



# Slachtofferhulp op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

*Inspectieonderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving  
naar de hulp aan slachtoffers van delicten op de BES-eilanden*

# Slachtofferhulp op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Inspectieonderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving  
naar de hulp aan slachtoffers van delicten op de BES-eilanden

December 2012

Opdrachtgever: Raad voor de Rechtshandhaving



# Inhoudsopgave

<b>Lijst met gebruikte afkortingen</b>	<b>5</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting van het rapport</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding en definitie	15
1.2 Context en probleembeschrijving	15
1.3 Onderzoeksdoelstelling	16
1.4 Toegevoegde waarde en effect	16
1.5 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	16
1.5.1 De centrale onderzoeksvraag	16
1.5.2 Deelvragen onderzoek	16
1.6 Gehanteerde toetsingskader	16
1.7 Afbakening en reikwijdte	17
1.8 Aanpak en methodiek	17
1.9 Opzet bestaan en werking	17
1.10 Informatiebronnen	18
1.11 Leeswijzer	18
<b>2 Bevindingen</b>	<b>21</b>
2.1 Inleiding bevindingen	21
2.2 Opzet Slachtofferhulp op de BES-eilanden	21
2.2.1 Definitie Slachtoffers	21
2.2.2 Rechten benadeelde partij	21
2.2.3 Slachtofferhulp door het Korps Politie Caribisch Nederland	21
2.2.4 Bureau Slachtofferhulp in het Inrichtingsplan Korps Politie-BES	22
2.2.5 De organisatie inrichting van het Bureau Slachtofferhulp	22
2.2.6 Taakstelling Bureau Slachtofferhulp	23
2.2.7 De formatie van Bureau Slachtofferhulp	23
2.2.8 Administratieve Organisatie Bureau Slachtofferhulp	23
2.3 Het vergoeden van of tegemoetkomen in schade aan slachtoffers	24
2.4 Bestaan en werking van slachtofferhulp op de BES-eilanden	25
2.4.1 Bureau Slachtofferhulp	25
2.4.2 De formatie van Bureau Slachtofferhulp	25
2.5 Bedrijfsvoering Bureau Slachtofferhulp	25
2.5.1 Roosters en piketregeling	25
2.6 Lerend vermogen van het Bureau Slachtofferhulp	25
2.7 De dubbelfunctie coördinator Bureau Slachtofferhulp	25
2.8 De vrijwillige medewerkers Bureau Slachtofferhulp	26
2.8.1 De vrijwillige medewerkers bij het Bureau Slachtofferhulp	26
2.8.2 Contracten vrijwillige medewerkers	26
2.8.3 Inzet van (vrijwillige) medewerkers Bureau Slachtofferhulp	27
2.8.4 Waardering vrijwillige medewerkers	27
2.9 Opleidingen en trainingen	27
2.9.1 Opleidingen vrijwillige medewerkers Bureau Slachtofferhulp	27
2.9.2 Opleidingen slachtofferzorg bij het politiepersoneel	28
2.10 Aanmeldingen hulpverlening Bureau Slachtofferhulp	28
2.11 De daadwerkelijke hulpverlening	29
2.11.1 Doelgroep van het Bureau Slachtofferhulp	29
2.11.2 Opstarten hulpverlening	29
2.11.3 Intake, registratie en dossiervorming hulpverlening	29

2.11.4	Vormen van hulpverlening door het Bureau Slachtofferhulp	29
2.11.5	Opvangmogelijkheden van slachtoffers huiselijk geweld	30
2.11.6	Hulpverleningen naar aard slachtofferschap	30
2.11.7	Kosten hulpverlening	31
2.12	Slachtofferhulp door Bureau Slachtofferhulp op St. Eustatius en Saba	31
2.13	Voorlichting en preventie	31
2.14	Ontvlechting Bureau Slachtofferhulp	31
2.15	Het Openbaar Ministerie en slachtofferhulp	32
<b>3</b>	<b>Analyse</b>	<b>35</b>
3.1	Opzet, bestaan en werking van slachtofferhulp	35
3.2	Het vergoeden van (of tegemoetkomen in) schade aan slachtoffers	35
3.3	Bedrijfsvoering Bureau Slachtofferhulp	35
3.4	Lerend vermogen Bureau Slachtofferhulp	36
3.5	De dubbelfunctie coördinator Bureau Slachtofferhulp	36
3.6	De vrijwillige medewerkers Bureau Slachtofferhulp	36
3.7	Opleidingen en trainingen	36
3.8	Aanmeldingen hulpverleningen Bureau Slachtofferhulp	36
3.9	De daadwerkelijke hulpverlening	36
3.10	Slachtofferhulp door Bureau Slachtofferhulp op St. Eustatius en Saba	37
3.11	Voorlichting en preventie	37
3.12	Ontvlechting Bureau Slachtofferhulp	37
3.13	Openbaar Ministerie en slachtofferhulp	37
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>39</b>
	<b>BIJLAGE I VN-verklaring</b>	<b>43</b>
	<b>BIJLAGE II Overzicht geïnterviewde personen</b>	<b>45</b>

## Lijst met gebruikte afkortingen

<b>Afktorting</b>	<b>Betekenis</b>
BES	Bonaire, St. Eustatius en Saba
BSH	Bureau Slachtofferhulp
KP BES	Korps Politie Bonaire, Sint Eustatius, Saba
KPB	Korps Politie Bonaire
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
NGO	Non governmental organization
OM	Openbaar Ministerie
VenJ	Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
WAM	Wet Aansprakelijkheidsverzekeringen Motorrijtuigen



## Voorwoord

In zijn 'Jaarplan 2012' heeft de Raad voor de Rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2012 worden uitgevoerd. Eén van deze onderzoeken betreft de hulp aan slachtoffers. Slachtofferhulp is dan ook het onderwerp van dit tweede inspectierapport van de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna ook: de Raad).

In zijn eerste rapport betreffende het aangifteproces heeft de Raad aandacht besteed aan de positie van de aangever van een delict, vaak het slachtoffer zelf. In dit onderzoek gaat de Raad nader in op de positie van het slachtoffer in de Rechtshandavingsketen. Het onderzoek richt zich op de stand van zaken en ontwikkelingen rond de hulp aan slachtoffers van strafbare feiten in de drie landen.

De inspectie vond tegelijkertijd plaats in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar slachtofferhulp in Bonaire, St. Eustatius en Saba. De uitkomsten van het onderzoek naar slachtofferhulp in Curaçao en Sint Maarten worden in aparte rapporten beschreven.

Net als bij het eerste onderzoek naar het aangifteproces het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is de personen die zijn benaderd zeer erkentelijk voor hun medewerking. De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat deze inspectie zal bijdragen aan een betere positie van het slachtoffer.

DE RAAD VOOR DE Rechtshandhaving

Mr. F.E. Richards, voorzitter

Mr. G.H.E. Camelia

Mr. J.J. van Eck





# Samenvatting van het rapport

## Algemeen

Het belang van goede slachtofferhulp<sup>1</sup> mag niet worden onderschat. Dat iemand slachtoffer is geworden van bijvoorbeeld een strafbaar feit<sup>2</sup>, is dikwijls een traumatische ervaring. Het is het goed recht van slachtoffers dat zij ondersteuning krijgen bij het verwerken en herstellen van de gevolgen die het feit teweeg heeft gebracht.

Het behoort tot de taken van de overheid om het beleid met betrekking tot hulp aan slachtoffers van strafbare feiten alsmede de uitvoering van dat beleid vorm te geven. Vanuit de gedachte dat slachtofferhulp een belangrijk complementair proces in de keten van Rechtshandhaving is en in het licht van haar wettelijke taak<sup>3</sup> heeft de Raad de slachtofferhulp onder de loep genomen.

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan het verhogen van de effectiviteit en kwaliteit van hulp aan slachtoffers van delicten. De onderzoeksresultaten van dit rapport kunnen dienen als basis voor het, waar noodzakelijk, effectiever en efficiënter inrichten en beheersen van de slachtofferhulpverlening. Dit is van groot belang. Immers, indien slachtofferhulp op goede wijze is georganiseerd, kan dat bijdragen aan de trauma-verwerking en aan herstel van het rechtsgevoel van het slachtoffer. Bovendien kan van een doeltreffende ondersteuning van slachtoffers vanuit de overheid een signaalwerking uitgaan naar de dader(s), met mogelijk een preventief effect. Adequate slachtofferhulp kan zo bijdragen aan het veiliger maken van de samenleving en aan het vertrouwen van de burger in de overheid.

## Samenvatting van de onderzoeksresultaten

### Centrale onderzoeksvraag

Bij het onderzoek naar de hulp aan slachtoffers van delicten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba staat de navolgende onderzoeksvraag centraal:

‘Hoe is slachtofferhulp op de BES-eilanden vormgegeven, zijn slachtofferhulp en de positie van slachtoffers voldoende geborgd in wet- en regelgeving en is de geboden slachtofferhulp voldoende effectief?’

### Onderzoeksresultaten

De slachtofferhulp op de BES-eilanden is belegd bij het Bureau Slachtofferhulp (BSH). Dit bureau maakt onderdeel uit van het Korps Politie Caribisch Nederland. Hoewel het begrip ‘slachtoffers’ niet als zodanig in de lokale wetgeving is opgenomen, zijn de rechten van een benadeelde partij wel op verschillende manieren juridisch verankerd.

Het Korps Politie Caribisch Nederland kent op het gebied van slachtofferzorg een Nederlands regime met een duidelijk omschreven takenpakket. Bij het uitvoeren van dit takenpakket hanteert men een aantal principes die in het inrichtingsplan van het Korps Politie Caribisch Nederland zijn neergelegd. De verantwoordelijk voor de kwaliteit hiervoor ligt bij de politie.

Het inrichtingsplan voorziet in een coördinator en een medewerker in dienst van het korps, aangevuld met acht vrijwilligers. Het is onduidelijk op basis waarvan deze capaciteit is bepaald. Omdat onduidelijk is waarop de capaciteit van het inrichtingsplan is bepaald, is thans niet vast te stellen of de capaciteit genoemd in het inrichtingsplan wel voldoende is.

<sup>1</sup> In de literatuur wordt wel onderscheid gemaakt tussen slachtofferzorg en slachtofferhulp, waarbij ‘zorg’ betrekking heeft op de aandacht die politie en openbaar ministerie aan slachtoffers geven en ‘hulp’ op de activiteiten van een Bureau Slachtofferhulp en van gespecialiseerde hulpverleners. De Raad heeft dit onderscheid niet gemaakt en heeft zowel naar de zorg als de hulp gekeken.

<sup>2</sup> Gelet op zijn wettelijke taak, het houden van toezicht op de justitiële keten, beperkt de Raad zich in dit onderzoek tot de slachtoffers van delicten. De Raad beseft dat men ook op een andere wijze slachtoffer kan worden van traumatische ervaringen, zoals door natuur- of milieurampen en vliegtuigongevallen, en dat ook deze slachtoffers behoefte hebben aan hulp.

<sup>3</sup> De Raad voor de Rechtshandhaving (de Raad) is een rechtspersoonlijkheid bezittend inter-landelijk orgaan van Curaçao, Sint Maarten en Nederland (voor zover het betreft de BES-eilanden). De Raad is ingesteld bij Rijkswet van 7 juli 2010: de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving. De Raad is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten - met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van justitie - in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen.

De administratieve organisatie van het BSH schiet op een aantal aspecten te kort. Zowel wat betreft de organisatiebeschrijving, de functiebeschrijvingen, de procesbeschrijvingen als ook wat betreft de begroting (middelenplan) zijn geen (actuele) beschrijvingen aangetroffen. Momenteel ontbreken functiebeschrijvingen die noodzakelijk zijn voor een goede bedrijfsvoering. Hierdoor ontbreekt inzicht in de taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers van het BSH.

Het BSH kent geen roosters en piketregelingen. Daarmee is geen inzicht in aanwezigheid en beschikbaarheid van de medewerkers en is er geen sprake van een evenwichtige (piket-)werkbelasting. Door de aanwezigheid van deze roosters en regelingen kan beter worden ingespeeld op de inzetbaarheid van medewerkers en met hun werkbelasting.

De vrijwillige medewerkers van BSH zijn de kurk waarop de slachtofferhulp op de BES-eilanden drijft. Een aantal randvoorwaardelijke aspecten met betrekking tot hun werkzaamheden zijn niet voldoende geborgd. Zo bestaan er onduidelijkheden over de aangepaste contracten van de vrijwillige medewerkers en worden artikelen uit de contracten niet nagekomen zoals het ontbreken van een deugdelijke onkostenvergoedingsregelingen en noodzakelijke verzekeringen. Ook de ervaren waardering voor het werk van de vrijwillige medewerkers voldoet niet aan hun verwachting.

