



Wetgeving over spreekrecht voor slachtoffers: een ‘voortdenderende trein’?

Over de benutting van empirisch onderzoek bij de totstandkoming van wetgeving

Nienke Doornbos
Marleen Kragting
Nieke Elbers
Marijke Malsch
Amsterdam, 2020

Wetgeving over spreekrecht voor slachtoffers: een ‘voortdenderende trein’?

Over de benutting van empirisch onderzoek bij de totstandkoming van wetgeving

Nienke Doornbos

Marleen Kragting

Nieke Elbers

Marijke Malsch

Amsterdam, 2020



Nederlands Studiecentrum
Criminaliteit en Rechtshandaving

Wetgeving over spreekrecht voor slachtoffers: een ‘voortdenderende trein’?

Over de benutting van empirisch onderzoek bij de totstandkoming van wetgeving¹²

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Methoden en uitgangspunten van dit onderzoek.....	5
<i>Uitgangspunten</i>	6
<i>Beperkingen van deze analyse</i>	7
De empirische onderbouwing van wetsvoorstellen: norm en praktijk.....	8
<i>Norm</i>	8
<i>Praktijk</i>	9
De introductie van het spreekrecht	12
<i>Beschikbaar Nederlands empirisch onderzoek</i>	13
<i>Beschikbaar buitenlands onderzoek</i>	14
<i>Het parlementaire debat</i>	15
Beschouwing	22
Uitbreiding reikwijdte spreekrecht (2016)	22
<i>Het empirische onderzoek naar het spreekrecht</i>	23
<i>Parlementaire behandeling</i>	28
<i>Behoeften van slachtoffers</i>	29
<i>Noodzaak en effecten van de wet</i>	31
Beschouwing	33
De verschijningsplicht van de verdachte.....	34
Conclusies.....	36
<i>Relevantie van evidence based wetgeven</i>	38
<i>Naar een betere benutting van empirisch onderzoek</i>	39
Literatuur.....	42
Bijlage 1.	46

¹ Het onderzoek waarover in deze publicatie verslag wordt gedaan, is gefinancierd door het Amsterdam Law and Behavior Institute (A-lab), de Universiteit van Amsterdam en de Open Universiteit.

² De auteurs danken Anthony Pemberton voor zijn commentaar en suggesties bij een eerdere versie van dit rapport.

Inleiding

De zaak van de Utrechtse Tramschutter deed de discussie over het spreekrecht voor slachtoffers in het strafproces opnieuw opblaaien. Verdachte Gökmen T. lachte nabestaanden en slachtoffers van de aanslag tijdens het voorlezen van hun verklaring vierkant uit. Hij spuugde bovendien minachtend naar zijn advocaat en stak een middelvinger op naar de rechter. De rechtbank besloot de verdachte tijdens het verdere voorlezen van de slachtofferverklaringen uit de rechtszaal te verwijderen.³ Volgens de advocaat van een van de slachtoffers was Gökmen T. ‘de meest onhandelbare verdachte’ die hij ooit had meegemaakt.⁴

Het wetsvoorstel ter invoering van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden had indertijd - we spreken over maart 2001 - als belangrijkste doel om het spreekrecht te laten bijdragen aan ‘het begin van herstel van de emotionele schade, die bij het slachtoffers of bij diens nabestaanden is aangericht. In het openbaar een verklaring afleggen kan sommige van hen helpen de gevolgen van het misdrijf geheel of gedeeltelijk te verwerken’.⁵ Daarnaast zou de rechter beter geïnformeerd worden als alle betrokkenen ter zitting aanwezig zijn en als hij direct kan zien en horen hoe het met het slachtoffer of diens nabestaanden gaat; zou de verdachte zich beter realiseren wat de gevolgen van het misdrijf zijn dat hem ten laste wordt gelegd waardoor mogelijk recidive wordt voorkomen; en tot slot zou de zichtbaarheid van het slachtoffer worden vergroot, hetgeen volgens de indiener van het wetsvoorstel een algemeen preventief effect kan hebben.⁶

Vijftien jaar na invoering van deze wet⁷ is het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden nog steeds onderwerp van discussie. De zaak van de Utrechtse tramschutter werd aangegrepen om opnieuw nut en noodzaak van het spreekrecht aan de orde te stellen. Voorstanders zijn van mening dat het terecht is dat slachtoffers en nabestaanden – letterlijk - een stem hebben gekregen in het strafproces, dat altijd erg dadergericht was, ook in de zaak tegen Gökmen T.⁸ Naar aanleiding van deze zaak zegt gepensioneerd rechter Wieland echter: ‘Slachtoffers voelen zich hopelijk opgelucht, maar in dit geval, als de verdachte schijnbaar geniet van de getuigenissen, lijken de frustraties en het

³ Zie o.m. het rechtbankverslag in *De Volkskrant* van 3 maart 2020 (Huisman 2020). Gökmen T. werd tot levenslang veroordeeld voor moord op vier mensen, poging tot moord op drie mensen en bedreiging met een terroristisch misdrijf van zeventien mensen. Rb Utrecht 20 maart 2020, ECLI: NL: RBMNE: 2020: 1046.

⁴ Aldus slachtofferadvocaat Diekstra in *De Volkskrant* 4 maart 2020 (Kraak & De Graaf 2020).

⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, nr. 5, p. 5.

⁶ *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, nr. 5, p. 5-6.

⁷ Wet van 21 juli 2004, *Stb.* 2004, 382, in werking getreden op 1 januari 2005.

⁸ Kraak & De Graaf 2020.

verdriet alleen maar groter te worden’.⁹ Hij voegt eraan toe: ‘Het is in de politiek niet populair om dit aan te kaarten. Het scoort niet. En rechters zijn ook voorzichtig om zich hierover uit te spreken.’

Onder de critici bevinden zich principiële juristen (veelal rechters) die het spreekrecht voor slachtoffers niet vinden passen in het publiekrechtelijke karakter van het strafrechtssysteem, onder meer omdat het naar hun mening indruist tegen fundamentele strafrechtbeginselen, zoals het recht op een eerlijk proces, de onschuldpresumptie en de gerichtheid op waarheidsvinding. Met name de uitbreiding van het spreekrecht is hen een doorn in het oog.¹⁰ Door deze uitbreiding hoeven slachtoffers en nabestaanden zich bij het spreekrecht niet langer te beperken tot de gevolgen die het misdrijf voor hen heeft gehad, maar mogen zij zich ook uitlaten over de mogelijke bewezenverklaring, het strafbare feit, de schuld van de verdachte en de straf.¹¹

In de academische literatuur lopen de gemoederen eveneens soms hoog op bij dit onderwerp. Bij de verruiming van het spreekrecht heeft de wetgever de precaire balans tussen de belangen van de verdachten en de slachtoffers volgens critici uit het oog verloren; er is volgens Kool sprake van een ‘voortdenderende trein’ waar onvoldoende ruimte is voor tegenspraak.¹² Geeraets & Veraart uiten vergelijkbare kritiek en wijzen daarbij naar de rol van empirisch onderzoekers, met name victimologen. Onder het ogenschijnlijk objectieve onderzoek ligt volgens hen een normatieve boodschap verscholen, doordat de onderzoekers het spreekrecht in verband brengen met tal van morele waarden, zoals procedurele rechtvaardigheid.¹³ Het verwijt van deze auteurs aan onderzoekers (en meer impliciet) ook aan de wetgever is dat te snel de stap wordt gemaakt van ‘is’ naar ‘ought’, dus van empirie naar wetgeving.¹⁴

Deze discussies roepen de vraag op welke rol empirisch onderzoek heeft gespeeld bij de totstandkoming van diverse wetten over spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden. Is die wetgeving empirisch onderbouwd, met andere woorden, is zij gebaseerd op empirisch vastgestelde feiten? En zo ja, op welke wijze zijn de wetten onderbouwd? Deze vragen staan centraal in dit artikel. Na een uitleg van de gebruikte methoden besteden wij eerst aandacht aan de vraag in hoeverre ambtenaren en politici geacht worden zich rekenschap te geven van empirische

⁹ Voormalig rechter Wieland in een interview in *De Volkskrant* 4 maart 2020 (Kraak en De Graaf 2020).

¹⁰ In een enquête onder 689 leden van de rechterlijke macht sprak 77,4 van de rechters en 70,5 procent van de officieren van justitie zich uit tegen het wetsvoorstel van VVD-minister Fred Teeven voor uitbreiding van het spreekrecht (Lensink & Husken 2013). Zie ook Kool, Moerings & Zandbergen 2002, p. 65-72.

¹¹ *Stb.* 2016, 160, in werking getreden op 1 juli 2106. *Kamerstukken* 2014/15 - 2015/16, 34 082.

¹² Kool 2019, p. 56-57. Zie ook Kool 2014, p. 10-11; Geeraets & Veraart 2017.

¹³ Geeraets & Veraart 2017, p. 147-157.

¹⁴ Geeraets & Veraart 2017, p. 158.

bevindingen. Welke instructies gelden voor hen en wat weten we over hoe deze in de praktijk worden toegepast? Vervolgens maken we een reconstructie van het parlementaire debat over een aantal van de wetten over spreekrecht, waarna we in de conclusies ingaan op de meerwaarde van *evidence-based* wetgeving en een concreet voorstel doen om te komen tot een betere benutting van empirische kennis bij de totstandkoming van wetgeving.

Methoden en uitgangspunten van dit onderzoek

Wij verrichtten een kwalitatieve analyse van het parlementaire debat over de wetgeving met betrekking tot het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden. We hebben ons daarbij in hoofdzaak beperkt tot de twee wetten die de grootste wijzigingen met betrekking tot de positie van slachtoffers in het Wetboek van Strafvordering meebrachten: (1) de initiatiefwet van 21 juli 2004 waarbij een *beperkt* spreekrecht voor slachtoffers van ernstige misdrijven en nabestaanden werd geïntroduceerd¹⁵ en (2) de wet van 14 april 2016 waarbij slachtoffers en nabestaanden *onbeperkt* spreekrecht kregen.¹⁶ Vanwege de actualiteit gaan we bovendien kort in op (3) een wetsvoorstel dat nog in behandeling is en dat met het oog op versterking van de positie van slachtoffers en nabestaanden *de verdachte verplicht aanwezig* te zijn op de strafzitting, vooral met het oog op de uitoefening van het spreekrecht door het slachtoffer.¹⁷ Andere wetten waarbij aan slachtoffers nieuwe rechten werden toegekend, waaronder recht op bijstand van een raadsman en tolk,¹⁸ recht op vertegenwoordiging bij de uitoefening van het spreekrecht of waarbij de kring van spreekgerechtigden werd uitgebreid,¹⁹ laten wij hier buiten beschouwing. Onze analyse richt zich vooral op die gedeeltes uit de parlementaire behandeling van de aangegeven wetten waarin naar empirisch onderzoek wordt verwezen, of niet naar empirisch onderzoek wordt verwezen terwijl dat wel voor de hand zou hebben gelegen. Dat betekent dat wij niet de gehele parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen bespreken.

Ten tweede hebben wij literatuuronderzoek gedaan om te kunnen nagaan welk empirisch onderzoek op dat moment van belang was voor het wetgevingsproces, welke onderzoeken wel of niet zijn worden besproken en hoe van dit onderzoek gebruik is gemaakt. Welke publicaties over empirisch

¹⁵ *Stb.* 2004, 382, in werking getreden op 1 januari 2005. *Kamerstukken* 2000/01 - 2003/04, 27 632.

¹⁶ *Stb.* 2016, 160, in werking getreden op 1 juli 2016. *Kamerstukken* 2014/15 - 2015/16, 34 082.

¹⁷ Wetsvoorstel van 26 november 2019, *Kamerstukken II* 2019-2020, 35 349, nr. 2.

¹⁸ Wet van 17 december 2009, *Stb.* 2010, 1, in werking getreden op 1 januari 2011, *Kamerstukken* 2004/05 - 2009/10, 30 143.

¹⁹ Wet van 12 juli 2012, *Stb.* 2012, 345, in werking getreden op 1 september 2012, *Kamerstukken* 2011/12, 33176.

onderzoek naar het spreekrecht waren in Nederland verschenen op het moment dat nieuwe wetgeving werd ingediend? Waren er al belangrijke empirische gegevens bekend uit buitenlandse onderzoek? Zo veel mogelijk is gebruik gemaakt van de *originele* onderzoeken naar het spreekrecht, die *nieuwe* empirische gegevens opleverden. Daarnaast hebben wij ook gekeken naar artikelen die meer gericht zijn op het bieden van een overzicht van onderzoek. Wat het laatste type publicaties betreft is niet gestreefd naar volledigheid.

Ten derde hebben we ter aanvulling en verificatie van onze eigen analyse een semigestructureerd interview afgenomen aan de initiatiefnemer tot de eerste wet, Boris Dittrich.²⁰

Uitgangspunten

In dit onderzoeksrapport gaat het er ons niet om een standpunt in te nemen voor of tegen het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden. Ook doen we geen uitspraken over de wenselijkheid van de wetgeving. Het gaat ons om de vraag of, en zo ja hoe, empirisch onderzoek wordt benut bij de totstandkoming van wetgeving, en de vraag in hoeverre de tot stand gekomen wetgeving voldoende berust op empirische bevindingen. De wetgeving over het spreekrecht vormt daarvoor een mooie casus.

Aan de vraagstelling van dit onderzoek ligt wel het uitgangspunt ten grondslag dat een goede empirische analyse en onderbouwing de kwaliteit van wetgeving kan vergroten en dat het wenselijk is dat een inventarisatie plaatsvindt van bestaande empirische inzichten alvorens een wetsvoorstel wordt ingediend. Uiteraard zijn wij ons er terdege van bewust dat in de politieke werkelijkheid vooral veel *andere* argumenten, (zoals (partij)politieke, juridische, economische, populistische argumenten) een rol spelen bij de totstandkoming van wetgeving. Politiek is immers een proces van geven en nemen, compromissen sluiten, zoeken naar de weg van de minste weerstand en kansen benutten als die zich voordoen.²¹ Het (partij)politieke belang en de reputatie van bewindslieden en andere politici spelen vanzelfsprekend een rol. Volgens Snellen wordt er voortdurend op vier vlakken strijd geleverd: strijd om het beleid (de politieke rationaliteit), om de schaarse middelen (de financieel-economische rationaliteit), om de grondslag (de juridische rationaliteit) en om de technisch beste

²⁰ Dit interview vond plaats op 5 juni 2020 via een beveiligde zoom-verbinding.

²¹ Zie bijvoorbeeld Stoter & Huls 2003; Doornbos & Mein 2019.

oplossing (de wetenschappelijke rationaliteit).²² De facto is zelfs volgens sommige auteurs in de (Nederlandse) praktijk de politieke rationaliteit doorslaggevend.²³

Het feit dat de *wetenschappelijke* rationaliteit in de wetgevingspraktijk meestal niet leidend is, doet niets af aan het belang om wetsvoorstellen empirisch te onderbouwen. Als wetsvoorstellen immers empirisch goed onderbouwd zijn, kan verwacht worden dat zij eerder de effecten genereren die het wetsvoorstel (formeel) beoogt. Met de (hernieuwde) belangstelling voor *empirical legal studies* is ook *evidence based* wetgeven nationaal en internationaal meer in de belangstelling komen te staan.²⁴ *Evidence based* wetgeven wil volgens Van Gestel zeggen dat ‘laws and policy initiatives are to be supported by research evidence and policies are preferably introduced on a trial and error basis. Implementation should only be considered on a larger scale after an evaluation of experiments or pilots have taken place.’²⁵ Ook als men uitgaat van een minder vergaand streven, zou men in ieder geval kunnen verwachten dat de wetgever bij keuzes voor bepaalde interventies, waaronder het maken van een nieuwe wet, ‘rationeel en doelgericht handelt en zich daarbij niet alleen door politieke en ideologische overwegingen laat leiden, maar mede door relevante resultaten van wetenschappelijk onderzoek inzake de (te verwachten) effectiviteit van die interventies’.²⁶

Beperkingen van deze analyse

De analyse in dit rapport is beperkt tot een deel van alle wetgeving die betrekking heeft op het spreekrecht van slachtoffers. Om het onderzoek niet te uitgebreid te maken is gekozen voor die wetten die een substantiële wijziging aanbrengen in de mogelijkheden die slachtoffers krijgen om te spreken ter zitting.

We hebben gepoogd die empirische onderzoeken te vinden die relevant zijn voor de vraag naar de mogelijke effecten van het spreekrecht en de behoeften daaraan. Het valt echter geheel niet uit te sluiten dat er toch een – relevant - onderzoek, of een referentie daaraan tijdens de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen, ten onrechte aan onze aandacht is ontsnapt. De auteurs bieden bij voorbaat hun verontschuldigen aan voor eventuele omissies.

²² Snellen 1987, p. 6.

²³ Veerman 2013, p. 30; zie ook o.m. Stoter & Huls 2003; Van Lochem & Van Gestel 2018; Doornbos & Mein 2019.

