

De positie van het slachtoffer:

een position paper over de noodzaak van evidence-based slachtofferbeleid

Antony Pemberton & Catrien Bijleveld

Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving

Aanleiding/positionering

De positie van het slachtoffer in en om het strafrecht blijft de gemoederen bezighouden. De afgelopen weken arriveerde een nieuw pakket maatregelen van minister Sander Dekker (waar onder een verbeterde privacybescherming, uitbreiding van het spreekrecht, onder meer bij TBS-verlengingszittingen en een verschijningsplicht voor de verdachte), dat met grote instemming door de Tweede Kamer werd aangenomen, terwijl tegelijkertijd het gebruik van bestaande voorzieningen in een artikel in het NRC sterk bekritiseerd werd. De wijze waarop het spreekrecht in de zaak tegen Jos B. vorm kreeg – mede door de corona-beperkingen overigens - werd omschreven als een “aftakeling van de rechtsstaat”.

Is het glas halfvol of halfleeg? Naar onze ervaring is dat afhankelijk vanuit welk perspectief je er tegenaan kijkt. Maar in beide gevallen is de vervolgvraag: hoe kan dat glas voller raken? Deze kwesties zullen wij in dit position paper beschrijven. Wij doen dat vanuit het victimologisch perspectief.

Halfvol eerst. Er is in de laatste veertig jaar veel veranderd in de positie van het slachtoffer in en om het strafrecht. Het meest duidelijk is dat bij de slachtoffer-titel in het Wetboek van Strafvordering en de niet meer weg te denken positie van Slachtofferhulp Nederland en andere meer gespecialiseerde organisaties voor slachtoffers. Het slachtoffer is niet langer de vergeten partij van het strafrecht, en ook organisaties als de politie en het Openbaar Ministerie nemen hun rol ten opzichte van slachtoffers steeds serieuzer en dat geldt ook voor uitvoeringsorganisaties als jeugdbescherming, reclassering, gevangeniswezen en forensische zorg. In vergelijking tot de meeste omliggende landen - bijvoorbeeld binnen de Europese Unie - is Nederland een voortrekker. Er is veel meer bekend over slachtoffers. De victimologie als onderzoeksterrein ontworstelt zich steeds meer aan de indruk een soort achtergesteld zusje te zijn van haar grote broer criminologie, hierbij geholpen door en interactie met ontwikkelingen binnen de psychologie, de humaniora en de medische wetenschappen. Ook hier loopt Nederland voorop. En als politiek figuur en op de beleidsagenda is het slachtoffer een graag geziene gast, waarvan naast de recente uitbreiding van de rechten ook het door de minister ingestelde college dat onderzoek doet naar het systeem van schadevergoedingen voor slachtoffers een goed voorbeeld is.

Maar tegelijkertijd halfleeg. Alle inzet ten spijt wordt wel de vraag gesteld of de verbeteringen wel substantieel verder rijken dan het papier waarop ze gepresenteerd worden. Op één van de belangrijkste maten voor de aansluiting tussen slachtoffers en het strafrecht - de toegang ertoe - blijft het soms behelpen. Voor slachtoffers van seksueel geweld, huiselijk geweld of stalking is het een wezenlijke vraag of men meer last dan profijt van het aangifte doen zal hebben. Het risico op secundaire victimisatie heeft nog steeds een gelijke, en vaak luidere stem dan de kans op