Incidenten die door de politie zijn vastgesteld worden thans niet volledig en adequaat aan het BSH gemeld. Dit maakt de meldingen bij het BSH kwetsbaar in die zin dat onduidelijk is of alle meldingen van incidenten die inzet vragen van BSH, ook daadwerkelijk bij BSH bekend zijn.

De daadwerkelijke hulpverlening op de BES-eilanden kenmerkt zich door een pragmatische en gedreven aanpak waarbij de behoeften van het slachtoffer centraal staan. Dit blijkt zowel bij de opstart van de hulpverlening waar men op praktische wijze bepaalt wie de inzet uitvoert als ook bij de intake en registratie van de hulpverlening. Daarbij heeft men open oog voor de behoefte en wensen van het slachtoffer.

De dossiervorming van de gehele inzet vindt op natuurlijke wijze plaats en voldoet aan de vereisten die men aan een dergelijk dossier mag stellen.

Het BSH op de BES-eilanden kent een breed palet aan hulpverlening aan slachtoffers dat professioneel overkomt. Een nadrukkelijk punt van aandacht is de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld. Hoewel de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld niet uitsluitend een verantwoordelijkheid is van het BSH, is dit wel een probleem waarmee met name het BSH geconfronteerd wordt.

Het ontbreken van een geschikte ruimte waar men slachtoffer kan ontvangen en het gebrek aan faciliteiten op de eilanden St. Eustatius en Saba zijn serieuze zorgpunten.

Op verschillende wijzen wordt het belang van het slachtoffer tijdens het strafproces door het Openbaar Ministerie bewaakt. Meer dan in het verleden is er de positieve trend zichtbaar dat de rol van het slachtoffer nadrukkelijker voor het voetlicht wordt gebracht, bijvoorbeeld door middel van de zogenoemde slachtofferverklaring.

De aanbevelingen van de Verenigde Naties (VN) ten aanzien van de grondrechten voor slachtoffers van delicten gaan verder dan de rechten die de huidige wetgeving van de BES-eilanden biedt aan slachtoffers. Dit geldt zowel voor de reikwijdte van het slachtofferbegrip als voor de rechten die slachtoffers zouden moeten toekomen volgens de VN-verklaring. Overigens is de Raad niet gebleken dat dit in de praktijk de hulp aan slachtoffers in de weg staat.

Door de gratis inzet, is de hulpverlening van het BSH voor een ieder laagdrempelig en toegankelijk, waarmee de intenties van de VN-verklaring dat slachtofferhulp voor iedereen beschikbaar moet zijn, op de BES-eilanden daadwerkelijk vorm krijgen.

## Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en analyses komt de Raad tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

### Conclusies

#### *Algemeen*

De Raad concludeert dat het Bureau Slachtofferhulp, daar waar dit op de BES-eilanden daadwerkelijk operationeel is, ondanks de geconstateerde tekortkomingen naar behoren functioneert.

#### *De vormgeving van het proces slachtofferhulp op de BES-eilanden*

De Raad concludeert dat het proces slachtofferhulp op Caribisch Nederland, daar waar deze op Caribisch Nederland daadwerkelijk operationeel is, ondanks de geconstateerde tekortkomingen naar behoren is vormgegeven.

#### *De uitvoering van slachtofferhulp in de praktijk*

De Raad concludeert dat de wijze waarop het BSH uitvoering geeft aan de zorg voor slachtoffers zich kenmerkt door een praktische en gedreven opstelling waarbij het slachtoffer centraal staat.

#### *De verankering van de positie van slachtoffers in wet- en regelgeving*

De aanbevelingen van de VN ten aanzien van de grondrechten voor slachtoffers van delicten gaan verder dan de rechten die de huidige wetgeving van de BES biedt aan slachtoffers.

### Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande analyses en conclusies komt de Raad tot de navolgende aanbevelingen:

#### *Aan de Korpschef van het Korps Politie Caribisch Nederland:*

1. Blijf investeren in een professionele en volwaardige organisatie voor slachtofferhulp op de BES-eilanden.
2. Zorg op korte termijn voor behoorlijke facilitaire voorzieningen op de eilanden St. Eustatius en Saba zodat ook op deze eilanden aan de facilitaire randvoorwaarden voor een goede slachtofferhulp wordt voldaan. Ga daarbij ook in gesprek met de betrokken vrijwilligers om dit goed vorm te geven.
3. Houd, samen met de coördinator van het Bureau Slachtofferhulp, het hele bedrijfsvoeringproces van slachtofferhulp tegen het licht (zowel administratieve organisatie als personele zaken). Zorg in ieder geval dat op korte termijn de volgende zaken geregeld worden:
  - a. een duidelijke omschrijving van de rechtspositie van de vrijwillige medewerkers Bureau slachtofferhulp;
  - b. zorg op termijn voor de ontvlechting van de dubbelfunctie van de coördinator Slachtofferhulp en bedrijfsmaatschappelijk werker bij het Korps Politie Caribisch Nederland, en
  - c. het opstellen van duidelijke roosters en piketregelingen zodat sprake is van een overzichtelijke verdeling van het uit te voeren werk.
4. Bezie de mogelijkheden om binnen afzienbare tijd te zorgen voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld en organiseer dit.
5. Stel voor wat betreft het aanmeldingsproces een plan op, waarin wordt uitgewerkt hoe kan worden gegarandeerd dat alle slachtoffers bij het Bureau Slachtofferhulp worden aangemeld en implementeer dit plan.
6. Bezie welke financiële mogelijkheden er zijn om de voorlichting en preventie van een extra impuls te voorzien.

*Aan de Hoofdofficier van Justitie van het Openbaar Ministerie:*

1. Stel een plan op waarin de wens van het Openbaar Ministerie om te komen tot het op een gestandaardiseerde wijze uitvoeren van controles op de tenuitvoerlegging van vonnissen bij een opgelegde schadevergoeding aan slachtoffers, wordt uitgewerkt in concrete acties.





## Inleiding

In de afgelopen decennia is meer inzicht en begrip ontstaan voor de positie van slachtoffers van misdrijven, verkeersongevallen en natuurrampen. Ook voor de Raad komen slachtoffers steeds prominenter in beeld. Dit bleek onder andere uit onderzoek 'het aangifteproces' waarin de rol van het slachtoffer in het aangifte proces is beschreven.

In het 'Jaarplan 2012' heeft de Raad voor de Rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2012 worden uitgevoerd. Een van deze onderzoeken betreft de hulp aan slachtoffers. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek van de Raad van de Rechtshandhaving (hierna: de Raad).

### 1.1 Aanleiding en definitie

Het onderwerp van deze inspectie is slachtofferhulp<sup>4</sup>.

De Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving bepaalt in artikel 3 dat instellingen en inrichtingen waar slachtofferhulp plaatsvindt tot de inspectiegebieden van de Raad behoren.

Het behoort tot de taken van de overheid om het beleid met betrekking tot hulp aan slachtoffers van strafbare feiten alsmede de uitvoering van dat beleid vorm te geven.

De Commissie Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving Nederlandse Antillen heeft in haar rapport 'Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving: de keten is zo sterk als de zwakste schakel' van februari 2006 reeds geconcludeerd dat er ontevredenheid heerst over het gebrek aan slachtofferhulp en dat er te weinig aandacht is voor het slachtoffer. De commissie deed de aanbeveling de rechtsbescherming van het slachtoffer te verbeteren door versteviging van zijn positie in het Wetboek van Strafvordering.

Het door de Raad uitgevoerde onderzoek naar het aangifteproces in de landen heeft uitgewezen dat het op enkele punten schort aan de hulp aan aangevers, en dus aan de hulp aan slachtoffers. In verband hiermee heeft de Raad besloten een inspectieonderzoek uit te voeren naar slachtofferhulp.

Indien slachtofferhulp op goede wijze is georganiseerd, kan dat bijdragen aan de traumaverwerking en aan herstel van het rechtsgevoel van het slachtoffer. Bovendien kan van een doeltreffende ondersteuning van slachtoffers vanuit de overheid een signaalwerking uitgaan naar de dader(s), met mogelijk een preventief effect. Adequate slachtofferhulp kan zo bijdragen aan het veiliger maken van de samenleving en aan het vertrouwen van de burger in de overheid.

### 1.2 Context en probleembeschrijving

Zoals aangegeven is de Raad in dit onderzoek naar slachtofferhulp nader ingegaan op de positie van het slachtoffer in de Rechtshandhavingsketen. Daarbij richt de Raad zich met name op een aantal essentiële aspecten (kritische succesfactoren) die voor een goed georganiseerde en effectieve slachtofferhulp onontbeerlijk zijn. Omdat onvoldoende duidelijk is hoe en op welke wijze de slachtofferhulp op de BES-eilanden invulling krijgt en wat daarvan de resultaten zijn richt de Raad op de navolgende elementen, en onderzoekt:

- op welke wijze is het proces (organisatie, sturing) met betrekking tot slachtofferhulp vormgegeven;
- hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan slachtofferhulp;
- of de positie van slachtoffers voldoende verankerd is in wet- en regelgeving en
- of en in hoeverre de geboden slachtofferhulp effectief is.

<sup>4</sup> In de literatuur wordt wel onderscheid gemaakt tussen slachtofferzorg en slachtofferhulp, waarbij 'zorg' betrekking heeft op de aandacht die politie en openbaar ministerie aan slachtoffers geven en 'hulp' op de activiteiten van een Bureau Slachtofferhulp en van gespecialiseerde hulpverleners. De Raad heeft dit onderscheid niet gemaakt en heeft zowel naar de zorg als de hulp gekeken.



### 1.3 Onderzoeksdoelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzichtelijk te maken hoe slachtofferhulp is ingebed in de Rechtshandavingsketen in de BES-eilanden en hoe deze wordt uitgevoerd.

Daar waar de Raad eventueel gebreken signaleert doet de Raad voorstellen en aanbevelingen voor het verbeteren van de slachtofferhulp. Het uiteindelijke doel van het onderzoek is het leveren van een bijdrage aan het verhogen van de effectiviteit en kwaliteit van hulp aan slachtoffers van delicten.

### 1.4 Toegevoegde waarde en effect

Slachtofferhulp is een belangrijk complementair proces in de keten van Rechtshandhaving. Het is voor de burger van belang dat de overheid zorg draagt voor een veilige leefomgeving en voor adequate Rechtshandhaving. Dit wordt mede bewerkstelligd door een effectieve en passende ondersteuning voor burgers die slachtoffer zijn van een strafbaar feit. De Raad wil door dit onderzoek inzicht krijgen in het proces van slachtofferhulp op de BES-eilanden om te kunnen vaststellen of dit proces voldoende effectief is ingericht. De onderzoeksresultaten dienen als basis voor het, waar noodzakelijk, effectiever en efficiënter inrichten en beheersen van de slachtofferhulpverlening.

### 1.5 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

#### 1.5.1 De centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

'Hoe is slachtofferhulp op de BES-eilanden vormgegeven (opzet, bestaan en werking), zijn slachtofferhulp en de positie van slachtoffers voldoende geborgd in wet- en regelgeving en is de geboden slachtofferhulp voldoende effectief?'

#### 1.5.2 Deelvragen onderzoek

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze is het proces met betrekking tot slachtofferhulp vormgegeven?
2. Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan slachtofferhulp?
3. In hoeverre is de huidige slachtofferhulp effectief?
4. Is de positie van slachtoffers voldoende verankerd in wet- en regelgeving?

### 1.6 Gehanteerde toetsingskader

Voor de definitie van het begrip 'slachtoffers' heeft de Raad aansluiting gezocht bij de verklaring van de Verenigde Naties (VN) 'Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power'<sup>5</sup>. Overeenkomstig de definitie in dit verdrag verstaat de Raad onder 'slachtoffers' in dit onderzoek:

'Personen die schade hebben ondervonden van daden gepleegd in strijd met de strafwetgeving, waaronder mede verstaan de directe familie en van het slachtoffer afhankelijke personen (...).'

De VN-verklaring 'Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power' is een aanbeveling voor de lidstaten die aangesloten zijn bij de Verenigde Naties. Slachtoffers kunnen aan deze verklaring niet rechtstreeks rechten ontlenen. Deze VN-verklaring bevat kaders waaraan slachtofferhulp volgens de standaard van de VN

<sup>5</sup> 29 november, 1985 - A/RES/40/34).

minimaal dient te voldoen. Dit is geen juridisch bindend document, maar wordt door de lidstaten wel als meetlat gebruikt om de inzet van verschillende staten te vergelijken. Verder stimuleert de VN-verklaring de lidstaten om de hulp aan slachtoffers in nationale wetgeving vorm te geven en actueel te houden.

De Raad heeft de relevante bepalingen van de VN-verklaring als toetsingskader gehanteerd bij de beoordeling van de slachtofferhulp die wordt geboden op de BES-eilanden. De originele Engelstalige tekst van de VN-verklaring is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

### 1.7 Afbakening en reikwijdte

Dit onderzoek richt zich op hulp aan slachtoffers van strafbare feiten. De Raad beseft dat men ook op een andere wijze slachtoffer kan worden van traumatische ervaringen, zoals door natuur- of milieurampen en vliegtuigongevallen, en dat ook deze slachtoffers behoefte hebben aan hulp. Gelet op zijn wettelijke taak, het houden van toezicht op de justitiële keten, zal de Raad zich in dit onderzoek echter beperken tot de slachtoffers van delicten.

De onderzoeksperiode beslaat het jaar 2011 en de eerste vier maanden van 2012. Dit rapport bevat de bevindingen van de Raad met betrekking tot het onderzoek in Bonaire, St. Eustatius en Saba.

### 1.8 Aanpak en methodiek

Het onderzoek is per land uitgevoerd door onderzoekers van de Raad. De betrokken onderzoekers hebben elkaar wederzijds ondersteund door – onder andere – het uitwisselen van gegevens en expertise.

Dit onderzoek betreft een beschrijvend onderzoek. Om te komen tot deze beschrijving zijn in de eerste plaats de relevante plannen bestudeerd. Vervolgens is onderzocht, door het bestuderen van – onder andere – verslagen, rapporten en interne evaluaties hoe de feitelijke slachtofferhulp plaatsvindt. Ten slotte zijn, om het beeld te completeren, interviews afgenomen van medewerkers van uitvoeringsorganisaties die betrokken zijn bij het beleid en de uitvoering van slachtofferhulp in de drie landen. Daarnaast zijn ook slachtoffers geïnterviewd.

### 1.9 Opzet bestaan en werking

De Raad heeft zijn onderzoek opgezet aan de hand van de driedeling 'opzet, bestaan en werking':

- onder 'opzet slachtofferhulp' verstaat men de vraag in hoeverre de autoriteiten de ambitie om slachtofferhulp te realiseren, hebben vastgelegd in planvorming en/of regelgeving;
- onder 'bestaan slachtofferhulp' verstaat men de vraag of het proces slachtofferhulp zoals beschreven in de planvorming en/of regels als zodanig (feitelijk) aanwezig is. Uit het bestaan van een organisatie voor slachtofferhulp zal moeten blijken dat het daadwerkelijk mogelijk is slachtofferhulp te bieden en
- bij 'werking slachtofferhulp' wordt geanalyseerd of het proces slachtofferhulp ook in de praktijk functioneert zoals dat wordt beoogd.

## 1.10 Informatiebronnen

De volgende informatiebronnen zijn benut:

- kwantitatieve gegevens;
- kwalitatieve gegevens:
  - interviews met bij het beleid (ontwikkeling) en uitvoering van slachtofferhulp betrokken personen;
  - interviews met stakeholders zoals onder andere politie en het OM;
  - interviews met experts;
  - interviews met cliënten van slachtofferhulp (slachtoffers);
  - andere onderzoeken met betrekking tot slachtofferhulp die van toepassing zijn op de drie landen;
  - beleidsdocumenten;
  - jaarverslagen;
  - overige relevante documentatie zoals cliëntenevaluaties en
  - wet- en regelgeving.

## 1.11 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Het rapport begint met een samenvatting van het rapport. In het eerste hoofdstuk zijn onder meer de aanleiding, de probleembeschrijving, de onderzoeksdoelstelling en de onderzoeksvragen uitgewerkt. Hoofdstuk twee beschrijft de bevindingen van dit onderzoek. In hoofdstuk drie zijn de bevindingen geanalyseerd aan de hand van de onderzoeksvragen. Ten slotte staan in hoofdstuk vier de conclusies en aanbevelingen van de Raad beschreven.



2

# Bevindingen

## 2.1 Inleiding bevindingen

Verschillende onderdelen van de overheid hebben in hun dagelijks werk te maken met slachtoffers van delicten. In het bijzonder zijn dat de politie en in een later stadium het Openbaar Ministerie (OM). Bij de hulp aan slachtoffers speelt het Bureau Slachtofferhulp (BSH) binnen de Rechtshandavingsketen een centrale rol. Daarnaast zijn er non-gouvernementele organisaties (NGO's) en private partijen en personen die ook hulp aan slachtoffers bieden.

De volgende paragrafen beschrijven waaruit slachtofferhulp op de BES-eilanden bestaat en hoe deze is vormgegeven, hoe in de praktijk uitvoering is gegeven aan slachtofferhulp, in hoeverre de huidige slachtofferhulp effectief is en of de positie van slachtoffers voldoende verankerd is in de wet- en regelgeving.

Daarbij is allereerst aandacht besteed aan twee betrokken onderdelen van de overheid die deel uitmaken van de justitiële keten, te weten de politie en het OM.

## 2.2 Opzet Slachtofferhulp op de BES-eilanden

### 2.2.1 Definitie Slachtoffers

Het begrip 'slachtoffer' zoals opgenomen in de artikelen 1 en 2 van de eerder genoemde VN-verklaring<sup>6</sup>, is niet met zoveel woorden opgenomen in de vigerende wet- en of regelgeving van de BES-eilanden. Blijkens de artikel 1 en 2 van de VN-verklaring omvat de term 'slachtoffer' ook directe familie van het eigenlijke slachtoffer of personen die van hem afhankelijk zijn. Dit geldt ook voor personen die betrokken zijn geweest bij de gebeurtenis waarbij het slachtofferschap ontstond, door hulp te bieden aan het slachtoffer of door een poging te voorkomen dat er slachtoffers zouden vallen.

### 2.2.2 Rechten benadeelde partij

Uit de wet- en regelgeving van de BES-eilanden blijkt dat een aantal rechten voor de benadeelde partij bij een strafbaar feit zijn verankerd, zoals bedoeld in de artikelen 4 tot en met 7 van de eerder genoemde VN-verklaring<sup>7</sup>; de zogeheten 'Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power'.

Zo is in het Wetboek van Strafvordering-BES bijvoorbeeld beschreven dat de 'benadeelde partij' zich als zodanig kan voegen in een strafzaak tegen een verdachte zodat schadeverhaal daar (gelimiteerd) kan plaatsvinden.

Uit artikel 206, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering-BES blijkt dat 'ieder, die door het strafbare feit van een ander schade heeft geleden, kan zich opgeven als benadeelde partij'.

Naast het Wetboek van Strafvordering-BES zijn ook in de Grondwet en de 'Wet kosteloze rechtskundige bijstand BES' artikelen opgenomen die terugslaan op de positie en de rechten van de benadeelde partij. Ook deze artikelen geven daadwerkelijk uitvoering aan de bovengenoemde artikelen uit de VN-verklaring.

### 2.2.3 Slachtofferhulp door het Korps Politie Caribisch Nederland

Met de inrichting van slachtofferhulp door het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) wordt uitvoering gegeven aan intenties zoals uitgesproken in de artikelen 14 en 15 van de VN-verklaring waarin is opgenomen dat slachtoffers noodzakelijke ondersteuning in de breedste zin van het woord zouden moeten ontvangen of daarover moeten worden geïnformeerd.

<sup>6</sup> Zie bijlage 1.

<sup>7</sup> Zie bijlage 1.

#### 2.2.4 Bureau Slachtofferhulp in het Inrichtingsplan Korps Politie-BES

Uit het definitieve inrichtingsplan van het Korps Politie-BES<sup>8</sup> blijkt dat de overheid via het Korps de slachtofferhulp organiseert op de BES-eilanden.

In het 'inrichtingsplan' is op pagina 40 onder punt 5.3 het volgende over slachtofferhulp opgenomen:

*'Het Bureau Slachtofferhulp is in de huidige situatie opgehangen direct onder de korpschef. De ophanging en werkwijze van dit bureau zijn de afgelopen jaren zeer effectief gebleken. Om die reden wordt er voor gekozen deze situatie te handhaven. Bij dit bureau werken een coördinator en een medewerker in dienst van het korps, aangevuld met 8 vrijwilligers.*

*Het korps BES kent op het gebied van slachtofferzorg een Nederlands regime. Dit betekent dat de kaders van het justitiële slachtofferbeleid van kracht zijn. De kwaliteit van de dienstverlening in het kader van slachtofferzorg moet door de politie zijn gewaarborgd. De verwachtingen die ketenpartners en burgers ten aanzien van de dienstverlening door de politie hebben, zijn helder. Het is aan de politie om de dienstverlening op een professionele manier invulling te geven. Dit is van belang om de tevredenheid van burgers met het optreden van de politie verder te verbeteren en daarmee het vertrouwen dat burgers in de politie hebben te versterken.'*

*'Op basis van de definitie van slachtofferhulp kunnen de volgende taken worden geformuleerd die de politie in relatie tot slachtoffers uitvoert:*

- Het opnemen van meldingen, aangiften en getuigenverklaringen*
- Het verstrekken van informatie tijdens en na aangifte*
- Het verwijzen van slachtoffers naar andere instanties*
- Het regelen van schadeafhandeling in de daarvoor in aanmerking komende gevallen*
- Het begeleiden van familieleden en vrienden van slachtoffers van ernstige delicten tijdens de looptijd van het strafrechtelijk onderzoek en de procesgang.'*

*'Bij het uitvoeren van deze taken hanteert de politie een aantal principes:*

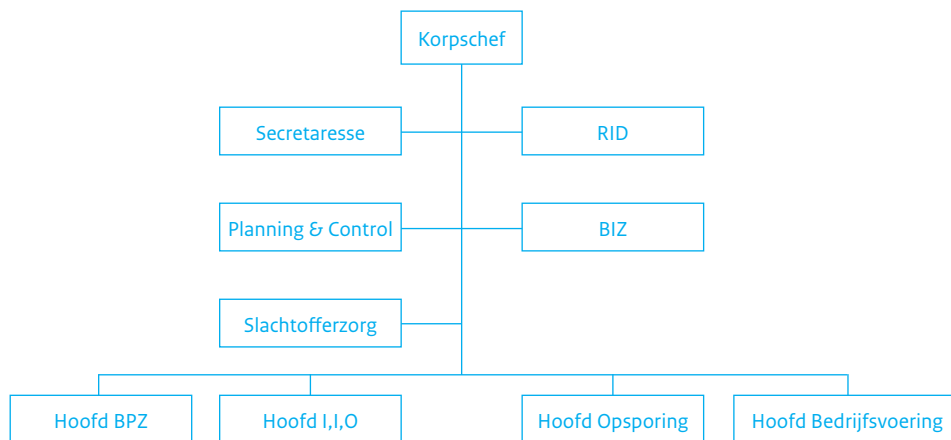
- De politie is 7 dagen per week en 24 uur per dag bereikbaar voor slachtoffers die haar nodig hebben*
- De politie biedt bescherming aan alle slachtoffers*
- De politie neemt slachtoffers serieus, is in staat zich te verplaatsen in slachtoffers en houdt rekening met hun wensen en verwachtingen*
- De politie zegt wat zij (niet) doet en doet wat zij zegt*
- De politie heeft oog voor wat andere partijen kunnen bijdragen aan het welzijn van slachtoffers.'*

#### 2.2.5 De organisatie inrichting van het Bureau Slachtofferhulp

Het BSH binnen het KPCN is organiek ingedeeld volgens het inrichtingsplan van het Korps Politie-BES<sup>9</sup> onder de korpschef. Ook in het Organisatie en Formatie (O&F)-rapport van de Rijksdienst Caribisch Nederland, de dato 24 september 2010, is vermeld dat het KPCN een BSH kent. Verder blijkt uit het O&F-rapport dat de functie van 'coördinator Bureau Slachtofferhulp' wordt gecombineerd met de functie 'bedrijfsmaatschappelijk werker'.

<sup>8</sup> Versie: BES\_V11\_251109\_def, 2009. NB: KP-BES is thans KPCN.

