



# **Evaluatie Implementatie schriftelijke slachtofferverklaring**

**R.S.B. Kool  
R.C. Passier  
A. Beijer**

**Mei 2006**

**Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen**



**Universiteit Utrecht**

# Samenvatting

## Aanleiding tot het onderzoek

Van oudsher is het slachtoffer geen positie toebedeeld binnen het strafproces anders dan als benadeelde partij. Dit uitgangspunt is de afgelopen jaren ter discussie komen te staan, zo zeer zelfs dat de wetgever onlangs een voorstel heeft ingediend om te komen tot de invoering van wettelijke slachtofferrechten. Daaraan voorafgaand heeft in het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 een systematische overdenking plaatsgevonden van de strafprocesuele positie van het slachtoffer. Eerder al werd in 2004 het spreekrecht voor slachtoffers (artikel 336 Sv) geïntroduceerd, voorafgegaan door experimenten met de schriftelijke slachtofferverklaring. Naar aanleiding van een positieve evaluatie werd door het College van Procureurs-generaal besloten het aanbod tot het doen opstellen tot een schriftelijke slachtofferverklaring open te stellen voor alle misdrijven waarop acht jaar of meer gevangenisstraf staat bedreigd, dan wel enkele met name genoemde misdrijven. Uit dien hoofde geldt vanaf 1 mei 2004 voor de parketten de verplichting slachtoffers van dergelijke misdrijven te informeren over de schriftelijke slachtofferverklaring. Per 1 januari 2005 is deze taak aangevuld met het informeren inzake het spreekrecht.

## Opzet van het onderzoek

Tot op heden is weinig bekend over de wijze waarop de parketten uitvoering hebben gegeven aan deze taakstelling. In het voorliggende rapport is onderzocht hoe het openbaar ministerie, in samenwerking met Slachtofferhulp Nederland, de schriftelijke slachtofferverklaring en het daarmee samenhangende spreekrecht heeft geïmplementeerd. Daartoe is onderzoek verricht op de parketten Assen, Alkmaar, Den Haag, Middelburg, Roermond en Utrecht. Via bestudering van beleidsdocumenten en het houden van vraaggesprekken zijn gegevens verzameld betreffende de uitvoeringspraktijk en de daarin gelegen aandachtspunten. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet alleen om mogelijke knelpunten, maar om aspecten die door de respondenten zijn genoemd als van belang voor een adequate uitvoering van de schriftelijke slachtofferverklaring, in samenhang met het spreekrecht. Uitgangspunt zijn geweest de instructies opgesteld door het College van Procureurs-generaal en Slachtofferhulp Nederland.

In aanvulling hierop is aandacht besteed aan de ervaringen van de rechterlijke macht. Onderzocht is of de wijze waarop de parketten en Slachtofferhulp Nederland uitvoering geven aan de schriftelijke slachtofferverklaring aansluit op de werkzaamheden van de rechter, en welke aandachtspunten hierin liggen besloten.

Maar er is meer. Uitgangspunt van beleid is namelijk dat de schriftelijke slachtofferverklaring kan gelden als voorbereiding op het spreekrecht respectievelijk als volwaardig alternatief voor slachtoffers die niet willen spreken ter zitting. Beide wijzen op een (organisatorische) samenhang tussen de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de schriftelijke slachtofferverklaring lijkt zodoende van invloed te kunnen zijn op de praktijk van het spreekrecht. Onderzocht is of dat het geval is, en hoe deze rechters de samenhang tussen het spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring waarderen.

Ten slotte de advocatuur, ook zij hebben te maken met de schriftelijke slachtofferverklaring. Hoewel deze primair ziet op de relatie tussen de rechter en het slachtoffer, vormt de schriftelijke slachtofferverklaring een processtuk en regardeert het zodoende de positie van de verdachte. Duidelijk is echter dat de verdediging hier een subsidiaire positie inneemt. Desalniettemin is via een beknopte enquête informatie ingewonnen van de zijde van de advocatuur. De lage respons brengt met zich mee dat niet meer dan een korte impressie kan worden gegeven van de ervaringen van de advocatuur ten deze.