²⁴ Rachlinski 2011; Van der Woude 2012, p. 64-66; Van Gestel & De Poorter 2016; Van Lochem & Van Gestel 2018; Malsch 2019.

²⁵ Van Gestel & De Poorter 2016, p. 156.

²⁶ Antokolskaia 2013, p. 176.

De empirische onderbouwing van wetsvoorstellen: norm en praktijk

Norm

De *Aanwijzingen voor de regelgeving*²⁷ formuleren sinds het begin van de jaren negentig kwaliteitscriteria voor wetgeving,²⁸ waarbij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol spelen. De centrale gedachte is dat niet te lichtzinnig naar het instrument van wetgeving moet worden gegrepen: steeds moet worden bezien of ook volstaan kan worden met ‘lichtere’ instrumenten, zoals voorlichting en investeringen door de overheid. Dat vereist volgens de regering een zorgvuldige analyse van de feiten en maatschappelijke processen, van de effecten van de verschillende wettelijke of niet-wettelijke alternatieven en van de toepasselijke rechtsregels en rechtsbeginselen.²⁹ Alvorens wet- of regelgeving tot stand wordt gebracht dient ex ante onderzoek te worden verricht naar de noodzaak van de regeling.³⁰ Er moet kennis worden vergaard over de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp; de doelen die moeten worden bereikt moeten zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld; onderzocht moet worden of die doelen ook op een andere, minder ingrijpende manier kunnen worden bereikt; en tot slot dienen de diverse mogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar te worden afgewogen.³¹

Ter aanvulling van de *Aanwijzingen voor de regelgeving* heeft de regering in 2011 besloten dat ook een *Integraal Toetsingskader beleid en regelgeving* (IAK) moet worden toegepast bij de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving.³² Aan de hand van zeven vragen³³ dienen beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen tot een goede onderbouwing van een wetsvoorstel te komen. Het ex ante onderzoek wordt in de toelichting op dit kader vooral in verband gebracht met onderzoek naar de gevolgen van wetgeving. Een impactanalyse dient niet alleen de beoogde

²⁷ De huidige aanwijzingen zijn op 1 januari 1993 (*Stcrt.* 1992, 230) voor het eerst vastgesteld en nadien regelmatig gewijzigd. De 10e wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) is op 1 januari 2018 (*Stcrt.* 2017, 69426) in werking getreden; een 11^{de} wijziging is in voorbereiding. Zie de kennisbank van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/aanwijzingen-voor-de-regelgeving-0>

²⁸ (a) Rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen, (b) doeltreffendheid en doelmatigheid, (c) subsidiariteit en evenredigheid (proportionaliteit), (d) uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, (e) onderlinge afstemming, (f) eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

²⁹ Kamerstukken II 1990/91, 22 008, VI, nrs. 1-2, p. 12 (*Zicht op wetgeving*).

³⁰ Aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarop, te raadplegen via <https://www.kcwj.nl/kennisbank/aanwijzingen-voor-de-regelgeving-0>.

³¹ Aanwijzing 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarop, te raadplegen via <https://www.kcwj.nl/kennisbank/aanwijzingen-voor-de-regelgeving-0>.

³² Kamerstukken II 2010/11, 29515, nr. 330.

³³ 1. Wat is de aanleiding? 2. Wie zijn betrokken? 3. Wat is het probleem? 4. Wat is het doel? 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? 6. Wat is het beste instrument? 7. Wat zijn de gevolgen?

gevolgen, maar ook de neveneffecten voor de verschillende betrokkenen in kaart te brengen, bijvoorbeeld met behulp van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse.³⁴ De kwaliteit van wetgeving en de impact daarvan voor burgers en bedrijven wordt bovendien kritisch getoetst door de Raad van State en tal van andere toetsingsinstanties.³⁵

Al met al kan worden gesteld dat van beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen wordt verwacht dat zij enig onderzoek verrichten alvorens met een wetsvoorstel te komen. Nergens staat met zoveel woorden vermeld dat zij ook aandacht moeten geven aan bestaand *empirisch* onderzoek dat relevant is voor het betreffende wetsvoorstel, maar uit de aard van de aanwijzingen voor de regelgeving en het integraal afwegingskader kan dit wel worden afgeleid.³⁶ Of dezelfde normen kunnen worden toegepast op Kamerleden die initiatiefwetsvoorstellen indienen, is niet nader geregeld. Gezien de gelijkwaardige positie van de regering en de Tweede Kamer waar het gaat om het initiëren van wetgeving in formele zin, zou men verwachten dat voor initiatiefwetsvoorstellen dezelfde kwaliteitscriteria gelden. Feit is echter dat Kamerleden veel minder (ambtelijke) ondersteuning hebben bij het indienen van initiatiefwetsvoorstellen.³⁷

Praktijk

Volgens Van Gestel & De Poorter (2016) komt er in de Nederlandse wetgevingspraktijk nog weinig terecht van *evidence-based* wetgeven, ondanks het feit dat de Raad van State er steeds bij de wetgever steeds op aandringt dat wetgeving moet voldoen aan de maatstaven van proportionaliteit en subsidiariteit: 'Impact assessments, for example, rarely lead to a choice for alternatives to legislation, consultations seldom result in significant changes to legislative drafts and the results of legislative experiments are sometimes simply neglected.'³⁸ In zijn oratie uit 2008 wees Van Gestel er al op dat bij de totstandkoming van wetgeving vooral wordt gezocht naar draagvlak en bevestiging. De Memorie van Toelichting lijkt volgens hem eerder op een 'Memorie van Toewijding' dan een

³⁴ Zie de digitale kennisbank van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (zoekterm 'ex ante evaluatie') <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/75-evalueren-en/e-0>.

³⁵ Zie voor een uitgebreid overzicht Hanemaaijer 2012, 54-65; en voor een kritische bespreking Van Gestel 2018.

³⁶ De aanwijzingen en het IAK richten zich vooral op beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen en hebben betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen (aanwijzing 1.1 (Reikwijdte) van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

³⁷ Zij kunnen daar overigens wel bij de regering om verzoeken en die verzoeken worden doorgaans gehonoreerd. Aanwijzing 7.23 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving; zie ook Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving van 28 augustus 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 34775, nr. 86 en *Kamerstukken I* 2017/18, 34550, Z.

³⁸ Van Gestel & De Poorter 2016, p. 156.

verantwoording van keuzes gebaseerd op onderzoek.³⁹ Hanemaaijer concludeert dat er binnen overheidsorganisaties slechts marginaal gebruik gemaakt wordt van ex ante evaluaties. Als dat al gebeurt, dan blijft een dergelijk onderzoek veelal beperkt tot een inschatting van de administratieve lasten of een kostenbatenanalyse.⁴⁰

Dit beeld komt overeen met bevindingen uit interviews met wetgevingsjuristen die de eerste auteur in het kader van een eerder onderzoeksproject afnam.⁴¹ Deze wetgevingsjuristen gaven aan regelmatig met organisaties uit 'het veld' overleg te voeren, op de hoogte te zijn van vakpublicaties over het onderwerp van de wetgeving waar zij bij betrokken zijn en soms ook betrokken zijn bij expertmeetings en rondetafelgesprekken over nieuwe wetgeving, maar niet zelf diepgravend onderzoek te verrichten voorafgaand aan de indiening van een wetsvoorstel. 'Dat wordt de ex ante evaluatie genoemd in wetgevingsland, maar ik zie dat eigenlijk vrij weinig gebeuren', zegt bijvoorbeeld een jurist van het ministerie van Economische Zaken. 'Het is meer een kwestie van gezond verstand, dan echt onderzoek.' Een jurist van het Ministerie van Justitie en Veiligheid constateert dat de cultuur minder wetenschappelijk is geworden en wijt dat aan toegenomen populisme: daardoor '... is ook ons werk veel vluchtiger geworden en moeten we best vaak wetsvoorstellen maken die meer gedreven zijn door een soort politieke ambitie dan dat er daadwerkelijk een concreet probleem aan te wijzen is.'⁴²

In de academische literatuur zijn diverse voorbeelden van wetstrajecten beschreven waarin onderzoeksresultaten niet of onjuist werden gebruikt, of waarbij selectief werd gewinkeld in de empirische literatuur.⁴³ Onderzoek van Antokolskaia liet bijvoorbeeld zien dat de assumptie op basis waarvan nieuwe wetgeving werd ingevoerd, namelijk dat co-ouderschap in het belang van het kind is, niet empirisch is onderbouwd.⁴⁴ Vermolen en Van Boom onderzochten vijf wetsvoorstellen die in verband staan met een mogelijke toename of afnamen van claims ('claimcultuur'). De conclusie was dat de wetsvoorstellen niet of nauwelijks op in onderzoek vastgestelde feiten berustten. Bij het enige wetsvoorstel waarvoor wel empirisch onderzoek was gedaan, het wetsvoorstel affectieschade,

³⁹ Van Gestel in Schouten & Loeber 2008, p. 87.

⁴⁰ Hanemaaijer 2012, p. 175.

⁴¹ Het betrof semigestructureerde interviews met 24 wetgevingsjuristen op vijf ministeries, afgenomen in de zomer van 2018. Dit onderzoek ging over de vraag op welke wijze wetgevingsjuristen omgaan met beleidsvoornemens die op juridische of rechtsstatelijke bezwaren stuiten en hoe rechtvaardigen zij in die gevallen hun rol? Doornbos & Mein 2019.

⁴² Zie uitgebreider hierover Doornbos & Mein 2019; Van Lochem 2013 en Van Gestel 2020.

⁴³ Van Gestel 2009, p. 34-35; Van der Woude 2012, p. 70; Antokolskaia 2013; Elbers 2018; Vermolen en Van Boom 2017; Van Lochem en Van Gestel 2018.

⁴⁴ Antokolskaia 2013.

werden de onderzoeksresultaten genegeerd en werd het wetsvoorstel afgewezen.⁴⁵ Ook de empirische onderbouwing van een wetsvoorstel waarbij minimumstraffen werden voorgesteld in geval van recidive bij zware misdrijven was ‘bijzonder zwak’ en getuigde van een ‘ongefundeerd wantrouwen’ van het ministerie ten opzichte van de rechterlijke macht.⁴⁶ Het wetsvoorstel werd ingetrokken.⁴⁷

Als wetsvoorstellen niet op een adequate analyse van de praktijk zijn gebaseerd, blijven zij wellicht zonder effect, of hebben zij effecten die tegengesteld zijn aan het doel van de wet.⁴⁸ Mogelijke effecten zijn vooraf niet altijd eenduidig in te schatten, maar als wetgeving op onjuiste aannames berust, is de kans op onwenselijke effecten waarschijnlijk groter. Mogelijk wordt uitgegaan van een onjuiste weergave van een maatschappelijk probleem; wellicht bestaat bij nader inzien een bepaald maatschappelijk probleem niet en is wetgeving dus overbodig. Ook laten voorbeelden uit de Nederlandse wetgevingspraktijk, waaronder bovenstaand voorbeeld van de minimumstraffen, zien dat wetsvoorstellen die onvoldoende onderbouwd zijn soms ingetrokken moeten worden, terwijl er veel tijd en menskracht aan gespendeerd is.

Er zijn ook voorbeelden waarbij wél gebruik is gemaakt van wetenschappelijk onderzoek.⁴⁹ Zo merken Brien en Hoegen op dat de Nederlandse wetgever bij de totstandkoming van de Wet Terwee in 1992 juist goed gebruik heeft gemaakt van empirische inzichten uit victimologisch onderzoek.⁵⁰ Met deze wet werd het voor slachtoffers mogelijk om zich met een vordering tot schadevergoeding te voegen in het strafproces.⁵¹ Deze wet is geënt op het Engelse model van de *compensation order*, waarbij de rechter de schadevergoeding ambtshalve kan opleggen en het niet-opleggen van schadevergoeding dient te motiveren in het vonnis. Dit model heeft als gevolg dat schadevergoedingen daadwerkelijk vaker het slachtoffer bereiken. Franse en Nederlandse onderzoeken hadden namelijk aangetoond dat de traditionele manier van schadevergoeding toekennen te veel barrières opwierp voor slachtoffers, onder meer omdat zij zelf hun schade moesten aantonen in de rechtszaal en zelf verantwoordelijk waren voor het innen van de schadevergoeding. Met de Nederlandse wetgeving werd de verantwoordelijkheid voor het innen van

⁴⁵ Vermolen & Van Boom 2017.

⁴⁶ Boone 2011.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2012-2013, 33151, nr. 10, p. 1.

⁴⁸ Malsch 2019. Zie ook Malsch & Verhagen 2016.

⁴⁹ Zo noemen door Van der Woude (2012, p. 45) geïnterviewde strafrechtshoogleraren enkele voorbeelden van wetgeving die mede door toedoen van kritische wetenschappers op belangrijke onderdelen is aangepast.

⁵⁰ Brien en Hoegen 2001, p. 46-47.

⁵¹ Wet van 23 december 1992, *Stbl.* 1993, 29; landelijk in werking getreden op 1 april 1995, *Stbl.* 1995, 160.

de vergoeding bij de staat gelegd, net als in Engeland.⁵² Alvorens een algemeen spreekrecht in Nederland te introduceren, raden deze onderzoekers aan een publiek debat over de rol van slachtoffers in een modern strafproces te voeren. 'Naar goed Nederlands gebruik kan daarbij inspiratie uit het buitenland worden geput'.⁵³ Zoals we zullen zien is een dergelijk debat ook gevoerd, maar de uitkomsten zijn sterk één bepaalde richting op gegaan.

De introductie van het spreekrecht

Het spreekrecht voor slachtoffers is ingevoerd dankzij een initiatiefwetsvoorstel van Boris Dittrich, Tweede Kamerlid voor D66.⁵⁴ Zoals al in de inleiding van dit artikel naar voren kwam was het belangrijkste argument voor invoering van een mondeling spreekrecht dat het slachtoffers en nabestaanden zou helpen het misdrijf psychisch te verwerken als zij zich over de gevolgen daarvan ter zitting zouden mogen uitspreken. De leden van de Vereniging ouders van een vermoord kind hadden daar 'op overtuigende wijze' aandacht voor gevraagd.⁵⁵ Het was met name de zaak van Joes Kloppenburg die op Dittrich veel indruk heeft gemaakt.⁵⁶ De 26-jarige Kloppenburg kwam op 17 augustus 1996 door uitgaansgeweld om het leven. De vader van Kloppenburg kreeg toestemming van de rechter om ter zitting een verklaring af te leggen, hetgeen volgens hem een 'bijzonder positief effect' op hem had gehad voor de verwerking van de dood van zijn zoon.⁵⁷ Het stak Dittrich dat rechters soms wel en soms niet toestonden dat slachtoffers of nabestaanden ter zitting het woord voerden; deze vorm van rechtsongelijkheid was hem een doorn in het oog.⁵⁸

Aanvankelijk reageerden de leden van de Tweede Kamer terughoudend op het voorstel om een spreekrecht voor slachtoffers in te voeren, maar dat veranderde bij de verkiezingen in 2002 toen na de moord op Pim Fortuyn de Lijst Pim Fortuyn (LPF) in de Tweede Kamer kwam met 26 zetels. Fred Schonewille (LPF) voegde zich bij Dittrich en samen bewerkstelligden ze dat de wet (in enigszins gewijzigde vorm) met algemene stemmen door de Tweede Kamer werd aangenomen. Alvorens in te gaan op het verloop van het parlementaire debat, kijken we welke empirische inzichten er voorafgaand en ten tijde van het parlementaire debat bekend waren.

⁵² Bienen & Hoegen 2001, p. 46-47.

⁵³ Bienen & Hoegen 2001, p. 56. Zie ook Bienen & Hoegen 2000.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, nr. 2.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, nr. 8, p. 11.

⁵⁶ Daarnaast worden onder meer de zaken van Nienke Kleiss en Sybille Jansons genoemd. *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, nr. 8, p. 3.

⁵⁷ Brongers 2002.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, nr. 8, p. 2. Zie ook het interview met Dittrich in Brongers 2002.