<sup>9</sup> Versie: BES\_V11\_251109\_def, 2009.



Figuur 1: Organogram KPNC

### 2.2.6 Taakstelling Bureau Slachtofferhulp

De centrale taakstelling voor het BSH is in het eerder genoemde inrichtingsplan als volgt omschreven: ‘(...) men slachtofferzorg kent op basis van een Nederlands regime. De kwaliteit van de dienstverlening in het kader van slachtofferzorg moet door de politie worden gewaarborgd’.

### 2.2.7 De formatie van Bureau Slachtofferhulp

Volgens het inrichtingsplan van het Korps Politie-BES bestaat de formatie van het BSH uit een coördinator en een medewerker in dienst van het korps, aangevuld met 8 vrijwilligers. Ook het O&F-rapport geeft aan dat de formatie bestaat uit een coördinator BSH/bedrijfsmaatschappelijk werker en een medewerker slachtofferhulp. Het O&F-rapport bevat geen formatieplaatsen voor de vrijwillige (onbezoldigde) medewerkers.

Er is door de Raad geen capaciteitsberekening aangetroffen ten aanzien van de beoogde formatie in relatie tot de uit te voeren taken. De Raad kan derhalve niet vaststellen of de in het inrichtingsplan genoemde formatie voldoende is voor de opgedragen taken.

### 2.2.8 Administratieve Organisatie Bureau Slachtofferhulp

#### Organisatiebeschrijving

Er zijn tijdens het onderzoek geen organisatiebeschrijvingen aangetroffen van het BSH waarin taken, indeling, formatie, verantwoordelijkheden binnen het bureau en dergelijke (nader) zijn uitgewerkt.

#### Functiebeschrijvingen

Door de Raad zijn tijdens het onderzoek geen actuele functiebeschrijvingen aangetroffen voor het BSH. Volgens een respondent van de KPCN zijn de functiebeschrijvingen ten tijde van het onderzoek nog niet goedgekeurd en niet beschikbaar.

#### Procesbeschrijvingen en/of protocollen Bureau Slachtofferhulp

Het BSH kent (nog) geen procesbeschrijvingen, protocollen en/of werkinstructies waarin (naar soort) van de hulpverlening de processtappen zijn uitgewerkt en/of de werkafspraken zijn beschreven.



Uit het onderzoek is gebleken dat men bij de hulpverlening werkt op basis van een tweetal modellen. Dit betreft de 'Checklist opvang'<sup>10</sup> en 'Psychosociale ondersteuning is maatwerk'<sup>11</sup>. Beide modellen zijn algemene handreikingen voor hulpverlening aan slachtoffers. Deze modellen zijn volgens het onderzoek bekend bij de medewerkers en worden door hen gebruikt.

In een van de interviews geeft een van de respondenten van BSH aan wél behoefte te hebben aan protocollen c.q. werkinstructies waardoor bij incidenten waarmee men minder ervaring heeft kan terugvallen op een standaard werkwijze en vastgelegde werkafspraken.

### **Begroting / middelenplan Bureau Slachtofferhulp**

Respondenten geven aan dat de benodigde financiële middelen voor de bedrijfsvoering van het BSH, met uitzondering van de personele lasten van het beroepspersoneel, niet als zodanig herkenbaar voorkomen in de begroting van het KPCN.

Respondenten geven desgevraagd aan dat sinds 2009 bij het bedrijfsbureau gebruikelijk is om geen gespecificeerde begroting aan te leveren. Per geval tot geval wordt een verzoek om middelen beoordeeld. Deze werkwijze is volgens een aantal respondenten nog steeds actueel. Door het ontbreken van toegekende middelen in de begroting<sup>12</sup> is het binnen het BSH niet mogelijk gebleken om een termijnplanning te maken voor het uitvoeren van een aantal activiteiten zoals bepaalde voorlichtingsactiviteiten, aanmaken van specifieke folders ten behoeven van slachtofferhulp. Maar ook middelen (eigen ruimte, automatiserings- en communicatiemiddelen) die benodigd zijn voor de uitvoering van taken op St. Eustatius en Saba zijn er niet. Verder zijn er geen financiële middelen beschikbaar voor het nakomen van de contractafspraken met de vrijwillige medewerkers. Dit betreft onder andere het afsluiten van een aansprakelijkheid- en ongevallenverzekering en het vergoeden van gemaakte onkosten<sup>13</sup>.

Vanuit de korpsleiding is aangegeven dat het KPCN thans bezig is met het maken van een meerjarige begroting en dat het daarvoor juist noodzakelijk is dat ook door BSH een begroting wordt aangeleverd.

## **2.3 Het vergoeden van of tegemoetkomen in schade aan slachtoffers**

Voor het vergoeden of het tegemoetkomen van schade aan slachtoffers – zoals omschreven in artikel 13 van de verklaring – anders dan via de dader van een strafbaar feit, is door de Raad geen wet- of regelgeving aangetroffen. De eilanden kennen bijvoorbeeld geen Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven geldend binnen het Europees deel van Nederland.

Met betrekking tot slachtoffers van verkeersongevallen voorziet de op 10 oktober 2010 in werking getreden Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen-BES (WAM-BES) dat in bepaalde gevallen, na het in werking treden<sup>14</sup> van de artikelen 15 tot en met 19 van die Wet, aanspraak kan worden gedaan op het vergoeden van schade door het Waarborgfonds Motorverkeer<sup>15</sup>. Op 29 juni 2012 waren de artikelen 15 tot en met 19, zoals in artikel 32 van de WAM-BES<sup>16</sup> beschreven nog niet, middels een afzonderlijk Koninklijk Besluit, in werking getreden.

<sup>10</sup> Uitgegeven door Instituut Psycho trauma.

<sup>11</sup> Uitgegeven door de stichting Slachtofferhulp Nederland.

<sup>12</sup> 2011 en 2012.

<sup>13</sup> Zie verder de paragraaf 3.8.2 'Contracten vrijwillige medewerkers'.

<sup>14</sup> Zoals blijkt uit artikel 32 WAM-BES.

<sup>15</sup> Waarborgfonds Motorverkeer zoals bedoeld in artikel 23 lid 1 van de Wet Aansprakelijkheidsverzekeringen Motorrijtuigen (zoals geldend in het Europese deel van Nederland).

<sup>16</sup> Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen BES. Geldend op 29-06-2012. Artikel 32, lid 1: 'De artikelen 15 tot en met 19 van deze wet treden in werking met ingang van een daartoe bij afzonderlijk koninklijk besluit te bepalen tijdstip'.

## 2.4 Bestaan en werking van slachtofferhulp op de BES-eilanden

### 2.4.1 Bureau Slachtofferhulp

Het BSH is gevestigd te Kralendijk op Bonaire. Dit is een voortzetting van het BSH Bonaire van het Korps Politie Bonaire (KPB).

Op de eilanden St. Eustatius en Saba zijn er geen vestigingen van het BSH aanwezig.

### 2.4.2 De formatie van Bureau Slachtofferhulp

Het feitelijke aantal vrijwillige medewerkers van het BSH bestaat ten tijde van het onderzoek uit twee beroepskrachten (op Bonaire) en zes vrijwillige medewerkers. Te weten: vier op Bonaire, een op St. Eustatius en een op Saba. Respondenten geven aan dat er behoefte is aan meer vrijwillige medewerkers met name op St. Eustatius en Saba, om de taken van het BSH naar behoren uit te kunnen voeren.

De Raad heeft tijdens haar onderzoek geen formatieberekeningen en of roosters aangetroffen waaruit blijkt op welke wijze men de voorgestelde werkzaamheden met de in het inrichtingsplan genoemde capaciteit wil uitvoeren.

## 2.5 Bedrijfsvoering Bureau Slachtofferhulp

### 2.5.1 Roosters en piketregeling

Uit het onderzoek blijkt dat er geen dienst-, werk- en piketroosters zijn voor de medewerkers van het BSH. Volgens respondenten wordt het piket normaliter doorlopend vervuld door de coördinator van het BSH. De inzetbepaling vindt ad hoc plaats nadat er een verzoek tot hulpverlening is aangemeld. De coördinator van het BSH beoordeelt in samenspraak met de medewerker(s) wie de hulpverlening uitvoert. Indien de coördinator niet beschikbaar is, wordt de coördinatie waargenomen door de tweede beroepsmedewerker van het BSH.

## 2.6 Lerend vermogen van het Bureau Slachtofferhulp

De Raad heeft onderzocht op welke wijze het BSH praktijkervaringen meeneemt in de bedrijfsvoering en de hulpverlening en deze informatie beschikbaar stelt. Uit het onderzoek is gebleken dat er geen structurele evaluaties worden gehouden naar aanleiding van afgesloten casussen, tenzij dit grootschalige hulpverleningen betreft waarbij meerdere medewerkers van het BSH zijn betrokken. De coördinator belt normaliter wel na afloop van een hulpverlening over het verloop daarvan. Hiervan is geen documentatie aanwezig.

De coördinator van het BSH overlegt wekelijks met de korpschef. Dit overleg beslaat enerzijds de werkzaamheden van het BSH en anderzijds de zaken die deze functionaris dient te melden vanuit zijn functie van bedrijfsmaatschappelijk werker. Van dit overleg worden geen notulen gemaakt of een afsprakenlijst bijgehouden. De korpschef maakt voor zich zelf wel persoonlijke notities met betrekking tot gemaakte afspraken c.q. bijzonderheden.

Verder wordt er circa eenmaal in de drie maanden een werkoverleg gehouden door de medewerkers van het BSH. Volgens respondenten worden daarbij soms wel ervaringen gedeeld en nadere werkafspraken gemaakt. Van deze vergaderingen worden geen notulen gemaakt en of een afsprakenlijst bijgehouden.

Statistische informatie uit het hulpverleningsproces wordt wel gebruikt voor het geven van voorlichting.

## 2.7 De dubbelfunctie coördinator Bureau Slachtofferhulp

Met betrekking tot de dubbelfunctie van coördinator BSH en bedrijfsmaatschappelijk werker is in geen van de aangeleverde documenten een tijdsindicatie c.q. verdeling aangetroffen in relatie tot de twee uit te voeren taken.

De Raad ziet in theorie de mogelijkheid van belangenverstrengeling tussen de twee functies. De coördinator slachtofferhulp dient hulp te verlenen aan slachtoffers en op te komen voor de belangen van het slachtoffer.

De bedrijfsmaatschappelijk werker heeft onder andere tot taak de belangen van individuele werknemers van de KPCN te behartigen door hulpverlening c.q. begeleiding. Er bestaat een kans op belangenverstrengeling als een slachtoffer zich meldt naar aanleiding van een door een politieambtenaar gepleegd strafbaar feit. De coördinator BSH moet dan enerzijds de belangen van het slachtoffer behartigen en anderzijds optreden als de vertrouwenspersoon van de politieambtenaar in kwestie.

Hoewel bovenstaande belangenverstrengeling in theorie kan voorkomen is de Raad tijdens dit onderzoek niet geconfronteerd met deze belangenverstrengeling.

Er is door het BSH nog niet onderzocht of in het geval van dreigende belangenverstrengeling externe<sup>17</sup> ondersteuning nuttig is. Ook zijn er vanuit het korps c.q. binnen het BSH geen richtlijnen voor gevallen waar er mogelijk sprake kan zijn van een belangenverstrengeling.

## 2.8 De vrijwillige medewerkers Bureau Slachtofferhulp

### 2.8.1 De vrijwillige medewerkers bij het Bureau Slachtofferhulp

Uit het inrichtingsplan blijkt dat het BSH gebruik kan maken van een achttal vrijwillige medewerkers. Door respondenten wordt aangegeven dat men binnen de politie vermijdt te spreken over 'vrijwilligers' maar dat men spreekt over 'medewerkers van het BSH'. Het gebruik van de benaming 'vrijwilligers' zou mogelijk leiden tot een negatieve waardering binnen het KPCN over het werk van BSH.

### 2.8.2 Contracten vrijwillige medewerkers

De vrijwillige medewerkers hebben na hun indiensttreding een contract getekend. Deze contracten zijn na 10 oktober 2010 aangepast. Ten aanzien van deze contracten merkt de Raad de volgende zaken op:

#### Artikel 2.1

'De vrijwillige medewerker verklaart bereid te zijn activiteiten te verrichten, die vallen onder de primaire kernactiviteiten, zoals genoemd in artikel 1. Het gaat om maatschappelijk zinvolle werkzaamheden die binnen het Bureau Slachtofferhulp KPCN niet door beroepskrachten worden gedaan.'