## **Onderzoeksresultaten**

### *Overeenkomsten en verschillen*

De wijze waarop de onderzochte arrondissementen uitvoering hebben gegeven aan de schriftelijke slachtofferverklaring stemt in grote lijnen overeen. Dankzij de instructies van het College van Procureurs-generaal, neergelegd in de Aanwijzing Spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring en twee daaraan voorafgegane beleidsbrieven beschikten de parketten over een kader waarbinnen zij de schriftelijke slachtofferverklaring konden uitvoeren. Tegelijkertijd geldt dat centrale aansturing van de parketten slechts tot op zekere hoogte mogelijk is; de parketten functioneren namelijk als relatief autonome eenheden hetgeen aanleiding geeft tot uitvoeringsverschillen. Echter, ook waar wordt afgeweken van deze centrale instructie zijn overeenkomsten waar te nemen tussen de parketten: bepaalde kwesties blijken op eenzelfde manier te worden opgelost.

### *Investerings door de parketten*

Alvorens in te gaan op de uitvoeringspraktijk moet worden opgemerkt dat de schriftelijke slachtofferverklaring en de daarop volgende invoering van het spreekrecht op de meeste van de onderzochte parketten onderwerp is geweest van beleidsvoering. De parketten hebben – min of meer gedetailleerde – procesbeschrijvingen opgesteld ten behoeve van de slachtoffermedewerkers, op enkele plaatsen slachtofferloketten ingericht en zijn (nauwe) samenwerking aangegaan met de Slachtofferhulp Nederland.

Echter, niet overal is men voortvarend te werk gegaan; de investeringen gedaan vanuit de onderzochte parketten verschillen naar aard en omvang. De redenen lopen uiteen van min of meer toevallige omstandigheden als tijdelijke personele tekorten tot meer structurele factoren als het niet toekennen van beleidsprioriteit aan de implementatie van de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht.

In samenhang hiermee dient te worden gewezen op de taakverzwaring voor het openbaar ministerie gelegen in de uitvoering van de slachtofferzorg. De taken nemen toe, zonder dat daar een evenredige uitbreiding van middelen tegenover staat.

Ook de korte voorbereidingstijd wordt genoemd als complicerende factor. Immers, zowel voor de schriftelijke slachtofferverklaring als het spreekrecht geldt dat de instructies vanuit het College van Procureurs-generaal pas een maand voor inwerkingtreding van de voorziening zijn verstrekt. Gevolg hiervan is dat uitvoering en implementatie hand in hand zijn gegaan.

### *Maatwerk*

Des te opmerkelijker zijn de zorg en loyaliteit waarmee de parketten uitvoering geven aan de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht. Dat geldt ook voor die parketten waar een en ander nog niet optimaal is geregeld. Deze houding lijkt te maken te hebben met het feit dat de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht als ‘maatwerk’ worden erva-

ren. Anders dan de uitvoering van de Wet Terwee gaat het hier niet om ‘geld’, maar om bejegening. En dat vereist, zo is het gevoelen op de parketten, een zekere expertise. Echter, juist dat gegeven maakt de uitvoering van dit onderdeel van de slachtofferzorg tot op zekere hoogte kwetsbaar. Het wegvallen, tijdelijk of structureel, van medewerkers lijkt problemen te kunnen opleveren. Niet alleen is vervanging niet zo maar geregeld, ook lijkt de expertise te zijn geconcentreerd bij een beperkte groep parketmedewerkers. Hoewel deze personele kwetsbaarheid zeker niet verabsoluteerd mag worden, geven betrokkenen aan dat deze tak van slachtofferzorg een zekere houding vraagt waarover niet iedereen beschikt.

