:**

**mevr. drs K. Borleffs, Ministerie van Justitie, Centrale Directie  
Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling**