



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Slachtofferbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 3 februari 2026
Betreft Evaluatie Wet uitbreiding slachtofferrechten

Onze referentie
7129649

Bijlagen
5

Conform toezegging op 13 april 2021¹ informeer ik u over twee onderzoeken in het kader van de evaluatie van de Wet uitbreiding slachtofferrechten. Ten eerste betreft dit het WODC-onderzoek 'Slachtoffergegevens in strafdossiers', dat u als bijlage bij deze brief aantreft. Dit onderzoek is uitgevoerd door Hooghiemstra & Partners in samenwerking met Pro Facto in opdracht van het WODC. Per 1 juli 2025 is het Besluit 'bescherming slachtoffergegevens in processtukken' in werking getreden.² Dit besluit regelt kort gezegd dat bepaalde persoonsgegevens van slachtoffers onvermeld blijven in processtukken, tenzij deze noodzakelijk zijn voor de rechter om een beslissing te kunnen nemen. Doel van dit onderzoek was om de beleidstheorie en de situatie vóór de inwerkingtreding van dit besluit in kaart te brengen, en tevens een evaluatiekader op te stellen aan de hand waarvan het besluit kan worden geëvalueerd. Vanwege de ICT-verstoring bij het Openbaar Ministerie in de zomer van 2025 was het voor de onderzoekers niet mogelijk om dossieronderzoek te doen, waardoor geen nulmeting kon worden uitgevoerd. Deze nulmeting zal alsnog worden uitgevoerd wanneer het dossieronderzoek bij het OM kan worden gedaan. Ik streef ernaar (conform het advies van de onderzoekers) deze uiterlijk 1,5 jaar na inwerkingtreding te laten uitvoeren. Het onderzoek betreft nu een vooronderzoek voor de nulmeting en een evaluatiekader op basis waarvan de uiteindelijke evaluatie van het besluit kan worden uitgevoerd. De evaluatie vindt –conform het advies van de onderzoekers – niet eerder dan 5 jaar na inwerkingtreding van het besluit plaats. Uw Kamer zal ik te zijner tijd over de uitkomsten informeren.

Tevens bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport 'Vooronderzoek spreekrecht WUS', dat Significant APE in opdracht van het WODC heeft opgesteld, aan. Het rapport ziet op twee onderdelen uit de Wet uitbreiding slachtofferrechten, te weten het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen en de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie.

Op 1 januari 2023 is de kring van spreekgerechtigden uitgebreid met stief- en pleegfamilie. Het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszitting is per 1 januari 2025 in werking getreden. Dat betekent dat slachtoffers en nabestaanden op tbs- en pij-zittingen waarbij voorwaardelijke beëindiging of een wijziging van de voorwaarden aan de orde is hun beschermingsbehoefte mondeling aan de rechter kunnen toelichten.

¹ Handelingen I 2020/21, nr. 34, item 7

² Stb. 2025, 29.

De onderzoekers hebben, ter voorbereiding op de inhoudelijke effectevaluatie, een zogenaamd onderzoeksdesign opgesteld. De onderzoekers verwachten dat aan de hand van onder andere vragenlijsten en kwalitatieve interviews met slachtoffers en de betrokken ketenorganisaties, een betrouwbaar beeld van de werking van de maatregelen kan worden opgeleverd. Het WODC start dit jaar met de inhoudelijke effectevaluatie van de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten. Een vergelijkbaar vooronderzoek voor de verschijningsplicht (onderzoeksrapport 'Evaluatiekader verschijningsplicht') is in september 2025 aan uw Kamer aangeboden³.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Slachtofferbeleid

Datum
3 februari 2026

Onze referentie
7129649

Daarnaast hebben de onderzoekers een nulmeting gedaan om de situatie voor de invoering van de maatregelen in kaart te brengen. Uit de meting bij het spreekrecht voor stief- en pleegfamilie komt naar voren dat stief- en pleegfamilie vaak aanwezig was bij de zitting. Ondanks het ontbreken van formeel spreekrecht, werd stief- en pleegfamilie in enkele gevallen wel in de gelegenheid gesteld om te spreken. Uit de nulmeting bij het beperkte spreekrecht bij tbs- en pij-zittingen komt op basis van de interviews naar voren dat de informatievoorziening rondom de verlengingszitting niet altijd optimaal verloopt. Hierover ben ik in gesprek met het OM. Ik zal uw Kamer in de voorgangsbrief Slachtofferbeleid (Q2 2026) informeren over de uitkomst daarvan. Tevens zal ik uw Kamer te zijner tijd over de uitkomsten van de inhoudelijke effectevaluatie informeren.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

mr. A.C.L. Rutte

³ Kamerstukken II 2025-26, 33 552, nr. 150



HOOGHIEMSTRA
&
PARTNERS
strategisch en juridisch advies



Slachtoffergegevens in strafdossiers

Colofon

Hooghiemstra & Partners
Bezuidenhoutseweg 161
2594 AG Den Haag
www.hooghiemstra-en-partners.nl
info@hooghiemstra-en-partners.nl

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) – uitgevoerd door Hooghiemstra & Partners, strategisch en juridisch adviesbureau op het raakvlak van data en recht en Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek.

Auteurs: Thijs Drouen, Judith Zoë Blijden en Robin Verhoef (Hooghiemstra & Partners)
Heinrich Winter en Nicolette Woestenburg (Pro Facto)

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Datum: 31 december 2025

Begeleidingscommissie:

em. prof. dr. mr. E. (Bert) Niemeijer	Vrije Universiteit Amsterdam, Voorzitter
prof. dr. R.A. (Rolf) Hoving	Rijksuniversiteit Groningen
F. (Freya) Augusteijn MSc	Vrije Universiteit Amsterdam
mr. K.N. (Karen) van den Broek	Ministerie van Justitie en Veiligheid
dr. mr. S. (Simon) Zebregs	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn Minister.

©2025 Hooghiemstra & Partners. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Deelonderzoeken en onderzoeksvragen	4
1.3 De aanpak van het onderzoek	5
1.4 Leeswijzer	6
2 Beleidsreconstructie	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Totstandkoming van het Besluit	7
2.3 Doelen en uitgangspunten van het Besluit	8
2.4 Relevantiecriteria en het beginsel van dataminimalisatie	9
2.5 De inhoud van het Besluit	10
2.6 Reikwijdte besluit	11
2.7 Beoogde effecten	11
2.8 Schematisch overzicht van de beleidstheorie	13
3 Implementatie, aandachtspunten en verwachte neveneffecten	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Middelen, processen en activiteiten voor implementatie en uitvoering	14
3.3 Aandachtspunten bij de uitvoering	15
3.4 Neveneffecten	18
4 Evaluatiekader	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Type beleidsevaluatie en de beleidstheorie	21
4.3 Hoofd- en deelvragen	22
4.4 Onderzoeksmethoden en indicatoren Deel II	24
4.5 Onderzoeksactiviteiten	29
4.5.1 Werkwijze dossieronderzoek	30
5 Stand van zaken ten tijde van de inwerkingtreding van het Besluit	36
5.1 Inleiding	36
5.2 Samenwerkingsafspraken	36
5.2.1 Afspraken over gegevens die juridisch-inhoudelijk relevant zijn	36
5.2.2 Afspraken over praktisch relevante gegevens	37
6 Slotbeschouwing	39
Bijlage I: Centrale interviewvragen	41
Bijlage 2: Geïnterviewde personen	42
Bijlage 3: Bestudeerde documentatie	43

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Eerdere onderzoeken in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) en signalen van Slachtofferhulp Nederland wezen erop dat slachtoffers in het strafproces onvoldoende werden beschermd tegen de bekendmaking aan met name de verdachte van hun persoonsgegevens in strafdossiers.¹ In 2020 publiceerde Slachtofferhulp Nederland een campagne waarin werd geïllustreerd hoe gemakkelijk slachtoffers opnieuw geconfronteerd kunnen worden met daders, juist doordat hun persoonsgegevens in strafdossiers toegankelijk zijn. Tegen die achtergrond ontstond de wens om de bescherming van de privacy van slachtoffers structureler te verankeren in het strafproces.

In de afgelopen jaren is binnen het Nederlandse strafrecht een bredere maatschappelijke ontwikkeling zichtbaar die de positie en rechten van het slachtoffer versterkt. Waar in het klassieke strafproces de verhouding tussen de verdachte en het openbaar ministerie centraal stond, is er steeds meer aandacht gekomen voor de belangen van het slachtoffer als volwaardige procesdeelnemer. Een concreet voorbeeld hiervan is de invoering van het spreekrecht. Een recenter voorbeeld is de Wet uitbreiding slachtofferrechten, die tot doel heeft de positie van slachtoffers binnen het strafproces te verbeteren.² Tijdens de behandeling van deze wet is, via een amendement van Van Wijngaarden en Van Toorenburg, de basis gelegd voor een nieuwe benadering van de bescherming van slachtoffergegevens.³

Het amendement voorzag in een wijziging van artikel 149a van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), waarmee is geregeld dat bepaalde gegevens in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer in (proces)stukken onvermeld blijven als deze niet van belang zijn voor de door de rechter te nemen beslissingen. Deze formulering sluit aan bij het zogenoemde relevantie-criterium, dat ingevolge het tweede lid van artikel 149a Sv ook het algemeen leidende criterium is voor de toevoeging van stukken aan het strafdossier.⁴ Waar voorheen persoonsgegevens van slachtoffers standaard in processtukken werden opgenomen, tenzij er een expliciete reden was om dat niet te doen, geldt nu als uitgangspunt dat dergelijke gegevens onvermeld blijven, tenzij die gegevens redelijkerwijs nodig zijn voor het nemen van beslissingen door de rechter. Het doel hiervan is het voorkomen van onnodige verspreiding van privacygevoelige gegevens binnen de strafrechtketen, en daarmee het beperken van risico's voor de persoonlijke levenssfeer en veiligheid van slachtoffers.

De nieuwe regel is verder uitgewerkt in het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken (hierna: het Besluit),⁵ dat op 1 juli 2025 in werking is getreden.⁶ Het Besluit regelt dat bepaalde persoonsgegevens van slachtoffers, zoals adres, woonplaats en burgerservicenummer, niet langer standaard in processtukken worden opgenomen. Opsporingsambtenaren vermelden deze gegevens niet meer in processen-verbaal, en het Openbaar Ministerie laat ze achterwege in vorderingen, bevelen,

¹ J.B.J. van der Leij, *Privacyrecht en slachtoffers. Een studie naar de grondslag en juridische kader van privacy van slachtoffers*, Den Haag: WODC 2015; M. Malsch, N. Dijkman en A. Akkermans, *Het onzichtbare slachtoffer: privacy van slachtoffers binnen het strafproces*, Den Haag: WODC 2015.

² *Kamerstukken II* 2020/2021, 35 349, nr. 3.

³ *Kamerstukken II* 2020/2021, 35 349, nr. 14.

⁴ *Kamerstukken I*, 2020/2021, 35 349, C.

⁵ *Stb.* 2025, 29.

⁶ *Stb.* 2025, 162.

tenlasteleggingen en andere stukken, tenzij de gegevens redelijkerwijs van belang zijn voor de beoordeling van de zaak door de rechter.

Het WODC heeft opdracht gegeven aan Hooghiemstra & Partners en Pro Facto om een vooronderzoek uit te voeren. Het doel van dit vooronderzoek is om de situatie voor de inwerkingtreding en de beleidstheorie in kaart te brengen en een evaluatiekader op te stellen, zodat het Besluit na een bepaalde periode kan worden geëvalueerd.

1.2 Deelonderzoeken en onderzoeksvragen

Dit voorbereidend onderzoek betreft een beleidsonderzoek. Het onderzoek is erop gericht om een goed beeld te geven van de doelen en middelen van het Besluit, de verwachte effecten en neveneffecten en eventuele aandachtspunten en knelpunten in de praktijk. Daarnaast is het onderzoek gericht op het ontwikkelen van een evaluatiekader aan de hand waarvan het Besluit in de toekomst geëvalueerd kan worden. Voorafgaand aan het onderzoek was het ook de bedoeling om een eerste kwantitatieve nulmeting van de aanwezige persoonsgegevens in strafdossiers te doen. Door de datahack bij het Openbaar Ministerie, die plaatsvond gedurende de onderzoeksperiode, bleek het niet mogelijk deze nulmeting uit te voeren. Dat onderdeel is vervangen door een beschrijving van de stand van zaken kort na inwerkingtreding van het Besluit. De wijze waarop de kwantitatieve nulmeting op een later moment kan worden uitgevoerd is onderdeel van het evaluatiekader.

Dat betekent dat sprake is van drie deelonderzoeken:

- I. Beleidsreconstructie
- II. Ontwikkelen van een evaluatiekader
- III. Stand van zaken

Per deelonderzoek zijn onderzoeksvragen opgesteld. Het gaat om de volgende vragen:

Deelonderzoek I: beleidsreconstructie

1. Wat is de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het Besluit?
2. Wat zijn de doelen van het Besluit?
3. Hoe dienen deze doelen te worden bereikt?
4. Welke mogelijke (neven)effecten worden vooraf voorzien en voor welke betrokken actor(en) gelden deze?
5. Welke mogelijke knelpunten worden vooraf voorzien en voor welke betrokken actor(en) gelden deze?

Deelonderzoek II: Ontwikkelen van een evaluatiekader

6. Met behulp van welke indicatoren kan de beleidstheorie worden getoetst?
7. Met welke onderzoeksmethoden kunnen deze indicatoren worden gemeten?
8. Welke data is nodig om inzicht te krijgen in deze indicatoren?
9. Op welke termijn kunnen plausibele uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en de (neven)effecten?
10. Wat is op dit moment nodig om de beschikbaarheid van de data ten tijde van de evaluatie te waarborgen?

Deelonderzoek III: Stand van zaken na inwerkingtreding van het Besluit

11. Wat is de stand van zaken na de inwerkingtreding van het Besluit met betrekking tot de indicatoren waarnaar voor de inwerkingtreding onderzoek kan worden gedaan?

1.3 De aanpak van het onderzoek

De aanpak van het onderzoek bestaat uit documentstudie, interviews en afsluitende groepsinterviews.

Documentenstudie

In het kader van de beleidsreconstructie hebben we documenten bestudeerd van de inwerkingtreding van het Besluit. We hebben het Besluit, de nota van toelichting van het Besluit, het amendement Van Wijngaarden en Van Toorenburg, aanverwante wetgeving zoals het Wetboek van Strafvordering, kamerbrieven over het slachtofferbeleid en beschikbare adviezen over het amendement en consultaties en uitvoeringstoetsen over het Besluit bestudeerd. Ook zijn onderzoeksrapporten bestudeerd die aanleiding vormden voor het amendement, zoals het witboek van Slachtofferhulp Nederland.

Gedurende de looptijd van het onderzoek hebben de verschillende betrokken organisaties samenwerkingsafspraken op papier gezet. Deze twee documenten zijn eveneens bestudeerd.

Oriënterende interviews

We hebben gesproken met vertegenwoordigers van alle bij het Besluit betrokken organisaties en andere organisaties die een bijdrage leveren aan het strafdossier. In de oriënterende fase van het onderzoek hebben we gesproken met een betrokken beleidsmedewerker en wetgevingsjurist van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en beleidsmedewerkers van de politie en het Openbaar Ministerie om meer informatie te verzamelen over de wijze waarop het Besluit tot stand is gekomen en de betrokkenheid van de verschillende organisaties. Deze interviews hadden als doel om een eerste indruk te krijgen van de verwachtingen van deze partijen over het Besluit. Deze verwachtingen zijn gebruikt om de informatie die is verzameld bij de documentenstudie nader te kunnen duiden.

Verdiepende interviews

Daarnaast hebben wij met vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht, de advocatuur, Slachtofferhulp Nederland en het Nederlands Forensisch Instituut gesprekken gevoerd over het verloop van de invoering van het Besluit, de huidige situatie en de verwachte (bedoeld en onbedoelde) effecten van het Besluit.

De interviews beogen geen representatief en uitputtend beeld te schetsen van de opvattingen van de verschillende bij de uitvoering van de wet betrokken stakeholders of van de praktijk. We hebben met name informatie opgehaald over de verwachte effecten en neveneffecten van het Besluit in de praktijk en welke aandachtspunten of knelpunten dat zou opleveren. De selectie van de gesprekspartners hebben we aan de betrokken organisaties overgelaten; bij elke organisatie hebben we een beleidsmedewerker, adviseur of jurist gesproken die in die organisatie met de implementatie van het Besluit was belast.

Van elk gesprek is een zakelijk verslag gemaakt. De gespreksverslagen zijn thematisch geanalyseerd; in elk verslag is gekeken wat gezegd is over de aanleiding van het Besluit, de doelen en uitgangspunten, de reikwijdte van het Besluit, de inhoud, de knelpunten en de neveneffecten. De inhoud van de gesprekken

is naast de eerder door de organisatie gegeven adviezen, consultaties of uitvoeringstoets gelegd; die ook standpunten van de betrokken organisaties weergeven. Omdat de inhoud van de gesprekken veelal niet afweek van de inhoud uit de adviezen, consultaties en uitvoeringstoetsen, is ervoor gekozen vooral te verwijzen naar deze documentatie en alleen naar de interviews wanneer sprake was van nieuwe standpunten.

Opstellen evaluatiekader

De hiervoor genoemde interviews hebben eveneens informatie opgeleverd voor het evaluatiekader. In de gesprekken is naast de implicaties voor de praktijk en de verwachtingen over effecten en neveneffecten gevraagd naar aandachtspunten voor de evaluatie. Deze zijn door de onderzoekers vertaald in onderzoeksvragen en indicatoren.

Groepsinterviews

Het uitgewerkte evaluatiekader hebben wij in detail (per indicator) besproken in twee groepsgesprekken met vertegenwoordigers van het ministerie van JenV, de politie, het Openbaar Ministerie, Slachtofferhulp Nederland, de Nederlandse Orde van Advocaten en Reclassering Nederland.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de doelen en uitgangspunten van het Besluit, de inhoud en reikwijdte en de beoogde effecten. Aan het einde van dat hoofdstuk geven we schematisch de beleidstheorie weer. In hoofdstuk 3 wordt de implementatie beschreven; het hoofdstuk gaat in op de middelen, processen en activiteiten die nodig zijn, de aandachtspunten bij de uitvoering en de neveneffecten. In hoofdstuk 4 volgt het evaluatiekader, waarin we achtereenvolgens ingaan op het type beleidsevaluatie, de hoofd- en deelvragen, de indicatoren en de onderzoeksactiviteiten. In hoofdstuk 5 is de stand van zaken kort na de inwerkingtreding van het Besluit beschreven; we gaan daar onder andere in op de samenwerkingsafspraken van organisaties waar het gaat om de uitwisseling van persoonsgegevens. In hoofdstuk 6 volgt een slotbeschouwing.

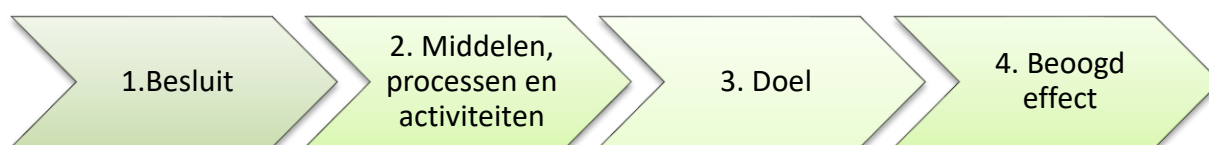
In bijlage 1 staat een overzicht van de vragen die tijdens de interviews centraal hebben gestaan. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de organisaties die we hebben gesproken. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de bestudeerde documentatie.

2 Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

Het Besluit van 30 januari 2025 houdende regels ter bescherming van slachtoffergegevens in processtukken is op 1 juli 2025 in werking getreden. In dit hoofdstuk gaan we in op de achterliggende beleidstheorie van het Besluit. Een beleidstheorie bestaat uit een beschrijving en analyse van de beleidsdoelen en -instrumenten. In Figuur 2.1 is dit schematisch weergegeven.

Figuur 2.1: Schematische weergave van een beleidstheorie



Hierna gaan we eerst in op de totstandkoming van het Besluit (paragraaf 2.2) en de doelen en uitgangspunten van het Besluit (paragraaf 2.3). Daarna lichten we het relevantiecriteria aan de hand van de wetsgeschiedenis bij het Wetboek van Strafvordering toe en plaatsen we het relevantiecriteria in het licht van het beginsel van dataminimalisatie (paragraaf 2.4). Daarna gaan we in op de inhoud van het Besluit (paragraaf 2.5) en de reikwijdte (paragraaf 2.6). Ten slotte gaan we in op de beoogde effecten (paragraaf 2.7). We sluiten af met het schematisch presenteren van de beleidstheorie (paragraaf 2.8)

2.2 Totstandkoming van het Besluit

Bij de parlementaire behandeling van de Wet uitbreiding slachtofferrechten⁷ is op 2 oktober 2020 een amendement ingediend door Tweede Kamerleden Van Wijngaarden en Van Toorenburg, om in artikel 149a Sv te regelen ‘dat in bij een Algemene Maatregel van Bestuur te bepalen gevallen bepaalde gegevens van het slachtoffer onvermeld blijven, tenzij die gegevens voor door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn’. Het amendement heeft als doel de privacy van slachtoffers binnen het strafproces beter te waarborgen, vanwege de politieke wens om de privacy van het slachtoffer beter te beschermen – in het bijzonder tegen schade die kan ontstaan door het delen van die gegevens met de verdachte en anderen. Deze vrees leefde met name in de context van zedendelicten of ernstige geweldsdelicten.⁸

In het amendement werd voorgesteld om aan artikel 149a Sv – waarin is geregeld dat de officier van justitie verantwoordelijk is voor de samenstelling van de processtukken – een nieuw lid toe te voegen, waarin wordt geregeld dat in een AMvB gegevens kunnen worden aangewezen *die in het belang van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer onvermeld blijven, tenzij deze gegevens voor de rechter redelijkerwijs van belang kunnen zijn*.⁹ Het aangepaste wetsvoorstel is aangenomen in 2021¹⁰ en de tekst

⁷ Wet uitbreiding slachtofferrechten, Stb. 2021, 220.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 349, nr. 7.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 349, nr. 7.

¹⁰ Wet uitbreiding slachtofferrechten, Stb. 2021, 220.

is opgenomen in het derde lid van artikel 149a Sv. De uitwerking welke gegevens onvermeld blijven, is opgenomen in het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken en is op 1 juli 2025 in werking getreden.¹¹

2.3 Doelen en uitgangspunten van het Besluit

Het doel van het Besluit is het versterken van de rechtspositie van slachtoffers¹² en een betere bescherming van hun privacy. Het belangrijkste middel om dit doel te bereiken, is door te zorgen dat persoonsgegevens van slachtoffers niet zonder noodzaak in brondocumenten – zoals een proces-verbaal – terecht komen. Door alleen die gegevens van het slachtoffer te vermelden die de rechter mogelijkerwijs nodig heeft voor het nemen van een beslissing in de strafzaak, kan spanning tussen de privacy van het slachtoffer enerzijds en een behoorlijke en eerlijke berechting van de verdachte anderzijds worden verminderd.¹³

Uitgangspunt van het Besluit is dat persoonsgegevens van het slachtoffer ‘bij de bron worden weggelaten door degene die het processtuk opstelt’. Dat betekent dat niet structureel en actief door de officier van justitie wordt gecontroleerd of irrelevante persoonsgegevens van slachtoffers zijn vermeld en alsnog verwijderd moeten worden. Door de verantwoordelijkheid neer te leggen bij de bron wordt voorkomen dat later in het proces moet worden nagegaan of alle irrelevante slachtoffergegevens onvermeld zijn gebleven en dat aldus dubbel werk wordt gedaan. Wanneer op een later moment blijkt dat de niet vermelde persoonsgegevens in het concrete geval toch relevant zijn, dient de officier van justitie deze gegevens alsnog direct te verstrekken. Dit vloeit voort uit de algemene verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de samenstelling van de processtukken op grond van artikel 149a, eerste en tweede lid, Sv.¹⁴

De algemene verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de samenstelling van de processtukken wordt door artikel 149a, derde lid, Sv nader ingekleurd. In het geval slachtoffergegevens onverhoopt toch in de processtukken zijn opgenomen, zonder dat deze gegevens redelijkerwijs van belang zijn voor een rechterlijke beslissing, kan de officier van justitie die gegevens alsnog laten verwijderen alvorens de stukken bij de processtukken te voegen. Daartoe kan hij ingevolge artikel 148, tweede lid, Sv ook instructies geven aan opsporingsambtenaren voor het opmaken en aanleveren van processen-verbaal en kan hij een opgemaakt proces-verbaal terugsturen naar de desbetreffende opsporingsambtenaar om zo de ten onrechte vermelde slachtoffergegevens te laten verwijderen.¹⁵

Expliciet is in de nota van toelichting vermeld dat het Besluit niet voorziet in ‘anonimiteit’ van slachtoffers. De achternaam, voornamen en geboortedatum van het slachtoffer moeten – uitzonderingen daargelaten – standaard worden vermeld in de processtukken.¹⁶

¹¹ Stb. 2025, 162.

¹² Voor het begrip slachtoffers wordt in het Besluit aangesloten bij artikel 51a, eerste lid, Sv. Dat wil zeggen dat als slachtoffers worden aangemerkt degenen die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel hebben ondervonden en familieleden van een persoon wiens overlijden rechtstreeks is veroorzaakt door een strafbaar feit.

¹³ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 5-6.

¹⁴ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 4-5.

¹⁵ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 7.

¹⁶ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 12.

2.4 Relevantie criterium en het beginsel van dataminimalisatie

In deze paragraaf staat het relevantie criterium centraal. Het relevantie criterium is niet nieuw in het strafprocesrecht, maar heeft met het Besluit nadere invulling gekregen. We gaan in op de betekenis van dit criterium tegen de achtergrond van het uit het gegevensbeschermingsrecht afkomstige beginsel van dataminimalisatie.¹⁷

Als processtukken worden ingevolge artikel 149a, tweede lid, Wetboek van Strafvordering (hierna Sv) aangemerkt alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn. Het gaat daarbij volgens de wetsgeschiedenis niet alleen om belastende of ontlastende stukken in het kader van het bewijs van het ten laste gelegde feit, maar ook bijvoorbeeld stukken die van belang kunnen zijn voor de ontvankelijkheid van het openbaar ministerie, de controle op de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek of de straftoemeting. Onder het relevantie criterium wordt verstaan stukken *die redelijkerwijs van belang zijn voor de beslissingen die de rechter in het kader van de berechting en naar aanleiding van dat onderzoek neemt*.¹⁸ Bij de selectie van stukken is de relevantie van die stukken voor de desbetreffende strafzaak doorslaggevend en niet de aard van de stukken.

Uit de wetsgeschiedenis van dit artikellid volgt dat de wetgever heeft beoogd om met het relevantie criterium een criterium in het leven te roepen dat voldoende rekening houdt met de dossiervorming in het vooronderzoek. Bij de invulling van dit criterium – alle stukken die redelijkerwijs van belang zijn – wordt naar de toekomst gekeken, waarbij het dossier ter terechtzitting geldt als eindperspectief. Het ligt in de rede dat het relevantie criterium gedurende het opsporingsonderzoek ruimer wordt geïnterpreteerd dan in de fase die dicht tegen het onderzoek op de terechtzitting ligt. Het begrip processtukken is in dit opzicht een dynamisch begrip. Het gaat om stukken waarvan *op dat moment* – gelet op de bestaande verdenking en de stand van het onderzoek – aangenomen moet worden dat zij van belang zullen kunnen zijn voor de door de rechter te nemen beslissingen.¹⁹

Artikel 149a, derde lid, Sv strekt ertoe dat in (proces)stukken persoonsgegevens onvermeld blijven ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer. Dit geldt niet wanneer deze gegevens redelijkerwijs van belang zijn voor de door de rechter te nemen beslissingen. Daarmee is aansluiting gezocht bij het relevantie criterium.²⁰ De persoonsgegevens die (in beginsel) onvermeld blijven, worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen.²¹ Met dit artikellid is beoogd te voorkomen dat persoonsgegevens van slachtoffers zonder noodzaak ter kennis komen van de verdachte en anderen.²²

¹⁷ Artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel 1, van Richtlijn (EU) 2016/680 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad. Dit artikelonderdeel is geïmplementeerd in artikel 3, tweede lid, van de Wet politiegegevens en artikel 3, derde lid, in samenhang bezien met artikel 39c, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

¹⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 468, nr. 3, p. 17.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 272-273.

²⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 35 349, nr. 7, p. 2.

²¹ De bij amendement voorgestelde voorhangprocedure voor de inwerkingtreding van het Besluit is overgenomen in het zesde lid van dit artikel. Deze voorhangprocedure houdt in dat het parlement vier weken in de gelegenheid wordt gesteld opmerkingen over de AMvB te maken en daarover met de betrokken bewindspersoon van gedachten te wisselen.

²² Kamerstukken II 2020/21, 35 349, nr. 7, p. 1-2.

Dit oogmerk sluit aan bij het beginsel van minimale gegevensverwerking; ook wel dataminimalisatie genoemd. Dit beginsel houdt in dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.²³ Dit beginsel geeft uiting aan het algemeen geldende evenredigheids- of proportionaliteitsvereiste. Dat de gegevens *toereikend* moeten zijn, betekent dat er een noodzaak moet zijn om met het oog op het doel van de verwerking te beschikken over voldoende informatie. *Ter zake dienend* betekent dat persoonsgegevens in verband met het doel van de verwerking relevant moeten zijn. *Niet bovenmatig* betekent dat niet meer persoonsgegevens mogen worden verwerkt dan nodig is voor het doel van de verwerking. Wat nodig is zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Welke persoonsgegevens met in acht name van het beginsel van dataminimalisatie kunnen worden gebruikt, wordt geconcretiseerd met de zinsnede in artikel 149a, tweede en derde lid, Sv: *tenzij deze gegevens voor door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn*. Met het Besluit wordt invulling gegeven aan deze zinsnede en wordt eveneens nadere invulling gegeven aan de elementen *toereikend* en *ter zake dienend*.

2.5 De inhoud van het Besluit

Het Besluit bestaat uit vier artikelen. In artikel 1 is opgenomen welke gegevens in beginsel onvermeld blijven vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer. Het gaat om het adres, de woonplaats, het telefoonnummer, het e-mailadres, de verblijfplaats, het geboorteland, de geboorteplaats en het Burgerservicenummer.

De achternaam, voornamen en geboortedatum van het slachtoffer worden niet in artikel 1 genoemd en dat is bewust gedaan; deze gegevens moeten – uitzonderingen daargelaten – standaard worden vermeld in de processtukken.²⁴ De naam van het slachtoffer is volgens de nota van toelichting strafvorderlijk relevant, omdat anders het delict niet voldoende specifiek kan worden omschreven in de tenlastelegging. De identiteit van het slachtoffer moet met voldoende zekerheid vastgesteld kunnen worden en de betrouwbaarheid van de aangever of de getuige moet worden getoetst. Ook de geboortedatum is volgens de nota van toelichting nodig om de identiteit van het slachtoffer vast te kunnen vaststellen, en in sommige gevallen om het delict te bewijzen; bijvoorbeeld bij een zedenmisdrijf met een minderjarig slachtoffer.²⁵

In de artikelen 2 en 3 wordt bepaald in welke documenten de persoonsgegevens van slachtoffers moeten worden weggelaten.²⁶ Artikel 2 noemt een proces-verbaal en in artikel 3 worden processtukken van het Openbaar Ministerie genoemd, zoals vorderingen, bevelen en tenlasteleggingen. In beide artikelen wordt ook het criterium ‘redelijkerwijs van belang voor de door de rechter te nemen beslissing’ herhaald. Of de persoonsgegevens van het slachtoffer relevant zijn voor de rechter, wordt bepaald door de opsteller van het proces-verbaal.

²³ Het beginsel van dataminimalisatie in Richtlijn (EU) 2016/680 en de AVG zijn in lijn met elkaar. Zie Opinie AG, C-205/21, ECLI:EU:C:2022:507, punten 54-55.

²⁴ *Stb.* 2025, 29, nota van toelichting, p. 12.

²⁵ *Stb.* 2025, 29, nota van toelichting, p. 11, 15-16.

²⁶ *Stb.* 2025, 29, nota van toelichting, p. 14.

Artikel 4 vermeldt dat het Besluit in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat is 1 juli 2025 geworden.²⁷ Het Besluit voorziet niet in overgangsrecht; de regeling is van toepassing op alle stukken die worden opgemaakt na de inwerkingtreding van het Besluit. Stukken die al eerder zijn opgemaakt, hoeven niet te worden aangepast en kunnen nog persoonsgegevens bevatten die niet relevant zijn. De regeling geldt dan ook niet met terugwerkende kracht.

2.6 Reikwijdte besluit

Het Besluit is van toepassing op alle delicten. Dit betekent dat voor alle delicten als uitgangspunt wordt gehanteerd dat vermelding van slachtoffergegevens – voor zover de vermelding niet relevant is voor rechterlijke beslissingen – achterwege blijft. In de toelichting bij het amendement Van Wijngaarden en Toorenburg werd een gefaseerde invoering voorgesteld, namelijk door de reikwijdte van deze beschermingsmaatregel bijvoorbeeld eerst alleen voor ernstige zeden- en geweldsdelicten te laten gelden. De reden daarvoor was volgens de indieners van het amendement dat met name voor die categorie slachtoffers de noodzaak om slachtoffers te beschermen werd gevoeld.²⁸ Dit voorstel is niet overgenomen in het Besluit, omdat de uitvoeringspraktijk gebaat is bij eenzelfde werkproces voor alle zaken.²⁹

De reikwijdte van het Besluit wordt in de nota van toelichting op verschillende plekken uitgebreid ten opzichte van de tekst in het Besluit zelf. Ten eerste wordt opgemerkt dat de uitgangspunten van het Besluit zich ook kunnen uitstrekken tot andere dan de in artikel 1 genoemde slachtoffergegevens. De toelichting noemt nationaliteit, beroep, geslacht, haarkleur, lengte en gewicht. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor patiëntenummers, klantnummers, polisnummers en kentekens. Dit vloeit voort uit de algemene verantwoordelijkheid van de officier van justitie om geen irrelevante slachtoffergegevens te vermelden en behoeft daarom volgens de nota van toelichting geen expliciete regeling in dit besluit.³⁰ Ten tweede wordt opgemerkt dat ondanks dat het Besluit alleen van toepassing is op documenten van de politie en het Openbaar Ministerie, aangekondigd wordt dat voor professionele organisaties, zoals de Reclassering, het Nederland Forensisch Instituut, de Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland, wordt ingezet op aanvullende beleidsmaatregelen. Van hen wordt verwacht dat zij het uitgangspunt dat slachtoffergegevens niet onnodig worden vermeld in documenten, overnemen en via opleiding en bewustwording het onnodig vermelden van slachtoffergegevens tegengaan. Reden hiervoor is dat wanneer enkel politie en Openbaar Ministerie terughoudend zijn met het toevoegen van persoonsgegevens van het slachtoffer aan het strafdossier, persoonsgegevens alsnog op andere wijze in het strafdossier terecht kunnen komen.³¹

2.7 Beoogde effecten

Volgens de nota van toelichting bij het Besluit is het belangrijkste beoogd effect dat de privacy van slachtoffers beter wordt beschermd in het strafproces.³² Meer concreet gaat het om het beschermen van

²⁷ Stb. 2025, 162.

²⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 349, nr. 7.

²⁹ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 5.

³⁰ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 16.

³¹ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 5, 8-9.

³² Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 10.

de persoonsgegevens van het slachtoffer; dat wordt onder andere gerealiseerd doordat de persoonsgegevens van slachtoffers door de politie niet meer in de vaste tekstblokken van het proces-verbaal opgenomen, wat zorgt voor een vermindering van het gebruik van persoonsgegevens.

Ook in gevallen dat een verdachte en slachtoffer elkaar kennen, heeft het Besluit tot gevolg dat zo min mogelijk gegevens worden verstrekt aan de verdachte en aan anderen. Als de verdachte de identiteit van het slachtoffer kent, betekent dat nog niet dat bijvoorbeeld het BSN ook bekend is en kan dat gegeven nog worden afgeschermd. Ook kan het slachtoffer een nieuwe verblijfplaats hebben, waardoor het zinvol is het adres van het slachtoffer niet te delen. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor telefoonnummers en e-mailadressen.

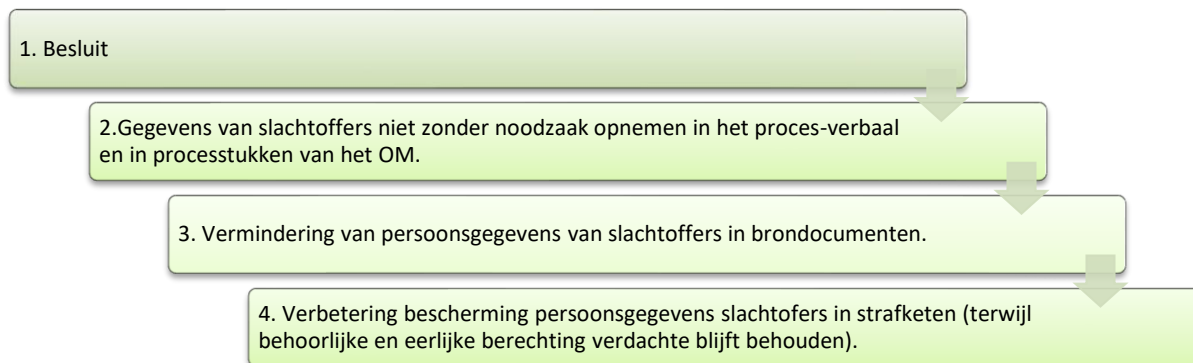
De regelgever is zich bewust geweest bij het opstellen van het Besluit dat het beoogde effect van het Besluit op het beschermen van de privacy beperkt is; het Besluit beoogd niet dat álle slachtoffergegevens uit het strafdossier onvermeld blijven, waardoor relevante persoonsgegevens nog wel vermeld worden. Het Besluit is een eerste stap om het bewustzijn te vergroten bij het gebruik van persoonsgegevens van slachtoffers. Het effect is allereerst beperkt, omdat nog niet alle informatie uit alle processtukken wordt gehaald doordat het Besluit niet op alle partijen die informatie aanleveren voor het dossier van toepassing is. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het NFI of de Reclassering. Het is mogelijk dat de politie en het Openbaar Ministerie zorgen voor minder persoonsgegevens in het strafdossier, maar dat dat effect teniet wordt gedaan doordat andere partijen alsnog persoonsgegevens delen of wanneer het slachtoffer onbedoeld zelf meer informatie prijs geeft dan de bedoeling is. Ook zijn er andere bronnen waar persoonsgegevens van slachtoffers in staan, die niet onder de reikwijdte van het Besluit vallen. De politie noemt bijvoorbeeld e-mails, foto's, beeldmateriaal, geluidsfragmenten en aankoopbewijzen. Slachtofferhulp Nederland noemt verzoeken tot schadevergoeding, medische stukken en letselverklaringen. Het Openbaar Ministerie vraagt daarnaast aandacht voor het feit dat ook 'zachte' informatie³³ in de vrije tekstvelden herleidbaar kan zijn. Het zal enige tijd duren voordat alle medewerkers bij de politie goed zijn opgeleid en voldoende bewust hiervan zijn, waardoor ook het aantal persoonsgegevens van slachtoffers in de open velden van het proces-verbaal worden verminderd als ook bij andere documenten dan het proces-verbaal en de tenlastelegging.

³³ Met zachte informatie wordt over het algemeen informatie bedoeld waarvan het waarheidsgehalte (nog) niet hard is te maken: het zijn nog onbewezen feiten. Gedacht kan worden aan signalen en contextinformatie vanuit betrokkenen.

2.8 Schematisch overzicht van de beleidstheorie

Figuur 2.2 bevat de schematische weergave van de beleidstheorie op basis van de beleidsreconstructie in de voorgaande paragrafen.

Figuur 2.2: Schematische weergave van de uitgewerkte beleidstheorie



3 Implementatie, aandachtspunten en verwachte neveneffecten

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de middelen, processen en activiteiten die nodig zijn voor de implementatie en uitvoering van het Besluit (paragraaf 1), de knelpunten dan wel aandachtspunten die voor de uitvoering zijn gesignaleerd (paragraaf 2) en de verwachte neveneffecten van het Besluit (paragraaf 3). De verwachtingen van ketenpartners halen we vooral uit de adviezen, uitvoeringstoetsen en consultaties die voorafgaand aan inwerkingtreding van het Besluit door het ministerie zijn opgehaald. Aanvullend is tijdens de interviews gevraagd naar de middelen, processen en activiteiten die nodig zijn om uitvoering te geven aan het Besluit en de verwachtingen over knelpunten dan wel aandachtspunten en neveneffecten. Tijdens de interviews bleek dat de standpunten vanuit de organisaties niet substantieel anders waren dan in de adviezen, uitvoeringstoetsen en consultaties al was verwoord. Daarom verwijzen we in de tekst vooral naar deze documentatie en alleen naar de interviews wanneer daar afwijkende of aanvullende standpunten zijn ingenomen.

3.2 Middelen, processen en activiteiten voor implementatie en uitvoering

In de bestudeerde documenten en tijdens de interviews kwam een aantal middelen, processen en activiteiten naar voren die volgens de betrokken organisaties nodig zijn om uitvoering te geven aan het Besluit. We gaan hieronder achtereenvolgens in op de benodigde aanpassingen in de systemen (IV-aanpassingen), het opleiden van medewerkers zodat de bewustwording in de omgang met persoonsgegevens wordt vergroot, de ketenafspraken die zijn gemaakt over het anders inrichten van de informatiestromen en tot slot de financiering van de uitvoering van het Besluit.

IV-aanpassingen politie en NFI

De politie stelt een proces-verbaal op wanneer een ongeluk of gebeurtenis heeft plaatsgevonden. Een proces-verbaal bestaat uit twee delen: een kop met een aantal 'standaard' gegevens die worden gegenereerd op basis van eerder ingevoerde gegevens in het systeem van de politie en een inhoudelijke tekst waarin de verklaring is opgenomen. Dit tweede deel bevat open tekstvelden. Afgesproken is dat de persoonsgegevens van slachtoffers in eerste instantie worden verminderd door te stoppen met automatisch de in artikel 1 van het Besluit genoemde gegevens op te nemen in de 'kop' van een proces-verbaal. Daarvoor moet een aanpassing worden gedaan in de systemen voor de informatievoorziening (IV-aanpassing) van de politie.³⁴ Ook het NFI geeft aan dat een IV-aanpassing nodig is.³⁵ Voor het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak geldt dat niet.

Opleidingen voor bewustwording

De politie, het Openbaar Ministerie, het NFI en de Raad voor de Rechtspraak noemen allemaal in hun reactie op het conceptbesluit dat om te zorgen dat er minder gegevens in de open velden komen te staan, verschillende maatregelen nodig zijn. Er wordt ingezet op meer bewustwording en alertheid bij de medewerkers over de omgang met en het vermelden van persoonsgegevens. Bij al deze organisaties

³⁴ Impactanalyse politie, 11 april 2024.

³⁵ Inventarisatie uitvoering door NFI, 22 december 2023.

worden medewerkers ingelicht en opleidingen aangepast, zodat de nieuwe werkwijze daar ook wordt gedoceerd. De politie en het Openbaar Ministerie zijn met elkaar in gesprek zodat ze elkaars activiteiten kunnen versterken.³⁶

Ketenafspraken informatiestromen

Wanneer slachtoffergegevens niet meer worden vermeld, heeft dat ook praktische gevolgen voor de uitwisseling van bijvoorbeeld adresgegevens tussen organisaties. In de internetconsultatie is bijvoorbeeld aangegeven dat het CJIB persoonsgegevens nodig heeft voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.³⁷ De Raad voor de Rechtspraak geeft aan dat de rechtbank geen contact zal kunnen leggen met slachtoffers om hen te informeren over wijzigingen, zoals locatie of tijdstip van de zitting, en dat als het slachtoffer niet ter zitting verschijnt, de rechter niet kan controleren of de oproeping correct is gedaan.³⁸ Dat betekent dat de informatiestromen anders moeten worden ingericht, zodat gegevens op andere wijze tussen de organisaties kunnen worden uitgewisseld. De ketenpartners hebben over deze praktische gegevensuitwisseling samenwerkingsafspraken gemaakt, zie verder hoofdstuk 5.

Financiering

Tot slot geven vrijwel alle ketenpartijen aan dat de aanpassingen die zij moeten doen aan hun systemen, de tijd die zij moeten investeren in het maken van goede (keten)afspraken en het aanpassen van opleidingen, leiden tot incidentele en structurele kosten. In de bij het ontwerp-AMvB gevoegde beslisnota is opgenomen dat de budgettaire gevolgen van het beleid zijn gedekt in de begroting. Voortvloeiend uit het coalitieakkoord 2021-2025 zijn in de enveloppe "Veiligheid Overig", getiteld privacy slachtoffers, vanaf 2024 structurele middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van artikel 149a, derde lid, Sv. Uit de uitvoeringstoetsen die zijn uitgevoerd op basis van het ontwerpbesluit is gebleken dat deze middelen meer dan voldoende zijn om de kosten van de gekozen oplossingsrichting te dekken, aldus de beslisnota.³⁹

3.3 Aandachtspunten bij de uitvoering

Uit de gesprekken en documentatie komt een aantal aandachtspunten naar voren, die van invloed kunnen zijn op de haalbaarheid van het beoogde effect, namelijk het versterken van de rechtspositie van slachtoffers en een betere bescherming van hun privacy. In onderzoeksvraag 5 staat het woord knelpunten, maar omdat van echt grote knelpunten geen sprake is en er wel aspecten naar voren zijn gekomen waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitvoering en evaluatie van het Besluit, noemen we het hier verder aandachtspunten. We beschrijven hieronder vier aandachtspunten: de verantwoordelijkheid van de officier van justitie om tijdig te kunnen corrigeren, de cultuurverandering die nodig is in de houding van dataverzameling, de verschillende interpretaties van rechters over relevante gegevens en verwachtingen over de handelingscapaciteit van het slachtoffer.

Omvang verantwoordelijkheid officier van justitie bij verwijderen/corrigeren persoonsgegevens van slachtoffers

³⁶ Uitvoeringsanalyse OM, 29 november 2023; Inventarisatie uitvoering door NFI, 22 december 2023; Advies RvdR, 10 april 2024.

³⁷ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 14.

³⁸ Advies RvdR, 10 april 2024.

³⁹ Beslisnota bij Kamerbrief over het ontwerpbesluit bescherming slachtoffergegevens van 3 juni 2024, p. 2-3.

De algemene verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de samenstelling van de processtukken wordt door artikel 149a, derde lid, Sv nader ingekleurd. Deze nadere inkleuring noopt ertoe dat in het geval slachtoffergegevens onverhoopt toch in de processtukken zijn opgenomen, zonder dat deze gegevens redelijkerwijs van belang zijn voor een rechterlijke beslissing, de officier van justitie die gegevens alsnog kan laten verwijderen alvorens de stukken bij de processtukken te voegen, aldus de nota van toelichting.⁴⁰ De vraag is hoe realistisch deze verwachting is, zeker nu in de nota van toelichting staat vermeld dat in artikel 149a geen algemene verplichting moet worden gelezen voor de officier van justitie om achteraf stukken te lezen en te corrigeren.⁴¹ In het interview met het Openbaar Ministerie wordt een kanttekening geplaatst bij de uitoefening van de algemene verantwoordelijkheid van de officier van justitie als bedoeld in artikel 149a, eerste en tweede lid, in samenhang gezien met het derde artikellid. Het Openbaar Ministerie brengt daartoe naar voren dat een officier van justitie processtukken in het geheel toevoegt of verwijdert uit het procesdossier en geen veranderingen in processtukken zelf aanbrengt. De officier van justitie is niet verantwoordelijk volgens het Openbaar Ministerie voor de opname van persoonsgegevens in de processtukken die tot het procesdossier behoren. Die verantwoordelijkheid ligt bij de opsteller van het stuk. Wel kan de officier van justitie de opsteller erop wijzen persoonsgegevens uit de stukken te halen. Bij de daaraan ten grondslag liggende afweging van de officier van justitie spelen volgens het Openbaar Ministerie verschillende elementen een rol, zoals de zwaarte van de inbreuk op de privacy van het slachtoffer en de voortgang van de strafzaak.

Slachtofferhulp Nederland, het Fonds slachtofferhulp en Stichting Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zedenslachtoffers (Stichting LANGZS) hebben in de consultatiefase te kennen gegeven dat bij deze invulling van de algemene verplichting van de officier van justitie de verantwoordelijkheid bij het slachtoffer wordt neergelegd, omdat zij dan zelf een verzoek om verwijdering moeten doen.⁴² Het Openbaar Ministerie heeft in zijn advies aangegeven dat van het slachtoffer in voorkomende gevallen mag worden verwacht dat hij aangeeft welke belangen er voor hem op het spel staan, en dat verwijderen van slachtoffergegevens slechts aan de orde zal zijn als het voor de officier van justitie evident is dat het slachtoffer er groot belang bij heeft dat de betreffende gegevens in een stuk (die op zichzelf niet nodig zijn voor de beslissingen van de rechter) niet worden gedeeld met de rechter en de verdachte.⁴³

Cultuurverandering: aanpassing houding dataverzameling in relatie tot. dataminimalisatie

Een belangrijke rol bij de uitvoering van het Besluit is weggelegd voor de verbalisant bij de politie. Bij de uitvoeringsanalyse van de politie ten behoeve van het amendement Wijngaarden en van Toorenburg is naar voren gebracht dat de taakuitoefening van de politie verandert. De politie brengt naar voren dat de nieuwe werkwijze die wordt gevraagd – met name het onvermeld laten van persoonsgegevens van slachtoffers in de vrije tekstvelden – indruist tegen het strategische doel van de politie om een informatie gestuurde politie te zijn. Het uitvoering geven aan de ‘informatietaak’, waarop de afgelopen jaren is geïnvesteerd, werd geïnterpreteerd als het zo min mogelijk weglaten van gegevens. Daarmee wordt namelijk het risico beperkt dat de verbalisant gegevens die later noodzakelijk blijken te zijn niet heeft vermeld. De politie geeft te kennen dat het uitgangspunt in het Besluit zo ver strekt, dat de politie aan de voorkant al moet afwegen welke gegevens verderop in een eventueel strafproces relevant zouden kunnen

⁴⁰ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 17.

⁴¹ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 7.

⁴² Reactie consultatie door SHN, 11 april 2024; Advies Fonds slachtofferhulp, 12 april 2024; Advies LANGZS, 12 april 2024.

⁴³ Advies van het OM, 8 april 2024.

zijn. Dat leidt volgens de uitvoeringsanalyse van de politie tot een andere werkwijze dan die de politie hiervoor hanteerde. Volgens de politie is daarmee onduidelijk wie de relevantietoets moet doen (verbalisant, senior/operationeel coördinator of officier van justitie) en wie een controle doet op het weglaten van gegevens uit het proces-verbaal. De politie gaf destijds aan dat het Openbaar Ministerie dat zou moeten doen, en daarom in een vroeg(er) stadium moet worden betrokken.⁴⁴ In de impactanalyse van 2024 van de politie komt dit knelpunt niet meer terug. Een oplossing lijkt te zijn gevonden in het opleiden van verbalisanten.⁴⁵ We noemen dit hier nog wel als aandachtspunt, omdat de rol van verbalisant in het selecteren van strafvorderlijk relevante gegevens is uitgebreid door de invoering van het Besluit.

Tijdens een interview met de rechtspraak is naar voren gebracht dat het minimaliseren van de hoeveelheid gegevens ingaat tegen de huidige interpretatie van het strafprocesrecht, namelijk ‘hoe meer informatie, hoe beter’. Zij geven aan dat alle feiten die nodig zijn voor de tenlastelegging wel in het dossier moeten voorkomen. De pleegplaats moet bijvoorbeeld wel te herleiden zijn. De verdachte heeft het recht om te weten waar hij van beschuldigd wordt. Tegelijkertijd wordt ingezien dat dataminimalisatie binnen de Rechtspraak nog kan worden verbeterd – ook zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor een goede berechting. We benadrukken in dit kader dat het Besluit niet beoogt om volledige anonimiteit van het slachtoffer in het strafprocesrecht te garanderen.

Handelingscapaciteit slachtoffers

Een ander aandachtspunt is dat het Besluit mogelijk niet aansluit bij wat redelijkerwijs kan worden verwacht van slachtoffers, bijvoorbeeld omdat slachtoffers veel stress of angst kunnen ervaren naar aanleiding van het delict of omdat het lastig is te begrijpen wat er gebeurt binnen een strafrechtelijke procedure. Slachtofferhulp Nederland vraagt aandacht voor het leggen van de verantwoordelijkheid bij slachtoffers waar het gaat om de persoonsgegevens die op documenten staan die zij zelf hebben ingediend. Niet alle slachtoffers worden begeleid door Slachtofferhulp Nederland, een advocaat of een andere professional, waardoor het risico bestaat dat zij meer persoonsgegevens aanleveren dan noodzakelijk is. Deze verantwoordelijkheid sluit niet altijd aan bij de zogenoemde handelingscapaciteit van slachtoffers. Ook slachtoffers die normaal gesproken zelfredzaam zijn, zijn dat door de psychische impact van het strafbare feit soms niet bij het voeren van de juridische procedures. De juridische procedures, de wijze waarop deze institutioneel zijn vormgegeven, en de wijze waarop autoriteiten omgaan met slachtoffers kunnen leiden tot secundaire victimisatie. Daarvan kan sprake zijn wanneer slachtoffers dusdanig zwaar worden belast door de procedure, dat soms negatieve gevolgen van de justitiële reactie op het strafbare feit voor het slachtoffer merkbaar zijn bovenop de negatieve gevolgen van het strafbare feit zelf.⁴⁶ Uit de literatuur blijkt dat het uitblijven van handelen door de autoriteiten of begeleiding ervoor kan zorgen dat slachtoffers afzien van het gebruik van hun rechten, cruciale informatie weglaten of juist teveel informatie delen.⁴⁷ Het leggen van de verantwoordelijkheid bij slachtoffers voor

⁴⁴ Uitvoeringsanalyse politie t.b.v. het amendement Wijngaarden en van Toorenburg.

⁴⁵ Impactanalyse politie, 11 april 2024.

⁴⁶ Reactie consultatie door SHN, 11 april 2024.

⁴⁷ A. Pemberton, ‘Terug naar onrecht, Epistemic injustice en secundaire victimisatie’, Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit, 2022 (12).

het beperkt aanleveren van hun eigen persoonsgegevens, kan ervoor zorgen dat slachtoffers verder worden overvraagd.

De nota van toelichting vermeldt in dat verband dat het slachtoffer adequaat dient te worden voorgelicht en dat de keten daarbij een rol speelt. Wanneer het slachtoffer niet wordt ondersteund door een advocaat of door Slachtofferhulp Nederland, ligt deze verantwoordelijkheid bij de officier van justitie.⁴⁸

3.4 Neveneffecten

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de beoogde effecten van het Besluit. Naast de beoogde effecten signaleerden verschillende ketenpartners ook een aantal belangrijke neveneffecten van het Besluit. Deze neveneffecten hebben betrekking op de positieve doorwerkingen van het Besluit binnen de strafrechtketen en een aantal andere mogelijke effecten die kunnen optreden. Wij lichten deze neveneffecten in deze paragraaf verder toe.

Betere bescherming persoonsgegevens getuigen

Zowel uit de interviews met het ministerie van JenV, het Openbaar Ministerie en de politie als de documentstudie komt naar voren dat met het Besluit een olievlekwerking wordt beoogd. Daarmee wordt bedoeld dat met andere persoonsgegevens, zoals gegevens van getuigen, in lijn met het Besluit op eenzelfde wijze wordt omgegaan als met gegevens van slachtoffers. Openbaar Ministerie en politie hebben aangegeven dat veel van de aanpassingen die aan de informatiesystemen worden gedaan, ook voor getuigen worden doorgevoerd. Andere ketenpartners ervaren dit als positief. Zij benoemen in de consultatiefase van het Besluit dat ook gekeken kan worden naar persoonsgegevens van anderen, zoals deskundigen, advocaten, politiefunctionarissen, officieren van justitie en rechters. In de nota van toelichting bij het Besluit is door de regelgever geëxpliciteerd dat het Besluit enkel gericht is op slachtoffers, en dat voor andere actoren andere wetgeving nodig is. Bovendien richt artikel 149a, derde lid, Sv, zich niet op deze procesdeelnemers.⁴⁹

Mogelijke negatieve gevolgen voor slachtoffer, verdachte en rechtspraak

Ten derde wijzen meerdere organisaties erop dat het weglaten van persoonsgegevens van het slachtoffer ook negatieve gevolgen kan hebben voor het slachtoffer zelf. De Raad voor de Rechtspraak geeft als aandachtspunt mee dat de identiteit van het slachtoffer niet goed kan worden gecontroleerd, bijvoorbeeld bij een letselverklaring.⁵⁰

Daarnaast komt uit het advies van de Raad voor de Rechtspraak bezorgdheid naar voren dat de rechtbank geen contact zal kunnen leggen met slachtoffers om hen te informeren over wijzigingen, zoals locatie of tijdstip van de zitting. Ook is de Raad bezorgd dat de rechter – als het slachtoffer niet ter zitting verschijnt – niet kan controleren of de oproeping correct is gedaan. Dat laatste kan leiden tot vertraging, omdat de zaak wordt aangehouden,⁵¹ zodat de rechtbank het kan controleren.⁵² Ook bij de tenuitvoerlegging van

⁴⁸ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 8.

⁴⁹ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 10-11.

⁵⁰ Advies RvdR, 10 april 2024.

⁵¹ Dit is overigens geen wettelijke verplichting. Het geldt onder andere wanneer het slachtoffer heeft aangegeven gebruik te willen maken van zijn rechten ter zitting.

⁵² Advies RvdR, 10 april 2024.

een schadevergoedingsmaatregel of van een toegewezen vordering kan de betaling niet door het CJIB worden gerealiseerd zonder bankrekeningnummer.⁵³

Slachtofferhulp Nederland noemt in haar uitvoeringstoets als neveneffect dat wanneer bepaalde persoonsgegevens worden weggelaten uit een vordering, de rechter mogelijk meer vragen moet stellen en dat dit niet mogelijk is wanneer het slachtoffer niet aanwezig is bij de zitting. Dit kan er volgens Slachtofferhulp Nederland toe leiden dat een zitting wordt verdaagd, of dat een vordering niet wordt toegewezen terwijl dit met meer persoonsgegevens wellicht wel het geval was geweest.⁵⁴

Ook is door Slachtofferhulp Nederland, Fonds Slachtofferhulp en Stichting LANGZS in het kader van de consultatie genoemd dat het niet opnemen van de geboortedatum in het Besluit ervoor zorgt dat de privacy van het slachtoffer onvoldoende wordt beschermd.⁵⁵ Slachtofferhulp Nederland wijst erop dat de geboortedatum soms, maar niet altijd een noodzakelijk gegeven is. Het is volgens hen vooral relevant wanneer het gaat om zedenmisdrijven bij een slachtoffer jonger dan 18 jaar, wanneer de leeftijd van het slachtoffer kan duiden op een bepaalde kwetsbaarheid, of wanneer om de betrouwbaarheid van de verklaring van het slachtoffer moet worden getoetst of de hoogte van de schadevergoeding moet worden bepaald. In die gevallen kan volgens Slachtofferhulp Nederland ook worden volstaan met het vermelden van de leeftijd, in plaats van de geboortedatum van het slachtoffer.⁵⁶

Uit de interviews met de advocatuur komt naar voren dat er een manier moet zijn voor de advocaat van de verdachte om te kunnen nagaan of bepaalde gegevens of documenten authentiek zijn. Als voorbeeld wordt genoemd een medische verklaring van een (huis)arts. Het bepalen van de authenticiteit daarvan wordt als zeer lastig door de advocatuur ervaren wanneer gegevens die het slachtoffer aangaan zijn weggelakt, zoals het adres van de huisarts die in de nabijheid van de woonplaats van het slachtoffer is gevestigd.

Vertraging en administratieve lasten

De rechtspraak geeft verder aan dat mogelijk vertraging in het strafproces kan optreden, omdat gegevens door de rechter moeten worden opgevraagd. Wanneer tijdens een zitting duidelijk wordt dat bepaalde benodigde gegevens ontbreken en deze niet onverwijld beschikbaar kunnen komen, kan dit ertoe leiden dat een zaak wordt aangehouden. De Raad voor de Rechtspraak denkt dat dit effect zich slechts incidenteel zal voordoen.⁵⁷

De politie schat in dat bij circa 5% van de processen-verbaal een aanvullend proces-verbaal moet worden gemaakt, omdat de rechter om extra informatie verzoekt.⁵⁸ Het OM voorziet dat deze gegevens in de meeste gevallen mondeling kunnen worden verstrekt.⁵⁹ Een andere reden voor een aanvullend proces-

⁵³ Advies RvdR, 10 april 2024. Het bankrekeningnummer staat niet genoemd in artikel 1 van het Besluit, maar onder ketenpartners bestaat overeenstemming dat de reikwijdte van het Besluit breed zal worden opgepakt, waardoor ook andere persoonsgegevens terughoudend worden opgenomen.

⁵⁴ Uitvoeringstoets SHN, 2023.

⁵⁵ Stb. 2025, 29, nota van toelichting, p. 10.

⁵⁶ Consultatiereactie Slachtofferhulp Nederland van 12 april 2024.

⁵⁷ Uitvoeringsanalyse rechtspraak, geen datum.

⁵⁸ Brief politie, 12 april 2024.

⁵⁹ Advies van het OM, 8 april 2024.

verbaal kan het gevolg zijn van het verzoek van de officier van justitie om het brondocument aan te passen (artikel 148, tweede lid, Sv).⁶⁰

⁶⁰ Artikel 148, tweede lid, Sv.

4 Evaluatiekader

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het evaluatiekader gepresenteerd voor de beleidsevaluatie van het Besluit. In paragraaf 2 beschrijven we wat een beleidsevaluatie is, en wat voor type beleidsevaluatie in dit geval gepast is. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 3 de hoofd- en deelvragen voor de beleidsevaluatie. In paragraaf 4 gaan we in op de onderzoeksmethoden en de indicatoren die samenhangen met de deelvragen en beleidsdoelen. In paragraaf 5 beschrijven we de activiteiten die nodig zijn om het onderzoek uit te voeren.

4.2 Type beleidsevaluatie en de beleidstheorie

Een beleidsevaluatie is een onderzoek waarin de effectiviteit en/of efficiëntie van beleid of wetgeving wordt beoordeeld. Zo'n onderzoek kan inzicht geven in waar mogelijk bijsturing nodig is. Afhankelijk van het moment in een beleidscyclus kan een evaluatie voorafgaand, tijdens de uitvoering of achteraf plaatsvinden.

Voor het opstellen van het raamwerk voor de beleidsevaluatie hebben wij de werkwijze en kwaliteitsrichtlijnen van de Rijksoverheid gevolgd. Zo maken we gebruik van de *Toolbox Beleidsevaluaties*,⁶¹ die praktische handvatten biedt voor het opzetten en uitvoeren van evaluaties, en het *Beleidskompas* van het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving,⁶² waarin de eisen en richtlijnen voor monitoring en evaluatie van beleid nader worden toegelicht. Hiermee sluiten we aan bij de geldende evaluatieverplichtingen, zoals vastgelegd in de *Regeling periodiek evaluatieonderzoek*. Daarnaast maken wij gebruik van wetenschappelijke literatuur over beleidsevaluaties.

De opzet van een evaluatie hangt af van een aantal factoren. In de *Toolbox Beleidsevaluaties* worden de volgende factoren genoemd:

- het beleidsinstrument,
- het moment van evalueren,
- het doel van de evaluatie,
- voor wie de evaluatie is, en
- wat voor informatie reeds beschikbaar is.

In dit geval gaat het om een beleidsevaluatie van een Algemene Maatregel van Bestuur. Er zijn andere beleidsinstrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan de beoogde effecten van het Besluit. Deze instrumenten kunnen bij een evaluatie ook worden meegenomen.

Bij de behandeling van de Wet uitbreiding slachtofferrechten heeft de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming een evaluatie toegezegd van het Besluit. Fonds Slachtofferhulp en Slachtofferhulp Nederland hebben ook expliciet gevraagd om een beleidsevaluatie.⁶³ Een gangbare periode voor een

⁶¹ <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/toolbox>

⁶² <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/5-wat-de-voorkeursoptie/51-evalueren-en-monitoren-van-beleid>

⁶³ *Stb.* 2025, 29, nota van toelichting.

beleidsevaluatie is een periode van vijf jaar.⁶⁴ Eén van de vragen bij dit vooronderzoek is op welke termijn plausibele uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en (neven)effecten van het Besluit en daarmee wanneer het beste moment voor een evaluatie zal zijn. Tijdens de groepsinterviews kwam naar voren dat een goed moment om het Besluit te evalueren is als strafzaken zijn doorlopen, inclusief eventueel hoger beroep. Dit kost al snel zo'n 3 tot 5 jaar. Daarom stellen wij voor dat de evaluatie 5 jaar na inwerkingtreding van het Besluit kan worden uitgevoerd.

Het doel van deze beleidsevaluatie is inzicht krijgen in de doeltreffendheid van het Besluit. Met doeltreffendheid wordt bedoeld: de mate waarin de doelstellingen die met het Besluit zijn beoogd, zijn bereikt. Met het Besluit focust het ministerie van JenV zich in eerste instantie op het niet zonder noodzaak opnemen van persoonsgegevens in strafdossiers. Het doel van het Besluit is het versterken van de rechtspositie van slachtoffers en een betere bescherming van hun privacy.

Om de doeltreffendheid vast te stellen, wordt teruggekeken op de periode dat het Besluit werking had in de praktijk. De evaluatie is in eerste instantie bedoeld voor beleidsmakers om te zien of het Besluit werkt zoals beoogd en in hoeverre er bijsturing nodig is om de beoogde doelstellingen te halen.

Het raamwerk voor de beleidsevaluatie bestaat uit een beleidstheorie, hoofd- en deelvragen en een onderzoeksontwerp met indicatoren en keuze voor typen onderzoeksmethoden. Voor een beleidsevaluatie is het dus noodzakelijk dat er een beleidstheorie is opgesteld. Deze is in hoofdstuk 2 uitgebreid beschreven. Daaruit blijkt dat twee elementen belangrijk zijn voor de werking in de praktijk, en daarom is het van belang deze een centrale plek te geven in de evaluatie. Het gaat om (1) een vermindering van persoonsgegevens van het slachtoffer te veroorzaken, tenzij deze (2) relevant zijn voor de rechter om een beslissing te kunnen nemen.

In de volgende paragrafen gaan we in op de vragen voor de evaluatie en het onderzoeksontwerp.

4.3 Hoofd- en deelvragen

Wij stellen voor de beleidsevaluatie te splitsen in twee onderdelen. Deel I onderzoekt de juridische duiding en samenhang van het begrip 'redelijkerwijs van belang', het relevantiecriteria in artikel 149a Sv en het beginsel van dataminimalisatie. In Deel II wordt onderzocht of er een vermindering van persoonsgegevens van slachtoffers in strafdossiers is.

Bij de voorbereiding van deze beleidsevaluatie is verkend of beide onderdelen gezamenlijk geëvalueerd konden worden, door te onderzoeken in hoeverre een eventuele vermindering van slachtoffergegevens betrekking heeft op 'relevante' of 'noodzakelijke' persoonsgegevens. Wij schatten dit echter niet in als haalbaar. Het begrip 'redelijkerwijs van belang' krijgt betekenis in de specifieke context van een rechtszaak en wordt uiteindelijk per zaak door de rechter toegepast. De huidige wetgeving, wetsgeschiedenis en praktijk bieden onvoldoende concrete of operationele criteria om in een kwantitatief dossieronderzoek achteraf vast te stellen welke slachtoffergegevens op het moment van selecteren of weglaten als relevant of noodzakelijk hadden moeten worden aangemerkt. Daarom is ervoor gekozen de beleidsevaluatie te splitsen in twee delen. De analyse in Deel I biedt context voor de interpretatie van de

⁶⁴ [wetten.nl - Regeling - Aanwijzingen voor de regelgeving - BWBR0005730](https://wetten.nl/-/Regeling-Aanwijzingen-voor-de-regelgeving-BWBR0005730)

empirische bevindingen in Deel II, maar dat tweede deel blijft zelfstandig uitvoerbaar, ook wanneer Deel I geen toepassingsgerichte criteria oplevert.

Deel I

In Deel I wordt het element ‘redelijkerwijs van belang’ onderzocht. Deel I betreft een kwalitatief en exploratief onderzoek.

Welke gegevens en/of stukken ‘redelijkerwijs van belang’ zijn is tijds- en context afhankelijk en daarmee afhankelijk van de casus die voorligt. Dit maakt empirisch onderzoek naar in hoeverre ‘relevante’ of ‘noodzakelijke’ gegevens zijn verminderd lastig. Om te kunnen beoordelen wanneer bij een vermindering van persoonsgegevens in het strafdossier (Deel II) niet ook de voor de beslissing van de rechter relevante gegevens zijn weggelaten, is meer inzicht nodig wanneer en door wie gegevens als ‘relevant’ worden gezien en welke samenhang er is tussen het relevantiecriterium en dataminimalisatie. De vragen zijn empirisch geformuleerd, omdat het onderzoek zich richt op de wijze waarop juridische normen in de praktijk worden geïnterpreteerd en toegepast en niet op een normatieve beoordeling van die normen. Wij stellen de volgende hoofd- en deelvragen voor:⁶⁵

Hoofdvraag 1:

Hoe wordt het begrip ‘redelijkerwijs van belang’ uitgelegd bij de toepassing van het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, en hoe verhoudt deze praktijk tot de wijze waarop het beginsel van dataminimalisatie bij de verwerking van slachtoffergegevens wordt gehanteerd?

1. Door wie en op welke momenten in het opsporings- en vervolgingsproces worden beslissingen genomen over het opnemen of weglaten van slachtoffergegevens?
2. Hoe wordt ‘redelijkerwijs van belang’ door betrokken actoren geïnterpreteerd en gehanteerd bij de selectie en voeging van processtukken waarin slachtoffergegevens voorkomen?
3. Hoe wordt het beginsel van dataminimalisatie toegepast bij de verwerking van slachtoffergegevens in het strafproces, en welke beperkingen volgen hieruit?

Deel II

In Deel II wordt onderzocht of er een vermindering van persoonsgegevens plaatsvindt. De uitkomsten van hoofdvraag 2 geven een indicatie van de mate waarin de in artikel 1 van het Besluit genoemde categorieën slachtoffergegevens in de praktijk zijn verminderd en welke gevolgen dit heeft gehad voor de beschikbaarheid van gegevens voor de verdediging. Ook wordt er gekeken naar neveneffecten en externe factoren. Wij stellen de volgende hoofd- en deelvragen voor:

Hoofdvraag 2:

Is er na vijf jaar sinds de inwerkingtreding van het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken een vermindering te constateren van de hoeveelheid unieke persoonsgegevens van slachtoffers genoemd in artikel 1 van het Besluit in strafdossiers ten opzicht van de nulmeting, zonder dat deze vermindering zorgde voor het achteraf opvragen van gegevens?

⁶⁵ Hierbij kan worden aangesloten bij eerdere studies, waaronder Ranzijn et. al., (2022). De strafvorderlijke relevantie van persoonsgegevens van slachtoffers.

Deelvragen:

- 1 Is het aantal unieke persoonsgegevens van slachtoffers in brondocumenten⁶⁶ vijf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit verminderd ten opzichte van de nulmeting?
- 2 Is het aantal unieke persoonsgegevens van slachtoffers in alle processtukken in het strafdossier vijf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit verminderd ten opzichte van de nulmeting?
- 3 Hoe vaak zijn persoonsgegevens door de verdediging of de rechter opgevraagd die initieel niet waren opgenomen in het dossier?
- 4 Zijn de voorziene neveneffecten opgetreden? Zijn er daarnaast andere, onvoorziene neveneffecten opgetreden?
- 5 Welke externe factoren kunnen van invloed zijn geweest op de eventuele vermindering van slachtoffergegevens?

Het Besluit is ingegaan op 1 juli 2025. Om het effect van het Besluit te kunnen bepalen is het van belang dat er een nulmeting is gedaan op dossiers van voor de ingangsdatum van het Besluit. Hierbij moeten dezelfde gegevens worden verzameld als voor de evaluatie om een goede vergelijking mogelijk te maken. Het is mogelijk om de nulmeting voor de evaluatie uit te voeren.

In paragraaf 4.5 worden de onderzoeksactiviteiten voor Deel I en Deel II nader toegelicht.

4.4 Onderzoeksmethoden en indicatoren Deel II

In deze paragraaf beschrijven we de onderzoeksmethoden en indicatoren voor deel II van het onderzoek. We stellen voor om zowel kwantitatieve methoden als kwalitatieve methoden te gebruiken.

Doeltreffendheid kan onderzocht worden middels een attributieve methode of een contributieve methode.⁶⁷ Met een attributieve methode⁶⁸ wordt de relatie tussen het Besluit en de effecten onderzocht op basis van statistische analyse. Wij stellen voor een contributieve methode te hanteren, waarbij het doel is om te verklaren hoe het beleid heeft bijgedragen aan de realisatie van een bepaalde doelstelling.⁶⁹ Met deze methode kan de plausibiliteit dat het Besluit heeft bijgedragen aan het doel vastgesteld worden, en hoe die bijdrage tot stand is gekomen. Typerend voor een contributieve methode is het gebruik van gemixte onderzoeksmethoden (zowel kwantitatief als kwalitatief), zodat informatie getrianguleerd kan worden om conclusies te versterken.⁷⁰ De onderzoeksactiviteiten die passen bij deze methode worden nader toegelicht in paragraaf 5.

Het gebruik van indicatoren in de beleidsevaluatie is belangrijk om de doelen van het Besluit op een consistente manier te onderzoeken. Indicatoren vertalen abstract geformuleerde beleidsdoelen, zoals het

⁶⁶ We maken onderscheid tussen de documenten die onder de artikelen 2 en 3 van het Besluit vallen en overige processtukken. De documenten die onder de artikelen 2 en 3 van het Besluit vallen duiden we aan als brondocumenten. Bij overige processtukken kan worden gedacht aan documenten die door de benadeelde partij worden ingediend of andere betrokken partijen zoals de reclassering, het NFI, de Raad voor de Kinderbescherming of Slachtofferhulp Nederland.

⁶⁷ J. Mayne, 'Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect', ILAC Brief 16; A. Bryman, *Social Research Methods*, Oxford University Press 2016.

⁶⁸ Campbell Collaboration, *Campbell systematic reviews: Policies and guidelines*, 2021.

⁶⁹ Deze methodiek is gebaseerd op het werk van Pawson & Tilly. Zie hierover: R. Pawson & N. Tilley, *Realist evaluation*, Sage 2004.

⁷⁰ Zie [Toolbox beleidsevaluaties | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid](#); J. Mayne, 'Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect', ILAC Brief 16.

verbeteren van de privacybescherming of het voorkomen van onnodige opname van slachtoffergegevens, naar concrete en observeerbare kenmerken. Indicatoren maken het mogelijk om vast te stellen wat er precies gemeten moet worden, zodat de mate van doelbereiking in de praktijk kan worden bepaald. Ze bieden daarmee een objectief uitgangspunt om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van het Besluit. Tot slot helpen indicatoren om verklaringen te vinden voor de gemeten uitkomsten. Ze bieden aanknopingspunten voor het analyseren van knelpunten, neveneffecten en externe factoren die van invloed kunnen zijn op de uitvoering en resultaten van het beleid.

Voor de beleidsevaluatie van het Besluit lichten wij hieronder per deelvraag de relevante indicatoren toe. De voorgestelde indicatoren sluiten aan op de in hoofdstuk 2 beschreven beleidstheorie, zodat alle beoogde effecten, neveneffecten en externe factoren toetsbaar zijn. Wij lichten indicatoren waar nodig kort toe.

Deelvraag 1. Is het aantal unieke persoonsgegevens van slachtoffers in de brondocumenten vijf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit verminderd ten opzichte van de nulmeting?

We maken onderscheid tussen de documenten die onder de artikelen 2 en 3 van het Besluit vallen⁷¹ en overige processtukken. De documenten die onder de artikelen 2 en 3 van het Besluit vallen duiden we aan als brondocumenten. Bij overige processtukken kan worden gedacht aan documenten die door de benadeelde partij worden ingediend of andere betrokken partijen zoals de reclassering, het NFI, de Raad voor de Kinderbescherming of Slachtofferhulp Nederland.

Onder het begrip processtukken wordt niet alleen verstaan belastende of ontlastende stukken in het kader van het bewijs van het ten laste gelegde feit, maar ook bijvoorbeeld stukken die van belang kunnen zijn voor de ontvankelijkheid van het openbaar ministerie, de controle op de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek of de straftoemeting. Het zijn daarmee stukken die van belang zijn voor de beslissingen die de rechter in verband met het onderzoek ter terechtzitting en naar aanleiding van dat onderzoek neemt.⁷²

Indicatoren:

- *Aanwezige (unieke) persoonsgegevens van slachtoffers in de brondocumenten.*

Om de aanwezige unieke persoonsgegevens van slachtoffers te bepalen kijken we naar de aanwezigheid van bepaalde categorieën van persoonsgegevens. Met categorieën persoonsgegevens bedoelen we bijvoorbeeld of een naam of adres. De specifieke naam, bijvoorbeeld 'Jan Jansen', en het specifieke adres, bijvoorbeeld 'Dorpstraat 1', worden niet genoteerd door de onderzoekers. Hierbij focussen we op de categorieën gegevens uit artikel 1 van het Besluit: adres, woonplaats, telefoonnummer, e-mailadres, verblijfsplaats, geboorteland, geboorteplaats en Burgerservicenummer (BSN). Daarnaast kijken we ook naar: voorletters, voornaam, achternaam en geboortedatum. Hierbij wordt ook genoteerd waar de persoonsgegevens voorkomen (vaste blokken of vrije velden). De hoeveelheid aanwezige categorieën noemen we de unieke persoonsgegevens van slachtoffers in dat document.

⁷¹ Vorderingen, bevelen, tenlasteleggingen en andere stukken die het OM opmaakt.

⁷² *Kamerstukken II 2009/10, 32 468, nr. 3, p. 17.*

Met behulp van deze informatie kan bij de evaluatie worden bekeken of er minder slachtoffergegevens in het dossier staan dan voor inwerkingtreding van het Besluit, op welke plekken er minder slachtoffergegevens staan en of er geen ‘verschuiving’ van slachtoffergegevens plaatsvindt van de vaste tekstblokken naar de vrije velden;

- *Relatie tussen het slachtoffer en de verdachte.*

De relatie tussen het slachtoffer en de verdachte meten we door te kijken in hoeveel gevallen op basis van het dossier duidelijk wordt dat het slachtoffer en verdachte elkaar kennen en in hoeveel gevallen het slachtoffer en de verdachte op hetzelfde adres wonen. We noteren alleen of sprake is van een relatie wanneer dit ondubbelzinnig uit het dossier blijkt. Het kan zo zijn dat niet op te maken is uit het dossier of sprake is van een relatie tussen het slachtoffer en de verdachte. Deze informatie geeft een indicatie van de gevallen waar het weglaten van slachtoffergegevens minder invloed heeft op de informatiepositie van de verdachte, omdat hij/zij die informatie mogelijk al heeft;

- *Het type delict/wetsartikel.*

De verwachting is dat slachtoffergegevens voor het bewijzen van bepaalde typen delicten minder relevant zijn (zoals cybercrime) en dat het bij andere delicten naar verwachting juist lastiger is om slachtoffergegevens weg te laten (zeden- en geweldsdelicten). Door bij elk dossier bij te houden om welk delict (of categorie van delicten) het gaat, is het mogelijk om voor de andere indicatoren vergelijkingen te maken tussen verschillende type delicten. Bij de selectie van te bestuderen dossiers moet worden gekeken in hoeverre delicten te categoriseren zijn. Tijdens de groepsinterviews werd door politie en Openbaar Ministerie opgemerkt dat wanneer gebruik wordt gemaakt van een grove categorisering (zoals geweldsdelicten) de onderliggende delicten (artikelnummers) te veel van elkaar verschillen om deze vergelijking te kunnen maken. Bij aanvang van de evaluatie en het selecteren van dossiers zal eerst in overleg met officieren van justitie gekeken moeten worden naar de mogelijkheden van categoriseren;

- *Ervaringen van slachtofferbelangenorganisaties, advocaten, politie, OM en rechterlijke macht ten aanzien van de ervaren privacy van slachtoffers.*

De ervaringen van betrokkenen geven onderzoekers inzicht in mogelijke aandachtspunten voor de te meten gegevens, bijvoorbeeld welke soort persoonsgegevens zij bij bepaalde delicten vaak terug zien in dossiers. Deze ervaringen geven daarnaast ook context aan de meetbare gegevens. Zij zijn geven een *indicatie*, maar leiden niet tot een representatief beeld..

Deelvraag 2. Is het aantal unieke persoonsgegevens van slachtoffers in het gehele strafdossiers inclusief processtukken vijf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit verminderd ten opzichte van de nulmeting?

Deze vraag gaat over het volledige strafdossier en daarmee ook over documenten die door andere organisaties dan politie en Openbaar Ministerie in het strafproces worden ingebracht, zoals rapportages van de Reclassering, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) of het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). In de praktijk kunnen deze documenten persoonsgegevens van slachtoffers bevatten die niet noodzakelijk zijn voor de rechterlijke beoordeling, maar wel functioneel voor de uitvoering van taken van de betreffende organisatie. Hier wordt ingezoomd op de vraag of het Besluit ook heeft geleid tot minder persoonsgegevens in het gehele dossier inclusief overige processtukken;

Indicatoren:

- *Aanwezige categorieën persoonsgegevens van slachtoffers in strafdossiers;*

- *De locatie van de persoonsgegevens in het strafdossier en van welke organisatie deze afkomstig zijn.*
Op basis van de locatie van persoonsgegevens in het strafdossier wordt duidelijk of het weglaten van persoonsgegevens uit de stukken van de politie en het Openbaar Ministerie niet teniet wordt gedaan door het toevoegen van stukken door andere partijen. De informatie die deze indicator oplevert kan bij de evaluatie worden gebruikt om te bepalen of er aanvullende regels in het Besluit nodig zijn over de processtukken die vanuit andere partijen dan politie en Openbaar Ministerie komen;
- *Hoeveelheid en het type persoonsgegevens per brondocument en/of overig processtuk, niet zijnde de processen-verbaal of de tenlastelegging.*
Het is mogelijk dat in de overige processtukken andere slachtoffergegevens worden genoemd, waardoor het totaal van slachtoffergegevens dat wordt vrijgegeven groter is dan op basis van bestudering van de processen-verbaal en de tenlastelegging blijkt. Dit geeft een indicatie van impact die overige processtukken hebben op de verspreiding van slachtoffergegevens;
- *Relatie tussen het slachtoffer en de verdachte;*
- *Het type delict van ieder onderzocht strafdossier;*
- *Verschil in opgenomen slachtoffergegevens naar aard van het delict;*
- *Ervaringen van slachtofferbelangenorganisaties en advocaten, politie, OM en rechterlijke macht.*

Deelvraag 3. Hoe vaak zijn persoonsgegevens door de verdediging of de rechter opgevraagd die initieel niet waren opgenomen?

Deze vraag hangt samen met de waarborg dat het minimaliseren van persoonsgegevens de mogelijkheid tot verdediging niet mag belemmeren.

Indicatoren:

- *Aantal verzoeken van de rechter voor aanvullend informatie vanwege ontbrekende persoonsgegevens, zowel mondeling als via aanvullende processen-verbaal.*
Dit geeft een indicatie hoe vaak een dossier niet voldoende informatie bevatte om de strafzaak (volledig) te behandelen. Hierbij is een belangrijke kanttekening dat er voor veel zaken die niet gerelateerd zijn aan het Besluit ook aanvullende processen-verbaal worden opgevraagd. Deze zullen moeten worden gefilterd om zo alleen de aanvullende processen-verbaal te tellen die gaan over slachtoffergegevens. Verzoeken kunnen worden opgemaakt uit het verslag van de griffie;
- *Aantal aangehouden zaken naar aanleiding van ontbrekende persoonsgegevens.*
In de samenwerkingsafspraken⁷³ is expliciet opgenomen dat bij de evaluatie aandacht moet worden besteed aan het aantal zaken dat moet worden aangehouden, omdat adres- of contactgegevens niet onverwijld uit de systemen kunnen worden gehaald. Deze informatie kan in de processen-verbaal van de zitting worden gevonden;
- *Aantal verzoeken van de verdediging voor openbaarmaking van stukken.*
Verzoeken kunnen worden opgemaakt uit het verslag van de griffie;
- *Aantal verzoeken door de rechter voor aanvullende informatie;*

⁷³ Samenwerkingsafspraken privacy slachtoffers, 10 juli 2025.

- *Ervaringen van advocaten met eventuele belemmeringen in de verdediging en ervaringen van rechters over of zij genoeg gegevens hadden om een beslissing te nemen.*

Deelvraag 4. In hoeverre zijn de voorziene neveneffecten opgetreden? Zijn er daarnaast andere, onvoorziene neveneffecten opgetreden?

Het Besluit is primair gericht op het beperken van (niet-relevante) slachtoffergegevens, maar wet- en regelgeving kunnen altijd bredere effecten hebben dan waarop vooraf is geanticipeerd. Het is? Valt? daarom aan te bevelen na te gaan of de voorziene neveneffecten zich daadwerkelijk hebben voorgedaan en of er nieuwe, onvoorziene neveneffecten zijn ontstaan in de praktijk van ketenpartners. Deze informatie is nuttig om te kunnen bepalen of het Besluit in de uitvoering heeft geleid tot knelpunten, ongewenste gevolgen of onverwachte verbeteringen. De indicatoren kunnen na een documentstudie op het moment van de beleidsevaluatie worden aangescherpt.

In het vorige hoofdstuk is een aantal neveneffecten genoemd. Deze kunnen het vertrekpunt zijn voor de op te stellen indicatoren voor deze deelvraag. Hierbij kan worden gedacht aan:

- *Signalen van gedifferentieerde informatie-uitwisseling tussen ketenpartners (bijvoorbeeld extra interne notities of alternatieve communicatielijnen). Onder andere naar aanleiding van het Besluit hebben ketenpartners de wijze waarop zij informatie uitwisselen aangepast, zodat niet automatisch te veel informatie wordt uitgewisseld;*
- *Aantal verzoeken van de rechter om nadere informatie vanwege ontbrekende persoonsgegevens;*
- *Aantal keren dat een zaak ter zitting moet worden aangehouden (bijvoorbeeld omdat niet kan worden geverifieerd of een benadeelde partij juist is opgeroepen);*
- *Veranderingen in werkprocessen en afspraken over informatieoverdracht;*
- *Ervaringen van slachtofferbelangenorganisaties, advocaten, politie, OM en rechterlijke macht over signaleerde neveneffecten;*
- *Doorlooptijden van strafrechtzaken;*
- *Hogere administratieve kosten.*

Deelvraag 5. Welke externe factoren kunnen van invloed zijn geweest op de eventuele vermindering van slachtoffergegevens?

De mate waarin slachtoffergegevens in dossiers voorkomen, wordt niet uitsluitend door het Besluit beïnvloed. Ook andere ontwikkelingen kunnen van invloed zijn geweest, zoals wijzigingen in werkinstructies, digitaliseringstrajecten, veranderingen in opsporingspraktijken of bredere beleidsprioriteiten in de strafrechtketen. Door deze externe factoren in kaart te brengen, kan beter worden vastgesteld in hoeverre eventuele veranderingen in het opnemen of weglaten van slachtoffergegevens moeten worden geïnterpreteerd. De indicatoren kunnen na een documentstudie op het moment van de beleidsevaluatie worden opgesteld. Op basis van de voor dit onderzoek uitgevoerde gesprekken, doen wij de volgende suggesties:

- *Mate waarin slachtoffers/advocaten in staat zijn om gebruik te maken van rechten of maatregelen om persoonsgegevens te beschermen;*
- *Mate waarin verbalisanten de instructies uitvoeren binnen de werkdruk en met de beschikbare systemen;*

- *Mate waarin het bewustzijn van privacybescherming bij verbalisanten en andere ketenpartners is toegenomen;*
- *Aanpassing werkwijzen in relatie tot persoonsgegevens van getuigen;*
- *Cursussen die zijn ontwikkeld sinds de inwerkingtreding van het Besluit;*
- *Aanwezigheid van andere externe omstandigheden die positief hebben bijgedragen aan de doelstellingen (andere, nieuwe wet- en regelgeving, een nieuw ICT-systeem);*
- *Aanwezigheid van andere externe omstandigheden die een negatieve invloed hebben gehad op het behalen van de doelstellingen (zoals personeelstekorten, begrotingstekorten);*
- *Ervaringen van slachtofferbelangenorganisaties, advocaten, politie, OM en rechterlijke macht over de effecten.*

4.5 Onderzoeksactiviteiten

Voor de uitvoering van het onderzoek Deel I stellen wij de volgende onderzoeksactiviteiten voor:

1. Juridische analyse van wet- en regelgeving en de relevante wetsgeschiedenis, en memorie van toelichtingen. Dat gaat in ieder geval om het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, art. 149a Sv en overige de relevante bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering en het beginsel van dataminimalisatie (waaronder artikel 5 AVG). Hierbij moet rekening worden gehouden dat tegen de tijd van de beleidsevaluatie het nieuwe Wetboek van Strafvordering mogelijk inwerking is getreden;
2. Analyse van de interpretatie van ‘redelijkerwijs van belang’ en dataminimalisatie in relevante jurisprudentie;
3. Casestudy waar de invulling van ‘redelijkerwijs van belang’ bij een aantal dossiers met de betrokken rechters en OvJ worden besproken;
4. Analyse van beroepsrichtlijnen van de ketenpartners;
5. Kwalitatieve interviews met rechters, officieren van justitie, verbalisanten en wetenschappers op het gebied van strafprocesrecht en gegevensbeschermingsrecht;
6. Rapportage.

Voor de uitvoering van het onderzoek Deel II stellen wij de volgende onderzoeksmethoden voor:

1. Inventariserende gesprekken: deze gesprekken leiden tot een eerste actualisering van dit onderzoeksontwerp naar aanleiding van de dan actuele situatie;
2. Bureaustudie: uitvoeren van een bureaustudie over relevante beleidsontwikkelingen. Hierbij kunnen ook andere relevante inzichten worden meegenomen, zoals de Slachtoffermonitor;
3. Interviews: parallel aan het document- en dossieronderzoek zullen ketenpartners en het ministerie van Justitie en Veiligheid worden geïnterviewd om verklaringen en context op te halen;
4. Dossieronderzoek: Kwantitatieve analyse van het aantal persoonsgegevens van slachtoffers in circa 145 dossiers.⁷⁴ Deze bestaat uit een nulmeting met dossiers voor de inwerkingtreding van het Besluit én een evaluatiemeting met dossiers een aantal jaren ná de inwerkingtreding van het Besluit. In paragraaf 4.5.1 gaan we uitgebreid in op de werkwijze. Op deze plek vermelden we

⁷⁴ Aanvullend op dit raamwerk leveren wij in 4.5.1 een gedetailleerde beschrijving op over hoe het dossieronderzoek moet worden uitgevoerd en hoe wij tot het aantal 145 zijn gekomen.

alvast dat het raadzaam is dat de onderzoekers ter voorbereiding op het dossieronderzoek nagaan of zij de categorisering van de te onderzoeken delicten verder kunnen afstemmen met de officieren van justitie van de deelnemende parketten. Voorkomen moet worden dat dossiers met elkaar vergeleken worden die vanwege de aard van het delict om een andere hoeveelheid of categorie persoonsgegevens vragen;

5. Focusgroepen: verdieping en gezamenlijke duiding van knelpunten, neveneffecten en externe factoren, als afsluitende activiteit van het veldonderzoek;
6. Analyse en synthese: samenbrengen van de kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen, vergelijken van de uitkomsten met die van nulmeting en eerdere opgehaalde kwalitatieve bevindingen, inclusief duiding in relatie tot de beleidstheorie en evaluatievragen.

Het dossieronderzoek geeft inzicht in de vraag of het Besluit leidt tot minder persoonsgegevens in de brondocumenten en het strafdossier (deelvragen 1 en 2). In de volgende paragraaf zetten wij uiteen op welke wijze het dossieronderzoek kan plaatsvinden. Om deelvraag 3 te beantwoorden wordt het dossieronderzoek aangevuld met kwalitatieve interviews met advocaten en rechters zodat duidelijk wordt of het voorkomt dat er initieel te weinig gegevens worden opgenomen in dossiers voor een goede verdediging of een oordeel van de rechter (deelvraag 3).

Het bureauonderzoek en de interviews met ketenpartners en de focusgroepen vullen deze kwantitatieve informatie aan met ervaringen, verklaringen en praktijkkennis. Hierdoor wordt inzichtelijk welke knelpunten zich voordoen en welke neveneffecten optreden, zoals veranderingen in informatie-uitwisseling of toegenomen bewustzijn (deelvraag 4). Bovendien brengen deze gesprekken de externe factoren in kaart die de uitvoering en effectiviteit van het Besluit kunnen versterken of juist belemmeren, zoals het doenvermogen van slachtoffers en verbalisanten (deelvraag 5).

De nulmeting en de evaluatiemeting hoeven niet gelijktijdig te worden uitgevoerd, zolang de dossiers maar uit de juiste periodes stammen.

4.5.1 Werkwijze dossieronderzoek

Het dossieronderzoek heeft als doel in kaart te brengen in hoeverre er een afname te detecteren is in het aantal persoonsgegevens. Er moeten minimaal twee dossieronderzoeken plaatsvinden; een nulmeting en een vervolgmeting. In deze onderzoeken zullen op basis van de bovengenoemde indicatoren gegevens worden verzameld. Hiervoor zal er, per strafdossier, voor ieder document moeten worden onderzocht welke unieke slachtoffergegevens er in dat document voorkomen, waarbij we twaalf specifieke categorieën hebben uitgekozen. In dat licht wordt gerapporteerd over:

- in hoeveel documenten een categorie persoonsgegevens van slachtoffers voorkwam; en
- welke categorieën persoonsgegevens van slachtoffers er in minimaal één document voorkomen.

Over de verschillende documenten zal ook moeten worden bijgehouden wie de opsteller was en, voor processen-verbaal, in welk onderdeel van het document de gegevens zich bevonden.

In de nulmeting wordt er gekeken naar dossiers waarbij de eerste processen-verbaal zijn opgesteld in de periode voor de inwerkingtreding van het Besluit. In de vervolgmeting wordt er gekeken naar dossiers waarbij bij het eerste proces-verbaal is opgesteld na de inwerkingtreding van het Besluit. Omdat het enige tijd duurt voordat alle organisaties de juiste maatregelen hebben genomen en het effect van het Besluit terug kan worden gezien in de dossiers, raden wij aan dossiers te nemen die dateren vanaf juli 2026 (één

jaar na inwerkingtreding). Vanwege de doorlooptijden van strafzaken raden we eveneens aan om geen dossiers te kiezen waarvan het proces-verbaal korter dan een jaar geleden is opgemaakt, zodat ook kan worden gekeken in hoeverre de rechter aanvullende gegevens heeft opgevraagd.

De nulmeting levert daarmee feitelijke uitgangswaarden op die in de eerste meting opnieuw gemeten kunnen worden. Door deze basis kan de effectiviteit van het Besluit op termijn op een reproduceerbare en toetsbare manier worden geëvalueerd. De resultaten van de nulmeting vormen een betrouwbare basis om bij een vervolgmeting plausibele uitspraken te kunnen doen over veranderingen in de doeltreffendheid van het Besluit. De nulmeting en vervolgmeting kunnen gelijktijdig plaatsvinden, belangrijk is dat de nulmeting kijkt naar dossiers vóór inwerkingtreding van het Besluit en de vervolgmeting gebruik maakt van dossiers die zijn opgesteld minimaal één jaar ná de inwerkingtreding van het Besluit. Om de beschikbaarheid van data te waarborgen, is het belangrijk dat vooraf heldere afspraken worden gemaakt over de toegang tot dossiers en de beschikbaarheid van contactpersonen bij ketenpartners, zodat de meting ook bij herhaling in vergelijkbare condities kan plaatsvinden.

Bij beide metingen worden strafdossiers geanalyseerd, verspreid over verschillende delicttypen (op basis van wetsartikelen) en parketten, om met enige statistische zekerheid uitspraken te kunnen doen over het effect van het Besluit. Daarbij worden indicatoren verzameld die een belangrijke rol spelen bij het beantwoorden van deelvraag 1 en 2 in Deel II. Het minimale aantal te onderzoeken dossiers wordt verderop berekend en kan ten tijde van de uitvoering worden bijgesteld op basis van deze methode. Om een idee te krijgen van de mogelijke omvang van de steekproef hebben we gekeken naar het WODC-onderzoek ‘Van roes naar ruis’ dat eerder dit jaar is afgerond, waarin ook onderzoek gedaan is naar strafdossiers.⁷⁵

Omdat het Besluit gaat over het opnemen van slachtoffergegevens in processtukken ligt de focus op dossieronderzoek in strafdossiers van arrondissementsparketten. Als de nulmeting en de evaluatie bij dezelfde parketten worden uitgevoerd zouden 2-4 parketten met een geografische spreiding voldoende moeten zijn. Idealiter houdt de voorselectie van dossiers rekening met:

- de verdeling van dossiers afkomstig uit randstedelijke en landelijke gebieden;
- dossiers met concrete slachtoffers, dus geen dossiers over milieudelicten of witwassen;
- een verdeling van dossiers op basis van de wijze waarop het delict is afgedaan (ZSM, strafbeschikking of rechtelijke procedure) in lijn met de landelijke verdeling;
- voldoende dossiers van delicten waarbij veel slachtoffergegevens te verwachten zijn en van delicten waarbij weinig slachtoffergegevens te verwachten zijn. De specifieke delicten worden in overleg met de deelnemende parketten bepaald;
- een verdeling van dossiers binnen de twee delicttypen in lijn met de landelijke verdeling;

⁷⁵ Bij dat onderzoek verwachtte men 160 dossiers te kunnen onderzoeken, maar uiteindelijk kregen de onderzoekers toegang tot 87 dossiers en waren slechts twee parketten bereid mee te werken. Dit tegenvallende resultaat komt mogelijk doordat de onderzoekers een specifiek type dossiers wilden includeren, namelijk dossiers waar middelengebruik een rol speelde. De dossieraantallen van het eerdergenoemde onderzoek geven voor ons een nuttige ondergrens. Het is kennelijk mogelijk om voor een specifiek onderwerp meer dan 80 dossiers te onderzoeken.

- een verdeling van dossiers op basis van complexiteit (gevorderde materiele en immateriële schade) in verband met de aanwezigheid van documenten van benadeelde partijen.

In overleg met de deelnemende arrondissementsparketten worden per type delict (enkele) specifieke wetsartikelen geselecteerd die qua benodigde persoonsgegevens vergelijkbaar met elkaar zijn. Uit de dossiers die daaraan voldoen, wordt dan de steekproef getrokken.

Een vergelijking mogelijk maken

Bij het doen van de nulmeting is het belangrijk dat de resultaten bij de evaluatie gebruikt kunnen worden om te bepalen of het Besluit doeltreffend is. Het moet mogelijk zijn om vragen als: 'Is de hoeveelheid slachtoffergegevens in strafdossiers afgenomen?' te beantwoorden. Om tijdens de evaluatie iets te kunnen zeggen over de betrouwbaarheid van de gemeten afname en het antwoord op de gestelde vraag is het van belang dat de originele nulmeting gebaseerd is op een steekproef met een passende grootte.

Bepalen van de benodigde hoeveelheid dossiers

De hoeveelheid benodigde dossiers is te bepalen op basis van vier factoren. De vier factoren zijn:

1. betrouwbaarheidsinterval: de kans dat een gemeten verschil in de steekproef overeenkomt met een echt verschil.
2. onderscheidend vermogen: de kans dat een bestaand verschil ook gemeten wordt met de steekproef.
3. verwacht percentage voor: het percentage persoonsgegevens voor invoering van het Besluit.
4. verwacht percentage na: het percentage persoonsgegevens na invoering van het Besluit.

Deze factoren bepalen samen hoe groot de steekproef ten minste moet zijn voor een specifieke hypothese (hier zijn online rekenhulpen voor⁷⁶). Hierbij geldt dat kleine verschillen tussen het verwacht percentage voor en na, hogere betrouwbaarheidsintervallen en een hoger onderscheidend vermogen er allemaal toe leiden dat het nodig is meer dossiers te bestuderen.

Voorbeeld

Wanneer we een afname verwachten in het aantal persoonsgegevens van 50% (verwacht percentage voor) naar 15% (verwacht percentage na), dit effect 80% van de tijd willen meten (onderscheidend vermogen) en vervolgens 90% zeker willen zijn dat een gemeten effect geen toeval was (betrouwbaarheidsinterval), dan zijn minimaal 20 dossiers nodig van de situatie voor 1 januari 2025 en de 20 dossiers van de situatie na om een nuttige vergelijking mogelijk te maken.

Bepalen van de benodigde hoeveelheid dossiers voor de evaluatie van het Besluit

Om te bepalen hoeveel dossiers we idealiter willen hebben moeten we een inschatting maken van alle vier de factoren. Voor de betrouwbaarheidsinterval en het onderscheidend vermogen zijn 95% en 80% redelijk gangbare getallen, zoals ook aangegeven in de rekenhulp. Voor het bepalen van het 'verwacht percentage voor' kunnen we gebruikmaken van een recent onderzoek van Ranzijn e.a. in opdracht van de

⁷⁶ Als we twee proporties met elkaar willen vergelijken kunnen we de volgende rekenhulp gebruiken: <https://select-statistics.co.uk/calculators/sample-size-calculator-two-proportions/>.

Raad voor de Rechtspraak naar de strafvorderlijke relevantie van slachtoffergegevens.⁷⁷ In dit onderzoek hebben de onderzoekers bij 17 strafdossiers gekeken naar de aanwezigheid van slachtoffergegevens. Zie Tabel 4.1 voor de resultaten.

*Tabel 4.1: Unieke persoonsgegevens van slachtoffers in verschillende processtukken.*⁷⁸

Soort persoonsgegevens	Strafdossier	Proces-verbaal + aangifte	Bewijsstukken (7 dossiers)	Vordering benadeelde partij (14 dossiers)
Naam	17 (100%)	17	5/7	14/14
Geboortedatum	17 (100%)	17	5/7	14/14
Adres	15 (88%)	15	6/7	-
Telefoonnummer	8 (47%)	5	2/7	1/14
E-mailadres	4 (23%)	1	1/7	1/14
BSN	5 (29%)	1	2/7	-

Naam en geboortedatum vallen niet onder het Besluit, de overige vier soorten wel. BSN en e-mail komen ongeveer even veel voor, dus die behandelen we als één soort gegevens. Daarmee kunnen we per soort gegevens twee scenario's berekenen:

1. een afname van 50%, en;
2. een afname van 90%.

Deze twee opties zijn uitgewerkt in Tabel 4.2 en voor ieder scenario hebben wij de minimale grootte van de steekproef berekend.

Tabel 4.2: Voorbeelden van minimale steekproefgrootte voor verschillende verwachte effecten op basis van de percentages van Tabel 4.1 en twee opties voor de verwachte afname.

	Adres 1	Adres 2	Telefoonnr. 1	Telefoonnr. 2	BSN 1	BSN 2
Betrouwbaarheidsinterval	95%	95%	95%	95%	95%	95%

⁷⁷ Ranzijn e.a. (2022).

⁷⁸ Ranzijn e.a. (2022).

Het onderzoek bevat ook resultaten voor de tenlastelegging, maar daar werden geen gegevens als adres, telefoonnummer, emailadres of BSN gevonden.

Onderscheidend vermogen	80%	80%	80%	80%	80%	80%
Verwacht percentage voor⁷⁹	88%	88%	47%	47%	26%	26%
Verwachte afname	50%	90%	50%	90%	50%	90%
Verwacht percentage na	44%	9%	24%	5%	13%	3%
Minimale grootte van steekproef⁸⁰	15	3	65	14	142	33

Zoals te verwachten is het detecteren van een verandering in de gegevens die het minste voorkomen (e-mail en BSN) het moeilijkst. Om een halvering in de aanwezigheid van BSN of email goed te kunnen meten is een steekproef van ongeveer 145 dossiers nodig, tegenover 65 voor telefoonnummers en 15 voor adres. Om uitspraken te kunnen doen over alle type gegevens moeten we rekening houden met de zwakste schakel, en dus minimaal 142 dossiers verzamelen om iets te kunnen zeggen over de algemene afname van alle gegevens in het strafdossier.

Naast de verschillende soorten gegevens willen we ook een vergelijking mogelijk maken binnen bepaalde types delicten. We verwachten dat de afname van sommige gegevens (deels) afhankelijk zal zijn van het type delict. Zo is bij geweldsdelicten een adres misschien vaker van belang dan bij vermogensdelicten. De relevantie van BSN zou echter (praktisch) onafhankelijk moeten zijn van het type delict. We onderscheiden twee grove delicttypen:

1. Vermogens- en cyberdelicten

Naar verwachting meer telefoonnummers dan gemiddeld i.v.m. telefoondiefstal en een afname van minimaal 50%. Gemiddelde hoeveelheid adressen en een verwachte afname van 75% omdat adres hier minder vaak een centrale rol speelt bij het strafbare feit.

2. Gewelds- en zedendelicten

Naar verwachting minder telefoonnummers dan gemiddeld en een afname van minimaal 50%. Gemiddelde hoeveelheid adressen en een verwachte afname van 50%.

Tabel 4.3: Benodigde steekproefgrootte om vergelijkingen binnen de twee type delicten te kunnen bepalen of er sprake is van een afname van adresgegevens en telefoonnummers.

	Vermogen – adres	Vermogen – telefoon	Geweld – adres	Geweld – telefoon
--	---------------------	------------------------	-------------------	----------------------

⁷⁹ Deze percentages zijn afkomstig uit Tabel 4.1 en afgeleid uit het onderzoek van Ranzijn e.a. (2022).

⁸⁰ <https://select-statistics.co.uk/calculators/sample-size-calculator-two-proportions/>, gebaseerd op het gebruik van een Z-toets.

Betrouwbaarheidsinterval	95%	95%	95%	95%
Onderscheidend vermogen	80%	80%	80%	80%
Verwacht percentage voor	88%	55%	88%	40%
Verwacht percentage na	22%	27%	44%	20%
Minimale grootte van steekproef ^{f81}	5	45	15	79

Zoals eerder benoemd zullen specifieke wetsartikelen voor deze twee types delicten aan het begin van de nulmeting verder moeten worden gespecificeerd in samenspraak met de officieren van justitie van de deelnemende parketten. Dit kan gevolgen hebben voor het aantal dossiers dat moet worden geselecteerd. Als we de groottes van de steekproeven berekenen (Tabel 4.3) met de huidige aannames zijn de telefoonnummers bepalend. Omdat er bij geweldsdelicten een kleinere absolute afname wordt verwacht is daar meer informatie nodig.

Mocht de uiteindelijk steekproef kleiner zijn dan de minimale grootte of het effect kleiner zijn dan verwacht, dan heeft dat een negatief gevolg voor de betrouwbaarheid en het onderscheidend vermogen van de toekomstige vergelijking.

Conclusie

Om een betrouwbaar beeld te kunnen schetsen waarbij ook uitspraken gedaan kunnen worden over de afname van persoonsgegevens zoals het BSN en emailadres van een slachtoffer, is een minimale steekproef nodig van 145 dossiers. Voor de vergelijkingen binnen de twee delicttypen is het van belang dat de verdeling zo is dat er voldoende informatie is over de twee delicten. Bij de huidige verwachte percentages moeten er minimaal 45 dossiers met een vermogens- of cyberdelict en 79 dossiers met een gewelds- of zedendelict in de steekproef worden opgenomen.

Zoals al eerder benoemd is het aan te bevelen om de verwachte percentages voor en na inwerkingtreding van het Besluit op basis waarvan wij de grootte van deze steekproeven hebben bepaald aan het begin van de evaluatie opnieuw te berekenen, vanwege voortschrijdend inzicht (over bijvoorbeeld de verwachte afname). Door de tabellen bij te werken kan opnieuw de minimale grootte van de steekproef worden bepaald.

⁸¹ <https://select-statistics.co.uk/calculators/sample-size-calculator-two-proportions/>, gebaseerd op het gebruik van een Z-toets.

5 Stand van zaken ten tijde van de inwerkingtreding van het Besluit

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de stand van zaken ten tijde van de inwerkingtreding van het Besluit slachtoffergegevens aan de hand van de afspraken die ketenpartners onderling hebben gemaakt. Het verdient aanbeveling om deze afspraken mee te nemen bij de evaluatie om inzicht te krijgen in de invloed van deze afspraken op de uitvoering van het Besluit.

5.2 Samenwerkingsafspraken

Bij de samenwerkingsafspraken moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties waarin persoonsgegevens opgevraagd kunnen worden. We noemen dat hier – in navolging van het hiervoor genoemde onderzoek van Ranzijn e.a.

- 1) gegevens die juridisch-inhoudelijk relevant zijn, voor bijvoorbeeld de informatie- en afbakeningsfunctie van de tenlastelegging, voor de bewijsbeslissing en voor de straftoemeting, en;
- 2) praktisch relevante gegevens, voor communicatie met het slachtoffer.⁸²

5.2.1 Afspraken over gegevens die juridisch-inhoudelijk relevant zijn

Het College van procureurs-generaal en de Raad voor de Rechtspraak hebben afspraken vastgelegd in een document dat beide organisaties op 3 juni 2025 hebben ondertekend.⁸³ Deze afspraken hebben als doel ‘om te bewerkstelligen dat het Openbaar Ministerie in voorkomend geval onverwijld de strafvorderlijke relevante gegevens op zitting verstrekt aan de rechter/raadsheer dan wel de rechter- of raadsheer-commissaris’. In het document is een standpunt opgenomen van het Openbaar Ministerie, dat inhoudt dat ‘door de rechter(-commissaris) terughoudend moet worden omgegaan met het alsnog opvragen van de gegevens van slachtoffers’, onder meer omdat het (jeugd)reclasseringsrapport ook onderdeel uitmaakt van het strafdossier en dat rapport op zichzelf ‘de benodigde informatie zou moeten bevatten om een besluit te nemen over de bijzondere voorwaarden’. Het Openbaar Ministerie zegt dat vaak aanvullende persoonsgegevens opvragen betekent dat deze alsnog in het strafdossier terecht komen en dat is tegenstrijdig aan de doelstelling van het Besluit. In het document is verder opgenomen dat het bepalen of persoonsgegevens van slachtoffers ter zitting alsnog moeten worden opgevraagd, omdat deze strafvorderlijk relevant zijn, ‘de eigen keuze en verantwoordelijkheid van de rechter(-commissaris) is’. Er zijn geen voorbeelden genoemd die rechters dan wel medewerkers van het Openbaar Ministerie handvatten geven om te kunnen beoordelen wanneer persoonsgegevens relevant kunnen zijn. Dit kan problematisch zijn, omdat daardoor verschillen kunnen ontstaan wanneer de persoonsgegevens die door de rechter worden opgevraagd en daarmee welke persoonsgegevens worden toegevoegd aan het dossier.

⁸² Zie ook Ranzijn e.a. (2022), p. 50 e.v., over dit verschil.

⁸³ *Samenwerkingsafspraken tussen het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak in het kader van het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken*, ondertekend op 3 juni 2025.

Te meer, nu het onderzoek van Ranzijn e.a. laat zien dat rechters verschillend aankijken tegen de vraag welke informatie relevant is voor de beoordeling van de strafzaak.⁸⁴

Concreet is tussen het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak afgesproken dat wanneer de rechter(-commissaris) oordeelt dat strafvorderlijk relevante slachtoffergegevens onverwijld moeten worden overgelegd, de officier van justitie of de advocaat-generaal deze op zitting verstrekt. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk. Tevens is afgesproken dat wanneer géén officier van justitie of advocaat-generaal aanwezig is (bijvoorbeeld tijdens de voorpleiding bij de rechter-commissaris), de griffier belt met Preventieadministratie van het Openbaar Ministerie en de gegevens mondeling worden verstrekt, en tevens per beveiligde mail worden nagestuurd.⁸⁵

In de situatie dat persoonsgegevens noodzakelijk zijn om een afschrift van het vonnis of arrest naar het slachtoffer te sturen, is in de samenwerkingsafspraken geregeld dat deze persoonsgegevens zo spoedig mogelijk, maar in elk geval binnen vijf werkdagen moeten worden verstrekt door het OM aan het gerecht. De griffier kan de gegevens in de registratiesystemen opzoeken, en wanneer deze niet beschikbaar zijn, deze telefonisch dan wel met gebruik van beveiligde mail opvragen bij de Slachtofferadministratie van het betreffende parket.⁸⁶ Het gaat dan om het voorkeursadres (eventueel gekozen domicilie).⁸⁷

5.2.2 Afspraken over praktisch relevante gegevens

Al in een vroeg stadium is door ketenpartners in gesprekken met het ministerie van JenV aangegeven dat zij praktische afspraken willen maken om de processen soepel te laten verlopen. Gegevens moeten operationeel uitwisselbaar blijven, waarbij het procesdossier niet langer als basisinformatievoorziening fungeert. Onder leiding van het ministerie van JenV hebben het Openbaar Ministerie, politie, Rechtspraak, NFI, CJIB, Reclassering en SHN daarover samenwerkingsafspraken gemaakt in het document 'Samenwerkingsafspraken privacy slachtoffers'.⁸⁸

In algemene zin is tussen de organisaties de volgende werkwijze afgesproken:

- De slachtoffergegevens zijn in de eigen (primaire) processystemen geregistreerd en toegankelijk gemaakt voor gebruik tussen de organisaties wanneer nodig.
- De betrokken partijen spreken af dat de slachtoffergegevens via digitale koppelingen kunnen worden overgedragen. Tussen de politie en het OM wordt gebruik gemaakt van de (reguliere) digitale BOSZ-GPS koppeling.
- Als er geen digitale koppeling is of andere werkafspraken zijn gemaakt, wordt de reguliere informatie per beveiligde e-mail uitgewisseld, ook als deze eerst telefonisch is medegedeeld.

⁸⁴ Ranzijn e.a. (2022).

⁸⁵ *Samenwerkingsafspraken tussen het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak in het kader van het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken*, ondertekend op 3 juni 2025; *Samenwerkingsafspraken privacy slachtoffers*, 10 juli 2025.

⁸⁶ *Samenwerkingsafspraken tussen het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak in het kader van het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken*, ondertekend op 3 juni 2025; *Samenwerkingsafspraken privacy slachtoffers*, 10 juli 2025.

⁸⁷ *Samenwerkingsafspraken tussen het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak in het kader van het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken*, ondertekend op 3 juni 2025.

⁸⁸ *Samenwerkingsafspraken privacy slachtoffers*, 10 juli 2025.

- Als de reguliere informatie-uitwisseling niet heeft plaatsgevonden, worden de gegevens binnen één werkdag uitgewisseld binnen per beveiligde e-mail (deze termijn geldt niet voor gegevens die 'onverwijld' moeten worden overgelegd).
- Wanneer niet relevante slachtoffergegevens in het strafdossier zijn terecht gekomen via de vrije velden van het proces-verbaal, wordt dit in het kader van 'lerend vermogen' gemeld bij het Slachtofferloket van de politie.⁸⁹

Het document met samenwerkingsafspraken vermeldt per samenwerking welke specifieke afspraken zijn gemaakt. Tussen de politie en het Openbaar Ministerie is bijvoorbeeld afgesproken dat een digitale koppeling wordt gebruikt voor het uitwisselen van slachtoffergegevens die niet zijn opgenomen in het proces-verbaal.⁹⁰ Een tweede voorbeeld is dat tussen NFI, politie en Openbaar Ministerie is afgesproken dat verschillende werkprocessen worden aangepast.⁹¹ In het interview met de NFI is naar voren gebracht dat hiervoor mogelijk alternatieve gegevensstromen moeten worden gecreëerd, omdat het op dit moment zo is dat deskundigen alleen met de rechter-commissaris mogen communiceren.

Naast specifieke afspraken over het uitwisselen van de persoonsgegevens van slachtoffers zijn in het document ook andere afspraken of actiepunten vastgelegd. De Rechtspraak zegt in het document bijvoorbeeld toe zich in te spannen om intern bewustwording te creëren, zodat wordt voorkomen dat persoonsgegevens van slachtoffers onnodig in uitspraken terugkomen.⁹²

⁸⁹ *Samenwerkingsafspraken privacy slachtoffers*, 10 juli 2025.

⁹⁰ *Samenwerkingsafspraken privacy slachtoffers*, 10 juli 2025.

⁹¹ *Samenwerkingsafspraken privacy slachtoffers*, 10 juli 2025.

⁹² *Samenwerkingsafspraken privacy slachtoffers*, 10 juli 2025.

6 Slotbeschouwing

Tegen de achtergrond van de versterking van de positie en rechten van slachtoffers in het strafproces is tijdens de behandeling van de Wet uitbreiding slachtofferrechten via een amendement van Van Wijngaarden en Van Toorenburg, de basis gelegd voor een nieuwe benadering van de bescherming van slachtoffergegevens. Dat amendement wijzigde artikel 149a van het Wetboek van Strafvordering, waarmee is geregeld dat terughoudend moet worden omgegaan met persoonsgegevens van slachtoffers. Doel van de wijziging is het voorkomen van onnodige verspreiding van privacygevoelige gegevens binnen de strafrechtketen, en daarmee het beperken van risico's voor de persoonlijke levenssfeer en veiligheid van slachtoffers. Op 1 juli 2025 trad ter uitwerking daarvan het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken in werking. Het Besluit regelt dat bepaalde persoonsgegevens van slachtoffers, zoals adres, woonplaats en burgerservicenummer, niet langer standaard in processtukken worden opgenomen. Opsporingsambtenaren vermelden deze gegevens niet meer in processen-verbaal, en het Openbaar Ministerie laat ze achterwege in vorderingen, bevelen, tenlasteleggingen en andere stukken, tenzij de gegevens redelijkerwijs van belang zijn voor de beoordeling van de zaak door de rechter. In dit vooronderzoek is een beleidsreconstructie van het Besluit opgesteld, is aandacht gegeven aan mogelijke positieve- en negatieve neveneffecten en is een voorstel gedaan voor het evaluatiekader dat bij de evaluatie van het Besluit over enige tijd kan worden gehanteerd.

De beleidsreconstructie laat zien dat de doelstelling van het Besluit het versterken van de rechtspositie van slachtoffers is en een betere bescherming van hun privacy. Het belangrijkste middel om dit doel te bereiken, is het niet zonder noodzaak opnemen van persoonsgegevens van slachtoffers in brondocumenten – zoals een proces-verbaal. Uitgangspunt is dat persoonsgegevens van het slachtoffer 'bij de bron worden weggelaten door degene die het processtuk opstelt'. De officier van justitie controleert achteraf niet actief en structureel of een document relevante slachtoffergegevens bevat die alsnog verwijderd moeten worden voordat het bij de processtukken wordt gevoegd. Wanneer later blijkt dat bepaalde persoonsgegevens toch vermeld moeten worden dient de officier van justitie die gegevens direct alsnog te verstrekken.

Voor de evaluatie van het Besluit moet acht worden geslagen op de doelstelling ervan, op de manier waarop volgens de regelgever die doelstelling kan worden gerealiseerd en op mogelijk optredende positieve en negatieve neveneffecten. Omdat implementatie van het Besluit en doorwerking daarvan in dossiers en de terechtzittingen in die zaken enige tijd gaat vergen, is het verstandig een effectevaluatie van het Besluit niet eerder dan vijf jaar na de inwerkingtreding uit te voeren. Om effecten vast te kunnen stellen is in een nulmeting noodzakelijk. Die zou aanvankelijk in het kader van dit onderzoek plaats vinden, maar door de datahack bij het Openbaar Ministerie bleek dit niet mogelijk te zijn. Dat neemt niet weg dat het verstandig is zo'n meting alsnog op relatief korte termijn uit te voeren. Daarnaast is het denkbaar op middellange termijn in het kader van 'early warning' een tussentijdse meting uit te voeren om vroegtijdig het functioneren van de toepassing van de regeling te kunnen vaststellen en zo nodig te kunnen bijsturen. Daarbij kan als termijn een tot anderhalf jaar na inwerkingtreding van de regeling worden gekozen. Eventueel zijn de nulmeting en deze tussentijdse meting ook te combineren.

Welke gegevens nodig zijn voor de effectevaluatie wordt gedefinieerd door het evaluatiekader dat in dit onderzoek is ontworpen. Dat kader biedt zicht op een evaluatie die bestaat uit twee delen. In een juridisch deelonderzoek staat het begrip 'redelijkerwijs van belang' centraal en de verhouding tussen de uitleg

daarvan, het relevantiecriterium en het beginsel van dataminimalisatie bij de verwerking van slachtofferpersoonsgegevens. Dit deelonderzoek richt zich op de afbakening van de gegevens die strafvorderlijk relevant zijn. Door een jurisprudentie-analyse, interviews met officieren van justitie, rechters, verbalisanten en wetenschappers en dossierstudie kan deze vraag worden beantwoord. In een empirisch deelonderzoek gaat het om de vaststelling van de vermindering van het aantal persoonsgegevens van slachtoffers in strafdossiers vijf jaar na de inwerkingtreding van de regeling. Ook het aantal keren dat persoonsgegevens die niet in het dossier zaten worden opgevraagd door de rechter of de verdediging is daarbij relevant. De daarbij te hanteren onderzoeksmethoden zijn interviews, dossieronderzoek en focusgroepen. Bij dit empirisch onderzoek wordt ook onderzocht in welke mate positieve- of negatieve neveneffecten zijn opgetreden. Voor het dossieronderzoek dienen ongeveer 150 dossiers te worden bestudeerd.

Wij bevelen aan het uit te voeren evaluatieonderzoek te splitsen in een nulmeting, eventueel gecombineerd met een tussentijdse meting, beide uit te voeren op een middellange termijn van een tot anderhalf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit en een effectmeting, uit te voeren vijf jaar na de inwerkingtreding. Voor een goede effectmeting is het nodig daarvan ook een juridisch onderzoek deel uit te laten maken om de relevantie van bepaalde gegevens in een procesdossier te kunnen bepalen.

Bijlage I: Centrale interviewvragen

Bij de interviews met de vertegenwoordigers van de verschillende ketenpartijen zijn de volgende vragen behandeld:

- Wat is uw beeld van het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken?
- Wat ontbreekt er op dit moment in de strafrechtketen als het gaat om de bescherming van slachtoffers?
- Wat wordt er nu al gedaan om slachtoffergegevens te beschermen?
- Welke invloed kan de context van een zaak hebben op de effectiviteit van het Besluit?
- Welke consequenties heeft het Besluit op uw organisatie?
- Welke consequentie heeft het Besluit op uw samenwerking met ketenpartners?
- Welk verbanden ziet u met de bescherming van getuigen?
- Welke effecten verwacht u dat het Besluit zal hebben?
- Waar moeten wij op letten bij de nulmeting?
- Wat zouden aandachtspunten moeten zijn bij de evaluatie van het Besluit?

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Openbaar Ministerie

Medewerker van het Wetenschappelijk bureau, projectleider bescherming slachtoffergegevens, projectleider IV, hoofdofficier van justitie, officier van justitie en parketsecretaris.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Beleidsadviseur slachtofferbeleid en wetgevingsspecialist.

Slachtofferhulp Nederland

Juridisch beleidsadviseurs en onderzoeker slachtofferhulp.

Nederlands Forensisch Instituut

Beleidsadviseur en juridisch adviseur.

Rechtbank Midden-Nederland

Twee strafrechters.

Politie

Business expert IV, projectleider implementatie van het Besluit en leidinggevende opsporingsteam.

Reclassering Nederland

Procesregisseur (Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering).

Advocaten

Slachtofferadvocaat, strafrechtadvocaat en beleidsadviseur (NOvA).

Bijlage 3: Bestudeerde documentatie

Behandeling van het Besluit

Amendement van de leden van Wijngaarden en van Toorenborg over het onvermeld laten van bepaalde gegevens ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer, *Kamerstukken II 2020/21*, 35 349, nr. 7.

Motie van de leden Van Wijngaarden en Van Toorenborg over een impactanalyse van werklast, uitvoerbaarheid, *Kamerstukken II 2020/21*, 35 349, nr. 14.

Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken (*Stb.* 2025, 29).

Besluit vaststelling van het tijdstip van de gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wet uitbereiding slachtofferrechten en van de inwerkingtreding van het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken (*Stb.* 2025, 162).

Behandeling van de wet uitbereiding slachtofferrechten

Wet uitbereiding slachtofferrechten: memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2020/21* 35 349, nr. 3.

Wet uitbereiding slachtofferrechten: memorie van antwoord, *Kamerstukken I 2020/21*, 35 349, C.

Wet uitbereiding slachtofferrechten (*Stb.* 2021, 220).

Overige relevante wetgeving en kamerstukken

Herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 468, nr. 3.

Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 14 december 2015, *Kamerstukken II 2015/16*, 33 552, nr. 17.

Wetboek van Strafvordering: memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2022/23*, 36 327, nr. 3.

Adviezen

G. Knigge, Advies over het toekomstige art. 149a lid 3 Sv, 2022.

Openbaar Ministerie, *Advies bescherming slachtoffergegevens in processtukken* (Advies College van procureurs-generaal aan de Minister van Justitie en Veiligheid), Den Haag 2024.

Politie, *Advies inzake ontwerp-amvb slachtoffergegevens* (Advies Korpsleiding aan de Minister van Justitie en Veiligheid), Den Haag 2024.

College voor de Rechten van de Mens, Wetgevingsadvies Conceptbesluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, Utrecht 2024.

Fonds Slachtofferhulp, Advies Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, Den Haag 2024.

Raad van State, Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende regels ter bescherming van slachtoffergegevens in processtukken (Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken) (Stcrt. 2025, 3990).

Consultatie

CJIB, *Reactie op brief 12 februari 2024 met kenmerk 5227760* (Reactie CJIB op de concept-AMvB Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken), Leeuwarden 2024.

LANGZS, Wetgevingsadvies Conceptbesluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, Amsterdam 2024.

NFI, Reactie NFI op ontwerp-AMvB Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, Den Haag 2024.

Nederlandse Orde van Advocaten, Consultatie ontwerp-amvb Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, Den Haag 2024.

Raad voor de rechtspraak, Advies Besluit bescherming slachtoffergegevens, Den Haag 2024.

SHN, Constulatie ontwerp-AMvB Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, Utrecht 2024.

Uitvoeringstoetsen

NFI, Inventarisatie effecten Amendement van Wijngaarden, Den Haag 2023.

Openbaar Ministerie, Inschatting impact art. 149a, derde lid Sv, Den Haag 2023.

Raad voor de Kinderbescherming, *Uitvoeringsanalyse RvdK*, 2023.

SHN, Kostenraming WUS – eenmalige kosten Privacy, 2023.

SHN, Uitvoeringstoets SHN AMvB – Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, 2023.

Politie, Impactanalyse Bescherming slachtoffergegevens in processtukken, 2023.

Politie, Uitvoeringsanalyse Politie t.b.v. amendement van Wijngaarden.

Rechtspraak, Uitvoeringanalyse Rechtspraak.

Rapporten

J.B.J. van der Leij, Privacyrecht en slachtoffers – Een studie naar de grondslagen en juridische kaders van privacy van slachtoffers, Den Haag: WODC 2015.

M. Malsch, N. Dijkman en A. Akkermans, Het zichtbare slachtoffer: privacy van slachtoffers binnen het strafproces, Den Haag: WODC 2015.

Capgemini Consulting, Eindrapport informatie-analyse Privacy van slachtoffers, 2016.

PwC, Verkenning oplossingsrichtingen voor de bescherming van slachtoffergegevens, 2017.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Bescherming slachtoffergegevens – Rapportage verbetermaatregelen, Den Haag 2019.

Slachtofferhulp Nederland, Privacy van het slachtoffer – feit of fictie?, Utrecht 2020.

PwC, Definitieve rapportage impactanalyse van het gewijzigde artikel 149s van het WvSv op de strafrechtketen, 2022.

N. Ranzijn, J. Beijers, F. Augusteijn, S. Meijer en A. Pemberton, *De strafvordelijke relevantie van persoonsgegevens van slachtoffers*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2022.

Overige bronnen

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Memo tijdelijk en toelichting bescherming slachtoffers*, Den Haag 2021.

A. Pemberton, 'Terug naar onrecht, Epistemic injustice en secundaire victimisatie', Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit, 2022 (12).

Samenwerkingsafspraken privacy slachtoffers, 2025.

Samenwerkingsafspraken tussen het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak in het kader van het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, 2025.

HOOGHIEMSTRA & PARTNERS

strategisch en juridisch advies



Bezuidenhoutseweg 161, 2594 AG Den Haag • T +31 (0) 6 39 27 85 33

E info@hooghiemstra-en-partners.nl • www.hooghiemstra-en-partners.nl

ING Bank NL49INGB0008938076 • KvK 73390356 • BTW 8595.06.447.B01



HOOGHIEMSTRA
&
PARTNERS
strategisch en juridisch advies



Slachtoffergegevens in strafdossiers

Samenvatting

Colofon

Hooghiemstra & Partners
Bezuidenhoutseweg 161
2594 AG Den Haag
www.hooghiemstra-en-partners.nl
info@hooghiemstra-en-partners.nl

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) – uitgevoerd door Hooghiemstra & Partners, strategisch en juridisch adviesbureau op het raakvlak van data en recht en Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek.

Auteurs: Thijs Drouen, Judith Zoë Blijden en Robin Verhoef (Hooghiemstra & Partners)
Heinrich Winter en Nicolette Woestenburg (Pro Facto)

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Datum: 31 december 2025

Begeleidingscommissie:

em. prof. dr. mr. E. (Bert) Niemeijer	Vrije Universiteit Amsterdam, Voorzitter
prof. dr. R.A. (Rolf) Hoving	Rijksuniversiteit Groningen
F. (Freya) Augusteijn MSc	Vrije Universiteit Amsterdam
mr. K.N. (Karen) van den Broek	Ministerie van Justitie en Veiligheid
dr. mr. S. (Simon) Zebregs	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Voor de inhoud van het rapport en deze samenvatting zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn Minister.

©2025 Hooghiemstra & Partners. Auteursrechten voorbehouden.

Aanleiding

In de afgelopen jaren is binnen het Nederlandse strafrecht een bredere maatschappelijke ontwikkeling zichtbaar die de positie en rechten van het slachtoffer versterkt. Waar in het klassieke strafproces de verhouding tussen de verdachte en het openbaar ministerie centraal stond, is er steeds meer aandacht gekomen voor de belangen van het slachtoffer als volwaardige procesdeelnemer. Een concreet voorbeeld hiervan is de invoering van het spreekrecht. Een recenter voorbeeld is de Wet uitbreiding slachtofferrechten, die tot doel heeft de positie van slachtoffers binnen het strafproces te verbeteren. Tijdens de behandeling van deze wet is, via een amendement van Van Wijngaarden en Van Toorenburg, de basis gelegd voor een nieuwe benadering van de bescherming van slachtoffergegevens.