genoegdoening, die ook vaak erg beperkt is. En wie even onder de motorkap van de positieve vergelijking met het buitenland kijkt wacht een koude douche. De Europese Commissie startte tegen 21 van de 27 lidstaten inbreukprocedures voor het niet nakomen van de verplichtingen onder de slachtofferrichtlijn, waarbij we overigens vaststellen dat die richtlijn ziet op *minimum*voorwaarden. En er wordt inderdaad meer empirisch victimologisch onderzoek gedaan, maar dat levert nu vooral een duidelijker inzicht op over wat we allemaal *niet* weten. De bestaande kennis stoelt vaak op een traditie van onderzoek uit één bepaalde hoek, terwijl interdisciplinaire wisselwerking tussen disciplines van groot, zo niet cruciaal belang is. Daardoor wordt dergelijk onderzoek ondermijnd door aanvechtbare, zelfs onjuiste, aannames, die onder meer de generaliseerbaarheid van bevindingen beperken. Een voorbeeld is het gegeven dat de op criminologische leest geschoeide slachtofferenquêtes het resultaat opleveren “dat slachtoffers niet punitief zijn”, waarop vervolgens conclusies worden gebaseerd over de wensen en noden van slachtoffers in en om het strafrecht. Wie echter kijkt naar het onderzoek dat deze conclusie oplevert, zal opvallen dat het “slachtoffers” hier synoniem is met mensen die in de afgelopen jaren een doorgaans licht strafbaar feit hebben meegemaakt, die zijn gevraagd om hun oordeel over een straf in een imaginaire “vignette” van een inbraak te geven. Hieruit blijkt dan geen verschil met “niet-slachtoffers”, ofwel mensen die iets dergelijks niet in de afgelopen jaren hebben meegemaakt. Dat is op zich geen oninteressant gegeven, maar het is niet duidelijk hoe dit vertaald zou moeten worden naar de situatie van degenen die gebruikmaken van het spreekrecht: slachtoffers die – meestal in het afgelopen jaar- een zeer ernstig gewelds- of zedendelict hebben meegemaakt, daarvan nog de gevolgen ondervinden, en in de strafzaak te maken hebben met degene die zij daadwerkelijk schuldig achten aan hun eigen leed. De schijnbare objectiviteit van de academische interpretatie maskeert in dergelijke kwesties de eigen aannames en meningen, en de mate waarin empirische bevindingen en normatieve standpunten door elkaar lopen. Dat wordt nog versterkt, door de toename van het politiek gewicht van het slachtoffer. Onze collega Marijke Malsch laat in een binnenkort te verschijnen stuk zien hoe er in de discussie rondom spreekrecht steeds selectief gegrastuind is – door alle partijen – in wat er wel en niet bekend is uit onderzoek. Het fenomeen dat in de Verenigde Staten al langer zichtbaar is, van voorstellen en wetgeving, die slachtofferbelangen misbruiken voor anti-verdachte/ dader maatregelen, *VINO* (victimological in name only) wordt door sommigen voor ook Nederland als een reëel risico gezien.

Hoe krijgen we dat glas dan voller? Wij zijn beiden verbonden aan een onderzoeksinstituut van NWO, de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek, waar recent een omvangrijke, multidisciplinaire onderzoekslijn naar slachtoffers is gestart. Dat is op zich hoopgevend, en we mogen ervan uitgaan dat met de loop der jaren fors meer empirische evidentie gaat komen over slachtoffers en slachtofferschap en de nasleep en afwikkeling daarvan. Dat programma is mede opgezet vanuit een sterk gevoelde maatschappelijke verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de praktische bruikbare kennis die nodig is om vragen in een bepaalde sociale en politieke context te kunnen beantwoorden, en voor zover mogelijk de wijze waarop wij omgaan met slachtofferschap in de justitiële keten te verbeteren.

De intrinsieke beperkingen van het (straf)recht voor slachtoffers

Laten we beginnen met de vaststelling dat de eventuele opbrengst van het strafrecht voor slachtoffers beperkt zijn. Voor vele delicten zal opsporing en bewijsvoering een probleem blijven, terwijl de

aansluiting tussen het strafrecht en bepaalde hoogrisico-slachtoffers gering zal blijven. Dat laatste geldt bijvoorbeeld in het bijzonder voor slachtoffers die tegelijkertijd iets op hun kerfstok hebben.

Maar zelfs in de situatie dat het strafrecht uiteindelijk leidt tot een veroordeelde dader, wellicht tot een schadevergoeding en erkenning van het leed voor het slachtoffer, moeten we ons blijven bedenken dat het in verhouding met dat leed een sterk beperkte impact heeft. Je krijgt er je geliefde er niet van terug, het maakt de herinneringen aan het meemaken van verkrachting niet ongedaan, het vertrouwen in anderen en je zelf gaat ook hier te paard weg, en komt slechts mondjesmaat terug door een succesvol strafproces. Het zijn voorbeelden van de algemene psychologische wet die sociaalpsycholoog Roy Baumeister in “Bad is stronger than good” samenvatte: een negatieve ervaring van een zeer korte duur, kan een leven kosten van pogingen om dit goed te maken, en daar dan ook niet altijd in slagen.

Dat is in zekere zin een open deur, maar tegelijkertijd wordt het in de communicatie rondom plannen en instituties voor slachtoffers nog wel eens vergeten. De Europese Unie liet de slachtofferrichtlijn vergezeld gaan van erg optimistische taal over de bescherming van 90 miljoen slachtoffers in de EU, het Internationale Strafhof suggereert ook steeds dat haar werk het leven van de veelheid aan slachtoffers van misdaden tegen de menselijkheid, oorlog en genocide sterk ten goede zal doen keren. Dergelijke aspiraties lijken echter omgekeerd evenredig met de daadwerkelijke mogelijkheden om deze doelen te bereiken: de winst zit hem een kleine stapjes voorwaarts, niet in de verwachting van een totale omwenteling.