Wat de rapporteurs schriftelijke slachtofferverklaring betreft geldt eenzelfde observatie. Zij profileren zich als ‘kleine zelfstandige’ binnen de moederorganisatie, Slachtofferhulp Nederland. Ook hier wordt aangegeven dat de middelen weliswaar toereikend zijn, maar geen ruimte bieden tot verdere uitbouw van taken. Problematischer nog is het ontbreken van structurele financiering. De rapporteurs zijn voor hun aanstelling volledig afhankelijk van financiering door het ministerie van Justitie, welke jaarlijks wordt vastgesteld. Dat leidt tot onzekerheid over de verlenging van de aanstelling.

#### *Aandacht voor logistieke eisen*

De samenwerking met de parketten verloopt volgens de rapporteurs naar tevredenheid. Echter, op plaatsen waar de parketten de zaken betreffende de schriftelijke slachtofferverklaring intern nog niet (geheel) op orde hebben geven de rapporteurs aan hiervan hinder te ondervinden bij de vervulling van hun taken.

Maar waar de parketten de zaken wel op orde hebben geldt dat het openbaar ministerie niet steeds voldoende oog lijkt te hebben voor de logistieke eisen besloten in het werk van de rapporteurs. Immers, om een schriftelijke slachtofferverklaring op te kunnen stellen moet de rapporteur de beschikking hebben over persoonsgegevens van het slachtoffer en relevante stukken uit het dossier (aangifte en relevante delen van de tenlastelegging). Wanneer deze gegevens niet tijdig ter beschikking worden gesteld door het parket komt de rapporteur in tijdnood.

Dit gegeven wint aan belang wanneer wordt bedacht dat het gevaar voor tijdnood een structurele factor vormt, waar het gaat om de schriftelijke slachtofferverklaring. Doel van de verklaring is immers de rechter actuele informatie te verschaffen over de gevolgen die het ten laste gelegde misdrijf heeft (gehad) voor het slachtoffer. Dat brengt met zich mee dat de schriftelijke slachtofferverklaring per definitie kort voor de zitting moet worden opgesteld. Hoewel dat op zichzelf geen problemen hoeft op te leveren, ontstaan die wel waar door omissies van de parketten zaken tussendoor komen die met spoed moeten worden afgehandeld door de rapporteur. De regel dat de schriftelijke slachtofferverklaring twee weken voor de zitting in het strafdossier dient te zijn gevoegd wordt in de regel niet gehaald. Het kan een week van tevoren zijn, maar ook twee dagen of zelfs een dag voor de zitting.

#### *Het slachtoffer als onzekere factor*

Overigens zijn niet alleen de parketten debet aan het ontstaan van dergelijke vertragingen, ook de slachtoffers zelf dragen daaraan bij door niet adequaat te reageren. Een en ander wordt in de hand gewerkt door de coulante omgang met de termijnen gesteld aan het slachtoffer. Het strakke tijdsschema voorgeschreven in de Aanwijzing Spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring wordt in de praktijk niet gehandhaafd. Waar slachtoffers formeel zeven tot acht dagen de tijd hebben om het antwoordformulier te retourneren aan het parket, worden aan overschrijding van die termijn in de praktijk geen gevolgen verbonden. Waar enigszins mogelijk spannen de parketten en de rapporteurs zich in om te voldoen aan de wensen van het

slachtoffer ten aanzien van de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht. Men maakt hier een bewuste keuze vóór het slachtoffer, met alle gevolgen van dien. De parketten houden hier rekening mee door bijvoorbeeld te voorzien in een eindcontrole bij de zittingsvoorbereiding of anderszins een check in te bouwen.

Voor de rapporteurs weegt deze onzekere factor echter nog sterker; zij zijn immers afhankelijk van persoonlijk contact met het slachtoffer. Er wordt melding gemaakt van tijdrovende omliggende werkzaamheden, zoals veelvuldig moeten bellen voor afspraken of late afmeldingen waardoor werktijd verloren gaat. Ook blijkt het vaak niet mogelijk om binnen de resterende tijd de schriftelijke slachtofferverklaring te laten ondertekenen door het slachtoffer. De rapporteurs tillen daar niet zo zwaar aan, mits het slachtoffer voor inzending van de verklaring op de hoogte is gesteld van de inhoud en deze heeft geaccordeerd.

De bevinding dat de schriftelijke slachtofferverklaringen niet binnen de voorgeschreven termijn gereed zijn is zeker ook terug te voeren op het slachtoffer als onzekere factor. Waar, met inachtneming van de grenzen die de primaire processen stellen, het uitgangspunt ligt in een zorgvuldige bejegening van het slachtoffer lijkt dit niet te zullen veranderen.

### *Conform of niet conform?*

In antwoord op de vraag in hoeverre de parketten zich houden aan de instructies verstrekt door het College van Procureurs-generaal kan het volgende worden opgemerkt. Vijf van de zes onderzochte parketten maken conform de Aanwijzing Spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring onderscheid in zaken met, en zaken zonder preventieve hechtenis. Vooral deze laatste categorie geeft, vanwege het minder strakke verloop van de afhandeling, aanleiding tot problemen met de naleving van termijnen.

Daarentegen wijkt de meerderheid van de parketten af van de instructie dat de slachtofferbrief waarin informatie wordt aangeboden over de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht pas mag worden verzonden nádat een positieve vervolgingsbeslissing is genomen. Voorafgaand daaraan behoort een algemene slachtofferbrief te worden verstuurd. De meerderheid van de onderzochte parketten combineert beide brieven echter en informeert derhalve nog voor besloten is tot vervolging over de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht. Wél wordt uitdrukkelijk een voorbehoud gemaakt inzake een te volgen positieve vervolgingsbeslissing.

Deze handelswijze komt naar het oordeel van de betreffende parketten zowel het slachtoffer ten goede – deze ontvangt één duidelijk aanbod –, als de administratieve processen ten pakte. Immers, zo wordt in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk welke wensen het slachtoffer in de betreffende zaak heeft en kunnen deze eventueel worden betrokken bij de te nemen vervolgingsbeslissing.<sup>1</sup>

Er is nog een punt waarop door sommige parketten wordt afgeweken van de voornoemde instructies, namelijk de voorwaarde dat een aanbod tot het doen opstellen van een schriftelijke slachtofferverklaring en/of gebruikmaking van het spreekrecht slechts mag worden gedaan voor misdrijven genoemd in artikel 302 Sv. Hoewel de meeste parketten zich hieraan houden, wordt niet uitgesloten geacht dat een schriftelijke slachtofferverklaring wordt opgesteld in zaken waarin dat naar het oordeel van de officier van justitie gelet op de impact van het misdrijf gerechtvaardigd is. Duidelijk is dat het hier uitzonderingsgevallen betreft. Bovendien hoeft in een dergelijk geval niet steeds te worden gekozen voor een schriftelijke slachtofferverklaring, maar kan de informatie afkomstig van het slachtoffer ook vormvrij worden inge-

---

<sup>1</sup> Vellinga, 2006, p. 22; Vellinga wijst erop dat de Aanwijzing Slachtofferzorg een dergelijke overweging wel noemt als relevante factor binnen de vervolgingsbeslissing, maar dat dit ontbreekt in de Aanwijzing Spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring.

bracht bijvoorbeeld in de vorm van een ingezonden brief of een verslag van een gesprek tussen officier en slachtoffer.

#### *Artikel 302 Sv*

In aansluiting hierop worden de grenzen die krachtens artikel 302 Sv aan het gebruik van het spreekrecht, en in afgeleide daarvan aan de schriftelijke slachtofferverklaring worden gesteld als juist ervaren. Wel wordt benadrukt dat nimmer is te voorzien wat de impact van een misdrijf zal zijn op het slachtoffer. In die zin vallen er wel eens slachtoffers buiten de boot, voor wie het spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring wel geïndiceerd zouden zijn. Echter, ook het omgekeerde kan gelden.