Het amendement voorzag in een wijziging van artikel 149a van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), waarmee is geregeld dat bepaalde gegevens in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer in (proces)stukken onvermeld blijven als deze niet van belang zijn voor de door de rechter te nemen beslissing. Deze formulering sluit aan bij het zogenoemde relevantiecriterium dat ingevolge het tweede lid van artikel 149a Sv het algemeen leidend criterium is voor de toevoeging van stukken aan het strafdossier. Waar voorheen persoonsgegevens van slachtoffers standaard in processtukken werden opgenomen, tenzij er een expliciete reden was om dat niet te doen, geldt nu als uitgangspunt dat dergelijke gegevens onvermeld blijven, tenzij die gegevens redelijkerwijs nodig zijn voor het nemen van beslissingen door de rechter. Het doel hiervan is het voorkomen van onnodige verspreiding van privacygevoelige gegevens binnen de strafrechtketen, en daarmee het beperken van risico's voor de persoonlijke levenssfeer en veiligheid van slachtoffers. Ook wordt hiermee invulling gegeven aan het in de Europese Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (richtlijn (EU) 2016/680) en de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens opgenomen beginsel van dataminimalisatie.

De nieuwe regel is verder uitgewerkt in het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken (hierna: het Besluit), dat op 1 juli 2025 in werking is getreden. Het Besluit regelt dat bepaalde persoonsgegevens van slachtoffers, zoals adres, woonplaats en burgerservicenummer, niet langer standaard in processtukken worden opgenomen. Opsporingsambtenaren vermelden deze gegevens niet meer in processen-verbaal, en het Openbaar Ministerie laat ze achterwege in vorderingen, bevelen, tenlasteleggingen en andere stukken, tenzij de gegevens redelijkerwijs van belang zijn voor de beoordeling van de zaak door de rechter.

Vooronderzoek evaluatie

Het WODC heeft opdracht gegeven aan Hooghiemstra & Partners en Pro Facto om een vooronderzoek uit te voeren. Het doel van dit vooronderzoek is om de situatie voor de inwerkingtreding en de beleidstheorie in kaart te brengen en een evaluatiekader op te stellen, zodat het Besluit na een bepaalde periode kan worden geëvalueerd. Onderdeel van de opdracht is ook om te adviseren binnen welke termijn na de inwerkingtreding van het Besluit een evaluatie van het Besluit dient plaats te vinden.

Dit onderzoek betreft dan ook nadrukkelijk niet de evaluatie van het Besluit zelf, maar formuleert het kader waarbinnen de evaluatie kan plaatsvinden.

Deelonderzoeken en vraagstelling

Dit voorbereidend onderzoek betreft een beleidsonderzoek. Het onderzoek is erop gericht om een goed beeld te geven van de doelen en middelen van het Besluit, de verwachte effecten en neveneffecten en eventuele aandachtspunten en knelpunten in de praktijk. Daarnaast is het onderzoek gericht op het ontwikkelen van een evaluatiekader aan de hand waarvan het Besluit in de toekomst geëvalueerd kan worden. Voorafgaand aan het onderzoek was het ook de bedoeling om een eerste kwantitatieve nulmeting van de aanwezige persoonsgegevens in strafdossiers te doen. Door de datahack bij het Openbaar Ministerie, die plaatsvond gedurende de onderzoeksperiode, bleek het niet mogelijk deze nulmeting uit te voeren. Dat onderdeel is vervangen door een beschrijving van de stand van zaken kort na inwerkingtreding van het Besluit. De wijze waarop de kwantitatieve nulmeting op een later moment kan worden uitgevoerd is onderdeel van het evaluatiekader.

Dat betekent dat sprake is van drie deelonderzoeken:

- I. Beleidsreconstructie
- II. Ontwikkelen van een evaluatiekader
- III. Stand van zaken.

Per deelonderzoek zijn onderzoeksvragen opgesteld. Het gaat om de volgende vragen:

Deelonderzoek I: beleidsreconstructie

- 1. Wat is de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het Besluit?
- 2. Wat zijn de doelen van het Besluit?
- 3. Hoe dienen deze doelen te worden bereikt?
- 4. Welke mogelijke (neven)effecten worden vooraf voorzien en voor welke betrokken actor(en) gelden deze?
- 5. Welke mogelijke knelpunten worden vooraf voorzien en voor welke betrokken actor(en) gelden deze?

Deelonderzoek II: Ontwikkelen van een evaluatiekader

- 6. Met behulp van welke indicatoren kan de beleidstheorie worden getoetst?
- 7. Met welke onderzoeksmethoden kunnen deze indicatoren worden gemeten?
- 8. Welke data is nodig om inzicht te krijgen in deze indicatoren?

9. Op welke termijn kunnen plausibele uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en de (neven)effecten?
10. Wat is op dit moment nodig om de beschikbaarheid van de data ten tijde van de evaluatie te waarborgen?

Deelonderzoek III: Stand van zaken na inwerkingtreding van het Besluit

11. Wat is de stand van zaken na de inwerkingtreding van het Besluit met betrekking tot de indicatoren waarnaar voor de inwerkingtreding onderzoek kan worden gedaan?

Methodiek

De aanpak van het onderzoek bestaat uit documentstudie, interviews en afsluitende groepsinterviews.

Documentenstudie

In het kader van de beleidsreconstructie hebben we documenten bestudeerd van de inwerkingtreding van het Besluit. We hebben het Besluit, de nota van toelichting van het Besluit, het amendement Van Wijngaarden en Van Toorenborg, aanverwante wetgeving zoals het Wetboek van Strafvordering, kamerbrieven over het slachtofferbeleid en beschikbare adviezen over het amendement en consultaties en uitvoeringstoetsen over het Besluit bestudeerd. Ook zijn onderzoeksrapporten bestudeerd die aanleiding vormden voor het amendement, zoals het witboek van Slachtofferhulp Nederland.

Gedurende de looptijd van het onderzoek hebben de verschillende betrokken organisaties samenwerkingsafspraken op papier gezet. Deze twee documenten zijn eveneens bestudeerd.

Oriënterende interviews

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van alle bij het Besluit betrokken organisaties en andere organisaties die een bijdrage leveren aan het strafdossier. In de oriënterende fase van het onderzoek hebben we gesproken met een betrokken beleidsmedewerker en wetgevingsjurist van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en beleidsmedewerkers van de politie en het Openbaar Ministerie om meer informatie te verzamelen over de wijze waarop het Besluit tot stand is gekomen en de betrokkenheid van de verschillende organisaties. Deze interviews hadden als doel om een eerste indruk te krijgen van de verwachtingen van deze partijen over het Besluit. Deze verwachtingen zijn gebruikt om de informatie die is verzameld bij de documentenstudie nader te kunnen duiden.

Verdiepende interviews

Daarnaast hebben wij met vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht, de advocatuur, Slachtofferhulp Nederland en het Nederlands Forensisch Instituut

gesprekken gevoerd over het verloop van de invoering van het Besluit, de huidige situatie en de verwachte (bedoeld en onbedoelde) effecten van het Besluit.

De interviews beogen geen representatief en uitputtend beeld te schetsen van de opvattingen van de verschillende bij de uitvoering van de wet betrokken stakeholders of van de praktijk. We hebben met name informatie opgehaald over de verwachte effecten en neveneffecten van het Besluit in de praktijk en welke aandachtspunten of knelpunten dat zou opleveren. De selectie van de gesprekspartners hebben we aan de betrokken organisaties overgelaten; bij elke organisatie hebben we een beleidsmedewerker, adviseur of jurist gesproken die in die organisatie met de implementatie van het Besluit was belast. De inhoud van de gesprekken is naast de eerder door de organisatie gegeven adviezen, consultaties of uitvoeringstoets gelegd; die ook standpunten van de betrokken organisaties weergeven.

Opstellen evaluatiekader

De hiervoor genoemde interviews hebben eveneens informatie opgeleverd voor het evaluatiekader. In de gesprekken is naast de implicaties voor de praktijk en de verwachtingen over effecten en neveneffecten gevraagd naar aandachtspunten voor de evaluatie. Deze zijn door de onderzoekers vertaald in onderzoeksvragen en indicatoren.

Groepsinterviews / focusgroepen

Het uitgewerkte evaluatiekader hebben wij per indicator besproken in twee groepsgesprekken met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de politie, het Openbaar Ministerie, Slachtofferhulp Nederland, de Nederlandse Orde van Advocaten en Reclassering Nederland.

Opbrengst voor onderzoek evaluatie

Beleidsreconstructie

De beleidsreconstructie laat zien dat de doelstelling van het Besluit het versterken van de rechtspositie van slachtoffers en een betere bescherming van hun privacy is. Het belangrijkste middel om dit doel te bereiken, is het niet zonder noodzaak opnemen van persoonsgegevens van slachtoffers in brondocumenten, zoals een proces-verbaal. Uitgangspunt is dat persoonsgegevens van het slachtoffer 'bij de bron worden weggelaten door degene die het processtuk opstelt'. De officier van justitie controleert achteraf niet actief en structureel of een document relevante slachtoffergegevens bevat die alsnog verwijderd moeten worden voordat het bij de processtukken wordt gevoegd. Wanneer later blijkt dat bepaalde persoonsgegevens toch vermeld moeten worden, dient de officier van justitie die gegevens direct alsnog te verstrekken. Voor de evaluatie van het Besluit moet acht worden geslagen op de doelstelling van het Besluit, op de manier waarop volgens de regelgever die doelstelling kan worden gerealiseerd en op mogelijk optredende positieve en negatieve neveneffecten.

Termijn effectevaluatie

De implementatie van het Besluit en doorwerking daarvan in dossiers en de terechtzittingen gaat enige tijd vergen. De onderzoekers achten het daarom zinvol een effectevaluatie van het Besluit niet eerder dan vijf jaar na de inwerkingtreding uit te voeren.

Nulmeting

Om effecten vast te kunnen stellen is een eerste kwantitatieve nulmeting noodzakelijk. De onderzoekers raden aan om een dergelijke meting alsnog op relatief korte termijn uit te voeren. Ook is het denkbaar op middellange termijn in het kader van 'early warning', een tussentijdse meting uit te voeren om vroegtijdig het functioneren van de toepassing van het Besluit te kunnen vaststellen en zo nodig te kunnen bijsturen. Daarbij kan als termijn een tot anderhalf jaar na inwerkingtreding van het Besluit worden gekozen. Eventueel zijn de nulmeting en deze tussentijdse meting ook te combineren.

Nu een nulmeting niet mogelijk was vanwege het niet kunnen uitvoeren van het dossieronderzoek binnen de looptijd van deze opdracht, hebben de onderzoekers gekeken naar de huidige stand van zaken bij de uitvoering van het Besluit. Rond de inwerkingtreding van het Besluit hebben de ketenpartners onderling werkafspraken gemaakt. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen twee situaties waarin persoonsgegevens opgevraagd worden, namelijk i) gegevens die juridisch-inhoudelijk relevant zijn, voor bijvoorbeeld de informatie- en afbakeningsfunctie van de tenlastelegging, voor de bewijsbeslissing en voor de straftoemeting, en ii) praktisch relevante gegevens voor communicatie met het slachtoffer. De onderzoekers raden aan om deze afspraken mee te nemen bij de effectevaluatie om inzicht te krijgen in hoeverre deze bijdragen aan de uitvoering van het Besluit.

Evaluatiekader

Het evaluatiekader bestaat uit onderzoeksvragen, -methoden en indicatoren. We stellen voor de evaluatie in twee delen uit te voeren. In het eerste deel van de evaluatie staat het begrip 'redelijkerwijs van belang' (het relevantiecriterium) centraal gezien in het licht van het Besluit en hoe dit zich verhoudt tot het beginsel van dataminimalisatie uit het gegevensbeschermingsrecht bij het gebruik van slachtofferpersoonsgegevens. Het eerste deel van het evaluatiekader richt zich daarmee op de afbakening van de gegevens die strafvorderlijk relevant zijn. De daarbij te hanteren onderzoeksmethoden zijn een jurisprudentie-analyse, interviews met officieren van justitie, rechters, verbalisanten en wetenschappers en dossierstudie.

Het tweede deel van het evaluatiekader bestaat uit een empirisch onderzoek dat gaat om de vaststelling van de vermindering van het aantal persoonsgegevens van slachtoffers in strafdossiers vijf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit. Ook het aantal keren dat persoonsgegevens die niet in het dossier zaten, alsnog worden opgevraagd door de rechter ter zitting of de verdediging (wanneer in het proces) is daarbij relevant. De daarbij te hanteren onderzoeksmethoden zijn interviews, dossieronderzoek en focusgroepen. Bij dit empirisch onderzoek wordt ook onderzocht in welke mate positieve of negatieve neveneffecten zijn opgetreden.

Tot slot

De onderzoekers bevelen aan het uit te voeren evaluatieonderzoek te splitsen in een nulmeting, eventueel gecombineerd met een tussentijdse meting – beide uit te voeren op een middellange termijn van een tot anderhalf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit – en een effectmeting, uit te voeren vijf jaar na de inwerkingtreding. Voor een goede effectmeting is het nodig daarvan ook een juridisch onderzoek deel uit te laten maken om te bepalen of persoonsgegevens in een procesdossier redelijkerwijs van belang zijn.

HOOGHIEMSTRA & PARTNERS

strategisch en juridisch advies



Bezuidenhoutseweg 161, 2594 AG Den Haag • T +31 (0) 6 39 27 85 33

E info@hooghiemstra-en-partners.nl • www.hooghiemstra-en-partners.nl

ING Bank NL49INGB0008938076 • KvK 73390356 • BTW 8595.06.447.B01

VOORONDERZOEK SPREEKRECHT WUS

UITBREIDING KRING SPREEKGERECHTIGDEN MET STIEF- EN
PLEEGFAMILIE EN BEPERKT SPREEKRECHT BIJ TBS- EN PIJ-
VERLENGINGSZITTINGEN

KLANT
KENMERK
AUTEURS

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
MZ/bv/4293
Wouter Jongebreur, Anneberthe Visser, Maaike Zoutenbier
(Significant) en Maarten Kunst (Universiteit Leiden)
12 januari 2025
Definitief 3.0

DATUM
VERSIE

Inhoudsopgave

Voorwoord

Managementsamenvatting

Management Summary

1	Inleiding	26
1.1	Achtergrond en aanleiding	26
1.2	Doelstelling van het onderzoek	27
1.3	Onderzoeksvragen	27
1.4	Onderzoeksmethoden	27
1.5	Leeswijzer	30
2	Achtergrondinformatie spreekrecht	31
2.1	Achtergrond van het spreekrecht	31
2.2	Achtergrond Wet uitbreiding slachtofferrechten	32
2.3	Toelichting uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie	32
2.4	Toelichting beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen	33
3	Beleidslogica	36
3.1	Idee achter de beleidslogica	36
3.2	Beleidslogica spreekrecht in algemene zin	37
3.3	Beleidslogica uitbreiding kring spreekgerechtigde nabestaanden met stief- en pleegfamilie	43
3.4	Beleidslogica beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen	48
4	Onderzoeksdesign	56
4.1	De inrichting van het evaluatietraject	56
4.2	Doel en onderzoeksvragen evaluatie	57
4.3	Operationalisatie evaluatie	59

5	Nulmeting	70
5.1	Inleiding	70
5.2	Methoden nulmeting	70
5.3	Nulmeting stief- en pleegfamilie	78
5.4	Eerste bevindingen	81
5.5	Nulmeting beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen	81
5.6	Eerste bevindingen	87
6	Conclusies	89
6.1	Conclusies vanuit de beleidslogica	89
6.2	Conclusies over het onderzoeksdesign voor de uiteindelijke evaluatie	92
6.3	Conclusies vanuit de eerste ervaringen	95
6.4	Slotbeschouwing	96
a.	Referenties	98

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van onderzoek dat wij op twee specifieke maatregelen van de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten (WUS) hebben uitgevoerd. We hebben met plezier gewerkt aan dit onderzoek. Het was boeiend om voor beide onderwerpen de drieslag te maken: beleidslogica, onderzoeksdesign en nulmeting. Ondanks de beperkingen die we zijn tegengekomen in het doen van de nulmeting, heeft het onderzoek ons veel geleerd. Dit geldt voor beide onderwerpen, namelijk hoe de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden naar stief- en pleegfamilie én het beperkte spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen kan bijdragen aan het doel van de wet.

We hebben de samenwerking met onze opdrachtgever en betrokken organisaties als prettig ervaren. We willen in het bijzonder de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor de interessante gesprekken die we met hen over de aanpak, de bevindingen en de conclusies hebben gehad. Dit heeft het onderzoek beter gemaakt. We bedanken ook Maarten Kunst en onze oud-collega Maaïke Zoutenbier voor de fijne samenwerking in het onderzoeksteam.

De begeleidingscommissie bestond uit de volgende leden:

- De heer prof. dr. S. (Sven) Zebel (UT; voorzitter)
- Mevrouw mr. dr. L. (Lydia) Dalhuisen (UU)
- Mevrouw M. (Marleen) Kragting, Msc (NSCR)
- Mevrouw mr. A.S. (Astrid) van Wurmond (JenV/DGSB)
- Mevrouw dr. P. (Pien) van de Ven (WODC)

Namens het onderzoeksteam,
Wouter Jongebreur en Anneberthe Visser

Managementsamenvatting

Achtergrond en doelen

In 2021 is de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten (WUS) aangenomen door de Eerste Kamer. Het doel van de wet is het versterken van de positie van het slachtoffer in het strafproces. De verschillende onderdelen traden in tranches in werking. De voormalig minister voor Rechtsbescherming heeft toegezegd om de WUS twee jaar na inwerkingtreding te evalueren. Om dit goed uit te kunnen voeren, is het van belang een voormeting te doen. Dit onderzoek betreft dit **vooronderzoek** voor de uitbreiding van de kring spreekgerechtigde nabestaanden met stief- en pleegfamilie en het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen.

Het onderzoek bestaat uit **drie onderdelen**:

- Een reconstructie van de **beleidslogica** (planevaluatie), inclusief het formuleren van meetbare indicatoren;
- Het opstellen van een **onderzoeksdesign** dat deze indicatoren in de uiteindelijke evaluatie van de WUS (door de tijd heen) kan meten;
- Een **nulmeting**: het in kaart brengen van de situatie van vóór de inwerkingtreding van de twee maatregelen.

De onderzoeksvragen die hierbij horen zijn:

- Wat is de beleidslogica?
- Welke (positieve en negatieve) neveneffecten zijn belangrijk om bij de evaluatie in beeld te brengen?
- Welke indicatoren voor de effecten van de twee onderdelen van de WUS kunnen we op basis van de beleidslogica onderscheiden? En kunnen deze uit bestaande registraties worden gegenereerd?

- Zijn er indicatoren die niet samengesteld kunnen worden uit beschikbare databronnen en onmisbaar zijn gezien de beleidslogica? Zo ja, hoe kunnen die indicatoren wel in beeld worden gebracht?
- Op welke wijze kunnen (in de toekomst) plausibele verwachtingen worden gegeven over de effecten van de twee onderdelen van de WUS?
- Hoe was de situatie vóór invoering van deze voorzieningen? Hierbij nemen we de indicatoren mee die zijn opgesteld bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 en 4.

Onderzoeksmethoden

Voor de drie onderdelen van het onderzoek hebben we verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. We beschrijven dan ook per onderdeel welke onderzoeksmethoden we hebben gebruikt.

Onderzoeksmethoden beleidslogica

Op basis van een documenten- en literatuurstudie hebben we de beleidslogica voor beide maatregelen van de WUS opgesteld. We doorzochten alle kamerstukken rondom de WUS. Ook lazen relevante artikelen en wetenschappelijke literatuur die we via de sneeuwbalmethode of vastgestelde zoektermen verzamelden.

We stelden een analysekader op, op basis van de elementen van de beleidslogica, waarin we de informatie vanuit de bronnen makkelijk konden structureren. Op basis van de informatie in het analysekader stelden we de eerste versie van de beleidslogica op. Deze toetsten we in acht online **interviews** met verschillende betrokken ketenpartners:

- Beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid;

-
- b. Jurist van het ministerie van Justitie en Veiligheid;
 - c. Implementatiecoördinator van het Openbaar Ministerie;
 - d. Beleidsmedewerker van de Dienst Justitiële Instellingen;
 - e. Beleidsmedewerker van de Raad voor de Rechtspraak;
 - f. Juridisch beleidsadviseur van het Centraal Justitieel Incassobureau
 - g. Juridisch beleidsadviseur van Slachtofferhulp Nederland;
 - h. Een rechter van de rechtbank Amsterdam die veelal tbs-zittingen doet.

Op basis van hun input pasten we de beleidslogica aan. Ook keek de begeleidingscommissie twee keer mee op de beleidslogica.

Onderzoeksmethoden onderzoeksdesign

Op basis van de uitgewerkte beleidslogica, stelden we **indicatoren** vast om de mate waarin de beoogde doelen van de twee maatregelen worden bereikt, te kunnen meten. Ook stelden we indicatoren op voor de aangetroffen randvoorwaarden en neveneffecten. De begeleidingscommissie gaf feedback op de conceptversie van de indicatoren.

Deze versie valideerden en operationaliseerden we vervolgens bij diverse betrokken ketenpartners via online **interviews**. We spraken:

- a. Data-analist bij het Openbaar Ministerie;
- b. Medewerker Slachtofferinformatiepunt, functioneel beheerder en business analist bij het Centraal Justitieel Incassobureau;
- c. Beleidsadviseur en implementatiemanager bij Slachtofferhulp Nederland;
- d. Data-analist bij de Raad voor de Rechtspraak.

We namen met hen de lijst met indicatoren door en bespraken welke **data** zij beschikbaar hadden. Ook gingen we in op de mogelijkheid om niet beschikbare data alsnog te registreren. Op basis van de vastgestelde indicatoren en opgehaalde informatie uit de interviews stelden we het

onderzoeksdesign op. Deze deelden we schriftelijk met de begeleidingscommissie voor feedback.

Onderzoeksmethoden nulmeting

Op basis van de indicatoren van het onderzoeksdesign stelden we **indicatoren op voor de nulmeting**. We keken hierbij naar de informatie die nodig is om de situatie voor invoering van de twee maatregelen goed te kunnen vergelijken met de situatie na invoering. We bepaalden vervolgens welke onderzoeksmethoden nodig waren om deze indicatoren te meten.

Een deel van de indicatoren vroeg om een **kwantitatieve benadering**. Enkel het Openbaar Ministerie (OM) had data beschikbaar die relevant was voor het onderzoek. Door de ontwikkelingen rondom kwetsbaarheden in de digitale systemen in de zomer van 2025, had het OM geen capaciteit om onze aanvraag tot medewerking aan het onderzoek te verwerken. We konden ook geen uitvraag doen onder officieren van justitie en slachtoffercoördinatoren voor gerichte schattingen van ontbrekende cijfers in het systeem. Het is mogelijk om in de uiteindelijke evaluatie de cijfers met terugwerkende kracht bij het OM op te vragen.

Voor de kwalitatieve indicatoren hielden we **interviews**. Ook hiervoor geldt dat het OM niet kon meewerken aan het onderzoek. Daarnaast hebben we ook geen interviews kunnen houden met medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN). Zij vonden de impact van beide maatregelen te klein om hun medewerkers met het onderzoek te belasten. De overige ketenpartners hebben we wel kunnen spreken in online interviews. We spraken:

- a. Vijf slachtofferadvocaten;
- b. Drie rechters;
- c. Twee tbs-advocaten.

We hebben hen gevraagd naar hun ervaringen met de positie van het slachtoffer voor invoering van de beide maatregelen. De tien

gesprekspartners samen konden vanuit verschillende zaken en zittingen een goed overzicht geven van hun (verschillende) ervaringen op beide maatregelen, waardoor we verzadiging bereikten in het ophalen van de ervaringen. De informatie vanuit de diepte-interviews hebben we geanalyseerd en vervolgens uitgewerkt tot het hoofdstuk in de rapportage.

Rapportage

De verschillende deelproducten van het onderzoek zijn gebundeld in deze **rapportage**. De begeleidingscommissie heeft twee keer meegelezen op de rapportage en feedback aangeleverd. Deze hebben we verwerkt tot het definitieve rapport.

Achtergrondinformatie spreekrecht

Ontwikkeling van het spreekrecht

Het spreekrecht werd in **2005** geïntroduceerd. Sindsdien hebben verschillende ontwikkelingen rondom het spreekrecht plaatsgevonden. Het spreekrecht geldt enkel voor **ernstig strafbare feiten** zoals levens-, geweld- en zedendelicten. Door het spreekrecht zijn slachtoffers procesdeelnemers geworden in het strafproces.

De WUS komt voort vanuit de Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018-2021 en bestaat uit verschillende slachtofferrechten. De uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie ging in op 1 januari **2023** en het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen op 1 januari **2025**.

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

De uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie biedt **stief- en pleegfamilie** de mogelijkheid om het spreekrecht uit te oefenen. Dit is opgenomen in het **vierde lid van artikel 51e** in het Wetboek van Strafvordering. In de wettekst wordt stief- en pleegfamilie ingevuld als

personen die in nauwe betrekking staan tot het slachtoffer en onderdeel hebben uitgemaakt van het gezin van het slachtoffer. **Andere slachtofferrechten gelden niet voor hen.**

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Door het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen mogen slachtoffers, tijdens een tbs- of pij-verlengingszitting waar een wijziging van de voorwaarden aan de orde is of voorwaardelijke beëindiging (waarbij voor het eerst voorwaarden gesteld worden), spreken over hun beschermingsbehoeften. Het spreekrecht is daarmee beperkt. Dit is opgenomen in **artikel art. 6:6:10 lid 4; art. 6:6:13 lid 4; art. 6:6:19 lid 3, 6:6:32 lid 5 en 6:6:37 lid 3** van het wetboek van Strafvordering.

Beleidslogica

In onderstaande paragrafen gaan we in op de bevindingen en conclusies vanuit de beleidslogica. We doen dit per maatregel.

Beleidslogica van het spreekrecht in het algemeen

Ten eerste bespreken we de beleidslogica van het spreekrecht in algemene zin. Doordat de twee maatregelen van ons onderzoek aansluiten bij de oorspronkelijke doelen van het spreekrecht uit 2005, vormt de beleidslogica van het spreekrecht in algemene zin de basis voor de beleidslogica van de twee specifieke maatregelen. Het spreekrecht had als uiteindelijk doel (**impact**) het **versterken van de positie van het slachtoffer**. Van de vier onderliggende doelen (**outcome**) had één betrekking op slachtoffers, namelijk: **bijdragen aan het herstel van emotionele schade** die bij slachtoffers en nabestaande(n) is aangericht. Eerdere evaluaties en ook onze evaluatie richten zich daarom op dit doel en niet op de andere drie doelen.

Hoe het spreekrecht moet en kan bijdragen aan het herstel van emotionele schade wordt door de wetgever, zowel bij de invoering in 2005 als bij latere uitbreidingen van het spreekrecht, summier toegelicht. Uit de eerste evaluatie in 2010 bleek dat een **therapeutische werking zoals verondersteld niet plaatsvond**. In de evaluatie uit 2022 keken de onderzoekers mede daarom vanuit een sociaalpsychologisch perspectief en onderzochten zij het herstel in termen van **agency** en **communion**. Slachtofferschap kan zorgen voor een verlies van controle, machteloosheid en een afgenomen vertrouwen in het eigen kunnen (**agency**) en tot minder vertrouwen in anderen en gevoelens van eenzaamheid (**communion**). Uit de evaluatie bleek dat het spreekrecht bij slachtoffers wel bijdroeg aan **agency** en **communion**.

Tot slot speelt in de ontwikkelingen van het spreekrecht het **voorkomen van (gevoelens van) secundaire victimisatie** een belangrijke rol. Secundaire victimisatie houdt in dit licht in dat slachtoffers onrecht wordt aangedaan doordat hun kennis, ervaringen en perspectieven worden gemarginaliseerd, genegeerd of niet erkend door het systeem en de professionals die daarin werken.

Beleidslogica uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

De wettelijke grondslag (input) van de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie ligt in **de wetswijziging**. De activiteiten (**throughput**) om deze maatregel te implementeren betroffen: het opstellen van beleidskaders, protocollen en richtlijnen, voorlichting en communicatie aan professionals, het aanpassen van de (registratie)systemen en de integratie van deze activiteiten in de werkprocessen van de betrokken ketenpartners. De uitvoering van deze activiteiten heeft ertoe geleid dat stief- en pleegfamilie gebruik kan maken van het spreekrecht (output).

De wetgever had twee doelen (**outcome**) met deze uitbreiding:

- a. Aansluiten bij de hedendaagse uiteenlopende gezinssamenstellingen;
- b. Bijdrage aan het herstel van emotionele schade en erkenning van slachtofferschap bij stief- en pleegfamilie als slachtoffer.

Voor het eerste doel geldt dat de wetgever constateerde dat steeds meer kinderen worden verzorgd en opgevoed door opvoeders die geen bloedverwanten zijn, maar wel een **nauwe band** hebben met het kind. De uitbreiding van de kring spreekgerechtigden brengt daarmee het spreekrecht in lijn met zowel de maatschappelijke realiteit als bestaande **wettelijke verantwoordelijkheden** van stief- en pleegouders waardoor hun positie op vlak van het spreekrecht gelijkgetrokken wordt met bloedverwanten.

Voor het tweede doel geldt dat de wetgever stief- en pleegfamilie met het toekennen van het spreekrecht, erkent als slachtoffer en het feit erkent dat ook zij **emotionele gevolgen van het misdrijf** kunnen ondervinden. De mechanismen van **agency** en **communion** zijn evenzeer van toepassing op stief- en pleegfamilie als bloedverwanten. Het spreekrecht kan ook voor hen op die manier bijdragen aan herstel van de emotionele schade.

Met deze uitbreiding vallen meer slachtoffers onder de kring spreekgerechtigden, waardoor de positie van stief- en pleegfamilie als slachtoffer is versterkt (**impact**).

Randvoorwaarden voor het succesvol uitvoeren van deze maatregel zijn goed ingestelde (registratie)systemen van ketenpartners en heldere werkinstructies voor uitvoeringsprofessionals.

Tot slot hebben we in de beleidslogica mogelijke **neveneffecten** opgenomen. Dit waren:

- a. De beoordeling van de officier van justitie (OVJ) of een nabestaande tot de kring spreekgerechtigden hoort, kan ingewikkelder zijn doordat

de relatie tussen het slachtoffer en een stief- of pleegouder of -kind niet altijd formeel is vastgelegd of niet eenvoudig is aan te tonen. Dit kan leiden tot meer interpretatieruimte en variatie in het toepassen van het spreekrecht.

- b. Het spreekrecht kan ook leiden tot een werklastverzwaring bij de Raad voor de Rechtspraak (Rechtspraak) en het OM. De kans dat het wettelijk maximum van drie sprekers wordt bereikt, is groter wanneer meer slachtoffers tot de kring spreekgerechtigden horen. Dit leidt tot een toename in de benodigde (zittings)tijd per zaak. De werklastverzwaring bij het OM komt doordat er meer slachtoffers beoordeeld moeten worden en/of doordat de beoordeling meer tijd kost door meer complexe gezinsrelaties;
- c. Stief- en pleegfamilie wordt met het spreekrecht erkend als slachtoffer wat secundaire victimisatie kan voorkomen.

Beleidslogica van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

De wettelijke grondslag (input) van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen ligt in de wetswijziging. De activiteiten (*throughput*) om deze maatregel te implementeren waren gelijk aan die van de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden. Deze hebben ertoe geleid dat slachtoffers zich tijdens tbs- en pij-verlengingszittingen waarbij voorwaardelijke beëindiging of wijziging van de voorwaarden aan de orde is, hun beschermingsbehoeften mondeling mogen toelichten tijdens een zitting (*output*).

De wetgever had drie beoogde doelen (*outcome*) met de invoering van het beperkt spreekrecht:

- a. Het herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer (in de tenuitvoerleggingsfase);
- b. Verhogen van de effectiviteit van beschermingsbevelen;
- c. Informatieverschaffing aan de rechter.

Voor het eerste geldt dat de wetgever via het beperkt spreekrecht het slachtoffer *een stem wil geven in de tenuitvoerleggingsfase*. Dit leidt tot erkenning wat vervolgens bijdraagt aan het herstel. De terugkeer van een tbs-gestelde in de samenleving kan angst veroorzaken bij het slachtoffer. Dit kan gevoelens van *agency* en *communion* aantasten. Het beperkt spreekrecht kan bijdragen aan het gevoel van verbondenheid en morele erkenning (*communion*) doordat slachtoffers worden gehoord en gezien tijdens de zitting. Het draagt bij aan *agency* omdat het slachtoffer zelf ten overstaan van de rechter de beschermingsbehoeften kenbaar kan maken. Wanneer de rechter ook daadwerkelijk invulling geeft aan wat het slachtoffer vraagt wordt het meest bijgedragen aan herstel.

Bij het tweede doel geeft de wetgever aan dat een *goede communicatie met het slachtoffer* een belangrijke succesfactor is voor de effectiviteit van beschermingsbevelen. Het vergroten van de *veiligheidsbeleving* van slachtoffers is een belangrijk doel van beschermingsbevelen. Dit veiligheidsgevoel wordt vergroot wanneer het slachtoffer zich erkend voelt. Het beperkt spreekrecht kan bijdragen aan deze erkenning doordat het slachtoffer letterlijk wordt gehoord.

Voor het derde doel geldt dat rechters via het beperkt spreekrecht *direct van het slachtoffer kunnen horen* welke beschermingsbehoeften zijn hebben en waarom. Wanneer die informatie uitsluitend door tussenkomst van het OM wordt overgebracht, gebeurt dat indirect, wat ten koste kan gaan van de persoonlijke inkleuring en overtuigingskracht van de boodschap.

In de beleidslogica van het beperkt spreekrecht komt ook het *risico op secundaire victimisatie* naar boven. Zo kan de term 'spreekrecht' de verkeerde verwachting wekken dat een slachtoffer een vergelijkbaar spreekrecht krijgt tijdens de behandeling van de strafzaak. Wanneer die verwachtingen niet worden waargemaakt, kan dit juist leiden tot *teleurstelling* en daarmee afbreuk doen aan het herstelproces van het

slachtoffer. Daarnaast kan de beperkte invloed die spreekgerechtigden met het spreekrecht kunnen uitoefenen, juist leiden tot frustraties. Goede en duidelijke voorlichting aan het slachtoffer is nodig om secundaire victimisatie te voorkomen.

Via het beperkt spreekrecht krijgen slachtoffers ook in de tenuitvoerleggingsfase een rol, waardoor hun positie wordt versterkt (**impact**).

Randvoorwaarden voor het beperkt spreekrecht zijn goed ingestelde (registratie)systemen, volledige informatievoorziening aan uitvoeringsprofessionals over de inhoud en reikwijdte van het beperkt spreekrecht, heldere communicatie aan slachtoffers en heldere werkinstructies en samenwerkingsafspraken voor en tussen ketenpartners.

Tot slot kwamen in de beleidslogica ook een aantal **neveneffecten** van het beperkt spreekrecht naar voren. Dit zijn:

1. **Voor het slachtoffer:**
 - a. Kans op teleurstelling bij het slachtoffer wanneer niet duidelijk is dat het om beperkt spreekrecht gaat.
 - b. Kans op secundaire victimisatie door deze teleurstelling en verkeerde verwachtingen.
 - c. De directe confrontatie met de dader tijdens de zitting kan emotioneel belastend zijn voor het slachtoffer.
2. **Voor het strafproces:**
 - a. Extra zittingstijd.
 - b. De rechter heeft een rol in het beperken van het spreekrecht.
 - c. Er kan verschil ontstaan tussen hoe rechters hiermee omgaan.
3. **Voor de dader:**
 - a. De confrontatie met het slachtoffer dat spreekt kan bij de tbs-gestelde of jeugdige zorgen voor terugval in de behandeling.
 - b. Aandacht van de zitting verschuift naar het slachtoffer.

4. **Voor de ketenpartners:**

- a. De klinieken en jeugdinrichtingen moeten in het voorbereiden van een tbs-gestelde of jeugdige voor een zitting ook aandacht besteden aan een mogelijke confrontatie met het slachtoffer, wat extra tijd kost. Ook in de nazorg moet hier aandacht voor zijn. Een knelpunt hierbij is dat een kliniek of inrichting niet van tevoren op de hoogte is of het slachtoffer daadwerkelijk gaat spreken.
- b. Ketenpartners die het slachtoffer bijstaan hebben extra tijd nodig voor het voorbereiden van slachtoffers op het spreekrecht en de zittingen.

5. **Overig:**

- a. Forensisch behandelaars en advocaten krijgen meer inzicht in de slachtofferbelangen

Onderzoeksdesign

In onderstaande paragrafen gaan we in op de bevindingen en conclusies vanuit het onderzoeksdesign. We doen dit per maatregel.

Inrichting van het evaluatietraject Doordat de twee onderdelen van de WUS die centraal staan in dit onderzoek sterk verschillen, is het in de uiteindelijke evaluatie nodig om **twee aparte onderzoeksdiseins met elk een set indicatoren** centraal te stellen.

De beleidslogica gaat uit van een logisch verband tussen de verschillende elementen. De evaluatie moet niet enkel de aanwezigheid van de losse elementen meten, maar ook het verband tussen deze elementen. Dit is echter lastig kort na invoering van een maatregel. Wel is het mogelijk op basis van aannemelijkheid eerder al uitspraken te doen over de effecten, via een **realistische evaluatie**. De nadruk ligt hierbij op het achterhalen van de werkzame mechanismen achter de wetswijziging met als kern hiervan het meten van indicatoren. Uit de beleidslogica blijkt dat de WUS niet altijd is

opgesteld op basis van wetenschappelijke en empirische onderbouwing waardoor het lastig is om een causaal verband tussen de verschillende elementen aan te tonen. Toch is het mogelijk om via het meten van de indicatoren behaalde resultaten, randvoorwaarden en neveneffecten te achterhalen.

Doel en onderzoeksvragen van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is inzicht krijgen in de effecten van beide onderdelen van de WUS, zodat uiteindelijk kan worden beoordeeld wat de toegevoegde waarde van de WUS is in de praktijk. Vragen die hierbij horen zijn:

1. In welke mate draagt de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie/het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling van de WUS om de rechtspositie van het slachtoffer te versterken?
2. Hoe wordt de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie/het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen in de praktijk uitgevoerd, wat zijn knelpunten en succesfactoren en welke kosten zijn ermee gemoeid?

Operationalisatie van de evaluatie

Vanuit de beleidslogica hebben we een aantal **indicatoren** opgesteld voor de beide maatregelen die centraal moeten staan in de evaluatie. Vervolgens hebben we in het onderzoeksdesign een voorzet gedaan van hoe de onderzoeksvragen beantwoord en indicatoren gemeten kunnen worden.

Een deel van de indicatoren vereist idealiter een kwantitatieve aanpak. Vanuit ons onderzoek blijkt echter dat de ketenpartners zeer beperkt gegevens bijhouden over deze twee maatregelen. De systemen bieden hier geen ruimte voor of enkel in open tekstvelden die niet consistent worden ingevuld. Hoewel relatief makkelijk op te vragen, leveren de systemen dus een zeer beperkt beeld op. Uit de gesprekken met ketenpartners bleek dat

het aanpassen van de (registratie)systemen zodat deze kwantitatieve gegevens wel beschikbaar zijn, geen prioriteit heeft of te veel tijd en moeite kost. Dit staat niet in verhouding tot de informatie die het oplevert. Wij verwachten daarom dat voor de uiteindelijke evaluatie geen aanvullende kwantitatieve gegevens (in vergelijking met nu) beschikbaar zijn. Wij stellen daarom voor om alternatieve (meer kwalitatieve) methoden in te zetten om deze indicatoren te meten die even goed een betrouwbaar beeld opleveren van werking van de twee maatregelen in de praktijk.

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

In het rapport hebben we een volledig overzicht opgenomen van de indicatoren en het onderzoeksdesign voor de eerste maatregel. Doordat geen enkele ketenpartner registreert wat de relatie is tussen het slachtoffer en de spreekgerechtigden en geen enkele partner registreert of iemand ook daadwerkelijk spreekt is het ophalen van kwantitatieve cijfers voor de indicatoren op de output niet mogelijk. Een vragenlijst onder slachtoffercoördinatoren bij het OM en rechters biedt een goed alternatief omdat zij over het algemeen een goed overzicht hebben over hun caseload. De indicatoren op de outcome zijn van meer kwalitatieve aard en kunnen opgehaald worden door interviews met of een vragenlijst onder stief- en pleegfamilie die gebruik heeft gemaakt van het spreekrecht. Gesprekken met slachtofferadvocatuur vormen een goed alternatief als het niet lukt om voldoende slachtoffers te spreken. Voor het meten van de indicatoren van de randvoorwaarden en neveneffecten zijn interviews met de verschillende ketenpartners (OM, Rechtspraak en SHN) de meest logische methode

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Vanuit de systemen van het OM is het mogelijk om te achterhalen op hoeveel zittingen het spreekrecht van toepassing is (output-indicatoren). Ook kan gemeten worden hoeveel slachtoffers zijn geïnformeerd over het spreekrecht. SHN registreert ook hoe vaak zij slachtoffers ondersteunen door mee te gaan naar een tbs-zitting. Opnieuw wordt echter niet

geregistreerd of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van het spreekrecht. Een vragenlijst onder rechters kan hier wel inzicht in geven.

De andere indicatoren op de output kunnen via interviews met slachtoffers en betrokken ketenpartners worden gemeten. Interviews met slachtoffers (en eventueel slachtofferadvocatuur) en rechters zijn de meest logische methoden om de indicatoren op de outcome te meten. De indicatoren op de randvoorwaarden en neveneffecten zijn te meten via interviews met de betrokken ketenpartners (Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), OM, SHN, Rechtspraak, (jeugd)reclassering, klinieken en jeugdinrichtingen). Daarnaast zijn ook gesprekken met slachtoffers, forensisch behandelaren en advocaten nodig om alle indicatoren te meten.

Nulmeting

In onderstaande paragrafen gaan we in op de bevindingen en conclusies vanuit de nulmeting. We doen dit per maatregel.

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

Stief- en pleegfamilie had vóór de wetswijziging formeel geen spreekrecht, waardoor **hun positie in het strafproces beperkter** en ongelijk was ten opzichte van biologische familieleden. In de praktijk was stief- en pleegfamilie wel vaak aanwezig bij de zittingen. Slachtofferadvocaten, het OM en SHN stonden vaak de hele familie bij en maakten hierin geen onderscheid tussen stief- en pleegfamilie of biologische familie. Het kwam **wel eens voor dat stief- en pleegfamilie mocht spreken**, dit kon echter alleen als de rechtbank en verdediging geen bezwaar maakten. Daarnaast zien de geïnterviewden dat stief- en pleegfamilie als eerste 'afviel' als het maximum van drie sprekers werd bereikt. Stief- en pleegfamilie was daardoor afhankelijk van de bereidheid van anderen voor het spreekrecht. Ook werd via alternatieve routes geprobeerd om stief- en pleegfamilie spreekrecht te

geven: bijvoorbeeld door de boodschap te verwerken in de verklaring van een familielid met spreekrecht.

Deze ongelijke positie deed **geen recht aan de moderne gezinssamenstellingen** in de hedendaagse samenleving. Stief- en pleegfamilie had wel de verantwoordelijkheid voor de zorg en opvoeding en een betekenisvolle band met het slachtoffer, maar geen formeel spreekrecht. Zeker wanneer biologische familie verder af stond van het slachtoffer, maar wel mocht spreken leidde dit tot ingewikkelde situaties. Door het ontbreken van het spreekrecht werd het slachtofferschap van stief- en pleegfamilie niet erkend (*communio*).

Als gevolg hiervan, werd **afbreuk gedaan aan hun gevoel van regie en erkenning**. Stief- en pleegfamilie werd, door het ontbreken van het spreekrecht, beperkt in hun vermogen tot handelen wat afbreuk deed aan hun autonomie en gevoelens van machteloosheid (*agency*). Zij bleef bijvoorbeeld afhankelijk van anderen (biologische familie, rechters, de verdediging) om te mogen spreken. Daarnaast voelde het ontbreken van het spreekrecht als buitensluiting: stief- en pleegfamilie voelde zich niet belangrijk genoeg en kregen het idee 'tweederangs' slachtoffer te zijn. Bovendien kon zij hun verhaal niet delen met de rechter of verdachte, terwijl dit juist componenten zijn die bijdragen aan verbinding en erkenning. Dit deed afbreuk aan hun *communio*.

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Voor de invoering van het beperkt spreekrecht hadden slachtoffers een **zeer beperkte rol bij tbs- en pij-verlengingszittingen**. Slachtoffers en nabestaanden hadden recht op tijdige, duidelijke en zorgvuldige **informatie** tijdens de tenuitvoerleggingsfase. Bij een mogelijke beëindiging van de maatregel werden bovendien de **beschermingsbehoeften** van het slachtoffer uitgevraagd. Slachtoffers konden bovendien **aanwezig** zijn bij de zittingen. Dit moest bijdragen aan *agency* en *communio*. Slachtofferadvocaten geven

aan dat zij niet altijd een toevoeging voor het bijstaan van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase ontvingen. Hierdoor verschilde het per advocaat of deze meeging met het slachtoffer naar de zittingen en het slachtoffer ondersteunde.

Het **informer en raadplegen verliep** voor invoering van het beperkt spreekrecht niet optimaal. Dit gebeurde **inconsequent** waardoor slachtoffers niet altijd de nodige informatie (over de zittingen) tijdig ontvingen. In algemene zin zien de geïnterviewden dat de informatievoorziening de afgelopen jaren wel is verbeterd. Het opvragen van beschermingsbehoeften verliep doorgaans beter. Wat hierin meespeelde is dat deze behoeften vaak al in een eerdere fase van de tbs- of pij-maatregel werden uitgevraagd, bijvoorbeeld bij verlofaanvragen.

Het kwam weleens voor dat slachtoffers bij de tbs-verlengingszittingen aanwezig waren, maar dit was vaker niet dan wel het geval en zij hadden dan geen actieve rol. Twee slachtofferadvocaten hebben een enkele keer meegemaakt dat **het slachtoffer tijdens de zitting de gelegenheid kreeg om te spreken**. In die gevallen ging het niet alleen om het kenbaar maken van de beschermingsbehoeften, maar ook om het delict en de impact daarvan op het slachtoffer.

De mate waarin slachtoffers betrokken willen zijn in de tenuitvoerleggingsfase varieert. In het algemeen zien de geïnterviewden dat nabestaanden vaak **wel actief betrokken** willen zijn, maar slachtoffers van zeden- of stalkingszaken vaak wegblijven. Slachtoffers die betrokken willen blijven, hebben vooral een **informatiebehoefte**. Zij willen weten of en wanneer iemand weer vrijkomt. Naast de informatiebehoefte heeft de aanwezigheid van slachtoffers vaak ook een meer **symbolische waarde**: ze willen laten zien dat ze er nog zijn.

De geïnterviewden hebben een **wisselend beeld over de invloed van de aanwezigheid van het slachtoffer op de sfeer tijdens een zitting**. Twee rechters geven aan dat de impact beperkt is, een tbs-advocaat geeft aan dat hij merkt dat de houding van de OvJ en rechter tegenover de tbs-gestelde vriendelijker is wanneer het slachtoffer niet aanwezig is. Rechters die gespecialiseerd zijn in tbs weten hier doorgaans beter mee om te gaan. Ook voor het slachtoffer is de houding van de rechtbank tegenover hen van belang. Wanneer een rechter hun aanwezigheid benoemt en hier aandacht aan besteedt, ervaren slachtoffers dit als positief en als erkenning van hun slachtofferschap. Het komt echter ook voor dat een rechter negatief reageert op de aanwezigheid.

De setting van een tbs- of pij-verlengingszitting is **ingewikkeld** voor de positie van het slachtoffer. Deze zittingen zijn primair gericht op de behandeling en resocialisatie van de tbs- of pij-gestelde waarbij de rechtbank vaak ook positief is ten opzichte van de voortgang van de tbs-gestelde. Dit staat vaak haaks op de beleving van een slachtoffer, wat confronterend kan zijn. Slachtofferadvocaten konden slachtoffers hierop voorbereiden wanneer zij hen ondersteunden.

De beschermingsbehoeften waren voorafgaand aan de zitting bekend bij de rechter. De **rechter had echter geen zicht op de motivatie achter deze behoeften**. Over het algemeen werd gehoor gegeven aan de aangevraagde beschermingsmaatregelen. Enkel wanneer de eisen te hoog waren (bijvoorbeeld een hele stad) week de rechter hier vanaf. De rechters die wij spraken hebben geen zicht op hoe deze beslissing vervolgens gecommuniceerd werd aan het slachtoffer.

De terugkeer van een tbs- of pij-gestelde in de samenleving kan bij een slachtoffers gevoelens van angst en onveiligheid oproepen, wat leidt tot ervaren machteloosheid (*agency*). Dit hangt samen met het feit dat zij geen invloed hebben op de beslissing hierover. Dit raakt hun gevoel van regie en

controle (*agency*), maar kan ook het gevoel van erkenning en morele verbondenheid (*communion*) ondermijnen. Voor invoering konden slachtoffers hun stem laten horen via het bijwonen van zittingen, het kenbaar maken van de beschermingsbehoeften en het doorgeven van de informatiewensen. Dit moest bijdragen aan de *agency* en *communion*. Doordat slachtoffers laat of niet geïnformeerd werden, hadden zij **minder regie over hun aanwezigheid op de zitting**. Daarnaast waren ze **afhankelijk van hoe de OvJ en/of rechter** de beschermingsbehoeften ter sprake brachten en hadden slachtoffers hier geen regie over. Ook het ontbreken van een terugkoppeling op de beschermingsbehoeften na de zitting aan de slachtoffers droeg bij aan gevoelens van onzekerheid en machteloosheid. Bovendien verschilt de houding van rechters ten opzichte van het slachtoffer op een zitting. Bij een **afstandelijke houding of onjuiste bejegening doet dit afbreuk** aan het gevoel van erkenning en verbondenheid (*communion*). Daarnaast konden slachtoffers enkel informatie ontvangen over hoe het met de tbs- of pij-gestelde gaat en hoe groot de kans is op (voorwaardelijke) vrijlating door een zitting bij te wonen. Het onderzoek laat zien dat dit kon bijdragen aan het wegnemen van gevoelens van angst en onveiligheid. Ook gaf het hen een gevoel van regie en controle.

De interviews wijzen ten slotte op enkele **risicofactoren die de kans op secundaire victimisatie vergroten**. Zo werd het informeren en raadplegen van slachtoffers niet altijd consequent uitgevoerd, wat leidde tot onvolledige informatievoorziening. Daarnaast ontvingen slachtoffers vaak geen terugkoppeling over hoe met hun beschermingsbehoeften werd omgegaan en hadden zij een bredere informatiebehoefte dan nu beschikbaar is. Ten slotte zijn er, ondanks een verbeterde houding van rechters, situaties benoemd waarin slachtoffers zich onverschillig bejegend voelden. Deze tekortkomingen in informatievoorziening en bejegening kunnen ertoe hebben geleid dat slachtoffers zich niet gehoord of niet serieus genomen voelden, wat een risico vormt op secundaire victimisatie.

Conclusies vanuit de eerste ervaringen

In de interviews van de nulmeting hebben we, zijdelings, al eerste ervaringen opgehaald met de invoering van beide maatregelen. Deze bespreken we hier kort omdat dit relevante informatie is voor de uiteindelijke evaluatie.

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

De geïnterviewden vinden de uitbreiding een logische stap. Hierbij benadrukken zij wel dat de erkenning van slachtofferschap via het spreekrecht niet op zichzelf staat, maar nauw samenhangt met de mogelijkheid om ook andere slachtofferrechten uit te oefenen. Dit is echter niet geregeld met de WUS: stief- en pleegfamilie krijgt geen wensenformulier, heeft niet dezelfde informatierechten en moet zelf kenbaar maken dat zij wil spreken bijvoorbeeld. Vanuit deze bevinding raden wij aan om in de uiteindelijke evaluatie voldoende stil te staan bij de relatie tussen het spreekrecht en de andere slachtofferrechten van stief- en pleegfamilie en welke gevolgen dit heeft voor het herstel van de emotionele schade (in termen van *agency* en *communion*).

Daarnaast blijkt uit de nulmeting dat rechters niet altijd zicht hebben op het aantal sprekers dat wil spreken met betrekking tot het maximum van drie sprekers. SHN, slachtofferadvocaten of het OM bespreken dit vaak al met de slachtoffers, waardoor de keuze niet bij de rechter terechtkomt. In de uiteindelijke evaluatie is het belangrijk om hier bij het meten van de indicator 'aantal keer dat het maximaal aantal sprekers werd bereikt' rekening mee te houden.

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Bij het beperkt spreekrecht zagen we dat de geïnterviewden aangaven dat het toelichten van de beschermingsbehoeften voor slachtoffers niet de grootste behoefte is. De behoefte zit eerder in het ontvangen van voldoende

informatie of het toelichten van de gevolgen van het delict. Dit heeft als risico dat het beperkt spreekrecht maar beperkt bijdraagt aan het herstel van emotionele schade, omdat deze maatregel hier niet in voorziet. Het is daarom belangrijk om in de evaluatie vast te stellen of het beperkt spreekrecht voldoende aansluit bij de behoeften die slachtoffers hebben.

We zagen ook dat de informatievoorziening niet altijd op orde is en slachtoffers niet altijd de juiste informatie tijdig ontvangen over zittingen in de tenuitvoerleggingsfase. Dit is echter een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle uitvoering van het beperkt spreekrecht. In de uiteindelijke evaluatie is het daarom goed om stil te staan bij de aanwezigheid van deze randvoorwaarde en het effect daarop op de werking van het beperkt spreekrecht.

Daarnaast geven de geïnterviewden aan dat het goed managen van de verwachtingen en het duidelijk informeren van het slachtoffer belangrijk zijn om teleurstelling bij het beperkt spreekrecht te voorkomen. Het kan daarom in de evaluatie relevant zijn om voldoende stil te staan bij hoe slachtoffers zijn geïnformeerd over het beperkt spreekrecht en hoe ketenpartners hierover informeren. Ook in relatie tot de ervaringen van het slachtoffer met het beperkt spreekrecht.

Management summary

Background and Objectives

In 2021, the Act on Expanding Victims' Rights (Wet Uitbreiding Slachtofferrechten, WUS) was adopted by the Parliament and Senate. The purpose of the Act is to strengthen the position of victims in criminal proceedings. Its various components came into effect in phases. The former Minister for Legal Protection pledged to evaluate the WUS two years after its implementation. To carry this out effectively, it is important to conduct a baseline measurement. This study concerns the **preliminary research** for expanding the group of bereaved relatives entitled to speak to include step- and foster families, as well as the limited right to speak during TBS and PIJ extension hearings.

The research consists of three **parts**:

- a. A reconstruction of the **policy logic** (plan evaluation), including the formulation of measurable indicators;
- b. Developing a **research design** that can measure these indicators in the final evaluation of the WUS (over time);
- c. A **baseline measurement**: mapping the situation prior to the implementation of the two measures.

The research questions are:

1. What is the policy logic?
2. Which (positive and negative) side effects are important to capture in the evaluation?
3. Which indicators for the effects of the two components of the WUS can be distinguished based on the policy logic? And can these be generated from existing records?

4. Are there indicators that cannot be derived from available data sources but are essential given the policy logic? If so, how can these indicators still be captured?
5. In what way can plausible expectations about the effects of the two components of the WUS be provided in the future?
6. What was the situation before the introduction of this provisions? Here, we include the indicators developed when answering research questions 3 and 4.

Research methods

For the three components of the study, we used different research methods. Below, we describe the methods applied for each component.

Research Methods for Policy Logic

Based on a document and literature review, we developed the policy logic for both measures under the WUS. We searched all parliamentary documents related to the WUS. We also reviewed relevant articles and scientific literature collected through the snowball method or predefined search terms.

We created an analytical framework based on the elements of the policy logic, which allowed us to structure information from the sources easily. Using this framework, we drafted the first version of the policy logic. We validated this through eight online **interviews** with various stakeholders:

- a. Policy officer at the Ministry of Justice and Security (Ministerie van Justitie en Veiligheid, JenV);
- b. Legal officer at the Ministry of Justice and Security;

-
- a. Implementation coordinator at the Public Prosecution Service (Openbaar Ministerie, OM);
 - b. Policy officer at the Custodial Institutions Agency (Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI);
 - c. Policy officer at the Council for the Judiciary (Raad voor de Rechtspraak, Rechtspraak);
 - d. Legal policy advisor at the Central Judicial Collection Agency (Centraal Justitieel Incassobureau, CJIB);
 - e. Legal policy advisor at Victim Support Netherlands (Slachtofferhulp Nederland, SHN);
 - f. A judge at the Amsterdam District Court who frequently handles tbs hearings.

Based on their input, we adjusted the policy logic. The advisory committee also reviewed the policy logic twice.

Research Methods for Research Design

Based on the elaborated policy logic, we identified **indicators** to measure the extent to which the intended objectives of the two measures are achieved. We also formulated indicators for the identified preconditions and side effects. The steering committee provided feedback on the draft version of these indicators.

We then validated and operationalised this version through online **interviews** with various stakeholders:

- a. Data analyst at the OM;
- b. Staff member of the Victim Information Point (Informatiepunt Detentieoverloop, IDV), functional administrator, and business analyst at the CJIB;
- c. Policy advisor and implementation manager at SHN;
- d. Data analyst at the Rechtspraak.

Together, we reviewed the list of indicators and discussed what **data** they had available. We also explored options for registering currently unavailable data. Based on the established indicators and information gathered from interviews, we developed the research design, which we shared in writing with the advisory committee for feedback.

Research Methods for Baseline Measurement

Based on the indicators from the research design, we formulated **indicators for the baseline measurement**. We considered the information needed to compare the situation before the introduction of the two measures with the situation after implementation. We then determined which research methods were required to measure these indicators.

Some indicators required a **quantitative approach**. Only the OM had relevant data available. However, due to developments concerning vulnerabilities in digital systems during the summer of 2025, the OM lacked capacity to process our request for cooperation. We were also unable to survey prosecutors and victim coordinators for targeted estimates of missing figures in the system. It remains possible to request these figures retrospectively during the final evaluation.

For **qualitative indicators**, we conducted interviews. Here too, the OM could not participate. Additionally, we were unable to interview staff from SHN, as they considered the impact of both measures too minor to involve their staff in the study. We were able to speak with other stakeholders in online interviews:

- a. Five victim lawyers;
- b. Three judges;
- c. Two TBS lawyers.

We asked them about their experiences regarding the position of victims before the introduction of both measures. Together, the ten interviewees

provided a comprehensive overview of their varied experiences across different cases and hearings, allowing us to reach saturation in collecting insights. We analysed the information from these in-depth interviews and incorporated it into the relevant chapter of the report.

Reporting

The various components of the study have been compiled into this [report](#). The advisory committee reviewed the report twice and provided feedback, which we incorporated into the final version.

Background Information on the Right to Speak

Development of the Right to Speak

The right to speak was introduced in [2005](#). Since then, various developments have taken place regarding this right. It applies only to [serious criminal offenses](#) such as crimes against life, violent crimes, and sexual offenses. Through this right, victims have become participants in criminal proceedings.

The WUS originates from the Multi-Year Victim Policy Agenda 2018–2021 and consists of several victim rights. The expansion of the group entitled to speak to include step- and foster families took effect on January 1, [2023](#), and the limited right to speak during TBS and PIJ extension hearings on January 1, [2025](#).

Expansion of the Group Entitled to Speak to Include Step- and Foster Families

This expansion allows [step- and foster families](#) to exercise the right to speak. It is included in [paragraph 4 of Article 51e](#) of the Dutch Code of Criminal Procedure (Wetboek voor Strafvordering, Sv). In the legal text, step- and foster families are defined as persons who have a close

relationship with the victim and have been part of the victim's household.

[Other victim rights do not apply](#) to them.

Limited Right to Speak During TBS and PIJ Extension Hearings

The limited right to speak during TBS and PIJ extension hearings allows victims, during a hearing where a change in conditions or conditional termination (where conditions are imposed for the first time) is discussed, to speak about their protection needs. The right to speak is therefore limited. This is included in [Articles 6:6:10\(4\), 6:6:13\(4\), 6:6:19\(3\), 6:6:32\(5\), and 6:6:37\(3\)](#) of the Dutch Code of Criminal Procedure.

Policy Logic

In the following paragraphs, we present the findings and conclusions from the policy logic, organized by measure.

Policy Logic of the Right to Speak in General

First, we discuss the policy logic of the right to speak in general terms. Since the two measures in our study align with the original objectives of the right to speak introduced in 2005, the general policy logic forms the foundation for the logic of these two specific measures.

The ultimate goal (impact) of the right to speak was to [strengthen the position of the victim](#). Of the four underlying objectives ([outcome](#)), only one directly concerned victims: contributing to the [recovery of emotional harm](#) suffered by victims and bereaved relatives. Previous evaluations, as well as our own, therefore focus on this objective rather than the other three.

How the right to speak should and could contribute to the recovery of emotional harm was only briefly explained by the legislator, both at its introduction in 2005 and during later expansions. The first evaluation in 2010 showed that the [assumed therapeutic effect did not occur](#). In the 2022

evaluation, researchers therefore adopted a social-psychological perspective and examined recovery in terms of *agency* and *communion*. Victimization can lead to loss of control, feelings of powerlessness, and diminished self-confidence (*agency*), as well as reduced trust in others and feelings of loneliness (*communion*). The evaluation found that the right to speak did contribute to *agency* and *communion* for victims.

Finally, an important aspect in the development of the right to speak is the *prevention of (feelings of) secondary victimization*. In this context, secondary victimization means that victims are wronged because their knowledge, experiences, and perspectives are marginalized, ignored, or not acknowledged by the system and the professionals working within it.

Policy Logic for Expanding the Group Entitled to Speak to Include Step- and Foster Families

The legal basis (input) for expanding the group entitled to speak to include step- and foster families lies in the *legislative amendment*. The activities (*throughput*) to implement this measure included: drafting policy frameworks, protocols, and guidelines; providing information and communication to professionals; adapting (registration) systems; and integrating these activities into the workflows of the relevant chain partners. The execution of these activities enabled step- and foster families to exercise the right to speak (output).

The legislator had two objectives (*outcome*) with this expansion:

- a. Align with today's diverse family structures;
- b. Contribute to the recovery of emotional harm and recognition of victimhood among step- and foster families as victims.

For the first objective, the legislator noted that more and more children are cared for and raised by caregivers who are not blood relatives but have a *close bond* with the child. Expanding the group entitled to speak therefore

brings the right to speak in line with both social reality and existing *legal responsibilities* of step- and foster parents, making their position regarding the right to speak equal to that of blood relatives.

For the second objective, granting the right to speak to step- and foster families acknowledges them as victims and recognizes that they too may *suffer emotional consequences of the crime*. The mechanisms of *agency* and *communion* apply equally to step- and foster families as to blood relatives. In this way, the right to speak can also contribute to their emotional recovery.

With this expansion, more victims fall within the group entitled to speak, thereby strengthening the position of step- and foster families as victims (*impact*).

Prerequisites for successfully implementing this measure include well-configured (registration) systems among chain partners and clear work instructions for professionals.

Finally, we included possible *side effects* in the policy logic:

- a. The assessment by the public prosecutor (OvJ) of whether a bereaved person belongs to the group entitled to speak may become more complex because the relationship between the victim and a step- or foster parent or child is not always formally documented or easily proven. This can lead to greater interpretative discretion and variation in applying the right to speak.
- b. The right to speak may also increase the workload for the Council for the Judiciary and the Public Prosecution Service. The likelihood of reaching the statutory maximum of three speakers is higher when more victims are entitled to speak. This results in longer hearing times per case. The workload increase for the

Public Prosecution Service arises because more victims need to be assessed and/or because assessments take more time due to complex family relationships.

- c. Step- and foster families are recognized as victims through the right to speak, which can help prevent secondary victimization.

Policy Logic of the Limited Right to Speak During TBS and PIJ Extension Hearings

The legal basis (input) for the limited right to speak during TBS and PIJ extension hearings lies in the legislative amendment. The activities (throughput) to implement this measure were the same as those for expanding the group entitled to speak. These activities resulted in victims being allowed, during TBS and PIJ extension hearings where conditional termination or modification of conditions is at issue, to orally explain their protection needs during the hearing (output).

The legislator had three intended objectives (outcome) with the introduction of the limited right to speak:

- a. Recovery of emotional harm and recognition of the victim (during the enforcement phase);
- b. Increasing the effectiveness of protection orders;
- c. Providing information to the judge.

For the first objective, the legislator aimed to give victims a voice during the enforcement phase through the limited right to speak. This leads to recognition, which in turn contributes to recovery. The return of a TBS detainee to society can cause fear for the victim, potentially undermining feelings of agency and communion. The limited right to speak can strengthen feelings of connectedness and moral recognition (communion) by ensuring victims are heard and seen during the hearing. It also contributes to agency because the victim can personally present protection

needs to the judge. Recovery is most supported when the judge acts upon the victim's requests.

For the second objective, the legislator indicated that good communication with the victim is an important success factor for the effectiveness of protection orders. Enhancing victims' sense of safety is a key goal of these orders. This sense of safety increases when victims feel acknowledged. The limited right to speak can contribute to this recognition by allowing victims to be literally heard.

For the third objective, judges can directly hear from victims what their protection needs are and why. When this information is conveyed only through the Public Prosecution Service, it is indirect, which may reduce the personal nuance and persuasive power of the message.

The policy logic of the limited right to speak also highlights the risk of secondary victimization. For example, the term "right to speak" may create the false expectation that victims have a similar right during the trial phase. When these expectations are not met, this can lead to disappointment and undermine the victim's recovery process. Additionally, the limited influence victims can exert through this right may cause frustration. Clear and accurate information for victims is essential to prevent secondary victimization.

Through the limited right to speak, victims also gain a role during the enforcement phase, thereby strengthening their position (impact).