Empirisch onderzoek naar mondeling spreekrecht voor slachtoffers was er op het moment van indienen van het wetsvoorstel nog niet in Nederland. Alleen uit de rechtspraak waren enkele voorbeelden bekend van zaken waarin slachtoffers de facto een spreekrecht was toegekend of juist was geweigerd. In de juridische vakliteratuur werden wel argumenten voor- en tegen invoering van een spreekrecht besproken.⁵⁹ Zo wordt gewezen op het risico van het opnieuw getraumatiseerd raken van slachtoffers (secundaire victimisatie), het risico dat het slachtoffer onder druk wordt gezet door de verdachte, het risico van een te grote emotionalisering van het strafproces en het risico van een zwaardere belasting van het strafrechtelijk apparaat.⁶⁰ Daar staan mogelijke voordelen tegenover, zoals een beter informering van justitiële autoriteiten, bevordering van emancipatie van het slachtoffer, en correcte bejegening waardoor de satisfactie van het slachtoffer verhoogd wordt. Een enkele keer wordt hierbij verwezen naar publicaties uit het buitenland, maar een echt empirische onderbouwing van deze risico's wordt niet gegeven. Volgens Van Strien is het belangrijkste argument voor invoering van een spreekrecht aan slachtoffers dat het 'een eis van procedurele rechtvaardigheid is, dat het slachtoffer de gelegenheid krijgt te participeren in de strafzaak tegen de verdachte'.⁶¹

Vanaf de zomer van 1999 was het openbaar ministerie in een aantal arrondissementen begonnen met de voorbereiding en uitvoering van experimenten met een *schriftelijke* slachtofferverklaring.⁶² Deze pilots zijn geëvalueerd, maar zoals we hieronder zullen zien kwam het onderzoeksrapport uit op een moment waarop de politieke meerderheid voor het voorstel al min of meer vaststond, namelijk daags voor de algemene beschouwingen.⁶³

Deze evaluatie, getiteld *Recht op schrift*, bevat empirische bevindingen die – met terugwerkende kracht – wel relevant waren voor de politieke besluitvorming. Zo blijkt uit een enquête onder slachtoffers en nabestaanden (N=103) dat driekwart van de respondenten het opstellen van een schriftelijke slachtofferverklaring als waardevol heeft ervaren en dat 87% van oordeel is dat men in voldoende mate zijn verhaal heeft kunnen vertellen.⁶⁴ Het onderzoek maakte ook zichtbaar dat ongeveer een derde van de slachtoffers en nabestaanden door de rechter geen mogelijkheid was geboden om ter zitting een mondelinge toelichting te geven op de schriftelijke slachtofferverklaring.

⁵⁹ Heslinga 1999; Van Strien 1999; De Keijser & Malsch 2002.

⁶⁰ Van Strien 1999, p. 260-261.

⁶¹ Idem, p. 262.

⁶² Kool, Moerings & Zandbergen 2002, p. 7.

⁶³ Handelingen II 2002/03, 32, p. 2389.

⁶⁴ Kool, Moerings & Zandbergen 2002, p. 23.

Een substantieel deel van deze groep (40%) die niet had mogen spreken, had die mogelijkheid naar eigen zeggen wel graag gehad.⁶⁵ De onderzoekers hebben ook professioneel betrokkenen (onder meer officieren van justitie, rechters en betrokkenen vanuit de politie) geïnterviewd (N=46). De meesten van hen vinden dat de schriftelijke slachtofferverklaring een wenselijke aanvulling vormt op het strafvorderlijk instrumentarium; echter, onder de rechters bevinden zich enkele principiële tegenstanders. Een wettelijk *mondeling* spreekrecht als voorgesteld in het initiatiefwetsvoorstel Dittrich/Schonewille wordt door vrijwel alle professionals afgewezen. 'Een dergelijk onvoorbereid, rauwelijks spreken ter zitting wordt niet alleen onverenigbaar geacht met het bestaande bestel van strafvordering, maar kan ook aanleiding geven tot herhaald slachtofferschap. Bovendien schuilt in zo'n onvoorbereid spreken door de slachtoffers en nabestaanden een zeker gevaar voor verlies van regie door de rechter,' aldus de door Kool e.a. geïnterviewde respondenten.⁶⁶ Een laatste relevante bevinding betreft de mogelijke invloed die de slachtofferverklaring kan hebben op het oordeel van de rechter. Rechters en officieren ontkennen ten stelligste dat die beïnvloeding er is waar het gaat om de waarheidsvinding. Effect op de rechterlijke overtuiging sluiten zij echter niet uit. Effect op de straftoemeting wordt door de respondenten minder problematisch geacht, omdat de straftoemeting altijd moet worden toegemeten op de voorliggende strafzaak.⁶⁷

Beschikbaar buitenlands onderzoek

Buiten Nederland waren er destijds ook al landen die ervaring hadden met (Victim Impact Statements (VIS), zoals in sommige staten in de Verenigde Staten (zowel mondeling als schriftelijke mogelijkheden – kan per staat verschillen), Canada en South Australia (alleen schriftelijk)).⁶⁸ Erez (1991) schreef een op het oog vrij volledig overzicht van de argumenten voor en tegen de VIS, en besprak daarbij het bestaande empirische onderzoek tot dat moment. Die bespreking was onderverdeeld in vier vragen: 1) of slachtoffers 'punitief' zijn, dus graag een hoge straf willen voor de dader (antwoord: nee), 2) of VIS een belasting vormen voor het strafrechtssysteem (antwoord: nee), 3) of VIS een substantiële invloed hebben op de beslissing van de rechter (antwoord: nee), en 4) of VIS invloed hebben op de tevredenheid van het slachtoffer (antwoord: weinig systematisch onderzoek beschikbaar, maar over het algemeen geeft participeren een hogere tevredenheid dan niet participeren). Afgaande op deze uitkomsten adviseerden deze auteurs positief over de implementatie van VIS.

⁶⁵ Idem, p. 28.

⁶⁶ Idem, p. 97, zie ook p. 65-72.

⁶⁷ Idem, p. 61.

⁶⁸ Erez 1991.

Sanders, Hoyle, Morgan en Cape (2001) trokken echter een geheel andere conclusie, zoals al duidelijk wordt uit de titel van hun artikel: *Victim impact statements: don't work, can't work*. Ze baseren zich op evaluaties van schriftelijke VIS in het Verenigd Koninkrijk door Hoyle et al (1998). Daarbij geven zij antwoord op de vraag naar de behoefte aan VIS, de vraag over het therapeutische effect, en over of een VIS invloed heeft op de uitspraak van de rechter. Over de behoefte aan VIS schrijven ze dat ongeveer 30% van de slachtoffers een VIS opstelt. Ongeveer 66% zegt dat te doen vanwege 'expressieve' redenen (zich willen uitlaten over de zaak), iets meer dan 50% om instrumentele redenen (de wens dat een gevangenisstraf dan wel een hogere straf wordt opgelegd) en iets minder dan 50% van de slachtoffers wilde VIS om 'procedurele' redenen (verbeteren van besluitvormingsproces). Over een al dan niet therapeutische effect schrijven de auteurs dat 33% van de slachtoffers zich na de victim impact statement beter voelde, 50% zei dat het geen invloed had gehad en 18% voelde zich slechter. De auteurs zijn van mening dat een netto therapeutisch effect van 15%⁶⁹ erg gering is. Daarbij is volgens hen de invloed van de VIS op het proces ook minimaal. In totaal 90% van de slachtoffers wist niet of en hoe hun VIS was gebruikt, en dit leidde tot ontevredenheid: aanvankelijk zei 77% van de slachtoffers die een VIS hadden opgesteld dat ze de juiste beslissing hadden genomen, maar nadat de rechtszaak afgerond was, zei slechts 57% van de slachtoffers dat ze een juiste beslissing hadden genomen. Over de invloed op de beslissing van de rechter zeggen Sanders et al. (2001), net als Erez (1991), dat VIS weinig effect hebben op de uitspraak. Er worden geen zwaardere straffen opgelegd, maar ook geen minder zware straffen. Sanders et al. (2001) gebruiken dit als een argument om te bepleiten dat VIS geen nut zouden hebben.

Ten tijde van het initiatiefwetsvoorstel was er derhalve enig buitenlandse empirisch onderzoek beschikbaar. Dit onderzoek laat, hoewel informatief, enigszins wisselende resultaten zien. Van dit onderzoek is tijdens het parlementair debat (vrijwel) geen gebruik gemaakt.

Het parlementaire debat

In de Memorie van Toelichting zet Dittrich zijn voorstel voor invoering van een spreekrecht af tegen nationale en internationale ontwikkelingen. Ook gaat hij in op het onderzoek van Brien en Hoegen. Hij verwijst daarbij naar een samenvattend kort artikel in Justitiële Verkenningen.⁷⁰ Hij legt uit dat in enkele landen al spreekrecht is ingevoerd en hoe dat spreekrecht is vormgegeven, en hij neemt

⁶⁹ Dit percentage is door de auteurs niet onderbouwd, maar vermoedelijk berekenden ze het verschil tussen de 33% die zich beter voelde minus de 18% die zich slechter voelde.

⁷⁰ Brien en Hoegen 2001.

stelling tegen vormen van spreekrecht waarbij slachtoffers zich mogen uitlaten over de wenselijke straf, zoals in Nieuw-Zeeland en sommige staten van de Verenigde Staten het geval is. Over het *feitelijk* functioneren van deze vormen van spreekrecht in deze landen biedt de Memorie van Toelichting echter weinig informatie, behalve dat de slachtofferverklaring in Ierland in enkele gevallen tot strafverlaging heeft geleid.⁷¹ Dittrich schrijft voor een minder vergaande variant te hebben gekozen dan in Nieuw-Zeeland en sommige staten van de Verenigde Staten gangbaar is, omdat deze het beste aansluit bij de ontwikkelingen in het Nederlandse strafproces.⁷² In zijn voorstel mogen slachtoffers zich tijdens de zitting dus niet uitlaten over de schuld van en de straf voor de verdachte.

In een terugblik op deze periode liet Dittrich ons tijdens het interview dat wij met hem hadden desgevraagd weten geen principiële bezwaren te hebben tegen een ruimer spreekrecht, maar het in zijn eigen initiatiefwetsvoorstel bewust beperkt te hebben gehouden omdat hij destijds inschatte dat er anders geen politieke meerderheid te behalen was: 'Omdat er vrij veel huiver was, heb ik ervoor gekozen om het vrij beperkt te houden, want ik dacht als we het eenmaal hebben en we evalueren het na drie jaar, dan kunnen we altijd kijken of het uitgebreid moet worden of misschien nog verder ingeperkt moet worden.'⁷³

In de Memorie van Toelichting geeft Dittrich aan de pilots met de schriftelijke slachtofferverklaringen toe te juichen, maar de ontwikkelingen gaan hem niet ver en niet snel genoeg; hij wil sneller overgaan tot een mondeling spreekrecht.⁷⁴ Zowel de minister van Justitie als de Raad van State raden echter aan om eerst de ervaringen met de schriftelijke verklaring en de evaluatie van de schriftelijke verklaringen af te wachten. Ook de PvdA en zelfs de eigen fractieleden van D66 vragen zich af of het initiatiefwetsvoorstel de evaluatie niet zal doorkruisen.⁷⁵ Voor Dittrich is het slachtofferspreekrecht echter 'een principiële keuze (...) voor een formele rol van het slachtoffer op de terechtzitting' die (...) 'een stap verder gaan dan wat de experimenten met de schriftelijke slachtofferverklaring beogen. Daarom behoeft niet gewacht te worden op de evaluatie van die experimenten.'⁷⁶ Hij vindt het vooral van belang dat slachtoffers en nabestaanden zelf het woord kunnen voeren en daarin niet

⁷¹ *Kamerstukken II* 2001/02, 27632, nr. 5, p. 3.

⁷² *Kamerstukken II* 2001/02, 27632, nr. 5, p. 3-4.

⁷³ Interview met B. Dittrich d.d. 5 juni 2020.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, nr. 3, p. 2-3.

⁷⁵ 'Is er haast bij invoering van het voorgestelde spreekrecht?' In de tweede helft van het debat zitten de leden echter weer op één lijn: 'De D66-fractieleden onderschrijven de noodzaak van een spoedige regeling omtrent het spreekrecht en zijn met de initiatiefnemer van mening dat wachten op de in gang gezette experimenten onnodig is, omdat die experimenten gaan over de schriftelijke slachtofferverklaring.' *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, nr. 6, p. 6 en 12 (Verslag II).

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, A, p. 6.

afhankelijk zijn van de persoon van de officier van justitie of rechter. Hij voelt zich gesteund door een positief advies van de NVvR en het eerste interim-rapport van het onderzoeksproject Strafvordering 2001, waarin ook gepleit wordt voor invoering van een beperkt spreekrecht.⁷⁷ In het betreffende interim-rapport wordt inderdaad voorgesteld een beperkt mondeling spreekrecht in te voeren,⁷⁸ maar dat lijkt niet geheel van harte te gaan: gezien internationale ontwikkelingen 'kunnen wij er waarschijnlijk niet omheen om in de toekomst (in ieder geval in beperkte mate) een spreekrecht voor slachtoffers in te voeren. Vanwege de grote nadelen van het spreekrecht (o.a. het gevaar van secundaire victimisatie) is hierbij echter wel grote behoedzaamheid geboden.'⁷⁹

In het interview vertelt Dittrich ons dat het debat zich afspeelde in een periode dat het Wetboek van Strafvordering zou worden herzien. Er werd volgens Dittrich geschermd met vergezichten over de positie van het slachtoffer in het nieuwe wetboek. 'Ik zei: "Dat is mooi, dan kunnen we dit vast invoeren en dan gaan we het toch evalueren. Als het dan herzien gaat worden, kunnen we dat baseren op ervaringen die we dan al hebben". (...) Ik vond dat zelf niet helemaal overtuigend, maar ik had het vermoeden dat politici die zeiden eerst [te willen] wachten op een schriftelijke slachtofferverklaring, dat dat een vertragingstactiek was om te zeggen van nou we willen dit niet, maar dat zeggen we niet hardop. We verschuilen ons achter nadere onderzoeken.'⁸⁰

Gedurende de parlementaire behandeling is het wetsvoorstel zowel in de Tweede als de Eerste Kamer meermalen getypeerd als een 'sympathiek' wetsvoorstel over een 'sympathiek onderwerp'.⁸¹ Wel werd duidelijk dat het voorstel niet zozeer op empirisch onderzoek is gebaseerd, maar veeleer op anekdotisch bewijs en media-uitlatingen van ouders van vermoorde kinderen, en de eigen constatering van indieners dat sprake was van rechtsongelijkheid. Dittrich had als oud-rechter ook ruimschoots eigen ervaringen met en contacten binnen de rechtspraak. De discussie gaat vooral over de vraag of het spreekrecht daadwerkelijk de beoogde therapeutische werking zal hebben of dat daar mogelijk ook ongewenste anti-therapeutische effecten tegenover staan, bijvoorbeeld ingeval een slachtoffer door de verdediging kritisch zal worden ondervraagd of als de rechtszaak leidt tot vrijspraak. Dittrich had mede op advies van de Raad van State de verwachtingen ten aanzien van de effecten van het spreekrecht voor de verwerking van leed wel genuanceerd. Het spreekrecht kan

⁷⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 27632, A, p. 6.*

⁷⁸ Groenhuijsen & Knigge 1999, p. 27; Van Strien 1999, 260-265.

⁷⁹ Van Strien 1999, p. 252.

⁸⁰ Interview met B. Dittrich d.d. 5 juni 2020.

⁸¹ *Kamerstukken II 2000/01, 27632, nr. 6, p. 1; Handelingen II 2002/03, 32, p. 2390 en 2392; Kamerstukken I 2002/03, 27632, nr. 104a, p. 6.*

volgens Dittrich bijdragen aan ‘het begin van herstel’.⁸² ‘Uiteraard moeten de verwachtingen over het begin van herstel van emotionele schade niet te hoog gespannen zijn. Elk slachtoffer zal verschillend reageren op de uitoefening van het spreekrecht.’⁸³ Toch zijn de indieners van mening dat ‘veel slachtoffers er baat bij kunnen hebben om zich in het openbaar uit te spreken over de gevolgen van het misdrijf op hun leven. Zij treden als het ware uit de anonimiteit en krijgen een eigen plek in het strafproces. Het kan hen vooruithelpen in het verwerkingsproces dat zij doormaken.’⁸⁴

De voor- en nadelen en mogelijke anti-therapeutische effecten van een spreekrecht voor slachtoffers die in de destijds beschikbare juridische vakliteratuur⁸⁵ genoemd worden, komen in het parlementaire debat wel aan de orde, maar wegens het ontbreken van een empirische onderbouwing daarvan blijft het voor de politici gissen wat de gevolgen zullen zijn van het invoeren van een spreekrecht. Zo vragen vrijwel alle fractieleden zich af of slachtoffers wel écht gebaat zijn bij een mondeling spreekrecht. Kan het van nabij meemaken van het strafproces en de confrontatie met de verdachte niet juist de verwerking in de weg staan? Kan het spreekrecht niet ook juist leiden tot een toename van emotionele schade bij het slachtoffer?⁸⁶ Het fractielid van het CDA vraagt door: ‘Op grond van welke gegevens is bekend dat dit herstel van emotionele schade ook daadwerkelijk plaatsvindt? Zijn er onderzoeksgegevens uit bijvoorbeeld andere landen bekend, waaruit dat blijkt?’⁸⁷ Het antwoord blijft uit.

In de parlementaire debatten wordt ook de vrees uitgesproken dat slachtoffers en nabestaanden morele druk zullen ervaren om gebruik te maken van het spreekrecht, omdat de zaak anders wellicht minder aandacht krijgt of de dader een minder hoge straf.⁸⁸ Dit punt hangt samen met een ander belangrijk onderwerp waarover men in het duister verkeert, namelijk wat de invloed van het spreekrecht op het oordeel van de rechter zal zijn. Ook hierover worden vele vragen gesteld.⁸⁹ Niet

⁸² *Kamerstukken II 2000/01*, 27632, nr. 5, p. 5.