De respondenten geven aan dat, in tegenstelling tot dat wat in het contract is opgenomen, de vrijwillige medewerkers van BSH wél werkzaamheden verrichten die ook door de beroepskrachten worden uitgevoerd. Zo voeren de medewerkers onder andere administratieve taken uit, die ook door beroepskrachten worden gedaan.

#### Artikel 2.7

'Bureau Slachtofferhulp KPCN geeft de algemene richtlijnen voor de hulpverleningsactiviteiten. De eindverantwoordelijkheid voor individuele hulpverleningszaken ligt bij het hoofd van het Bureau Slachtofferhulp KPCN.'

De Raad merkt op dat dit artikel spreekt over de aanwezigheid van algemene richtlijnen voor de hulpverleningsactiviteiten. Behoudens de eerder genoemde twee 'technische' hulpverleningsmodellen zijn er geen (algemene) richtlijnen van het KPCN met betrekking tot de uitvoering van hulpverleningen door de Raad aangetroffen. Verder wordt opgemerkt dat de functie 'hoofd Bureau Slachtofferhulp KPCN' een niet bestaande functie betreft.

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld door hulpverleners van een andere dienst/organisatie.

#### Artikel 2.11

'De vrijwillige medewerker ontvangt geen beloning voor de door hem/haar verrichte werkzaamheden. Aan de vrijwillige medewerker op Bonaire wordt zo nodig vervoer ter beschikking gesteld en aan de vrijwillige medewerker op St. Eustatius en Saba wordt zo nodig een kilometervergoeding verstrekt indien gebruik wordt gemaakt van een eigen voertuig. Over deze vergoeding worden nader afspraken gemaakt.'

Uit het onderzoek van de Raad is gebleken dat er geen afspraken zijn gemaakt over de vergoeding van onkosten aan de vrijwilligers. Verder geven respondenten op Bonaire aan, dat men veelvuldig gebruik maakt van eigen vervoer en eigen telefoon op eigen kosten. Men maakt veelal van eigen vervoer gebruik in plaats van dienstvervoer omdat men daar te veel voor moeten omrijden en het dienstvervoer ook niet altijd ter beschikking is. Vóór 10 oktober 2010 ontvingen de vrijwillige medewerkers volgens de respondenten belkaarten om daarmee de 'dienstgesprekken' te kunnen voeren. Dat is nu niet meer het geval. Het is de Raad niet gebleken dat een onkostenvergoedingsregeling in voorbereiding is of daartoe initiatieven bestaan.

#### Artikel 5.1

'Bureau Slachtofferhulp KPCN heeft een aansprakelijkheidsverzekering en een ongevalverzekering afgesloten voor gebeurtenissen tijdens de uitoefening van de overeengekomen werkzaamheden. De vrijwillige medewerker zal voor aanvang van de proeftijd schriftelijke instructies krijgen omtrent hoe te handelen bij schade en ongevallen, en omtrent de voorwaarden die daarbij gelden. Tevens wordt omschreven in welke gevallen de vrijwillige medewerker al dan niet zelf wordt aangesproken voor de schade die wordt veroorzaakt.'

Uit onderzoek is gebleken dat de hiervoor genoemde verzekeringen niet zijn afgesloten en er ook geen schriftelijke instructies aanwezig zijn met betrekking tot schade en/of ongevallen.

#### 2.8.3 *Inzet van (vrijwillige) medewerkers Bureau Slachtofferhulp*

De coördinator van het BSH bepaalt de inzet van de medewerkers<sup>18</sup>. Na indicatie van een incident wordt door de coördinator een (vrijwillige) medewerker benaderd. Hierbij houdt hij rekening met de beschikbaarheid van de medewerker en diens voorkeur over al dan niet ingezet willen worden bij een bepaald soort incident. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de geschiktheid van de hulpverlener. Iedere inzet geschiedt op basis van beschikbaarheid en niet op basis van een vooraf vastgesteld rooster.

#### 2.8.4 *Waardering vrijwillige medewerkers*

De respondenten geven aan dat zij weinig waardering ervaren vanuit het KPCN voor hun functioneren als vrijwilliger bij het BSH. Men heeft het gevoel alleen plichten te hebben, waar weinig waardering tegenover staat. Respondenten geven aan dat zij meer waardering vanuit het KPCN en het BSH op prijs stellen. Tevens merken zij op het rechtvaardig te vinden dat zij in aanmerking komen om gemaakte onkosten vergoed krijgen.

### 2.9 Opleidingen en trainingen

#### 2.9.1 *Opleidingen vrijwillige medewerkers Bureau Slachtofferhulp*

De respondenten geven aan dat alle vrijwillige medewerkers een basisopleiding hebben gevolgd voor het uitvoeren van slachtofferhulptaken. Dit betreft een opleiding die in 2007 heeft plaatsgevonden voor de toen startende vrijwilligers. Voor de nieuwe en bestaande vrijwilligers heeft men in 2011 een door Slachtofferhulp Nederland verzorgde basisopleiding gevolgd gebaseerd op de laatste stand van zaken op het gebied van slachtofferhulp. De twee beroepskrachten hebben aansluitend hierop een opleiding gekregen om zelfstandig basisopleidingen te kunnen verzorgen<sup>19</sup>. Hierdoor is men momenteel in staat in te spelen op de eigen (basis) opleidingsbehoefte.

<sup>18</sup> Bij afwezigheid van de coördinator wordt dit waargenomen door de tweede beroepskracht van het Bureau Slachtofferhulp.

<sup>19</sup> Volgens het principe: 'train de trainer'.

Voor het geven van ‘opfris’ cursussen zijn er geen financiële middelen begroot, ingepland of gerealiseerd.

### 2.9.2 Opleidingen slachtofferzorg bij het politiepersoneel

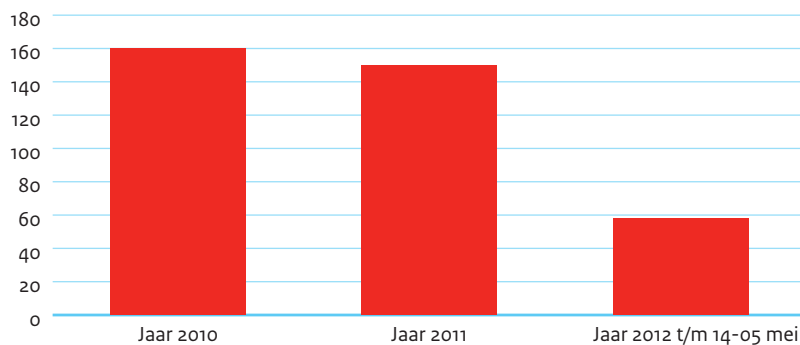
Bij de opstart van het BSH in 2007 is op Bonaire ten behoeve van het toen aanwezige politiepersoneel een training verzorgd op het gebied van slachtofferhulp. Volgens respondenten wordt in de politie opleidingen thans voorzien in basisinformatie met betrekking tot de hulp aan slachtoffers. Volgens respondenten is er geen sprake van structurele trainingen en of opleidingen na de basisopleiding bij de politie. Het politiepersoneel krijgt wel een folder van het BSH verstrekt en verder is er een flyer voor het politiepersoneel over het BSH waarin op bondige wijze wordt uitgelegd over het ‘hoe en wat’ van slachtofferhulp. Respondenten geven aan wel het nut te zien van meer periodieke voorlichting aan het politiepersoneel vanuit het BSH.

### 2.10 Aanmeldingen hulpverlening Bureau Slachtofferhulp

Het BSH is voor de aanmelding van de hulpverleningen aangewezen op het doorverwijzen vanuit de verschillende afdelingen van het KPCN. Daarnaast ontvangt BSH ook van derden meldingen of doet men eigen waarnemingen waaruit een inzet voortkomt.

Doordat het personeel van het BSH geen gebruik (meer) mag maken van rechtstreekse inzage in de politiesystemen geven respondenten aan dat zij niet alle incidenten zien waar slachtoffers bij betrokken zijn, terwijl de politie daar wel aanwezig is geweest. De respondenten geven aan dat het BSH nu haar informatie dient te krijgen van of een bij een incident betrokken politieambtenaar, of van de meldkamer, of uit een mutatieafschrift dat wordt verstrekt door de afdeling Informatie van het KPCN. Uit intern onderzoek is evenwel gebleken dat over de periode van twee maanden in 2011 circa 40 meldingen niet zijn doorgegeven aan het BSH vanuit de afdeling Informatie.

De Raad heeft na onderzoek van de registratie van het BSH vastgesteld dat er in 2011 minder hulpverleningen geregistreerd zijn en dat in 2012 deze dalende trend lijkt te worden bevestigd<sup>20</sup>.

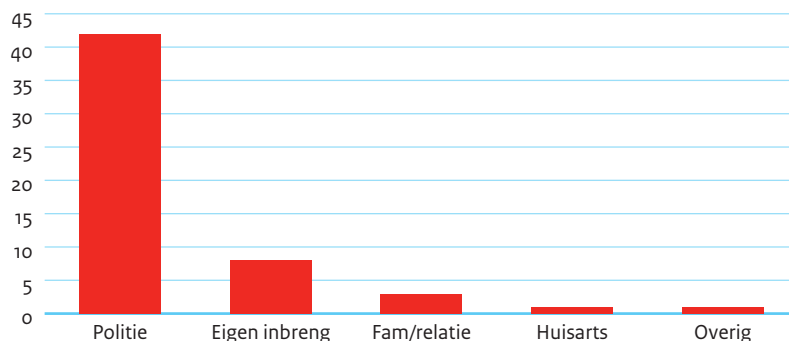


Figuur 2: Geregistreerde hulpverleningen (gegevens afkomstig uit de registratie hulpverleningen BSH)

Voor wat betreft St. Eustatius en Saba geven de respondenten aan dat BSH geen meldingen vanuit Basispolitiezorg ontvangt. Vanuit het Bureau Jeugd en Zeden Zaken is er volgens een respondent wel sprake van adequate aanmelding van slachtoffers. Meerdere respondenten geven aan dat het informatieproces binnen het KPCN nog verder ontwikkeld dient te worden en de betrouwbaarheid daarvan dient te worden vergroot.

Uit de registratie van de meldingen aan het BSH is over de herkomst van de meldingen in 2012 het volgende beeld zichtbaar.

<sup>20</sup> Er zijn geen (betrouwbare) gegevens beschikbaar over het totale aantal zaken dat voor de inzet van slachtofferhulp in aanmerking komt. Op basis van deze dalende trend kan dan ook geen uitspraak worden gedaan of dit enkel te verklaren is door een terugloop aan meldingen.



Figuur 3: Herkomst meldingen in 2012 (gegevens afkomstig uit de registratie van hulpverleningen BSH)

## 2.11 De daadwerkelijke hulpverlening

### 2.11.1 Doelgroep van het Bureau Slachtofferhulp

De doelgroep van het BSH bestaat, volgens de folder van het BSH, uit 'slachtoffers van een misdrijf of verkeersongelukken andere betrokkenen zoals nabestaanden, familie, getuigen en bekenden van een slachtoffer'. Daarnaast fungeert het BSH tevens als meldpunt<sup>21</sup> voor slachtoffers van mensenhandel.

### 2.11.2 Opstarten hulpverlening

Na het ontvangen van een melding beslist men of een onmiddellijk ter plaatse gaan van een medewerker van BSH gewenst is, of dat men op een later moment het slachtoffer dient te benaderen. Hierop wordt door de dienstdoende coördinator na overleg met een medewerker bepaald of deze medewerker beschikbaar is. De aangewezen medewerker gaat vervolgens ter plaatse of benadert het slachtoffer telefonisch.

### 2.11.3 Intake, registratie en dossiervorming hulpverlening

Bij het eerste contact met een slachtoffer geeft de medewerker voorlichting over de mogelijkheden en onmogelijkheden van slachtofferhulp. Vervolgens stelt de medewerker samen met het slachtoffer vast welke vorm van hulpverlening gewenst is. Het slachtoffer krijgt na het eerste contact eventueel tijd voor bezinning om te bezien of men daadwerkelijk hulpverlening op prijs stelt.

Tijdens of direct na dit eerste contact vult de medewerker van het BSH een standaard intakeformulier in. Dit formulier bevat de noodzakelijke vragen ten aanzien van de hulpverlening. Het is de bedoeling dat het intakeformulier tijdens de gehele inzet steeds wordt aangevuld met de contactmomenten en eventuele bijzonderheden. Dit formulier – eventueel aangevuld met andere documenten – vormt het hulpverleningsdossier. Het intakeformulier moet na de hulpverlening ingeleverd worden bij de coördinator van het BSH. Dit formulier vormt de basis voor de gegevens in de centrale registratie van hulpverleningen van het BSH.