Prerequisites for the limited right to speak include well-configured (registration) systems, comprehensive information for professionals about the content and scope of the limited right to speak, clear communication to victims, and clear work instructions and cooperation agreements for and among chain partners.

Finally, the policy logic identified several possible **side effects** of the limited right to speak:

1. For the victim:

- a. Risk of disappointment if it is unclear that the right to speak is limited.
- b. Risk of secondary victimization due to these false expectations.
- c. Direct confrontation with the offender during the hearing can be emotionally burdensome.

2. For the criminal process:

- a. Additional hearing time.
- b. The judge plays a role in limiting the right to speak.
- c. Differences may arise in how judges handle this.

3. For the offender:

- a. Confrontation with a speaking victim may cause setbacks in treatment for the TBS detainee or juvenile.
- b. Attention during the hearing may shift toward the victim.

4. For chain partners:

- a. Clinics and juvenile institutions must prepare TBS detainees or juveniles for possible confrontation with the victim, which requires extra time. This must also be addressed in aftercare. A bottleneck is that clinics or institutions are not informed in advance whether the victim will actually speak.
- b. Chain partners supporting victims need extra time to prepare victims for the right to speak and the hearings.

5. Other:

- a. Forensic therapists and lawyers gain more insight into victim interests.

Research Design

In the following paragraphs, we present the findings and conclusions from the research design, organized by measure.

Structuring the Evaluation Process

Because the two components of the WUS examined in this study differ significantly, the final evaluation will need to focus on **two separate research designs, each with its own set of indicators**.

The policy logic assumes a logical relationship between the various elements. The evaluation should not only measure the presence of individual elements but also the connections between them. However, this is challenging shortly after a measure has been introduced. It is possible, based on plausibility, to make preliminary statements about effects through a **realistic evaluation**. The emphasis here is on identifying the mechanisms behind the legislative change, with the core of this being the measurement of indicators. The policy logic shows that the WUS was not always developed based on scientific and empirical evidence, making it difficult to demonstrate a causal link between the different elements. Nevertheless, by measuring indicators, it is possible to identify achieved results, preconditions, and side effects.

Purpose and Research Questions of the Evaluation

The purpose of the evaluation is to gain insight into the effects of both components of the WUS so that the added value of the WUS in practice can ultimately be assessed. The related questions are:

1. To what extent does the expansion of the group entitled to speak to include step- and foster families / the limited right to speak during TBS and PIJ extension hearings contribute to achieving the WUS policy objective of strengthening the legal position of victims?
2. How are these measures implemented in practice, what are the bottlenecks and success factors, and what costs are involved?

Operationalization of the Evaluation

Based on the policy logic, we developed a number of **indicators** for both measures that should be central to the evaluation. In the research design, we provided an initial proposal for how the research questions can be answered and how the indicators can be measured.

Some indicators ideally require a quantitative approach. However, our research shows that chain partners keep very limited data on these two measures. The systems do not accommodate this or only allow entries in open text fields, which are not consistently completed. Although relatively easy to request, the systems therefore provide a very limited picture. Discussions with chain partners revealed that adapting (registration) systems to make these quantitative data available is not a priority or would require too much time and effort, which is disproportionate to the value of the information.

We therefore expect that no additional quantitative data (compared to what is currently available) will be accessible for the final evaluation. We propose using alternative (more qualitative) methods to measure these indicators, which can provide an equally reliable picture of how the two measures function in practice.

Expansion of the Group Entitled to Speak to Include Step- and Foster Families

In the report, we included a complete overview of the indicators and research design for the first measure. Since none of the chain partners record the relationship between the victim and those entitled to speak, and none record whether someone actually speaks, collecting quantitative data for the output indicators is not possible. A questionnaire for victim coordinators at the OM and judges offers a good alternative because they generally have a clear overview of their caseload. The outcome indicators are more qualitative in nature and can be collected through interviews or a questionnaire for step- and foster families who have exercised the right to

speak. Conversations with victim lawyers provide a good alternative if it is not possible to speak with enough victims. For measuring indicators related to preconditions and side effects, interviews with various chain partners (OM, Rechtspraak, and SHN) are the most logical method.

Limited Right to Speak During TBS and PIJ Extension Hearings

From the OM systems, it is possible to determine how many hearings the right to speak applies to (output indicators). It is also possible to measure how many victims have been informed about the right to speak. SHN also records how often they support victims by accompanying them to a TBS hearing. However, it is again not recorded whether the right to speak is actually exercised. A questionnaire for judges can provide insight into this. Other output indicators can be measured through interviews with victims and involved chain partners. Interviews with victims (and possibly victim lawyers) and judges are the most logical methods for measuring outcome indicators. Indicators related to preconditions and side effects can be measured through interviews with the relevant chain partners (CJIB, OM, SHN, Rechtspraak, (youth) probation services, clinics, and juvenile institutions). In addition, conversations with victims, forensic therapists, and lawyers are also necessary to measure all indicators.

Baseline Measurement

In the following paragraphs, we present the findings and conclusions from the baseline measurement, organized by measure.

Expansion of the Group Entitled to Speak to Include Step- and Foster Families

Before the legislative amendment, step- and foster families formally had no right to speak, which made **their position in criminal proceedings more limited** and unequal compared to biological family members. In practice, step- and foster families were often present at hearings. Victim lawyers, OM

and SHN generally supported the entire family and did not distinguish between step- and foster families and biological relatives. Occasionally, step- and foster families were allowed to speak, but only if the court and the defense raised no objections.

Interviewees also noted that step- and foster families were the first to be excluded when the maximum of three speakers was reached. Alternative routes were sometimes used to give them a voice, for example by incorporating their message into the statement of a family member who did have the right to speak.

This unequal position did not reflect modern family structures in today's society. Step- and foster families often had responsibility for care and upbringing and a meaningful bond with the victim, but no formal right to speak. Particularly when biological family members were more distant from the victim yet still allowed to speak, this led to complex situations. The absence of the right to speak meant that the victimhood of step- and foster families was not acknowledged (*communion*).

As a result, their sense of control and recognition was undermined (*agency*). Without the right to speak, step- and foster families were limited in their ability to act, which diminished their autonomy and contributed to feelings of powerlessness (*agency*). For example, they remained dependent on others (biological family, judges, the defense) to be allowed to speak. Furthermore, the lack of a right to speak felt like exclusion: step- and foster families felt they were not important enough and perceived themselves as “second-class” victims. They were also unable to share their story with the judge or the defendant—components that contribute to connection and recognition—thus undermining their *communion*.

Limited Right to Speak During TBS and PIJ Extension Hearings

Before the introduction of the limited right to speak, victims had a very limited role in TBS and PIJ extension hearings. Victims and bereaved

relatives were entitled to timely, clear, and careful information during the enforcement phase. In cases of possible termination of the measure, victims' protection needs were also requested. Victims could attend hearings. This all was supposed to contribute to *agency* and *communion*. Victim lawyers indicated that they did not always receive authorization to assist victims during the enforcement phase. As a result, whether a lawyer accompanied and supported the victim at hearings varied.

Prior to the introduction of the limited right to speak, informing and consulting victims did not function optimally. It was inconsistent, meaning victims did not always receive necessary information (about hearings) in time. Interviewees noted that information provision has generally improved in recent years. Requesting protection needs usually worked better, partly because these needs were often identified earlier in the TBS or PIJ measure, for example during leave applications.

Occasionally, victims attended TBS extension hearings, but this was more often not the case, and they had no active role. Two victim lawyers reported rare instances where victims were allowed to speak during the hearing. In those cases, they spoke not only about protection needs but also about the crime and its impact.

The degree to which victims wanted to be involved in the enforcement phase varied. Interviewees generally observed that bereaved relatives often wanted active involvement, while victims of sexual or stalking cases tended to stay away. Victims who wanted to remain involved primarily had an information need—they wanted to know if and when someone would be released. Beyond this, their presence often had symbolic value: they wanted to show they still mattered.

Interviewees had mixed views on the impact of victim presence on the atmosphere during hearings. Two judges said the impact was limited, while

a TBS lawyer noted that the attitude of the prosecutor and judge toward the detainee was friendlier when the victim was absent. Judges specialized in TBS cases generally handled this better. For victims, the court's attitude toward them was important. When a judge acknowledged their presence and paid attention to it, victims experienced this positively as recognition of their victimhood. However, there were also cases where judges reacted negatively to their presence.

The setting of a TBS or PIJ extension hearing is **complex** for victims. These hearings focus primarily on treatment and reintegration of the detainee, with the court often expressing positive views on their progress. This often contrasts sharply with the victim's perspective and can be confronting. Victim lawyers could prepare victims for this when they provided support.

Protection needs were known to the judge before the hearing, but **judges lacked insight into the motivation behind these needs**. Generally, requested protective measures were granted, except when demands were excessive (e.g., banning someone from an entire city). Judges interviewed were unaware of how these decisions were communicated back to victims.

The return of a TBS or PIJ detainee to society can evoke fear and insecurity in victims, leading to feelings of powerlessness (*agency*). This relates to their lack of influence over the decision, undermining their sense of control (*agency*) and recognition and moral connectedness (*communion*). Before the introduction of the limited right to speak, victims could make their voices heard by attending hearings, expressing protection needs, and communicating information preferences. These were intended to support *agency* and *communion*. However, when victims were informed late or not at all, they had **less control over attending hearings**. They were also **dependent on how the prosecutor and/or judge** raised their protection needs, with no control over this. The lack of feedback after hearings on how protection needs were addressed contributed to feelings of uncertainty and

powerlessness. Furthermore, judges' attitudes toward victims varied. A **distant or inappropriate attitude undermined** feelings of recognition and connectedness. Victims could only obtain information about the detainee's progress and likelihood of (conditional) release by attending hearings. The study shows this could help alleviate fear and insecurity and give victims a sense of control.

Finally, interviews highlighted **risk factors that increased the likelihood of secondary victimization**. Informing and consulting victims was not always consistent, leading to incomplete information. Victims often received no feedback on how their protection needs were handled and had broader information needs than currently met. Despite improved judicial attitudes, some situations were reported where victims felt treated indifferently. These shortcomings in information provision and treatment may have caused victims to feel unheard or not taken seriously, posing a risk of secondary victimization.

Conclusions from Initial Experiences

In the interviews for the baseline measurement, we also gathered some initial experiences with the implementation of both measures. We briefly discuss these here because they provide relevant information for the final evaluation.

Expansion of the Group Entitled to Speak to Include Step- and Foster Families

Interviewees consider the expansion a logical step. However, they emphasize that recognition of victimhood through the right to speak does not stand alone but is closely linked to the ability to exercise other victim rights. These rights, however, are not provided under the WUS: step- and foster families do not receive a victim preference form, do not have the same information rights, and must proactively indicate that they wish to speak, for

example. Based on these findings, we recommend that the final evaluation pay sufficient attention to the relationship between the right to speak and other victim rights for step- and foster families, and the implications for emotional recovery (in terms of *agency* and *communion*).

The baseline also shows that judges do not always have visibility into the number of speakers in relation to the maximum of three allowed. SHN, victim lawyers, or the Public Prosecution Service often discuss this with victims beforehand, meaning the decision does not reach the judge. In the final evaluation, it is important to consider this when measuring the indicator “number of times the maximum number of speakers was reached.”

Limited Right to Speak During TBS and PIJ Extension Hearings

For the limited right to speak, interviewees indicated that explaining protection needs is not the greatest need for victims. Their need lies more in receiving sufficient information or explaining the consequences of the crime. This poses a risk that the limited right to speak contributes only marginally to emotional recovery, as the measure does not address these needs. It is therefore important for the evaluation to determine whether the limited right to speak adequately aligns with victims’ actual needs.

We also observed that information provision is not always adequate, and victims do not always receive correct and timely information about hearings during the enforcement phase. This is an important precondition for successful implementation of the limited right to speak. The final evaluation should therefore examine the presence of this precondition and its effect on the functioning of the measure.

Additionally, interviewees stressed that managing expectations and clearly informing victims is crucial to avoid disappointment with the limited right to speak. For this reason, the evaluation should pay attention to how victims were informed about the limited right to speak and how chain partners

communicated this—also in relation to victims’ experiences with the measure.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In het voorjaar van 2021 is de **Wet Uitbreiding Slachtofferrechten (WUS)** aangenomen door de Eerste Kamer. Het doel van deze wet is de positie van het slachtoffer in het strafproces verder versterken, over de gehele breedte van het Nederlandse strafrecht.¹ De wet omvat de introductie en uitbreiding van een aantal slachtofferrechten, die in verschillende tranches in werking treden. Op 1 juli 2022 traden de eerste onderdelen in werking, namelijk de schriftelijke motiveringsplicht bij het niet verstrekken van een kopie van aangifte, de uitbreiding van de informatierechten en de uniformering van het moment van het uitoefenen van het spreekrecht. Per 1 januari 2023 is het spreekrecht voor stief- en pleegfamilie ingevoerd en sinds 1 juli 2024 geldt de verschijningsplicht voor inhoudelijke zittingen. Het laatste onderdeel van de WUS, het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen, trad 1 januari 2025 in werking. Het huidige onderzoek ziet op twee van bovengenoemde onderdelen van de WUS, namelijk de **uitbreiding van de kring spreekgerechtigde nabestaanden met stief- en pleegfamilie** en het **beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen**.

De invoering van de WUS bouwt voort op eerdere ontwikkelingen met betrekking tot de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Zij weerspiegelen de toenemende maatschappelijke en politieke

aandacht voor de positie van slachtoffers in het strafproces. Echter, zoals strafrechtjurist Groenhuijsen opmerkt, ontberen nieuwe slachtofferrechten vaak een solide (theoretische) basis en empirische onderbouwing.² Politiek geladen gebeurtenissen spelen een steeds prominentere rol in het vormgeven van beleid. Een voorbeeld hiervan is de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden per september 2012, die mede werd ingegeven door de zaak Robert M.³ Daarom is het van cruciaal belang om **grondig empirisch onderzoek te verrichten naar de werking van slachtofferrechten**, zodat de wetgeving effectief is en haar beoogde doelen daadwerkelijk bereikt. Met behulp van een beleidsevaluatie van de WUS kan worden nagegaan wat de effecten van de verschillende uitbreidingen van slachtofferrechten zijn en kan worden gewogen wat de toegevoegde waarde van de WUS in de praktijk is. De voormalig minister voor Rechtsbescherming heeft dan ook toegezegd om de WUS twee jaar na inwerkingtreding te evalueren. Om die evaluatie goed uit te kunnen voeren, is het van belang een voormeting te doen. Het huidige onderzoek betreft dit **vooronderzoek** voor twee maatregelen van de WUS: de uitbreiding van de kring spreekgerechtigde nabestaanden met stief- en pleegfamilie en het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen.

Ondertussen hebben ook andere (vergelijkbare) onderzoeken naar maatregelen van de WUS plaatsgevonden; een vooronderzoek naar de verschijningsplicht⁴ en een procesevaluatie naar vier kleinere maatregelen⁵.

¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35349, Nr. 3.

² Groenhuijsen (2018).

³ Rechtbank Amsterdam 15 december 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BU8322. Uit de uitspraak zelf blijkt de wetswijziging niet. Daarvoor moet je in de wetsgeschiedenis of literatuur te rade gaan.

⁴ WODC: Jaspaert, van Oploo & Sapens (2025).

⁵ WODC: Jongebreur, Visser & Zoutenbier (2025).

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Doelstelling van het onderzoek is het opstellen van een evaluatiekader, inclusief meetbare indicatoren en onderzoeksdesign, voor twee onderdelen van de WUS ten behoeve van de uiteindelijke evaluatie van de WUS. Daarnaast leidt dit onderzoek tot een nulmeting van de situatie van vóór de invoering van de WUS waarbij het opgestelde evaluatiekader als leidraad dient. Het onderzoek bestaat uit **drie onderdelen**:

- a. Een reconstructie van de beleidslogica (planevaluatie), inclusief het formuleren van meetbare indicatoren op basis waarvan plausibele uitspraken kunnen worden gedaan over de belangrijkste veranderingen uit de beleidslogica;
- b. Het opstellen van een onderzoeksdesign dat deze indicatoren in de uiteindelijke evaluatie van de WUS (door de tijd heen) kan meten;
- c. Een nulmeting: het in kaart brengen van de situatie van vóór de inwerkingtreding van de twee voorzieningen door middel van het eerder opgestelde evaluatiekader.

1.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen vallen uiteen in twee onderdelen. De vragen 1 tot en met 5 betreffen de beleidsreconstructie en brengen de (on)mogelijkheden voor de evaluatie van de WUS in beeld (inclusief indicatoren en onderzoeksdesign). Vragen 6 en 7 betreffen de nulmeting en brengen de situatie vóór inwerkingtreding van beide maatregelen in beeld.

Beleidsreconstructie

- a. Wat is de beleidslogica: wat zijn de beleidsdoelstellingen van het onbelemmerde spreekrecht voor stief- en pleegfamilie en het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen en met welke veronderstelde mechanismen (processen) moeten deze worden gerealiseerd?

- b. Welke (positieve en negatieve) neveneffecten zijn belangrijk om bij de evaluatie in beeld te brengen?

Indicatoren

- c. Welke indicatoren voor de effecten van de twee onderdelen van de WUS kunnen we op basis van de beleidslogica onderscheiden? En kunnen deze uit bestaande registraties worden gegenereerd (nu en met terugwerkende kracht)?
- d. Zijn er indicatoren die niet samengesteld kunnen worden uit beschikbare databronnen en onmisbaar zijn gezien de beleidslogica? Zo ja, hoe kunnen die indicatoren wel in beeld worden gebracht?

Onderzoeksdesign

- e. Op welke wijze kunnen (in de toekomst) plausibele verwachtingen worden gegeven over de effecten van de twee onderdelen van de WUS?

Nulmeting spreekrecht stief- en pleegfamilie

- f. Hoe was de situatie vóór invoering van deze voorziening? Hierbij nemen we de indicatoren mee die zijn opgesteld bij het beantwoorden van onderzoeksvraag c en d.

Nulmeting spreekrecht tbs- en pij-verlengingszittingen

- g. Hoe was de situatie vóór invoering van deze voorziening? Hierbij nemen we de indicatoren mee die zijn opgesteld bij het beantwoorden van onderzoeksvraag c en d.

1.4 Onderzoeksmethoden

In onderstaande paragrafen gaan we in op de onderzoeksmethoden voor de eerste twee onderdelen van het onderzoek: de beleidslogica en het onderzoeksdesign. Omdat de methode van de nulmeting is gebaseerd op

de bevindingen vanuit die eerste onderdelen, lichten we deze pas toe in hoofdstuk 5 waarin we de resultaten uit de nulmeting beschrijven. Hierdoor kunnen we makkelijk verwijzen naar de bevindingen vanuit de beleidslogica en het onderzoeksdesign.

1.4.1 Methoden voor de beleidslogica

Op basis van een **documenten- en literatuurstudie** hebben we de beleidslogica voor beide onderdelen opgesteld. Hiervoor doorzochten we relevante kamerstukken, rapportages van eerder onderzoek over het onderwerp en (wetenschappelijke) literatuur die ingaan op het spreekrecht en de twee onderdelen van de WUS. In bijlage A staat een volledig overzicht van alle gebruikte literatuur. We hebben de documenten- en literatuurstudie als volgt aangepakt:

Allereerst hebben we de benodigde literatuur verzameld tot een groslijst. Dit deden we op verschillende manieren:

- a. We verzamelden alle **kamerstukken** rondom de WUS (dossier 35.349). Dit deden we via de website van de Eerste Kamer⁶. Op deze website zijn alle stukken gerelateerd aan een bepaald wetsvoorstel makkelijk te vinden en overzichtelijk weergegeven.
- b. In de startnotitie bij de offerteaanvraag waren een aantal relevante artikelen opgenomen. Deze artikelen hebben we toegevoegd aan de groslijst. Daarnaast hanteerden we vanaf deze artikelen een **gecontroleerde sneeuwbalmethode** om meer literatuur te verzamelen. We zochten in de referentielijst van de artikelen naar andere relevante literatuur;

⁶ Eerste Kamer Der Staten-Generaal (z.d.).

- c. Tot slot doorzochten we met een aantal **vastgestelde zoektermen**⁷ het internet op wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten die mogelijk ook interessant konden zijn. We stelden een **analysekader** op waarin we de informatie vanuit de bronnen makkelijk konden structureren. Deze bouwden we op aan de hand van de verschillende elementen van de beleidslogica. We maakten hierin onderscheid in welke informatie vanuit de wetgever beschikbaar is en meer vertelt over hoe zij de onderdelen van de WUS zagen en de wetenschappelijke onderbouwing hiervan vanuit de literatuur. We vulden dit analysekader in met behulp van de verschillende bronnen. Op basis van de informatie in het analysekader stelden we de eerste versie van de beleidslogica op.

Vervolgens hielden we **acht online interviews van een uur via Microsoft Teams** met medewerkers van de verschillende ketenpartners die betrokken waren bij de (voorbereiding van) de implementatie van de WUS. We ontvingen de contactgegevens via het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit waren semigestructureerde interviews waar een van tevoren opgestelde topiclijst de leidraad vormde voor het gesprek. Op basis van de antwoorden van de geïnterviewden pasten we de vervolgvragen aan. We toetsen bij de geïnterviewden de verschillende onderdelen van de beleidslogica en vroegen om aanvullingen. Op basis daarvan stelden we de definitieve beleidslogica vast. We spraken de volgende partijen:

- a. Beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid;
- b. Jurist van het ministerie van Justitie en Veiligheid;
- c. Implementatiecoördinator van het Openbaar Ministerie;
- d. Beleidsmedewerker van de Dienst Justitiële Instellingen;
- e. Beleidsmedewerker van de Raad voor de Rechtspraak;

⁷ We hanteerden de volgende zoektermen: spreekrecht, onbelemmerd spreekrecht, beperkt spreekrecht, spreekrecht stieffamilie, spreekrecht pleegfamilie, spreekrecht tbs.

-
- f. Juridisch beleidsadviseur van het Centraal Justitieel Incassobureau
 - g. Juridisch beleidsadviseur van Slachtofferhulp Nederland;
 - h. Een rechter van de rechtbank Amsterdam die veelal tbs-zittingen doet.
- We hielden de interviews aan de hand van vooraf opgestelde topiclijsten die op basis van de indicatoren waren opgesteld. De geïnterviewden ontvingen de topiclijst voorafgaand aan het interview. De interviews werden uitgevoerd door twee onderzoekers. Een onderzoeker richtte zich op de gespreksleiding en zorgde dat alle topics van de topiclijst aan de orde kwamen. De andere onderzoeker zorgde voor verslaglegging. Indien gewenst legden we het verslag terug aan de geïnterviewde voor validatie.

Tot slot heeft de begeleidingscommissie twee keer meegekeken op de beleidslogica en feedback geleverd. Al deze input is verwerkt tot de definitieve beleidslogica.

1.4.2 Methoden voor het onderzoeksdesign

Op basis van de uitgewerkte beleidslogica, stelden we **indicatoren** vast voor de mate waarin doelen worden bereikt (resultaten en effecten) van het onbeperkt spreekrecht voor stief- en pleegfamilie én het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen. We baseerden dit op de doelen en maatregelen uit de beleidslogica. Ook stelden we indicatoren op voor het meten van randvoorwaarden en neveneffecten.

Op basis van de informatie vanuit de interviews die we voor de beleidslogica hielden en op basis van lijsten met indicatoren uit eerder onderzoek stelden we **per maatregel een conceptlijst met indicatoren** op.

De eerste opzet van indicatoren maakten we voor de tweede bijeenkomst met de begeleidingscommissie zoals bij de voorgaande stap benoemd (zie 1.4.1). In deze bijeenkomst bespraken we dus de beleidslogica en eerste opzet van indicatoren.

De conceptindicatoren valideerden en operationaliseerden we vervolgens bij diverse betrokken ketenpartners door middel van **vier online interviews via Teams van een uur**. Met die partijen waarvan we verwachtten dat zij uit hun registratiesystemen bepaalde informatie kunnen ontsluiten, bespraken we de indicatoren. We vroegen hen of zij over de benodigde (kwalitatieve en kwantitatieve) data beschikken, waarmee in de uiteindelijke evaluatie de data op de indicatoren verzameld kan worden. De geïnterviewden van de eerdere interviews gingen voor ons binnen de organisatie na welke personen overzicht hadden over de beschikbare data en leverden ons de contactgegevens. We spraken met de volgende partijen:

- a. Data-analist bij het Openbaar Ministerie;
- b. Medewerker Slachtofferinformatiepunt, functioneel beheerder en business analyst bij het Centraal Justitieel Incassobureau;
- c. Beleidsadviseur en implementatiemanager bij Slachtofferhulp Nederland;
- d. Data-analist bij de Raad voor de Rechtspraak.

In de interviews lichtten we het doel van het onderzoek, de beleidslogica en de eerste opzet van indicatoren toe. Vervolgens namen we de lijst van (kwantitatieve en kwalitatieve) indicatoren door en bevroegen de ketenpartners welke data zij reeds registreren of beschikking over hebben. Eén onderzoeker richtte zich op de gespreksleiding en zorgde dat alle indicatoren besproken werden. De andere onderzoeker zorgde voor verslaglegging. We legden de opgehaalde bevindingen terug aan de gesprekspartners zodat zij konden controleren of dit correct was.

Ook vroegen we welke uitsplitsingen in de data te maken zijn, zodat de focus ligt op de data met betrekking tot de twee maatregelen van de WUS waar de evaluatie over gaat. Op deze manier werd inzichtelijk over welke indicatoren bestaande registraties (nu en met terugwerkende kracht) beschikbaar zijn én wat nog wordt gemist. In de gesprekken met de ketenpartners bespraken we ook de mogelijkheid en haalbaarheid om op de

indicatoren waar nog geen registratie plaatsvindt, maar wel onmisbaar zijn gezien de beleidslogica, toch data te verzamelen. Op deze manier werd inzichtelijk of er ook indicatoren zijn die niet samengesteld kunnen worden uit beschikbare databronnen bij ketenpartners en hoe die indicatoren ten behoeve van de evaluatie wel in beeld kunnen worden gebracht.

Op basis van de vastgestelde indicatoren en opgehaalde informatie uit de interviews, stelden we het **onderzoeksdesign** op. Hierin gaven we een voorstel weer met welke methodieken (in de toekomst) plausibele uitspraken gedaan kunnen worden over de effecten van de twee onderdelen van de WUS.

Het concept onderzoeksdesign inclusief indicatoren deelden we schriftelijk met de begeleidingscommissie. Hun feedback verwerkten we tot de definitieve versie van het onderzoeksdesign.

1.4.3 Rapportage

De verschillende deelproducten vanuit de onderdelen van het onderzoek zijn gebundeld in een **conceptrapportage**. Deze bespraken we met de begeleidingscommissie. De feedback van de begeleidingscommissie verwerkten we in een volgende versie van de rapportage. Ook stelden we toen een samenvatting op. De aangepaste rapportage en samenvatting deelden we voor schriftelijk commentaar met de begeleidingscommissie. De laatste opmerkingen verwerkten we tot een definitieve rapportage.

1.5 Leeswijzer

We hebben het rapport opgebouwd op basis van de verschillende onderdelen van het onderzoek. Hieronder beschrijven we kort in welke hoofdstukken welke informatie is te vinden.

- a. Hoofdstuk 2: Dit hoofdstuk schetst een aantal belangrijke ontwikkelingen rondom het spreekrecht ter achtergrondinformatie voor de rest van het rapport. We gaan hierin in op de historische ontwikkelingen rondom het spreekrecht. Daarnaast lichten we het juridisch kader en de achtergrond van de twee maatregelen toe;
- b. Hoofdstuk 3: In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidslogica van de twee onderdelen van de WUS. We gaan eerst in op de beleidslogica van het spreekrecht in het algemeen. Daarna beschrijven we de afzonderlijke beleidslogica's van de twee maatregelen;
- c. Hoofdstuk 4: Hoofdstuk 4 gaat in op het onderzoeksdesign voor de uiteindelijke evaluatie van de twee onderdelen van de WUS. We geven een aanzet voor de inrichting, benadering, onderzoeksvragen, bijbehorende indicatoren en mogelijke onderzoeksmethoden;
- d. Hoofdstuk 5: In dit hoofdstuk beschrijven we de methoden en resultaten van de nulmeting voor de twee onderdelen waarin we onderzochten hoe de situatie was voor invoering van beide maatregelen;
- e. Hoofdstuk 6: We sluiten het rapport af met de conclusies. We beantwoorden hierin de onderzoeksvragen en geven een slotbeschouwing.

In bijlage A is de referentielijst voor de beleidslogica te vinden.

2 Achtergrondinformatie spreekrecht

In dit hoofdstuk beschrijven we relevante achtergrondinformatie over het spreekrecht. We gaan in op de historische context en wat het spreekrecht inhoudt. Ook beschrijven we voor de twee maatregelen waar deze in de wet zijn opgenomen en wat ze precies inhouden.

2.1 Achtergrond van het spreekrecht

Ontstaan van het spreekrecht

In 2005 werd het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden geïntroduceerd (artikel 51e Sv). Een spreekgerechtigde (het slachtoffer of familieleden in de eerste graad) mocht zich vanaf dat jaar tijdens de strafzitting uiten over de gevolgen van het delict. Met de Wet versterking positie slachtoffer in 2011 werd het spreekrecht opgenomen in de algemene slachtoffertitel van het Wetboek van Strafvordering. Op 1 september 2012 werd het spreekrecht op een aantal punten herzien. De kring spreekgerechtigden werd uitgebreid tot familieleden in de vierde graad. Ook kunnen sindsdien maximaal drie nabestaanden het spreekrecht uitoefenen. Bovendien werden wettelijke vertegenwoordigers en ouders spreekgerechtigd wanneer het gaat om minderjarige slachtoffers die zelf niet in staat zijn om op zitting te spreken. Vervolgens werd in 2016 het spreekrecht verder uitgebreid: vanaf dat jaar gelden **geen beperkingen meer** met betrekking tot de onderwerpen waarover een slachtoffer of nabestaande mag spreken.

Spreekrechtwaardige delicten

Niet bij alle delicten is sprake van spreekrecht. Enkel bij tenlastegelegde misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld en de misdrijven genoemd in de artikelen 240, 241 1^e lid, 242, 245 1^e lid, 252, 285, 285b, 300 2^e en 3^e lid, 306 tot en met 308, 318 en 372 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 6 van de Wegenverkeerswet 1994 (artikel 51e lid 1 Sv) is sprake van spreekrecht.⁸ Kortgezegd zijn dit **ernstig strafbare feiten** zoals levens-, gewelds-, en zedendelicten.

Alleen de slachtoffers van deze delicten zijn spreekgerechtigd. Dit zijn mensen tegen wie een ernstig strafbaar feit is gepleegd, wettelijke vertegenwoordigers van minderjarige slachtoffers en nabestaanden van een persoon wiens overlijden rechtstreeks het gevolg is van het strafbare feit. Wanneer we in dit onderzoek spreken over 'slachtoffers' bedoelen we spreekgerechtigde slachtoffers die vallen onder een van deze drie categorieën.

Inhoud van het spreekrecht

Slachtoffers zijn door het spreekrecht **procesdeelnemer** geworden. Zij maken formeel deel uit van het strafproces. Tijdens het aangewezen moment mogen zij het spreekrecht toepassen en zijn zij vrij om een verklaring af te leggen. Slachtoffers mogen ingaan op wat het delict met hen

⁸ Rechtspraak: Candido, Hoendervoogt, van Dam & Gest (2013).

heeft gedaan, welke straf zij passend vinden en hoe zij tegen de zaak aankijken.

Het spreekrecht maakt slachtoffers echter **geen procespartij of getuige**. Zij staan niet tegenover de verdachte en zijn niet direct betrokken bij het juridisch conflict.⁹ Hun verklaring draagt bovendien niet bij aan de waarheidsvinding tijdens een zitting.¹⁰

2.2 Achtergrond Wet uitbreiding slachtofferrechten

In de **Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018-2021** staan onder andere de versterking van de rechtspositie van slachtoffers en een verbetering van de bejegening van slachtoffers in het strafproces centraal.¹¹ In 2019 kreeg dit beleid uitvoering met de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten (WUS).¹² Hierin stonden een aantal uitbreidingen op het slachtofferrecht, waaronder de twee onderdelen die centraal staan in dit onderzoek. De verschillende slachtofferrechten staan los van elkaar en zijn op verschillende momenten in werking getreden. De uitbreiding in de kring van spreekgerechtigden is op 1 januari 2023 van kracht gegaan. Het beperkt spreekrecht in de tenuitvoerleggingsfase is op 1 januari 2025 in werking getreden.

⁹ *Kamerstukken II* 2016/17, 33 552, nr. 28.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2001/02, 27 632, nr. A.

¹¹ Inmiddels is een nieuwe meerjarenagenda slachtofferbeleid 2025-2028 opgenomen, hierin wordt het eerdere beleid bestendigd. Dit is: Ministerie van Justitie en Veiligheid (2025).

¹² *Kamerstukken II*, 2017/18, 33552, nr. 43.

2.3 Toelichting uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

Om aan te sluiten bij de **huidige gezinssamenstellingen** en naar aanleiding van de zaak van **Nicole van der Hurk** is in het wetsvoorstel van de WUS ook de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden opgenomen.¹³ In 2011 was al een amendement aangenomen in de Tweede Kamer over het aanmerken van pleegouders als belanghebbende. De wetswijziging met betrekking tot de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden biedt stief- en pleegfamilie de mogelijkheid om het spreekrecht te kunnen uitoefenen.¹⁴

Juridisch kader

De uitoefening van het spreekrecht is opgenomen in **het vierde lid van artikel 51e** in het Wetboek van Strafvordering. In deze titel zijn de algemene slachtofferrechten opgenomen.¹⁵

In de wettekst wordt stief- en pleegfamilie ingevuld als personen die **in nauwe betrekking** staan tot het slachtoffer en onderdeel hebben uitgemaakt van het gezin van het slachtoffer. De termen stieffamilie of pleegfamilie komen niet letterlijk naar voren. Voor de duidelijkheid spreken we in het rapport wel over stief- en pleegfamilie. In theorie mogen ook personen die geen stief- en pleegfamilie zijn, maar wel voldoen aan de definitie zoals

¹³ *Kamerstukken II*, 35 349, nr. 3; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 18 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1417, te raadplegen via <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHSHE:2017:1417>.

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2017/18, 33552, nr. 43.

¹⁵ Wetboek van Strafvordering, artikel 51e, lid 4.

beschreven in de wettekst, gebruikmaken van het spreekrecht. Denk bijvoorbeeld aan een gezin met een voogd.¹⁶

4. Het spreekrecht kan, onder overeenkomstige toepassing van het vijfde lid, ook worden uitgeoefend door:

- a. personen die het overleden slachtoffer als behorende tot hun gezin hebben verzorgd en opgevoed en in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan; en*
- b. personen, anders dan genoemd onder a, die deel hebben uitgemaakt van het gezin waartoe het overleden slachtoffer behoorde en in een nauwe persoonlijke betrekking tot het slachtoffer hebben gestaan.*

De voorzitter kan het spreekrecht ambtshalve of op vordering van de officier van justitie beperken of ontzeggen wegens strijd met het belang van het slachtoffer.

Verhouding tot andere rechten van het slachtoffer

Stief- en pleegfamilie is met de WUS niet toegevoegd aan de algemene definitie van een slachtoffer, zoals beschreven in artikel 51a van het Wetboek voor Strafvordering. Dit betekent dat **andere slachtofferrechten**, zoals het recht op goede behandeling of informatierechten, **niet gelden** voor stief- en pleegfamilie. Enkel voor het spreekrecht zijn de rechten voor stief- en pleegfamilie gelijkgetrokken aan de rechten voor bloedverwanten. In een kamerbrief stelt de toenmalige Minister van Rechtsbescherming dat uit gesprekken blijkt dat deze rechten in de praktijk ook toegepast worden bij

stief- en pleegfamilie en zij een gelijke behandeling krijgen als bloedverwanten. Daarom is het niet nodig deze rechten vast te leggen in de wet, stelt hij.¹⁷

2.4 Toelichting beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Voor invoering van de WUS gold het spreekrecht enkel voor terechtzittingen, niet voor zittingen in de tenuitvoerleggingsfase. Vanuit de politiek en de praktijk kwam echter de oproep om ook in deze fase van het strafproces spreekrecht toe te kennen en dit gelijk te trekken aan de eerdere fase. In 2015 werd in de Tweede Kamer een motie ingediend met het verzoek onderzoek te doen naar de mogelijkheden om het spreekrecht uit te breiden naar tbs-zittingen en slachtoffers beter te informeren over en betrekken bij deze zittingen. In deze motie was opgenomen dat slachtoffers en nabestaanden hebben aangegeven behoefte te hebben aan spreekrecht tijdens tbs-zittingen.¹⁸ Naast deze motie speelde in de praktijk de zaak van Rowena Rijkers, beter bekend als het meisje van Nulde.¹⁹ De vader van het meisje had de behoefte gebruik te maken van het spreekrecht tijdens een tbs-zitting, maar kreeg wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag dit recht niet toegekend. In 2020 werd in de Tweede Kamer een amendement ingediend waarin werd gevraagd om spreekrecht door het slachtoffer bij wijziging van de voorwaarden tijdens tbs- en pij-zittingen.²⁰

Het spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen is **beperkt**. Slachtoffers zijn niet vrij in waarover zij spreken, zoals bij het spreekrecht in terechtzittingen. Tijdens de verklaring mogen zij enkel spreken over de

¹⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 33552, nr. 43.

¹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 28.

¹⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 082, nr. 12.

¹⁹ Gerechtshof Arnhem, 24 oktober 2003, [ECLI:NL:RBZUT:2003:AF3006](#), te raadplegen via [ECLI:NL:GHARN:2003:AM3132](#), voorheen LJN AM3132, [Gerechtshof Arnhem, 21-000201-03](#).

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 349, nr. 11.

gewenste beschermingsbehoeften en bijvoorbeeld niet over de gevolgen van het delict of de gewenste uitspraak van de rechter.

Voor invoering van de WUS konden slachtoffers al wel **schriftelijk hun beschermingsbehoeften** kenbaar maken aan de officier van justitie. Dit werd ingevoerd op 1 mei 2004 en kan nog steeds. Deze schriftelijke slachtofferverklaring wordt toegevoegd aan het strafdossier en komt bij de rechter terecht.²¹ Dit is opgenomen in het wetboek van strafvordering artikel 6:6:19 derde lid en 6:6:32 vijfde lid.

Juridisch kader

De juridische grondslag van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen is te vinden in **Boek 6 Hoofdstuk 6** in het Wetboek van Strafvordering.²²

Art. 6:6 Wetboek van Strafvordering

Art. 6:6:13 lid 4 Wetboek van Strafvordering

“Indien de rechter in geval van verlenging van de terbeschikkingstelling voorwaardelijke beëindiging van de verpleging overweegt, wordt het slachtoffer, bedoeld in artikel 51e, tweede lid, in de gelegenheid gesteld een verklaring af te leggen, voor zover gedurende het onderzoek de voorwaarden waaronder de beëindiging van de verpleging van overheidswege kan plaatsvinden inhoudelijk worden besproken. De verklaring ziet uitsluitend op de voorwaarden die direct de belangen van het slachtoffer raken. De verklaring kan ook worden afgelegd door de personen, bedoeld in artikel 51e, derde, vierde, zevende en achtste lid.”

Art. 6:6:37 lid 3 Wetboek van Strafvordering

“Indien de rechter een beslissing, bedoeld in het eerste lid, onder b, overweegt, wordt het slachtoffer bedoeld in artikel 51e, tweede lid, in de gelegenheid gesteld een verklaring af te leggen, voor zover gedurende het onderzoek de voorwaarden waaronder een verlenging of beëindiging van de maatregel van plaatsing in een inrichting van jeugdigen kan worden opgelegd inhoudelijk worden besproken. De verklaring ziet uitsluitend op de voorwaarden die direct de belangen van het slachtoffer raken. De verklaring kan ook worden afgelegd door de personen, bedoeld in artikel 51e, derde, vierde, zevende en achtste lid.”

Art. 6:6:10 lid 4 Wetboek van Strafvordering

“Bij toepassing van het eerste lid, onder f, of het tweede lid wordt het slachtoffer, bedoeld in artikel 51e, tweede lid, in de gelegenheid gesteld een verklaring af te leggen. De verklaring ziet uitsluitend op de voorwaarden die direct de belangen van het slachtoffer raken. De verklaring kan ook worden afgelegd door de personen, bedoeld in artikel 51e, derde, vierde, zevende en achtste lid.”

Art. 6:6:19 lid 3 Wetboek van Strafvordering

Toevoeging: Het slachtoffer, bedoeld in artikel 51e, tweede lid, wordt in de gelegenheid gesteld een verklaring af te leggen. De verklaring ziet uitsluitend op de voorwaarden die direct de belangen van het slachtoffer raken. De verklaring kan ook worden afgelegd door de personen, bedoeld in artikel 51e, derde, vierde, zevende en achtste lid.

Art. 6:6:32 lid 5 Wetboek van Strafvordering

Toevoeging: Het slachtoffer, bedoeld in artikel 51e, tweede lid, wordt in de gelegenheid gesteld een verklaring af te leggen. De verklaring ziet uitsluitend op de voorwaarden die direct de belangen van het slachtoffer raken. De verklaring kan ook worden afgelegd door de personen, bedoeld in artikel 51e, derde, vierde, zevende en achtste lid.

²¹ WODC: Kool, Passier & Beijer (2006).

²² Wetboek van Strafvordering, boek 6 Hoofdstuk 6.

Relevante ontwikkelingen

In de zomer van 2021 is met een **bestuurlijk akkoord tussen het OM, het ministerie van JenV en het CJIB** besloten dat het CJIB per 1 januari 2023 de verantwoordelijkheid om slachtoffers te informeren en te raadplegen in de tenuitvoerleggingsfase gefaseerd overneemt van het OM. Onderdeel hiervan is de integratie van het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) binnen het OM in het CJIB. Dit heeft ook betrekking op het informeren en raadplegen over het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen.

3 Beleidslogica

In dit hoofdstuk gaan we in op de beleidslogica achter de twee onderdelen van de WUS. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: eerst gaan we in op de beleidslogica voor het spreekrecht in het algemeen. Daarna gaan we in op de beleidslogica's van de twee onderdelen van de WUS. Voor meer informatie over de totstandkoming van de beleidslogica verwijzen we naar bijlage B.

3.1 Idee achter de beleidslogica

Om de twee onderdelen van de WUS te kunnen evalueren, moet de beleidslogica van beide onderdelen gereconstrueerd worden. Deze beschrijft hoe het beleid verondersteld wordt tot de beoogde doelen te leiden. In de praktijk ontbreekt zo'n logica regelmatig en komt een beleidsvoornemen of -maatregel niet (direct) voort uit de analyse van het probleem en mogelijke oplossingen. Vaak zijn ze, zoals ook nu het geval is, het directe gevolg van ingediende moties in de Tweede Kamer. In dat geval moet de onderliggende beleidslogica gereconstrueerd worden.

De figuur op de volgende pagina laat schematisch zien hoe de beleidslogica is opgebouwd. Deze bestaat uit een aantal elementen. Om uiteindelijk de beoogde doelen van het beleid te bereiken is allereerst input nodig, een wijziging in visie of een nieuwe aanpak die de verandering in gang zet. Deze input wordt vertaald in interventie (**throughput**), die leidt tot **output**: de concrete, meetbare resultaten van de interventie, zoals het aantal slachtoffers dat gebruik maakt van het spreekrecht. Deze output vormt de basis voor de **outcome**: de verandering in gedrag, houding of situatie bij de doelgroep als gevolg van de interventie. Waar output gaat over het tastbare resultaat van de interventie, gaat outcome over wat het oplevert voor de

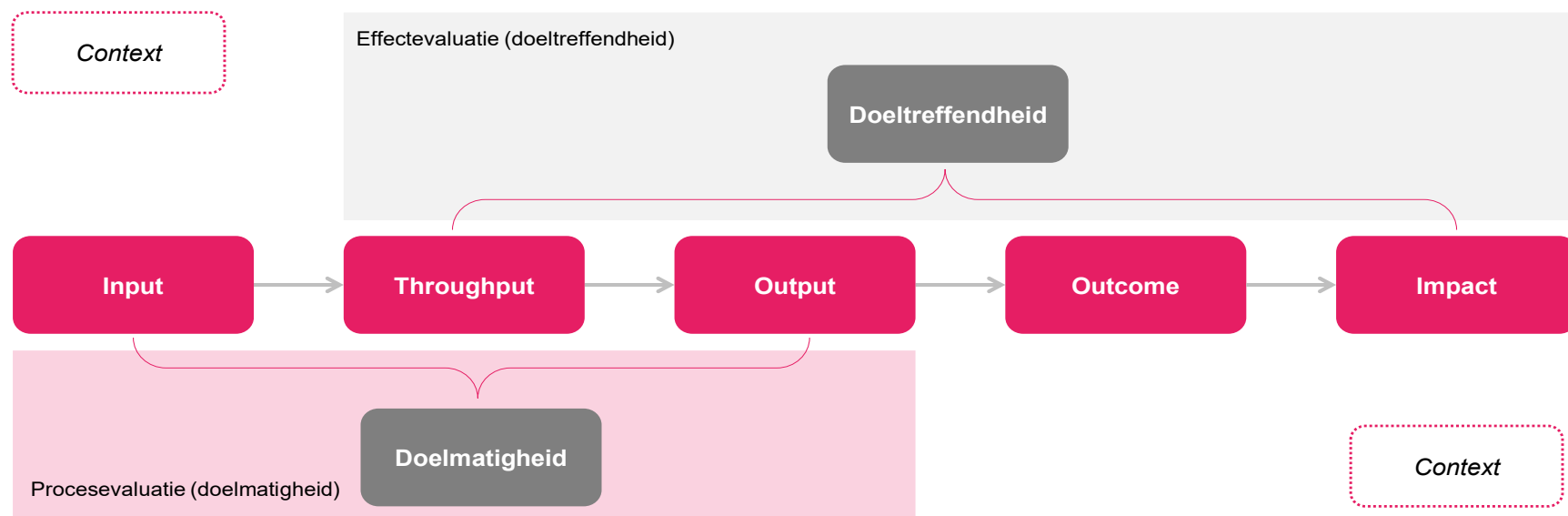
mensen om wie het gaat, bijvoorbeeld een toename in het gevoel van veiligheid, vertrouwen in de overheid of verbeterde toegang tot ondersteuning. Tot slot draagt de outcome bij aan de **impact**: de bredere, duurzame verandering in het systeem of de samenleving die met het beleid wordt nagestreefd. In het volgende hoofdstuk lichten we toe hoe deze verschillende elementen van de beleidslogica concreet van toepassing zijn op het spreekrecht in algemene zin.

Naast deze vaste (beoogde) onderdelen van de beleidslogica kunnen ook bedoelde en onbedoelde, positieve en negatieve neveneffecten optreden. Ook zijn er vaak een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om de onderdelen van beleidslogica te realiseren.

De beleidslogica maakt het in de uiteindelijke evaluatie van de WUS mogelijk om aan te tonen in hoeverre de wetswijziging **doelmatig** (efficiënt gebruik van middelen) en **doeltreffend** (realisatie van beoogde output, outcome en impact) is.

Het aantonen van effecten op het einddoel kan in veel gevallen pas na langere tijd. Dat neemt niet weg dat eerder ook uitspraken kunnen worden gedaan over de (te verwachten) effecten op basis van aannemelijkheid. Als de beleidslogica klopt en resultaten/effecten worden waargenomen op de tussendoelen (op basis van procesindicatoren), dan is het aannemelijk dat (later) ook effecten zichtbaar worden op de impact.

De beleidslogica vormt de basis voor het formuleren van de indicatoren en het benoemen van beoogde effecten. Deze worden uitgewerkt in termen van resultaten en eind- en tussendoelen. Hiermee maken we de output en outcome – zowel kwantitatief als kwalitatief (ook narratief) – inzichtelijk en



Figuur 1. Schematisch weergave opbouw beleidslogica

zo mogelijk meetbaar. Zo wordt zichtbaar in hoeverre de beoogde resultaten en effecten worden bereikt.

3.2 Beleidslogica spreekrecht in algemene zin

Beide onderdelen van de WUS bouwen voort op het oorspronkelijke spreekrecht dat in 2005 in Nederland werd ingevoerd, evenals op de daaropvolgende uitbreidingen. Daarom is het van belang om eerst stil te staan bij het spreekrecht in algemene zin en de werking ervan. In paragraaf 3.2.1 schetsen we op hoofdlijnen de beleidslogica achter het spreekrecht, gebaseerd op kamerstukken. Vervolgens onderbouwen we deze logica in paragraaf 3.2.2 met relevante theorieën en (wetenschappelijk) onderzoek.

De beleidslogica's van beide onderdelen sluiten aan op de beleidslogica van het spreekrecht in algemene zin. Deze beleidslogica in hoofdstuk 2 vormt dan ook de basis voor de twee beleidslogica's in hoofdstuk 3 en 4.

3.2.1 Beleidslogica

Met de invoering van het spreekrecht in het Wetboek van Strafvordering (WvSv) in 2005 (**input**) kregen slachtoffers en nabestaanden beperkt spreekrecht bij zittingen voor een aantal misdrijven (**throughput**). De wetgever stelde in de memorie van toelichting (MvT) dat het spreekrecht vier duidelijke doelen (**outcome**) had²³:

²³ *Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5.*

1. Bijdragen aan het herstel van emotionele schade die bij slachtoffers of diens nabestaande(n) is aangericht;
2. De rechter en de verdachte beter informeren over de gevolgen van het delict voor het slachtoffer;
3. Speciale preventie: de recidivekans voor verdachten verminderen. De verdachte realiseert zich beter wat de gevolgen van het misdrijf zijn dat hem ten laste wordt gelegd;
4. Algemene preventie: het spreekrecht vergroot de zichtbaarheid en positie van het slachtoffer, wat mogelijk algemeen preventief werkt voor daders.

Het spreekrecht moet in de kern bijdragen aan de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (**impact**). Van de vier doelen die daaraan ten grondslag liggen, heeft met name het eerste doel - het **bijdragen aan het herstel van emotionele schade** van het slachtoffer - direct betrekking op de belangen van het slachtoffer. Volgens de wetgever kan het afleggen van een verklaring in het openbaar slachtoffers helpen om de gevolgen van het misdrijf geheel of gedeeltelijk te verwerken. In latere parlementaire stukken, zoals debatten en memories van antwoord, wordt ook de erkenning van het slachtofferschap genoemd als een belangrijke factor in dit herstelproces.²⁴ In de MvT van de WUS benadrukt de wetgever dat het algemene spreekrecht beoogt bij te dragen aan zowel het herstel van emotionele schade als de erkenning van het slachtoffer.²⁵ We benaderen dit eerste doel dan ook als: 'bijdragen aan het herstel van emotionele schade en erkenning van slachtoffers of diens nabestaande(n)'.

²⁴ *Handelingen I* 2003/04, 26, p. 1318–1328, pagina 1319; *Kamerstukken II* 2011/12, 33 176, C, pagina 1; *Kamerstukken II* 2015/16, 34 082, C, pagina 2.

²⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 349, nr. 3, pagina 17.

Een evaluatie uit 2010 stelt dat de drie andere doelen niet direct gericht zijn op de belangen van het slachtoffer in de rechtszaak.²⁶ In deze evaluatie leggen de onderzoekers daarom de nadruk op het meten van het eerste doel. Ook latere evaluaties, zoals die uit 2022, doen dit.²⁷ Wij sluiten ons hierbij aan en zullen in het bespreken van de beleidslogica's dan ook de nadruk leggen op het eerste doel.

In 2010 werd het beperkt spreekrecht geëvalueerd. Uit deze evaluatie volgde dat de op dat moment geldende vorm van het spreekrecht ontoereikend was. De helft van de slachtoffers die gebruikmaakt van het spreekrecht vond het spreekrecht te beperkt en zou ook graag willen spreken over de strafmaat. Daarnaast gaf een deel van de slachtoffers die geen gebruik hadden gemaakt van het spreekrecht aan dat zij wel van dit recht gebruik zouden hebben gemaakt wanneer dit niet was beperkt tot uitlatingen over de gevolgen van het misdrijf.²⁶

Mede naar aanleiding van deze evaluatie werd het spreekrecht in 2016 uitgebreid naar het **onbeperkt spreekrecht**. Het wetsvoorstel²⁸ voorzag in de behoefte van de groep slachtoffers die het tot dan toe geldende spreekrecht ontoereikend vonden.

Tot slot is het van belang te benoemen dat het **voorkomen van secundaire victimisatie** van meet af aan een belangrijke rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling en implementatie van het spreekrecht. De wetgever bedoelt hiermee dat het slachtoffer, naast het leed van het oorspronkelijke misdrijf, niet ook nog extra schade mag ondervinden door een slechte of

²⁶ Lens, Pemberton en Groenhuijsen (2010).

²⁷ Kragting, Augusteijn, Elbers, de Waardt, Beijers, Pemberton & Kunst (2022).

²⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 082, nr. 3.

onzorgvuldige behandeling tijdens het strafproces.²⁹ Bij de invoering van het beperkt spreekrecht in 2005 werden dan ook een aantal maatregelen ter voorkoming van secundaire victimisatie genomen, zoals de voorbereiding van en informatieverstrekking aan slachtoffers.²³ Daarnaast moest de uitbreiding van het beperkt naar het onbeperkt spreekrecht in 2016 de kans op secundaire victimisatie verder verkleinen.²⁸

3.2.2 Aansluiting bij theorie en (wetenschappelijke) literatuur

In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin de beleidslogica van het spreekrecht in algemene zin aansluit bij bestaande theorieën en (wetenschappelijk) onderzoek. Dit helpt om de onderbouwing van het beleid te versterken en zicht te krijgen op mogelijke blinde vlekken of aandachtspunten.

Herstel van emotionele schade: van een traumapsychologisch perspectief naar een sociaal psychologisch perspectief

De meest centrale doelstelling van het spreekrecht is de bijdrage aan (het begin van) het herstel van emotionele schade van het slachtoffer. Dit doel wordt, in de memories van toelichting van de invoering van het spreekrecht en de daaropvolgende uitbreidingen, slechts summier toegelicht. Wat de wetgever onder 'emotionele schade' en het herstel ervan verstaat blijft **onduidelijk**. Er wordt enkel gesteld dat 'het in het openbaar afleggen van een verklaring sommigen kan helpen de gevolgen van het misdrijf geheel of gedeeltelijk te verwerken'. Echter, om in de uiteindelijke evaluatie conclusies te kunnen trekken over de mate waarin het doel van de wet en het spreekrecht wordt bereikt, is het van groot belang helder te hebben wat precies onder 'herstel van emotionele schade' wordt verstaan.

In 2010 werd het, toen nog beperkt, spreekrecht geëvalueerd.²⁶ In dit onderzoek werd het herstel van emotionele schade hoofdzakelijk benaderd vanuit traumapsychologisch perspectief. De onderzoekers keken naar **posttraumatische stresssymptomen, gevoelens van angst, woede en wraak**. Onder herstel van emotionele schade verstonden zij het verminderen van angst- en woedegevoelens van slachtoffers en het verbeteren van hun percepties van rechtvaardigheid. Het onderzoek liet zien dat de therapeutische werking op het herstel van emotionele schade van het slachtoffer niet plaatsvindt op de manier zoals verondersteld tijdens de invoering van het spreekrecht. Slachtoffers die gebruik maakten van het spreekrecht gaven achteraf aan dat het spreekrecht bijdroeg aan het herstel van emotionele schade. Uit de afgenomen vragenlijsten bleek echter geen significante afname in indicatoren die daarmee samenhangen, zoals posttraumatische stress, angst en woede.

De evaluatie van het onbeperkt spreekrecht²⁷, uitgevoerd in 2022, keek met een bredere blik naar het herstel van emotionele schade. Zij verlegde de focus van traumapsychologisch perspectief naar een **sociaalpsychologisch perspectief**. Het spreekrecht wordt nog weleens ten onrechte vergeleken met therapeutische interventies gericht op psychotrauma.³⁰ Vanuit deze traumapsychologische benadering wordt het spreekrecht beschouwd als middel om psychische klachten, zoals posttraumatische stress, angst en woede, te verminderen. Dit is in lijn met het therapeutische idee dat het uiten van emoties bijdraagt aan herstel.³¹ Hoewel van het spreekrecht vaak deze therapeutische baten worden verwacht, is er nauwelijks

²⁹ *Kamerstukken II* 2001/02, 27 632, nr. 5, pagina 4.

³⁰ Winkel (2007) en Pemberton, & Reyaers (2011).

³¹ Kunst (2021).

wetenschappelijk bewijs dat deze verwachtingen bevestigt.³² Een bredere benadering van de baten van het spreekrecht, en dus het herstel van emotionele schade van het slachtoffer, is mogelijk beter passend binnen de juridische setting waarin het spreekrecht wordt uitgevoerd. Kragting en collega's (2024)³² noemen hiervoor een aantal belangrijke argumenten:

- a. **Beperkt wetenschappelijk bewijs voor de therapeutische werking van het spreekrecht:** hoewel slachtoffers aangeven zich beter te voelen na het gebruik ervan, werd er geen afname van posttraumatische stresssymptomen of een toe- of afname in ervaren controle in het herstelproces gevonden na gebruikmaking van het spreekrecht.²⁶ Het positieve effect van het spreekrecht op slachtoffers berust mogelijk dan ook op andere factoren.
- b. **Beperkingen van therapeutische terminologie in juridische context:** therapeutische termen als 'herstel', 'genezing' en 'heling' zijn niet in lijn met het doel van het strafrechtssysteem. Bovendien zijn dergelijke termen vaag, lastig uitvoerbaar en moeilijk om in juridische context wetenschappelijk te meten.³³
- c. **Verskil tussen juridische en therapeutische setting:** de rechtbank biedt een andere setting dan de setting waarin een therapeutische interventie plaatsvindt. Rechtbanken en strafrechtelijke procedures zijn niet ingericht om de gevolgen van slachtofferschap te verhelpen.³⁴ Daarnaast is het spreekrecht vaak een eenmalige aangelegenheid, terwijl een therapeutische interventie meestal uit verschillende sessies bestaat. Het idee dat het spreekrecht een therapeutische werking kan hebben, is dus niet overtuigend.³²
- d. **Geringe therapeutische waarde vanuit traumapsychologisch perspectief:** tot slot is het vanuit traumapsychologisch perspectief niet logisch om therapeutische of anti-therapeutische effecten van het

spreekrecht te verwachten. Tegen de tijd van de terechtzitting is het merendeel van de slachtoffers al emotioneel hersteld; wie nog klachten ervaart, heeft waarschijnlijk uitsluitend baat bij professionele hulp.³⁵ Het streven naar therapeutische effecten via het spreekrecht is daarom niet passend.

Op basis van bovengenoemde bevindingen in relatie tot het veronderstelde therapeutische effect van het spreekrecht, stelden de onderzoekers van de evaluatie uit 2022 dat een ander theoretisch kader nodig is om het effect van het spreekrecht op slachtoffers te bestuderen. Een benadering vanuit sociaalpsychologisch perspectief, dat emotioneel herstel definieert in termen van *agency* en *communion*, sluit hier beter op aan. Hieronder lichten we de betekenis van de deze begrippen in relatie tot het spreekrecht toe.

Agency (agentschap) en **communion** (verbinding met anderen) vormen de 'Big Two' binnen de sociale psychologie.³⁶ Alle levende wezens - mensen in het bijzonder - verhouden zich in hun bestaan grofweg op twee manieren tot de wereld:

- a. **Agency:** hierbij gaat het om het vermogen om te **handelen, keuzes te maken en invloed uit te oefenen** op de wereld. Denk bijvoorbeeld aan het hebben van controle, het nastreven van doelen, grenzen stellen en voor jezelf opkomen;
- b. **Communion:** dit heeft betrekking op de behoefte aan **verbinding, erkenning en betrokkenheid** bij anderen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan je gezien voelen, erbij horen, empathie en solidariteit.

Eerder onderzoek laat zien dat slachtofferschap *agency* en *communion* kan aantasten. Slachtoffers ervaren vaak een verlies van controle,

³² Kragting, Elbers, Augusteijn, de Waardt, Beijers, Kunst & Pemberton (2024).

³³ Pemberton & Reynaers (2011).

³⁴ Herman (2005).

³⁵ Kunst (2015).

³⁶ Bakan (1966).

machteloosheid en een afgenomen **vertrouwen in het eigen kunnen** (*agency*).³⁷ Tegelijkertijd kan slachtofferschap leiden tot minder vertrouwen in anderen en gevoelens van **eenzaamheid** (*communion*).³⁸ Daarnaast kan slachtofferschap het fundamentele geloof aantasten dat de wereld een rechtvaardige plek is - een cognitieve aanname die losstaat van *agency* en *communion*.³⁸ Deze aantastingen van *agency* en *communion* kunnen slachtoffers motiveren om via het spreekrecht hun ervaringen te delen, als poging om grip te herwinnen en verbinding te herstellen met hun sociale omgeving.³⁹ Het spreekrecht wordt geacht bij te dragen aan het herstel van *agency* -in termen van **individualiteit, autonomie, respect, status en controle** - en *communion*, door het **herstellen van vertrouwen in de maatschappij**, erkenning van slachtofferschap en herbevestiging van de waarden die geschonden zijn.²⁷ Alhoewel respondenten in de vragenlijst van de evaluatie in 2024 redelijk neutraal antwoordden op vragen over *agency* en *communion*, kwamen in de open vragen en interviews met zowel professionals als degenen die het spreekrecht uitvoerden veel aspecten van het spreekrecht naar voren die verband houden met deze twee concepten. Een mogelijke verklaring voor deze discrepantie is dat gesloten vragen mogelijk weinig ruimte bieden voor de complexiteit en nuance van de ervaringen van slachtoffers, terwijl open vragen en interviews deze ervaringen wél naar voren brengen.

Dit komt onder meer tot uiting in uitspraken als het 'terugpakken van de regie', 'zich krachtiger voelen' en 'je stem laten horen', wat invloed kan hebben op *agency*. Ook wordt er gesproken over mogelijkheden in relatie tot anderen, zoals 'gehoord worden door de rechter', 'dingen duidelijk maken aan de verdachte' en 'het gesprek starten met naasten over het delict'. Dit zijn componenten die de verbinding met de omgeving (*communion*)

³⁷ Herman (1992); McCabe & Dinh (2016).

³⁸ Janoff-Bulman (1992).

³⁹ Pemberton, Aarten & Mulder (2017).

bevorderen. Daarnaast blijkt dat niet alleen het uitoefenen van het spreekrecht, maar ook de voorbereiding daarop - onder andere door SHN en slachtofferadvocaten en het OM - slachtoffers helpt bij het herstellen van hun *agency* en *communion*.

Het herstellen van deze vormen van verlies wordt ook wel onderzocht in relatie tot de tegenovergestelde concepten vervreemding en ineffectiviteit.⁴⁰ **Vervreemding** verwijst naar gevoelens van spijt of een slecht gevoel na deelname aan het strafproces en is de tegenhanger van *communion*, terwijl **ineffectiviteit** de tegenhanger van *agency* is en vooral gaat over het gevoel niet serieus genomen te worden of een verminderd vertrouwen in anderen als gevolg van deelname.

Agency en *communion* zijn sterk gerelateerd aan **procedurele rechtvaardigheid**.³⁹ Procedurele rechtvaardigheid houdt in dat slachtoffers het proces als eerlijk ervaren, vooral door de manier waarop ze worden behandeld en in mindere mate door de uitkomst. De wijze waarop zij tijdens het proces zijn behandeld weegt vaak - maar niet altijd - zwaarder dan de uitkomst.⁴¹ Procedurele rechtvaardigheid kan bijdragen aan herstel van *agency* (door slachtoffers regie invloed en respect te geven) en *communion* (door erkenning, verbondenheid en sociale steun te bieden).

Het risico op secundaire victimisatie als aandachtspunt bij de ontwikkeling van het spreekrecht

Zoals beschreven aan het einde van paragraaf 3.2.1 heeft het voorkomen van secundaire victimisatie altijd een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling en implementatie van het spreekrecht. Secundaire victimisatie

⁴⁰ McCabe & Dinh (2016); Wilinsky & McCabe (2021).

⁴¹ Tyler (2003); Tyler (2004); Tyler (2006).

verwijst naar het fenomeen dat slachtoffers opnieuw slachtoffer worden, maar dan door de wijze waarop zij door professionele partijen in het strafproces en/of hun sociale omgeving behandeld worden.⁴² Het gevolg van deze behandeling is dat **het leed of de schade die door het oorspronkelijke misdrijf (de primaire victimisatie) is aangericht, wordt verergerd**. Het onderzoek van Wijers en de Boer (2010)⁴² benoemt vanuit de literatuur diverse potentiële oorzaken en risicofactoren voor secundaire victimisatie: procedurele onrechtvaardigheid; incorrecte en/of onvriendelijke bejegening; verlies van regie, gevoelens van onmacht, gebrek aan informatie en onzekerheid over het strafproces en de eigen rol; twijfel aan de geloofwaardigheid van het slachtoffer; psychologische en emotionele stress door het strafproces zelf; ontevredenheid over de uitkomsten van de strafzaak en angst voor de eigen veiligheid en die van dierbaren.

De term secundaire victimisatie kent zijn oorsprong in de ervaringen van met name vrouwelijke slachtoffers van seksueel en huiselijk geweld; zij werden in het opsporingsonderzoek en de rechtszaak vaak opnieuw slachtoffer gemaakt (de '*second rape*')⁴³. Zoals hierboven beschreven, vormt het voorkomen van secundaire victimisatie nog steeds een actueel doel in slachtofferbeleid. Echter, de reikwijdte van de term is zodanig breed geworden dat secundaire victimisatie een containerbegrip is geworden, zo betoogt Pemberton (2022).⁴⁴ Het begrip wordt op uiteenlopende manieren geoperationaliseerd: variërend van klinische indicatoren zoals PTSS, depressie of angstklachten tot meer algemene ervaringen van emotionele achteruitgang en gevoelens van teleurstelling.⁴⁵ Oorzaak en gevolg lopen door elkaar heen en allerlei verschillende negatieve ervaringen van slachtoffers in het strafproces worden eronder geschaard. Daarnaast plaatst Pemberton kanttekeningen bij het gebruik van de term secundaire

victimisatie in situaties waarin slachtoffers bewust kiezen voor gebruikmaking van bepaalde rechten, zoals het uitoefenen van het spreekrecht na grondige voorbereiding. Het slachtoffer heeft dan immers regie (*agency*) in deze keuze, en mogelijke negatieve gevoelens zijn dan eerder inherent onderdeel van het confronteren van het onrecht, niet van onzorgvuldig of schadelijk handelen door het systeem. Het risico op secundaire victimisatie bestaat vooral wanneer slachtoffers zich **niet gehoord, niet serieus of slecht behandeld voelen door het systeem**, niet wanneer zij zelfbewust en voorbereid kiezen voor het uitoefenen van hun rechten. Montana (1994) maakt bij secundaire victimisatie het onderscheid tussen het objectief schenden van rechten van slachtoffers en de subjectieve beleving van slachtoffers dat hun rechten worden geschonden.⁴⁶

Pemberton introduceert het concept *epistemic injustice* als een waardevolle aanvulling op bestaande kaders om secundaire victimisatie te duiden.⁴⁴ Via dit concept is secundaire victimisatie te interpreteren als een specifiek soort onrecht waarbij slachtoffers niet erkend of serieus genomen worden als bron van kennis en ervaringen over (de gevolgen van) het gepleegde delict. Secundaire victimisatie treedt met name op wanneer het rechtssysteem of professionals nalaten slachtoffers als geloofwaardige kennisdragers te behandelen. Dit kan actief zijn (bijvoorbeeld door slachtoffers te wantrouwen of te negeren), maar ook passief (door structurele onverschilligheid of het ontbreken van passende begrippen en procedures). Secundaire victimisatie houdt in dit licht in dat slachtoffers **onrecht wordt aangedaan doordat hun kennis, ervaringen en perspectieven worden gemarginaliseerd**, genegeerd of niet erkend door het systeem en de professionals die daarin werken.

⁴² Wijers & de Boer (2010).

⁴³ Brownmiller (1975/2005); Madigan & Gamble (1991).

⁴⁴ Pemberton (2022).

⁴⁵ Wemmers (2013).

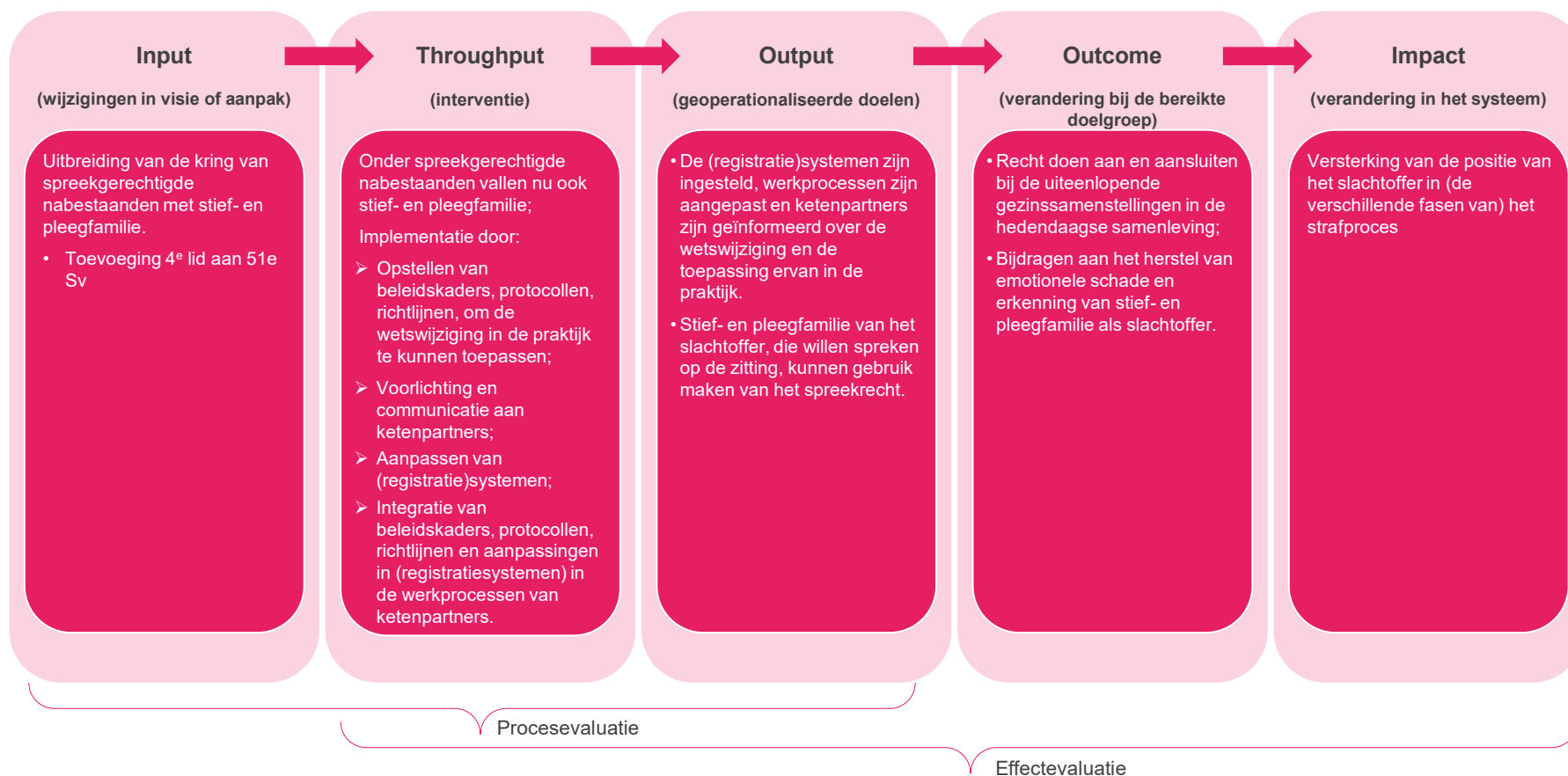
⁴⁶ Montana (1994).

Deze benadering suggereert dat het bij secundaire victimisatie niet alleen om psychologische schade gaat, maar vooral om een fundamentele vorm van onrechtvaardigheid. Dit is tevens de benadering die wij in dit onderzoek hanteren.

3.3 Beleidslogica uitbreiding kring spreekgerechtigde nabestaanden met stief- en pleegfamilie

De figuur op de volgende pagina geeft de schematische weergave van de beleidslogica voor de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie weer. In de volgende paragrafen lichten we de verschillende elementen toe.

De WUS breidt de wettelijke aangeduide kring van spreekgerechtigde nabestaanden uit, zodat ook stief- en pleegfamilie daaronder valt. Vanuit de Tweede Kamer werd herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de positie van stieffamilie bij het uitoefenen van het spreekrecht. Het niet hebben van spreekrecht was onwenselijk omdat het niet aansluit bij hoe gezinssamenstellingen in de hedendaagse samenleving eruitzien. De uitbreiding heeft uitsluitend betrekking op levensdelicten, waarbij stief- en/of pleegfamilie tot de nabestaanden van het slachtoffer behoren.



Figuur 2. Schematische weergave beleidslogica 'uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie'

3.3.1 *Input: wettelijke grondslag voor de uitbreiding kring spreekgerechtigden*

De wettelijke grondslag voor het uitbreiden van de kring van spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie is de toevoeging van **het vierde lid aan artikel 51e** in het Wetboek van Strafvordering.

3.3.2 *Throughput: interventie*

Met de wetswijziging is het sinds 1 januari 2023 tevens voor stief- en pleegfamilies mogelijk om gebruik te maken van het spreekrecht. Om deze uitbreiding in de praktijk te realiseren, zijn de volgende middelen, processen en acties⁴⁷ vereist:

- a. Het opstellen van beleidskaders, protocollen en richtlijnen om de wetswijziging in de praktijk te kunnen toepassen voor een succesvolle implementatie;
- b. **Voorlichting en communicatie aan professionals** van diverse betrokken ketenpartners (OM, Rechtspraak, SHN, slachtofferadvocaten), zodat zij worden meegenomen en op de hoogte zijn van de wijzigingen;
- c. **Aanpassen van (registratie)systemen**, zodat stief- en pleegfamilie op correcte wijze wordt geïnformeerd over hun recht op spreekrecht en ten behoeve van de monitoring van de uitbreiding;
- d. **Integratie** van beleidskaders, protocollen, richtlijnen en aanpassingen in (registratie)systemen in de werkprocessen van ketenpartners.

3.3.3 *Output: geoperationaliseerde doelen*

Door de interventies zijn de systemen ingesteld, de werkprocessen aangepast en de ketenpartners geïnformeerd over de wetswijziging en de

⁴⁷ Deze informatie is gebaseerd op gesprekken met ketenpartners en op (vertrouwelijke) documentatie die zij in het kader van dit onderzoek beschikbaar hebben gesteld.

toepassing ervan in de praktijk. Dit leidt er vervolgens toe dat de groep spreekgerechtigde nabestaanden, zijnde stief- en pleegfamilie van het slachtoffer, die willen spreken op de zitting, nu ook **gebruik kunnen maken van het spreekrecht**.

3.3.4 *Outcome: verandering bij de bereikte doelgroep*

Doordat stief- en pleegfamilie nu de mogelijkheid hebben gebruik te maken van het spreekrecht, wordt recht gedaan aan de uiteenlopende gezinssamenstellingen in de hedendaagse samenleving. **Stief- en pleegfamilie worden hiermee erkend als slachtoffer**, door hen als spreekgerechtigde een formele stem te geven in de strafprocedure. Daarnaast beoogt (de mogelijkheid van) het uitoefenen van het spreekrecht een bijdrage te leveren aan het herstel van emotionele schade van deze groep slachtoffers.⁴⁸

Met deze uitbreiding van de kring spreekgerechtigden beoogt de wetgever dus de volgende veranderingen bij de doelgroep (outcome) te realiseren:

- a. Aansluiten bij de hedendaagse uiteenlopende gezinssamenstellingen;
- b. Bijdrage aan het herstel van emotionele schade en erkenning van slachtofferschap bij stief- en pleegfamilie als slachtoffer.

In onderstaande tekst lichten we bovenstaande twee punten nader toe. Eerst bespreken we de onderbouwing van de wetgever bij de geformuleerde doelen van de wet, waarna we deze doelen nader toelichten aan de hand van theorie en (wetenschappelijk) onderzoek.

Aansluiting bij de hedendaagse uiteenlopende gezinssamenstellingen

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 349, nr. 3.

De samenleving verandert: steeds meer kinderen groeien op in samengestelde gezinnen. Hoewel ervaringen uit de rechtspraak laten zien dat er wel degelijk behoefte bestaat aan spreekrecht voor stief- en pleegfamilie, behoren zij nog niet tot de kring van wettelijk spreekgerechtigden.⁴⁸ Zo constateerde het Gerechtshof 's-Hertogenbosch in de zaak van Nicole van den Hurk⁴⁹ dat het toekennen van het spreekrecht aan de stiefmoeder en stiefzus van het slachtoffer onder de toen geldende wetgeving, naar de letter genomen, niet mogelijk was. Toch zag het hof aanleiding - anders dan de rechtbank - hen toe te staan om te spreken.

De wetgever onderkent in de MvT⁴⁸ dat kinderen regelmatig worden verzorgd en opgevoed door opvoeders die **geen bloedverwanten** zijn, maar wel degelijk een **nauwe band** met het kind hebben. Deze ontwikkeling is erkend door onder meer de Staatscommissie Herijking Ouderschap. Niet-biologische opvoeders, zoals stief- en pleegfamilie, kunnen een cruciale rol spelen in het leven van een kind. Hieruit blijkt de noodzaak om verzorgers en opvoeders anders dan bloedverwanten de mogelijkheid te geven gebruik te maken van het spreekrecht. De wetgever benadrukt bovendien dat stiefouders in het civiele recht wettelijke verplichtingen hebben, zoals een onderhoudsplicht voor minderjarige of studerende kinderen (art. 1:395 en 1:395a BW). Het zou dan ook logisch zijn hen in het strafproces een positie te geven. De uitbreiding van de kring spreekgerechtigden brengt daarmee het spreekrecht in lijn met zowel de maatschappelijke realiteit als bestaande **wettelijke verantwoordelijkheden** van stiefouders.

Met de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie wordt gestreefd naar een gelijke behandeling van verschillende typen familiebanden bij het uitoefenen van het spreekrecht. Daarmee erkent

de wetgever de rol die stief- en pleegfamilie in het leven van het slachtoffer kunnen spelen. De doelstellingen van het spreekrecht - en de onderliggende mechanismen waarop het berust - gelden daarmee evenzeer voor deze groep.

Bijdrage aan herstel van emotionele schade en erkenning van stief- en pleegfamilie als slachtoffer

De wetgever beschouwt het spreekrecht als instrument dat kan bijdragen aan het herstel van emotionele schade bij slachtoffers en nabestaanden (zie ook paragraaf 3.2.2. Het geeft hun de mogelijkheid om tijdens de strafprocedure **hun stem te laten horen**, wat kan helpen bij de verwerking van het misdrijf en erkenning van hun leed. Door ook stief- en pleegfamilie deze mogelijkheid te bieden, erkent de wetgever hun slachtofferschap en het feit dat ook zij emotionele gevolgen van het misdrijf kunnen ondervinden. Deze uitbreiding stelt hen in staat om in het openbaar een verklaring af te leggen, wat sommigen kan helpen de gevolgen van het misdrijf geheel of gedeeltelijk te verwerken.

Zoals in paragraaf 3.2.2 toegelicht hanteren we in het huidige onderzoek een sociaalpsychologisch perspectief om het herstel van emotionele schade en de erkenning van het slachtofferschap te duiden, namelijk vanuit de benadering van *agency* en *communion*. Om herhaling te voorkomen, lichten we dit in onderstaande tekst slechts kort toe en onderbouwen we waarom deze werking ook geldt voor stief- en pleegfamilie.

Slachtofferschap als gevolg van een misdrijf leidt tot aantasting van *agency* en *communion*: slachtoffers verliezen controle, ervaren gevoelens van

⁴⁹ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 18 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1417, te raadplegen via <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHSHE:2017:1417>.

machteloosheid en een afgenomen vertrouwen in het eigen kunnen (*agency*), en ervaren tegelijkertijd minder vertrouwen in anderen, gevoelens van eenzaamheid of verlies van het idee dat de wereld een rechtvaardige plek is (*communion*).⁵⁰ Slachtofferparticipatie, waaronder gebruikmaking van het spreekrecht, kan bijdragen aan het herstellen van *agency* - in termen van individualiteit, autonomie, respect, status en controle - en *communion*, via ervaren erkenning van slachtofferschap, het herstellen van vertrouwen in de maatschappij en herbevestiging van de waarden die geschonden zijn.²⁷ Deze **mechanismen zijn evenzeer van toepassing op stief- en pleegfamilie**, gezien hun erkende positie binnen de kring spreekgerechtigden en hun (mogelijke) leed als gevolg van het misdrijf. Ook zij kunnen zich diep geraakt voelen door het verlies van hun pleeg- of stiefkind of -broer/zus. Het herstel van *agency* en *communion*, waaronder erkenning van het slachtofferschap, via het spreekrecht kan voor hen dan ook bijdragen aan het herstel van emotionele schade.

3.3.5 Impact: verandering in het systeem

De uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie beoogt uiteindelijk de positie van het slachtoffer, in de verschillende fasen van het strafproces, te versterken. Met deze uitbreiding vallen meer slachtoffers onder de kring spreekgerechtigden, waardoor de positie van stief- en pleegfamilie als slachtoffer is versterkt.

3.3.6 Randvoorwaarden

Voor het succesvol uitvoeren van de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie gelden de volgende randvoorwaarden:

- a. **Goed ingestelde (registratie)systemen** van ketenpartners, zodat stief- en pleegfamilie op correcte wijze worden geïnformeerd op het moment dat zij kenbaar hebben gemaakt gebruik te willen maken het spreekrecht én zodat de uitbreiding gemonitord kan worden.
- b. **Heldere werkinstructies** voor uitvoeringsprofessionals ten behoeve van een succesvolle uitvoering van de uitbreiding en de noodzakelijke informatie-uitwisseling tussen ketenpartners en ketensamenwerking.

3.3.7 Neveneffecten

In het onderzoek richten we ons op neveneffecten die specifiek samenhangen met de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie. Algemene neveneffecten van het spreekrecht vallen buiten de scope van dit onderzoek.

In de bestudeerde documenten en in de interviews met diverse ketenpartners werden weinig neveneffecten benoemd van de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden. Eén mogelijk neveneffect betreft de taak van de OvJ om te beoordelen of degene die het spreekrecht wil uitoefenen daarvoor in aanmerking komt. Voor de groep nabestaanden die vóór deze uitbreiding al tot de spreekgerechtigden behoorde, voerde de OvJ deze toets al uit. In die zin is het geen nieuwe taak. Toch kan deze **beoordeling in het geval van stief- en pleegfamilie complexer zijn**. Anders dan bij biologische verwantschap, is de juridische of feitelijke relatie tussen het slachtoffer en een stief- of pleegouder of -kind niet altijd formeel vastgelegd of eenvoudig aantoonbaar. Het OM kan de betreffende persoon verzoeken aannemelijk te maken dat hij onder de criteria van de wet valt. Hiertoe kan hij aanvullende informatie opvragen waaruit blijkt dat het stief- of pleegfamilielid op hetzelfde adres woonde als het slachtoffer.⁵¹

⁵⁰ Herman (1992); McCabe & Dinh (2016); Wilinsky & McCabe (2021).

⁵¹ Groeidocument implementatieplan spreekrecht stief- en pleegfamilie vanuit het ministerie van JenV.

Het is aan het OM om te beoordelen hoe diepgaand de toets in een concreet geval dient te zijn en hoeveel tijd hieraan moet worden besteed. Dit kan leiden tot meer interpretatieruimte en daarmee tot onzekerheid of variatie in de toepassing van toekenning van het spreekrecht aan stief- en/of pleegfamilie.

Daarnaast leidt de uitbreiding mogelijk tot een **werklastverzwaring bij de Rechtspraak en het OM**. Hoewel het wettelijk maximum van drie sprekers per zaak ongewijzigd blijft, vergroot de uitbreiding het aantal potentiële spreekgerechtigden.⁵² Dit kan ertoe leiden dat vaker het maximale aantal sprekers wordt bereikt. De Raad voor de rechtspraak wijst erop dat dit, wanneer dit inderdaad het geval is, leidt tot een **toename in de behandeltime** en de benodigde (zittings)tijd per zaak toeneemt.⁵³ Het OM kan daarnaast extra werklast ervaren wegens de beoordeling of degene die het spreekrecht wil uitoefenen daarvoor in aanmerking komt. Dit komt enerzijds doordat de verruiming van de kring potentiële spreekgerechtigden ertoe leidt dat deze beoordeling vaker moet worden uitgevoerd. Anderzijds kan de beoordeling bij stief- en pleegfamilie meer tijd vergen vanwege de mogelijk complexere gezinsrelaties.

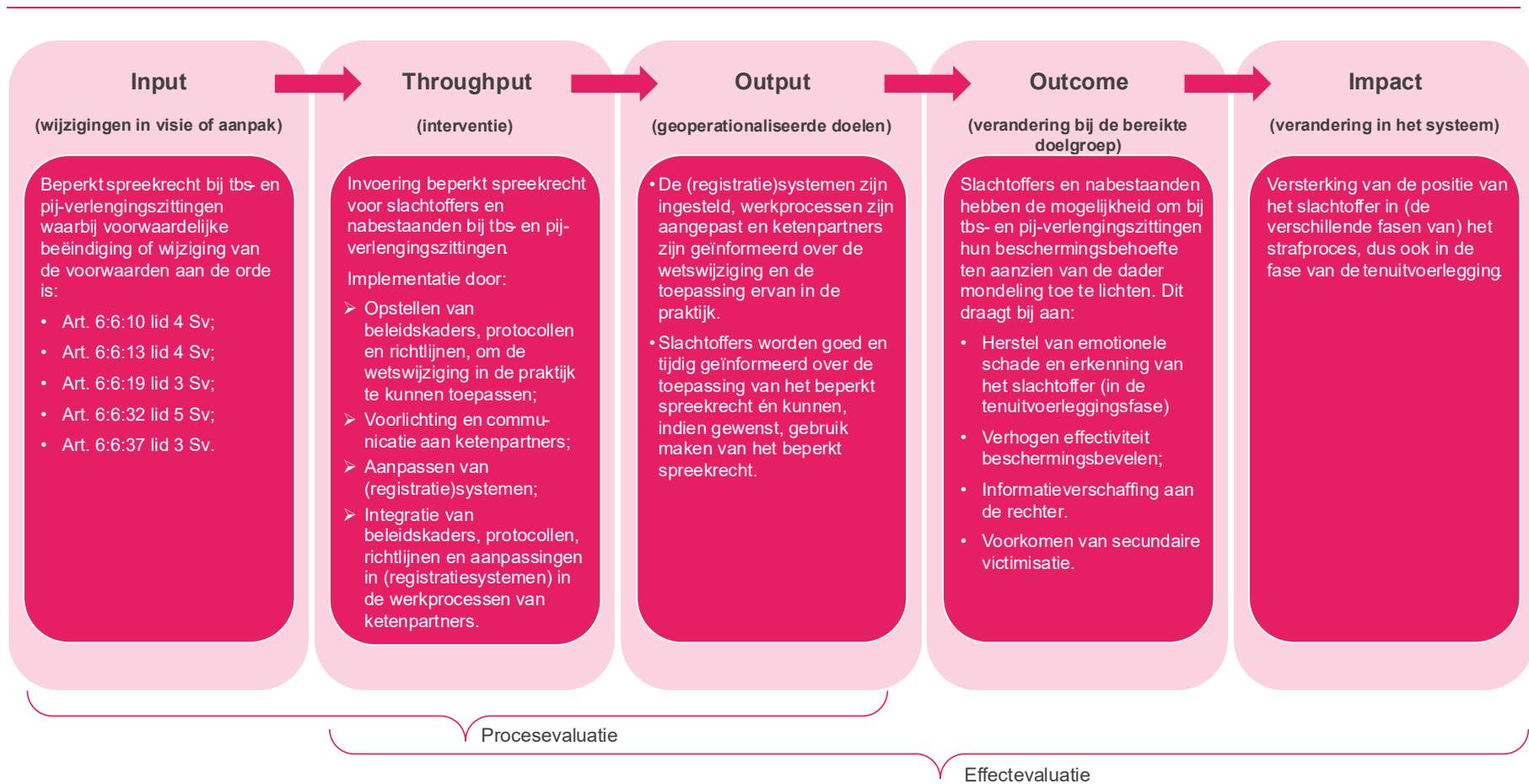
Tot slot zien we dat het voorkomen van secundaire victimisatie ook een neveneffect is van deze maatregel. Hoewel de wetgever dit niet beschrijft in de kamerstukken, kunnen we vanuit onze definitie van secundaire victimisatie wel stellen dat de maatregel moet bijdragen aan het voorkomen van secundaire victimisatie. De invoering van het spreekrecht voor stief- en pleegfamilie maakt dat zij erkend worden als slachtoffer (voor deze maatregel). Deze erkenning ontbrak echter, waardoor zij niet serieus werden genomen als slachtoffer, wat tot secundaire victimisatie kan leiden.

⁵² *Kamerstukken II* 2019/20, 35 349, nr. 3., pagina 17.

3.4 Beleidslogica beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Figuur 3 geeft de schematische weergave van de beleidslogica voor het beperkt spreekrecht bij tbs- en PIJ-verlengingszittingen weer. Op de volgende pagina's lichten we de verschillende elementen toe.

⁵³ Raad voor de Rechtspraak (2018); dit is daarnaast nogmaals benoemd in het interview.



Figuur 3. Schematische weergave beleidslogica 'beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen'

3.4.1 Input

De wettelijke grondslag voor het beperkt spreekrecht bij tbs-zittingen waarbij voorwaardelijke beëindiging of wijziging van voorwaarden aan de orde kan zijn, is vastgelegd in de volgende artikelen van het Wetboek van Strafvordering: art. 6:6:10 lid 4; art. 6:6:13 lid 4; art. 6:6:19 lid 3. Voor de pij-maatregel is deze grondslag te vinden in de artikelen 6:6:32 lid 5 en 6:6:37 lid 3 Sv.

3.4.2 Throughput

Met de wetswijziging is het sinds 1 januari 2025 voor slachtoffers mogelijk gebruik te maken van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen waarbij voorwaardelijke beëindiging of wijziging van de voorwaarden aan de orde is. Het beperkt spreekrecht houdt kortgezegd in dat slachtoffers hun beschermingsbehoeften mondeling mogen toelichten tijdens een zitting. Ze mogen bijvoorbeeld niet spreken over het delict en wat dit met hen heeft gedaan.

Om dit ook in de praktijk mogelijk te maken zijn de volgende middelen, processen en acties nodig voor de uitvoering van het beperkt spreekrecht:

- a. Het opstellen van beleidskaders, protocollen en richtlijnen om de wetswijziging in de praktijk te kunnen toepassen voor een succesvolle implementatie;
- b. Voorlichting en communicatie aan professionals van diverse betrokken ketenpartners (OM, Rechtspraak, CJIB, SHN, klinieken en instellingen, Reclassering, advocatuur);
- c. Aanpassen van (registratie)systemen, zodat slachtoffers, indien zij dit wensen, tijdig op de hoogte worden gesteld over een naderende verlengingszitting en het gebruik van het beperkt spreekrecht;

- d. Integratie van beleidskaders, protocollen, richtlijnen en aanpassingen in (registratie)systemen in de werkprocessen van ketenpartners.

3.4.3 Output

Door de hierboven beschreven interventies zijn de systemen ingesteld, de werkprocessen aangepast en de ketenpartners geïnformeerd over de wetswijziging en de toepassing ervan in de praktijk. Dit leidt er vervolgens toe dat slachtoffers goed en tijdig geïnformeerd worden over de toepassing van het beperkt spreekrecht én dat zij indien gewenst gebruik kunnen maken van het beperkt spreekrecht.

3.4.4 Outcome: verandering bij de doelgroep

Met de invoering van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen krijgen slachtoffers de mogelijkheid om zich tijdens deze zittingen uit te laten over hun beschermingsbehoeften ten opzichte van de dader, waarmee zij ook (letterlijk) een stem krijgen in het proces van de tenuitvoerlegging van de straf en/of maatregel. Volgens de wetgever⁵⁴ moet het beperkt spreekrecht in de tenuitvoerleggingsfase bijdragen aan:

- a. Het herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer (in de tenuitvoerleggingsfase);
- b. Verhogen van de effectiviteit van beschermingsbevelen;
- c. Informatieverschaffing aan de rechter.

Hoewel secundaire victimisatie niet expliciet wordt benoemd in de MvT⁴⁸ verwijst de wetgever wel naar risico's en randvoorwaarden die hier nauw mee samenhangen. Daarom wordt secundaire victimisatie in de beleidslogica van het beperkt spreekrecht niet enkel benoemd als mogelijk

⁵⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 349, nr. 3.

neveneffect, maar ook meegenomen in de toelichting op de beoogde outcome van de beleidslogica.

In onderstaande tekst lichten we bovenstaande twee punten nader toe. Eerst bespreken we de onderbouwing van de wetgever bij de geformuleerde doelen van de wet, waarna we deze doelen nader toelichten aan de hand van theorie en (wetenschappelijk) onderzoek.

Bijdragen aan herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer

Het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen geeft slachtoffers ook **in de tenuitvoerleggingsfase een stem**. Volgens de wetgever moet dit bijdragen aan het herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer.⁵⁵ Het beperkt spreekrecht biedt slachtoffers (en nabestaanden) in deze fase expliciet de mogelijkheid om hun beschermingsbehoeften kenbaar te maken. Het moment waarop een dader terugkeert in de samenleving, kan bij slachtoffers of nabestaanden veel leed, waaronder angst, veroorzaken. Met het beperkt spreekrecht krijgt het slachtoffer **zelf de kans aan de rechter uit te leggen** waarom hij of zij bescherming nodig heeft. Het (letterlijk) geven van een stem aan het slachtoffer in het kader van het strafproces, draagt volgens de wetgever bij de erkenning van het slachtoffer. Dit kan vervolgens bijdragen aan diens herstel.

Slachtoffers van delicten waarvoor tbs is opgelegd, zijn doorgaans geconfronteerd met ernstige misdrijven (art. 37a lid 1 sub 1 Sr), gepleegd door een als gevaarlijk aangemerkte dader (art. 37a lid 1 sub 2 Sr) die op het moment van het delict leed aan een psychische stoornis (art. 37a lid 1 Sr).

⁵⁵ Knoppers & Dalhuisen (2023).

⁵⁶ Herman (1992).

⁵⁷ Bosma, Groenhuijsen & de Vries (2020).

Wanneer een tbs-gestelde terugkeert in de samenleving bij voorwaardelijke beëindiging van de maatregel, kan dit bij het slachtoffer angst veroorzaken.⁵⁵ Zo stelt de wetgever in de MvT ook dat het moment waarop de dader terugkeert in de samenleving veel leed bij het slachtoffer kan veroorzaken, waaronder angst en gevoelens van onveiligheid. Deze angst en gevoelens van onveiligheid kunnen, als gevolg van het slachtofferschap, de **agency** en **communion** aantasten.⁵⁶

Bosma, Groenhuijsen en de Vries (2020)⁵⁷ benadrukken dat, hoewel de perceptie over de noodzaak van slachtofferrechten in de tenuitvoerleggingsfase lager lijkt, het van belang is om ook in deze fase aandacht te besteden aan het slachtoffer en diens behoeften. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is het belang van erkenning, wat bijdraagt aan het welzijn en herstel van slachtoffers. Een **gebrek aan erkenning kan het leed juist versterken**.⁵⁸ Door slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase een beperkt spreekrecht toe te kennen, kan invulling worden gegeven aan deze erkenning.

Daarnaast wijzen de auteurs op het belang van **procedurele rechtvaardigheid**: het bieden van informatie en betrokkenheid aan slachtoffers draagt bij aan hun gevoel eerlijk en respectvol behandeld te worden binnen het strafproces. Dit versterkt het vertrouwen in het strafrechtssysteem. Zowel de erkenning van het slachtoffer als de bijdrage aan procedurele rechtvaardigheid via het beperkt spreekrecht dragen bij aan het gevoel van verbondenheid en morele erkenning (**communion**). De auteurs benadrukken daarbij dat feedback cruciaal is: het slachtoffer moet begrijpen dat zijn of haar verhaal daadwerkelijk door de ander is gehoord en begrepen.⁵⁹

⁵⁸ Walker (2006).

⁵⁹ Booth, Bosma & Lens (2018) en Leferink (2019).

Tot slot versterkt het beperkt spreekrecht *agency*, doordat het slachtoffer zijn of haar beschermingsbehoeften **direct ten overstaan van de rechter kenbaar kan maken**. Daarmee wordt het slachtoffer meer betrokken bij een fase van het strafproces waarin eerder minder ruimte voor hun perspectief was. Volgens de theorie van *agency* en *communion* kan deze vorm van participatie bijdragen aan het gevoel van regie, autonomie en controle (*agency*), vooral wanneer duidelijk is dat hun inbreng daadwerkelijk wordt meegewogen bij de beslissing over de op te leggen bijzondere voorwaarden.

Verhogen van de effectiviteit van beschermingsbevelen

Naast het bijdragen aan het herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer, betoogt de wetgever op basis van een WODC-onderzoek⁶⁰ dat het beperkt spreekrecht de effectiviteit van beschermingsbevelen kan verhogen. Uit dit onderzoek volgt onder andere dat een **goede communicatie met het slachtoffer**, onder meer bij het opleggen van bevelen, een belangrijke succesfactor voor de effectiviteit van beschermingsbevelen is.

Een beschermingsbevel wordt opgelegd ter bescherming van het in gevaar brengen van het leven, fysieke of psychische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid of seksuele integriteit van het slachtoffer.⁶¹ Het doel van beschermingsbevelen is niet alleen het voorkomen van herhaald slachtofferschap (objectieve veiligheid), maar ook van het vergroten van de **veiligheidsbeleving** van slachtoffers (subjectieve veiligheid).⁶² Uit het WODC-onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten

aangeeft dat een beschermingsbevel bijdraagt aan hun veiligheidsbeleving en het welzijn.

De positieve invloed op de subjectieve veiligheid verloopt met name via de **erkenning van het slachtofferschap** en het signaal dat het gedrag van der verdachte of dader niet wordt geaccepteerd. Erkenning van slachtofferschap is daarmee een belangrijk mechanisme voor het vergroten van de ervaren veiligheid.

Het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen draagt bij aan deze erkenning, doordat slachtoffers de gelegenheid krijgen hun ervaringen en belangen in persoon kenbaar te maken tijdens de zitting. Hierdoor wordt niet alleen hun stem gehoord, maar ook hun positie als slachtoffer bevestigd. Dit vergroot de subjectieve veiligheid van slachtoffers en draagt daarmee bij aan de effectiviteit van beschermingsbevelen.

Informatieverschaffing aan de rechter

Tot slot draagt het beperkt spreekrecht bij aan de informatieverschaffing aan de rechter.⁶² Door de aanwezigheid van het slachtoffer op de zitting kan de rechter **direct kennismaken** van diens opvattingen over eventueel op te leggen beschermingsmaatregelen. Voorheen informeerde het OM de rechter over de wensen van het slachtoffer over op te leggen bijzondere voorwaarden. Wanneer die informatie uitsluitend via tussenkomst van het OM wordt overgebracht, gebeurt dat indirect, wat ten koste kan gaan van de persoonlijke inkleuring en overtuigingskracht van de boodschap.

⁶⁰ Fischer, Clevén, Struijk & Roggeveen (2019).

⁶¹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 953, nr. 3.

⁶² Bij het algemeen spreekrecht is sprake van een ander type informatievoorziening dan bij het beperkt spreekrecht; het doel van de zitting

en de strekking van het spreekrecht verschillen, waardoor ook de aard en de functie van de informatievoorziening niet overeenkomen. De onderbouwing van het doel 'informatievoorziening' bij het algemeen spreekrecht geldt dan ook niet voor dit doel bij het beperkt spreekrecht.

Hoewel er weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de mate waarin rechters de behoeften van slachtoffers meewegen bij het opleggen van beschermingsmaatregelen, zijn er wél aanwijzingen dat het (beperkt) spreekrecht een informatieve functie vervult. Uit de evaluatie van het spreekrecht uit 2022 blijkt bijvoorbeeld dat rechters de slachtofferverklaring regelmatig betrekken in hun overwegingen, vooral als bron van informatie over de gevolgen van het delict voor het slachtoffer.

Deze bevindingen hebben echter betrekking op strafzaken in een eerdere fase van het strafproces dan de tenuitvoerleggingsfase, zoals bij tbs- en pij-verlengingszittingen. In een strafzaak ligt de nadruk op waarheidsvinding en de beoordeling van de strafbaarheid van het feit en de verdachte. Bij tbs- en pij-verlengingszittingen maakt de rechter daarentegen een andere afweging, gericht op de vraag of voortzetting van de maatregel noodzakelijk is. Daarbij staan de behandelvoortgang en het recidiverisico van de tbs- of pij-gestelde centraal. Bovendien gaat het hier om een beperkt spreekrecht, waarbij het slachtoffer zich alleen mag uitlaten over diens beschermingsbehoeften en dus niet over de gevolgen van het delict). Het is dan ook **nog de vraag in hoeverre deze informatiefunctie ook geldt voor het beperkt spreekrecht** ten aanzien van het opleggen van bijzondere voorwaarden door de rechter.

Voorkomen van secundaire victimisatie

Zoals eerder beschreven is een van de risico's van het spreekrecht dat het mogelijk leidt tot secundaire victimisatie. Het voorkomen ervan heeft steeds een belangrijke rol in de ontwikkeling en implementatie van het spreekrecht. Hoewel (het voorkomen van) secundaire victimisatie niet expliciet wordt beschreven in de Memorie van Toelichting, benoemt de wetgever wel elementen die raken aan dit fenomeen.

Secundaire victimisatie ontstaat vaak wanneer slachtoffers zich niet gehoord of erkend voelen door het (rechts)systeem.⁴⁴ Het beperkt spreekrecht is

erop gericht die erkenning te vergroten, doordat slachtoffers hun belangen en beschermingsbehoeften rechtstreeks aan de rechter kunnen overbrengen.²⁸ Deze directe betrokkenheid kan bijdragen aan erkenning van het slachtofferschap en daarmee aan het voorkomen van secundaire victimisatie. Dit effect is echter niet vanzelfsprekend: het vereist dat professionals slachtoffers serieus nemen en hen benaderen als geloofwaardige kennisdragers van hun eigen ervaringen.⁴⁴

De wetgever wijst daarnaast op een aantal bezwaren die vanuit diverse organisaties, waaronder Slachtofferhulp Nederland en het College van procureurs-generaal, zijn geuit tegen het beperkt spreekrecht.⁴⁸ Deze bezwaren hebben raakvlakken met bekende oorzaken en risicofactoren voor secundaire victimisatie⁴², zoals een gebrek aan informatie, procedurele onrechtvaardigheid en onzekerheid over het strafproces. Zo kan de term **'spreekrecht' de verkeerde verwachting wekken** dat een slachtoffer een vergelijkbaar spreekrecht krijgt tijdens de behandeling van de strafzaak. Wanneer die verwachtingen niet worden waargemaakt, kan dit juist leiden tot teleurstelling en daarmee afbreuk doen aan het herstelproces van het slachtoffer. Daarnaast merkte het College van procureurs-generaal op dat de beperkte invloed die spreekgerechtigden met het spreekrecht kunnen uitoefenen, juist kan leiden tot frustraties. De wetgever verwacht dat **goede en duidelijke voorlichting aan slachtoffers** ertoe leidt dat zij zich voldoende bewust zijn de omvang van het beperkt spreekrecht en dat dit een ander karakter heeft dan het spreekrecht tijdens de behandeling van de strafzaak. Daarmee zouden de genoemde risico's in de praktijk kunnen worden beperkt. Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk het geval is, moet het onderzoek uitwijzen.

3.4.5 Impact

Net zoals bij de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden, geldt dat het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen ertoe moet leiden dat

de positie van het slachtoffer in de verschillende fasen van het strafproces versterkt wordt. Deze maatregel van de WUS richt zich specifiek op de fase van de tenuitvoerlegging. Met het beperkt spreekrecht bij deze zittingen beoogt de wetgever de positie van het slachtoffer ook in deze fase te versterken.

3.4.6 Randvoorwaarden

Er zijn een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan zodat het beperkt spreekrecht in de tenuitvoerleggingsfase kan plaatsvinden:

- a. **Goed ingestelde (registratie)systemen**, zodat slachtoffers tijdig en goed geïnformeerd worden over hun recht op het beperkt spreekrecht. Daarnaast is correcte registratie noodzakelijk voor een goede monitoring en evaluatie van het beperkt spreekrecht;
- b. **Volledige informatievoorziening aan uitvoeringsprofessionals** van de betrokken ketenpartners, zodat zij weten wat het beperkt spreekrecht inhoudt, op welke zittingen het spreekrecht betrekking heeft en wie aanspraak mag doen op het spreekrecht. Dit draagt bij aan een succesvolle uitvoering en een goede voorlichting aan slachtoffers;
- c. **Heldere communicatie** aan slachtoffers die (mogelijk) gebruik gaan maken van het beperkt spreekrecht, zodat de strekking en het doel van het spreekrecht duidelijk is voor het slachtoffer;
- d. **Heldere werkinstructies en samenwerkingsafspraken** voor en tussen ketenpartners ten behoeve van een succesvolle uitvoering van het beperkt spreekrecht en noodzakelijke informatie-uitwisseling tussen ketenpartners (OM en CJIB).

⁶³ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 349, nr. 3 en Van Strien (1999).

⁶⁴ *Kamerstukken* 2020/21, nr. 34, item 7 en Gubbens (2021).

3.4.7 Neveneffecten

De gelezen literatuur en gevoerde interviews schetsen een aantal neveneffecten die mogelijk optreden met het invoeren van het beperkt spreekrecht. We hebben deze ingedeeld in vier categorieën:

1. Voor het slachtoffer:

- a. Kans op **teleurstelling** bij het slachtoffer wanneer niet duidelijk is dat het om beperkt spreekrecht gaat en hij/zij zich enkel kan uiten over de beschermingsbehoeften.⁵⁷
- b. Kans op **secundaire victimisatie** door deze teleurstelling en verkeerde verwachtingen, bijvoorbeeld over de reikwijdte van het spreekrecht of de invloed op de rechterlijke beslissing bij het slachtoffer.⁶³
- c. De **directe confrontatie** met de dader tijdens de zitting kan emotioneel belastend zijn voor het slachtoffer;

De zittingen draaien in hoofdzaak om de behandeling, veiligheid en toekomstperspectieven van de dader, wat confronterend kan zijn voor het slachtoffer.

2. Voor het strafproces:

- a. Tijdens de zitting is **extra tijd nodig** om het slachtoffer het beperkt spreekrecht uit te kunnen laten oefenen;⁶⁴
- b. De rechter heeft een rol in het **beperken van het spreekrecht**, op het moment dat het slachtoffer het beperkt spreekrecht overschrijdt. Er is een dunne lijn tussen de beschermingsbehoeften en het leed dat iemand is aangedaan.
- c. Er kan **verschil** ontstaan tussen hoe rechters met het beperken van het spreekrecht omgaan⁶⁵

⁶⁵ Doornbos, Kragting, Elbers & Malsch (2020).

-
3. **Voor de dader:**
- a. De confrontatie met het slachtoffer dat spreekt op de zitting kan bij de tbs-gestelde of jeugdige zorgen voor **terugval in de behandeling**.⁶⁶
 - b. **Aandacht van de zitting verschuift** gedeeltelijk van de dader naar het slachtoffer.⁶⁷
4. **Voor de ketenpartners:**
- a. De klinieken en jeugdinrichtingen moeten in het **voorbereiden van een tbs-gestelde of jeugdige** voor een zitting ook aandacht besteden aan een mogelijke confrontatie met het slachtoffer, wat extra tijd kost. Ook in de nazorg moet hier aandacht voor zijn. Een knelpunt hierbij is dat een kliniek of inrichting niet van tevoren op de hoogte is of het slachtoffer daadwerkelijk gaat spreken. Het kan dus voorkomen dat de voorbereiding onnodig is geweest, omdat het slachtoffer geen gebruik maakt van het beperkt spreekrecht.⁶⁸
 - b. Ketenpartners die het slachtoffer bijstaan hebben **extra tijd nodig voor het voorbereiden van slachtoffers** op het spreekrecht en de zittingen.⁶⁹
5. **Overig:**
- a. Forensisch behandelaars en advocaten krijgen meer **inzicht in de slachtofferbelangen**.

⁶⁶ Significant Public: van Haaren, Jongerius & Nijhuijs (2018).

⁶⁷ van Strien (1999).

⁶⁸ Significant Public (2023).

⁶⁹ Gubbens (2021).

4 Onderzoeksdesign

Tijdens de wetsbehandeling van de WUS in 2021 heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming aan de Eerste Kamer toegezegd de wet twee jaar na inwerkingtreding te evalueren. Om deze evaluatie goed uit te kunnen voeren, stellen we in het vooronderzoek, op basis van de beleidslogica, een **onderzoeksdesign** op. In dit hoofdstuk beschrijven we dit onderzoeksdesign. We gaan hierbij ook in op de beschikbare data(bronnen) en waar deze te vinden zijn. Hierbij komen de volgende elementen aan bod:

- a. De wijze waarop het evaluatietraject moet worden ingericht (scope, beoogde resultaten en effecten);
- b. De centrale vragen van de evaluatie (doel en onderzoeksvragen);
- c. De indicatoren van de evaluatie;
- d. De beoogde methoden.

4.1 De inrichting van het evaluatietraject

4.1.1 Scope

De evaluatie van de WUS, zoals hierboven beschreven, richt zich op alle onderdelen van de wet. Deze onderdelen lopen echter sterk uiteen waardoor het nodig is voor de verschillende onderdelen een apart onderzoeksdesign op te stellen. Hoewel de doelen en onderzoeksvragen vergelijkbaar zijn voor alle onderdelen, zijn de indicatoren en daarmee samenhangende onderzoeksmethoden verschillend. In dit onderzoeksdesign **beperken we ons tot de twee specifieke onderdelen** van het vooronderzoek: de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie en het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen.

Dit betekent dat het **onderzoeksdesign zich richt op de uitbreiding van het spreekrecht binnen deze twee onderdelen** en niet op het spreekrecht in het algemeen. Eerdere evaluaties gingen wel in op het spreekrecht in het algemeen. Bevindingen vanuit deze evaluaties vormden een belangrijke informatiebron voor de beleidslogica en zullen in de uiteindelijke evaluatie van de WUS belangrijke achtergrondinformatie zijn. De effecten van het spreekrecht in het algemeen hoeven echter niet opnieuw gemeten te worden in de evaluatie van de WUS. Het onderzoeksdesign gaat hier dan ook niet op in, maar concentreert zich op de effecten van de twee onderdelen van de WUS in het bijzonder.

4.1.2 Benadering van de evaluatie

De beleidslogica gaat uit van een logisch en samenhangend verband tussen de verschillende elementen: input, throughput, output, outcome en impact. Elk element staat in relatie tot het volgende element en levert hieraan een bijdrage, waardoor sprake is van **een logisch, elkaar opvolgend verband**. Dit betekent dat de evaluatie niet alleen moet nagaan of deze afzonderlijke elementen aanwezig zijn, maar ook expliciet moet ingaan op de verbanden ertussen. Het is van belang te onderzoeken hoe deze elementen met elkaar samenhangen en in hoeverre de beoogde werking van de beleidslogica tot stand komt.

Dit is echter lastig inzichtelijk te maken in een evaluatie (relatief) kort na de invoering van een maatregel. Het aantonen van effecten op het einddoel (outcome) kan in veel gevallen pas na langere tijd. Dat neemt niet weg dat je in een vroeg stadium ook uitspraken kunt doen over de (te verwachten) effecten op basis van aannemelijkheid. Als de beleidslogica klopt en je

neemt resultaten/effecten waar op de tussendoelen (op basis van procesindicatoren), dan is het aannemelijk dat (later) ook effecten zichtbaar worden op het einddoel. Dit wordt ook wel een **theoriegestuurde evaluatie**⁷⁰ of **realistische evaluatie**⁷¹ genoemd. We kiezen er daarom voor de evaluatie van de WUS in te steken als een realistische evaluatie.

In een realistische evaluatie staat niet enkel het meten of een maatregel werkt centraal, maar juist ook voor wie, waarom en onder welke omstandigheden dit het geval is. De nadruk ligt op het achterhalen van de **werkzame mechanismen** achter de wetswijziging. Een realistische evaluatie geeft inzicht in hoe de afzonderlijke maatregelen (via de input en throughput) bijdragen aan het bereiken van de beoogde doelen. Daarnaast is er aandacht voor de context waarin dit plaatsvindt en de verschillen die er zijn (bijvoorbeeld tussen bepaalde doelgroepen). Het meten van **indicatoren** (op de verschillende elementen van de beleidslogica) vormt de kern van een realistische evaluatie. In paragraaf 4.3.1 beschrijven we welke indicatoren relevant zijn voor de twee onderdelen.

Voor de evaluatie van de twee onderdelen van de WUS geldt echter een belemmering voor het gebruik van een realistische evaluatie. Een realistische evaluatie gaat namelijk uit van goed onderbouwde mechanismen. Zoals besproken in de beleidslogica, is dit niet altijd het geval bij de WUS. Bij inrichting van de WUS is slechts **beperkt gebruikgemaakt van wetenschappelijke en empirische onderbouwing** voor de maatregelen. Tijdens het reconstrueren van de beleidslogica zagen we dat voor een deel van de elementen weinig onderbouwing beschikbaar is. Dit betekent dat de evaluatie kan vaststellen of de onderdelen van de WUS worden uitgevoerd als beoogd. Maar dat het niet altijd mogelijk is overtuigend aan te tonen dat deze verbanden daadwerkelijk werken zoals verondersteld doordat de onderbouwing van de veronderstelde mechanismen beperkt is. Hierdoor is

het lastig aan te tonen dat de resultaten van bepaalde elementen uit de beleidslogica een causaal effect hebben op de daaropvolgende elementen.

Hoewel het door deze belemmering niet mogelijk is om de veronderstelde verbanden binnen de beleidslogica strikt wetenschappelijk (in termen van oorzaak-gevolg) aan te tonen, betekent dit niet dat de evaluatie geen waardevolle inzichten kan opleveren. Door het **meten van de indicatoren** op de verschillende elementen van de beleidslogica, krijgen we zicht op de mate waarin onderdelen van de WUS worden uitgevoerd zoals beoogd. Dit biedt inzicht in de behaalde resultaten, de randvoorwaarden die aanwezig of juist afwezig zijn, en eventuele neveneffecten. Hoewel deze inzichten geen sluitend bewijs leveren voor de verbanden tussen opeenvolgende elementen, maken ze wel zichtbaar of en hoe input en throughput bijdragen aan de doelen van de WUS. De evaluatie kan dus onderbouwde uitspraken doen over de werking van de WUS in de praktijk, op basis van geobserveerde patronen en samenhang.

4.2 Doel en onderzoeksvragen evaluatie

Doel van de evaluatie is inzicht krijgen in de effecten van beide onderdelen van de WUS, zodat uiteindelijk kan worden beoordeeld wat de toegevoegde waarde van de WUS is in de praktijk. Daarbij wordt gekeken naar zowel de beleidsmatige resultaten als de uitvoeringsaspecten, waaronder de kosten.

De evaluatie moet antwoord geven op vragen zoals:

Uitbreiding kring spreekgerechtigde nabestaanden met stief- en pleegfamilie

1. In welke mate draagt de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie bij aan het realiseren van de

⁷⁰ Pawson & Klein Haarhuis (2005).

⁷¹ Pawson & Tilley (1997).

beleidsdoelstelling van de WUS om de rechtspositie van het slachtoffer te versterken?

- a. In hoeverre sluit de uitbreiding aan bij de uiteenlopende gezinssamenstellingen in de hedendaagse samenleving?
 - b. In hoeverre ervaren stief- en pleegfamilie het spreekrecht als een vorm van erkenning van hun slachtofferschap en ervaren zij herstel van de emotionele schade als gevolg van dit slachtofferschap?
 - c. In welke mate maken stief- en pleegfamilielieden als nabestaande van het slachtoffer daadwerkelijk gebruik van het spreekrecht?
 - d. Wat zijn de ervaringen van stief- en pleegfamilie als nabestaande met de uitvoering van het spreekrecht in de praktijk?
 - e. Hoe beoordelen betrokken professionals in de uitvoering, zoals rechters, officieren van justitie, slachtoffercoördinatoren vanuit het OM en casemanagers van SHN, de toegevoegde waarde van deze uitbreiding?
2. Hoe wordt de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie in de praktijk uitgevoerd, wat zijn knelpunten en succesfactoren en welke kosten zijn ermee gemoeid?
- a. Hoe wordt bepaald wie binnen deze groep spreekgerechtigden valt? Welke rollen hebben de betrokken ketenpartners hierin?
 - b. Op welke wijze worden stief- en pleegfamilie geïnformeerd over hun spreekrecht?
 - c. Welke rol spelen SHN en andere ketenpartners in de ondersteuning van deze groep spreekgerechtigden? In hoeverre verschilt deze ondersteuning van de ondersteuning van andere spreekgerechtigden?
 - d. Welke knelpunten ervaren uitvoerende partijen in de uitvoering van het spreekrecht door stief- en pleegfamilie in de praktijk?

- e. Welke goede praktijken of werkzame elementen dragen bij aan een goede uitvoering?
- f. Wat zijn de bedoelde en onbedoelde (positieve en negatieve) neveneffecten die optreden bij het spreekrecht bij stief- en pleegfamilie?
- g. Wat zijn de administratieve of personele lasten (in tijd en capaciteit) die gepaard gaan met de uitvoering van de regeling (bijv. voor de Rechtspraak, het OM en SHN)? En hoe verhouden deze kosten zich tot de verwachte of ervaren baten?

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

1. In welke mate draagt de invoering van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling van de WUS om de rechtspositie van het slachtoffer te versterken?
 - a. In hoeverre draagt het beperkt spreekrecht bij aan het herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer in de tenuitvoerleggingsfase?
 - b. In hoeverre draagt het beperkt spreekrecht bij aan het vergroten van de subjectieve veiligheid van slachtoffers en daarmee aan de (ervaren) effectiviteit van opgelegde beschermingsbevelen?
 - c. In welke mate draagt het uitoefenen van het beperkt spreekrecht bij aan de informatieverschaffing aan de rechter ten aanzien van de op te leggen beschermingsbevelen?
 - d. In welke mate maken slachtoffers daadwerkelijk gebruik van het beperkt spreekrecht?
 - e. Wat zijn de ervaringen van slachtoffers met het beperkt spreekrecht in de praktijk?
2. Hoe wordt het beperkt spreekrecht in de praktijk uitgevoerd, wat zijn de knelpunten en succesfactoren en welke kosten zijn ermee gemoeid?

- a. Hoe is de uitvoering van het beperkt spreekrecht georganiseerd bij de verschillende betrokken ketenpartners, zoals het OM, het CJIB, de Rechtspraak, SHN de Reclassering en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)?
- b. Welke procedures bestaan er voor het informeren en raadplegen van slachtoffers over het beperkt spreekrecht?
- c. Welke knelpunten ervaren uitvoerende partijen in het toepassen van het beperkt spreekrecht in de praktijk?
- d. Welke goede praktijken of werkzame elementen dragen bij aan een goede uitvoering?
- e. Wat zijn de bedoelde en onbedoelde (positieve en negatieve) neveneffecten die optreden bij het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen?
- f. Wat zijn de administratieve of personele lasten (in tijd en capaciteit) die gepaard gaan met de uitvoering van de regeling? En hoe verhouden deze kosten zich tot de verwachte of ervaren baten?

4.3 Operationalisatie evaluatie

4.3.1 Indicatoren

De kern van een realistische evaluatie is het meten van **indicatoren**. Voortvloeiend uit de beleidslogica kunnen we voor de twee onderdelen van de WUS de hieronder geformuleerde indicatoren onderscheiden. In paragraaf 4.3.2 beschrijven we hoe deze gemeten kunnen worden. Vanuit de beleidslogica en de wetenschappelijke onderbouwing komen diverse neveneffecten naar voren die als positief of negatief worden gezien. Dit

waardeoordeel klinkt door in de bijbehorende indicatoren op deze neveneffecten. Voor de uiteindelijke evaluatie is het echter belangrijk dat deze indicatoren neutraal worden uitgevraagd, zodat respondenten niet gestuurd worden in hun antwoorden. Daarnaast moet in de evaluatie ook aandacht zijn voor eventuele andere neveneffecten (en bijbehorende indicatoren) dan hieronder beschreven.

Uitbreiding kring spreekgerechtigde nabestaanden met stief- en pleegfamilie

1. Output

- a. Aantal zittingen waarbij sprake is van spreekgerechtigde stief- of pleegfamilie (art. 51e lid 4 Sv);
- b. Aantal zittingen waarbij spreekgerechtigde stief- en pleegfamilie (art. 51e lid 4 Sv) gebruik maakt van het spreekrecht;
- c. Aantal nabestaanden dat op grond van art. 51e lid 4 Sv aanspraak doet op het spreekrecht, maar dit naar het oordeel van de OvJ niet mag;
- d. Aantal nabestaanden dat op grond van art. 51e lid 4 Sv recht heeft op het spreekrecht;
- e. Aantal nabestaanden dat op grond van art. 51e Sv recht heeft op het spreekrecht en hier ook gebruik van maakt.

2. Outcome

- a. Ervaringen van spreekgerechtigde stief- en pleegfamilie als nabestaande van het slachtoffer met het spreekrecht⁷²;
- b. Ervaren aansluiting van de uitbreiding op de hedendaagse gezinssamenstellingen door stief- en pleegfamilie en betrokken professionals;

⁷² Hiermee bedoelen we ook ervaringen wanneer de spreekgerechtigde niet heeft kunnen spreken. Dit geldt ook voor de andere indicatoren op de outcome doelen.

- c. Ervaren erkenning van stief- en pleegfamilie als slachtoffer door (de mogelijkheid om) gebruik te maken van het spreekrecht;
- d. Ervaren herstel van emotionele schade bij stief- en pleegfamilie door (de mogelijkheid om) gebruik te maken van het spreekrecht.

3. Randvoorwaarden

- a. Ervaringen van ketenpartners met de toereikendheid van de (registratie)systemen voor het op correcte wijze informeren van stief- en pleegfamilie over hun recht op het spreekrecht;
- b. In hoeverre de (registratie)systemen van ketenpartners toereikend zijn voor monitoring van de uitbreiding;
- c. Ervaringen van uitvoeringsprofessionals over de duidelijkheid en toepasbaarheid van werkinstructies;
- d. Ervaringen van ketenpartners met onderlinge informatie-uitwisseling over het spreekrecht van stief- en pleegfamilie;
- e. Ervaringen van ketenpartners met onderlinge samenwerking over het spreekrecht binnen de keten.

4. Neveneffecten

- a. Ervaringen van de officier van justitie met de complexiteit van de beoordeling van stief- en pleegfamilie als spreekgerechtigde;
- b. De variatie in de toepassing van de toekenning van het spreekrecht aan stief- en pleegfamilie door officieren van justitie;
- c. Frequentie waarmee het maximumaantal van drie sprekers wordt bereikt bij zittingen met stief- en pleegfamilie als nabestaande;

- d. Tijdsbesteding (in minuten) die de officier van justitie besteedt aan de beoordeling of een stief- of pleegfamilielid in aanmerking komt voor het spreekrecht op grond van artikel 51e lid 4 Sv;
- e. Gemiddelde duur van zittingen waarin sprake is van een spreekrechtwaardig delict, waarbij stief- of pleegfamilie als nabestaande spreekgerechtigd zijn, vergeleken met de gemiddelde duur van zittingen waarin sprake is van een spreekrechtwaardig delict waarin géén stief- of pleegfamilie als nabestaande spreekgerechtigd is;
- f. Ervaringen van slachtoffers met gevoelens van machteloosheid, frustratie of hernieuwd leed (secundaire victimisatie) voor, tijdens of na het gebruikmaken van het beperkt spreekrecht.

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

1. Output

- a. Aantal zittingen waarop het beperkt spreekrecht van toepassing is;
- b. Aantal zittingen waarbij het slachtoffer ook daadwerkelijk gebruik maakt van het beperkt spreekrecht;
- c. Aantal slachtoffers dat door het CJIB geïnformeerd en geraadpleegd⁷³ is over het beperkt spreekrecht;
- d. Ervaringen van slachtoffers met het tijdig geïnformeerd en geraadpleegd worden over hun recht op het beperkt spreekrecht;
- e. Ervaringen van slachtoffers met de begrijpelijkheid en volledigheid van de informatievoorziening over (de toepassing van) het beperkt spreekrecht;

⁷³ Informeren houdt in dat het CJIB informatie met het slachtoffer deelt over (de toepassing van) het beperkt spreekrecht. Raadplegen betreft het actief

uitvragen of het slachtoffer gebruik wil maken van het beperkt spreekrecht en wat de beschermingsbehoeften zijn.

-
- f. Ervaringen van professionals over het goed en tijdig informeren van slachtoffers over (de toepassing van) het beperkt spreekrecht.

2. Outcome

- a. Ervaren erkenning van slachtofferschap door het slachtoffer in de tenuitvoerleggingsfase als gevolg van het beperkt spreekrecht;
- b. Ervaren bijdrage van het beperkt spreekrecht aan het herstel van emotionele schade in de tenuitvoerleggingsfase door het slachtoffer;
- c. Ervaren bijdrage van het beperkt spreekrecht aan de (ervaren) effectiviteit van de opgelegde beschermingsbevelen;
- d. Beleving van rechters van de bijdrage van het beperkt spreekrecht aan hun informatiepositie met betrekking tot de op te leggen beschermingsbevelen;
- e. Ervaringen van slachtoffers met de bijdrage van het beperkt spreekrecht aan hun gevoel van procedurele rechtvaardigheid in de tenuitvoerleggingsfase;
- f. Ervaringen van slachtoffers en professionals met het beperkt spreekrecht in relatie tot het voorkomen van secundaire victimisatie tijdens de tenuitvoerleggingsfase.

3. Randvoorwaarden

- a. Ervaringen van ketenpartners met de toereikendheid van de (registratie)systemen voor het op correcte wijze informeren van slachtoffers over hun recht op het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen;
- b. In hoeverre de (registratie)systemen van ketenpartners toereikend zijn voor een goede monitoring van het beperkt spreekrecht;
- c. Ervaringen van uitvoeringsprofessionals met de volledigheid van de informatievoorziening aan hen vanuit de betrokken

ketenpartners over de inhoud, strekking en grenzen van het beperkt spreekrecht;

- d. Ervaringen van slachtoffers met de duidelijkheid voor slachtoffers over het doel, de inhoud en de grenzen van het beperkt spreekrecht, op basis van de informatie en toelichting die zij voorafgaand aan de zittingen hebben ontvangen;
- e. Ervaringen van ketenpartners met de duidelijkheid en bruikbaarheid van werkinstructies en samenwerkingsafspraken tussen ketenpartners (CJIB en OM) met betrekking tot de uitvoering van het beperkt spreekrecht en de bijbehorende informatie-uitwisseling.

4. Neveneffecten

- a. De ervaren teleurstelling bij slachtoffers, voortkomend uit onduidelijkheid over de reikwijdte en het doel van het beperkt spreekrecht;
- b. Ervaringen van slachtoffers met gevoelens van machteloosheid, frustratie of hernieuwd leed (secundaire victimisatie) voor, tijdens of na het gebruikmaken van het beperkt spreekrecht;
- c. De ervaren (emotionele) impact van de directe confrontatie met de dader tijdens de zitting op slachtoffers die gebruik maken van het beperkt spreekrecht;
- d. Ervaringen van slachtoffers met betrekking tot de beleving van de zitting als primair gericht op de behandelvoortgang en toekomst van de tbs- of pij-gestelde, en de (emotionele) impact die dit op hen heeft;
- e. De gemiddelde extra tijd van de tbs- of pij-verlengingszittingen waarin slachtoffers gebruik maken van het beperkt spreekrecht;
- f. Ervaringen van betrokken professionals (met name rechters en officieren van justitie) met situaties waarin de rechter het slachtoffer tijdens de zitting moet begrenzen in het gebruik van

-
- het beperkt spreekrecht op het moment dat het slachtoffer buiten de toegestane reikwijdte treedt;
- g. De ervaren variatie (door betrokkenen bij de zittingen zoals advocatuur en reclassering) in het begrenzen van het slachtoffer in het gebruik van het beperkt spreekrecht door rechters;
 - h. De ervaren impact op de tbs- of pij-gestelde en diens behandelvoortgang door de confrontatie met het slachtoffer op zitting;
 - i. De ervaringen van rechters met de mate waarin de focus tijdens de zitting verschuift van de dader naar het slachtoffer;
 - j. Tijdsbesteding (in minuten) door klinieken en jeugdinrichtingen aan de voorbereiding en nazorg van tbs- of pij-gestelden als gevolg van de invoering van het beperkt spreekrecht;
 - k. Extra tijdsbesteding (in minuten) voor Slachtofferhulp Nederland in de voorbereiding van het slachtoffer op het beperkt spreekrecht;
 - l. Ervaringen van forensisch behandelaren en advocaten met het verkrijgen van meer inzicht in de belangen van slachtoffers als gevolg van het beperkt spreekrecht.

In de bovenstaande lijst hebben we voor de indicatoren op de outcome-doelen de bewoording gebruikt zoals de wetgever deze beschreef. We zagen in de beleidslogica echter dat het meten van deze formulering van de doelen lastig is doordat de wetgever beperkt duidt wat hij precies bedoeld en dit op die manier niet wetenschappelijk empirisch is te onderbouwen. Ook zagen we dat het meten van de outcome-doelen wel mogelijk is wanneer deze vertaald worden naar specifieke vormen van herstel en erkenning: bijvoorbeeld *agency* en *communion*. Het vertalen van de bewoording van de wetgever naar deze specifiekere termen zal in de uiteindelijke evaluatie ook nodig zijn. We hebben dit echter in het

onderzoeksdesign nog niet gedaan om dicht bij de beleidslogica en de terminologie van de wetgever te blijven..

4.3.2 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf kijken we hoe de onderzoeksvragen beantwoord en indicatoren gemeten kunnen worden. In dit onderzoeksdesign bespreken we alle indicatoren en de meest volledige manier om deze te meten. Voor de uiteindelijke evaluatie zullen de onderzoekers keuzes moeten maken over de totale omvang van het onderzoek. Rekening houdend met de belastbaarheid van partijen, de doorlooptijd van het onderzoek en het beschikbare budget kan prioritering aangebracht worden.

Om de onderzoeksmethoden te bepalen hebben we bij de verschillende ketenpartners opgehaald welke informatie bij hen beschikbaar is. Een deel van de indicatoren vereist een kwantitatieve benadering, een deel een kwalitatieve. Voor de kwalitatieve indicatoren zijn passende meetmethoden beschikbaar om relevante informatie te verzamelen. Bij de kwantitatieve indicatoren zal dit lastiger zijn. De belangrijkste conclusie vanuit de gesprekken met ketenpartners is namelijk dat zij in hun systemen weinig data registreren over de twee onderdelen van de WUS. Enerzijds bieden de systemen geen ruimte om cijfers over het recht op en gebruik van het spreekrecht bij te houden. Anderzijds kunnen medewerkers van de ketenpartners soms in open tekstvelden informatie over de twee vormen van spreekrecht toevoegen, maar gebeurt dit in de praktijk niet. Hierdoor levert dit geen betrouwbare gegevens op. Het ophalen van kwantitatieve gegevens is beperkt mogelijk. Als cijfers niet beschikbaar zijn, hebben we voor alternatieve methoden voor de kwantitatieve indicatoren gekozen. Hieronder lichten we dit toe.