#### *De schriftelijke slachtofferverklaring in relatie tot het spreekrecht*

Wat betreft de samenhang tussen de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht leert het onderzoek dat deze samenhang nadrukkelijk aanwezig is in de praktijk. Hoewel de wetgever geen dwingend verband heeft gelegd tussen beide voorzieningen ligt het uitgangspunt van beleid in de wens het spreekrecht te doen voorafgaan door een schriftelijke slachtofferverklaring. Sterker nog: het beleid lijkt er op te zijn gericht via de schriftelijke slachtofferverklaring een zekere afleiding te realiseren van het spreekrecht. Gezamenlijk uitgangspunt van het openbaar ministerie, Slachtofferhulp Nederland en het ministerie van Justitie<sup>2</sup> is dan ook dat de schriftelijke slachtofferverklaring een ‘volwaardig alternatief’ kan vormen voor slachtoffers die geen gebruik willen maken van hun spreekrecht.

Hier spelen twee gedachten. Enerzijds de wens te voorkomen dat slachtoffers opnieuw een negatieve ervaring opdoen als gevolg van een onvoorbereid spreken ter zitting. Anderzijds de behoefte de voortgang en zuiverheid van de zitting te bewaken, met de daarin centraal staande belangen van de verdachte. Deze opstelling lijkt te worden gedeeld door de rechterlijke macht, gelet op de wijze waarop zij vorm geeft aan het spreekrecht ter zitting. Via het rechtersoverleg is overeengekomen dat de rechter de schriftelijke slachtofferverklaring ter zitting voorhoudt, waarna deze het slachtoffer de gelegenheid biedt een mondelinge toelichting of aanvulling hierop te geven. Dat laat onverlet dat spreken zonder voorafgaande schriftelijke slachtofferverklaring mogelijk is, en zonder problemen kan verlopen.

#### *Voorbereiding gewenst*

Alle betrokkenen, officier, rechter en rapporteur benadrukken echter de noodzaak het slachtoffer duidelijk voor te lichten over de aard en omvang van het spreekrecht en de grenzen die het strafproces stelt. Hier vervullen de rapporteurs een sleutelrol, het is aan hen het slachtoffer duidelijk te informeren over de mogelijkheden en hen te adviseren over het gebruik daarvan.

Dit resulteert in de praktijk tot een terughoudend gebruik van het spreekrecht, de meeste slachtoffers volstaan na toelichting door de rapporteur met een schriftelijke slachtofferverklaring. Overigens hoeft de reden daarvoor niet te zijn gelegen in het opzien tegen het spreken ter zitting, er kunnen vele redenen zijn waarom het slachtoffer geen gebruik wil maken van het spreekrecht. Evenmin is uitgesloten dat het gesprek met de rapporteur het slachtoffer een zekere mogelijkheid biedt de emoties te kanaliseren, en tegelijkertijd te vertrouwen op een adequate overdracht daarvan aan de rechter via de schriftelijke slachtofferverklaring.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Wat betreft het ministerie van Justitie moet hierbij een slag om de arm worden gehouden. Hoewel uitlatingen van de minister van Justitie gemaakt tijdens de behandeling van de wet op het spreekrecht wel in die richting wijzen, wordt dit standpunt niet bevestigd in officiële beleidsstukken.

<sup>3</sup> Het verdient aanbeveling onderzoek te doen naar dit vermoede effect en de positie van de rapporteur schriftelijke slachtofferverklaring ten deze.

De rechters zijn dan ook zeer te spreken over de schriftelijke slachtofferverklaringen. In de regel zijn het helder geformuleerde, goed afgebakende verhalen die duidelijk inzichtelijk maken welke gevolgen het ten laste gelegde misdrijf voor het slachtoffer heeft gehad. Al met al lijkt de geschetste werkwijze de oorspronkelijke bezwaren tegen het spreekrecht, geformuleerd vanuit de rechterlijke macht, grotendeels te hebben weggenomen.