⁸³ *Kamerstukken II 2000/01*, 27632, nr. 5, p. 5.

⁸⁴ *Kamerstukken II 2000/01*, 27632, nr. 8, p. 3.

⁸⁵ Naast (al eerder genoemd) Van Strien 1999 ook Heslinga 1999; Bienen & Hoegen 2000; De Keijser & Malsch, 2002 (niet uitputtend).

⁸⁶ Zie onder meer de vragen van PvdA, Groen Links, SGP en ChristenUnie, *Kamerstukken II 2000/01*, 27632, nr. 6, p. 4, 6, 8; ook de SP stelt hier vragen over, zie *Handelingen II 2002/03*, 32, p. 2389.

⁸⁷ Vraag van CDA, *Kamerstukken II 2000/01*, 27632, nr. 6, p. 7. En opnieuw, in de Eerste Kamer: *Kamerstukken I 2002-2003*, 27632, nr. 104a, p. 5. Ook de leden van de PvdA dringen in de Eerste Kamer nadrukkelijk aan op een nadere onderbouwing en vragen wat hierover algemeen aanvaarde gezichtspunten in de psychologie zijn, *Kamerstukken I 2002/03*, 27632, nr. 104c, p. 3-4.

⁸⁸ Zie onder meer de vragen van D66, *Kamerstukken II 2000/01*, 27632, nr. 6, p. 7 en van VVD, *Handelingen II 2002/03*, 32, p. 2389 en *Handelingen II 2002/03*, 35, p. 2708.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld de vragen van VVD, Groen Links, SP, PvdA, D66, zie *Kamerstukken II 2000/01*, 27632, nr. 6, p. 2, 3, 5, 6, 7 en van CDA en SP *Handelingen II 2002/03*, 32, p. 2386, 2389. Ook in de Eerste Kamer komt dit punt opnieuw aan de orde, zie o.m. *Kamerstukken I 2002-2003*, 27632, nr. 104a, p. 2.

alleen is onduidelijk wat feitelijk de invloed zal zijn, ook verschilt men van mening over wat in dit opzicht wenselijk is. Het debat gaat vooral over dat laatste.⁹⁰ Volgens Dittrich versterkt het spreekrecht de informatiepositie van de rechter en zal dat ertoe leiden dat rechters hun vonnissen op dit punt beter zullen motiveren, ‘een verwachting die wij ontleen aan gesprekken met rechters’.⁹¹ Hij schat in dat het niet zal leiden tot zwaardere straffen, maar geeft toe dat ‘je dat nooit met volle zekerheid voor alle gevallen kunt zeggen’.⁹² Er is zijns inziens geen aanleiding te veronderstellen dat slachtoffers morele druk zullen ervaren: ‘Uit de door ons bekeken onderzoeken die in het buitenland zijn gedaan, blijkt niet dat mensen en masse naar de zittingszaal komen om daar hun verhaal te doen. Het zal dus echt om heel specifieke situaties gaan, bijvoorbeeld om ernstige misdrijven.’⁹³ Dittrich verwijst aan het einde van het debat nog specifiek naar het rapport van Kool, Moerings & Zandbergen 2002, p. 59, om erop te wijzen dat een mogelijk effect van de schriftelijke slachtofferverklaring op de *strafstoemeting* voor officieren en rechters acceptabeler lijkt te zijn dan het geval is ten aanzien van een effect op de *waarheidsvinding*. ‘Uit dit rapport mogen wij dus afleiden dat een schriftelijke slachtofferverklaring een invloed kan hebben’, aldus Dittrich.⁹⁴ In het debat wordt niet helemaal duidelijk of de fractieleden een dergelijke invloed nu wel of niet wenselijk achten.

Minister van Justitie Donner steunt het initiatiefvoorstel niet, ook niet nu dat mede gedragen wordt door coalitiegenoot LPF. Zijns inziens worden slachtoffers met het spreekrecht ‘blij gemaakt met een dode mus’, immers: zij mogen wel over de gevolgen van het misdrijf spreken, maar dit mag geen invloed hebben op aspecten als causaliteit, schuld of straf.⁹⁵ ‘Het belangrijkste bezwaar tegen het wetsvoorstel is dat hiermee het slachtoffer een mogelijkheid wordt geboden om zijn of haar gemoed te luchten, maar dat het benutten daarvan voor dat slachtoffer onaangename gevolgen teweeg kan brengen.’⁹⁶ Ook vreest hij dat het voorstel tot een extra tijdsbeslag voor rechters zal leiden. Zo te zien uit de losse pols berekent hij dat daarvoor ongeveer 35 extra rechters nodig zijn: ‘geen doorslaggevend punt voor het afwijzen van het spreekrecht voor het slachtoffer’, aldus Donner, ‘maar wel een factor.’⁹⁷ Donner adviseert om de praktijk zich eerst verder te laten ontwikkelen, alvorens voor een bepaald model (mondeling of schriftelijk spreekrecht) te kiezen. Hij verwijst daarbij

⁹⁰ Zie met name *Handelingen II* 2002/03, 32, p. 2386, 2389; *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2707, 2714, 2716, 2718.

⁹¹ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2707.

⁹² *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2707.

⁹³ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2708.

⁹⁴ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2718.

⁹⁵ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2714.

⁹⁶ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2714.

⁹⁷ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2715.

naar de evaluatie van de experimenten met het schriftelijk spreekrecht en het lopende onderzoek van Knigge en Groenhuijsen naar de aanpassing van het Wetboek van Strafvordering.⁹⁸

De algemene beraadslaging licht een tipje van de sluier op over het advies- en lobbywerk dat achter de schermen heeft plaatsgevonden. Zo wijst het fractielid van de VVD erop dat zij ‘verschillende brieven en e-mailtjes van gerenommeerde instituten en instellingen hebben ontvangen’, waaronder van Slachtofferhulp die voorstander is van invoering van een spreekrecht en voor zichzelf een belangrijke taak ziet weggelegd met betrekking tot het voorlichten van slachtoffers en nabestaanden.⁹⁹ Het Clara Wichmann-instituut (CWI) heeft de Tweede Kamerleden geschreven dat er meer nadelen dan voordelen zijn verbonden aan invoering van een spreekrecht voor slachtoffers van seksueel geweld en daarom de voorkeur te geven aan een schriftelijke slachtofferverklaring.¹⁰⁰ Het VVD-fractielid vat de verschillende invalshoeken in de tweede termijn van het debat mooi samen: ‘We staan hier allemaal voor hetzelfde doel, namelijk de versterking van de positie van het slachtoffer. Het is alleen de vraag of wij dat met dit middel dichterbij brengen. Het Clara Wichmann-instituut zegt dat het nadelig uitpakt voor de slachtoffers, Slachtofferhulp is hierover positief, maar wel onder voorwaarden. De wetenschappelijke commissie van de NVvR is ook positief. Uit onderzoek van Recht op Schrift blijkt echter dat er geen draagvlak is in het veld. Ook in het blad Trema is een aantal bedenkingen geopperd.’¹⁰¹ Het is dan voor de tweede keer dat een debat over dit onderwerp uitloopt tot na middernacht, vlak voor het kerstreces. Het VVD-fractielid verzucht: Wij staan nu onder hoge tijdsdruk. (...) Wij hebben het voorstel twee keer in de nacht met een gemankeerd debat moeten behandelen. Ik vind dat jammer voor hen [de indieners] en voor ons.’ Voorzitter: ‘Ik ben dat zeker met u eens’.¹⁰²

Ter afsluiting benadrukt Dittrich dat de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) positief staat tegenover het spreekrecht. ‘Als één orgaan bedenkingen zou moeten hebben, is het wel dit, omdat men wellicht bang zou kunnen zijn dat cliënten nadeel ondervinden van een spreekrecht.’¹⁰³ Hij sluit retorisch af: ‘Voorzitter. Ik denk dat tegenover de argumenten uit Recht op schrift er evenzeer argumenten te ontlenen te zijn voor het tegendeel. Uit het onderzoek blijkt eveneens dat de slachtofferverklaring ook van invloed is op de totstandkoming van de overtuiging dat de verdachte

⁹⁸ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2715.

⁹⁹ *Handelingen II* 2002/03, 32, p. 2388.

¹⁰⁰ *Handelingen II* 2002/03, 32, p. 2388.

¹⁰¹ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2715.

¹⁰² Het debat, dat plaatsvond op 18 december 2002, wordt afgesloten om 0.40 uur. *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2717 en 2720.

¹⁰³ *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2715.

het ten laste gelegde feit heeft gepleegd. In die situatie zal het zonder meer voor advocaten een rol spelen. Dat de Orde van advocaten vóór het voorstel is, is iets waarvan ik met Vergilius zou willen zeggen: Timeo Danaos et dona ferentes: ik vrees de Grieken, ook al brengen zij geschenken.'

In de Eerste Kamer is de behandeling van dit voorstel beslist geen gelopen race, aangezien de LPF in de senaat dan slechts met één zetel vertegenwoordigd is. Opnieuw komen aan de orde: de behoeften van slachtoffers en nabestaanden, de al dan niet therapeutische effecten van het spreekrecht en de mogelijke beïnvloeding van de rechter. Opnieuw wordt gevraagd naar onderzoeksbevindingen. De CDA-fractie: 'Is de indiener of de minister van Justitie onderzoek bekend naar de invloed van uitoefening van het spreekrecht ter terechtzitting op het soort straf en strafmaat in die landen waarin vormen van spreekrecht al voorkomen? Zo ja, wat blijkt uit dergelijk onderzoek? Zo nee, is nog na te gaan of dergelijk onderzoek bestaat?'¹⁰⁴ De beantwoording grijpt terug op wat al in de Memorie van toelichting stond: 'In Ierland is een soortgelijk facultatief spreekrecht ingevoerd. Er wordt niet veel gebruik van gemaakt en uit de beschikbare gegevens blijkt niet dat er strenger wordt gestraft.'¹⁰⁵ De PvdA-fractie vraagt: 'Het is goed voor de verwerking van het slachtoffer, als de gelegenheid bestaat hierover op de strafzitting het woord te voeren. Is dit gezichtspunt een algemeen aanvaard uitgangspunt in de psychologie? Is het afleggen van een verklaring buiten de strafzitting in een minder belastende omgeving, zoals gebeurt in de experimenten met schriftelijke slachtofferverklaringen, niet beter voor de verwerking? Kunnen de initiatiefnemers hun uitgangspunt nader onderbouwen?'¹⁰⁶ Antwoord: 'Dit verschilt per slachtoffer. De indieners gaan ervan uit dat het slachtoffer dat aangeeft van het spreekrecht gebruik te willen maken, zelf een inschatting kan maken of dit hem verder helpt in de verwerking van het leed. Andere slachtoffers zullen een schriftelijke verklaring prefereren, weer andere slachtoffers zullen het misdrijf liever willen vergeten en noch het een noch het ander doen. Een algemeen antwoord op de vraag is niet goed te geven.'¹⁰⁷ Dittrich herhaalt dat hij 'zijn standpunt baseert op de vele gesprekken die hij met slachtoffers en nabestaanden heeft gevoerd en op de positieve adviezen van Slachtofferhulp Nederland en de Vereniging van ouders van een vermoord kind. Uiteraard zijn niet alle slachtoffers en nabestaanden gelijk. Daarom introduceert het initiatiefwetsvoorstel een vrije keuze om van het spreekrecht gebruik te maken (...). Het wetsvoorstel introduceert geen spreekplicht, maar een spreekrecht. Van dit recht hoeft geen gebruik te worden gemaakt.'¹⁰⁸

¹⁰⁴ *Kamerstukken I*, 2002–2003, 27 632, nr. 104a, p. 5.

¹⁰⁵ *Kamerstukken I*, 2002–2003, 27 632, nr. 104b, p. 3.

¹⁰⁶ *Kamerstukken I*, 2002–2003, 27 632, nr. 104a, p. 7. En opnieuw: *Kamerstukken I*, 2002–2003, 27 632, nr. 104c, p. 3-4.

¹⁰⁷ *Kamerstukken I*, 2002–2003, 27 632, nr. 104b, p. 6.

¹⁰⁸ *Kamerstukken I* 2003/04, 27632 A, p. 4.

De Eerste Kamer nam deze wet aan op 21 juli 2004; CDA, GroenLinks, de ChristenUnie en SGP stemden tegen.

Beschouwing

De analyse van het wetgevingsproces bij dit initiatiefwetsvoorstel laat zien dat er sprake was van een toevallig ontstane meerderheid (mede als gevolg van de moord op een politicus), een hectisch besluitvormingsproces met debatten tot midden in de nacht, tegenstrijdige adviezen van verschillende instanties en een relevant onderzoeksrapport¹⁰⁹ dat aan de vooravond van het debat verschijnt. Over cruciale punten bestaat onvoldoende informatie; voor zover er empirisch onderzoek is, wordt er niet, sporadisch of nogal losjes naar verwezen. De kerndoelstelling van het wetsvoorstel (therapeutisch effect voor de slachtoffers) steunt op anekdotisch bewijs en wordt niet door empirisch onderzoek gestaafd. Wel zijn er van diverse kanten (vaak kritische) meningen en adviezen en wordt gewezen op tal van risico's.

Voor een ervaringsdeskundige zal deze gang van zaken niet verbazend zijn. Dit patroon lijkt typerend voor wetgevingsprocedures, zij het dat elke keer ándere toevalligheden, andere lobbygroepen en andere politieke meerderheden de uitkomsten bepalen. De politieke rationaliteit wint het van de wetenschappelijke rationaliteit, wetgeving is nu eenmaal een suboptimaal product. In het vervolg van het wetgevingstraject heeft echter alsnog empirisch onderzoek naar het spreekrecht plaatsgevonden. In de volgende paragraaf gaan we na welke rol dat onderzoek in parlementaire debatten heeft gespeeld.

Uitbreiding reikwijdte spreekrecht (2016)

In het tweede te bespreken wetsvoorstel is de beperking losgelaten dat het slachtoffer zich alleen mag uitlaten over de gevolgen van het strafbare feit. Aanvankelijk was het de bedoeling om het slachtoffer een 'adviesrecht' toe te kennen, maar daar is op aandringen van vrijwel alle adviserende partijen van afgezien.¹¹⁰ Het wetsvoorstel maakt het slachtoffers en nabestaanden mogelijk om tijdens de zitting te spreken over de mogelijke bewezenverklaring, het strafbare feit, de schuld van

¹⁰⁹ Kool, Moerings & Zandbergen 2002.

¹¹⁰ Op dit voorgestelde adviesrecht wordt hier niet verder ingegaan, omdat de inhoud ervan overeenkomt met de vormgeving waarvoor later is gekozen: slachtoffer of nabestaande mag op zitting spreken over schuld van de verdachte en over de straf. Dat vormt een essentieel verschil met het initiatiefwetsvoorstel, waarbij dat niet mocht. Verderop in deze analyse komt het adviesrecht nog even kort ter sprake.

de verdachte(n) en de straf. Het wetsvoorstel maakt deel uit van de beleidsvoornemens die zijn uitgesproken in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II (VVD/PvdA)¹¹¹ en in het visiedocument *Recht doen aan slachtoffers*.¹¹²

Het voorstel is op 2 juni 2015 aangenomen door de Tweede Kamer. De PVV, de Groep Bontes/Van Klaveren, het CDA, de ChristenUnie, de SGP, de VVD, Houwers, Klein, de Groep Kuzu/Öztürk, Van Vliet, D66, GroenLinks, de PvdA, de PvdD en de SP stemden voor. De plenaire behandeling door de Eerste Kamer vond plaats op 5 april 2016. Het wetsvoorstel is op 12 april 2016 aangenomen.¹¹³

Het empirische onderzoek naar het spreekrecht

Anders dan bij het initiatiefwetsvoorstel was er ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel over het onbeperkte spreekrecht inmiddels redelijk veel empirisch onderzoek voorhanden dat enig licht werpt op de behoeften van slachtoffers en nabestaanden aan een mondeling spreekrecht, en de (mogelijke) effecten dat dit kan hebben op zowel de sprekers zelf als op de straftoemeting door de rechter. Zo had het WODC inmiddels literatuurstudies laten verrichten naar bestaand empirisch onderzoek naar behoeften van slachtoffers (Ten Boom e.a. 2008) en naar secundaire victimisatie van slachtoffers als getuigen in het strafproces (Wijers & De Boer 2010). Ook zijn er in de periode tussen de inwerkingtreding van de wet Dittrich en de indiening en parlementaire behandeling van de hier besproken wet diverse korte en meer beschouwende artikelen in vaktijdschriften verschenen, die echter geen nieuw empirisch onderzoek behelsden.¹¹⁴ De schriftelijke slachtofferverklaring was inmiddels landelijk ingevoerd en deze was bovendien geëvalueerd (Kool e.a. 2006). Het WODC had empirisch onderzoek laten doen naar de schriftelijke en mondelinge slachtofferverklaring (Lens e.a. 2010) en er was een proefschrift verschenen over dit onderwerp dat ook empirisch onderzoek bevatte (Lens 2014).