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

De indicatoren die betrekking hebben op de output gaan over het aantal zaken/zittingen waarbij stief- en pleegfamilie is betrokken als nabestaande en hun gebruik van het spreekrecht. Vanuit de systemen van het OM en SHN is het mogelijk op te halen hoeveel slachtoffers (zowel stief- en pleegfamilie als bloedverwanten en andere slachtoffers) recht hebben op het spreekrecht. Bij het OM is dit ook daadwerkelijk het totaal aantal, SHN heeft enkel de slachtoffers die gebruik maken van hun dienstverlening in beeld. Het OM **registreert ook of iemand gebruik wil maken** van het spreekrecht. Geen enkele ketenpartner registreert of slachtoffers vervolgens ook daadwerkelijk spreken. In het systeem van de Rechtspraak is hier wel een open tekstvak voor, maar dit tekstvak wordt in de praktijk niet consistent ingevuld. Ook in de dossiers die deze drie ketenpartners opstellen is het niet zeker of informatie over het spreekrecht wordt genoemd. Dossieronderzoek is daarom geen goed alternatief voor het meten van deze indicatoren. Een manier om wel te kunnen achterhalen hoeveel slachtoffers spraken is via een **vragenlijst onder slachtoffercoördinatoren van het OM of rechters**. Zeker slachtoffercoördinatoren hebben goed zicht op hun caseload, weten welke ondersteuning zij bieden aan slachtoffers en van welke rechten (inclusief spreekrecht) slachtoffers gebruik maken. Exacte aantallen ophalen bij hen zal lastig zijn, maar de verwachting is dat zij wel een goed onderbouwde inschatting kunnen doen.

Ook voor de output-indicatoren specifiek gericht op stief- en pleegfamilie voldoet de informatie vanuit de systemen niet. Zowel het OM als SHN en de Rechtspraak **registreren niet (duidelijk) wat de relatie is tussen de nabestaande en het slachtoffer**. Bij het OM en de Rechtspraak wordt dit helemaal niet geregistreerd, bij SHN kunnen medewerkers dit invullen in een open tekstvak, maar gebeurt dit in de praktijk bijna niet. Hierdoor is het, vanuit de systemen, niet mogelijk te achterhalen hoe vaak stief- en pleegfamilie als nabestaanden zijn betrokken, hoe vaak zij gebruik willen maken van het spreekrecht en hoe vaak zij dit ook daadwerkelijk doen. Ook

wordt in de systemen niet geregistreerd hoe vaak de officier van justitie een verzoek voor spreekrecht bij stief- en pleegfamilie afwijst. Opnieuw biedt een **vragenlijst** onder slachtoffercoördinatoren van het OM een goed alternatief voor het meten van deze indicatoren. Zij hebben goed zicht op de nabestaanden en weten daarom wat hun relatie is tot het slachtoffer. Door in de vragenlijst vragen te stellen over hun caseload en het aantal keer dat stief- en pleegfamilie daarin voorkomt is het mogelijk een gegronde schatting te maken hoe vaak zij betrokken zijn bij zaken. Ook kunnen de respondenten aangeven of ze het met hen over het spreekrecht hebben gehad. Door de vragenlijst af te bakenen op een bepaalde periode (bijvoorbeeld sinds de ingang van de maatregel van de WUS) kunnen gerichte schattingen gedaan worden voor deze indicatoren. Deze informatie gecombineerd met de informatie uit bovenstaande paragraaf geeft inzicht in de toepassing van het spreekrecht specifiek bij stief- en pleegfamilie. Voor aantallen over hoe vaak het spreekrecht is afgewezen, biedt een vragenlijst onder officieren van justitie een goede aanvulling.

De indicatoren op de outcome zijn van meer kwalitatieve aard en gaan over de ervaringen van stief- en pleegfamilie met het uitvoeren van het spreekrecht. Een geschikte methode is het afnemen van **interviews met stief- en pleegfamilie die gebruik hebben gemaakt van het spreekrecht**. Hierin is het mogelijk door te vragen op hun ervaringen en kunnen zij in hun eigen woorden uitleggen wat zij van het spreekrecht vonden. Eventueel hierop aanvullend kan een breed gedragen beeld opgehaald worden door een **vragenlijst** uit te zetten onder de doelgroep. Wanneer het niet lukt om voldoende slachtoffers te spreken of een vragenlijst uit te zetten, kunnen interviews met **slachtofferadvocaat** een alternatief zijn om informatie op de indicatoren op de outcome op te halen.

Om te achterhalen of aan de randvoorwaarden wordt voldaan zijn kwalitatieve methoden ook het meest passend. Via **interviews met de verschillende ketenpartners** (OM, Rechtspraak en SHN) kan dit achterhaald

worden. Voor het meten van de duidelijkheid van werkinstructies voor uitvoeringsprofessionals kan ook overwogen worden een vragenlijst uit te zetten onder uitvoeringsprofessionals van de ketenpartners.

Tot slot gaan we in op het meten van de neveneffecten. De meeste neveneffecten hebben betrekking op extra taken die de officier van justitie van het OM krijgt door de wetswijziging doordat hij of zij moet beoordelen of iemand in aanmerking komt voor het spreekrecht. Via **interviews met officieren van justitie** kan hierover de nodige informatie opgehaald worden. De systemen van de ketenpartners registreren geen informatie over het afwijzen van het spreekrecht of de tijd die de officier van justitie bezig is met het beoordelen. In interviews met officieren van justitie is het mogelijk hun ervaringen met de beoordeling van wie het spreekrecht mag toepassen, op te halen. Daarnaast kunnen interviews met slachtofferadvocatuur inzicht geven in eventuele variatie in de toepassing van toekenning van het spreekrecht onder stief- en pleegfamilie. Zij hebben namelijk zicht op meerdere zaken die behandeld zijn door verschillende OvJ's. De ketenpartners registreren ook niet hoelang een zitting daadwerkelijk duurt. Hierdoor is het niet mogelijk de gemiddelde zittingstijd te berekenen. Wel kan in interviews met rechters opgehaald worden hoeveel effect het spreekrecht heeft op de zittingstijd. In interviews met stief- en pleegfamilie als nabestaande kan achterhaald worden of met het spreekrecht secundaire victimisatie is voorkomen.

Tabel 1 op de volgende pagina geeft een overzicht van hoe de evaluatie de indicatoren kan meten. Dit is een samenvatting van bovenstaande paragrafen. We hebben de indicatoren ingekort zodat deze goed in de tabel passen.

Indicator	Onderzoeksvraag	Onderzoeksmethode	Ketenpartner	Informatiebron
Output				
Zittingen met stief- of pleegfamilie als nabestaande	1c	Vragenlijst	OM	Slachtoffercoördinatoren (en hun caseload)
Zittingen waar stief- of pleegfamilie spreekt	1c	Vragenlijst	OM	Slachtoffercoördinatoren (en hun caseload)
Aantal keer spreekrecht afgewezen door OvJ	2a	Vragenlijst	OM	Slachtoffercoördinatoren (en hun caseload) Officiëren van justitie
Aantal mensen dat recht heeft op het spreekrecht door de uitbreiding	1c	Vragenlijst	OM	Slachtoffercoördinatoren (en hun caseload)
Alle nabestaanden die recht hebben op het spreekrecht	1c	Vragenlijst	OM	Slachtoffercoördinatoren (en hun caseload)
Outcome				
Ervaringen met het spreekrecht	1d	Interviews	N.v.t.	Stief- en pleegfamilie als nabestaande
Aansluiting bij hedendaagse samenstelling gezinnen	1a	Interviews	N.v.t.	Stief- en pleegfamilie als nabestaande en/of slachtofferadvocatuur
Ervaren erkenning	1b	Interviews	N.v.t.	Stief- en pleegfamilie als nabestaande
Herstel van emotionele schade	1b	Interviews	N.v.t.	Stief- en pleegfamilie als nabestaande
Randvoorwaarden				
Ervaringen met de effectiviteit van de registratiesystemen	2d, e, g	Interviews	OM, SHN, Rechtspraak	Implementatiecoördinatoren, data-analisten, beleidsmedewerkers
Ervaringen met werkinstructies	2b, c, d, e, g	Vragenlijst	OM, SHN, Rechtspraak	Uitvoeringsprofessionals
Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners	2c, g	Interviews	OM, SHN, Rechtspraak	Implementatiecoördinatoren, beleidsmedewerkers, uitvoeringsprofessionals
Ervaringen met de ketensamenwerking	2c, d, e, g	Interviews	OM, SHN, Rechtspraak	Implementatiecoördinatoren, beleidsmedewerkers
Neveneffecten				
Complexiteit beoordelen spreekrecht door OvJ	2a, f	Interviews	OM	Officiëren van justitie
Variatie beoordeling door OvJ	2a, f	Interviews	OM; Slachtofferadvocatuur	Officiëren van justitie, Advocaten
Frequentie maximaal aantal sprekers bereikt	2a, f	Interviews	OM	Officiëren van justitie
Tijdsbesteding OvJ beoordeling	2e, g	Interviews	OM	Officiëren van justitie
Extra zittingstijd	2f	Interviews	Rechtspraak	Rechters
Voorkomen secundaire victimisatie	2f	Interviews	N.v.t.	Stief- en pleegfamilie als nabestaande

Tabel 1 Overzicht indicatoren met bijbehorende onderzoeksvragen, -methoden, betrokken ketenpartners en informatiebronnen voor de evaluatie van het spreekrecht voor stief- en pleegfamilie

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Voor het meten van de output-indicatoren van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen zijn een aantal mogelijkheden. In het systeem van het OM staat geregistreerd **waarom en waarvoor een vordering is opgesteld**. Hierdoor is het mogelijk te achterhalen op hoeveel zittingen het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen van toepassing is. Daarnaast kan het CJIB in zijn systemen zien **hoeveel brieven** (voor het spreekrecht) het heeft verstuurd. Hierdoor kan achterhaald worden hoeveel slachtoffers geïnformeerd zijn over het spreekrecht. De systemen geven ook aan wat de reactie is van het slachtoffer op de brief (ja, nee of geen reactie). Dit geldt ook voor de behoeften aan een locatie- of contactverbod die zij inventariseren in de brief. SHN registreert welke dienstverlening zij verzorgt. Hierbij is het mogelijk om bij ondersteuning bij spreekrecht/schriftelijke slachtofferverklaring aan te vinken voor welk type zitting zij dat doet. Dit biedt inzicht in **hoeveel slachtoffers deze ondersteuning kregen voor tbs-zittingen**. Hierbij is het echter niet mogelijk onderscheid te maken naar spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaringen.

Het is vanuit de systemen van de verschillende ketenpartners op dit moment echter niet mogelijk om te achterhalen of iemand ook daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van het spreekrecht. Bij SHN ligt het verzoek om voor de dienstverlening 'meegaan naar een zitting' onderscheid te kunnen maken naar het type zitting in het systeem. Hierbij is de kans groot dat het slachtoffer ook gaat spreken, waardoor achterhaald kan worden of slachtoffers spreken. De verwachting is dat deze aanpassing ten vroegste eind 2026 doorgevoerd wordt. Deze indicator moet daarom via een andere methode gemeten worden. Ook hier is dossieronderzoek geen goed alternatief omdat niet zeker is dat deze informatie in de dossiers wordt opgenomen. Opnieuw biedt een **vragenlijst onder rechters (zowel tbs-rechters als jeugdrechters)** een goed alternatief. Zij kunnen een goede

inschatting maken van het aantal zittingen waarbij gebruik werd gemaakt van het beperkt spreekrecht.

Vragenlijsten onder slachtoffers en interviews met de betrokken ketenpartners bieden inzicht in de mate waarin slachtoffers goed en tijdig geïnformeerd zijn over het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen. De slachtoffers kunnen hun eigen ervaringen delen, terwijl de ketenpartners zicht hebben op hoe de nodige processen verlopen om de slachtoffers te informeren.

Ook voor het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen geldt dat de indicatoren op de outcome via kwalitatieve onderzoeksmethoden te meten zijn. In **interviews met slachtoffers** die gebruikmaakten van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen en eventueel via aanvullende vragenlijsten onder hen of interviews met slachtofferadvocatuur is het mogelijk hun ervaringen met het spreekrecht op te halen. De mate waarin het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen bijdraagt aan de informatievoorziening van rechters kan achterhaald worden in **interviews met rechters**.

Het meten van de indicatoren verbonden aan de randvoorwaarden kan op dezelfde manier als hierboven beschreven bij de randvoorwaarden van stief- en pleegfamilie: **interviews met de betrokken ketenpartners**. Dit zijn het CJIB, het OM, SHN en de Rechtspraak. Daarnaast kunnen interviews met slachtoffers inzicht geven in de helderheid van de communicatie over het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen. Zo wordt duidelijk of zij goed op de hoogte waren van wat het spreekrecht inhield. Ook interviews met de verschillende ketenpartners die de slachtoffers informeren en de rechters die tijdens de zitting aanwezig zijn, zijn nodig voor het meten van deze indicator.

Voor de neveneffecten is eveneens een kwalitatieve benadering nodig. **Interviews met slachtoffers** geven inzicht in de mate van teleurstelling over de beperktheid van het spreekrecht en eventuele secundaire victimisatie. Een vragenlijst onder de doelgroep maakt het mogelijk een breder beeld op te halen. Hoewel de te meten indicatoren in de interviews en vragenlijst gericht zijn op negatieve neveneffecten, moeten de vragen neutraal gesteld worden en ruimte laten voor andere (positieve neveneffecten) om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden. Interviews met de slachtofferadvocatuur is een goed alternatief wanneer het moeilijk is slachtoffers te vinden. Of het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen leidt tot extra zittingstijd en hoe vaak een rechter het slachtoffer moet inperken wordt niet geregistreerd in de systemen van de Rechtspraak. **Interviews met rechters (tbs- en jeugdrechters)** geven hier wel inzicht in. Ook bieden deze interviews informatie over de mate waarin de aandacht van de zitting verschuift van de dader naar het slachtoffer. **Interviews met andere betrokkenen tijdens de zitting** (advocatuur, (jeugd)reclassering, klinieken en jeugdinrichtingen) kunnen deze informatie vervullen. Achterhalen of het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen bijdraagt aan een terugval in de behandeling bij de tbs- of pij-gestelde kan ook via interviews met deze drie partijen. Daarnaast hebben zij zicht op de extra voorbereidings- en nazorgtijd die het spreekrecht kost. Ook hiervoor geldt dat dit niet wordt geregistreerd in de systemen. Verder houdt SHN niet bij hoeveel tijd zij besteden aan het voorbereiden van een slachtoffer op het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen. Wel kunnen interviews met casemanagers informatie opleveren over hoelang zij hiermee bezig zijn. Tot slot kunnen forensisch behandelaren en advocaten in interviews aangeven of het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen bijdraagt aan meer inzicht in slachtofferbelangen bij hen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de hierboven beschreven paragrafen. De tabel laat zien hoe de evaluatie de indicatoren kan meten. We hebben de indicatoren ingekort zodat deze goed in de tabel passen.

Indicator	Onderzoeksvraag	Onderzoeksmethode	Ketenpartner	Informatiebron
Output				
Aantal zittingen met optie tot spreekrecht	1d	Data-uitvraag	OM	Waarom en waarvoor een vordering is opgesteld
Aantal zittingen waarop wordt gesproken	1d	Vragenlijst	Rechtspraak	Rechters
Aantal geïnformeerde slachtoffers	1d	Data-uitvraag	CJIB	Aantal verstuurd brieven
Aantal slachtoffers dat wil spreken	1d	Data-uitvraag	CJIB en SHN	• Reactie op de verstuurd brieven • Aantal keer 'ondersteuning spreekrecht/schriftelijke beschermingsbehoeften' geboden
Ervaringen professionals over goed en tijdig informeren	1e	Interviews	OM, CJIB, SHN, Rechtspraak	Implementatiecoördinatoren, beleidsmedewerkers, uitvoeringsprofessionals
Outcome				
Ervaren erkenning	1a, e	Interviews	N.v.t.	Slachtoffers
Herstel van emotionele schade	1a, e	Interviews	N.v.t.	Slachtoffers
Ervaren effectiviteit beschermingsbehoeften	1b, e	Interviews	N.v.t.	Slachtoffers
Ervaren procedurele rechtvaardigheid	1b, e	Interviews	N.v.t.	Slachtoffers
Voorkomen van secundaire victimisatie	1a, b, e	Interviews	N.v.t.	Slachtoffers
Informatievoorziening rechter	1c	Interviews	Rechtspraak	Rechters
Randvoorwaarden				
Ervaringen met de effectiviteit van de registratiesystemen	2a, b, c, d, f	Interviews	OM, CJIB, SHN, Rechtspraak	Implementatiecoördinatoren, data-analisten, beleidsmedewerkers
Ervaringen met werkinstructies	2a, b, c, d, f	Vragenlijst	OM, CJIB, SHN, Rechtspraak	Uitvoeringsprofessionals
Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners	2a, b, c, d, f	Interviews	OM, CJIB, SHN, Rechtspraak	Implementatiecoördinatoren, beleidsmedewerkers, uitvoeringsprofessionals
Ervaringen met ketensamenwerking	2a, b, c, d, f	Interviews	OM, CJIB, SHN, Rechtspraak	Implementatiecoördinatoren, beleidsmedewerkers
Heldere communicatie aan slachtoffers over het spreekrecht	2a, b, c, d, f	Interviews	OM, CJIB, SHN, Rechtspraak	Uitvoeringsprofessionals en slachtoffers

Indicator	Onderzoeksvraag	Onderzoeksmethode	Ketenpartner	Informatiebron
Neveneffecten				
Teleurstelling bij slachtoffers	1e	Interviews	n.v.t.	Slachtoffers
Opgetreden secundaire victimisatie	1e	Interviews	n.v.t.	Slachtoffers
Extra zittingstijd	2e	Interviews	Rechtspraak	Rechters
Aantal keer dat een slachtoffer wordt beperkt	2e	Interviews	Rechtspraak	Rechters
Terugval behandeling bij tbs-gestelde of jeugdige	2e	Interviews	Advocatuur, (jeugd)reclassering, DJI, JJI	Aanwezigen op de zitting: advocaten van tbs- of pij-gestelden, reclasseringsmedewerkers, medewerkers van de klinieken
Aandacht verschuift tijdens de zitting naar het slachtoffer	2e	Interviews	Rechtspraak Advocatuur, (jeugd)reclassering, DJI, JJI	Rechters Aanwezigen op de zitting: advocaten van tbs- of pij-gestelden, reclasseringsmedewerkers, medewerkers van de klinieken
Extra voorbereidingstijd tbs-gestelde of jeugdige	2f	Interviews	(Jeugd)reclassering, DJI, JJI	Aanwezigen op de zitting: advocaten van tbs- of pij-gestelden, reclasseringsmedewerkers, medewerkers van de klinieken
Extra tijd SHN voor het voorbereiden van het slachtoffer	2f	Interviews	SHN	Casemanagers
Meer inzicht in slachtofferbelangen	2e	Interviews	n.v.t.	Forensisch behandelaren, advocaten

Tabel 2. Overzicht indicatoren met bijbehorende onderzoeksvragen, -methoden, betrokken ketenpartners en informatiebronnen voor de evaluatie van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

5 Nulmeting

In dit hoofdstuk gaan we in op de nulmeting. We beschrijven eerst de methoden die we hiervoor hebben ingezet. Daarna geven we voor beide maatregelen een overzicht van de situatie voor invoering van de maatregel. Vanuit het onderzoek hebben we ook al een aantal eerste ervaringen met de situatie na invoering opgehaald. We beschrijven deze ook kort in dit hoofdstuk omdat zij relevant kunnen zijn voor de uiteindelijke evaluatie.

5.1 Inleiding

De nulmeting beoogt de stand van zaken voorafgaand aan de implementatie van de maatregelen inzichtelijk te maken. De nulmeting dient ter vergelijking van de situatie vóór implementatie met de (toekomstige) situatie na de implementatie van de beide maatregelen.

5.2 Methoden nulmeting

In deze paragraaf gaan we in op de methoden van de nulmeting.

5.2.1 Opstellen indicatoren nulmeting

Op basis van het onderzoeksdesign voor de uiteindelijke evaluatie en de bijbehorende indicatoren, stelden we indicatoren op voor de nulmeting. We keken hierbij naar de informatie die in de evaluatie nodig was om een goede vergelijking te maken tussen de situatie voor en na invoering van de twee maatregelen. De indicatoren zijn zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. In tabellen 5 en 6 laten we zien hoe de indicatoren vanuit de nulmeting gekoppeld zijn aan de **indicatoren** van het onderzoeksdesign.

Indicatoren stief- en pleegfamilie

Kwantitatief

- Aantal zittingen waarin sprake was van stief- en pleegfamilie als nabestaanden van het slachtoffer;
- Aantal zittingen waarbij stief- of pleegfamilie aanwezig was als nabestaande, maar formeel geen spreekrecht had;
- Aantal zittingen waarbij stief- of pleegfamilie informeel het woord kreeg;
- Aantal verzoeken van stief-/pleegfamilie om te spreken (toegewezen vs. afgewezen)
- Aantal gevallen waarin stief-/pleegfamilie had willen spreken, maar dit niet mocht;
- Aantal biologisch/wettelijk erkende nabestaanden dat gebruik maakte van het spreekrecht;
- Aantal zittingen waarbij het maximum van drie sprekers werd bereikt; Gemiddeld aantal spreekgerechtigde nabestaanden per zitting;
- Tijdsbesteding (in minuten) van de OvJ aan de beoordeling van spreekgerechtigdheid;
- Gemiddelde zittingstijd bij levensdelicten met spreekrecht.

Kwalitatief

- Ervaringen van stief- en pleegfamilie met het ontbreken van het spreekrecht;
- Ervaringen van stief- en pleegfamilie die wel toestemming kregen om te spreken;
- De mate waarin professionals vóór de uitbreiding het spreekrecht als passend of beperkend ervoeren ten aanzien van de hedendaagse gezinssamenstellingen;

- d. Mate waarin stief- en pleegfamilie zich erkend voelden als slachtoffer voordat zij gebruik mochten maken van het beperkt spreekrecht;
- e. De mate waarin professionals stief- en pleegfamilie als nabestaande van het slachtoffer erkende als 'slachtoffer' in het strafproces;
- f. De mate waarin in het strafproces sprake was van herstel van emotionele schade van stief- en pleegfamilie als nabestaande van het slachtoffer volgens betrokken professionals;
- g. Ervaren van de officier van justitie met de complexiteit van de beoordeling of degenen die het spreekrecht wil uitoefenen daarvoor in aanmerking komt;
- h. Mate waarin secundaire victimisatie optrad door het ontbreken van het spreekrecht.

Indicatoren beperkt spreekrecht

Kwantitatief

- a. Aantal tbs-verlengingszittingen waarop het beperkt spreekrecht mogelijk van toepassing zou zijn;
- b. Aantal pij-verlengingszittingen waarop het beperkt spreekrecht mogelijk van toepassing zou zijn;
- c. Aantal slachtoffers dat schriftelijk beschermingsbehoeften kenbaar maakte aan de OvJ;
- d. Gemiddeld aantal spreekgerechtigde slachtoffers per zitting;
- e. Aanwezigheid van de verdachte bij de betreffende zittingen;
- f. Gemiddelde duur van deze zittingen.

Kwalitatief

- a. Ervaren erkenning van slachtofferschap door het slachtoffer in de tenuitvoerleggingsfase vóór invoering van het beperkt spreekrecht;
- b. Ervaren erkenning van slachtofferschap door professionals in de tenuitvoerleggingsfase vóór invoering van het beperkt spreekrecht;

- c. Ervaren herstel van emotionele schade door slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase;
- d. Ervaren herstel van emotionele schade van slachtoffers door professionals in de tenuitvoerleggingsfase;
- e. Ervaren bijdrage van het schriftelijk kenbaar maken van de beschermingsbehoeften door slachtoffers aan de OvJ aan:
 - i. De (ervaren) effectiviteit van de opgelegde beschermingsbevelen;
 - ii. De informatiepositie van rechters m.b.t. de op te leggen beschermingsbevelen;
- f. Beleving van rechters van de bijdrage van de kenbaar gemaakte beschermingsbehoeften van het slachtoffer aan hun informatiepositie en de op te leggen beschermingsbevelen;
- g. Ervaren procedurele rechtvaardigheid door slachtoffers inzake tbs- en pij-verlengingszittingen;
- h. Ervaren risico op secundaire victimisatie inzake tbs- en pij-verlengingszittingen.

We hebben ervoor gekozen om de indicatoren die ingaan op het meten van erkenning en herstel van emotionele schade te vertalen naar de bijdrage aan *agency* en *communion*. Op die manier konden we deze indicatoren meetbaar maken en sloten we aan bij de eerdere evaluatie van het spreekrecht, waardoor resultaten ook vergelijkbaar zijn.

Op basis van de lijst bepaalden we welke onderzoeksmethoden nodig waren om de indicatoren te meten. We kwamen op twee typen methoden:

- a. Het analyseren van *kwantitatieve data*;
- b. Het houden van *interviews* met partijen die betrokken zijn bij de zittingen.

In onderstaande paragrafen gaan we verder in op deze methoden. We bespreken hierbij ook welke methoden die we vooraf hadden bedacht wel en niet zijn gelukt toe te passen. Tabel 5 en 6 geven hiervan een overzicht.

5.2.2 Kwantitatieve data

Op basis van de inzichten uit de gesprekken met ketenpartners voor het onderzoekdesign stelden we een concreet verzoek op om data. Dit legden we voor aan de data-analisten van de eerder gesproken organisaties. Hieruit bleek dat enkel het OM de beschikking heeft over data die relevant was voor ons onderzoek. Zij had bijvoorbeeld gegevens over het aantal zittingen. Ook konden we via een uitvraag onder officieren van justitie en slachtoffercoördinatoren een gerichte schatting van het aantal keer dat stief- en pleegfamilie betrokken was opvragen. Vanwege de ontwikkelingen in de zomer van 2025 bij het OM rondom kwetsbaarheden in het systeem⁷⁴ had het OM echter geen capaciteit om medewerking te verlenen aan ons onderzoek. Het is daarom in het onderzoek niet gelukt om de kwantitatieve indicatoren te meten en om een vragenlijst af te nemen. Wel is het mogelijk om in de uiteindelijke evaluatie de kwantitatieve gegevens van de nulmeting alsnog (met terugwerkende kracht) op te vragen bij het OM en te gebruiken om een vergelijking te maken met de situatie na invoering van de maatregelen.

5.2.3 Interviews

Om de kwalitatieve indicatoren te meten, hebben we interviews ingezet met verschillende ketenpartners. Aan de voorkant wilden we alle partijen spreken die betrokken zijn bij de zittingen. Dit is helaas niet gelukt. Doordat het OM niet kon meewerken aan het onderzoek konden we geen medewerkers van het OM spreken in de interviews. Daarnaast gaf SHN aan dat zij vanwege capaciteitsdruk de medewerkers niet te veel wil belasten. Voor de maatregel 'stief- en pleegfamilie' gaf SHN aan dat de belasting van de medewerkers voor het onderzoek niet in verhouding staat met de impact van de maatregel. Daarnaast wilde ze enkel meewerken aan interviews of

een uitvraag voor de maatregel 'beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen' als uit de registratie bleek dat medewerkers regelmatig ondersteuning boden in deze fase. Uit de cijfers bleek echter dat ondersteuning in de tenuitvoerleggingsfase zeer beperkt voorkwam. We hebben daarom geen interviews met of uitvraag onder medewerkers van SHN kunnen doen. Het **perspectief van het OM en SHN hebben we hierdoor niet kunnen meenemen** in de interviews.

Wel was het mogelijk om via de andere ketenpartners een goed beeld te krijgen van de positie van het slachtoffer voor invoering van beide maatregelen. We hebben ketenpartners gesproken die zelf betrokken zijn bij de zitting en zicht hadden op beide maatregelen. Via een uitvraag van de Raad van de Rechtspraak konden rechters zich aanmelden voor een interview. Daarnaast hebben de Nederlandse orde van advocaten en de Vereniging van TBS-advocaten een uitvraag gedaan onder hun leden waarin zij zich konden aanmelden voor een interview.

In totaal hielden we **tien online interviews** via Microsoft Teams van een uur. Hierin spraken we:

- a. Vijf slachtofferadvocaten;
- b. Drie rechters;
- c. Twee tbs-advocaten.

We hebben niet gezocht naar een representatief beeld vanuit elke beroepsgroep afzonderlijk. Het doel van de interviews was om in totaal een rijk beeld van de rol en positie van het slachtoffer te kunnen schetsen voor invoering van beide maatregelen. De tien gesprekspartners samen konden vanuit verschillende zaken en zittingen een goed overzicht geven van hun (verschillende) ervaringen in relatie tot beide maatregelen, waardoor we **verzadiging** bereikten in het ophalen van de ervaringen. De bevindingen vanuit de interviews samen maakten het hierdoor mogelijk om een goed

⁷⁴ NOS Nieuws (2025).

overzicht te krijgen van welke positie het slachtoffer had waarbij ook regionale en persoonlijke verschillen duidelijk werden.

We hielden de interviews aan de hand van vooraf opgestelde topiclijsten die op basis van de indicatoren waren opgesteld. De geïnterviewden ontvingen de topiclijst voorafgaand aan het interview. Op basis van de antwoorden van de geïnterviewde stelden we vervolgvragen. Hierdoor hebben we niet in elk interview exact dezelfde informatie opgehaald. In sommige interviews kwamen bepaalde onderwerpen wel aan bod, in andere niet. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de geïnterviewde het niet eens is met wat is opgehaald in een ander interview. In de beschrijving van de resultaten halen we bepaalde geïnterviewden aan om argumenten te onderbouwen. Het kan dus voorkomen dat we aangeven dat bijvoorbeeld drie slachtofferadvocaten dit zo hebben benoemd. Dit betekent dus niet dat de andere twee slachtofferadvocaten het hier niet mee eens waren, maar wel dat zij dit niet zo expliciet hebben benoemd.

De interviews werden uitgevoerd door twee onderzoekers. Een onderzoeker richtte zich op de gespreksleiding en zorgde dat alle topics van de topiclijst aan de orde kwamen. De andere onderzoeker zorgde voor verslaglegging. Indien gewenst legden we het verslag voor aan de geïnterviewde voor validatie.

5.2.4 Analyse

Na het verzamelen van alle informatie vanuit de interviews hebben we deze geanalyseerd. Dit deden we op de volgende manier: iedere onderzoeker bereidde individueel de analyse voor door de onderzoeksvragen en indicatoren te beantwoorden op basis van de gespreksverslagen. Tijdens een analysesessie bespraken we de bevindingen met elkaar en vergeleken we de beantwoorde onderzoeksvragen. Eventuele verschillen diepten we verder uit zodat we tot een gezamenlijk beeld kwamen. Deze analyse

hebben we vervolgens gebruikt om het stuk in de rapportage over de nulmeting te schrijven.

5.2.5 Overzicht onderzoeksmethoden nulmeting

Stief- en pleegfamilie

Indicator evaluatie	Indicator nulmeting	Onderzoeksmethode	Informatiebron	Gelukt?	Toegepast alternatief
Output					
Zittingen met stief- of pleegfamilie als nabestaande	Zittingen met stief- of pleegfamilie als nabestaande	Vragenlijst	Slachtoffercoördinatoren (en hun caseload) van het OM	Nee	Geen
Zittingen waar stief- of pleegfamilie spreekt	Aantal zittingen waarbij stief- of pleegfamilie informeel het woord kreeg; Aantal biologisch/wettelijk erkende nabestaanden dat gebruik maakte van het spreekrecht;	Vragenlijst	Slachtoffercoördinatoren (en hun caseload) van het OM	Nee	Interviews met rechters en slachtofferadvocaten
Aantal keer spreekrecht afgewezen door OvJ	Aantal verzoeken van stief-/pleegfamilie om te spreken (toegewezen vs. afgewezen) Aantal gevallen waarin stief-/pleegfamilie had willen spreken, maar dit niet mocht;	Vragenlijst	Slachtoffercoördinatoren (en hun caseload) en officieren van justitie van het OM	Nee	Interviews met rechters en slachtofferadvocaten
Aantal mensen dat recht heeft op het spreekrecht door de uitbreiding	Aantal zittingen waarbij stief- of pleegfamilie aanwezig was als nabestaande, maar formeel geen spreekrecht had;	Vragenlijst	Slachtoffercoördinatoren (en hun caseload) van het OM	Nee	Interviews met rechters en slachtofferadvocaten
Alle nabestaanden die recht hebben op het spreekrecht	Gemiddeld aantal spreekgerechtigde nabestaanden per zitting;	Vragenlijst	Slachtoffercoördinatoren (en hun caseload) van het OM	Nee	Interviews met rechters en slachtofferadvocaten
Outcome					
Ervaringen met het spreekrecht	Ervaringen van stief- en pleegfamilie met het ontbreken van het spreekrecht; Ervaringen van stief- en pleegfamilie die wel toestemming kregen om te spreken;	Interviews	Stief- en pleegfamilie als nabestaande en/of slachtofferadvocaat	Ja	N.v.t
Aansluiting bij hedendaagse samenstelling gezinnen	De mate waarin professionals vóór de uitbreiding het spreekrecht als passend of beperkend ervoeren ten aanzien van de hedendaagse gezinssamenstellingen;	Interviews	Stief- en pleegfamilie als nabestaande en/of slachtofferadvocaat	Ja	N.v.t
Ervaren erkenning	Mate waarin stief- en pleegfamilie zich erkend voelden als slachtoffer voordat zij gebruik mochten maken van het beperkt spreekrecht;	Interviews	Stief- en pleegfamilie als nabestaande en/of slachtofferadvocaat	Ja	N.v.t

Herstel van emotionele schade	De mate waarin in het strafproces sprake was van herstel van emotionele schade van stief- en pleegfamilie als nabestaande van het slachtoffer volgens betrokken professionals;	Interviews	Stief- en pleegfamilie als nabestaande en/of slachtofferadvocatuur	Ja	N.v.t.
Randvoorwaarden					
Ervaringen met de effectiviteit van de registratiesystemen	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Ervaringen met werkinstructies	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Ervaringen met de ketensamenwerking	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Neveneffecten					
Complexiteit beoordelen spreekrecht door OvJ	Ervaringen van de officier van justitie met de complexiteit van de beoordeling of degenen die het spreekrecht wil uitoefenen daarvoor in aanmerking komt.	Interviews	Officieren van justitie van het OM	Nee	Geen
Variatie in toepassing beoordeling door OvJ	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Frequentie maximaal aantal sprekers bereikt	Aantal zittingen waarbij het maximum van drie sprekers werd bereikt;	Interviews	Officieren van justitie van het OM	Nee	Interviews met rechters en slachtofferadvocaten
Tijdsbesteding OvJ beoordeling	Tijdsbesteding (in minuten) van de OvJ aan de beoordeling van spreekgerechtigdheid;	Interviews	Officieren van justitie van het OM	Nee	Geen
Extra zittingstijd	Gemiddelde zittingstijd bij levensdelicten met spreekrecht.	Interviews	Rechters	Ja	N.v.t.
Voorkomen secundaire victimisatie	Voorkomen secundaire victimisatie	Interviews	Stief- en pleegfamilie als nabestaande en/of slachtofferadvocatuur	Ja	N.v.t.

Tabel 3. Overzicht indicatoren evaluatie met bijbehorende indicatoren nulmeting, -methoden, betrokken ketenpartners en informatiebronnen voor de nulmeting van de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie en realisatie

Beperkt spreekrecht

Indicator evaluatie	Indicator nulmeting	Onderzoeksmethode	Informatiebron	Gelukt?	Toegepast alternatief
Output					
Aantal zittingen met optie tot spreekrecht	Aantal tbs- en pij-(verlengings)zittingen waarop het beperkt spreekrecht mogelijk van toepassing zou zijn.	Data-uitvraag	OM	Nee	Geen
Aantal zittingen waarop wordt gesproken	Aantal slachtoffers dat schriftelijk beschermingsbehoeften kenbaar maakte aan de OvJ.	Interviews	Rechters, slachtofferadvocaten en tbs-advocaten	Ja	N.v.t.
Aantal geïnformeerde slachtoffers	Aantal betrokken slachtoffers per zitting.	Data-uitvraag	OM	Nee	Geen
Aantal slachtoffers dat wil spreken	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Ervaringen professionals over goed en tijdig informeren	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Outcome					
Ervaren erkenning	Ervaren erkenning van slachtofferschap door het slachtoffer en door professionals in de tenuitvoerleggingsfase vóór invoering van het beperkt spreekrecht;	Interviews	Slachtoffers en/of slachtofferadvocatuur	Ja	N.v.t.
Herstel van emotionele schade	Ervaren herstel van emotionele schade door slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase; Ervaren herstel van emotionele schade van slachtoffers door professionals in de tenuitvoerleggingsfase;	Interviews	Slachtoffers en/of slachtofferadvocatuur	Ja	N.v.t.
Ervaren effectiviteit beschermings-behoeften	De (ervaren) effectiviteit van de opgelegde beschermingsbevelen	Interviews	Slachtoffers en/of slachtofferadvocatuur	Ja	N.v.t.
Ervaren procedurele rechtvaardigheid	Ervaren procedurele rechtvaardigheid door slachtoffers inzake tbs- en pij-verlengingszittingen	Interviews	Slachtoffers en/of slachtofferadvocatuur	Ja	N.v.t.
Voorkomen van secundaire victimisatie	Ervaren risico op secundaire victimisatie inzake tbs- en pij-verlengingszittingen	Interviews	Slachtoffers en/of slachtofferadvocatuur	Ja	N.v.t.
Informatievoorziening rechter	De informatiepositie van rechters m.b.t. de op te leggen beschermingsbevelen	Interviews	Rechters	Ja	N.v.t.

Randvoorwaarden					
Ervaringen met de effectiviteit van de registratiesystemen	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Ervaringen met werkinstructies	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Ervaringen met ketensamenwerking	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Heldere communicatie aan slachtoffers over het spreekrecht	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Neveneffecten					
Teleurstelling bij slachtoffers	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Opgetreden secundaire victimisatie	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Extra zittingstijd	Gemiddelde duur van deze zittingen.	Interviews	Rechters, slachtofferadvocaten en tbs-advocaten	Ja	N.v.t.
Aantal keer dat een slachtoffer wordt beperkt	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Terugval behandeling bij tbs- of pij-gestelde	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Aandacht verschuift tijdens de zitting naar de dader	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Extra voorbereidingstijd dader	Aanwezigheid van de verdachte bij de betreffende zittingen.	Interviews	Rechters, slachtofferadvocaten en tbs-advocaten	Ja	N.v.t.
Extra tijd SHN voor het voorbereiden van het slachtoffer	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Meer inzicht in slachtofferbelangen	Niet relevant voor nulmeting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Tabel 4. Overzicht indicatoren evaluatie met bijbehorende indicatoren nulmeting, -methoden, betrokken ketenpartners en informatiebronnen voor de nulmeting van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen en realisatie

5.3 Nulmeting stief- en pleegfamilie

Onderstaande sub paragrafen beschrijven de bevindingen over de situatie voordat stief- en pleegfamilie formeel spreekrecht had als nabestaande van het slachtoffer. De bevindingen zijn gebaseerd op interviews met slachtofferadvocaten en rechters.

5.3.1 De rol van stief- en pleegfamilie als nabestaande van het slachtoffer in het strafproces

Stief- en pleegfamilie had vóór de wetswijziging formeel **geen spreekrecht** tijdens strafzittingen, waardoor hun positie in het strafproces beperkter en **ongelijk** was ten opzichte van biologische familieleden. In de praktijk was stief- en pleegfamilie wel vaak aanwezig bij de zittingen, zo bleek uit de gesprekken met slachtofferadvocaten en rechters. Bovendien geven slachtofferadvocaten aan dat zij in zaken met een overleden slachtoffer vaak het gezin als geheel bijstonden, ook wanneer dit een samengesteld gezin betrof. In de praktijk maakten zij dus **geen onderscheid tussen biologische familie en stief- of pleegfamilie**. De indruk van slachtofferadvocaten is dat dit in gesprekken met de slachtoffercoördinator en de officier vanuit het OM en de casemanager vanuit SHN ook het geval was. Zo stelt slachtofferadvocaat 3 *“Door de OvJ en slachtoffercoördinator en door SHN werd wel minder onderscheid gemaakt tussen nabestaanden”*.

Hoewel stief- en pleegfamilie formeel geen spreekrecht had, geven zowel slachtofferadvocaten als rechters (slachtofferadvocaat 2 en 4; rechter 2 en 3) aan dat de ruimte in het uitoefenen van het spreekrecht door deze groep vóór de wetswijziging wel al werd opgezocht. Zo zegt slachtofferadvocaat 4: *“In de praktijk werd het spreekrecht voor hen weleens toegestaan als de rechtbank en verdediging geen bezwaar maakte”*. Een stief- of pleegfamilielid diende, via het slachtofferloket van het OM of via de slachtofferadvocaat, een verzoek in bij de rechtbank om te mogen spreken.

Wanneer de verdediging hier geen bezwaar tegen maakte, werd zo'n verzoek vaak toegekend. Toch bleef deze mogelijkheid **afhankelijk van de bereidheid van de rechtbank en de verdediging**; het was geen structureel recht. Op basis van de gevoerde interviews is het niet mogelijk om een indicatie te geven van hoe vaak dit voorkwam.

Volgens rechter 3 kwam deze praktijk vooral op gang in de aanloop naar de wetswijziging, omdat men wist dat de uitbreiding eraan zat te komen. Het is volgens haar onzeker of dergelijke verzoeken ook al eerder werden ingediend. Daarnaast geeft slachtofferadvocaat 3 aan dat zij in de praktijk vrijwel altijd tegen het maximumaantal van drie sprekers aanliep. Zij zegt *“als er meer dan drie sprekers waren, viel stief- en pleegfamilie vaak als eerste af, omdat zij formeel geen spreekrecht hadden”*.

Ook via alternatieve routes werd geprobeerd de stem van stief- en pleegfamilie tijdens de zitting een plek te geven. Zo geeft slachtofferadvocaat 3 aan dat soms via 'foefjes' geprobeerd werd de boodschap van stieffamilie in het spreekrecht van een spreekgerechtigd familielid te verwerken. Slachtofferadvocaat 4 schetst hiervan concreet voorbeeld: de biologische moeder en stiefvader stelden samen een slachtofferverklaring op en de moeder las deze verklaring voor toen zij haar spreekrecht uitoefende. Op deze manier kon het perspectief van de stiefvader toch worden ingebracht in het strafproces, ondanks het ontbreken van formeel spreekrecht.

5.3.2 Aansluiting bij gezinssamenstellingen in de hedendaagse samenleving

De niet gelijkwaardige positie van stief- en pleegfamilie als nabestaande van het slachtoffer ten opzichte van de biologische familie deed **geen recht aan de moderne gezinssamenstellingen** in de hedendaagse samenleving. Zo droegen stief- en pleegouders regelmatig een grote verantwoordelijkheid voor de zorg en opvoeding van kinderen, maar hadden zij geen formeel

recht om in het strafproces het woord te voeren. Hoewel de mate waarin de gesproken professionals in de praktijk te maken hadden met stief- of pleegfamilielid verschilde, erkennen allen dat er sprake was van een duidelijke mismatch tussen wetgeving en maatschappelijke werkelijkheid.

Slachtofferadvocaten en rechters benadrukken dat het ontbreken van het spreekrecht **afbreuk deed aan de betekenisvolle band die een stief- of pleegfamilielid met het slachtoffer** had. Hun rol in het strafproces was vaak kleiner en ongelijk, terwijl zij soms meer betrokken waren dan (een van) de biologische ouders. Slachtofferadvocaat 5 zegt hierover: *“Het is wrang dat pleegouders niks mogen zeggen, terwijl zij de dagelijkse verzorging doen voor het pleegkind. Hetzelfde geldt voor stiefouders. Zij begrijpen niet dat zij niet mogen spreken.”*

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, kwam het weleens voor dat stief- of pleegfamilie toch mocht spreken, mits zij hiervoor een verzoek bij de rechtbank indiende en de verdediging geen bezwaar maakte. Volgens rechter 3 benadrukten de nabestaanden in de onderbouwing van deze verzoeken dan dat de band met het slachtoffer minstens zo hecht was als die van de biologische familie. Dit was echter eerder uitzondering dan regel en zoals eerder genoemd, ging de biologische familie vaak alsnog voor wanneer een keuze moest worden gemaakt. Dit leidde soms tot vreemde situaties. Een veelgenoemd voorbeeld is dat van een kind dat opgroeide bij de biologische moeder en stiefvader, terwijl de biologische vader nauwelijks betrokken was bij de opvoeding. De stiefvader werd gezien als de ‘echte’ vader, maar had formeel geen spreekrecht, terwijl de biologische vader wel mocht spreken.

Voor uitbreiding van de kring spreekgerechtigde nabestaanden met stief- en pleegfamilie sloot het spreekrecht dus onvoldoende aan bij de gezinssamenstellingen in de hedendaagse samenleving. Ondanks de grote rol die zij in het leven van het overleden slachtoffer speelde, en de nauwe

band die zij had werd hun positie in het strafproces onvoldoende erkend en bleef hun mogelijkheid om het woord te voeren beperkt tot uitzonderingssituaties.

5.3.3 *Impact van het ontbreken van het spreekrecht*

Zoals in de beleidslogica in hoofdstuk 3 beschreven, kan slachtofferschap als gevolg van een misdrijf leiden tot aantasting van *agency* en *communion*. Slachtofferparticipatie, waaronder het gebruik van het spreekrecht, kan bijdragen aan het herstel hiervan. Het ontbreken van het spreekrecht voor stief- en pleegfamilie had niet alleen gevolgen voor hun mogelijkheid om deel te nemen aan het strafproces, maar **deed ook verder afbreuk aan hun gevoel van regie (*agency*) en erkenning (*communion*)**.

De invloed op *agency*

Het ontbreken van het spreekrecht maakte dat stief- en pleegfamilie als nabestaanden van het slachtoffer werd beperkt in hun vermogen om te handelen. Omdat de mogelijkheid om van het spreekrecht gebruik te maken er formeel niet was, kon zij **niet zelf de keuze maken om wel of geen gebruik te maken van dit recht**. Dit deed volgens slachtofferadvocaten afbreuk aan hun autonomie en versterkte gevoelens van machteloosheid. Slachtofferadvocaten gaven bijvoorbeeld aan dat dit voor hen voelde alsof zij aan de zijlijn stonden, zonder invloed op het proces te kunnen uitoefenen.

Hoewel het voor stief- en pleegfamilie soms wel mogelijk was om hun stem te laten horen, ofwel doordat zij alsnog het spreekrecht mochten uitoefenen ofwel via een alternatieve manier, bleven ze hierin afhankelijk van anderen: van de rechtbank die hun verzoek toekende of afwees, van de verdediging die wel of geen bezwaar maakte of van het familielid die de verklaring

namens het stief- of pleegfamilielid voorlas. Deze afhankelijkheid beperkte eveneens de mate waarin zij zelfstandig invloed konden uitoefenen.

Kortom, door het ontbreken van het spreekrecht werd stief- en pleegfamilie **beperkt in hun vermogen om te handelen**, keuzes te maken en zelf hun verhaal te delen. Dit leidde mogelijk tot verdere aantasting van hun *agency*.

De invloed op *communion*

Het ontbreken van het spreekrecht voor stief- en pleegfamilie raakte daarnaast ook aan hun behoefte aan verbinding en erkenning (*communion*). De geïnterviewden beschrijven dat dit voor stief- en pleegfamilie voelde als buitensluiting, waardoor zij zich **niet belangrijk genoeg voelden** en het idee kregen ‘**tweederangs**’ **slachtoffer** te zijn. Door onderscheid te maken in nabestaanden, voelde het alsof er ook onderscheid werd gemaakt in leed en verdriet van de nabestaanden. Dit is een risicofactor voor secundaire victimisatie.

Bovendien geven slachtofferadvocaten aan dat het voor stief- en pleegfamilie voelde alsof zij moesten uitleggen en verantwoorden dat zij een nauwe band met het slachtoffer hadden. De **noodzaak om de relatie met het slachtoffer te ‘bewijzen’** werd als pijnlijk ervaren en deed afbreuk aan hun gevoel bij het gezin te horen. Een slachtofferadvocaat gaf aan dat stief- en pleegfamilie mogelijk sowieso al vaker het gevoel heeft er niet bij te horen, omdat zij niet tot de ‘echte’ familie behoren. Het ontbreken van het spreekrecht bevestigde dit gevoel en voegde extra leed toe. Slachtofferadvocaat 5 zegt: *“Het voelt als uitsluiting. Dat is een gevoel wat je als stief- of pleegouder misschien sowieso hebt, omdat je geen echte familie bent. En dat dit er wordt ingewreven door het ontbreken van het spreekrecht voegt veel leed toe.”*

Doordat zij formeel niet mochten spreken, konden stief- en pleegfamilielieden tijdens de zitting niet hun verhaal delen met de rechter of de verdachte. Terwijl dit juist componenten zijn die normaal gesproken bijdragen aan verbinding en erkenning, zoals in de beleidslogica beschreven. Een slachtofferadvocaat benadrukt dat dit kan leiden tot **blijvende boosheid** richting het systeem, omdat zij hun verhaal niet kwijt kunnen. Voor afsluiting is het belangrijk dat zij het gevoel hebben dat er naar hen wordt geluisterd; dit vermindert boosheid op de procedure, ook al blijft boosheid op de verdachte bestaan.

Het ontbreken van het spreekrecht voor stief- en pleegfamilielieden zorgde ervoor dat zij soms het gevoel hadden er niet bij te horen, zich niet gezien voelden en niet erkend als slachtoffer. Dit kon afbreuk doen aan hun gevoel van *communion*.

5.3.4 Conclusie

De positie van stief- en pleegfamilie als nabestaande van het slachtoffer in het strafproces was vóór de wetswijziging **ongelijkwaardig en onvoldoende erkend** ten opzichte van biologische familielieden. Hoewel stief- en pleegfamilie in de praktijk vaak nauw betrokken waren bij het slachtoffer en regelmatig aanwezig waren bij strafzittingen, had zij formeel geen spreekrecht. Dit leidde ertoe dat hun mogelijkheid om hun stem te laten horen afhankelijk was van de bereidheid van de rechtbank en de verdediging, en dus niet structureel was geborgd. In situaties waarin het aantal sprekers beperkt was, viel een stief- of pleegfamilielid vaak als eerste af, ondanks een soms hechtere band met het slachtoffer dan een biologisch familielid.

Deze formele uitsluiting deed **geen recht aan de hedendaagse gezinssamenstellingen**, waarin stief- en pleegfamilie vaak een grote rol speelt in het leven van het slachtoffer. Het ontbreken van spreekrecht had

niet alleen praktische gevolgen voor hun deelname aan het strafproces, maar tastte ook hun gevoel van autonomie (agency) en erkenning (*communion*) aan. Zij voelde zich vaak buitengesloten en niet erkend als volwaardige nabestaanden, wat leidde tot gevoelens van machteloosheid en extra leed (secundaire victimisatie). Kortom, de nulmeting laat zien dat de positie van stief- en pleegfamilie als nabestaande vóór de wetswijziging structureel zwakker en minder erkend was dan die van biologische familieleden, wat niet aansluit bij de maatschappelijke werkelijkheid van samengestelde gezinnen.

5.4 Eerste bevindingen

De gesproken rechters en slachtofferadvocaten geven aan dat zij de uitbreiding een logische stap vinden, gezien de band die stief- en pleegfamilie met het overleden slachtoffer kan hebben. Daarnaast is **de definitie zoals omschreven in art. 51e lid 4 adequaat**. Zij hebben nog geen situatie gehad dat een nabestaande behorende tot de stief- of pleegfamilie van het slachtoffer niet onder de definitie viel.

Echter benadrukken nagenoeg alle slachtofferadvocaten en een rechter dat de erkenning van slachtofferschap middels het spreekrecht niet op zichzelf staat, maar **nauw samenhangt met de mogelijkheid om ook andere slachtofferrechten uit te oefenen**. Wanneer iemand wel mag spreken, maar geen aanspraak kan maken op aanvullende rechten, vermindert dit het gevoel van erkenning. Met de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden naar stief- en pleegfamilie beoogt de wetgever gelijke behandeling van verschillende familiebanden en erkent hij hun betekenis in het leven van het slachtoffer. Echter maakt de uitbreiding het voor stief- en pleegfamilie niet mogelijk om aanspraak te doen op andere slachtofferrechten. Zij krijgt bijvoorbeeld geen wensenformulier waarin zij kunnen aangeven van welke rechten zij gebruik wil maken. Daarnaast moeten zij actief aan de OvJ kenbaar maken dat zij gebruik wil maken van

het spreekrecht, in tegenstelling tot andere spreekgerechtigden. Daardoor blijft onzeker in hoeverre deze uitbreiding bijdraagt aan de ervaren erkenning van slachtofferschap binnen deze groep.

Tot slot is het onduidelijk in hoeverre de uitbreiding ertoe leidt dat er meer dan het maximumaantal sprekers van drie aanspraak doet op het spreekrecht. Rechters hebben hier onvoldoende zicht op, omdat dit vaak voorafgaand aan de zitting al wordt ondervangen door SHN en/of het OM. Een slachtofferadvocaat merkt op dat de uitbreiding mogelijk wel extra uitdagingen oplevert bij het bepalen welke drie personen uiteindelijk mogen spreken.

5.5 Nulmeting beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

5.5.1 De rol van het slachtoffer bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Voor de invoering van het beperkt spreekrecht hadden slachtoffers een zeer beperkte rol bij tbs- en pij-verlengingszittingen. Slachtoffers en nabestaanden hadden recht op **tijdige, duidelijke en zorgvuldige informatie** tijdens de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, ook bij deze zittingen. Wanneer een slachtoffer of nabestaande aangaf op de hoogte te willen blijven van het verloop van de strafzaak en de tenuitvoerlegging, werden zij hierover geïnformeerd door het OM. Zij kregen een brief met de zittingsdatum, -tijd en -plek. Bij een mogelijke beëindiging van de maatregel werden bovendien de beschermingsbehoeften van het slachtoffer uitgevraagd in deze brief. Onderstaand kader geeft een volledig overzicht van de informatiepositie van het slachtoffer voor invoering van het beperkt spreekrecht.

Slachtoffers krijgen van het OM een wensenformulier op het moment dat er een strafzaak komt tegen de verdachte. Hierop kunnen zij aangeven van welke slachtofferrechten ze gebruik willen maken. Hierin kunnen zij onder andere aangeven of zij informatie over de zaak willen ontvangen. Als zij aangeven geen informatie te willen ontvangen, wordt ook uitgegaan van deze wens in de tenuitvoerleggingsfase.

Na afloop van de rechtszaak worden de gegevens van het slachtoffer naar het Informatiepunt Detentieverloop (eerder van het OM, nu onder het CJIB) gestuurd. Als zij hebben aangegeven op de hoogte te willen blijven van de zaak, krijgen zij een brief waarin zij kunnen aangeven of zij informatie willen ontvangen over het verloop van de detentie, eventuele verlopen, vrijlating en ontsnapping.

Op het moment dat de tbs- of pij-maatregel is gestart en verlopen aan de orde zijn, krijgen alle slachtoffers (ook degenen die hebben aangegeven niet op de hoogte te willen blijven) een uitvraag of zij beschermingsbehoeften hebben. Dit loopt via het IDV van het OM. Voorafgaand aan de eerste tbs- of pij-verlengingszitting waar wijziging van de bijzondere voorwaarden aan de orde zijn, krijgen zij ook een uitvraag over hun beschermingsbehoeften. Dit gaat via de lokale parketten.

Wanneer een tbs- of pij-verlengingszitting eraan komt en het slachtoffer heeft aangegeven hiervan op de hoogte te willen blijven, ontvangen zij van het OM informatie over de zittingsdatum, -tijd en -plaats.

Wanneer het slachtoffer een slachtofferadvocaat heeft en de contactgegevens hiervan bekend zijn bij OM en CJIB, ontvangt de slachtofferadvocaat alle stukken. Anders gaan deze rechtstreeks naar het slachtoffer.

Voorheen lag de taak van het uitvragen van de beschermingsbehoeften voorafgaand aan een tbs- of pij-verlengingszitting bij (de lokale parketten van) het OM, maar als gevolg van een bestuurlijk akkoord tussen OM, CJIB en JenV doet het CJIB dit sinds 1 januari 2025. Sinds 1 juli 2025 is het CJIB formeel verantwoordelijk voor het informeren en raadplegen van slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase.

Tbs-verlengingszittingen zijn in beginsel openbaar, waardoor slachtoffers ook vóór invoering van het beperkt spreekrecht **aanwezig konden zijn**. Pij-zittingen zijn doorgaans besloten als de pij-maatregel wordt toegepast op een jongere onder de achttien, maar ook daar mogen slachtoffers aanwezig zijn. Uit de interviews met rechter 1 en 3 en tbs-advocaat 1 en 2 volgt dat zij weleens te maken hadden met slachtoffers die een zitting bijwoonde. Ook slachtofferadvocaten geven aan dat zij voor invoering van het beperkt spreekrecht weleens slachtoffers bijstonden in deze fase van het strafproces. De mate waarin zij slachtoffers bijstonden verschilt echter. De slachtofferadvocaten geven aan dat zij geen toevoeging kregen voor het bijstaan van slachtoffers tijdens de tbs-zittingen en niet alle

slachtofferadvocaten deden dit dan ook.⁷⁵ Als ze dit wel doen, is dit vanuit de eerdere betrokkenheid bij het slachtoffer of tegen betaling van de slachtoffers. Zo geeft slachtofferadvocaat 2 aan dat hij alleen meeding naar de zitting als het slachtoffer betaalde, terwijl slachtofferadvocaat 3 standaard meeding wanneer het slachtoffer naar de zitting wilde gaan.

5.5.2 *Het informeren en raadplegen van slachtoffers*

Het informeren van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase verliep voor invoering van het beperkt spreekrecht niet optimaal. Veel geïnterviewden, onder andere slachtofferadvocaten 2, 3, 4 en 5, geven aan dat dit inconsequent gebeurde en sterk per zaak verschilde. Slachtoffers werden soms wel, maar **regelmatig niet geïnformeerd over een aankomende tbs- of pij-verlengingszitting**. Hierdoor waren zij niet op de hoogte van belangrijke momenten in het proces. Zo zegt slachtofferadvocaat 1: “*slachtoffers werden niet altijd op de hoogte gebracht van een tbs- of pij-verlengingszitting*”. Geïnterviewden merken wel op dat de informatievoorziening aan slachtoffers de afgelopen jaren in algemene zin is verbeterd.

Het **opvragen van beschermingsbehoeften verliep doorgaans beter** dan het informeren van slachtoffers. Wat hierin meespeelde is dat deze behoeften vaak al in een eerdere fase van de tbs- of pij-maatregel werden uitgevraagd, bijvoorbeeld bij verlofaanvragen. De verantwoordelijkheid hiervoor lag bij DJI en werd met tussenkomst van het IDV uitgevoerd. Over de mate waarin slachtoffers hun beschermingsbehoeften kenbaar maakten, lopen de ervaringen uiteen. Slachtofferadvocaat 1 geeft bijvoorbeeld aan dat dit in de

praktijk weinig gebeurde, terwijl andere slachtofferadvocaten 3 en 4 aangeven dat dit over het algemeen wel werd gedaan.

Als er een slachtofferadvocaat betrokken is bij de slachtoffers en deze contactgegevens bekend zijn bij het OM en het CJIB, dan verloopt de informatievoorziening via de slachtofferadvocaten, geven alle slachtofferadvocaten aan. Zo niet, dan wordt er direct met het slachtoffer gecommuniceerd.

5.5.3 *De aanwezigheid van het slachtoffer op zitting*

Het kwam weleens voor dat slachtoffers bij de tbs-verlengingszittingen **aanwezig waren**, maar dit was vaker niet dan wel het geval en zij hadden dan geen actieve rol. Slachtofferadvocaat 1 en 4 gaven aan dat zij een enkele keer hebben meegemaakt dat het slachtoffer tijdens de zitting de gelegenheid kreeg om te spreken. In die gevallen ging het niet alleen om het kenbaar maken van de beschermingsbehoeften, maar ook om het delict en de impact daarvan op het slachtoffer. Dit was op vraag van de slachtofferadvocaat en wanneer de rechter en tbs-gestelde en zijn of haar advocaat geen bezwaar maakte.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de mate van betrokkenheid van slachtoffers sterk varieerde. Sommige slachtoffers kozen ervoor om afstand te houden en geen rol meer te spelen in deze fase van het proces. Andere slachtoffers, vooral **nabestaanden** bij zaken met een overleden slachtoffer, willen juist goed geïnformeerd blijven en een **actieve rol** vervullen. Zowel slachtofferadvocaten als rechters, bijvoorbeeld slachtofferadvocaat 3, 5 en rechter 3 geven aan dat deze behoefte aan betrokkenheid vooral voorkomt

⁷⁵ In de praktijk was dit wel mogelijk. De Raad voor de Rechtsbijstand voerde begunstigend beleid op dit vlak. De slachtofferadvocaten die wij hebben besproken lijken hier niet van op de hoogte te zijn.

bij levensdelicten, terwijl slachtoffers in **zedenzaken of stalkingszaken vaker wegblijven**, bijvoorbeeld om hernieuwd contact met de dader te vermijden. Slachtofferadvocaat 3 zegt bijvoorbeeld: *“Slachtoffers willen meestal overal bij zijn. Vooral bij levensdelicten is dit het geval, bij zedenzaken is dit wel anders.”*

Voor de slachtoffers die graag betrokken werden in de fase van de tbs- en pij-verlengingszittingen geldt, volgens slachtofferadvocaten, dat hun motivatie om de zittingen bij te wonen vooral voortkwam uit hun **behoefte aan informatie**. Slachtoffers willen met name weten wat de status van de behandeling is en hoe groot de kans is dat iemand weer vrijkomt. Als slachtoffer kreeg je hierover weinig informatie. Tijdens een zitting wordt dit wel besproken en horen zij meer over de dader en het verloop van de behandeling. Slachtofferadvocaat 4 geeft aan in die informatiebehoefte van slachtoffers te voorzien door te proberen voorafgaand aan de zitting een gesprek met de OvJ in te plannen. Sommige OvJ's gaan hierin mee, anderen niet. Daarnaast geeft een andere slachtofferadvocaat aan dat het meerwaarde zou hebben als slachtoffers de gelegenheid krijgen om het rapport over de tbs-gestelde in te zien, zodat zij ook beter begrijpen waarom iemand (voorwaardelijk) in vrijheid wordt gesteld óf zodat zij lezen dat iemand hier nog niet voor in aanmerking komt en op die manier worden gerustgesteld.

Naast de informatiebehoefte had de aanwezigheid van slachtoffers vaak ook een meer **symbolische waarde: ze willen laten zien dat ze er nog zijn** en dat hun belangen niet uit beeld raken. Voor hen is het een manier om zichtbaar te blijven in een fase waarin de aandacht vooral uitgaat naar de tbs- of pij-gestelde. Slachtofferadvocaat 3 zegt hierover *“Ze willen hun gezicht laten zien en zeggen: ‘wij zijn er ook nog’.”*

Rechter 1 en 3 geven aan dat de aanwezigheid van slachtoffers doorgaans weinig invloed had op de sfeer tijdens de zitting. Hun **aanwezigheid werd**

wel opgemerkt en slachtoffers laten vaak non-verbaal merken dat zij er zijn, wat de zitting iets meer beladen kan maken. Als er onrust ontstaat, weet de rechter dit meestal snel te herstellen. Rechter 3 zegt: *“Over het algemeen is de aanwezigheid van het slachtoffer niet van invloed op de zitting”*. Tbs-advocaat 2 schetst echter een ander beeld: volgens hem beïnvloedde de aanwezigheid van slachtoffers de dynamiek van de zitting wel. Zonder slachtoffers is de houding van de OvJ en de rechter richting de tbs-gestelde vaak vriendelijker. Wanneer slachtoffers aanwezig waren, lijkt die houding minder mild en wordt er meer nadruk gelegd op de schuld en het oorspronkelijke delict. Wel vindt deze geïnterviewde het van belang om op te merken dat **OvJ's en rechters die gespecialiseerd zijn in tbs hier beter mee om weten te gaan**.

Hoe de rechtbank omgaat met de aanwezigheid van slachtoffers bij de zittingen, is van groot belang voor de ervaring van het slachtoffer met de zitting. Slachtofferadvocaten geven aan dat de houding van rechtbanken ten opzichte van slachtoffers de laatste jaren positiever is geworden. Er is meer begrip voor hun aanwezigheid. Maar deze **houding kan wel sterk verschillen per rechtbank en per rechter**. De slachtofferadvocaten hebben voorbeelden waarin slachtoffers onjuist of afstandelijk werden bejegend, bijvoorbeeld met opmerkingen als: *“U weet dat dit een verlengingszitting is en u geen spreekrecht heeft?”*. Dit kan leiden tot vervelende situaties. Ook hier geldt dat rechters die veel ervaring hebben met tbs-zittingen doorgaans beter weten hoe zij slachtoffers op een respectvolle manier kunnen betrekken dan rechters die primair strafzaken behandelen. Dit herkennen ook beide tbs-advocaten. Een slachtofferadvocaat noemt bijvoorbeeld goede ervaringen te hebben met een bepaalde rechtbank; hier benoemen ze vaak dat ze de slachtoffers zien en benoemen dit in het welkomstwoord, waarna ze kort uitleggen waar de zitting over gaat. Dit voelt voor de slachtoffers als een vorm van erkenning en is voor hen vaak al voldoende.