Punt van aandacht is wel de late termijn waarover de rechter kan beschikken over de schriftelijke slachtofferverklaring. Doordat deze in de regel pas vlak voor de zitting binnenkomt, kan deze niet worden betrokken bij de voorbereiding van de zaak, en moet het verslag soms zelfs nog vlak voor de zitting worden gelezen. Nu levert dat laatste geen problemen op gelet op de aard en beknoptheid van het stuk, maar een betere voorbereiding wordt wenselijk geacht. Hierop aansluitend bericht ook de advocatuur dat men in de regel niet tijdig beschikt over een afschrift van de schriftelijke slachtofferverklaring. Dat wordt echter niet direct als hinderlijk ervaren, vanuit de verdedigingspositie kan men niet zoveel met een dergelijk verklaring. Vanuit de verdediging is men dan ook niet onverdeeld gelukkig met de schriftelijke slachtofferverklaring en het spreekrecht. Ondervraging naar aanleiding van het spreekrecht respectievelijk de schriftelijke slachtofferverklaring wordt niet gemeld, men volstaat met een enkele opmerking in het pleidooi.

#### *De toegevoegde waarde van het spreken*

De rechters en beleidsofficieren met wie is gesproken tonen zich dan ook zonder uitzondering voorstander van het spreekrecht en menen dat dit een meerwaarde kan hebben voor het strafproces. Spreken is in hun beleving van een andere orde dan de schriftelijke slachtofferverklaring; een zorgvuldig voorbereid spreken maakt indruk op de rechter en biedt hem of haar handvatten om de gevolgen van het misdrijf mee te wegen in de besluitvorming.

Vorbereiding op het spreekrecht wordt, als gezegd, essentieel geacht. De ervaring leert dat onvoorbereid spreken uitmondt in ongestructureerde verhalen die weliswaar dienstig kunnen zijn aan de verwerking van het misdrijf voor het slachtoffer, maar waarmee de rechter niet uit de voeten kan. Overigens moet men zich niet al teveel voorstellen van de bijdrage van de schriftelijke slachtofferverklaring of het spreken ter zitting op de besluitvorming van de rechter. Deze ligt vrijwel uitsluitend op het vlak van de straftoemeting, en dan nog in de bandbreedte. De meerwaarde van het spreken ter zitting ligt volgens betrokken rechters dan ook niet primair in het effect op de strafmaat; uit hoofde van diens ervaring weet de rechter de gevolgen veelal op waarde te schatten. De toegevoegde waarde van een dergelijk spreken ligt elders, namelijk in de confrontatie van de verdachte met de gevolgen waartoe zijn vermoede handelen heeft geleid en in de inscherping met de maatschappelijke gevolgen van het misdrijf voor de rechter.

#### *De omvang van het gebruik*

Ten slotte het kwantitatieve aspect. Via enkele omwegen zijn cijfers verzameld over het aanbod en gebruik van de schriftelijke slachtofferverklaring. Wat betreft het spreekrecht is dat niet mogelijk geweest vanwege het ontbreken van iedere registratie ten deze. Respondenten geven aan dat het gaat om geringe aantallen; op jaarbasis is het aantal sprekers voor de meeste te tellen op de vingers van één hand. In de meeste gevallen gaat het spreken vooraf door een schriftelijke slachtofferverklaring; een enkele maal stelt het slachtoffer zelf een verklaring op en draagt die voor ter zitting.

De schriftelijke slachtofferverklaring wordt als vermeld regelmatig aangetroffen in de stukken. Rapporteurs bespeuren een toename, dan wel gelijkblijvend aantal aanvragen. Niet uitgesloten is dat in de toekomst, als gevolg van toenemende bekendheid, een groei te zien zal

zijn van het aantal schriftelijke slachtofferverklaringen. Vooralsnog varieert het gebruik van ruim anderhalf tot minder dan één procent per inwoner per arrondissement. Aanbod en gebruik laten in de onderzochte arrondissementen een wisselend beeld zien. Uit de cijfers is zeker niet af te leiden dat de schriftelijke slachtofferverklaring standaard deel uitmaakt van het strafdossier in de daarvoor in aanmerking komende zaken.