### 2.11.4 Vormen van hulpverlening door het Bureau Slachtofferhulp

Door de respondenten worden de volgende vormen van hulpverlening genoemd:

- het emotioneel opvangen van slachtoffer(s) (luisteren naar het verhaal van het slachtoffer);
- het des gewenst<sup>22</sup> verwijzen naar een professionele zorgverlener (medische en of psychische hulpverlening);
- het uitleggen van het juridische traject en het wijzen op de mogelijkheden van juridische bijstand<sup>23</sup>;

<sup>21</sup> Tevens slachtofferhulp in geval van mensenhandel.

<sup>22</sup> Dit verloopt altijd via de huisarts van de betrokkene.

<sup>23</sup> Bijvoorbeeld ondersteuning bij het verkrijgen van een zogeheten pro-deo raadsman door tussenkomst van de Rijksdienst Caribisch Nederland.

- het in praktische zin bijstaan van slachtoffers door:
  1. het vervoeren, aanwezig zijn en ondersteunen bij bezoeken aan (gerechtelijke) instanties en/of bij een terechtzitting;
  2. het invullen van (verzekerings-) formulieren;
  3. het vertalen van in de Nederlandse taal gestelde brieven;
- het in samenwerking met het Openbaar Ministerie en het slachtoffer opstellen van een zogenoemde 'slachtofferverklaring'<sup>24</sup>.

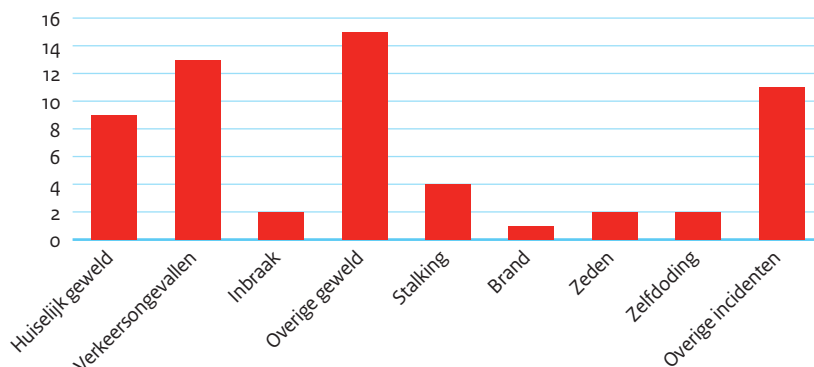
### 2.11.5 Opvangmogelijkheden van slachtoffers huiselijk geweld

De respondenten benoemen unaniem als een groot gemis het ontbreken van een (tijdelijke) opvangmogelijkheid voor slachtoffers van huiselijk geweld. Hierdoor kunnen slachtoffers niet weg uit de voor hen bedreigende omgeving. BSH tracht in deze gevallen veelal te bemiddelen in het onderbrengen bij familie, kennissen of vrienden.

De Raad constateerde al eerder in een interne quickscan in 2011, dat er behoefte is aan tijdelijke opvangmogelijkheden in gevallen van huiselijk geweld. Deze constatering wordt in dit onderzoek bevestigd.

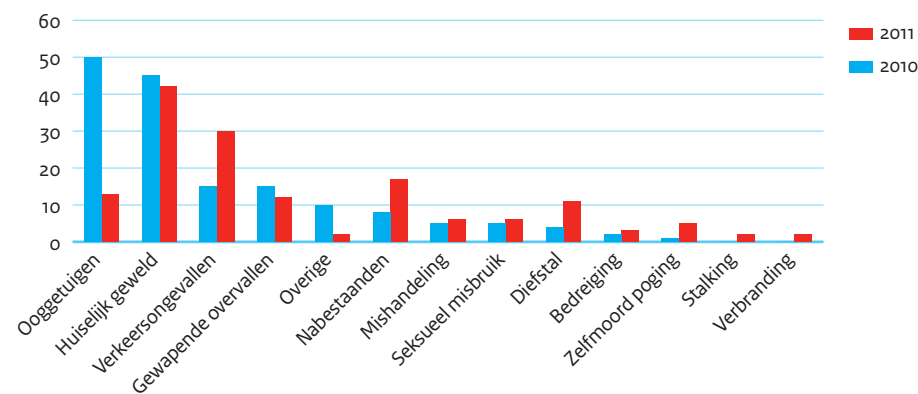
### 2.11.6 Hulpverleningen naar aard slachtofferschap

Uit de registratie tot en met 14 mei 2012 blijken de volgende soorten incidenten te zijn opgenomen.



Figuur 4: Soorten incidenten in 2012 (gegevens afkomstig uit de registratie van het BSH)

Over de jaren 2010 en 2011 wordt het volgende beeld verkregen van de soorten incidenten.



Figuur 5: Soorten incidenten in 2010 en 2011 (gegevens afkomstig uit de registratie van het BSH)

<sup>24</sup> Hierin wordt de emotionele ervaring en de opgelopen emotionele en fysieke schade door het slachtoffer op een duidelijke en bondige wijze verwoord. Dit document is bedoeld om bij de zitting van een strafzaak duidelijkheid te geven over wat het slachtoffer ervaren heeft.

### 2.11.7 Kosten hulpverlening

De hulpverlening door BSH is gratis. De kosten die gemaakt worden zoals vervoerskosten en dergelijke komen ten laste van het KPCN.

## 2.12 Slachtofferhulp door Bureau Slachtofferhulp op St. Eustatius en Saba

Het BSH is sinds 10 oktober 2010 tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van slachtofferhulp op de eilanden St. Eustatius en Saba. Deze eilanden kenden voor 10 oktober 2010 geen organisatie die was belast met slachtofferhulp.

Uit onderzoek is gebleken dat zowel op St. Eustatius als ook op Saba aanvankelijk twee vrijwilligers zijn geworven. Daarvan zijn uiteindelijk twee voor St. Eustatius en een voor Saba opgeleid en inzetbaar gesteld.

Door het ontbreken van geschikte ruimte waar men slachtoffers kan ontvangen en door het gebrek aan faciliteiten als een laptop en een (mobiele) telefoon is op St. Eustatius en op Saba het BSH niet operationeel. Uit de interviews van de respondenten blijkt dat de problematiek van het ruimtegebrek op korte termijn niet opgelost wordt door het ontbreken van financiële middelen.

De vrijwillige medewerkers van St. Eustatius en Saba zijn in 2011 opgeleid, maar sindsdien nog niet ingezet. Dit leidde volgens enkele respondenten tot het opzeggen van de functie door één van de vrijwilligers op St. Eustatius. Door het gebrek aan inzet heeft de vrijwilliger haar motivatie verloren. De vrijwilligster voor Saba bleek in 2012 enige maanden niet beschikbaar in verband met afwezigheid. Door een respondent is aangegeven dat door het ontbreken van de middelen en het feitelijk niet inzetten van de vrijwilligers, het enthousiasme voor de functie van vrijwilliger bij BSH sterk afneemt. De respondent geeft aan dat dit mogelijk leidt tot meer afzeggingen van de opgeleide vrijwilligers.

Respondenten geven aan dat de meldingen aan het BSH vanuit de Basispolitiezorg op St. Eustatius en Saba niet of slechts incidenteel plaatsvinden. Door de verschillende respondenten zijn een aantal redenen benoemd voor het disfunctioneren van de doormeldingen aan BSH op St. Eustatius en Saba zoals:

- de wijze van verwerken van de politiegegevens<sup>25</sup>;
- oplossingen a couleur locale (m.n. bij huiselijk geweld)<sup>26</sup>;
- niet zien van nut / noodzaak slachtofferhulp en
- de kleinschaligheid van de eilanden<sup>27</sup>.

De Raad stelt vast dat op Saba een zevental inzetten zijn geregistreerd in de hulpverleningsregistratie van BSH.

## 2.13 Voorlichting en preventie

De statistische informatie uit het hulpverleningsproces wordt door het eigen (interne) jaarverslag van het BSH gebruikt om trends in de slachtofferhulp zichtbaar te maken. Deze trends zijn door het BSH in het verleden gebruikt om daarmee gerichte voorlichting te geven op het gebied van huiselijk geweld in bepaalde wijken. Respondenten geven aan dat momenteel de financiële middelen hiertoe ontbreken om daarmee door te gaan. Wel wordt er nu nog op scholen voorlichting gegeven over huiselijk geweld.

## 2.14 Ontvlechting Bureau Slachtofferhulp

Door een aantal respondenten zijn in het kader van mogelijke ontwikkelingen van het BSH – voors en tegens – benoemd van het onder verantwoordelijkheid van de politie uitvoeren van slachtofferhulp, danwel de ‘ontvlechting’ van beide organisaties.

<sup>25</sup> Men stelt dat i.v.m. verbindingsproblematiek wordt veelal niet gewerkt in het gemeenschappelijke bedrijfsprocessensysteem Actpol maar in een tekstverwerkingsprogramma.

<sup>26</sup> Respondenten benoemen het ‘onder elkaar oplossen’ als plaatselijk gebruikelijk. Dit is evenwel in strijd met de richtlijn m.b.t. relationeel geweld van de Procureur Generaal (2007).

<sup>27</sup> Gedoeld wordt op ‘iedereen kent iedereen’ of men is op enigerlei wijze gerelateerd aan elkaar.



Hierbij zijn onder andere de volgende pluspunten genoemd van ontvlechting van de organisaties:

- het kunnen uitvoeren van een onafhankelijk beleid m.b.t. de opvang van slachtoffers, waarbij het thans niet kunnen beschikken over 'eigen' middelen als hoofdargument werd benoemd en
- de theoretische mogelijkheid tot belangenverstrengeling tussen de functies van coördinator slachtofferhulp en van bedrijfsmaatschappelijk werker voor het KPCN is dan niet meer aanwezig.

Als mogelijke minpunten van ontvlechting van de organisaties zijn genoemd:

- het niet meer deel uitmaken van de politieorganisatie waardoor het positieve beeld van de burger over de politie, doordat zij ook slachtofferhulp verleent, verdwijnt;
- het risico dat de politie aan een autonoom BSH geen of te weinig informatie verstrekt;
- het opzetten van een stichtingsbestuur om een onafhankelijke stichting Slachtofferhulp te vertegenwoordigen is bijzonder lastig;
- de hogere organisatiekosten, omdat voor de uitvoering van slachtofferhulp 'alles' zelfstandig beschikbaar moet zijn en
- het verlies van kennis en ervaring die aanwezig is binnen de huidige slachtofferhulporganisatie, doordat mogelijk niet al de huidige medewerkers mee zullen gaan naar een nieuwe organisatie.

De meeste respondenten geven in hun interviews aan dat ontvlechting gezien de daaraan verbonden nadelen niet opwegen tegen de mogelijke voordelen van ontvlechting. Ontvlechting is daarom in de optiek van de meeste respondenten geen verstandige keuze.

## 2.15 Het Openbaar Ministerie en slachtofferhulp

Het Openbaar Ministerie (OM) kent vanuit haar rol in het strafproces een aantal taken die te maken hebben met slachtofferhulp.

Dit betreft:

- het verstrekken van een afschrift proces-verbaal aan de benadeelde partij betreffende haar opgave<sup>28</sup>;
- het door het OM verstrekken van inlichtingen omtrent het verloop van een strafzaak aan de benadeelde partij;
- het door het OM doen (laten) kennisgeven van de processtukken en het bekomen van afschriften daarvan voor de benadeelde partij;
- het door het OM kennisgeven en desgevraagd toelichten omtrent het niet vervolgen van een verdachte aan de benadeelde partij en
- de uitvoering en controle op de tenuitvoerlegging van een vonnis inzake de toegekende schade aan de benadeelde partij.

Door een respondent van het OM wordt aangegeven dat het OM naast de hiervoor gestelde taken, in verband met de afwezigheid van spreekrecht voor slachtoffers bij een strafzitting, gebruik maakt van een zogenoemde slachtofferverklaring. In deze verklaring worden de ervaringen en de opgelopen im- en materiële schade op een bondige wijze beschreven en onder de aandacht van de rechter gebracht door deze te voegen bij de processtukken. De slachtofferverklaring wordt door het OM in samenwerking met het BSH en het slachtoffer opgesteld. Indien de slachtofferverklaring niet aan de rechter wordt voorgehouden dan zal de Officier van Justitie de slachtofferverklaring meenemen in zijn requisitoir. De werkwijze met betrekking tot de slachtofferverklaringen dient volgens de respondent nog meer gestandaardiseerd te worden. De respondent geeft aan dat het OM haar processen met betrekking tot slachtofferhulp zoals zij deze nu uitvoert, nog verder moet uitwerken en vastleggen in een procesbeschrijving.