Het project Herziening Wetboek van Strafvordering (Knigge/Groenhuijsen) was afgerond. Volgens de door Van der Woude in het kader van dit project geïnterviewde respondenten (18 (hoog)leraren strafprocesrecht) 'is het onderzoeksproject Strafvordering 2001 van Knigge en Groenhuijsen bijzonder invloedrijk geweest op de vormgeving van het strafprocesrecht' (p. 41).

¹¹¹ *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD en PvdA, oktober 2012, p. 27.

¹¹² Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, p. 31-33.

¹¹³ Wet van 14 april 2016 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden. *Staatsblad* 2016, 160.

¹¹⁴ Onder meer Pemberton 2005; Pemberton 2012.

De literatuurstudie van Ten Boom e.a. (2008: 57 e.v.) laat een prioritering in de behoeften van slachtoffers van criminaliteit zien. Uit de door Ten Boom e.a. bestudeerde onderzoeken komt dat slachtoffers meestal als eerste behoefte die aan *emotionele steun en iemand om mee te praten* noemen. De tweede belangrijkste behoefte is die aan *veiligheid en bescherming*, en als derde komt de behoefte om *gehoord te worden*. Het in opdracht van het WODC geschreven rapport meldt dat hoewel er ook slachtoffers zijn die liever geen rol in het proces willen spelen, er een grotere groep lijkt te zijn die daaraan wel in enige mate behoefte heeft. 'Het gaat dan om zaken als geconsulteerd worden voordat sleutelbeslissingen worden genomen'. (pag. 58) Uit dit rapport komt de behoefte om te spreken op zitting, en ook om dit te doen over de schuld en de straf, nauwelijks aan de orde. Dat kan komen door de selectie van de literatuur, maar het blijft een vrij opvallend gegeven dat slachtoffers dergelijke behoeften in de weergegeven empirische onderzoeken blijkbaar niet uit zichzelf melden.

Wijers en De Boer (2010) hebben literatuuronderzoek gedaan en professionals en een aantal slachtoffers geïnterviewd in het kader van hun vraag naar secundaire victimisatie, waarbij ook het spreekrecht aan de orde kwam. De auteurs melden dat onderzoek in de Nederlandse situatie een gemengd beeld laat zien van de ervaringen met het spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring, waarbij ze refereren naar een onderzoek van Leferink (2007): 'Respondenten zien allerlei gunstige effecten verbonden aan het spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring. Het geeft slachtoffers een stem en een gezicht; een rol in het proces en de kans om informatie aan te leveren die als relevant wordt beschouwd. (...) Tegelijkertijd worden ook risico's gesignaleerd, zoals secundaire victimisatie door onvolkomenheden in de procedure, frustratie bij het slachtoffer over de beperktheid van zijn/haar rol in relatie tot die van andere procespartijen, teleurstelling over de uitkomst van de rechtszitting en dergelijke' (Wijers & De Boer 2010, p. 35).

De professionals en slachtoffers die zijn geïnterviewd over het spreekrecht verschillen van mening over de zin van het spreekrecht, en de mogelijke invloed op rechters dan wel hun uitspraak. Een aantal rechters acht een schriftelijke slachtofferverklaring heel zinvol (p. 126), maar de auteurs hebben verder niet onderbouwd wát de rechters daaraan zinvol vonden. Een van de rechters zegt de inhoud van de slachtofferverklaringen met een korreltje zout te nemen, en een rechter-commissaris waarschuwt dat je als rechter moet oppassen dat je de emotie niet te veel je oordeel over het bewijs/de zaak laat beïnvloeden. Een rechter geeft aan blij te zijn dat slechts mondjesmaat gebruik wordt gemaakt van het spreekrecht omdat dat te veel 'onrust' meebrengt. Een slachtoffer dat het spreekrecht heeft uitgeoefend geeft aan dat het spreekrecht zijn gevoel van 'oneerlijkheid' niet

ongedaan had gemaakt, aangezien het hem niet duidelijk werd of de slachtofferverklaring invloed had gehad op de rechter. Hij was het er niet mee eens dat hij niet alles mocht zeggen wat hij wilde en maar zo kort de tijd kreeg.

Het eerste empirische onderzoek in Nederland dat zich specifiek richt op het spreekrecht is het evaluatieonderzoek van Lens en collega's (2010), verricht in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het WODC. Uit dat onderzoek blijkt dat de belangrijkste reden voor slachtoffers om gebruik te maken van de schriftelijke slachtofferverklaring het 'laten horen van de stem' is (Lens e.a. 2010, p. 13). Slachtoffers maken gebruik van het spreekrecht om gehoord te worden en zij hebben tevens soms het doel om hiermee de strafmaat te beïnvloeden. Slachtoffers verwachten bovendien dat het spreekrecht als effect heeft dat de dader en anderen inzien wat de gevolgen van het misdrijf zijn geweest. Zij verwachten ook dat de dader door het spreekrecht minder snel zal recidiveren.

Wat zegt dit onderzoek over de wensen van slachtoffers om *onbeperkt* te mogen spreken op de zitting, dus om zich ook uit te laten over de schuld en de straf? Het rapport meldt dat ook de wens om de strafzaak te beïnvloeden bij een deel van de deelnemende slachtoffers aanwezig is. Lens e.a. (2010) verwijzen daarbij naar het onderzoek van Kool, Moerings en Zandbergen (2002). Daaruit bleek 'een enkele keer' het slachtoffer deel te nemen aan de experimenten met de schriftelijke slachtofferverklaring (SSV) met als doel om hiermee de strafmaat te beïnvloeden (Lens e.a., 2010: 31). Echter, de belangrijkste reden om gebruik te maken van de SSV was het 'laten horen van de stem'. Ook Pemberton (2005) wordt aangehaald door Lens e.a. (2010). Deze auteur meldt, op basis van ander onderzoek,¹¹⁵ dat vóór de invoering van de wet 59% van de slachtoffers interesse had in het spreekrecht, een percentage dat tot 84 zou stijgen wanneer men hiermee de strafmaat zou kunnen beïnvloeden.

Het rapport van Lens e.a. (2010) wijdt een korte beschouwing aan de sprekers en SSV-ers die wél invloed op de strafmaat wil uitoefenen. 'Slachtoffers zijn doorgaans van mening dat de straf voor de dader (veel) te licht is. Toch zou het slechts voor een minderheid bijdragen aan de tevredenheid wanneer ze expliciet hun mening over de hoogte van de straf zouden mogen geven.' (p. 89)

¹¹⁵ In Pemberton 2005 staat op pag. 37 een verwijzing naar Pemberton 2004a, 2004b. In de literatuurlijst staat slechts één publicatie van Pemberton uit 2004 genoemd, en die is niet vindbaar via het internet.

Deze fragmenten uit Lens e.a. (2010), waarbij zij ook naar ánder empirisch onderzoek verwijzen, laten zien dat het willen beïnvloeden van de strafmaat inderdaad een rol kan spelen in de overwegingen van slachtoffers om te spreken op zitting, maar dat het slechts één van de factoren is uit een serie die van belang zijn voor het slachtoffer. De groep die over de straf wil spreken lijkt niet erg groot te zijn.

Zoals zal blijken uit de volgende paragraaf wordt het onderzoek van Lens e.a. (2010) regelmatig aangehaald tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Dat geldt echter niet voor het in 2014 verschenen proefschrift van Lens, waarvoor zij verschillende empirische onderzoeken deed naar het spreekrecht (Lens, 2014). De auteur deed onder meer onderzoek onder slachtoffers die gebruik maken van het spreekrecht. Deze slachtoffers vulden vragenlijsten in, zowel vóór als na de zitting. Daarbij mat Lens angst, PTSS en woede. De uitkomsten laten zien dat het spreekrecht nauwelijks of geen therapeutische of anti-therapeutische effecten heeft. Het spreekrecht leidt bovendien niet tot schending van de 'proportionaliteit': de respondenten (rechtenstudenten) willen geen bovenmatig zwaardere straffen als zij worden geconfronteerd met een slachtofferverklaring over de ernst van de gevolgen van het strafbare feit. Op pagina 68 van haar proefschrift haalt Lens (buitenlands) onderzoek aan. Sommige van die onderzoeken laten zien dat rechters, vergeleken bij leken, minder gevoelig zijn voor emoties, maar er is ook ander onderzoek dat laat zien dat rechters en andere professionals juist wél gevoelig zijn voor de emoties van slachtoffers. Dit onderzoek is relevant voor het spreekrecht, omdat deze bevindingen iets zeggen over de mogelijke invloed op de rechter van een (emotionele) slachtofferverklaring. Naar het proefschrift is echter, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet of nauwelijks verwezen tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

Naar het onderzoek van Keulen e.a. (2013) over de tweefasenstructuur wordt daarentegen wel verwezen, en met een vrij hoge frequentie. Dit onderzoek is relevant voor de vraag naar de mogelijke beïnvloeding van de rechterlijke uitspraak over de bewezenverklaring door het uitgeoefende spreekrecht. Die invloed kan immers vermeden worden als het proces in twee stukken wordt geknipt in een tweefasenstructuur: een deel waarin de schuld van de verdachte wordt vastgesteld, en een deel daarna waarin de straf wordt bepaald en het slachtoffer het spreekrecht kan uitoefenen. De onschuldpresumptie wordt gediend met een dergelijke structuur. Het rechtsvergelijkende rapport

van Keulen e.a. (2013) raadt een tweefasenstructuur echter af.¹¹⁶ Deze afwijzing van een dergelijke structuur wordt regelmatig aangehaald tijdens de parlementaire behandeling.

Het onderzoek van Keulen bevat een kleine empirische component: interviews met 15 professionals uit de beroepspraktijk (rechters, advocaten, officieren van justitie). Deze geïnterviewden blijken weinig meerwaarde te zien in de mogelijkheid dat het slachtoffer een oordeel geeft over het bewijs, onder meer omdat dit thema al aan de orde komt in de slachtoffergesprekken die het Openbaar Ministerie voert met slachtoffers, omdat het slachtoffer zich hierover al schriftelijk kan uitlaten en omdat het slachtoffer niet beschikt over de nodige juridische en dossierkennis.¹¹⁷

Een onderzoek waarnaar in de Eerste Kamer regelmatig wordt verwezen, is het literatuuroverzicht van Kunst (2015). Zijn bevindingen zijn, kort samengevat, dat sommige slachtoffers - uit angst - de confrontatie met de verdachte willen vermijden. Verder blijkt dat slechts een kleine minderheid van slachtoffers langdurig ontregeld is door misdrijf, de rest herstelt zich binnen een afzienbare tijd. Kunst (2015) constateert dat er weinig empirisch onderzoek is dat steun biedt aan de gedachte dat deelname aan het strafproces therapeutisch of juist anti-therapeutisch kan werken. In dat opzicht sluit het nauw aan bij de eerdergenoemde evaluatie van Lens e.a. (2010). Kunst (2015) is van mening dat het belangrijk is om eerst meer onderzoek te doen, alvorens nieuwe wetgeving betreffende het spreekrecht te maken.

In 2015 verscheen het onderzoek van Malsch e.a. (2015) naar privacy-behoeften van slachtoffers, dat is verricht in opdracht van het WODC. Daaruit bleek dat een deel van de slachtoffers juist níet wil spreken ter zitting, en dat ook overigens zo min mogelijk participeert in het strafproces, uit angst voor de verdachte en zijn vrienden. Dertien van de 43 slachtoffers (30%) die meededen aan het onderzoek gingen om die reden niet naar de zitting, en oefende dus ook niet het mondelinge spreekrecht uit. Het bijwonen van de zitting vinden slachtoffers emotioneel zwaar.¹¹⁸ Van het mondelinge spreekrecht wordt dan ook niet veel gebruik gemaakt, zo laat dit onderzoek zien, en in dat opzicht komt het overeen met het rapport van Lens e.a. (2010). Vaker schrijft het slachtoffer een schriftelijke slachtofferverklaring en leest de rechter die tijdens de zitting voor. Dat vinden slachtoffers wel zo prettig. De uitkomsten van dit onderzoek suggereren dat de wens om actief te participeren in het strafproces bij lang niet alle slachtoffers zo sterk aanwezig is. Het onderzoek laat

¹¹⁶ Een jaar eerder was Groenhuijsen in zijn preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging tot dezelfde conclusie gekomen: zie Groenhuijsen 2012.

¹¹⁷ Keulen e.a. 2013, p. 3-4.

¹¹⁸ Malsch e.a. 2015.

ook andere privacywensen van het slachtoffer zien tijdens het proces: bijvoorbeeld bij de politie, om de naam en andere identificerende gegevens uit het dossier te laten. Dit onderzoek is niet ter sprake gekomen tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat het spreekrecht uitbreidde, mogelijk omdat het daarvoor te laat verscheen (eind 2015).

Parlementaire behandeling

Een groot aantal organen heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel onbeperkt spreekrecht: het Fonds Slachtofferhulp, Slachtofferhulp Nederland, De Nederlandse Orde van Advocaten, het Schadefonds Geweldsmisdrijven de NVvR, De Raad voor de rechtspraak, het College van Procureurs-Generaal en Reclassering Nederland. In deze adviezen wordt met enige regelmaat verwezen naar het onderzoek van Lens e.a. (2010). Verschillende adviesorganen hebben kritisch geadviseerd over het ‘adviesrecht’ dat oorspronkelijk was opgenomen in het voorstel, en dat uitspraken over straf en schuld mogelijk maakte in de vorm van een advies aan de rechter. Raad voor de rechtspraak en Fonds Slachtofferhulp vinden beide dat er onvoldoende ‘vraag’ is naar een adviesrecht, en zijn er daarom tegen. Er zou slechts een beperkte groep zijn die hier behoefte aan heeft. Slachtofferhulp Nederland is daarentegen positief over het adviesrecht, dat later uit het wetsvoorstel is gehaald en is vervangen door een onbeperkt spreekrecht.

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel¹¹⁹ wordt het onderzoek van Lens e.a. (2010) aangehaald om te betogen dat slachtoffers zich in de praktijk soms al over de strafmaat uitlaten en daarbij zelden door de rechter worden gecorrigeerd, en evenmin door de verdediging (p. 2). ‘Uit deze evaluatie bleek voorts dat de helft van de slachtoffers dat nu gebruik maakt van het huidige spreekrecht de reikwijdte van het spreekrecht te beperkt vindt en ook graag zou willen spreken over de strafmaat en de feiten van het misdrijf. Uit onderzoek gedaan voorafgaand aan de introductie van huidige, beperkte, spreekrecht blijkt daarnaast dat meer slachtoffers gebruik zouden maken van het spreekrecht als zij ook zouden kunnen spreken over de strafmaat. De met dit wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding voorziet dus in een behoefte van een bepaalde groep slachtoffers.’ De vraag naar de behoeften van slachtoffers aan een (uitgebreid) spreekrecht zal in de latere behandeling van het wetsvoorstel telkens weer aan de orde komen.

In de nota naar aanleiding van het verslag van 8 april 2015¹²⁰ gaat de minister in op vragen naar de wetenschappelijke inzichten in een mogelijk verband tussen het uitoefenen van het spreekrecht

¹¹⁹ *Kamerstukken II*, 2014/15, 34082, nr. 3, Memorie van Toelichting.

¹²⁰ *Kamerstukken II*, 2014/15, 34082, nr. 6, Nota n.a.v. het verslag.

(mondeling of schriftelijk) en een afname van het posttraumatische stress syndroom. Hij noemt daar het onderzoek van Lens e.a. (2010) en stelt op basis daarvan dat slachtoffers aangeven dat het spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring bijdragen aan hun emotionele verwerking, maar geen significante invloed hebben op posttraumatische stressklachten. Ook wordt het onderzoek van Keulen e.a. (2013) aangehaald, in verband met de vraag in hoeverre uitgeoefend spreekrecht het oordeel van de rechter kan beïnvloeden: 'Uit het onderzoek van Keulen e.a. naar het tweefasenproces blijkt dat een aantal rechters wel onderkent dat er een grote invloed van de verklaring van het slachtoffer kan uitgaan, maar een ander deel aangeeft dat zij goed in staat zijn daarvan gepaste afstand te nemen in hun einduitspraak. Deze onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op kwalitatieve interviews met een beperkt aantal rechters, als gevolg waarvan daaraan geen conclusies zijn te verbinden.' Het hierboven besproken proefschrift van Lens (2014), dat op basis van grootschaliger en meer betrouwbaar empirisch onderzoek vaststelde dat het spreekrecht niet de 'proportionaliteit' van de straftoemeting aantastte, wordt niet genoemd.