De setting van tbs- of pij-verlengingszittingen vormt een ingewikkeld punt voor de positie van het slachtoffer. Deze zittingen zijn **primair gericht op de behandeling en resocialisatie** van de tbs- of pij-gestelde. Vooral wanneer voorwaardelijke beëindiging aan de orde is, hoort het slachtoffer vaak dat het goed gaat met de tbs- of pij-gestelde en dat hij of zij klaar is voor een volgende stap. Dit staat vaak haaks op de beleving van een slachtoffer, dat de gevolgen van het delict nog dagelijks kan ervaren en zich zorgen maakt over zijn of haar veiligheid. Voor nabestaanden kan het bijzonder **confronterend** zijn om te horen dat iemand die verantwoordelijk is voor ernstig leed, meer vrijheden krijgt. Dit noemen alle gesproken slachtofferadvocaten. Dit spanningsveld maakt duidelijk hoe belangrijk het is om verwachtingen goed te managen en slachtoffers zorgvuldig te informeren tijdens deze fase.

Een belangrijke rol in het zorgvuldig informeren van slachtoffers ligt onder andere bij slachtofferadvocaten. Doordat onduidelijkheid was over het krijgen van een toevoeging hiervoor en veel slachtofferadvocaten deze niet ontvingen, speelden zij vaak geen rol in de fase van de tenuitvoerlegging. Wanneer zij toch betrokken waren, komt dit meestal voort uit hun eerdere inzet tijdens de terechtzitting. Vanuit die eerdere betrokkenheid ondersteunen zij het slachtoffer in de voorbereiding op en/of tijdens de tbs- of pij-verlengingszitting. Of een slachtofferadvocaat deze begeleiding op vrijwillige basis biedt of hiervoor een vergoeding vraagt aan het slachtoffer, verschilt per advocaat. De rol van de slachtofferadvocaat zit hem vooral in de voorbereiding en nazorg van de zitting. Volgens twee slachtofferadvocaten staat een medewerker van SHN het slachtoffer vaak ook bij tijdens de zitting.

5.5.4 *Informatievoorziening aan de rechter en de bijdrage van de beschermingsbehoeften aan de op te leggen bijzondere voorwaarden*

Vaak waren de **beschermingsbehoeften** van het slachtoffer voorafgaand aan de zitting bekend bij de rechter. Deze waren ofwel schriftelijk kenbaar gemaakt aan de OvJ middels het opvragen van de beschermingsbehoeften door het CJIB (of OM voor 1 januari 2025), of zijn bij de rechter bekend middels het advies van de kliniek en/of de reclassering (zie kader paragraaf 3.5.1). Echter, de **onderliggende motivatie** van waarom het slachtoffer deze beschermingsbehoeften heeft was vaak **niet duidelijk** voor de rechter. De rechter wist dus niet *waarom* het slachtoffer behoefte heeft aan een locatie- of contactverbod. Een rechter geeft aan dat dit ook niet nodig was, de informatie waar zij nu over beschikten was voldoende. De andere twee rechters geven aan dat dit nog wel van toegevoegde waarde kon zijn, met name bij de afweging over de reikwijdte van een locatieverbod.

Uit de interviews blijkt dat er over het algemeen gehoor werd gegeven aan de beschermingsbehoeften van slachtoffers. Soms was het echter niet volledig haalbaar, bijvoorbeeld wanneer het gevraagde gebied voor een locatieverbod te groot is. Een slachtoffer kon bijvoorbeeld een verbod voor een hele stad wensen, terwijl de tbs- of pij-gestelde daar familie heeft wonen. In zulke gevallen week de rechter vaak af van het oorspronkelijke verzoek en legde een locatieverbod op dat zoveel mogelijk tegemoetkomt aan de behoefte van het slachtoffer, maar ook uitvoerbaar blijft voor de tbs- of pij-gestelde.

De gesproken rechters geven aan geen zicht te hebben op de **communicatie richting slachtoffers wanneer van hun beschermingsbehoeften werd afgeweken**. Ook de slachtofferadvocaten herkennen dit. In de uitspraak stonden meestal wel welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, maar volgens slachtofferadvocaten krijgen slachtoffers vaak niet expliciet te horen dat van hun verzoek is afgeweken, noch waarom die keuze is gemaakt.

5.5.5 Bijdrage aan herstel emotionele schade, erkenning van slachtofferschap en voorkomen secundaire victimisatie

De terugkeer van een tbs- of pij-gestelde in de samenleving kan bij slachtoffers gevoelens van angst en onveiligheid oproepen, wat vaak leidt tot een ervaren machteloosheid (*agency*). Deze machteloosheid hangt samen met het feit dat slachtoffers geen invloed hebben op beslissingen over (voorwaardelijke) beëindiging. Dat is logisch gezien de aard en het doel van de tbs- en pij-maatregel en de verlengingszittingen: deze zijn primair gericht op behandeling en bescherming van de samenleving. Toch ervaren slachtoffers de gevolgen van deze beslissing in hun dagelijks leven. Dit raakt niet alleen hun gevoel van regie en controle (*agency*), maar kan ook het gevoel van erkenning en morele verbondenheid (*communion*) ondermijnen, doordat zij zich **minder gezien en betrokken voelen in een fase waarin de aandacht vooral uitgaat naar de dader**.

Om in deze fase van het strafproces toch recht te doen aan hun positie als slachtoffer, waren er voor het slachtoffer mogelijkheden om hun **stem te laten horen**. Bijvoorbeeld via het informeren van slachtoffers, het uitvragen van de beschermingsbehoeften (raadplegen) en de mogelijkheid om een tbs- of pij-verlengingszitting bij te wonen. Het bieden van informatie en betrokkenheid aan slachtoffers moest in deze fase van het strafproces bijdragen aan meer controle en regie (*agency*) en het versterken van het gevoel van verbondenheid en morele erkenning (*communion*).

In de praktijk bestaan er echter knelpunten of tekortkomingen in de uitvoering. Zo werden slachtoffers soms pas **laat** (bijvoorbeeld twee weken voor de zitting) **geïnformeerd** over de zittingen, waardoor zijn geen bewuste keuze konden maken om wel of niet aanwezig te zijn. Bovendien deed dit afbreuk aan de mate waarin zij zich erkend voelden als slachtoffer.

Hoewel slachtoffers de mogelijkheid hadden hun beschermingsbehoeften indirect via de OvJ tijdens de zitting in te brengen, waren zij hierin **afhankelijk van de wijze waarop de OvJ** deze beschermingsbehoeften in de zitting ter sprake bracht. Slachtofferadvocaten 1 en 2 geven aan dat dit afhankelijk is van hoe begaan de OvJ is met slachtoffers. Deze indirecte communicatie doet afbreuk aan *agency*, omdat het de regie en directe invloed van het slachtoffer beperkt.

Daarnaast is het beeld vanuit de interviews dat slachtoffers **geen specifieke terugkoppeling** ontvingen over hoe met de beschermingsbehoeften werd omgegaan, zowel wanneer hier **wél** als wanneer er **géén** opvolging aan werd gegeven. Juist deze terugkoppeling was belangrijk om slachtoffers te laten zien dat hun zorgen serieus werden genomen en hun input werd meegewogen. Het ontbreken hiervan kon leiden tot gevoelens van machteloosheid en onzekerheid, en deed afbreuk aan hun gevoel van invloed, erkenning en veiligheid.

Wat volgens de geïnterviewden bovendien van grote invloed was op de ervaren erkenning van slachtoffers was de **bejegening van slachtoffers door de rechtbank**. Zoals eerder benoemd waren de ervaringen hiermee wisselend, maar is de houding van rechtbanken ten opzichte van slachtoffers de laatste jaren positiever geworden. Deze houding kan echter wel sterk verschillen per rechtbank en per rechter. Ook is dit mede afhankelijk van de ervaring van de rechter met tbs- of pij-zittingen. Wanneer expliciet aandacht was voor de aanwezigheid van slachtoffers droeg dit bij aan erkenning en het gevoel van verbondenheid, ervaren de slachtofferadvocaten. Een afstandelijke houding of onjuiste bejegening heeft daarentegen het tegenovergestelde effect.

Verder benadrukken slachtofferadvocaten 1, 2, 3 en 5 dat met name de **informatiebehoefte** van slachtoffers een rol speelt in deze fase van het strafproces. Zij willen weten hoe het met de tbs- of pij-gestelde gaat en hoe

groot de kans is op (voorwaardelijke) vrijlating. Deze informatie was alleen beschikbaar als het slachtoffer besloot de zitting bij te wonen. De behoefte aan deze informatie was groter dan de behoefte om de beschermingsbehoeften toe te lichten en was, naar oordeel van de professionals, ook de voornaamste reden om de zitting bij te wonen. Een dergelijke informatiepositie wordt door slachtofferadvocaten wel als meerwaarde gezien: het kan gevoelens van angst en onveiligheid wegnemen, het geeft slachtoffers een gevoel van regie en controle en helpt hen beslissingen over bijzondere voorwaarden en (voorwaardelijke) beëindiging beter te begrijpen.

Tot slot speelt het voorkomen van **secundaire victimisatie** een belangrijke rol bij het vormgeven van slachtofferrechten, ook in deze fase van het strafproces. In hoeverre slachtoffers dit daadwerkelijk ervoeren vóór invoering van het beperkt spreekrecht, kunnen we op basis van dit onderzoek niet vaststellen, omdat er geen slachtoffers zijn gesproken. Wel wijzen interviews met professionals op enkele risicofactoren die de kans hierop vergroten. Zo werd het informeren en raadplegen van slachtoffers niet altijd consequent uitgevoerd, wat leidde tot onvolledige informatievoorziening. Daarnaast ontvingen slachtoffers vaak geen terugkoppeling over hoe met hun beschermingsbehoeften werd omgegaan en hadden zij een bredere informatiebehoefte dan nu beschikbaar is. Bovendien zijn er, ondanks een verbeterde houding van rechters, situaties benoemd waarin slachtoffers zich onverschillig bejegend voelden. Deze tekortkomingen in informatievoorziening en bejegening kunnen ertoe hebben geleid dat slachtoffers zich niet gehoord of niet serieus genomen voelden, wat een risico vormt op secundaire victimisatie.

5.5.6 Conclusie

De ruimte voor de positie van het slachtoffer in deze fase van het strafproces **was beperkt**, omdat deze zittingen primair gericht zijn op de

behandeling en resocialisatie van de dader en niet op vergelding of herstel richting het slachtoffer. Binnen deze beperkte ruimte zijn er echter wel degelijk mogelijkheden voor slachtoffers om betrokken te zijn, zoals het ontvangen van informatie over het verloop van de maatregel, het kenbaar maken van beschermingsbehoeften en het bijwonen van zittingen. In potentie kunnen deze mogelijkheden bijdragen aan het gevoel van regie (*agency*) en erkenning (*communion*) bij het slachtoffer.

De daadwerkelijke waarde van deze mogelijkheden hangt echter sterk af van de wijze waarop ze in **de praktijk worden uitgevoerd**. Wanneer slachtoffers tijdig en zorgvuldig worden geïnformeerd, hun beschermingsbehoeften serieus worden genomen en zij op een respectvolle manier worden bejegend door de rechtbank, kan dit bijdragen aan het herstel van emotionele schade. Het geeft slachtoffers een zekere mate van controle en het gevoel dat hun belangen worden gezien, ondanks de beperkte formele rol die zij hebben.

Tegelijkertijd blijkt uit de praktijk dat de uitvoering niet altijd optimaal was. Informatievoorziening was regelmatig onvolledig of inconsistent, slachtoffers ontvingen vaak geen terugkoppeling over wat er met hun beschermingsbehoeften werd gedaan, en de bejegening door de rechtbank varieerde sterk. Dit kan ertoe geleid hebben dat slachtoffers zich niet gehoord of erkend voelden, wat gevoelens van machteloosheid kon versterken en het risico op secundaire victimisatie vergrootte.

5.6 Eerste bevindingen

De geïnterviewde professionals zijn overwegend **kritisch** over de invoering van het beperkt spreekrecht. Slechts enkele geïnterviewden zien in sommige situaties een beperkte meerwaarde, maar over het geheel genomen zijn zowel slachtofferadvocaten, tbs-advocaten en rechters sceptisch.

Professionals betwijfelen onder andere of het beperkt spreekrecht **aansluit bij de behoeften** van slachtoffers. Met name slachtofferadvocaten geven aan dat de voornaamste behoefte van slachtoffers ligt bij informatie, zoals eerder besproken bij de resultaten van de nulmeting. Slachtoffers die wel behoefte hebben om te spreken willen niet beperkt maar onbeperkt spreken. Slachtofferadvocaat 1 zegt bijvoorbeeld: *“Slachtoffers willen vaak meer vertellen over de impact van het delict op henzelf en hun gezin dan alleen over beschermingsbehoeften zoals locatieverboden”*. De beperkte reikwijdte van het spreekrecht sluit volgens de geïnterviewden dan ook niet aan bij deze wensen.

Daarnaast zijn de beschermingsbehoeften vaak verweven met de impact van het delict, waardoor **het risico bestaat dat slachtoffers toch over het delict spreken**. Dit leidt tot een spanningsveld: rechters moeten ingrijpen om het beperkte karakter van het spreekrecht te bewaren, maar ervaren dit als lastig. Zoals rechter 3 aangeeft: *“je kan het beperkt spreekrecht heel nauw hanteren, maar tegelijkertijd wil je ook een onderbouwing waarom iemand die beschermingsbehoeften heeft. Hiermee raakt het beperkt spreekrecht aan wat er is gebeurd (het delict). Dit leidt tot een spanningsveld; hoeveel ruimte geef je, en wanneer moet je ingrijpen?”*.

Om teleurstelling te voorkomen is goede informatievoorziening en toelichting, begeleiding en verwachtingsmanagement aan slachtoffers cruciaal. Slachtofferadvocaten, SHN en slachtoffercoördinatoren spelen hierin een belangrijke rol.

Bovendien zien **weinig professionals meerwaarde in het beperkt spreekrecht voor de informatiepositie** van de rechter. Beschermingsbehoeften zijn doorgaans al bekend via het dossier en adviezen voorafgaand aan de zitting. Rechter 1 zegt bijvoorbeeld *“het beperkt spreekrecht draagt niet bij aan de informatiepositie van de rechter, want voor de wetswijziging was deze informatie ook al bekend en dat was voldoende”*. Maar

slachtofferadvocaat 1 geeft aan dat zij zich wel kan voorstellen dat er vaker gehoor wordt gegeven aan beschermingsbehoeften van het slachtoffer: *“rechters zijn ook mensen en het komt heel anders over als je het direct van het slachtoffer hoort dan indirect”*. Rechter 3 geeft aan dat het beperkt spreekrecht toegevoegde waarde *kán* hebben in de situatie dat een rechter besluit af te wijken van de beschermingsbehoeften van het slachtoffer. Als het slachtoffer middels het beperkt spreekrecht kan toelichten waarom hij/zij dit wil en de rechter dit vervolgens beter begrijpt, kan de rechter vervolgens besluiten alsnog gehoor te geven aan de beschermingsbehoeften van het slachtoffer.

Alle geïnterviewden geven aan dat het lastig is om in deze fase van het strafproces recht te doen aan de positie van het slachtoffer. Zoals we hierboven bespraken, waren, ook voor invoering van het beperkt spreekrecht, de ervaringen van slachtoffers verschillend. Het beperkt spreekrecht heeft dit niet verbeterd, zien de geïnterviewden. Doordat de behoeften van slachtoffers niet per se liggen bij het toelichten van de beschermingsbehoeften, het risico bestaat dat zij beperkt worden in hun spreken wat tot een ongemakkelijke situatie leidt en rechters de verzoeken van het slachtoffer niet altijd inwilligen, verwachten de geïnterviewden het beperkt spreekrecht niet (altijd) bijdraagt aan een verbetering van de positie van slachtoffers. Slachtofferadvocaat 1 geeft aan dat een slachtoffer dat gebruik heeft gemaakt van het spreekrecht teruggaf: *“ik mag maar één ding zeggen en zelfs daar wordt niet naar geluisterd”* toen de rechter niet meeging in de gevraagde beschermingsmaatregelen. Slachtofferadvocaat 2 geeft aan dat het beperkt spreekrecht *“meer schade kan toebrengen dan het herstel oplevert, vooral als de verwachtingen aan de voorkant niet goed worden gemanaged”*. Slachtofferadvocaat 4 stelt dat het beperkt spreekrecht *“toegevoegde waarde kan hebben, mits de rechter goed naar ze luistert en slachtoffers het gevoel hebben dat er naar ze geluisterd wordt”*.

6 Conclusies

In dit laatste hoofdstuk beschrijven we de conclusies van het onderzoek. We beantwoorden hierin de onderzoeksvragen. We bespreken de conclusies per onderdeel en sluiten af met een slotbeschouwing.

6.1 Conclusies vanuit de beleidslogica

De onderzoeksvragen bij de beleidslogica waren als volgt:

- a. Wat is de beleidslogica: wat zijn de beleidsdoelstellingen van het onbelemmerde spreekrecht voor stief- en pleegfamilie en het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen en met welke veronderstelde mechanismen (processen) moeten deze worden gerealiseerd?
- b. Welke (positieve en negatieve) neveneffecten zijn belangrijk om bij de evaluatie in beeld te brengen?

Ten eerste bespreken we de beleidslogica van het spreekrecht in algemene zin. Doordat de twee maatregelen van ons onderzoek aansluiten bij de oorspronkelijke doelen van het spreekrecht uit 2005, vormt de beleidslogica van het spreekrecht in algemene zin de basis voor de beleidslogica van de twee specifieke maatregelen. Het spreekrecht had als uiteindelijk doel (*impact*) het *versterken van de positie van het slachtoffer*. Van de vier onderliggende doelen (*outcome*) had één betrekking op slachtoffers, namelijk: *bijdragen aan het herstel van emotionele schade* die bij slachtoffers of diens nabestaande(n) is aangericht. Eerdere evaluaties en ook onze evaluatie richtten zich daarom op dit doel en niet op de andere drie doelen.

Hoe het spreekrecht moet en kan bijdragen aan het herstel van emotionele schade wordt door de wetgever, zowel bij de invoering in 2005 als bij latere uitbreidingen van het spreekrecht, summier toegelicht. Uit de eerste evaluatie in 2010 bleek dat een *therapeutische werking zoals verondersteld niet plaatsvond*. Het spreekrecht leidde niet tot een afname in posttraumatische stress, angst en woede bijvoorbeeld. In de evaluatie uit 2022 keken de onderzoekers mede daarom vanuit een sociaalpsychologisch perspectief naar herstel van emotionele schade. Zij onderzochten het herstel in termen van *agency* en *communion*. Slachtofferschap kan zorgen voor een verlies van controle, machteloosheid en een afgenomen vertrouwen in het eigen kunnen (*agency*) en tot minder vertrouwen in anderen en gevoelens van eenzaamheid (*communion*). Uit de evaluatie bleek dat het spreekrecht bij slachtoffers wel bijdroeg aan *agency* en *communion*.

Tot slot speelt in de ontwikkelingen van het spreekrecht het *voorkomen van secundaire victimisatie* een belangrijke rol. Secundaire victimisatie houdt in dit licht in dat slachtoffers onrecht wordt aangedaan doordat hun kennis, ervaringen en perspectieven worden gemarginaliseerd, genegeerd of niet erkend door het systeem en de professionals die daarin werken.

6.1.1 Beleidslogica uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

De wettelijke grondslag (input) van de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie ligt in *het vierde lid van artikel 51e* van het wetboek van Strafvordering. De activiteiten (*throughput*) om deze maatregel te implementeren betroffen: het opstellen van beleidskaders, protocollen en richtlijnen, voorlichting en communicatie aan

professionals, het aanpassen van de (registratie)systemen en de integratie van deze activiteiten in de werkprocessen van de betrokken ketenpartners. De uitvoering van deze activiteiten heeft ertoe geleid dat stief- en pleegfamilie gebruik kan maken van het spreekrecht (output).

De wetgever had twee doelen (**outcome**) met deze uitbreiding:

- a. Aansluiten bij de hedendaagse uiteenlopende gezinssamenstellingen;
- b. Bijdrage aan het herstel van emotionele schade en erkenning van slachtofferschap bij stief- en pleegfamilie als slachtoffer.

Voor het eerste doel geldt dat de wetgever constateerde dat steeds meer kinderen worden verzorgd en opgevoed door opvoeders die geen bloedverwanten zijn, maar wel een **nauwe band** hebben met het kind. Logischerwijs zouden zij daarom een positie moeten krijgen als slachtoffer in het strafproces. De uitbreiding van de kring spreekgerechtigden brengt daarmee het spreekrecht in lijn met zowel de maatschappelijke realiteit als bestaande **wettelijke verantwoordelijkheden** van stief- en pleegouders waardoor hun positie op het vlak van het spreekrecht gelijkgetrokken wordt met bloedverwanten.

Voor het tweede doel geldt dat de wetgever stief- en pleegfamilie met het toekennen van het spreekrecht, erkent als slachtoffer en het feit dat ook zij **emotionele gevolgen van het misdrijf** kunnen ondervinden. De mechanismen van *agency* en *communion* zijn evenzeer van toepassing op stief- en pleegfamilie als bloedverwanten. Het spreekrecht kan ook voor hen op die manier bijdragen aan herstel van de emotionele schade.

Met deze uitbreiding vallen meer slachtoffers onder de kring spreekgerechtigden, waardoor de positie van stief- en pleegfamilie als slachtoffer is versterkt (**impact**).

Randvoorwaarden voor het succesvol uitvoeren van deze maatregel zijn goed ingestelde (registratie)systemen van ketenpartners en heldere werkinstructies voor uitvoeringsprofessionals.

Tot slot hebben we in de beleidslogica mogelijke **neveneffecten** opgenomen. Dit waren:

- a. De mogelijke ingewikkeldere beoordeling van de OvJ of een nabestaande tot de kring spreekgerechtigden hoort doordat de relatie tussen het slachtoffer en een stief- of pleegouder of -kind niet altijd formeel is vastgelegd of niet eenvoudig is aan te tonen. Dit kan leiden tot meer interpretatieruimte en variatie in het toepassen van het spreekrecht.
- b. De mogelijke werklastverzwaring bij de Rechtspraak en het OM. De kans dat het wettelijk maximum van drie sprekers wordt bereikt, is groter wanneer meer slachtoffers tot de kring spreekgerechtigden horen. Dit leidt tot een toename in de benodigde (zittings)tijd per zaak. De werklastverzwaring bij het OM komt doordat er meer slachtoffers beoordeeld moeten worden en/of doordat de beoordeling meer tijd kost door meer complexe gezinsrelaties.
- c. Stief- en pleegfamilie wordt met het spreekrecht erkend als slachtoffer wat secundaire victimisatie kan voorkomen.

6.1.2 **Beleidslogica van het beperkt spreekrecht**

De wettelijke grondslag (input) van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen ligt in **artikel 6:6:10 lid 4; art. 6:6:13 lid 4; art. 6:6:19 lid 3, 6:6:32 lid 5 en 6:6:37 lid 3** van het wetboek van Strafvordering. De activiteiten (**throughput**) om deze maatregel te implementeren betroffen: het opstellen van beleidskaders, protocollen en richtlijnen, voorlichting en communicatie aan professionals, het aanpassen van de (registratie)systemen en de integratie van deze activiteiten in de werkprocessen van de betrokken ketenpartners. De uitvoering van deze

activiteiten heeft ertoe geleid dat slachtoffers zich tijdens tbs- en pij-verlengingszittingen waarbij voorwaardelijke beëindiging of wijziging van de voorwaarden aan de orde is, hun beschermingsbehoeften mondeling mogen toelichten tijdens een zitting (**output**).

De wetgever had drie beoogde doelen (**outcome**) met de invoering van het beperkt spreekrecht:

- a. Het herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer (in de tenuitvoerleggingsfase);
- b. Verhogen van de effectiviteit van beschermingsbevelen;
- c. Informatieverschaffing aan de rechter.

Voor het eerste geldt dat de wetgever via het beperkt spreekrecht het slachtoffer **een stem wil geven in de tenuitvoerleggingsfase**. Dit leidt tot erkenning wat vervolgens bijdraagt aan het herstel. De terugkeer van een tbs-gestelde in de samenleving kan angst veroorzaken bij het slachtoffer. Dit kan gevoelens van *agency* en *communion* aantasten. Het beperkt spreekrecht kan bijdragen aan het gevoel van verbondenheid en morele erkenning (*communion*) doordat slachtoffers worden gehoord en gezien tijdens de zitting. Het draagt bij aan *agency* omdat het slachtoffer zelf ten overstaan van de rechter de beschermingsbehoeften kenbaar kan maken. Wanneer de rechter ook daadwerkelijk invulling geeft aan wat het slachtoffer vraagt wordt het meest bijgedragen aan herstel.

Bij het tweede doel geeft de wetgever aan dat een **goede communicatie met het slachtoffer** een belangrijke succesfactor is voor de effectiviteit van beschermingsbevelen. Het vergroten van de **veiligheidsbeleving** van slachtoffers is een belangrijk doel van beschermingsbevelen. Dit veiligheidsgevoel wordt vergroot wanneer het slachtoffer zich erkend voelt. Het beperkt spreekrecht kan bijdragen aan deze erkenning doordat het slachtoffer letterlijk wordt gehoord.

Voor het derde doel geldt dat rechters via het beperkt spreekrecht **direct van het slachtoffer kunnen horen** welke beschermingsbehoeften zij hebben en waarom. Wanneer die informatie uitsluitend door tussenkomst van het OM wordt overgebracht, gebeurt dat indirect, wat ten koste kan gaan van de persoonlijke inkleuring en overtuigingskracht van de boodschap. Doordat er geen onderzoek is gedaan naar de informatiefunctie van het spreekrecht in de tenuitvoerleggingsfase is het echter niet mogelijk om te concluderen dat ook in de tenuitvoerleggingsfase de informatiefunctie van het spreekrecht nog groot is.

In de beleidslogica van het beperkt spreekrecht komt ook het **risico op secundaire victimisatie** naar boven, zoals een gebrek aan informatie, procedurele onrechtvaardigheid en onzekerheid over het strafproces. Zo kan de term 'spreekrecht' de verkeerde verwachting wekken dat een slachtoffer een vergelijkbaar spreekrecht krijgt tijdens de behandeling van de strafzaak. Wanneer die verwachtingen niet worden waargemaakt, kan dit juist leiden tot **teleurstelling** en daarmee afbreuk doen aan het herstelproces van het slachtoffer. Daarnaast kan de beperkte invloed die spreekgerechtigden met het spreekrecht kunnen uitoefenen, juist leiden tot frustraties. Goede en duidelijke voorlichting aan het slachtoffer is nodig om secundaire victimisatie te voorkomen.

Via het beperkt spreekrecht krijgen slachtoffers ook in de tenuitvoerleggingsfase een rol, waardoor hun positie wordt versterkt (**impact**).

Randvoorwaarden voor het beperkt spreekrecht zijn goed ingestelde (registratie)systemen, volledige informatievoorziening aan uitvoeringsprofessionals over de inhoud en reikwijdte van het beperkt spreekrecht, heldere communicatie aan slachtoffers en heldere werkinstructies en samenwerkingsafspraken voor en tussen ketenpartners.

Tot slot kwamen in de beleidslogica ook een aantal **neveneffecten** van het beperkt spreekrecht naar voren. Dit zijn:

1. **Voor het slachtoffer:**
 - a. Kans op teleurstelling bij het slachtoffer wanneer niet duidelijk is dat het om beperkt spreekrecht gaat.
 - b. Kans op secundaire victimisatie door deze teleurstelling en verkeerde verwachtingen.
 - c. De directe confrontatie met de dader tijdens de zitting kan emotioneel belastend zijn voor het slachtoffer.
2. **Voor het strafproces:**
 - a. Extra zittingstijd.
 - b. De rechter heeft een rol in het beperken van het spreekrecht.
 - c. Er kan verschil ontstaan tussen hoe rechters hiermee omgaan.
3. **Voor de dader:**
 - a. De confrontatie met het slachtoffer dat spreekt kan bij de tbs-gestelde of jeugdige zorgen voor terugval in de behandeling.
 - b. Aandacht van de zitting verschuift naar het slachtoffer.
4. **Voor de ketenpartners:**
 - a. De klinieken en jeugdinrichtingen moeten in het voorbereiden van een tbs-gestelde of jeugdige voor een zitting ook aandacht besteden aan een mogelijke confrontatie met het slachtoffer, wat extra tijd kost. Ook in de nazorg moet hier aandacht voor zijn. Een knelpunt hierbij is dat een kliniek of inrichting niet van tevoren op de hoogte is of het slachtoffer daadwerkelijk gaat spreken.
 - b. Ketenpartners die het slachtoffer bijstaan hebben extra tijd nodig voor het voorbereiden van slachtoffers op het spreekrecht en de zittingen.
5. **Overig:**
 - a. Forensisch behandelaren en advocaten krijgen meer inzicht in de slachtofferbelangen.

6.2 Conclusies over het onderzoeksdesign voor de uiteindelijke evaluatie

De **onderzoeksvragen** die we bij het opstellen van het onderzoeksdesign hebben beantwoord zijn:

1. Welke indicatoren voor de effecten van de twee onderdelen van de WUS kunnen we op basis van de beleidslogica onderscheiden? En kunnen deze uit bestaande registraties worden gegenereerd (nu en met terugwerkende kracht)?
2. Zijn er indicatoren die niet samengesteld kunnen worden uit beschikbare databronnen en onmisbaar zijn gezien de beleidslogica? Zo ja, hoe kunnen die indicatoren wel in beeld worden gebracht?
3. Op welke wijze kunnen (in de toekomst) plausibele verwachtingen worden gegeven over de effecten van de twee onderdelen van de WUS?

In de onderstaande paragrafen beantwoorden we deze onderzoeksvragen.

6.2.1 Inrichting van het evaluatietraject

Doordat de twee maatregelen van de WUS die centraal staan in dit onderzoek sterk verschillen, is het nodig om **twee aparte onderzoeksdiseins met elk een set indicatoren** te maken voor de uiteindelijke evaluatie. Daarnaast hoeft de uiteindelijke evaluatie de impact van het spreekrecht in het algemeen niet meer te meten.

De beleidslogica gaat uit van een logisch verband tussen de verschillende elementen. De uiteindelijke evaluatie moet niet enkel de aanwezigheid van de losse elementen meten, maar ook het verband tussen deze elementen. Dit is echter lastig kort na invoering van een maatregel. Wel is het mogelijk op basis van aannemelijkheid in een eerder stadium al uitspraken te doen over de effecten, via een **realistische evaluatie**. De nadruk ligt hierbij op het achterhalen van de werkzame mechanismen achter de wetswijziging met als kern hiervan het meten van indicatoren. Uit de beleidslogica blijkt dat de

WUS niet altijd is opgesteld op basis van wetenschappelijke en empirische onderbouwing waardoor het lastig is om een causaal verband tussen de verschillende elementen aan te tonen. Toch is het mogelijk om via het meten van de indicatoren behaalde resultaten, randvoorwaarden en neveneffecten te achterhalen in de uiteindelijke evaluatie. Hierdoor kan de uiteindelijke evaluatie onderbouwde uitspraken doen over de werking van de WUS in de praktijk.

6.2.2 Doel en onderzoeksvragen van de evaluatie

Het doel van de uiteindelijke evaluatie is inzicht krijgen in de effecten van beide onderdelen van de WUS, zodat kan worden beoordeeld wat de toegevoegde waarde van de WUS is in de praktijk. Daarbij wordt gekeken naar zowel de beleidsmatige resultaten als de uitvoeringsaspecten, waaronder de kosten. De onderzoeksvragen voor de uiteindelijke evaluatie die hierbij horen zijn:

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

1. In welke mate draagt de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling van de WUS om de rechtspositie van het slachtoffer te versterken?
2. Hoe wordt de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie in de praktijk uitgevoerd, wat zijn knelpunten en succesfactoren en welke kosten zijn ermee gemoeid?

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

3. In welke mate draagt de invoering van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling van de WUS om de rechtspositie van het slachtoffer te versterken?

4. Hoe wordt het beperkt spreekrecht in de praktijk uitgevoerd, wat zijn de knelpunten en succesfactoren en welke kosten zijn ermee gemoeid?

Hieronder vallen een aantal deelvragen.

6.2.3 Operationalisatie van de evaluatie

Vanuit de beleidslogica hebben we een aantal **indicatoren** opgesteld voor de beide maatregelen die centraal moeten staan in de uiteindelijke evaluatie. Vervolgens hebben we in het onderzoeksdesign een voorzet gedaan van hoe de onderzoeksvragen beantwoord en indicatoren gemeten kunnen worden. Dit is de meest volledige manier. In de uiteindelijke evaluatie zullen de onderzoekers keuzes moeten maken over de totale omvang van het onderzoek.

Een deel van de indicatoren vereist idealiter een kwantitatieve aanpak. Vanuit ons onderzoek blijkt echter dat de ketenpartners zeer beperkt gegevens bijhouden over deze twee maatregelen. De systemen bieden hier geen ruimte voor of enkel in open tekstvelden die niet consistent worden ingevuld. Hoewel relatief makkelijk op te vragen, leveren de systemen dus een zeer beperkt beeld op. Uit de gesprekken met ketenpartners bleek dat het aanpassen van de (registratie)systemen zodat deze kwantitatieve gegevens wel beschikbaar zijn, geen prioriteit heeft of te veel tijd en moeite kost. Dit staat niet in verhouding tot wat het oplevert. Wij verwachten daarom dat voor de uiteindelijke evaluatie geen aanvullende kwantitatieve gegevens (in vergelijking met nu) beschikbaar zijn. Wij stellen daarom voor om alternatieve (meer kwalitatieve) methoden in te zetten om deze indicatoren te meten die even goed een betrouwbaar beeld opleveren van werking van de twee maatregelen in de praktijk.

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

In het rapport hebben we in tabel 3 een overzicht van de (ingekorte) indicatoren en het onderzoeksdesign voor de eerste maatregel. Doordat de ketenpartners niet registreren wat de relatie is tussen het slachtoffer en de spreekgerechtigden en of iemand ook daadwerkelijk spreekt, is het ophalen van kwantitatieve cijfers voor de indicatoren op de output niet mogelijk. Een vragenlijst onder slachtoffercoördinatoren bij het OM en rechters biedt een goed alternatief omdat zij over het algemeen een goed overzicht hebben over hun caseload. De indicatoren op de outcome zijn van meer kwalitatieve aard en kunnen opgehaald worden door interviews met of een vragenlijst onder stief- en pleegfamilie die gebruik heeft gemaakt van het spreekrecht. Gesprekken met slachtofferadvocatuur vormen een goed alternatief als het niet lukt om voldoende slachtoffers te spreken. Voor het meten van de indicatoren van de randvoorwaarden en neveneffecten zijn interviews met de verschillende ketenpartners (OM, Rechtspraak en SHN) de meest logische methode. Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Vanuit de systemen van het OM is het mogelijk om te achterhalen op hoeveel zittingen het spreekrecht van toepassing is. Ook kan gemeten worden hoeveel slachtoffers zijn geïnformeerd over het spreekrecht. SHN registreert ook hoe vaak zij slachtoffers ondersteunen door mee te gaan naar een tbs-zitting. Opnieuw wordt echter niet geregistreerd of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van het spreekrecht. Een vragenlijst onder rechters kan hier wel inzicht in geven.

De andere indicatoren op de output kunnen via interviews met slachtoffers en betrokken ketenpartners worden gemeten. Interviews met slachtoffers (en eventueel slachtofferadvocatuur) en rechters zijn de meest logische methoden om de indicatoren op de outcome te meten. De indicatoren op de randvoorwaarden en neveneffecten zijn te meten via interviews met de betrokken ketenpartners (CJIB, OM, SHN, Rechtspraak, (jeugd)reclassering, klinieken en jeugdinrichtingen). Daarnaast zijn ook gesprekken met slachtoffers, forensisch behandelaren en advocaten nodig

om alle indicatoren te meten. Tabel 4 geeft een volledig overzicht van de indicatoren en bijbehorende onderzoeksmethoden.

Conclusies van de nulmeting

De onderzoeksvragen voor het onderzoeksdesign waren als volgt:

1. Hoe was de situatie vóór invoering van deze voorziening? Hierbij nemen we de indicatoren mee die zijn opgesteld bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 en 4.
2. Hoe is de huidige situatie, dus vóór invoering van deze voorziening? Hierbij nemen we de indicatoren mee die zijn opgesteld bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 en 4.

Op basis van de indicatoren vanuit het onderzoeksdesign, stelden we indicatoren op voor de nulmeting. Deze hebben we gemeten in de nulmeting. We konden in de nulmeting niet alle indicatoren meten zoals beoogd. Redenen hiervoor waren dat het OM geen capaciteit had om mee te werken aan het onderzoek door de ontwikkelingen in de zomer rondom kwetsbaarheden in het systeem. Daarnaast stond voor SHN de impact van de maatregel niet in verhouding tot de belasting van medewerkers voor het onderzoek, waardoor zij niet wilde niet meewerken aan interviews. Toch hebben we vanuit interviews met slachtofferadvocaten, rechters en tbs-advocaten een rijk beeld op kunnen halen van de positie van het slachtoffer voor invoering van beide maatregelen.

6.2.4 Nulmeting uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

De positie van stief- en pleegfamilie als nabestaande van het slachtoffer in het strafproces was vóór de wetswijziging **ongelijkwaardig en onvoldoende erkend** ten opzichte van biologische familieleden. Hoewel stief- en pleegfamilie in de praktijk vaak nauw betrokken was bij het slachtoffer en regelmatig aanwezig was bij strafzittingen, had zij formeel geen spreekrecht.

Dit leidde ertoe dat hun mogelijkheid om hun stem te laten horen afhankelijk was van de bereidheid van de rechtbank en de verdediging, en dus niet structureel was geborgd. In situaties waarin het aantal sprekers beperkt was, viel een stief- of pleegfamilielid vaak als eerste af, ondanks een soms hechtere band met het slachtoffer dan een biologisch familielid.

Deze formele uitsluiting deed **geen recht aan de hedendaagse gezinssamenstellingen**, waarin stief- en pleegfamilie vaak een grote rol speelt in het leven van het slachtoffer. Het ontbreken van spreekrecht had niet alleen praktische gevolgen voor hun deelname aan het strafproces, maar tastte ook hun gevoel van autonomie (agency) en erkenning (*communion*) aan. Zij voelde zich vaak buitengesloten en niet erkend als volwaardige nabestaanden, wat leidde tot gevoelens van machteloosheid en extra leed (secundaire victimisatie). Kortom, de nulmeting laat zien dat de positie van stief- en pleegfamilie als nabestaande vóór de wetwijziging structureel zwakker en minder erkend was dan die van biologische familieleden, wat niet aansluit bij de maatschappelijke werkelijkheid van samengestelde gezinnen.

6.2.5 Nulmeting beperkt spreekrecht tbs- en pij-verlengingszittingen

De ruimte voor de positie van het slachtoffer in deze fase van het strafproces **was beperkt**, omdat deze zittingen primair gericht zijn op de behandeling en resocialisatie van de dader en niet op vergelding of herstel richting het slachtoffer. Binnen deze beperkte ruimte zijn er echter wel degelijk mogelijkheden voor slachtoffers om betrokken te zijn, zoals het ontvangen van informatie over het verloop van de maatregel, het kenbaar maken van beschermingsbehoeften en het bijwonen van zittingen. In potentie kunnen deze mogelijkheden bijdragen aan het gevoel van regie (agency) en erkenning (*communion*) bij het slachtoffer.

De daadwerkelijke waarde van deze mogelijkheden hangt echter sterk af van de wijze waarop ze in **de praktijk worden uitgevoerd**. Wanneer slachtoffers tijdig en zorgvuldig worden geïnformeerd, hun beschermingsbehoeften serieus worden genomen en zij op een respectvolle manier worden bejegend door de rechtbank, kan dit bijdragen aan het herstel van emotionele schade. Het geeft slachtoffers een zekere mate van controle en het gevoel dat hun belangen worden gezien, ondanks de beperkte formele rol die zij hebben.

Tegelijkertijd blijkt uit de praktijk dat de uitvoering niet altijd optimaal was. Informatievoorziening over de zittingen was regelmatig onvolledig of inconsistent, slachtoffers ontvingen vaak geen terugkoppeling over wat er met hun beschermingsbehoeften werd gedaan, en de bejegening door de rechtbank varieerde sterk. Dit kan ertoe geleid hebben dat slachtoffers zich niet gehoord of erkend voelden, wat gevoelens van machteloosheid kon versterken en het risico op secundaire victimisatie vergrootte.

6.3 Conclusies vanuit de eerste ervaringen

In de interviews van de nulmeting hebben we, zijdelings, al eerste ervaringen opgehaald met beide maatregelen. Deze bespreken we kort omdat dit relevante informatie is voor de uiteindelijke evaluatie. Dit gaat dus over de situatie na invoering.

6.3.1 Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

De geïnterviewden vinden de uitbreiding een **logische stap**. Hierbij benadrukken zij wel dat de erkenning van slachtofferschap via het spreekrecht niet op zichzelf staat, maar **nauw samenhangt met de mogelijkheid om ook andere slachtofferrechten** uit te oefenen. Dit is echter niet geregeld met de WUS: stief- en pleegfamilie krijgt geen wensenformulier, heeft niet dezelfde informatierechten en moet zelf kenbaar

maken dat zij wil spreken bijvoorbeeld. Hierdoor bestaat een discrepantie tussen de slachtofferrechten van biologische familie en stief- en pleegfamilie. Vanuit deze bevinding raden wij aan om in de uiteindelijke evaluatie voldoende stil te staan bij de relatie tussen het spreekrecht en de andere slachtofferrechten van stief- en pleegfamilie en welke gevolgen dit heeft voor het herstel van de emotionele schade (in termen van *agency* en *communion*).

Daarnaast blijkt uit de nulmeting dat **rechters niet altijd zicht hebben op het aantal sprekers** dat wil spreken met betrekking tot het maximum van drie sprekers. SHN, slachtofferadvocaten of het OM bespreken dit vaak al met de slachtoffers, waardoor de keuze niet bij de rechter terechtkomt. In de uiteindelijke evaluatie is het belangrijk om hier bij het meten van de indicator 'aantal keer dat het maximumaantal sprekers werd bereikt' rekening mee te houden.

6.3.2 Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Bij het beperkt spreekrecht zagen we dat de geïnterviewden aangaven dat het **toelichten van de beschermingsbehoeften voor slachtoffers niet de grootste behoefte** is. De behoefte zit eerder in het ontvangen van voldoende informatie of het toelichten van de gevolgen van het delict. Dit heeft als risico dat het beperkt spreekrecht maar beperkt bijdraagt aan het herstel van emotionele schade. Het is daarom belangrijk om in de evaluatie vast te stellen of het beperkt spreekrecht voldoende aansluit bij de behoeften die slachtoffers hebben.

We zagen ook dat de informatievoorziening niet altijd op orde is en slachtoffers niet altijd de **juiste informatie tijdig ontvangen** over zittingen in de tenuitvoerleggingsfase. Dit is echter een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle uitvoering van het beperkt spreekrecht. In de uiteindelijke evaluatie is het daarom goed om stil te staan bij de

aanwezigheid van deze randvoorwaarde en het effect daarop op de werking van het beperkt spreekrecht.

Daarnaast geven de geïnterviewden aan dat het **goed managen van de verwachtingen** en het duidelijk informeren van het slachtoffer belangrijk zijn om teleurstelling bij het beperkt spreekrecht te voorkomen. Het kan daarom in de evaluatie relevant zijn om voldoende stil te staan bij hoe slachtoffers zijn geïnformeerd over het beperkt spreekrecht en hoe ketenpartners hierover informeren. Ook in relatie tot de ervaringen van het slachtoffer met het beperkt spreekrecht.

6.4 Slotbeschouwing

In dit vooronderzoek hebben we, naast het beantwoorden van de onderzoeksvragen, een aantal waardevolle inzichten opgedaan die kunnen dienen als aandachtspunten voor de uiteindelijke evaluatie. We voegen deze daarom toe als slotbeschouwing van dit onderzoek.

Ten eerste zagen we in de beleidslogica dat de doelen van de WUS, zoals geformuleerd door de wetgever, beperkt wetenschappelijk en/of empirisch onderbouwd waren. We hebben daarom in dit rapport gewerkt met *agency* en *communion* als mechanismen om herstel van emotionele schade te meten. In de uiteindelijke evaluatie van de WUS is het aan te raden niet opnieuw te zoeken naar andere manieren om dit te meten. Dit maakt het opzetten van de evaluatie gericht en zorgt ervoor dat resultaten te vergelijken zijn met eerdere evaluaties over het spreekrecht. Dit geldt ook voor de keuze om de andere drie doelen van het spreekrecht, die niet zijn gericht op het slachtoffer, niet mee te nemen.

Vanuit het onderzoeksdesign leerden we dat de betrokken ketenpartners **beperkt data registreren** over het spreekrecht en het inrichten van deze registratie veel tijd kost en beperkt prioriteit heeft bij hen. We raden dan ook

aan om in de uiteindelijke evaluatie te **focussen op kwalitatieve onderzoeksmethoden**, die ook zonder kwantitatieve data voldoende inzicht geven in de te meten impact. Daarnaast vraagt het meten van alle indicatoren om een zeer uitgebreid onderzoek. Zoals we ook aangaven in het onderzoeksdesign is het wellicht nodig om, vanwege de belastbaarheid van ketenpartners, focus aan te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door bepaalde neveneffecten wel expliciet uit te vragen en andere niet. De resultaten uit de nulmeting kunnen een eerste voorzet geven voor deze prioritering.

Doordat we in de nulmeting het OM en SHN niet hebben kunnen spreken, ontbreekt hun perspectief in de bevindingen. Zoals we beschreven, hebben we **alsnog een rijk beeld opgehaald** van de positie van het slachtoffer voor invoering van de beide maatregelen. Voor de kwantitatieve indicatoren kan het relevant zijn de data alsnog op te vragen bij het OM. Voor de kwalitatieve indicatoren is dit minder goed mogelijk.

We merkten in de gesprekken van de nulmeting dat het voor geïnterviewden soms lastig was om strak onderscheid te maken tussen vóór en na invoering doordat hun beelden vermengd waren geraakt, zeker voor de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden. Op het moment dat de evaluatie plaatsvindt, is er nog meer tijd overheen gegaan, wat dit effect naar verwachting versterkt. Wel is het belangrijk om in de vergelijking van de resultaten van de uiteindelijke evaluatie en de nulmeting stil te staan bij het feit dat het perspectief van het OM en SHN ontbreekt in de nulmeting. We stellen voor om in de vraagstelling in de uiteindelijke evaluatie expliciet de verschillen ten opzichte van de situatie van vóór invoering inzichtelijk te maken, zonder eerst de nulmeting 'te vervolmaken'.

Tot slot hebben we in de nulmeting geen slachtoffers kunnen spreken. Voor de uiteindelijke evaluatie zou dit een waardevolle toevoeging kunnen zijn. In dit onderzoek hebben we via slachtofferadvocaten indirect een breed (voor

meerdere slachtoffers) en goed beeld op kunnen halen. Het direct bevragen van slachtoffers biedt mogelijk wel meer zicht op de directe ervaringen.

a. Referenties

Bakan, D. (1966). The duality of human existence: Isolation and communion in western man. Beacon Press.

Booth, T., Bosma, A.K. & Lens, K.M.E. (2018). Accommodating the expressive function of victim impact statements: the scope for victims' voices in Dutch courtrooms. *British Journal of Criminology* (6), p. 1480 - 1498.

Bosma, A. K., Groenhuijsen, M. S., & De Vries, G. M. (2020). De positie van het slachtoffer aan de voorkant van de executiefase. *Delikt en Delinkwent*, 50(2), 68–82.

Brownmiller, S. (2005). *Against Our Will: Men, Women and Rape* (1975). In R. K. Bergen, J. L. Edleson, & C. M. Renzetti, *Violence against women: Classic papers* (pp. 5–8). Pearson Education New Zealand.

Candido, J., Hoendervoogt, Dam. P van, & Gest, M. (2013). *Slachtoffer en de rechtspraak; Handleiding voor de strafrechtspraktijk. Raad voor de Rechtspraak*.

Doornbos, N., Kragting, M., Elbers, N., & Malsch, M. (2020). *Wetgeving over spreekrecht voor slachtoffers: een 'voortdenderende trein'?* Amsterdam. NSCR.
https://nscr.nl/app/uploads/2020/11/NSCR_Wetgeving-over-spreekrecht-voor-slachtoffers_291020.pdf.

Dworkin, E. R., Jaffe, A. E., Bedard-Gilligan, M., & Fitzpatrick, S. (2023). PTSD in the year following sexual assault: A meta-analysis of prospective studies. *Trauma, Violence, & Abuse*, 24(2), 497–514.
<https://doi.org/10.1177/15248380211032213>.

Elbers, N., & Becx, I. (2020). *Secundaire victimisatie als probleem. Herstelrecht als oplossing? Een onderzoek naar de reikwijdte van secundaire victimisatie en herstelrecht in het straf-, civiel- en bestuursrecht in Nederland. Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR)*.
https://nscr.nl/app/uploads/2020/10/Elbers-Becx-2020_Rapport-Secundaire-victimisatie-als-probleem-herstelrecht-als-oplossing_DEF.pdf.

Fischer, T., T. F. C., Cleven, I., I. W. M., Struijk, S., & Roggeveen, W. (2019). *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*. WODC.
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/275/2710_Volledige_Tekst_tcm28-388075.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Galatzer-Levy, I. R., Huang, S. H., & Bonanno, G. A. (2018). Trajectories of resilience and dysfunction following potential trauma: A review and statistical evaluation. *Clinical psychology review*, 63, 41-55.
<https://doi.org/10.1016/j.cpr.2018.05.008>.

Groenhuijsen, M. (2018). *Van regen in de drup. Van een kennisgestuurde slachtofferemancipatie in het strafrecht naar een 'goede*

-
- bedoelingen slachtofferpolitiek' anno 2018. *Delikt en Delinkwent*, 14(3), 169 - 180.
- Gubbens, E. (2021). Het recht van spreken, bij tbs-kwesties?: Een onderzoek naar aanleiding van het Wetsvoorstel Uitbreiding Slachtofferrechten naar de rol van het slachtoffer bij tbs-verlengingszittingen en de noodzakelijkheid van het voorgestelde spreekrecht [Masterthesis, Tilburg University].
- Haaren, P. van., Jongerius, M., & Nijhuijs, J. (2018). Rapportage spreekrecht slachtoffers bij tbs-verlengingszittingen waar voorwaardelijke beëindiging aan de orde is. Significant.
- Herman, J. L. (1992). Complex PTSD: A syndrome in survivors of prolonged and repeated trauma. *Journal of Traumatic Stress*, 5(3), 377–391.
- Herman, J. L. (2005). Justice From the Victim's Perspective. *Violence Against Women*, 11(5), 571–602. <https://doi.org/10.1177/1077801205274450>.
- Hommes, A., & Kristen, F. (2022). Spreekrecht in de strafbeschikkingsprocedure. *Delikt & Delinkwent*, 2022(4), 286-302. https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/421617/75C_52_D_3889D_93F_3C_C_B_D_4E_94136487E_A_F_pdf.pdf?sequence=1.
- Janoff-Bulman, R. (1992) *Shattered assumptions: Towards a new psychology of trauma*. Free Press, New York.
- Jaspaert, E., Oploo, L. van, & Sapens, T. (2025). Evaluatiekader verschijningsplicht. WODC.
- Jongebreur, W., Visser, A., & Zoutenbier, M. (2025). *Beknopte procesevaluatie Wet Uitbreiding Slachtofferrechten*. WODC.
- Knoppers, M. & Dalhuisen, L. (2023). Het slachtoffer en de maatregel tbs: De invloed van de uitbreiding van slachtofferrechten op resocialisatie en herstel. *Boom Strafbld*, 4(2), 86-92.
- Kool, R.S.B., Passier, R.C., & Beijer, A. (2006). Evaluatie implementatie schriftelijke slachtofferverklaring. WODC.
- Kragting, M., Augusteijn, F., Elbers, N., de Waardt, M. F., Beijers, J., Pemberton, A., & Kunst, M. (2022). Evaluatie wet uitbreiding spreekrecht slachtoffers en nabestaanden in het strafproces. NSCR. https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/232378449/Kragting_et_al_2023_Evaluatie_wet_uitbreiding_spreekrecht_slachtoffers_en_na_bestaanden_in_het_strafproces_NSCR.pdf.
- Kragting, M., Elbers, N., Augusteijn, F., de Waardt, M. F., Beijers, J., Kunst, M., & Pemberton, A. (2024). Understanding the Relation Between Agency and Communion and Victim Impact Statements. *International Criminology*, 4, 66-78. <https://doi.org/10.1007/s43576-024-00116-6>.
- Kunst, M. J.J., Popelier, L., & Varekamp, E. (2015). Victim satisfaction with the criminal justice system and emotional recovery: A systematic and critical review of the literature. *Trauma, Violence, & Abuse*, 16(3), 336–358. <https://doi.org/10.1177/1524838014555034>.
- Kunst, M.J.J. (2015). De therapeutische werking van slachtofferdeelname aan het strafproces. Een kritische beschouwing vanuit een psychotraumaperspectief. *Beleid En Maatschappij*, 42, 32–45.

-
- Kunst M.J.J. (2021). Los van het kwade geweten?: Over slachtofferrechtenonderzoek in de Victimologie. Den Haag: Boom criminologie.
- Leferink, S. (2019). Baas in eigen zaak? De emancipatie van het slachtoffer in het strafrecht. In B. van Stokkum (red.), *Genoegdoening en redelijkheid. Over de grenzen van slachtofferemancipatie* (p. 119–133). Den Haag: Boom Criminologie.
- Lens, K., Pemberton, A., & Groenhuijsen. (2010). Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers? WODC.
https://pure.uvt.nl/ws/files/1280356/Lens_Het_spreekrecht_in_Nederland_101118_pub_immediately.pdf.
- Madigan, L., & Gamble, N. C. (1989). *The second rape: Society's continued betrayal of the victim*. Lexington books; Maxwell Macmillan Canada; Maxwell Macmillan International.
- McCabe, A., & Dinh, K. T. (2016). Agency and communion, ineffectiveness and alienation: Themes in the life stories of Latino and SoutheastAsian adolescents. *Imagination, Cognition and Personality*, 36(2), 150–171.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024). Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (2024A001). *Beleid En Straffen | Openbaar Ministerie*.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2025). *Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2025-2028: 'Meer recht doen'*.
[https://open.overheid.nl/documenten/fb67c539-0d97-4196-af46-e0d453e2add4/file, geraadpleegd op 15 december 2025](https://open.overheid.nl/documenten/fb67c539-0d97-4196-af46-e0d453e2add4/file,geraadpleegd%20op%2015%20december%202025).
- Montada, L. (1994). Injustice in harm and loss. *Soc Just Res* 7, 5–28.
- NOS Nieuws. (2025). OM van internet af vanwege "kwetsbaarheid", misbruik niet uitgesloten. NOS. [https://nos.nl/artikel/2575495-om-van-internet-af-vanwege-kwetsbaarheid-misbruik-niet-uitgesloten, geraadpleegd op 31 oktober 2025](https://nos.nl/artikel/2575495-om-van-internet-af-vanwege-kwetsbaarheid-misbruik-niet-uitgesloten,geraadpleegd%20op%2031%20oktober%202025).
- Pawson, R., & Klein Haarhuis, C. (2005). Evaluatie van complexe programma's: Een theoriegestuurde aanpak. *Justitiële Verkenningen*, 31(8), 42-53.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*.
- Pemberton, A. (2005). Het spreekrecht: Vergelding of herstel? *Tijdschrift Voor Herstelrecht*, 5(03), 34–44.
<https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/het-spreekrecht-vergelding-of-herstel>.
- Pemberton, A., & Reynaers, S. (2011). The controversial nature of victim participation: Therapeutic benefits in victim impact statements. In E. Erez, M. Kilchlinh, & J. J. M. Wemmers (Eds.), *Therapeutic jurisprudence and victim participation in justice: International perspectives* (pp. 229-248). Carolina Academic Publishing.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1745923.
- Pemberton, A., Aarten, P. G. M., & Mulder, E. (2017). Beyond retribution, restoration and procedural justice: The big two of communion and agency in victims' perspectives on justice. *Psychology, Crime & Law*, 23(7), 682–698. <https://doi.org/10.1080/1068316X.2017.1298760>.

-
- Pemberton, A. (2016). Empathy for Victims in Criminal Justice: Revisiting Susan Bandes in Victimology. In Conway, H. & Stannard, J. The emotional dynamics of law and legal discourse. Oxford: Hart Publishing.
- Pemberton, A. (2022). Terug naar onrecht. Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit, 12(1), 96-105.
https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/TCC/TCC_2211-9507_2022_012_001_007.
- Raad voor de rechtspraak. (2018, 10 september). Advies over uitbreiding slachtofferrechten: Reactie op consultatie van het Wetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten.
- Significant Public (2023). Uitvoeringstoets beperkt spreekrecht verlengingszittingen tbs en pij. Significant.
- Strien, N. van. (1999). De positie van slachtoffers in het strafproces. In: Groenhuijsen, M.S. & Knigge, G. (red.) (1999). Het onderzoek ter zitting: Eerste interim rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001. Groningen: Drukkerij Rijksuniversiteit Groningen, p. 233-275. Deventer: Gouda Quint.
<https://repository.tilburguniversity.edu/server/api/core/bitstreams/872ccbe1-cccd-4c8d-99ac-0fd3129b63ae/content>.
- Tyler, T. R. (2003). Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. Crime and Justice, 30, 283–357.
<https://doi.org/10.1086/652233>.
- Tyler, T. R. (2004). Enhancing Police Legitimacy. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 593(1), 84-99.
<https://doi.org/10.1177/0002716203262627>.
- Tyler, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. Annu. Rev. Psychol., 57(1), 375-400.
<https://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190038>.
- Walker, M.U. (2006). Moral repair. Reconstructing moral relations after wrongdoing. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wemmers, J.-A. (2013). Victims' experiences in the criminal justice system and their recovery from crime. International Review of Victimology, 19(3), 221–233. <https://doi.org/10.1177/0269758013492755>.
- Wetsvoorstellen. (z.d.). Eerste Kamer Der Staten-generaal. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstellen_2, geraadpleegd op 10 februari 2025.
- Wijers, M., & de Boer, M. (2010). Een keer is genoeg: verkennend onderzoek naar secundaire victimisatie van slachtoffers als getuigen in het strafproces. WODC.
<https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1732>.
- Wilinsky, C. L., & McCabe, A. (2021). Agency and communion in sexual abuse survivors' narratives. Narrative Inquiry, 31(1), 236-262.
- Winkel, F.W. (2007). Post traumatic anger: Missing link in the wheel of misfortune. Wolf Legal Publishers.
<https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/post-traumatic-anger-missing-link-in-the-wheel-of-misfortune>.

MANAGEMENTSAMENVATTING

VOORONDERZOEK – SPREEKRECHT WUS - UITBREIDING KRING
SPREEKGERECHTIGDEN MET STIEF- EN PLEEGFAMILIE EN
BEPERKT SPREEKRECHT BIJ TBS- EN PIJ-VERLENGINGSZITTINGEN

KLANT
KENMERK
AUTEURS

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
MZ/bv/4293
Wouter Jongebreur, Anneberthe Visser, Maaike Zoutenbier
(Significant) en Maarten Kunst (Universiteit Leiden)
12 januari 2026
Definitief 3.0

DATUM
VERSIE

Managementsamenvatting

Achtergrond en doelen

In 2021 is de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten (WUS) aangenomen door de Eerste Kamer. Het doel van de wet is het versterken van de positie van het slachtoffer in het strafproces. De verschillende onderdelen traden in tranches in werking. De voormalig minister voor Rechtsbescherming heeft toegezegd om de WUS twee jaar na inwerkingtreding te evalueren. Om dit goed uit te kunnen voeren, is het van belang een voormeting te doen. Dit onderzoek betreft dit **vooronderzoek** voor de uitbreiding van de kring spreekgerechtigde nabestaanden met stief- en pleegfamilie en het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen.

Het onderzoek bestaat uit **drie onderdelen**:

- Een reconstructie van de **beleidslogica** (planevaluatie), inclusief het formuleren van meetbare indicatoren;
- Het opstellen van een **onderzoeksdesign** dat deze indicatoren in de uiteindelijke evaluatie van de WUS (door de tijd heen) kan meten;
- Een **nulmeting**: het in kaart brengen van de situatie van vóór de inwerkingtreding van de twee maatregelen.

De onderzoeksvragen die hierbij horen zijn:

- Wat is de beleidslogica?
- Welke (positieve en negatieve) neveneffecten zijn belangrijk om bij de evaluatie in beeld te brengen?
- Welke indicatoren voor de effecten van de twee onderdelen van de WUS kunnen we op basis van de beleidslogica onderscheiden? En kunnen deze uit bestaande registraties worden gegenereerd?

- Zijn er indicatoren die niet samengesteld kunnen worden uit beschikbare databronnen en onmisbaar zijn gezien de beleidslogica? Zo ja, hoe kunnen die indicatoren wel in beeld worden gebracht?
- Op welke wijze kunnen (in de toekomst) plausibele verwachtingen worden gegeven over de effecten van de twee onderdelen van de WUS?
- Hoe was de situatie vóór invoering van deze voorzieningen? Hierbij nemen we de indicatoren mee die zijn opgesteld bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 en 4.

Onderzoeksmethoden

Voor de drie onderdelen van het onderzoek hebben we verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. We beschrijven dan ook per onderdeel welke onderzoeksmethoden we hebben gebruikt.

Onderzoeksmethoden beleidslogica

Op basis van een documenten- en literatuurstudie hebben we de beleidslogica voor beide maatregelen van de WUS opgesteld. We doorzochten alle kamerstukken rondom de WUS. Ook lazen relevante artikelen en wetenschappelijke literatuur die we via de sneeuwbalmethode of vastgestelde zoektermen verzamelden.

We stelden een analysekader op, op basis van de elementen van de beleidslogica, waarin we de informatie vanuit de bronnen makkelijk konden structureren. Op basis van de informatie in het analysekader stelden we de eerste versie van de beleidslogica op. Deze toetsten we in acht online **interviews** met verschillende betrokken ketenpartners:

- Beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid;

-
- b. Jurist van het ministerie van Justitie en Veiligheid;
 - c. Implementatiecoördinator van het Openbaar Ministerie;
 - d. Beleidsmedewerker van de Dienst Justitiële Instellingen;
 - e. Beleidsmedewerker van de Raad voor de Rechtspraak;
 - f. Juridisch beleidsadviseur van het Centraal Justitieel Incassobureau
 - g. Juridisch beleidsadviseur van Slachtofferhulp Nederland;
 - h. Een rechter van de rechtbank Amsterdam die veelal tbs-zittingen doet.

Op basis van hun input pasten we de beleidslogica aan. Ook keek de begeleidingscommissie twee keer mee op de beleidslogica.

Onderzoeksmethoden onderzoeksdesign

Op basis van de uitgewerkte beleidslogica, stelden we **indicatoren** vast om de mate waarin de beoogde doelen van de twee maatregelen worden bereikt, te kunnen meten. Ook stelden we indicatoren op voor de aangetroffen randvoorwaarden en neveneffecten. De begeleidingscommissie gaf feedback op de conceptversie van de indicatoren.

Deze versie valideerden en operationaliseerden we vervolgens bij diverse betrokken ketenpartners via online **interviews**. We spraken:

- a. Data-analist bij het Openbaar Ministerie;
- b. Medewerker Slachtofferinformatiepunt, functioneel beheerder en business analyst bij het Centraal Justitieel Incassobureau;
- c. Beleidsadviseur en implementatiemanager bij Slachtofferhulp Nederland;
- d. Data-analist bij de Raad voor de Rechtspraak.

We namen met hen de lijst met indicatoren door en bespraken welke **data** zij beschikbaar hadden. Ook gingen we in op de mogelijkheid om niet beschikbare data alsnog te registreren. Op basis van de vastgestelde indicatoren en opgehaalde informatie uit de interviews stelden we het

onderzoeksdesign op. Deze deelden we schriftelijk met de begeleidingscommissie voor feedback.

Onderzoeksmethoden nulmeting

Op basis van de indicatoren van het onderzoeksdesign stelden we **indicatoren op voor de nulmeting**. We keken hierbij naar de informatie die nodig is om de situatie voor invoering van de twee maatregelen goed te kunnen vergelijken met de situatie na invoering. We bepaalden vervolgens welke onderzoeksmethoden nodig waren om deze indicatoren te meten.

Een deel van de indicatoren vroeg om een **kwantitatieve benadering**. Enkel het Openbaar Ministerie (OM) had data beschikbaar die relevant was voor het onderzoek. Door de ontwikkelingen rondom kwetsbaarheden in de digitale systemen in de zomer van 2025, had het OM geen capaciteit om onze aanvraag tot medewerking aan het onderzoek te verwerken. We konden ook geen uitvraag doen onder officieren van justitie en slachtoffercoördinatoren voor gerichte schattingen van ontbrekende cijfers in het systeem. Het is mogelijk om in de uiteindelijke evaluatie de cijfers met terugwerkende kracht bij het OM op te vragen.

Voor de kwalitatieve indicatoren hielden we **interviews**. Ook hiervoor geldt dat het OM niet kon meewerken aan het onderzoek. Daarnaast hebben we ook geen interviews kunnen houden met medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN). Zij vonden de impact van beide maatregelen te klein om hun medewerkers met het onderzoek te belasten. De overige ketenpartners hebben we wel kunnen spreken in online interviews. We spraken:

- a. Vijf slachtofferadvocaten;
- b. Drie rechters;
- c. Twee tbs-advocaten.