Het OM geeft aan te willen komen tot een gestandariseerde werkwijze om de controle op de tenuitvoerlegging van vonnissen bij een opgelegde schadevergoeding aan een slachtoffer op gestandaardiseerde wijze uit te voeren. Dit bleek tot op heden beperkt mogelijk mede in verband met het ontbreken van de benodigde capaciteit. De capaciteit hiervoor zal door de uitbreiding en reorganisatie van het parket op termijn wel beschikbaar komen.

<sup>28</sup> Dit betreft het verstrekken een kopie van het proces-verbaal van aangifte dat normaliter feitelijk bij de politie zal plaatsvinden.



3

# Analyse

## 3.1 Opzet, bestaan en werking van slachtofferhulp

De slachtofferhulp op de BES-eilanden is belegd bij het BSH. Dit bureau maakt onderdeel uit van het Korps Politie Caribisch Nederland. Hoewel het begrip 'slachtoffers' niet als zodanig in de lokale wetgeving is opgenomen, zijn de rechten van een benadeelde partij wel op verschillende manieren juridisch verankerd.

Het BSH tracht door ondersteuning van slachtoffers bij te dragen aan herstel van het rechtsgevoel van de slachtoffers en tevens – door een signaal te geven aan daders over de feitelijke consequenties van hun daden – aan een veiligere samenleving.

Het Korps Politie BES kent op het gebied van slachtofferzorg een Nederlands regime met een duidelijk omschreven takenpakket. Bij het uitvoeren van dit takenpakket hanteert men een aantal principes die in het inrichtingsplan van het Korps Politie Caribisch Nederland zijn neergelegd. De verantwoordelijk voor de kwaliteit hiervoor ligt bij de politie.

Het inrichtingsplan voorziet in een coördinator en een medewerker in dienst van het korps, aangevuld met acht vrijwilligers. Het is onduidelijk op basis waarvan deze capaciteit is bepaald. Uit het onderzoek blijkt dat er feitelijk maar zes medewerkers werkzaam zijn voor het BSH. Dit is niet conform het vastgestelde inrichtingsplan. Respondenten geven aan behoefte te hebben aan extra capaciteit. Omdat onduidelijk is waarop de capaciteit van het inrichtingsplan is bepaald, is thans niet vast te stellen of de capaciteit genoemd in het inrichtingsplan wel voldoende is.

De administratieve organisatie van het BSH schiet op een aantal aspecten te kort. Zowel wat betreft de organisatiebeschrijving, de functiebeschrijvingen, de procesbeschrijvingen als ook wat betreft de begroting (middelenplan) zijn geen (actuele) beschrijvingen aangetroffen. Momenteel ontbreken functiebeschrijvingen die noodzakelijk zijn voor een goede bedrijfsvoering. Hierdoor ontbreekt inzicht in de taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers van het BSH. Ook uitgewerkte protocollen, werkinstructies en werkafspraken ontbreken. Het opstellen van deze documenten kan meer dan nu het geval is, bijdragen aan een eenduidige en optimale hulpverlening. Dit is met name extra belangrijk omdat het BSH voor het belangrijkste deel bestaat uit vrijwillige medewerkers waarvan het bieden van slachtofferhulp niet hun dagelijkse werkzaamheden betreft.

Dat een deugdelijke begroting ontbreekt, doet afbreuk aan het belangrijke werk van het BSH uitvoert. Tevens blijkt het ontbreken daarvan niet bij te dragen aan een gezonde financiële huishouding en efficiënte bedrijfsvoering.

## 3.2 Het vergoeden van (of tegemoetkomen in) schade aan slachtoffers

De BES-eilanden kennen geen compensatie door de overheid van schade aan slachtoffers<sup>29</sup> wanneer schadevergoeding door de overtreder niet of niet geheel mogelijk is. Voor wat betreft slachtoffers van verkeersdelicten ziet de Raad, daar waar het de betrokkenheid van andere (niet identificeerbare c.q. onverzekerde) motorrijtuigen betreft en dit kan worden aangetoond, wel de ambitie om schadevergoeding te gaan regelen middels het Waarborgfonds.

## 3.3 Bedrijfsvoering Bureau Slachtofferhulp

Het BSH kent geen roosters en piketregelingen. Daarmee is geen inzicht in aanwezigheid en beschikbaarheid van de medewerkers en is er geen sprake van een evenwichtige werkbelasting. Door de aanwezigheid van dergelijke roosters en regelingen kan beter worden ingespeeld op de inzetbaarheid van medewerkers en met hun werkbelasting.

<sup>29</sup> Hiermee worden 'slachtoffers van strafbare feiten' in brede zin bedoeld.

### 3.4 Lerend vermogen Bureau Slachtofferhulp

Het lerend vermogen binnen het BSH is, op een enkele uitzondering na, nog niet ontwikkeld. Door het niet vastleggen van praktijkervaringen (lessons learned) en gemaakte werkafspraken wordt het uitvoeringsproces binnen het BSH niet verbeterd. Als deze relevante ervaringen en afspraken zouden worden vastgelegd zou dit gedeeld kunnen worden, bijvoorbeeld met nieuwe medewerkers. Door het niet vastleggen van deze gegevens bestaat het risico dat bij personele wisselingen, de informatie verloren gaat.

Een sterk punt is het gebruik van de statistische informatie uit het registratiesysteem ten behoeve van voorlichting en preventiedoeleinden.

### 3.5 De dubbelfunctie coördinator Bureau Slachtofferhulp

De dubbelfunctie van coördinator BSH en bedrijfsmaatschappelijk werker bij het Korps Politie Caribisch Nederland is geen ideale situatie. Hoewel in de praktijk niet is gebleken dat dit tot problemen heeft geleid, is niet uit te sluiten dat deze functies met mogelijk tegenstrijdige belangen, in de toekomst tot problemen leidt. Zowel voor het BSH als voor het korps is het zaak deze belangen strikt gescheiden te houden.

### 3.6 De vrijwillige medewerkers Bureau Slachtofferhulp

De vrijwillige medewerkers van BSH zijn de kurk waarop de slachtofferhulp op de BES-eilanden drijft. Het is in dat kader te betreuren dat een aantal randvoorwaardelijke aspecten met betrekking tot hun werkzaamheden niet voldoende zijn geborgd. Zo bestaan er onduidelijkheden over de aangepaste contracten van de vrijwillige medewerkers en worden artikelen uit de contracten niet nagekomen zoals het ontbreken van een deugdelijke onkostenvergoedingsregelingen en noodzakelijke verzekeringen. Ook de ervaren waardering voor het werk van de vrijwillige medewerkers voldoet niet aan de verwachting.

### 3.7 Opleidingen en trainingen

Men heeft oog voor het opleiden van de medewerkers. Zo hebben alle medewerkers van het BSH een basisopleiding genoten en hebben de beroepskrachten tevens een aanvullende opleiding gevolgd. Uit het onderzoek blijkt dat men niet de middelen heeft om hier structureel vervolg aan te geven.

De opleiding 'Slachtofferzorg' voor het politiepersoneel kent geen structureel karakter, anders dan het voorzien van algemene informatie over het 'hoe en wat' van slachtofferhulp.

### 3.8 Aanmeldingen hulpverleningen Bureau Slachtofferhulp

De doormelding van incidenten die door de politie zijn vastgesteld worden thans niet volledig en adequaat aan het BSH gemeld. Daar waar men vroeger rechtstreeks inzage had in de politiestructuren, is men nu afhankelijk van incidentele meldingen, van bijvoorbeeld agenten die bij een incident aanwezig zijn geweest. Dit maakt de aanmeldingen bij het BSH kwetsbaar in die zin dat onduidelijk is of alle meldingen van incidenten die inzet vragen van BSH, ook daadwerkelijk bij BSH bekend zijn.

### 3.9 De daadwerkelijke hulpverlening

De definitie die het BSH hanteert voor de doelgroep waar men zich op richt sluit aan bij de definitie van slachtoffers zoals omschreven in artikel 1 en 2 van de VN-verklaring 'Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power'.

De daadwerkelijke hulpverlening op de BES-eilanden kenmerkt zich door een pragmatische en gedreven aanpak waarbij de behoeften van het slachtoffer centraal staan. Dit blijkt zowel bij de opstart van de hulpverlening waar men op praktische wijze bepaald wie de inzet uitvoert als ook bij de intake en registratie van de hulpverlening. Daarbij heeft men open oog voor de behoefte en wensen van het slachtoffer.

De dossiervorming van de gehele inzet vindt op natuurlijke wijze plaats en voldoet aan de vereisten die men aan een dergelijk dossier mag stellen.

Het BSH op de BES-eilanden kent een breed palet aan hulpverlening aan slachtoffers dat professioneel overkomt. Een nadrukkelijk punt van aandacht is de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld. Hoewel de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld niet uitsluitend een verantwoordelijkheid is van het BSH, is dit wel een probleem waarmee met name het BSH geconfronteerd wordt.

Door de gratis inzet, is de hulpverlening van het BSH voor een ieder laagdrempelig en toegankelijk, waarmee de intenties van de VN-verklaring dat slachtofferhulp voor iedereen beschikbaar moet zijn, op de BES-eilanden daadwerkelijk vorm krijgen.

### **3.10 Slachtofferhulp door Bureau Slachtofferhulp op St. Eustatius en Saba**

Het ontbreken van een geschikte ruimte waar men slachtoffer kan ontvangen en het gebrek aan faciliteiten op de eilanden St. Eustatius en Saba zijn serieuze zorgpunten. Ondanks de aanvankelijk hoge motivatie van de vrijwillige medewerkers is door het gebrek aan faciliteiten het enthousiasme van de vrijwillige medewerkers afgenomen. Zoals eerder is beschreven zijn ook op deze eilanden de aanmeldingen bij het BSH niet structureel vorm gegeven.

### **3.11 Voorlichting en preventie**

Daar waar voorlichting en preventie in het verleden is ingezet om de slachtofferhulp mede vorm te geven, staat voorlichting en preventie – door het ontbreken van financiële middelen – nu onder druk.

### **3.12 Ontvlechting Bureau Slachtofferhulp**

In het kader van mogelijke ontwikkelingen op het gebied van slachtofferhulp op Bonaire, St. Eustatius en Saba wordt wel de zogeheten ‘ontvlechting’ genoemd, waarbij de politieorganisatie en het BSH als zelfstandige organisaties hun werkzaamheden uitvoeren. Als de door respondenten genoemde voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen lijkt het ontvlechten vooralsnog geen reële optie.

### **3.13 Openbaar Ministerie en slachtofferhulp**

Op verschillende wijzen wordt het belang van het slachtoffer tijdens het strafproces door het Openbaar Ministerie bewaakt. Meer dan in het verleden is er de positieve trend zichtbaar dat de rol van het slachtoffer nadrukkelijker voor het voetlicht wordt gebracht, bijvoorbeeld door middel van de zogenoemde slachtofferverklaring.

Hoewel het door capaciteitsgebrek nog niet altijd mogelijk bleek om de controle op de tenuitvoerlegging van vonnissen bij een opgelegde schadevergoeding aan een slachtoffer op gestandaardiseerde wijze uit te voeren, is de intentie om dit op termijn wel gestandaardiseerd te organiseren.

4

## Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en analyses komt de Raad tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

### Conclusies

#### Algemeen

*De Raad concludeert dat het Bureau Slachtofferhulp, daar waar deze op de BES-eilanden daadwerkelijk operationeel is, ondanks de geconstateerde tekortkomingen naar behoren functioneert.*

Met een pragmatische en gedreven aanpak geeft men – ondanks de tekortkomingen zoals hieronder benoemd – de daadwerkelijke hulpverlening vorm. Wel constateert de Raad dat een aantal kritische aspecten binnen het proces slachtofferhulp nog onvoldoende zijn geborgd, waardoor de slachtofferhulp op St. Eustatius en Saba feitelijk niet operationeel is en in de toekomst ook de slachtofferhulp op Bonaire onder druk kan komen te staan. De Raad vindt dit een zorgelijke ontwikkeling.