Behoeften van slachtoffers

Enkele Kamerleden stellen tijdens het Plenair debat¹²¹ kritische vragen en signaleren een tekort aan (relevant) onderzoek.¹²² Zo zegt Berndsen-Jansen (D66): 'Nergens blijkt uit het wetsvoorstel wat de toegevoegde waarde is voor het slachtoffer en het strafproces. (...) Er zijn geen cijfers over het aantal slachtoffers en nabestaanden dat van het onbeperkt spreekrecht gebruik wil maken.' (p. 5) Zij is van mening dat het huidige, beperkte spreekrecht volstaat, en dat dus een uitbreiding niet nodig zou zijn. Segers (CU) vindt dat het heilzaam is om een evaluatie in te lassen, en Recourt (PvdA) is dat met hem eens. Van Helvert (CDA) vindt verruiming van spreekrecht echter wél goed, want er wordt niet een wezenlijke verandering voorgesteld, zo vindt het Kamerlid. Ook de VVD staat positief ten opzichte van een verruiming.

Als minister Van der Steur begint met zijn beantwoording van de gestelde vragen tijdens het Plenair debat zegt hij: 'Ik geef onmiddellijk toe dat de heer Dittrich zeer verstandig was met zijn initiatiefwet, maar tegelijkertijd merk ik op dat hij dit ook baseerde op een onderzoek van destijds, waaruit bleek dat meer dan 50% van de slachtoffers gebruik wilde maken van het spreekrecht als het alleen de beperkingen had die het uiteindelijk geworden zijn. De Kamer was destijds, anders dan de fractie van D66, niet zo ver om een volledig vrij spreekrecht te introduceren. 84% van de toen ondervraagde

¹²¹ *Kamerstukken II*, 2014/15, 34082, nr. 7, Plenair debat.

¹²² Een deel van deze vragen heeft betrekking op het 'adviesrecht', maar omdat dit net als het latere onbeperkte spreekrecht het spreken over schuld en straf mogelijk maakt, wordt deze discussie hier weergegeven.

mensen — dus 34% meer dan die 50% — zei echter zeker gebruik te maken van het spreekrecht als zij volledige vrijheid zouden krijgen om ook iets over de strafmaat te zeggen.’ (p. 12) De minister onderbouwt deze uitspraken echter niet met een verwijzing naar een specifiek onderzoek. Een publicatie die concrete percentages over de stijging van het aantal slachtoffers dat zou willen spreken op zitting noemt die enigszins in de richting komen van wat de minister hier zegt, is die van Pemberton (2005: 37). De percentages die in dit artikel worden genoemd zijn echter 59% en 84%, en dat verschilt van wat de minister nu zegt (50% en 84%). Als dit inderdaad de publicatie is waarop de minister doelt, is de stijging van het deel van de slachtoffers dat zou willen spreken als dat ook mag over de schuld en de straf dus beperkter dan wat de minister stelt.

Dat er niet al te strak naar onderzoek en naar percentages wordt verwezen, valt op. Berndsen-Jansen (D66): ‘De minister doet het nu net voorkomen of hij onderzoek heeft gedaan naar de positie van slachtoffers en dat een grote meerderheid vindt dat hen onrecht wordt aangedaan omdat ze zich niet volledig mogen uiten. Ik wijs de minister erop dat hij zelf schrijft dat deze data er helemaal niet zijn. Je kunt een wetsvoorstel toch niet baseren op ervaringen van enkele mensen met wie gesproken is?’ (p. 13).

De minister legt verder uit: ‘Ik geef eerlijk toe aan mevrouw Berndsen dat we dat niet weten. De afgelopen vijf jaar waarin ik als Kamerlid de gelegenheid heb gehad om bij allerlei bijeenkomsten van slachtofferorganisaties te zijn, heb ik steeds aan iedereen gevraagd hoe zij het spreekrecht ervaren. Ik loop immers al sinds 2011 rond met het idee om iets op het gebied van spreekrecht te doen. Juist om die reden wilde ik toetsen of er behoefte was aan een verruiming. Eigenlijk is door alle slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van het spreekrecht, inclusief de mevrouw uit Alkmaar die ik net noemde, steeds gezegd dat ze het als een enorme belemmering voelden.’

Als Kamerlid Berndsen-Jansen (D66) zich echter niet gewonnen geeft, noemt Minister Van der Steur opnieuw de cijfers die hij eerder ook al meldde, en zegt dan: ‘Dat zijn de feiten. Ik heb daaraan toegevoegd dat ik de afgelopen vijf jaar gebruikgemaakt heb om te spreken met heel veel slachtoffers, rechters, advocaten, de Vereniging van Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade, familierechercheurs, Slachtofferhulp Nederland, omdat ik al met dit idee rondloop. Ze zeggen allemaal hetzelfde, namelijk dat het van belang is dat de belemmering die door de slachtoffers als zeer bezwarend wordt ervaren, wordt opgeheven en dat we moeten komen tot een vrij spreekrecht. [...] Niemand heeft tegen mij gezegd dat hij niets had willen zeggen over de strafmaat en niet ruimer had willen spreken dan de huidige wet toestaat.’ (p. 14 Plenaire debat)

De verwarring die er tijdens het Plenair debat is over cijfers en uitkomsten wordt nog versterkt als de minister even later stelt dat er een groot aantal slachtoffers is, met name in zedenzaken, dat er absoluut geen behoefte aan heeft dat de verdachte aanwezig is bij het uitoefenen van het spreekrecht (p. 16 Plenair debat). Ook zegt de minister dat er waarschijnlijk heel veel slachtoffers en nabestaanden zijn die helemaal geen behoefte hebben aan mededelingen over de strafmaat (p. 19 Plenair debat). Zijn latere uitspraken lijken dus enigszins in strijd met zijn eerdere stellige beweringen dat er een grote behoefte zou bestaan aan het spreken over de strafmaat.

Het proefschrift van Lens (2014) had op deze punten van discussie enige achtergrondinformatie kunnen leveren. Daaruit kwam dat het aantal sprekers op jaarbasis in orde van grootte van 230 à 260 kan worden geschat. Het aantal opgestelde schriftelijke slachtofferverklaringen ligt echter vele malen hoger, dus deze vorm lijkt in een grotere behoefte te voorzien. De meeste slachtoffers zien bewust af van het mondelinge spreekrecht (Lens, 2014: 97). Ook het literatuuroverzicht van Ten Boom e.a. (2008) had behulpzaam kunnen zijn, omdat daaruit bleek dat het spreken op zitting en het willen beïnvloeden van de strafmaat lang niet de belangrijkste behoeften zijn van slachtoffers.

Noodzaak en effecten van de wet

De onhelderheid over de gedebiteerde cijfers roept, in combinatie met het gegeven dat rechters ook op dit moment al toestaan dat het slachtoffer tijdens het spreekrecht iets zegt over schuld en straf, de – bij het initiatiefwetsvoorstel in beide Kamers ook steeds gestelde - vraag op of het wetsvoorstel wel nodig en gewenst is, zeker omdat er ook sterke nadelen aan het voorstel kleven, waaronder de inbreuk op de onschuldpresumptie. Engels van D66 stelt dat spreekrecht over de strafmaat de balans kan verstoren (p. 21 Plenair debat). En Kamerlid Strik van GroenLinks stelt de vraag naar noodzaak en wenselijkheid van de wetswijziging andermaal de orde (p. 15). Kamerlid Schouwenaar van de VVD zegt:¹²³ ‘Bij ieder wetsvoorstel moeten wij ons twee belangrijke vragen stellen: is er een probleem en, zo ja, biedt het wetsvoorstel een oplossing? Die vragen moeten wij ook stellen bij dit voorstel’. Over de mogelijke invloed van slachtofferverklaringen op de rechter zegt het VVD-Kamerlid Schouwenaar dat de rechter goed met emoties kan omgaan en dat er dus geen reden is om aan te nemen dat uitbreiding van het spreekrecht leidt tot fouten.

D66 (Kamerlid Engels) blijft kritisch over de uitbreiding van het spreekrecht, ook wat betreft de veronderstelde therapeutische effecten, en beroept zich daarbij op zowel het onderzoek van Lens

¹²³ *Kamerstukken II*, 34082, 2015-16, 26-4, Plenair debat.

e.a. (2010) als dat van Kunst (2015). Slechts een kleine minderheid van de slachtoffers van een misdrijf is langdurig emotioneel ontregeld, zo stelt het Kamerlid. 'Mede om die reden zou het niet onverstandig zijn een pas op de plaats te maken met het lanceren en implementeren van verdere plannen om de deelname van slachtoffers aan een strafproces te bevorderen.' (p. 3 Plenair debat) Ook noemt dit Kamerlid de zorgen die leven bij de D66 fractie over dat slachtofferuitspraken over een gewenste hoge straf invloed kunnen hebben op de rechter, en besluit: '... met dit wetsvoorstel rijst de vraag in hoeverre er een omgekeerde onevenwichtigheid ontstaat als wij het strafrecht scherper gaan neerzetten als vergeldingsinstrument en hervormen met emoties en belevingen als belangrijke leidraad.' (p. 4)

Ook Kamerlid Strik van GroenLinks refereert aan het empirisch onderzoek van Lens e.a. (2010) om de effecten van het spreekrecht enigszins te relativeren: '... blijkt ook uit datzelfde onderzoek dat hun deelname aan het spreekrecht er niet toe leidt dat de posttraumatische stress, angst en boosheid ten opzichte van de dader verminderen. [...] En hoewel ze hun spreekrecht waarderen, nemen hun klachten toch niet daadwerkelijk af.' (p. 10)

In de Eerste Kamer, bij de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie, is eveneens stevig gedebatteerd over het wetsvoorstel dat het spreekrecht verruimt.¹²⁴ In het Voorlopig Verslag van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie (16 september 2015) stelt de D66-fractie wederom de vraag naar wat het probleem is waarvoor deze wet een oplossing zou moeten vormen. 'Mede om die reden zou het niet onverstandig zijn een pas op de plaats te maken met het lanceren en implementeren van verdere plannen om de deelname van slachtoffers aan een strafproces te bevorderen.' (p. 2/3) Ook Kamerleden van GroenLinks en ChristenUnie laten zich uit over wat het doel is van het wetsvoorstel, en vragen zich af of de eerdere wetgeving over het spreekrecht voldoende is geëvalueerd wat betreft de gestelde doelen.

In de Memorie van Antwoord¹²⁵ in de Eerste Kamer stelt de minister dat '... invoering van de uitbreiding van het spreekrecht dringend nodig was gelet op een aantal zedenzaken waarin de slachtoffers feitelijk niet goed gebruik konden maken van hun spreekrecht (zeer jeugdige of verstandelijk gehandicapte kinderen) en anderen (hun ouders of voogd) dat niet zonder meer mochten' (p. 2). Deze stelling lijkt niet overeen te komen met de eerdere uitspraak van de minister dat er een groot aantal slachtoffers is, juist in zedenzaken, dat er absoluut geen behoefte aan heeft

¹²⁴ *Kamerstukken I*, 34082, 2015-16, nr. B.

¹²⁵ *Kamerstukken I*, 2014/15, 34082, nr. C, Memorie van Antwoord.

dat de verdachte aanwezig is bij het uitoefenen van het spreekrecht (Plenair debat, p. 16), althans de twee uitspraken lijken in strijd met elkaar.

De minister noemt, naast Kunst (2015), het onderzoek van Wijers en De Boer (2010). Deze auteurs besteden op een paar plaatsen aandacht aan het spreekrecht, en daar komt een nogal gevarieerd beeld uit naar voren: er worden zowel voordelen als nadelen verwacht van het spreekrecht. Maar over dit onderzoek zegt de minister: 'waaruit ... kan worden afgeleid dat het geven van spreekrecht aan slachtoffers tijdens het strafproces de kans op secundaire victimisatie verkleint' (p. 2 Memorie van Antwoord).

Het wetsvoorstel wordt aangenomen. Alleen D66 en GroenLinks stemden tegen het wetsvoorstel.¹²⁶

Beschouwing

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat het spreekrecht verruimde waren inmiddels verschillende onderzoeken verschenen over de behoeften van slachtoffers en nabestaanden aan spreekrecht en over de andere vragen die invoering ervan omringen. Enkele van die onderzoeken worden veelvuldig aangehaald om de diverse standpunten te onderbouwen. We kunnen dus constateren dat ministers en Kamerleden wel degelijke de weg naar het empirische onderzoek weten te vinden. Dat is een verheugende conclusie. De volgende vraag is dan hoe dat onderzoek wordt gebruikt, en of ministers en Kamerleden alle relevante onderzoeken aanhalen. Op dat punt lijkt enige verbetering mogelijk.

Waar er bij het Plenair debat in de Tweede Kamer af en toe veel verwarring leek te bestaan over welk onderzoek wat had opgeleverd en er wat erg uit de losse pols werd verwezen naar bepaalde onderzoeken en percentages, wordt er in latere Kamerstukken veel concreter over onderzoek gesproken. Toch laat lezing van de behandeling van dit wetsvoorstel in Tweede en Eerste Kamer een onbevredigend gevoel achter. De antwoorden van de minister op de bezwaren die er zijn tegen het wetsvoorstel laten enige selectiviteit en slordigheid zien, en ook de Kamerleden lijken uit het onderzoek soms te plukken wat hun goed van pas komt.

Uit onderzoek van Lens e.a. (2010) haalt de minister vooral een aantal aantrekkelijke elementen, zoals dat een deel van de slachtoffers graag ook over de straf zou willen spreken. Daarbij geeft hij op

¹²⁶ Officiële bekendmakingen.nl/h-ek-20152016-27-6.

onheldere wijze percentages weer, waarvan wij de empirische oorsprong soms niet hebben weten vast te stellen. De minister besteedt daarbij minder aandacht aan de andere, soms tegenovergestelde, behoeften van slachtoffers, dat het onderzoek dat er op dat moment was, óók laat zien. Kamerleden stellen regelmatig aan de orde dat er geen harde cijfers zijn over hoe groot de groep is die wil spreken ter zitting, ook over schuld en straf. Blijkbaar geeft het bestaande onderzoek hun onvoldoende zekerheid op dat punt. Het promotieonderzoek van Lens (2014) dat behoorlijk betrouwbare gegevens oplevert over bepaalde vraagpunten binnen het spreekrecht, blijft (grotendeels) onbesproken tijdens de parlementaire behandeling, en hetzelfde geldt voor het literatuuroverzicht van Ten Boom e.a. (2008).

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel komt de vraag steeds weer terug wat doel en noodzaak is van het wetsvoorstel nu rechters toch al toelaten dat het slachtoffer spreekt over schuld en straf, en uit het onderzoek van Lens e.a. (2010) bovendien blijkt dat slachtoffers grotendeels tevreden zijn met het beperkte spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring. De zeer wezenlijke normatieve vraag hoe het zit met de onschuldpresumptie en de disbalans in het strafproces op dit punt waartoe het uitgebreide spreekrecht kan leiden, krijgt hierbij relatief minder aandacht.¹²⁷ Lezing van de behandeling in de beide Kamers laat de indruk achter dat wat de minister betreft er hoe dan ook een onbeperkt spreekrecht moet komen (zie ook Kool, 2014).

De verschijningsplicht van de verdachte

Het laatste hier te bespreken wetsvoorstel¹²⁸ regelt de verschijningsplicht voor de voorlopig gehechte verdachte die wordt verdacht van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf. Die plicht gaat gelden voor zowel de zitting als de uitspraakzitting. ‘Daarmee wordt in deze zaken zeker gesteld dat het slachtoffer zijn spreekrecht kan uitoefenen in het bijzijn van de verdachte.’¹²⁹ Ook beoogt het wetsvoorstel om een spreekrecht te creëren voor het slachtoffer of nabestaande tijdens een tbs-verlengingszitting,¹³⁰ en regelt het nog een aantal andere onderwerpen waarop hier niet verder

¹²⁷ Zie over dit punt uitvoerig: Kool 2014.

¹²⁸ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35349-2, Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met de nadere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Wet uitbreiding slachtofferrechten)

¹²⁹ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35349, nr. 3, Memorie van toelichting, p. 2.

¹³⁰ Op dit onderdeel wordt hier niet verder ingegaan. Bij tbs-verlengingen is de schuld van de verdachte eerder reeds vastgesteld door de rechter, en gaat het om een eventuele vrijlating van de tb-gestelde en de voorwaarden waaronder dat gebeurt. Dat is een geheel andere situatie dan een ‘reguliere’ strafzitting waarbij de schuld van de verdachte nog moet worden vastgesteld.

wordt ingegaan. Het wetsvoorstel ligt op het moment van schrijven (zomer 2020) bij de Tweede Kamer. De bespreking hieronder is dan ook kort.

Op het wetsvoorstel zijn diverse kritische commentaren van adviesorganen en maatschappelijke organisaties gekomen. Onder meer de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming stelt de vraag of een verschijningsplicht wel in het belang is van het slachtoffer, waarbij de Raad het onderzoek van Malsch e.a. (2015) over privacybehoeften van slachtoffers aanhaalt.¹³¹ Ook wordt de strijd met de onschuldpresumptie wederom naar voren gebracht, waarbij het in 2018 verschenen proefschrift van Bemelmans over dit onderwerp wordt genoemd. Die strijd kan bijvoorbeeld ontstaan als de verdachte op zitting verplicht geconfronteerd wordt met een verklaring of zelfs soms met videobeelden, op een moment dat zijn schuld nog niet vast staat.¹³² Het College van Procureurs-Generaal is eveneens kritisch vanuit de overweging dat de onschuldpresumptie kan worden geschaad, en refereert aan een artikel van Groenhuijsen in *Delikt & Delinkwent*,¹³³ en aan het rapport van Lens e.a. (2010) om te beargumenteren dat de wens van het slachtoffer in dit opzicht niet eenduidig kan worden bepaald.¹³⁴ Het Fonds Slachtofferhulp vindt de verschijningsplicht een oplossing voor een niet-bestaand probleem, want ‘de verdachte is toch al meestal aanwezig op de zitting’.¹³⁵ Ook de andere adviesorganen en maatschappelijke organisaties laten zich, op een enkele uitzondering na, niet erg positief uit over de verschijningsplicht.