We hebben hen gevraagd naar hun ervaringen met de positie van het slachtoffer voor invoering van de beide maatregelen. De tien

gesprekspartners samen konden vanuit verschillende zaken en zittingen een goed overzicht geven van hun (verschillende) ervaringen op beide maatregelen, waardoor we verzadiging bereikten in het ophalen van de ervaringen. De informatie vanuit de diepte-interviews hebben we geanalyseerd en vervolgens uitgewerkt tot het hoofdstuk in de rapportage.

Rapportage

De verschillende deelproducten van het onderzoek zijn gebundeld in deze **rapportage**. De begeleidingscommissie heeft twee keer meegelezen op de rapportage en feedback aangeleverd. Deze hebben we verwerkt tot het definitieve rapport.

Achtergrondinformatie spreekrecht

Ontwikkeling van het spreekrecht

Het spreekrecht werd in **2005** geïntroduceerd. Sindsdien hebben verschillende ontwikkelingen rondom het spreekrecht plaatsgevonden. Het spreekrecht geldt enkel voor **ernstig strafbare feiten** zoals levens-, geweld- en zedendelicten. Door het spreekrecht zijn slachtoffers procesdeelnemers geworden in het strafproces.

De WUS komt voort vanuit de Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018-2021 en bestaat uit verschillende slachtofferrechten. De uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie ging in op 1 januari **2023** en het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen op 1 januari **2025**.

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

De uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie biedt **stief- en pleegfamilie** de mogelijkheid om het spreekrecht uit te oefenen. Dit is opgenomen in het **vierde lid van artikel 51e** in het Wetboek van Strafvordering. In de wettekst wordt stief- en pleegfamilie ingevuld als

personen die in nauwe betrekking staan tot het slachtoffer en onderdeel hebben uitgemaakt van het gezin van het slachtoffer. **Andere slachtofferrechten gelden niet voor hen.**

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Door het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen mogen slachtoffers, tijdens een tbs- of pij-verlengingszitting waar een wijziging van de voorwaarden aan de orde is of voorwaardelijke beëindiging (waarbij voor het eerst voorwaarden gesteld worden), spreken over hun beschermingsbehoeften. Het spreekrecht is daarmee beperkt. Dit is opgenomen in **artikel art. 6:6:10 lid 4; art. 6:6:13 lid 4; art. 6:6:19 lid 3, 6:6:32 lid 5 en 6:6:37 lid 3** van het wetboek van Strafvordering.

Beleidslogica

In onderstaande paragrafen gaan we in op de bevindingen en conclusies vanuit de beleidslogica. We doen dit per maatregel.

Beleidslogica van het spreekrecht in het algemeen

Ten eerste bespreken we de beleidslogica van het spreekrecht in algemene zin. Doordat de twee maatregelen van ons onderzoek aansluiten bij de oorspronkelijke doelen van het spreekrecht uit 2005, vormt de beleidslogica van het spreekrecht in algemene zin de basis voor de beleidslogica van de twee specifieke maatregelen. Het spreekrecht had als uiteindelijk doel (**impact**) het **versterken van de positie van het slachtoffer**. Van de vier onderliggende doelen (**outcome**) had één betrekking op slachtoffers, namelijk: **bijdragen aan het herstel van emotionele schade** die bij slachtoffers en nabestaande(n) is aangericht. Eerdere evaluaties en ook onze evaluatie richten zich daarom op dit doel en niet op de andere drie doelen.

Hoe het spreekrecht moet en kan bijdragen aan het herstel van emotionele schade wordt door de wetgever, zowel bij de invoering in 2005 als bij latere uitbreidingen van het spreekrecht, summier toegelicht. Uit de eerste evaluatie in 2010 bleek dat een **therapeutische werking zoals verondersteld niet plaatsvond**. In de evaluatie uit 2022 keken de onderzoekers mede daarom vanuit een sociaalpsychologisch perspectief en onderzochten zij het herstel in termen van **agency** en **communion**. Slachtofferschap kan zorgen voor een verlies van controle, machteloosheid en een afgenomen vertrouwen in het eigen kunnen (**agency**) en tot minder vertrouwen in anderen en gevoelens van eenzaamheid (**communion**). Uit de evaluatie bleek dat het spreekrecht bij slachtoffers wel bijdroeg aan **agency** en **communion**.

Tot slot speelt in de ontwikkelingen van het spreekrecht het **voorkomen van (gevoelens van) secundaire victimisatie** een belangrijke rol. Secundaire victimisatie houdt in dit licht in dat slachtoffers onrecht wordt aangedaan doordat hun kennis, ervaringen en perspectieven worden gemarginaliseerd, genegeerd of niet erkend door het systeem en de professionals die daarin werken.

Beleidslogica uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

De wettelijke grondslag (input) van de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie ligt in **de wetswijziging**. De activiteiten (**throughput**) om deze maatregel te implementeren betroffen: het opstellen van beleidskaders, protocollen en richtlijnen, voorlichting en communicatie aan professionals, het aanpassen van de (registratie)systemen en de integratie van deze activiteiten in de werkprocessen van de betrokken ketenpartners. De uitvoering van deze activiteiten heeft ertoe geleid dat stief- en pleegfamilie gebruik kan maken van het spreekrecht (output).

De wetgever had twee doelen (**outcome**) met deze uitbreiding:

- a. Aansluiten bij de hedendaagse uiteenlopende gezinssamenstellingen;
- b. Bijdrage aan het herstel van emotionele schade en erkenning van slachtofferschap bij stief- en pleegfamilie als slachtoffer.

Voor het eerste doel geldt dat de wetgever constateerde dat steeds meer kinderen worden verzorgd en opgevoed door opvoeders die geen bloedverwanten zijn, maar wel een **nauwe band** hebben met het kind. De uitbreiding van de kring spreekgerechtigden brengt daarmee het spreekrecht in lijn met zowel de maatschappelijke realiteit als bestaande **wettelijke verantwoordelijkheden** van stief- en pleegouders waardoor hun positie op vlak van het spreekrecht gelijkgetrokken wordt met bloedverwanten.

Voor het tweede doel geldt dat de wetgever stief- en pleegfamilie met het toekennen van het spreekrecht, erkent als slachtoffer en het feit erkent dat ook zij **emotionele gevolgen van het misdrijf** kunnen ondervinden. De mechanismen van **agency** en **communion** zijn evenzeer van toepassing op stief- en pleegfamilie als bloedverwanten. Het spreekrecht kan ook voor hen op die manier bijdragen aan herstel van de emotionele schade.

Met deze uitbreiding vallen meer slachtoffers onder de kring spreekgerechtigden, waardoor de positie van stief- en pleegfamilie als slachtoffer is versterkt (**impact**).

Randvoorwaarden voor het succesvol uitvoeren van deze maatregel zijn goed ingestelde (registratie)systemen van ketenpartners en heldere werkinstructies voor uitvoeringsprofessionals.

Tot slot hebben we in de beleidslogica mogelijke **neveneffecten** opgenomen. Dit waren:

- a. De beoordeling van de officier van justitie (OVJ) of een nabestaande tot de kring spreekgerechtigden hoort, kan ingewikkelder zijn doordat

de relatie tussen het slachtoffer en een stief- of pleegouder of -kind niet altijd formeel is vastgelegd of niet eenvoudig is aan te tonen. Dit kan leiden tot meer interpretatieruimte en variatie in het toepassen van het spreekrecht.

- b. Het spreekrecht kan ook leiden tot een werklastverzwaring bij de Raad voor de Rechtspraak (Rechtspraak) en het OM. De kans dat het wettelijk maximum van drie sprekers wordt bereikt, is groter wanneer meer slachtoffers tot de kring spreekgerechtigden horen. Dit leidt tot een toename in de benodigde (zittings)tijd per zaak. De werklastverzwaring bij het OM komt doordat er meer slachtoffers beoordeeld moeten worden en/of doordat de beoordeling meer tijd kost door meer complexe gezinsrelaties;
- c. Stief- en pleegfamilie wordt met het spreekrecht erkend als slachtoffer wat secundaire victimisatie kan voorkomen.

Beleidslogica van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

De wettelijke grondslag (input) van het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen ligt in de wetswijziging. De activiteiten (*throughput*) om deze maatregel te implementeren waren gelijk aan die van de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden. Deze hebben ertoe geleid dat slachtoffers zich tijdens tbs- en pij-verlengingszittingen waarbij voorwaardelijke beëindiging of wijziging van de voorwaarden aan de orde is, hun beschermingsbehoeften mondeling mogen toelichten tijdens een zitting (*output*).

De wetgever had drie beoogde doelen (*outcome*) met de invoering van het beperkt spreekrecht:

- a. Het herstel van emotionele schade en erkenning van het slachtoffer (in de tenuitvoerleggingsfase);
- b. Verhogen van de effectiviteit van beschermingsbevelen;
- c. Informatieverschaffing aan de rechter.

Voor het eerste geldt dat de wetgever via het beperkt spreekrecht het slachtoffer *een stem wil geven in de tenuitvoerleggingsfase*. Dit leidt tot erkenning wat vervolgens bijdraagt aan het herstel. De terugkeer van een tbs-gestelde in de samenleving kan angst veroorzaken bij het slachtoffer. Dit kan gevoelens van *agency* en *communion* aantasten. Het beperkt spreekrecht kan bijdragen aan het gevoel van verbondenheid en morele erkenning (*communion*) doordat slachtoffers worden gehoord en gezien tijdens de zitting. Het draagt bij aan *agency* omdat het slachtoffer zelf ten overstaan van de rechter de beschermingsbehoeften kenbaar kan maken. Wanneer de rechter ook daadwerkelijk invulling geeft aan wat het slachtoffer vraagt wordt het meest bijgedragen aan herstel.

Bij het tweede doel geeft de wetgever aan dat een *goede communicatie met het slachtoffer* een belangrijke succesfactor is voor de effectiviteit van beschermingsbevelen. Het vergroten van de *veiligheidsbeleving* van slachtoffers is een belangrijk doel van beschermingsbevelen. Dit veiligheidsgevoel wordt vergroot wanneer het slachtoffer zich erkend voelt. Het beperkt spreekrecht kan bijdragen aan deze erkenning doordat het slachtoffer letterlijk wordt gehoord.

Voor het derde doel geldt dat rechters via het beperkt spreekrecht *direct van het slachtoffer kunnen horen* welke beschermingsbehoeften zijn hebben en waarom. Wanneer die informatie uitsluitend door tussenkomst van het OM wordt overgebracht, gebeurt dat indirect, wat ten koste kan gaan van de persoonlijke inkleuring en overtuigingskracht van de boodschap.

In de beleidslogica van het beperkt spreekrecht komt ook het *risico op secundaire victimisatie* naar boven. Zo kan de term 'spreekrecht' de verkeerde verwachting wekken dat een slachtoffer een vergelijkbaar spreekrecht krijgt tijdens de behandeling van de strafzaak. Wanneer die verwachtingen niet worden waargemaakt, kan dit juist leiden tot *teleurstelling* en daarmee afbreuk doen aan het herstelproces van het

slachtoffer. Daarnaast kan de beperkte invloed die spreekgerechtigden met het spreekrecht kunnen uitoefenen, juist leiden tot frustraties. Goede en duidelijke voorlichting aan het slachtoffer is nodig om secundaire victimisatie te voorkomen.

Via het beperkt spreekrecht krijgen slachtoffers ook in de tenuitvoerleggingsfase een rol, waardoor hun positie wordt versterkt (**impact**).

Randvoorwaarden voor het beperkt spreekrecht zijn goed ingestelde (registratie)systemen, volledige informatievoorziening aan uitvoeringsprofessionals over de inhoud en reikwijdte van het beperkt spreekrecht, heldere communicatie aan slachtoffers en heldere werkinstructies en samenwerkingsafspraken voor en tussen ketenpartners.

Tot slot kwamen in de beleidslogica ook een aantal **neveneffecten** van het beperkt spreekrecht naar voren. Dit zijn:

1. **Voor het slachtoffer:**
 - a. Kans op teleurstelling bij het slachtoffer wanneer niet duidelijk is dat het om beperkt spreekrecht gaat.
 - b. Kans op secundaire victimisatie door deze teleurstelling en verkeerde verwachtingen.
 - c. De directe confrontatie met de dader tijdens de zitting kan emotioneel belastend zijn voor het slachtoffer.
2. **Voor het strafproces:**
 - a. Extra zittingstijd.
 - b. De rechter heeft een rol in het beperken van het spreekrecht.
 - c. Er kan verschil ontstaan tussen hoe rechters hiermee omgaan.
3. **Voor de dader:**
 - a. De confrontatie met het slachtoffer dat spreekt kan bij de tbs-gestelde of jeugdige zorgen voor terugval in de behandeling.
 - b. Aandacht van de zitting verschuift naar het slachtoffer.

4. **Voor de ketenpartners:**

- a. De klinieken en jeugdinrichtingen moeten in het voorbereiden van een tbs-gestelde of jeugdige voor een zitting ook aandacht besteden aan een mogelijke confrontatie met het slachtoffer, wat extra tijd kost. Ook in de nazorg moet hier aandacht voor zijn. Een knelpunt hierbij is dat een kliniek of inrichting niet van tevoren op de hoogte is of het slachtoffer daadwerkelijk gaat spreken.
- b. Ketenpartners die het slachtoffer bijstaan hebben extra tijd nodig voor het voorbereiden van slachtoffers op het spreekrecht en de zittingen.

5. **Overig:**

- a. Forensisch behandelaars en advocaten krijgen meer inzicht in de slachtofferbelangen

Onderzoeksdesign

In onderstaande paragrafen gaan we in op de bevindingen en conclusies vanuit het onderzoeksdesign. We doen dit per maatregel.

Inrichting van het evaluatietraject Doordat de twee onderdelen van de WUS die centraal staan in dit onderzoek sterk verschillen, is het in de uiteindelijke evaluatie nodig om **twee aparte onderzoeksdiseins met elk een set indicatoren** centraal te stellen.

De beleidslogica gaat uit van een logisch verband tussen de verschillende elementen. De evaluatie moet niet enkel de aanwezigheid van de losse elementen meten, maar ook het verband tussen deze elementen. Dit is echter lastig kort na invoering van een maatregel. Wel is het mogelijk op basis van aannemelijkheid eerder al uitspraken te doen over de effecten, via een **realistische evaluatie**. De nadruk ligt hierbij op het achterhalen van de werkzame mechanismen achter de wetswijziging met als kern hiervan het meten van indicatoren. Uit de beleidslogica blijkt dat de WUS niet altijd is

opgesteld op basis van wetenschappelijke en empirische onderbouwing waardoor het lastig is om een causaal verband tussen de verschillende elementen aan te tonen. Toch is het mogelijk om via het meten van de indicatoren behaalde resultaten, randvoorwaarden en neveneffecten te achterhalen.

Doel en onderzoeksvragen van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is inzicht krijgen in de effecten van beide onderdelen van de WUS, zodat uiteindelijk kan worden beoordeeld wat de toegevoegde waarde van de WUS is in de praktijk. Vragen die hierbij horen zijn:

1. In welke mate draagt de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie/het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling van de WUS om de rechtspositie van het slachtoffer te versterken?
2. Hoe wordt de uitbreiding van de kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie/het beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen in de praktijk uitgevoerd, wat zijn knelpunten en succesfactoren en welke kosten zijn ermee gemoeid?

Operationalisatie van de evaluatie

Vanuit de beleidslogica hebben we een aantal **indicatoren** opgesteld voor de beide maatregelen die centraal moeten staan in de evaluatie. Vervolgens hebben we in het onderzoeksdesign een voorzet gedaan van hoe de onderzoeksvragen beantwoord en indicatoren gemeten kunnen worden.

Een deel van de indicatoren vereist idealiter een kwantitatieve aanpak. Vanuit ons onderzoek blijkt echter dat de ketenpartners zeer beperkt gegevens bijhouden over deze twee maatregelen. De systemen bieden hier geen ruimte voor of enkel in open tekstvelden die niet consistent worden ingevuld. Hoewel relatief makkelijk op te vragen, leveren de systemen dus een zeer beperkt beeld op. Uit de gesprekken met ketenpartners bleek dat

het aanpassen van de (registratie)systemen zodat deze kwantitatieve gegevens wel beschikbaar zijn, geen prioriteit heeft of te veel tijd en moeite kost. Dit staat niet in verhouding tot de informatie die het oplevert. Wij verwachten daarom dat voor de uiteindelijke evaluatie geen aanvullende kwantitatieve gegevens (in vergelijking met nu) beschikbaar zijn. Wij stellen daarom voor om alternatieve (meer kwalitatieve) methoden in te zetten om deze indicatoren te meten die even goed een betrouwbaar beeld opleveren van werking van de twee maatregelen in de praktijk.

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

In het rapport hebben we een volledig overzicht opgenomen van de indicatoren en het onderzoeksdesign voor de eerste maatregel. Doordat geen enkele ketenpartner registreert wat de relatie is tussen het slachtoffer en de spreekgerechtigden en geen enkele partner registreert of iemand ook daadwerkelijk spreekt is het ophalen van kwantitatieve cijfers voor de indicatoren op de output niet mogelijk. Een vragenlijst onder slachtoffercoördinatoren bij het OM en rechters biedt een goed alternatief omdat zij over het algemeen een goed overzicht hebben over hun caseload. De indicatoren op de outcome zijn van meer kwalitatieve aard en kunnen opgehaald worden door interviews met of een vragenlijst onder stief- en pleegfamilie die gebruik heeft gemaakt van het spreekrecht. Gesprekken met slachtofferadvocatuur vormen een goed alternatief als het niet lukt om voldoende slachtoffers te spreken. Voor het meten van de indicatoren van de randvoorwaarden en neveneffecten zijn interviews met de verschillende ketenpartners (OM, Rechtspraak en SHN) de meest logische methode

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Vanuit de systemen van het OM is het mogelijk om te achterhalen op hoeveel zittingen het spreekrecht van toepassing is (output-indicatoren). Ook kan gemeten worden hoeveel slachtoffers zijn geïnformeerd over het spreekrecht. SHN registreert ook hoe vaak zij slachtoffers ondersteunen door mee te gaan naar een tbs-zitting. Opnieuw wordt echter niet

geregistreerd of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van het spreekrecht. Een vragenlijst onder rechters kan hier wel inzicht in geven.

De andere indicatoren op de output kunnen via interviews met slachtoffers en betrokken ketenpartners worden gemeten. Interviews met slachtoffers (en eventueel slachtofferadvocatuur) en rechters zijn de meest logische methoden om de indicatoren op de outcome te meten. De indicatoren op de randvoorwaarden en neveneffecten zijn te meten via interviews met de betrokken ketenpartners (Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), OM, SHN, Rechtspraak, (jeugd)reclassering, klinieken en jeugdinrichtingen). Daarnaast zijn ook gesprekken met slachtoffers, forensisch behandelaren en advocaten nodig om alle indicatoren te meten.

Nulmeting

In onderstaande paragrafen gaan we in op de bevindingen en conclusies vanuit de nulmeting. We doen dit per maatregel.

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

Stief- en pleegfamilie had vóór de wetswijziging formeel geen spreekrecht, waardoor **hun positie in het strafproces beperkter** en ongelijk was ten opzichte van biologische familieleden. In de praktijk was stief- en pleegfamilie wel vaak aanwezig bij de zittingen. Slachtofferadvocaten, het OM en SHN stonden vaak de hele familie bij en maakten hierin geen onderscheid tussen stief- en pleegfamilie of biologische familie. Het kwam **wel eens voor dat stief- en pleegfamilie mocht spreken**, dit kon echter alleen als de rechtbank en verdediging geen bezwaar maakten. Daarnaast zien de geïnterviewden dat stief- en pleegfamilie als eerste 'afviel' als het maximum van drie sprekers werd bereikt. Stief- en pleegfamilie was daardoor afhankelijk van de bereidheid van anderen voor het spreekrecht. Ook werd via alternatieve routes geprobeerd om stief- en pleegfamilie spreekrecht te

geven: bijvoorbeeld door de boodschap te verwerken in de verklaring van een familielid met spreekrecht.

Deze ongelijke positie deed **geen recht aan de moderne gezinssamenstellingen** in de hedendaagse samenleving. Stief- en pleegfamilie had wel de verantwoordelijkheid voor de zorg en opvoeding en een betekenisvolle band met het slachtoffer, maar geen formeel spreekrecht. Zeker wanneer biologische familie verder af stond van het slachtoffer, maar wel mocht spreken leidde dit tot ingewikkelde situaties. Door het ontbreken van het spreekrecht werd het slachtofferschap van stief- en pleegfamilie niet erkend (*communio*).

Als gevolg hiervan, werd **afbreuk gedaan aan hun gevoel van regie en erkenning**. Stief- en pleegfamilie werd, door het ontbreken van het spreekrecht, beperkt in hun vermogen tot handelen wat afbreuk deed aan hun autonomie en gevoelens van machteloosheid (*agency*). Zij bleef bijvoorbeeld afhankelijk van anderen (biologische familie, rechters, de verdediging) om te mogen spreken. Daarnaast voelde het ontbreken van het spreekrecht als buitensluiting: stief- en pleegfamilie voelde zich niet belangrijk genoeg en kregen het idee 'tweederangs' slachtoffer te zijn. Bovendien kon zij hun verhaal niet delen met de rechter of verdachte, terwijl dit juist componenten zijn die bijdragen aan verbinding en erkenning. Dit deed afbreuk aan hun *communio*.

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Voor de invoering van het beperkt spreekrecht hadden slachtoffers een **zeer beperkte rol bij tbs- en pij-verlengingszittingen**. Slachtoffers en nabestaanden hadden recht op tijdige, duidelijke en zorgvuldige **informatie** tijdens de tenuitvoerleggingsfase. Bij een mogelijke beëindiging van de maatregel werden bovendien de **beschermingsbehoeften** van het slachtoffer uitgevraagd. Slachtoffers konden bovendien **aanwezig** zijn bij de zittingen. Dit moest bijdragen aan *agency* en *communio*. Slachtofferadvocaten geven

aan dat zij niet altijd een toevoeging voor het bijstaan van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase ontvingen. Hierdoor verschilden het per advocaat of deze meeging met het slachtoffer naar de zittingen en het slachtoffer ondersteunde.

Het **informer en raadplegen verliep** voor invoering van het beperkt spreekrecht niet optimaal. Dit gebeurde **inconsequent** waardoor slachtoffers niet altijd de nodige informatie (over de zittingen) tijdig ontvingen. In algemene zin zien de geïnterviewden dat de informatievoorziening de afgelopen jaren wel is verbeterd. Het opvragen van beschermingsbehoeften verliep doorgaans beter. Wat hierin meespeelde is dat deze behoeften vaak al in een eerdere fase van de tbs- of pij-maatregel werden uitgevraagd, bijvoorbeeld bij verlofaanvragen.

Het kwam weleens voor dat slachtoffers bij de tbs-verlengingszittingen aanwezig waren, maar dit was vaker niet dan wel het geval en zij hadden dan geen actieve rol. Twee slachtofferadvocaten hebben een enkele keer meegemaakt dat **het slachtoffer tijdens de zitting de gelegenheid kreeg om te spreken**. In die gevallen ging het niet alleen om het kenbaar maken van de beschermingsbehoeften, maar ook om het delict en de impact daarvan op het slachtoffer.

De mate waarin slachtoffers betrokken willen zijn in de tenuitvoerleggingsfase varieert. In het algemeen zien de geïnterviewden dat nabestaanden vaak **wel actief betrokken** willen zijn, maar slachtoffers van zeden- of stalkingszaken vaak wegblijven. Slachtoffers die betrokken willen blijven, hebben vooral een **informatiebehoefte**. Zij willen weten of en wanneer iemand weer vrijkomt. Naast de informatiebehoefte heeft de aanwezigheid van slachtoffers vaak ook een meer **symbolische waarde**: ze willen laten zien dat ze er nog zijn.

De geïnterviewden hebben een **wisselend beeld over de invloed van de aanwezigheid van het slachtoffer op de sfeer tijdens een zitting**. Twee rechters geven aan dat de impact beperkt is, een tbs-advocaat geeft aan dat hij merkt dat de houding van de OvJ en rechter tegenover de tbs-gestelde vriendelijker is wanneer het slachtoffer niet aanwezig is. Rechters die gespecialiseerd zijn in tbs weten hier doorgaans beter mee om te gaan. Ook voor het slachtoffer is de houding van de rechtbank tegenover hen van belang. Wanneer een rechter hun aanwezigheid benoemt en hier aandacht aan besteedt, ervaren slachtoffers dit als positief en als erkenning van hun slachtofferschap. Het komt echter ook voor dat een rechter negatief reageert op de aanwezigheid.

De setting van een tbs- of pij-verlengingszitting is **ingewikkeld** voor de positie van het slachtoffer. Deze zittingen zijn primair gericht op de behandeling en resocialisatie van de tbs- of pij-gestelde waarbij de rechtbank vaak ook positief is ten opzichte van de voortgang van de tbs-gestelde. Dit staat vaak haaks op de beleving van een slachtoffer, wat confronterend kan zijn. Slachtofferadvocaten konden slachtoffers hierop voorbereiden wanneer zij hen ondersteunden.

De beschermingsbehoeften waren voorafgaand aan de zitting bekend bij de rechter. De **rechter had echter geen zicht op de motivatie achter deze behoeften**. Over het algemeen werd gehoor gegeven aan de aangevraagde beschermingsmaatregelen. Enkel wanneer de eisen te hoog waren (bijvoorbeeld een hele stad) week de rechter hier vanaf. De rechters die wij spraken hebben geen zicht op hoe deze beslissing vervolgens gecommuniceerd werd aan het slachtoffer.

De terugkeer van een tbs- of pij-gestelde in de samenleving kan bij een slachtoffers gevoelens van angst en onveiligheid oproepen, wat leidt tot ervaren machteloosheid (*agency*). Dit hangt samen met het feit dat zij geen invloed hebben op de beslissing hierover. Dit raakt hun gevoel van regie en

controle (*agency*), maar kan ook het gevoel van erkenning en morele verbondenheid (*communion*) ondermijnen. Voor invoering konden slachtoffers hun stem laten horen via het bijwonen van zittingen, het kenbaar maken van de beschermingsbehoeften en het doorgeven van de informatiewensen. Dit moest bijdragen aan de *agency* en *communion*. Doordat slachtoffers laat of niet geïnformeerd werden, hadden zij **minder regie over hun aanwezigheid op de zitting**. Daarnaast waren ze **afhankelijk van hoe de OvJ en/of rechter** de beschermingsbehoeften ter sprake brachten en hadden slachtoffers hier geen regie over. Ook het ontbreken van een terugkoppeling op de beschermingsbehoeften na de zitting aan de slachtoffers droeg bij aan gevoelens van onzekerheid en machteloosheid. Bovendien verschilt de houding van rechters ten opzichte van het slachtoffer op een zitting. Bij een **afstandelijke houding of onjuiste bejegening doet dit afbreuk** aan het gevoel van erkenning en verbondenheid (*communion*). Daarnaast konden slachtoffers enkel informatie ontvangen over hoe het met de tbs- of pij-gestelde gaat en hoe groot de kans is op (voorwaardelijke) vrijlating door een zitting bij te wonen. Het onderzoek laat zien dat dit kon bijdragen aan het wegnemen van gevoelens van angst en onveiligheid. Ook gaf het hen een gevoel van regie en controle.

De interviews wijzen ten slotte op enkele **risicofactoren die de kans op secundaire victimisatie vergroten**. Zo werd het informeren en raadplegen van slachtoffers niet altijd consequent uitgevoerd, wat leidde tot onvolledige informatievoorziening. Daarnaast ontvingen slachtoffers vaak geen terugkoppeling over hoe met hun beschermingsbehoeften werd omgegaan en hadden zij een bredere informatiebehoefte dan nu beschikbaar is. Ten slotte zijn er, ondanks een verbeterde houding van rechters, situaties benoemd waarin slachtoffers zich onverschillig bejegend voelden. Deze tekortkomingen in informatievoorziening en bejegening kunnen ertoe hebben geleid dat slachtoffers zich niet gehoord of niet serieus genomen voelden, wat een risico vormt op secundaire victimisatie.

Conclusies vanuit de eerste ervaringen

In de interviews van de nulmeting hebben we, zijdelings, al eerste ervaringen opgehaald met de invoering van beide maatregelen. Deze bespreken we hier kort omdat dit relevante informatie is voor de uiteindelijke evaluatie.

Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie

De geïnterviewden vinden de uitbreiding een logische stap. Hierbij benadrukken zij wel dat de erkenning van slachtofferschap via het spreekrecht niet op zichzelf staat, maar nauw samenhangt met de mogelijkheid om ook andere slachtofferrechten uit te oefenen. Dit is echter niet geregeld met de WUS: stief- en pleegfamilie krijgt geen wensenformulier, heeft niet dezelfde informatierechten en moet zelf kenbaar maken dat zij wil spreken bijvoorbeeld. Vanuit deze bevinding raden wij aan om in de uiteindelijke evaluatie voldoende stil te staan bij de relatie tussen het spreekrecht en de andere slachtofferrechten van stief- en pleegfamilie en welke gevolgen dit heeft voor het herstel van de emotionele schade (in termen van *agency* en *communion*).

Daarnaast blijkt uit de nulmeting dat rechters niet altijd zicht hebben op het aantal sprekers dat wil spreken met betrekking tot het maximum van drie sprekers. SHN, slachtofferadvocaten of het OM bespreken dit vaak al met de slachtoffers, waardoor de keuze niet bij de rechter terechtkomt. In de uiteindelijke evaluatie is het belangrijk om hier bij het meten van de indicator 'aantal keer dat het maximaal aantal sprekers werd bereikt' rekening mee te houden.

Beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen

Bij het beperkt spreekrecht zagen we dat de geïnterviewden aangaven dat het toelichten van de beschermingsbehoeften voor slachtoffers niet de grootste behoefte is. De behoefte zit eerder in het ontvangen van voldoende

informatie of het toelichten van de gevolgen van het delict. Dit heeft als risico dat het beperkt spreekrecht maar beperkt bijdraagt aan het herstel van emotionele schade, omdat deze maatregel hier niet in voorziet. Het is daarom belangrijk om in de evaluatie vast te stellen of het beperkt spreekrecht voldoende aansluit bij de behoeften die slachtoffers hebben.

We zagen ook dat de informatievoorziening niet altijd op orde is en slachtoffers niet altijd de juiste informatie tijdig ontvangen over zittingen in de tenuitvoerleggingsfase. Dit is echter een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle uitvoering van het beperkt spreekrecht. In de uiteindelijke evaluatie is het daarom goed om stil te staan bij de aanwezigheid van deze randvoorwaarde en het effect daarop op de werking van het beperkt spreekrecht.

Daarnaast geven de geïnterviewden aan dat het goed managen van de verwachtingen en het duidelijk informeren van het slachtoffer belangrijk zijn om teleurstelling bij het beperkt spreekrecht te voorkomen. Het kan daarom in de evaluatie relevant zijn om voldoende stil te staan bij hoe slachtoffers zijn geïnformeerd over het beperkt spreekrecht en hoe ketenpartners hierover informeren. Ook in relatie tot de ervaringen van het slachtoffer met het beperkt spreekrecht.

MANAGEMENT SUMMARY

PRELIMINARY RESEARCH - RIGHT TO SPEAK WUS - EXPANSION OF THE GROUP ENTITLED TO SPEAK TO INCLUDE STEP- AND FOSTER FAMILIES AND LIMITED RIGHT TO SPEAK DURING TBS AND PIJ EXTENSION HEARINGS

**KLANT
KENMERK
AUTEURS**

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
MZ/bv/4293
Wouter Jongebreur, Anneberthe Visser, Maaike Zoutenbier
(Significant) and Maarten Kunst (Universiteit Leiden)
January 12, 2026
Final 2.0

**DATUM
VERSIE**

Management summary

Background and Objectives

In 2021, the Act on Expanding Victims' Rights (Wet Uitbreiding Slachtofferrechten, WUS) was adopted by the Parliament and Senate. The purpose of the Act is to strengthen the position of victims in criminal proceedings. Its various components came into effect in phases. The former Minister for Legal Protection pledged to evaluate the WUS two years after its implementation. To carry this out effectively, it is important to conduct a baseline measurement. This study concerns the **preliminary research** for expanding the group of bereaved relatives entitled to speak to include step- and foster families, as well as the limited right to speak during TBS and PIJ extension hearings.

The research consists of three **parts**:

- a. A reconstruction of the **policy logic** (plan evaluation), including the formulation of measurable indicators;
- b. Developing a **research design** that can measure these indicators in the final evaluation of the WUS (over time);
- c. A **baseline measurement**: mapping the situation prior to the implementation of the two measures.

The research questions are:

1. What is the policy logic?
2. Which (positive and negative) side effects are important to capture in the evaluation?
3. Which indicators for the effects of the two components of the WUS can be distinguished based on the policy logic? And can these be generated from existing records?

4. Are there indicators that cannot be derived from available data sources but are essential given the policy logic? If so, how can these indicators still be captured?
5. In what way can plausible expectations about the effects of the two components of the WUS be provided in the future?
6. What was the situation before the introduction of this provisions? Here, we include the indicators developed when answering research questions 3 and 4.

Research methods

For the three components of the study, we used different research methods. Below, we describe the methods applied for each component.

Research Methods for Policy Logic

Based on a document and literature review, we developed the policy logic for both measures under the WUS. We searched all parliamentary documents related to the WUS. We also reviewed relevant articles and scientific literature collected through the snowball method or predefined search terms.

We created an analytical framework based on the elements of the policy logic, which allowed us to structure information from the sources easily. Using this framework, we drafted the first version of the policy logic. We validated this through eight online **interviews** with various stakeholders:

- a. Policy officer at the Ministry of Justice and Security (Ministerie van Justitie en Veiligheid, JenV);
- b. Legal officer at the Ministry of Justice and Security;

-
- a. Implementation coordinator at the Public Prosecution Service (Openbaar Ministerie, OM);
 - b. Policy officer at the Custodial Institutions Agency (Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI);
 - c. Policy officer at the Council for the Judiciary (Raad voor de Rechtspraak, Rechtspraak);
 - d. Legal policy advisor at the Central Judicial Collection Agency (Centraal Justitieel Incassobureau, CJIB);
 - e. Legal policy advisor at Victim Support Netherlands (Slachtofferhulp Nederland, SHN);
 - f. A judge at the Amsterdam District Court who frequently handles tbs hearings.

Based on their input, we adjusted the policy logic. The advisory committee also reviewed the policy logic twice.

Research Methods for Research Design

Based on the elaborated policy logic, we identified **indicators** to measure the extent to which the intended objectives of the two measures are achieved. We also formulated indicators for the identified preconditions and side effects. The steering committee provided feedback on the draft version of these indicators.

We then validated and operationalised this version through online **interviews** with various stakeholders:

- a. Data analyst at the OM;
- b. Staff member of the Victim Information Point (Informatiepunt Detentieverloop, IDV), functional administrator, and business analyst at the CJIB;
- c. Policy advisor and implementation manager at SHN;
- d. Data analyst at the Rechtspraak.

Together, we reviewed the list of indicators and discussed what **data** they had available. We also explored options for registering currently unavailable data. Based on the established indicators and information gathered from interviews, we developed the research design, which we shared in writing with the advisory committee for feedback.

Research Methods for Baseline Measurement

Based on the indicators from the research design, we formulated **indicators for the baseline measurement**. We considered the information needed to compare the situation before the introduction of the two measures with the situation after implementation. We then determined which research methods were required to measure these indicators.

Some indicators required a **quantitative approach**. Only the OM had relevant data available. However, due to developments concerning vulnerabilities in digital systems during the summer of 2025, the OM lacked capacity to process our request for cooperation. We were also unable to survey prosecutors and victim coordinators for targeted estimates of missing figures in the system. It remains possible to request these figures retrospectively during the final evaluation.

For **qualitative indicators**, we conducted interviews. Here too, the OM could not participate. Additionally, we were unable to interview staff from SHN, as they considered the impact of both measures too minor to involve their staff in the study. We were able to speak with other stakeholders in online interviews:

- a. Five victim lawyers;
- b. Three judges;
- c. Two TBS lawyers.

We asked them about their experiences regarding the position of victims before the introduction of both measures. Together, the ten interviewees

provided a comprehensive overview of their varied experiences across different cases and hearings, allowing us to reach saturation in collecting insights. We analysed the information from these in-depth interviews and incorporated it into the relevant chapter of the report.

Reporting

The various components of the study have been compiled into this [report](#). The advisory committee reviewed the report twice and provided feedback, which we incorporated into the final version.

Background Information on the Right to Speak

Development of the Right to Speak

The right to speak was introduced in [2005](#). Since then, various developments have taken place regarding this right. It applies only to [serious criminal offenses](#) such as crimes against life, violent crimes, and sexual offenses. Through this right, victims have become participants in criminal proceedings.

The WUS originates from the Multi-Year Victim Policy Agenda 2018–2021 and consists of several victim rights. The expansion of the group entitled to speak to include step- and foster families took effect on January 1, [2023](#), and the limited right to speak during TBS and PIJ extension hearings on January 1, [2025](#).

Expansion of the Group Entitled to Speak to Include Step- and Foster Families

This expansion allows [step- and foster families](#) to exercise the right to speak. It is included in [paragraph 4 of Article 51e](#) of the Dutch Code of Criminal Procedure (Wetboek voor Strafvordering, Sv). In the legal text, step- and foster families are defined as persons who have a close

relationship with the victim and have been part of the victim's household.

[Other victim rights do not apply](#) to them.

Limited Right to Speak During TBS and PIJ Extension Hearings

The limited right to speak during TBS and PIJ extension hearings allows victims, during a hearing where a change in conditions or conditional termination (where conditions are imposed for the first time) is discussed, to speak about their protection needs. The right to speak is therefore limited. This is included in [Articles 6:6:10\(4\), 6:6:13\(4\), 6:6:19\(3\), 6:6:32\(5\), and 6:6:37\(3\)](#) of the Dutch Code of Criminal Procedure.

Policy Logic

In the following paragraphs, we present the findings and conclusions from the policy logic, organized by measure.

Policy Logic of the Right to Speak in General

First, we discuss the policy logic of the right to speak in general terms. Since the two measures in our study align with the original objectives of the right to speak introduced in 2005, the general policy logic forms the foundation for the logic of these two specific measures.

The ultimate goal (impact) of the right to speak was to [strengthen the position of the victim](#). Of the four underlying objectives ([outcome](#)), only one directly concerned victims: contributing to the [recovery of emotional harm](#) suffered by victims and bereaved relatives. Previous evaluations, as well as our own, therefore focus on this objective rather than the other three.

How the right to speak should and could contribute to the recovery of emotional harm was only briefly explained by the legislator, both at its introduction in 2005 and during later expansions. The first evaluation in 2010 showed that the [assumed therapeutic effect did not occur](#). In the 2022

evaluation, researchers therefore adopted a social-psychological perspective and examined recovery in terms of *agency* and *communion*. Victimization can lead to loss of control, feelings of powerlessness, and diminished self-confidence (*agency*), as well as reduced trust in others and feelings of loneliness (*communion*). The evaluation found that the right to speak did contribute to *agency* and *communion* for victims.

Finally, an important aspect in the development of the right to speak is the *prevention of (feelings of) secondary victimization*. In this context, secondary victimization means that victims are wronged because their knowledge, experiences, and perspectives are marginalized, ignored, or not acknowledged by the system and the professionals working within it.

Policy Logic for Expanding the Group Entitled to Speak to Include Step- and Foster Families

The legal basis (input) for expanding the group entitled to speak to include step- and foster families lies in the *legislative amendment*. The activities (*throughput*) to implement this measure included: drafting policy frameworks, protocols, and guidelines; providing information and communication to professionals; adapting (registration) systems; and integrating these activities into the workflows of the relevant chain partners. The execution of these activities enabled step- and foster families to exercise the right to speak (output).

The legislator had two objectives (*outcome*) with this expansion:

- a. Align with today's diverse family structures;
- b. Contribute to the recovery of emotional harm and recognition of victimhood among step- and foster families as victims.

For the first objective, the legislator noted that more and more children are cared for and raised by caregivers who are not blood relatives but have a *close bond* with the child. Expanding the group entitled to speak therefore

brings the right to speak in line with both social reality and existing *legal responsibilities* of step- and foster parents, making their position regarding the right to speak equal to that of blood relatives.

For the second objective, granting the right to speak to step- and foster families acknowledges them as victims and recognizes that they too may *suffer emotional consequences of the crime*. The mechanisms of *agency* and *communion* apply equally to step- and foster families as to blood relatives. In this way, the right to speak can also contribute to their emotional recovery.

With this expansion, more victims fall within the group entitled to speak, thereby strengthening the position of step- and foster families as victims (*impact*).

Prerequisites for successfully implementing this measure include well-configured (registration) systems among chain partners and clear work instructions for professionals.

Finally, we included possible *side effects* in the policy logic:

- a. The assessment by the public prosecutor (OvJ) of whether a bereaved person belongs to the group entitled to speak may become more complex because the relationship between the victim and a step- or foster parent or child is not always formally documented or easily proven. This can lead to greater interpretative discretion and variation in applying the right to speak.
- b. The right to speak may also increase the workload for the Council for the Judiciary and the Public Prosecution Service. The likelihood of reaching the statutory maximum of three speakers is higher when more victims are entitled to speak. This results in longer hearing times per case. The workload increase for the

Public Prosecution Service arises because more victims need to be assessed and/or because assessments take more time due to complex family relationships.

- c. Step- and foster families are recognized as victims through the right to speak, which can help prevent secondary victimization.

Policy Logic of the Limited Right to Speak During TBS and PIJ Extension Hearings

The legal basis (input) for the limited right to speak during TBS and PIJ extension hearings lies in the legislative amendment. The activities (throughput) to implement this measure were the same as those for expanding the group entitled to speak. These activities resulted in victims being allowed, during TBS and PIJ extension hearings where conditional termination or modification of conditions is at issue, to orally explain their protection needs during the hearing (output).

The legislator had three intended objectives (outcome) with the introduction of the limited right to speak:

- a. Recovery of emotional harm and recognition of the victim (during the enforcement phase);
- b. Increasing the effectiveness of protection orders;
- c. Providing information to the judge.

For the first objective, the legislator aimed to give victims a voice during the enforcement phase through the limited right to speak. This leads to recognition, which in turn contributes to recovery. The return of a TBS detainee to society can cause fear for the victim, potentially undermining feelings of agency and communion. The limited right to speak can strengthen feelings of connectedness and moral recognition (communion) by ensuring victims are heard and seen during the hearing. It also contributes to agency because the victim can personally present protection

needs to the judge. Recovery is most supported when the judge acts upon the victim's requests.

For the second objective, the legislator indicated that good communication with the victim is an important success factor for the effectiveness of protection orders. Enhancing victims' sense of safety is a key goal of these orders. This sense of safety increases when victims feel acknowledged. The limited right to speak can contribute to this recognition by allowing victims to be literally heard.

For the third objective, judges can directly hear from victims what their protection needs are and why. When this information is conveyed only through the Public Prosecution Service, it is indirect, which may reduce the personal nuance and persuasive power of the message.

The policy logic of the limited right to speak also highlights the risk of secondary victimization. For example, the term "right to speak" may create the false expectation that victims have a similar right during the trial phase. When these expectations are not met, this can lead to disappointment and undermine the victim's recovery process. Additionally, the limited influence victims can exert through this right may cause frustration. Clear and accurate information for victims is essential to prevent secondary victimization.

Through the limited right to speak, victims also gain a role during the enforcement phase, thereby strengthening their position (impact).

Prerequisites for the limited right to speak include well-configured (registration) systems, comprehensive information for professionals about the content and scope of the limited right to speak, clear communication to victims, and clear work instructions and cooperation agreements for and among chain partners.

Finally, the policy logic identified several possible **side effects** of the limited right to speak:

1. For the victim:

- a. Risk of disappointment if it is unclear that the right to speak is limited.
- b. Risk of secondary victimization due to these false expectations.
- c. Direct confrontation with the offender during the hearing can be emotionally burdensome.

2. For the criminal process:

- a. Additional hearing time.
- b. The judge plays a role in limiting the right to speak.
- c. Differences may arise in how judges handle this.

3. For the offender:

- a. Confrontation with a speaking victim may cause setbacks in treatment for the TBS detainee or juvenile.
- b. Attention during the hearing may shift toward the victim.

4. For chain partners:

- a. Clinics and juvenile institutions must prepare TBS detainees or juveniles for possible confrontation with the victim, which requires extra time. This must also be addressed in aftercare. A bottleneck is that clinics or institutions are not informed in advance whether the victim will actually speak.
- b. Chain partners supporting victims need extra time to prepare victims for the right to speak and the hearings.

5. Other:

- a. Forensic therapists and lawyers gain more insight into victim interests.

Research Design

In the following paragraphs, we present the findings and conclusions from the research design, organized by measure.

Structuring the Evaluation Process

Because the two components of the WUS examined in this study differ significantly, the final evaluation will need to focus on **two separate research designs, each with its own set of indicators**.

The policy logic assumes a logical relationship between the various elements. The evaluation should not only measure the presence of individual elements but also the connections between them. However, this is challenging shortly after a measure has been introduced. It is possible, based on plausibility, to make preliminary statements about effects through a **realistic evaluation**. The emphasis here is on identifying the mechanisms behind the legislative change, with the core of this being the measurement of indicators. The policy logic shows that the WUS was not always developed based on scientific and empirical evidence, making it difficult to demonstrate a causal link between the different elements. Nevertheless, by measuring indicators, it is possible to identify achieved results, preconditions, and side effects.

Purpose and Research Questions of the Evaluation

The purpose of the evaluation is to gain insight into the effects of both components of the WUS so that the added value of the WUS in practice can ultimately be assessed. The related questions are:

1. To what extent does the expansion of the group entitled to speak to include step- and foster families / the limited right to speak during TBS and PIJ extension hearings contribute to achieving the WUS policy objective of strengthening the legal position of victims?
2. How are these measures implemented in practice, what are the bottlenecks and success factors, and what costs are involved?

Operationalization of the Evaluation

Based on the policy logic, we developed a number of **indicators** for both measures that should be central to the evaluation. In the research design, we provided an initial proposal for how the research questions can be answered and how the indicators can be measured.

Some indicators ideally require a quantitative approach. However, our research shows that chain partners keep very limited data on these two measures. The systems do not accommodate this or only allow entries in open text fields, which are not consistently completed. Although relatively easy to request, the systems therefore provide a very limited picture. Discussions with chain partners revealed that adapting (registration) systems to make these quantitative data available is not a priority or would require too much time and effort, which is disproportionate to the value of the information.

We therefore expect that no additional quantitative data (compared to what is currently available) will be accessible for the final evaluation. We propose using alternative (more qualitative) methods to measure these indicators, which can provide an equally reliable picture of how the two measures function in practice.

Expansion of the Group Entitled to Speak to Include Step- and Foster Families

In the report, we included a complete overview of the indicators and research design for the first measure. Since none of the chain partners record the relationship between the victim and those entitled to speak, and none record whether someone actually speaks, collecting quantitative data for the output indicators is not possible. A questionnaire for victim coordinators at the OM and judges offers a good alternative because they generally have a clear overview of their caseload. The outcome indicators are more qualitative in nature and can be collected through interviews or a questionnaire for step- and foster families who have exercised the right to

speak. Conversations with victim lawyers provide a good alternative if it is not possible to speak with enough victims. For measuring indicators related to preconditions and side effects, interviews with various chain partners (OM, Rechtspraak, and SHN) are the most logical method.

Limited Right to Speak During TBS and PIJ Extension Hearings

From the OM systems, it is possible to determine how many hearings the right to speak applies to (output indicators). It is also possible to measure how many victims have been informed about the right to speak. SHN also records how often they support victims by accompanying them to a TBS hearing. However, it is again not recorded whether the right to speak is actually exercised. A questionnaire for judges can provide insight into this. Other output indicators can be measured through interviews with victims and involved chain partners. Interviews with victims (and possibly victim lawyers) and judges are the most logical methods for measuring outcome indicators. Indicators related to preconditions and side effects can be measured through interviews with the relevant chain partners (CJIB, OM, SHN, Rechtspraak, (youth) probation services, clinics, and juvenile institutions). In addition, conversations with victims, forensic therapists, and lawyers are also necessary to measure all indicators.

Baseline Measurement

In the following paragraphs, we present the findings and conclusions from the baseline measurement, organized by measure.

Expansion of the Group Entitled to Speak to Include Step- and Foster Families

Before the legislative amendment, step- and foster families formally had no right to speak, which made **their position in criminal proceedings more limited** and unequal compared to biological family members. In practice, step- and foster families were often present at hearings. Victim lawyers, OM

and SHN generally supported the entire family and did not distinguish between step- and foster families and biological relatives. Occasionally, step- and foster families were allowed to speak, but only if the court and the defense raised no objections.

Interviewees also noted that step- and foster families were the first to be excluded when the maximum of three speakers was reached. Alternative routes were sometimes used to give them a voice, for example by incorporating their message into the statement of a family member who did have the right to speak.

This unequal position did not reflect modern family structures in today's society. Step- and foster families often had responsibility for care and upbringing and a meaningful bond with the victim, but no formal right to speak. Particularly when biological family members were more distant from the victim yet still allowed to speak, this led to complex situations. The absence of the right to speak meant that the victimhood of step- and foster families was not acknowledged (*communion*).

As a result, their sense of control and recognition was undermined (*agency*). Without the right to speak, step- and foster families were limited in their ability to act, which diminished their autonomy and contributed to feelings of powerlessness (*agency*). For example, they remained dependent on others (biological family, judges, the defense) to be allowed to speak. Furthermore, the lack of a right to speak felt like exclusion: step- and foster families felt they were not important enough and perceived themselves as “second-class” victims. They were also unable to share their story with the judge or the defendant—components that contribute to connection and recognition—thus undermining their *communion*.

Limited Right to Speak During TBS and PIJ Extension Hearings

Before the introduction of the limited right to speak, victims had a very limited role in TBS and PIJ extension hearings. Victims and bereaved

relatives were entitled to timely, clear, and careful information during the enforcement phase. In cases of possible termination of the measure, victims' protection needs were also requested. Victims could attend hearings. This all was supposed to contribute to *agency* and *communion*. Victim lawyers indicated that they did not always receive authorization to assist victims during the enforcement phase. As a result, whether a lawyer accompanied and supported the victim at hearings varied.

Prior to the introduction of the limited right to speak, informing and consulting victims did not function optimally. It was inconsistent, meaning victims did not always receive necessary information (about hearings) in time. Interviewees noted that information provision has generally improved in recent years. Requesting protection needs usually worked better, partly because these needs were often identified earlier in the TBS or PIJ measure, for example during leave applications.

Occasionally, victims attended TBS extension hearings, but this was more often not the case, and they had no active role. Two victim lawyers reported rare instances where victims were allowed to speak during the hearing. In those cases, they spoke not only about protection needs but also about the crime and its impact.

The degree to which victims wanted to be involved in the enforcement phase varied. Interviewees generally observed that bereaved relatives often wanted active involvement, while victims of sexual or stalking cases tended to stay away. Victims who wanted to remain involved primarily had an information need—they wanted to know if and when someone would be released. Beyond this, their presence often had symbolic value: they wanted to show they still mattered.

Interviewees had mixed views on the impact of victim presence on the atmosphere during hearings. Two judges said the impact was limited, while

a TBS lawyer noted that the attitude of the prosecutor and judge toward the detainee was friendlier when the victim was absent. Judges specialized in TBS cases generally handled this better. For victims, the court's attitude toward them was important. When a judge acknowledged their presence and paid attention to it, victims experienced this positively as recognition of their victimhood. However, there were also cases where judges reacted negatively to their presence.

The setting of a TBS or PIJ extension hearing is **complex** for victims. These hearings focus primarily on treatment and reintegration of the detainee, with the court often expressing positive views on their progress. This often contrasts sharply with the victim's perspective and can be confronting. Victim lawyers could prepare victims for this when they provided support.

Protection needs were known to the judge before the hearing, but **judges lacked insight into the motivation behind these needs**. Generally, requested protective measures were granted, except when demands were excessive (e.g., banning someone from an entire city). Judges interviewed were unaware of how these decisions were communicated back to victims.

The return of a TBS or PIJ detainee to society can evoke fear and insecurity in victims, leading to feelings of powerlessness (*agency*). This relates to their lack of influence over the decision, undermining their sense of control (*agency*) and recognition and moral connectedness (*communion*). Before the introduction of the limited right to speak, victims could make their voices heard by attending hearings, expressing protection needs, and communicating information preferences. These were intended to support *agency* and *communion*. However, when victims were informed late or not at all, they had **less control over attending hearings**. They were also **dependent on how the prosecutor and/or judge** raised their protection needs, with no control over this. The lack of feedback after hearings on how protection needs were addressed contributed to feelings of uncertainty and

powerlessness. Furthermore, judges' attitudes toward victims varied. A **distant or inappropriate attitude undermined** feelings of recognition and connectedness. Victims could only obtain information about the detainee's progress and likelihood of (conditional) release by attending hearings. The study shows this could help alleviate fear and insecurity and give victims a sense of control.

Finally, interviews highlighted **risk factors that increased the likelihood of secondary victimization**. Informing and consulting victims was not always consistent, leading to incomplete information. Victims often received no feedback on how their protection needs were handled and had broader information needs than currently met. Despite improved judicial attitudes, some situations were reported where victims felt treated indifferently. These shortcomings in information provision and treatment may have caused victims to feel unheard or not taken seriously, posing a risk of secondary victimization.

Conclusions from Initial Experiences

In the interviews for the baseline measurement, we also gathered some initial experiences with the implementation of both measures. We briefly discuss these here because they provide relevant information for the final evaluation.

Expansion of the Group Entitled to Speak to Include Step- and Foster Families

Interviewees consider the expansion a logical step. However, they emphasize that recognition of victimhood through the right to speak does not stand alone but is closely linked to the ability to exercise other victim rights. These rights, however, are not provided under the WUS: step- and foster families do not receive a victim preference form, do not have the same information rights, and must proactively indicate that they wish to speak, for

example. Based on these findings, we recommend that the final evaluation pay sufficient attention to the relationship between the right to speak and other victim rights for step- and foster families, and the implications for emotional recovery (in terms of *agency* and *communion*).

The baseline also shows that judges do not always have visibility into the number of speakers in relation to the maximum of three allowed. SHN, victim lawyers, or the Public Prosecution Service often discuss this with victims beforehand, meaning the decision does not reach the judge. In the final evaluation, it is important to consider this when measuring the indicator “number of times the maximum number of speakers was reached.”

Limited Right to Speak During TBS and PIJ Extension Hearings

For the limited right to speak, interviewees indicated that explaining protection needs is not the greatest need for victims. Their need lies more in receiving sufficient information or explaining the consequences of the crime. This poses a risk that the limited right to speak contributes only marginally to emotional recovery, as the measure does not address these needs. It is therefore important for the evaluation to determine whether the limited right to speak adequately aligns with victims’ actual needs.

We also observed that information provision is not always adequate, and victims do not always receive correct and timely information about hearings during the enforcement phase. This is an important precondition for successful implementation of the limited right to speak. The final evaluation should therefore examine the presence of this precondition and its effect on the functioning of the measure.

Additionally, interviewees stressed that managing expectations and clearly informing victims is crucial to avoid disappointment with the limited right to speak. For this reason, the evaluation should pay attention to how victims were informed about the limited right to speak and how chain partners

communicated this—also in relation to victims’ experiences with the measure.



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Slachtofferbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
9 januari 2026

Onze referentie
7065502

nota

Kamerbrief rechtspositie slachtoffers en enkele andere onderwerpen

1. Aanleiding

De TK is toegezegd over een aantal moties/toezeggingen te worden geïnformeerd die zien op de rechtspositie van het slachtoffer. Dat gebeurt met deze brief. Daarnaast wordt in de brief ingegaan op twee vooronderzoeken (t.b.v. een effectevaluatie) met de betrekking tot de Wet uitbreiding slachtofferrechten. Deze evaluaties zijn toegezegd aan de Eerste Kamer, een verkorte versie van de brief zal om die reden ook aan de Eerste Kamer worden gezonden.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met zowel de TK als de EK brief en deze op 2 februari (i.v.m. de openbaarmaking van de WODC onderzoeken, zie hieronder) naar de Eerste en Tweede Kamer te zenden.

3. Kernpunten

Inzage slachtoffers in PBC-rapportage (motie Eerdmans)

- De inschatting van de collega's van DWJZ is dat het belang van het slachtoffer bij inzage in gedragskundige rapportages voldoende gewicht in de schaal legt om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de verdachte of veroordeelde (artikel 8 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)) te kunnen rechtvaardigen. Daarbij is ook relevant dat de inbreuk zo beperkt mogelijk blijft door in beginsel geen kopie te verstrekken en geen inzage in het volledige rapport toe te staan.
- Uit de gesprekken met betrokken organisaties ter uitvoering van de motie zijn verschillende overwegingen naar voren gekomen. De slachtofferadvocatuur meent dat het slachtoffer het volledige gedragskundige rapport moet kunnen inzien, en dat hierop alleen in uiterste gevallen een uitzondering denkbaar is.
- Vanuit het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) en de tbs-advocatuur zijn een aantal zorgen geuit als het slachtoffer vaker (gedeelten van) gedragskundige rapportages zou kunnen inzien. Zij zien als een risico dat verdachten hierdoor mogelijk vaker zullen weigeren om mee te werken aan het gedragskundige onderzoek.
- Daarnaast is de zorg geuit dat informatie uit gedragskundige rapportages niet (voldoende) begrijpelijk is voor slachtoffers. In dit kader kan worden opgemerkt dat slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven recht hebben op kosteloze bijstand door een slachtofferadvocaat en dat alle slachtoffers kosteloos ondersteund kunnen worden door Slachtofferhulp Nederland (SHN).

- Tevens heeft het NIFP aangegeven dat rapporteurs mogelijk meer summier zullen rapporteren en mogelijk informatie in de delen van het rapport zullen plaatsen waar het slachtoffer geen toegang toe heeft. Omdat de inzage alleen de beantwoording van de onderzoeksvragen omvat, wordt dit risico heel beperkt geacht.
- De zorgen van het NIFP en tbs-advocatuur zijn begrijpelijk. Daarom zal het gewijzigde beleid worden gemonitord.
- Het OM brengt momenteel in kaart wat de uitvoeringsconsequenties zijn van deze beleidswijziging. Eventuele kosten kunnen uit het beleidsbudget slachtofferbeleid (artikel 34.4) worden gedekt. OM heeft aangegeven eind Q2/begin Q3 de wijziging te kunnen doorvoeren.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Slachtofferbeleid

Datum
9 januari 2026

Onze referentie
7065502

Versterken positie slachtoffer bij OM-straftbeschikking (motie Lahlah, GL-PvdA)

- Naar aanleiding van eerdere verzoeken van de TK, over het introduceren van spreekrecht in de procedure van de OM-straftbeschikking, is met het OM overeengekomen slachtoffers expliciet te wijzen op de mogelijkheid voor het indienen van een schriftelijke slachtofferverklaring. Daarin kan het slachtoffer al wat hij van belang acht naar voren brengen, zodat de OvJ dat mee kan wegen in zijn beslissing.
- Pijnpunt bleef de reikwijdte van de contra-indicatie¹, namelijk 'ernstig' spreekrechtwaardige feiten. Sommige zaken die ingevolge de wet spreekrechtwaardig zijn (dit spreekrecht geldt overigens pas als een zaak voor de rechter wordt gebracht) kunnen door het OM dus met een OM-straftbeschikking worden afgedaan.
- In aanloop naar het plenair debat over de toepassing van de OM-straftbeschikking van 8 april jl., heeft het OM laten weten in samenspraak met Slachtofferhulp Nederland de positie van het slachtoffer bij de OM-straftbeschikking te versterken.
- Sindsdien hebben OM en SHN afspraken gemaakt over concrete verbeteringen voor slachtoffers.
- Daarnaast heeft het OM aangegeven de termijn voor het terugzenden van het wensenformulier te verlengen. Hoewel SHN eerder akkoord leek, heeft zij op het laatste moment aangegeven een langere te wensen. Zij geven om die reden aan dat hier geen sluitende afspraken over zijn gemaakt, maar laten de afweging bij het departement en het OM. De verlenging die het OM voorstelt is een significante verbetering voor slachtoffers. Hierbij is het ook van belang is dat het hier gaat om een buitengerechtelijke afdoening, waarbij snelheid de winst is ten opzichte van een procedure bij de rechter. Ook slachtoffers zijn daarbij gebaat. Om die reden aangegeven dat u zich schaaft achter deze termijn.
- Om de beleidswijzigingen door te voeren zijn er zowel bij SHN als OM meerdere acties nodig, oa intern technisch in de systemen. Het is nog niet bekend wanneer dat doorgevoerd kan worden. In de brief is opgenomen dat u de TK er in voortgangsbrief MJA (Q2 2026) nader over bericht.

Afschrift dossier bij beklag niet vervolgen

- Met de Raad voor de Rechtspraak en de gerechtshoven is tot de conclusie gekomen dat artikel 12f, derde lid Sv ruimte biedt om, in uitzonderlijke gevallen, ook aan het slachtoffer zelf een afschrift van de (dossier)stukken te verstrekken.
- De tekst op de website van de Raad voor de Rechtspraak is overeenkomstig aangepast. Tevens is intern bij de rechtspraak hierover gecommuniceerd.

¹ Ernstig spreekrechtwaardige feiten, waarbij slachtoffers hebben aangegeven van hun spreekrecht gebruik te willen maken, zijn een contra-indicatie voor afdoening met een OM-straftbeschikking.

Vooronderzoek nulmeting en evaluatie 'Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken'

- Vanwege de ICT-verstoring bij het Openbaar Ministerie in de zomer van 2025 was het voor de onderzoekers niet mogelijk om dossieronderzoek te doen, waardoor nog geen nulmeting kon worden uitgevoerd. Het onderzoek betreft daarom een vooronderzoek en evaluatiekader op basis waarvan de nulmeting en de uiteindelijke evaluatie van het besluit kan worden uitgevoerd.
- Het WODC maakt het onderzoek op donderdag 29 januari openbaar. In verband met de JenV begrotingsbehandeling is ervoor gekozen de brief op maandag 2 februari naar de TK te zenden (daarvoor was niet haalbaar omdat publicatie van het rapport niet naar voren kan worden gehaald).

Vooronderzoek nulmeting spreekrecht tbs- en pij-verlengingszitting en uitbreiding kring spreekgerechtigden

- Het WODC maakt het onderzoek op vrijdag 30 januari openbaar. In verband met de JenV begrotingsbehandeling is ervoor gekozen de brief op maandag 2 februari naar de TK te zenden (daarvoor was niet haalbaar omdat publicatie van het rapport niet naar voren kan worden gehaald).

4. Toelichting

4.1. Politieke context

Inzage slachtoffers in PBC-rapportage (motie Eerdmans)

De motie is ingediend naar aanleiding van het debat gevangeniswezen/tbs en is na eerdere staking van de stemming met een nipte meerderheid aangenomen. De toenmalige SJenV heeft de motie ontraden, gelet op de privacy van de verdachte/veroordeelde. Na nader onderzoek blijkt er gelet op art 8 EVRM toch ruimte voor inzage. In de MJA, die op 25 juni 2025 naar de TK is gezonden, is aangegeven dat de TK voor het einde van 2025 over de uitwerking van de motie zou worden geïnformeerd. Dat bleek, i.v.m. de afstemming met het OM net te vroeg. U bent in een stafoverleg hierover geïnformeerd.

Versterken positie slachtoffer bij OM-strafbeschikking (motie Lahlah)

De positie van het slachtoffer bij afdoening met een OM-strafbeschikking staat al enige tijd in de belangstelling van de TK. Vanuit de GL/PvdA fractie zijn in 2022 twee moties ingediend met als oogmerk het introduceren van spreekrecht in de procedure van de OM-strafbeschikking. Deze moties zijn toentertijd aangehouden in afwachting van een gesprek dat de toenmalige minister voor Rechtsbescherming zou voeren met de het College van procureurs-generaal over dit onderwerp. Uitkomst hiervan was dat slachtoffers voortaan expliciet worden gewezen op de mogelijkheid voor het indienen van een schriftelijke slachtofferverklaring. De motie Lahlah (GL-PvdA) waar onderhavige brief op in gaat vraagt wederom aandacht voor dit onderwerp. In de MJA, die op 25 juni 2025 naar de TK is gezonden, is aangegeven dat de TK voor het einde van 2025 over de uitwerking van de motie zou worden geïnformeerd. Dat bleek, i.v.m. de afstemming met het OM net te vroeg. U bent in een stafoverleg hierover geïnformeerd.

Afschrift dossier bij beklag niet vervolgen

Op 3 maart 2025 heeft de toenmalige Staatssecretaris Rechtsbescherming de TK schriftelijk geïnformeerd naar aanleiding van de zorgen die Controle Alt Delete heeft geuit over oa het verkrijgen van de (dossier)stukken in een beklagprocedure. Toegezegd is daar in de MJA op terug te komen. Dat bleek te vroeg. Inmiddels heeft er overleg met de Raad voor de Rechtspraak en de gerechtshoven plaats gevonden, met positief resultaat. Na de brief van 3 maart 2025 (en in het bijzonder tijdens het debat Slachtofferbeleid op 3 juli 2025) is het onderwerp niet meer door de TK aan de orde gesteld.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Slachtofferbeleid

Datum
9 januari 2026

Onze referentie
7065502

4.2. Krachtenveld

Er heeft met verschillende betrokken partners overleg plaats gevonden. Te weten OM, NIFP, Raad voor de Rechtspraak, slachtoffer- en tbs-advocatuur en SHN (t.b.v. de motie Eerdmans). Met het OM en SHN (t.b.v. de motie Lahlah). Met de Raad voor de Rechtspraak en de gerechtshoven inzake het verkrijgen van een afschrift van (dossier)stukken in de beklagprocedure. Over de uitkomsten van de nulmeting in het kader van het spreekrecht tbs-en pij-verlengingszitting loopt overleg met het OM.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.