#### *De vormgeving van het proces slachtofferhulp op de BES-eilanden.*

*De Raad concludeert dat het proces slachtofferhulp op Caribisch Nederland, daar waar deze op Caribisch Nederland daadwerkelijk operationeel is, ondanks de geconstateerde tekortkomingen naar behoren is vormgegeven.*

Het BSH is onderdeel van het Korps Politie BES en valt onder de directe aansturing van de korpschef. De Raad is van oordeel dat deze situatie, alles overwegende, op dit moment de beste is.

De Raad vindt de dubbelfunctie van coördinator BSH en bedrijfsmaatschappelijk werker bij het KPCN gezien de mogelijke belangenverstremming onwenselijk.

Binnen het BSH is de administratieve organisatie niet op orde. Een aantal essentiële documenten is op het moment van onderzoek door de Raad niet aanwezig. Volgens de Raad is een goede administratieve organisatie een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van het BSH. Wanneer dit niet in orde is heeft dit onvermijdelijk consequenties voor andere processen van de organisatie, en uiteindelijk ook gevolgen voor de kwaliteit van de hulpverlening.

Verder constateert de Raad dat de bedrijfsvoering van het BSH tekortschiet. Door het ontbreken van roosters en piketregelingen is er binnen de organisatie onvoldoende sprake van een overzichtelijke verdeling van het uit te voeren werk. Hierdoor is feitelijk geen zicht op de noodzakelijke capaciteitsterkte om het werk naar behoren uit te voeren. Ook voor wat betreft randvoorwaardelijke aspecten met betrekking tot de werkzaamheden van de vrijwilligers zoals onkostenvergoedingen en ongevallenverzekeringen concludeert de Raad dat verbeterlagen noodzakelijk zijn.

Voor wat betreft opleiding en training van medewerkers is de Raad van mening dat het BSH in principe een goede werkwijze hanteert. De Raad verwacht wel dat het BSH deze werkwijze doorzet. Wel is er progressie mogelijk op het gebied van het lerend vermogen. Op dit moment wordt nog (te) weinig gedaan met de ervaringen die in de praktijk worden opgedaan, terwijl deze voor de ontwikkeling van de organisatie nuttig zijn.

#### *De uitvoering van slachtofferhulp in de praktijk*

*De Raad concludeert dat de wijze waarop het BSH uitvoering geeft aan de zorg voor slachtoffers zich kenmerkt door een praktische en gedreven opstelling waarbij het slachtoffer centraal staat.*

Deze werkwijze is terug te vinden in de verschillende fasen van het hulpverleningstraject. Zowel wat betreft de opstartfase, de intake en registratie, als ook in afrondende fase van het hulpverleningstraject. Wel is de Raad van mening dat de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld op korte termijn verbeterd dient te worden.

Een goed aanmeldingsproces is essentieel voor een goede start van het hulpverleningstraject. Het is daarom in de optiek van de Raad absoluut noodzakelijk dat de politie incidenten meldt aan het BSH.



De Raad concludeert dat de huidige situatie waarbij het BSH geen toegang (meer) heeft tot het politiesysteem – waardoor niet meer is gegarandeerd dat alle slachtoffers bij het BSH worden aangemeld – onwenselijk is.

De Raad concludeert dat een tekort aan facilitaire voorzieningen op St. Eustatius en Saba een goede slachtofferzorg op deze eilanden belemmert. Door dit tekort is er thans sprake van een afnemende motivatie bij de vrijwilligers op deze eilanden. Ook de voorlichting en preventie staan, door een tekort aan financiële middelen, onder druk. De Raad benadrukt dat voor een goede slachtofferhulp op alle BES-eilanden ook de slachtofferhulp op St. Eustatius en Saba goed gefaciliteerd moet worden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het Openbaar Ministerie veel aandacht heeft voor de positie van de slachtoffers van misdrijven. De Raad ziet dit als een positieve ontwikkeling. De Raad onderschrijft de wens van het OM om haar processen met betrekking tot slachtofferhulp nog verder uit te werken en vast te leggen in een procesbeschrijving.

#### *De verankering van de positie van slachtoffers in wet- en regelgeving*

*De aanbevelingen van de VN ten aanzien van de grondrechten voor slachtoffers van delicten gaan verder dan de rechten die de huidige wetgeving van de BES biedt aan slachtoffers.*

Dit geldt zowel voor de reikwijdte van het slachtofferbegrip als voor de rechten die slachtoffers zouden moeten toekomen volgens de VN-verklaring. Overigens is de Raad niet gebleken dat dit dat dit in de praktijk de hulp aan slachtoffers in de weg staat. De geboden hulp is praktisch gericht, laagdrempelig en daarmee voor een ieder toegankelijk.

## Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande analyses en conclusies komt de Raad tot de navolgende aanbevelingen:

#### *Aan de Korpschef van het Korps Politie Caribisch Nederland:*

1. Blijf investeren in een professionele en volwaardige organisatie voor slachtofferhulp op de BES-eilanden.
2. Zorg op korte termijn voor behoorlijke facilitaire voorzieningen op de eilanden St. Eustatius en Saba zodat ook op deze eilanden aan de facilitaire randvoorwaarden voor een goede slachtofferhulp wordt voldaan. Ga daarbij ook in gesprek met de betrokken vrijwilligers om dit goed vorm te geven.
3. Houd, samen met de coördinator van het Bureau Slachtofferhulp, het hele bedrijfsvoeringsproces van slachtofferhulp tegen het licht (zowel administratieve organisatie als personele zaken). Zorg in ieder geval dat op korte termijn de volgende zaken geregeld worden:
  - a. een duidelijke omschrijving van de rechtspositie van de vrijwillige medewerkers Bureau slachtofferhulp;
  - b. zorg op termijn voor de ontvlechting van de dubbelfunctie van de coördinator Slachtofferhulp en bedrijfsmaatschappelijk werker bij het Korps Politie Caribisch Nederland en
  - c. het opstellen van duidelijke roosters en piketregelingen zodat sprake is van een overzichtelijke verdeling van het uit te voeren werk.
4. Bezie de mogelijkheden om binnen afzienbare tijd te zorgen voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld en organiseer dit;
5. Stel voor wat betreft het aanmeldingsproces een plan op, waarin wordt uitgewerkt hoe kan worden gegarandeerd dat alle slachtoffers bij het Bureau Slachtofferhulp worden aangemeld en implementeer dit plan;
6. Bezie welke financiële mogelijkheden er zijn om de voorlichting en preventie van een extra impuls te voorzien;

#### *Aan de Hoofdofficier van Justitie van het Openbaar Ministerie:*

1. Stel een plan op waarin de wens van het Openbaar Ministerie om te komen tot het op een gestandaardiseerde wijze uitvoeren van controles op de tenuitvoerlegging van vonnissen bij een opgelegde schadevergoeding aan slachtoffers, wordt uitgewerkt in concrete acties.



# Bijlagen

## BIJLAGE I VN-verklaring

### Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power Adopted by General Assembly resolution 40/34 of 29 November 1985 A. Victims of crime

1. 'Victims' means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that are in violation of criminal laws operative within Member States, including those laws proscribing criminal abuse of power.
2. A person may be considered a victim, under this Declaration, regardless of whether the perpetrator is identified, apprehended, prosecuted or convicted and regardless of the familial relationship between the perpetrator and the victim. The term 'victim' also includes, where appropriate, the immediate family or dependants of the direct victim and persons who have suffered harm in intervening to assist victims in distress or to prevent victimization.
3. The provisions contained herein shall be applicable to all, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, age, language, religion, nationality, political or other opinion, cultural beliefs or practices, property, birth or family status, ethnic or social origin, and disability.

#### Access to justice and fair treatment

4. Victims should be treated with compassion and respect for their dignity. They are entitled to access to the mechanisms of justice and to prompt redress, as provided for by national legislation, for the harm that they have suffered.
5. Judicial and administrative mechanisms should be established and strengthened where necessary to enable victims to obtain redress through formal or informal procedures that are expeditious, fair, inexpensive and accessible. Victims should be informed of their rights in seeking redress through such mechanisms.
6. The responsiveness of judicial and administrative processes to the needs of victims should be facilitated by:
  - a. Informing victims of their role and the scope, timing and progress of the proceedings and of the disposition of their cases, especially where serious crimes are involved and where they have requested such information;
  - b. Allowing the views and concerns of victims to be presented and considered at appropriate stages of the proceedings where their personal interests are affected, without prejudice to the accused and consistent with the relevant national criminal justice system;
  - c. Providing proper assistance to victims throughout the legal process;
  - d. Taking measures to minimize inconvenience to victims, protect their privacy, when necessary, and ensure their safety, as well as that of their families and witnesses on their behalf, from intimidation and retaliation;
  - e. Avoiding unnecessary delay in the disposition of cases and the execution of orders or decrees granting awards to victims.
7. Informal mechanisms for the resolution of disputes, including mediation, arbitration and customary justice or indigenous practices, should be utilized where appropriate to facilitate conciliation and redress for victims.

#### Restitution

6. Offenders or third parties responsible for their behavior should, where appropriate, make fair restitution to victims, their families or dependants. Such restitution should include the return of property or payment for the harm or loss suffered, reimbursement of expenses incurred as a result of the victimization, the provision of services and the restoration of rights.
7. Governments should review their practices, regulations and laws to consider restitution as an available sentencing option in criminal cases, in addition to other criminal sanctions.
8. In cases of substantial harm to the environment, restitution, if ordered, should include, as far as possible, restoration of the environment, reconstruction of the infrastructure, replacement of community facilities and reimbursement of the expenses of relocation, whenever such harm results in the dislocation of a community.

9. Where public officials or other agents acting in an official or quasi-official capacity have violated national criminal laws, the victims should receive restitution from the State whose officials or agents were responsible for the harm inflicted. In cases where the Government under whose authority the victimizing act or omission occurred is no longer in existence, the State or Government successor in title should provide restitution to the victims.

### Compensation

10. When compensation is not fully available from the offender or other sources, States should endeavour to provide financial compensation to:
  - a. Victims who have sustained significant bodily injury or impairment of physical or mental health as a result of serious crimes;
  - b. The family, in particular dependants of persons who have died or become physically or mentally incapacitated as a result of such victimization.
11. The establishment, strengthening and expansion of national funds for compensation to victims should be encouraged. Where appropriate, other funds may also be established for this purpose, including in those cases where the State of which the victim is a national is not in a position to compensate the victim for the harm.

### Assistance

12. Victims should receive the necessary material, medical, psychological and social assistance through governmental, voluntary, community-based and indigenous means.
13. Victims should be informed of the availability of health and social services and other relevant assistance and be readily afforded access to them.
14. Police, justice, health, social service and other personnel concerned should receive training to sensitize them to the needs of victims, and guidelines to ensure proper and prompt aid.
15. In providing services and assistance to victims, attention should be given to those who have special needs because of the nature of the harm inflicted or because of factors such as those mentioned in paragraph 3 above.

### B. Victims of abuse of power

16. 'Victims' means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that do not yet constitute violations of national criminal laws but of internationally recognized norms relating to human rights.
17. States should consider incorporating into the national law norms proscribing abuses of power and providing remedies to victims of such abuses. In particular, such remedies should include restitution and/or compensation, and necessary material, medical, psychological and social assistance and support.
18. States should consider negotiating multilateral international treaties relating to victims, as defined in paragraph 18.
19. States should periodically review existing legislation and practices to ensure their responsiveness to changing circumstances, should enact and enforce, if necessary, legislation proscribing acts that constitute serious abuses of political or economic power, as well as promoting policies and mechanisms for the prevention of such acts, and should develop and make readily available appropriate rights and remedies for victims of such acts.

## BIJLAGE II *Overzicht geïnterviewde personen*

- 1X Adviseur Korpsbeheerder, Korpschef en Commandant Brandweer Caribisch Nederland
- 3X Cliënten slachtofferhulp
- 1X Coördinator Bureau Slachtofferhulp
- 1X Hoofd Basis Politie Zorg Korps Politie Caribisch Nederland
- 1X Hoofd Officier van Justitie parket Caribisch Nederland
- 1X Korpschef Korps Politie Caribisch Nederland
- 1X Liaison ministerie van Justitie Caribisch Nederland
- 3X Medewerker Bureau Slachtofferhulp



## **Colofon**

Uitgever: Raad voor de Rechtshandhaving

Jaar: 2012

Maand: december

Plaats: Kralendijk, Bonaire

Vindplaats Internet: [www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)

December 2012 | J-16993