De minister (Dekker) blijft echter vasthouden aan de verschijningsplicht: ‘Een van de doelen is dat uitoefening van het spreekrecht kan bijdragen aan het herstel van de emotionele schade die door het misdrijf is aangericht. In het openbaar een verklaring afleggen kan sommigen helpen de gevolgen van het misdrijf geheel of gedeeltelijk te verwerken. De aanwezigheid van de verdachte kan daarbij een belangrijke rol spelen.’¹³⁶ Daarbij houdt de minister er rekening mee dat slachtoffers soms juist geen prijs stellen op de verplichte aanwezigheid van de verdachte. Deze situaties kunnen worden ondervangen door nadere beschermende maatregelen te nemen, zegt hij (p. 5 Memorie van Toelichting). ‘Zo blijkt uit onderzoek naar het spreekrecht dat het communiceren van de gevolgen van het misdrijf door de respondenten het meest genoemd werd als motief om van het spreekrecht gebruik te maken. Het wordt bovendien van groot belang geacht dat de verklaring daarover ten overstaan van de verdachte kan worden afgelegd,’ zo haalt de minister het onderzoek van Lens e.a.

¹³¹ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35349, advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing.

¹³² *Kamerstukken II*, 2019/20, 35349, advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing.

¹³³ Groenhuijsen 2018.

¹³⁴ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35349, advies College van Procureurs-Generaal.

¹³⁵ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35349, advies Fonds Slachtofferhulp.

¹³⁶ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35349, nr. 3, Memorie van toelichting, p. 5.

(2010) aan. Daarmee lijkt de minister dit rapport echter niet erg evenwichtig weer te geven. Op pagina 59 van dit rapport (Lens e.a. 2010) staat immers dat het communiceren van de gevolgen belangrijk is voor het slachtoffer, maar dan vooral *ten opzichte van de autoriteiten*. Slachtoffers willen met name dat de autoriteiten beter weten wat de gevolgen zijn geweest van het strafbare feit. Dat het vooral van groot belang wordt geacht dat de verklaring daarover ten overstaan van de *verdachte* wordt afgelegd, valt niet als zodanig te lezen in het rapport.

Ook de Raad van State constateert in een nader rapport van 25 juli 2019 dat zeker niet voor alle slachtoffers geldt dat zij er behoefte aan voelen om de verdachte in de ogen te kijken.¹³⁷ De praktijk leert dat een aanzienlijk deel van de voorlopig gehechte verdachten nu ook al (vrijwillig) verschijnt op de terechtzitting, stelt de Raad, en daarom zijn de praktische gevolgen van het voorstel relatief beperkt en wordt vooral de ruimte voor de rechter ingeperkt (p. 3). Met een in verband met de Utrechtse tramschutter bijna omineuze blik waarschuwt de Raad van State: ‘Het is bovendien mogelijk dat de verdachte die wordt gedwongen om te verschijnen zich onwelwillend of ongeïnteresseerd zal opstellen, hetgeen door het slachtoffer als onaangenaam kan worden ervaren.’ (p. 3)

Uit het Verslag van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid¹³⁸ blijkt dat er zorgen bestaan bij de Kamerleden over de noodzaak van de verschijningsplicht (GroenLinks, p. 4), over wat de meerwaarde ervan is, en wat de gevolgen zijn voor de werkdruk (SP, p. 4). Ook worden vragen gesteld over de risico’s die er zijn voor de onschuldpresumptie en over de vraag of de aanwezige verdachte zich wel kan verdedigen tegen een emotionele slachtofferverklaring (D66, p. 5). De SP vraagt zich af of de verschijningsplicht wel altijd in het belang is van het slachtoffer (p. 6/7) en D66 weet dat slechts sommige slachtoffers behoefte hebben aan spreekrecht in het bijzijn van de verdachte (p. 6). Het risico van het wekken van valse verwachtingen wordt genoemd (D66) en de ChristenUnie vraagt of er een evaluatie is geweest van de huidige regeling (p. 9).

Conclusies

Er is relevant empirisch onderzoek naar het spreekrecht verricht en het wordt ook gebruikt tijdens de parlementaire behandeling van de wetten die in dit rapport centraal staan. Dat is een belangrijke positieve bevinding. Op een deel van deze onderzoeken wordt telkens weer teruggekomen, en op andere empirische onderzoeken niet of veel minder, waarbij vooral de ministers uit de bevindingen

¹³⁷ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35349, nr. 4, Advies Afdeling Advisering en nader rapport Raad van State.

¹³⁸ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35349, nr. 5, Verslag van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid.

grotendeels lijken te halen wat hun goed van pas komt. Sommige Kamerstukken, zoals het Plenair debat in de Tweede Kamer over de uitbreiding van het spreekrecht, laten af en toe een grote verwarring zien over welk onderzoek op dat moment nu precies aan de orde is. Bovendien worden soms percentages die wel of niet een bepaalde behoefte onder slachtoffers aan zouden duiden, nogal onherleidbaar en wellicht ook incorrect weergegeven. De minister lijkt zichzelf soms tegen te spreken.

Een belangrijke bevinding uit deze analyse is dat sommige van de wetsvoorstellen werden ingediend op een moment dat er nog weinig empirisch onderzoek beschikbaar was dat de noodzaak van die wet aantoonde. Dat onderzoek werd soms op een later moment alsnog uitgevoerd, zoals dat het geval was met het literatuuronderzoeken van Kunst (2015) en Ten Boom e.a. (2005). Echter, deze literatuuronderzoeken toonden op hun beurt de noodzaak van de wet evenmin onomstotelijk aan.

De uitkomsten van het bestaande empirisch onderzoek laten verschillen tussen slachtoffers zien: er zijn groepen die willen spreken maar ook groepen die dat niet willen. Er zijn slachtoffers die het over de schuld of de straf willen hebben, anderen hoeven dat niet. Meestal wil men toch vooral de stem laten horen, áls men wil spreken; op dat punt komen de onderzoeken met elkaar overeen. Meestal laat het onderzoek zien dat rechters niet gevoelig zijn voor (emotionele) spreekgerechtenden, maar er zijn ook studies die wél impact laten zien (zie de verwijzingen in het proefschrift van Lens, 2014). Ook kunnen enige voorbehouden worden gemaakt bij individuele onderzoeken of overzichten van onderzoeken. Het literatuuronderzoek van Ten Boom e.a. (2008) gaat bijvoorbeeld over de behoeften van slachtoffers 'zoals door slachtoffers zelf geuit'. Daarmee is bepaald relevant victimologisch onderzoek dat expliciet vraagt naar bepaalde behoeften zonder dat het slachtoffer zich daar op dat moment al bewust van is, mogelijk al bij voorbaat uitgesloten.

Dat de uitkomsten van de onderzoeken verschillende behoeften en effecten laten zien is geen verwijt aan de empirisch onderzoekers. Wat wel duidelijk wordt is dat er geen keiharde behoefte onder een heel grote meerderheid is aan bijvoorbeeld het spreken over schuld en straf, of de behoefte om de verdachte in de ogen te kunnen kijken tijdens het spreekrecht. Die situatie legt de verplichting op aan beleidsmakers om ook rekening te houden groepen slachtoffers die misschien heel ándere dominante behoeften hebben, zoals bijvoorbeeld die aan privacy, bescherming en steun (zie Ten Boom e.a. 2008; Malsch e.a. 2015). Doordat de wetgever zich zo sterk richt op één type behoefte, namelijk die om zich voluit uit te kunnen spreken vis-à-vis de verdachte, lijken andere, mogelijk belangrijker, behoeften niet de aandacht te krijgen die zij behoeven (Malsch 2018).

Naast de empirische bevindingen die in deze periode zijn geproduceerd, zijn er de normatief-strafvorderlijke bezwaren tegen een steeds verdergaand spreekrecht. Hoe meer het slachtoffer/nabestaande mag zeggen over schuld en straf van de verdachten, en de laatste bovendien mogelijk in de toekomst gedwongen gaat worden om erbij te zijn op de zitting, hoe groter de kans op schending van de onschuldpresumptie. Diverse adviesorganen, maatschappelijke organisaties en Kamerleden stellen dit telkens aan de orde. In verband daarmee wordt ook steeds de vraag gesteld of het wetsvoorstel wel nodig en wenselijk is, zeker gezien het feit dat uitspraken over schuld en straf eerder ook al oogluikend werden toegestaan door de rechter. De commentaren kunnen gelezen worden als: als het niet echt nodig is, doe het dan niet want anders raakt ons strafproces uit balans en komt de onschuldpresumptie in de knel. Als antwoord op deze vragen stelt de minister steeds weer dat er een grote behoefte bestaat aan een onbeperkt spreekrecht met een daarbij verplicht aanwezige verdachte, terwijl een harde empirische basis juist dáárvor niet lijkt te bestaan – die kan wel gevonden worden voor een beperkter spreekrecht, en zeker voor de schriftelijke slachtofferverklaring, althans voor een deel van de slachtoffers.

Relevantie van evidence based wetgeven

De analyse die is verricht van de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen onderstreept opnieuw het belang van *evidence based* wetgeven door middel van ex ante onderzoek. De wetgevingspraktijk leunt sterk op de adviezen van professionele en belangenorganisaties en in mindere mate op bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek. Kamerleden krijgen ten behoeve van hun taak onvoldoende objectieve informatie toegereikt. Wat zij nodig hebben is een objectieve weergave van de stand van de wetenschap op voor de behandeling van het wetsvoorstel essentiële vragen. In het geval van het spreekrecht voor slachtoffers waren drie empirische vragen van belang, te weten: (1) waar hebben slachtoffers behoefte aan (waarbij er verschillende alternatieven zijn, in elk geval ook de schriftelijke slachtofferverklaring, of het zich onthouden van enige vorm van spreekrecht), (2) wat zijn de effecten van het spreekrecht op de verwerking van slachtoffers van het misdrijf (therapeutische én anti-therapeutische effecten; idealiter zou men dit moeten kunnen vergelijken met de alternatieven); en (3) de mogelijke invloed van een slachtofferverklaring op het oordeel van de rechter. De antwoorden op deze empirische vragen zijn nodig om een goede afweging te maken op vraag of slachtoffers recht hebben om ter zitting het woord te voeren en over de onderwerpen waarover zij het mogen hebben, waarbij het beginsel van de onschuldpresumptie moet worden meegewogen. Kamerleden moeten zich op deze afweging kunnen concentreren en daarbij vooral kijken naar de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de wetgeving.

Die ex ante analyse is een taak van beleids- en wetgevingsambtenaren, maar uit ons onderzoek en de aangehaalde literatuur in dit rapport lijkt te volgen dat deze taak binnen de ministeries onvoldoende wordt opgepakt. Beleids- en wetgevingsjuristen zijn doorgaans erg ingekapseld in de politieke rationaliteit waardoor bij hen het gevoel overheerst dat zij niet anders kunnen dan uitvoering geven aan beleidswensen die voortkomen uit een regeerakkoord of een Europeesrechtelijke wetgevingskalender.¹³⁹ Bovendien suggereert onze casestudie dat ambtenaren bij de voorbereiding van een wetsvoorstel weliswaar soms verwijzen naar literatuur in juridische of vakinhoudelijke tijdschriften en naar WODC-rapporten, maar niet altijd toekomen aan wat buiten onze landsgrenzen verschijnt aan empirisch onderzoek.

Het spreekrecht voor slachtoffers laat zien dat het bij wetsvoorstellen soms gaat om hele complexe, moeilijk in kaart te brengen vraagstukken, waarbij normatieve en empirische vragen nauw verweven zijn. Het uiteenrafelen van normatieve en empirische eisen, het in kaart brengen van argumenten voor en tegen (waarbij ook de normatieve component wordt betrokken) en het weergeven van de stand van empirisch onderzoek in binnen- en buitenland is heel specialistisch werk, waarbij een goed overzicht over een geheel onderzoeksveld vereist is. Kan men van een ambtenaar een dergelijke objectieve analyse en helicopterview eigenlijk wel verwachten? Alle 21st Century skills en T-shaped lawyering (zie het pleidooi in de oratie van Elaine Mak 2017) ten spijt, hebben zij niet de tijd, ruimte en het overzicht om zo'n analyse grondig aan te pakken. Ligt hier niet veeleer een taak voor de wetenschap om voor een overzicht en voor een begin van de duiding te zorgen?

Naar een betere benutting van empirisch onderzoek

Tijdens onze analyse viel op dat de politieke rationaliteit en de wetenschappelijke rationaliteit voortdurend langs elkaar heen bewegen. Dit wordt zichtbaar als input vanuit beide gebieden wordt weergegeven op een tijdlijn (zie Bijlage 1), maar het blijkt ook uit onze meer inhoudelijke analyse van de parlementaire behandeling. Bij de invoering van het spreekrecht was er niet of nauwelijks zicht op de drie hierboven genoemde cruciale vragen. De evaluatie van een alternatief voor het spreken op zitting (schriftelijke slachtofferverklaring) heeft relatief weinig aandacht gekregen. De wetgeving is ingevoerd, kennelijk vanuit het idee 'baat het niet, dan schaadt het niet' én vanuit de gedachte dat een evaluatie na vijf jaar alsnog de gevraagde informatie zou opleveren. Nadat de (eerste) wet is ingevoerd, verschijnen er meer wetenschappelijke publicaties waarin alsnog (een deel van) de resultaten van buitenlandse studies worden weergegeven.¹⁴⁰

¹³⁹ 'Uiteindelijk ben je ambtenaar en doe je wat de minister wil dat je doet', Doornbos & Mein 2019, p. 46.

¹⁴⁰ Onder meer Pemberton 2005; Lens e.a. 2010; Kunst 2015.

Uit de evaluatie van Lens e.a. (2010) bleek dat de wet geen aantoonbaar therapeutisch effect had, terwijl dit oorspronkelijk wel als doel van het spreekrecht was geformuleerd. Er werd wél een redelijke tevredenheid met het spreekrecht gevonden.¹⁴¹ Er worden veel kritische vragen gesteld over nut en noodzaak van het spreekrecht en de mogelijke strijd met de onschuldpresumptie. Toch worden nieuwe voorstellen ingediend en aangenomen die het spreekrecht uitbreiden en aanvullen. Ongeveer zeven jaar na indiening van het initiatiefwetsvoorstel wordt, mede op instigatie van Tweede Kamerleden, aan het WODC de opdracht gegeven om alsnog literatuuronderzoek te verrichten naar de behoeften van slachtoffers¹⁴² en naar secundaire victimisatie.¹⁴³ Dit betreft literatuuronderzoek dat *bij uitstek* als ex ante onderzoek verricht had kunnen worden.

Het ontbreekt politici aan cruciale informatie; wetenschappers staan als criticasters aan de zijlijn. Ondertussen wordt steeds verdergaande wetgeving ingevoerd, terwijl het om een kwetsbare groep gaat, vanuit de empirie weinig bekend is over de effecten, het vraagstuk principiële bezwaren oproept en uit onderzoek blijkt dat er weinig draagvlak is onder professionals in de rechtspraktijk. De samenleving is echter geen proeftuin. Empirische wetenschappelijke inzichten kunnen beter benut worden als de taak van het ex ante onderzoek wordt uitbesteed aan academici. Ex ante onderzoek zou de besluitvormingscontext moeten bepalen in plaats van omgekeerd. Tot op heden heeft het (weinige) ex ante onderzoek dat wordt gedaan – waarvan slechts 13% is gericht op effectiviteit – geen grote stempel gedrukt op beleid.¹⁴⁴

Aan uitbesteding van onderzoek aan academici kleven wellicht praktische bezwaren of barrières, zoals onvoldoende budget of belemmerende aanbestedingsregels. Daarvoor kunnen echter oplossingen worden gezocht. De casus van het spreekrecht voor slachtoffers laat zien dat uiteindelijk dat onderzoek toch moet plaatsvinden en die kosten worden dus uiteindelijk toch gemaakt. Hardnekkiger dan praktische bezwaren is mogelijke politieke onwil om te vragen om een objectieve analyse van de stand van de wetenschap.

Om het *evidence based* wetgeven een *boost* te geven, stellen wij voor om leden van de Eerste en Tweede kamer een budget te geven om een ex ante multidisciplinaire, empirisch-juridische analyse te laten uitvoeren door onafhankelijke wetenschappers, alvorens tot een inhoudelijke bespreking

¹⁴¹ Lens e.a. 2010.

¹⁴² Ten Boom e.a. 2008.

¹⁴³ Wijers & De Boer 2010.

¹⁴⁴ Klein Haarhuis 2014.

van een wetsvoorstel over te gaan.¹⁴⁵ Uiteraard is dat lang niet voor alle wetsvoorstellen relevant of noodzakelijk. Maar als het gaat om wetsvoorstellen die ingrijpende wijzigingen voorstellen, waarbij zowel normatieve als empirische vraagstukken spelen en waar het gaat om kwetsbare groepen in de samenleving, is ons inziens een goede ex ante analyse onontbeerlijk.

Wij kunnen ons voorstellen dat een wetenschappelijke ex ante analyse ook bij andere wetsvoorstellen meerwaarde had kunnen hebben, bijvoorbeeld bij de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), de Wet Gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding of de Wet op de Orgaandonatie. Belangrijkste meerwaarde ten opzichte van de bestaande situatie is dat Kamerleden objectiever geïnformeerd worden en zich kunnen concentreren op de vragen naar de noodzaak, proportionaliteit, subsidiariteit en verwachte effectiviteit van nieuwe wetgeving. Nieuwe wetgeving kan op deze wijze effectiever worden gemaakt.

¹⁴⁵ Daarbij kan worden aangesloten bij het recht van de Tweede Kamer om onderzoek door derden te laten uitvoeren, zoals geregeld in de Regeling parlementair en extern onderzoek.

Literatuur

Antokolskaia, M.V. (2013). Van politiek gestuurde wetgeving naar evidence based wetgeving: Nog een lange weg te gaan. In W. van Boom, I. Giesen, & A. Verheij (Eds.), *Capita Civiologie. Handboek empirie en privaatrecht* (173-207). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bemelmans, J.H.B. (2018). *Totdat het tegendeel is bewezen. De onschuldpresumptie in rechtshistorisch, theoretisch, internationaalrechtelijk en Nederlands strafprocesrechtelijk perspectief*. Deventer: Wolters Kluwer.

Boom, A. ten, K.F. Kuijpers & Moene, M. (2008). *Behoeften van slachtoffers van delicten. Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit*. WODC Onderzoek en Beleid, rapport 262. Den Haag: Boom.

Boone, M. (2011). Ongefundeerd wantrouwen in de rechterlijke macht; De empirische onderbouwing van het conceptwetsvoorstel minimumstraffen bij recidive van zware delicten. *Ars Aequi*, 620-624.

Brienen, M.E.I. & Hoegen, E.H. (2000) *Victims of crime in 22 European criminal justice system*. Nijmegen: Wolf Legal Productions.

Brienen, M.E.I. & Hoegen, E.H. (2001) Het Nederlandse slachtofferbeleid. Een rechtsvergelijkend perspectief. *Justitiële Verkenningen* 27, 3, 43-57.

Brongers, R. (2002). Het slachtoffer spreekt; een wetsvoorstel ter legitimering van de wraak. *De Groene Amsterdammer*, 45, 9 november 2002.

Doornbos, N. & Mein, A. (2019). Manoeuvreren binnen smalle marges: over de rol van wetgevingsjuristen bij de totstandkoming van wetgeving. *Recht der Werkelijkheid*, 40, 3, 30-50.

Elbers, N., Malsch, M., Laan, P. van der, Akkermans, A. & Bijleveld, C. (2018). Empirisch-juridisch onderzoek in Nederland: bespiegelingen over de stand van zaken in de rechtswetenschap, het juridisch onderwijs en de rechtspraktijk. *Recht der Werkelijkheid*, 1, 14-29.

Erez, E. (1991). *Victim Impact Statements*. Canberra: Australian Institute of Criminology.

Geeraets, V. & Veraart, W. (2017). Over verplichte excuses en spreekrecht: Wat is er mis met empirisch-juridisch onderzoek naar slachtoffers? *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 46, 137-159

Gestel, R. van (2009). Wetgeving en wetenschap. *Ars Aequi*, 33, p. 30-36.

Gestel, R. van (2018). Wetgeving en de toets der kritiek. *Regelmaat*, 4, 177-193.

Gestel, R. van (2020). De wetgevingsjurist: croupier of poortwachter. *Ars Aequi*, 69, 4, 316-317.

Gestel, R. van & Poorter, J. de (2016). Putting evidence-based law making to the test: judicial review of legislative rationality. *The Theory and Practice of Legislation*, 4, 2, 155-185.

Groenhuijsen, M.S. (2012). *Waarheidsvinding in het strafrecht*. In: Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging, 1, 233-304.

Groenhuijsen, M.S. (2018). Van de regen in de drup. Van een kennisgestuurde slachtofferemancipatie in het strafrecht naar een "goede bedoelingen slachtofferpolitiek" anno 2018. *Delikt & Delinkwent*, 14.

Groenhuijsen, M.S. & Knigge, G. (red.) (1999). *Het onderzoek ter zitting: Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*. Groningen: Drukkerij Rijksuniversiteit Groningen.

Hanemaaijer, D. (2012). *Ex ante evaluatie in Nederland: de stand van zaken*. Den Haag: Boom Lemma.

Heslinga, Y. (1999). Het slachtoffer heeft recht op eigen verhaal. *Proces*, 9, 10, 131-133.

Huisman, C. (2020). Lachende Gökmen T. schokt slachtoffers en moet opnieuw uit de zaal worden verwijderd. *De Volkskrant*, 3 maart 2020.

Hoyle, C., Cape, E., Morgan, R. & Sanders, A. (1998). *Evaluation of the One Stop Shop and Victim Statement Pilot*. London: Home Office.

Keijser, J.W. de & Malsch, M. (2002). Is spreken zilver en zwijgen goud? Spreekrecht en het ontstemde slachtoffer. *Delikt & Delinkwent*, 1, 5-20.

Keulen, B.F., Dijk, A.A. van, Gritter, E., Kwakman, N. & Lindenberg, K.K. (2013). *Naar een tweefasenproces? Over voor- en nadelen van een strafproces in twee fasen, in relatie tot de posities van slachtoffer en verdachte*. Zutphen: Paris.

Klein Haarhuis, C.M. (2014). *Ex ante onderzoek in metaperspectief*. Den Haag: WODC.

Kool, R.S.B (2014). Alles naar wens? Observaties naar aanleiding van het conceptwetsvoorstel ter aanvulling van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden in het strafproces. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 14, 3, 9-24.

Kool, R. (2019). Les jeux sont faits (de teerling is geworpen). Overdenkingen naar aanleiding van het congres 'Het slachtoffer en het strafproces: Wat is de toekomst?' *Tijdschrift voor Herstelrecht* 19, (1), 52-59.

Kool, R.S.B, Passier, R.C. & Beijer, A. (2006). *Evaluatie implementatie schriftelijke slachtofferverklaring*. Utrecht: Willem Pompe Instituut Universiteit Utrecht.

Kool, R.S.B., Moerings, L.M. & Zandbergen, W. (2002). *Recht op schrift. Evaluatie Schriftelijke slachtofferverklaring*. Deventer: Kluwer.

Kraak, H. & Graaf, P. de (2020). Is spreekrecht van slachtoffers in de rechtszaal doorgeslagen? *De Volkskrant*, 4 maart 2020.

Kunst, M. (2015). De therapeutische werking van slachtofferdeelname aan het strafproces, Een kritische beschouwing vanuit een psychotraumaperspectief. *Beleid en Maatschappij*, 42, 1, 32-45.

Leferink, S.B.L. & Vos, K.H. (2007). *Spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring: recht of kans? Een onderzoek naar het Victim Impact Statement in de praktijk van het Nederlandse strafrecht, Slachtofferhulp Nederland*.

Lens, K., Pemberton, A. & Groenhuijsen, M. (2010). *Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan emotioneel herstel van slachtoffers?* Tilburg: Intervict.

Lens, K. (2014). *Do these words give rise to doubts? Unraveling the effects of delivering a Victim Impact Statement* (doctoral thesis). Ridderkerk: Ridderprint BV 2014.

Lensink, H. & Husken, M. (2013). De rechter is het zat. *Vrij Nederland*, 10 december 2013, <https://www.vn.nl/de-rechter-is-het-zat/>.

Lochem, P.J.P.M. van (2013). *Rechtsrelativering: een verkenning op het terrein van het overheidshandelen* (dissertatie). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Lochem, P. van & Gestel, R. van (2018). Evidence-Based Regulation and the Translation from Empirical Data to Normative Choices: A Proportionality Test. *Erasmus Law Review*, 2, 120-133.

Mak, E. (2017). *The T-shaped Lawyer and Beyond. Rethinking legal professionalism and legal education for contemporary societies*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Malsch, M., Dijkman, N. & Akkermans, A. (2015). *Het zichtbare slachtoffer: privacy van slachtoffers binnen het strafproces*. Den Haag: Boom criminologie.

Malsch, M. & Verhagen, M.L.W. (2016). Inspraak van verstandelijk gehandicapten. *RegelMaat*, 1, 18-29.

Malsch, M. (2018). Pas eerst bestaande maatregelen beter toe, vóór nieuwe wetten te maken. *Nederlands Juristenblad*, blog, 26 juli: <https://www.njb.nl/blogs/pas-eerst-bestaande-maatregelen-beter-toe-v%c3%b3%c3%b3r-nieuwe-slachtofferwetten-te-maken/>

Malsch, M. (2019). *Het recht is te belangrijk om aan juristen over te laten* (oratie). Heerlen: Open Universiteit.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Recht doen aan slachtoffers*, visiedocument, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/02/25/recht-doen-aan-slachtoffers>.

Pemberton, A. (2005). Het spreekrecht: vergelding of herstel? *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 3, 5, 34-44.

Pemberton, A. (2012). De emotionele hond en zijn rationele staart in recent onderzoek naar slachtoffers van een misdrijf. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 11, 4, 17-27.

Rachlinski, J. (2011). Evidence-Based Law. *Cornell L. Rev.*, 96, 901.

Sanders, A., Hoyle, C., Morgan, R. & Cape, E. (2001). Victim impact statements: Don't work, can't work. *Criminal Law Review*, 6, 447-458.

Schouten, H.R. & Loeber, L. (2008). *Effectenanalyse in Europees en nationaal verband, Verslag van het symposium, gehouden op 24 april 2008 ter gelegenheid van de algemene*

ledenvergadering van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Snellen, I.Th.M. (1987). *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde* (oratie). Alphen aan de Rijn: Tjeenk Willink.

Stoter, W.S.R. & Huls, N.J.H. (2003). *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Strien, N. van (1999). De positie van slachtoffers in het strafproces. In M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting: Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001* (p. 233-275). Groningen: Drukkerij Rijksuniversiteit Groningen.

Veerman, G.J. (2013). *Een empathische wetgever, meta-evaluatie van empirisch onderzoek naar de werking van wetten*. Den Haag: Sdu.

Vermolen, J.M. & Boom, W.H. van. (2017). Wetgeving en claimcultuur: Rationeel proces of politiek ritueel? *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht*, 8, 245-252.

Wijers, M. & Boer, M. de (2010) *Een keer is erg genoeg. Verkennend onderzoek naar secundaire victimisatie van slachtoffers als getuigen in het strafproces*. Den Haag: WODC.

Woude, M.A.H. van der (2012). Tegen dovemansoren? Een verkennend onderzoek naar percepties over de onderlinge communicatie tussen strafrechtswetenschap en wetgever met het oog op de kwaliteit van strafwetgeving. In H.R. Schouten (red.), *De spanningsrelatie tussen feiten, wetenschap en wetgeving* (p. 1-72). Nijmegen: Wolf.

Bijlage 1.

Tijdlĳn van wetenschappelijke input en wetgeving over spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden, periode 1999-2019

Wetenschappelijke input	Tijdlĳn	Wetgevingsproces
Heslinga, Y. (1999). Het slachtoffer heeft recht op eigen verhaal. <i>Proces</i> (9/10), p. 131-133.	1999	
Strien, N. van (1999). De positie van slachtoffers in het strafproces. In: Groenhuijsen, M.S. & Knigge, G. (red.) (1999). <i>Het onderzoek ter zitting: Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001</i> . Groningen: Drukkerij Rijksuniversiteit Groningen, p. 233-275.		
Brienen, M.E.I. & Hoegen, E.H. (2000). <i>Victims of crime in 22 European criminal justice systems</i> (dissertatie). Nijmegen: Wolf Legal Productions.	2000	
	2001	Ingediend: initiatiefwetsvoorstel Dittrich van 15 maart 2001 ter invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden (<i>Kamerstukken II</i> , 2000/01 - 2003/04, 27 632)
Kool, R.S.B., Moerings, L.M. & Zandbergen, W. (2002). <i>Recht op schrift. Evaluatie Schriftelijke slachtofferverklaring</i> . Deventer: Kluwer.	2002	
	2003	
Groenhuijsen, M.S. & Knigge, G. (red.) (2004). <i>Afronding en verantwoording Onderzoeksproject Strafvordering 2001: Eindrapport</i> . Deventer: Kluwer	2004	Aangenomen: Wet van 21 juli 2004 ter invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden (<i>Stb.</i> 2004, 382)
Pemberton, A. (2005). Het spreekrecht: vergelding of herstel? <i>Tijdschrift voor Herstelrecht</i> , 3, 5, 34-44.	2005	
Fernhout, F. & Spronken, T. (2005). Spreekrecht voor slachtoffers, aspirientjes voor de rest. <i>NJB</i> , 3, 150-156.	2005	Ingediend: Wetsvoorstel van 9 juni 2005 ter versterking van de positie van het slachtoffer (<i>Kamerstukken</i> 2004/05 - 2009/10, 30 143)
Kool, R.S.B, Passier, R.C. & Beijer, A. (2006). <i>Evaluatie implementatie schriftelijke</i>	2006	

<i>slachtofferverklaring</i> . Utrecht: Willem Pompe Instituut Universiteit Utrecht.	2007	
Boom, A. ten, Kuijpers, K.F. & Moene, M. (2008). <i>Behoeften van slachtoffers van delicten. Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit</i> . Den Haag: WODC, Boom.	2008	
	2009	Aangenomen: Wet van 17 december 2009 ter versterking van de positie van het slachtoffer (<i>Stb.</i> 2010, 1)
Lens, K., Pemberton, A & Groenhuijsen, M. (2010). <i>Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan emotioneel herstel van slachtoffers</i> . Tilburg: Intervict.	2010	
Wijers, M. & Boer, M. de (2010). <i>Een keer is erg genoeg. Verkennend onderzoek naar secundaire victimisatie van slachtoffers als getuigen in het strafproces</i> . Den Haag: WODC.		
	2011	
	2012	Ingediend: Wetsvoorstel van 11 februari 2012 ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces (<i>Kamerstukken II</i> , 33 176)
		Aangenomen: wet van 12 juli 2012 ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces (<i>Stb.</i> 2012, 345).
Keulen, B.F., Dijk, A.A. van & Gritter, E., Kwakman, N.J.M. & Lindenberg, K.K. (2013). <i>Naar een tweefasenproces? Over voor- en nadelen van een strafproces in twee fasen, in relatie tot de posities van slachtoffer en verdachte</i> . Zutphen: Paris.	2013	
Kool, R.S.B (2014). Alles naar wens? Observaties naar aanleiding van het conceptwetsvoorstel ter aanvulling van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden in het strafproces. <i>Tijdschrift voor Herstelrecht</i> , 14, 3, 9-24.	2014	Ingediend: Wetsvoorstel van 12 november 2014 ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces (<i>Kamerstukken II</i> , 34 082)
Malsch, M., Dijkman, N. & Akkermans, A. (2015). <i>Het zichtbare slachtoffer: privacy van</i>	2015	

slachtoffers binnen het strafproces. Den Haag: Boom criminologie.

Kunst, M. (2015). De therapeutische werking van slachtofferdeelname aan het strafproces, Een kritische beschouwing vanuit een psychotraumaperspectief. *Beleid en Maatschappij*, 42, 1, 32-45.

Bemelmans, J.H.B. (2018). *Totdat het tegendeel is bewezen. De onschuldpresumptie in rechtshistorisch, theoretisch, internationaalrechtelijk en Nederlands strafprocesrechtelijk perspectief*. Deventer: Wolters Kluwer.

2016

Aangenomen: Wet van 14 april 2016 ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces (*Stb.* 2016, 160)

2017

2018

2019

Ingediend: Wetsvoorstel van 26 november 2019 over o.m. verplichte aanwezigheid van de verdachte op de strafzitting, mede met het oog op de uitoefening van het spreekrecht door slachtoffers en nabestaanden (*Kamerstukken II*, 35 349, nr. 2)



Het NSCR is
onderdeel van de
institutenorganisatie
van de Nederlandse
Organisatie voor
Wetenschappelijk
Onderzoek (NWO)

Bezoekadres:
De Boelelaan 1077
1081 HV Amsterdam

Postadres:
Postbus 71304
1008 BH Amsterdam

T 020 598 5239
E nscr@nscr.nl
W www.nscr.nl

nscr

Nederlands Studiecentrum
Criminaliteit en Rechtshandhaving