Een reëlere kijk op wat het recht vermag voor slachtoffers moet deze aspiraties achter zich laten. En tegelijkertijd vaststellen dat de limieten van het (straf) recht juist betekenen dat er goed en positief-kritisch wordt gedacht over hoe – met inachtneming van die limieten – het (straf)recht wél wat kan betekenen voor slachtoffers. Hier komt dan ook een reële afweging van de belangen van slachtoffers met de andere belangen die met het strafrecht gemoeid zijn, de bescherming van de belangen van de verdachte, het bewaken van de rechtsorde, het behouden van de legitimiteit in de ogen van het publiek, en praktische uitvoerbaarheid.

Waar wringt het?

1. Incrementele veranderingen

Er zijn de afgelopen jaren ontegenzeggelijk grote stappen gezet bij de verbetering van de positie van slachtoffers in en om het strafrecht. Dat is een incrementeel proces geweest, waar telkens verbeteringen zijn doorgevoerd in het palet aan rechten en slachtofferbeleid. Het is de vraag of die opeenstapeling in alle gevallen wel zo goed uitpakt, bij gebrek aan een consistente en integrale gedachtenvorming, waar ook goed is nagedacht over de wijze waarop slachtofferbelangen samenhangen met of in tegenstrijd zijn met andere wezensbelangen van het strafrecht, en ook waar eventuele veranderingen in het wetgevend kader vergezeld hadden moeten gaan van een organisatorisch-institutionele uitwerking.

Het besef dat een herijking van het slachtofferbeleid gewenst is, dringt nu steeds meer door. Een goed voorbeeld hiervan is het college dat onder leiding van oud-minister Donner naar het schadevergoedingsstelsel voor slachtoffers. Hierover is terecht geconstateerd dat er een wildgroei is

geweest aan maatregelen, waarbinnen de consistentie vaak ver te zoeken is. Maar deze constatering geldt het slachtofferbeleid meer in het algemeen, en een dergelijke herijking is hier dan ook nodig.

Hierbij is het van belang dat discussies over het slachtofferbeleid uit de sfeer van de enkele casus worden gehaald, en niet meer in termen van hyperbolen worden gevoerd. Het terugkerende verwijt van strafrechtsdeskundigen dat met elke stap in het spreekrecht de rechtsstaat in gevaar komt doet erg denken aan het verhaal van “the boy who cried wolf”. Het is al zo vaak geroepen, ook in volstreekte tegenstelling tot de door slachtoffers ervaren realiteit, dat het evalueren van de realiteit ervan inmiddels erg moeilijk is geworden. Dergelijke discussies kunnen beter op de evidentie worden gevoerd, en met inachtneming van een toepasselijke nuance.

2. Zijn slachtofferrechten rechten?

Vervolgens kunnen we vaststellen dat de meeste, zo niet alle, slachtofferrechten op dit moment bepaalde basiskwaliteiten van een daadwerkelijk recht missen. Dat is het best te zien aan het feit dat voor niet naleving van slachtofferrechten een voorziening in rechte ontbreekt. Dit ondanks het gegeven dat het Fundamental Rights Charter van de Europese Unie een dergelijk voorziening in rechte bij niet naleving of overtreding van een recht bevat. Wat moet een slachtoffer doen als deze de informatie niet krijgt, waar hij of zij wel recht op heeft? Wat gebeurt er als de rechter vergeet het slachtoffer het spreekrecht toe te kennen?

Het doordenken van wat die voorziening in rechte kan of zou moeten zijn, maar ook de onmogelijkheden kan al een vruchtbaar startpunt zijn voor een veel transparanter kader voor slachtofferrechten. Het gaat er daarbij niet om slachtoffers alles te geven wat ze vragen, maar om duidelijker te kunnen maken waar de grenzen van het recht zitten, en welke acties slachtoffers zelf kunnen ondernemen om hun belangen te behartigen. Wat ons betreft zou een basisgedachte daarbij moeten zijn dat het slachtoffer in ieder geval in elke situatie waarin deze geacht moet worden een aanzienlijk belang te hebben, gehoord kan worden en dat helder wordt gemaakt op welke wijze en waarom deze inbreng mee wordt gewogen. Dan wordt ook helder hoe de belangen van slachtoffers zich verhouden tot die van andere procespartijen.

Dat gezegd hebbend, is overigens onduidelijk in hoeverre die rechten dan in de praktijk geschonden worden. Het ontbreekt aan een systematisch overzicht daarvan¹. Waardoor het lastig is de discussie over wat er aan de hand is te beslechten; de discussie dreigt te verworden tot één waar ‘partijen’ tegenover elkaar staan, en waar het steeds lastiger wordt te bedenken waar oplossingen zouden zitten. Met als gevolg dat weer een nieuwe verbetering – waarvan het nog de vraag is of het wel iets verbetert - aan het bestaande palet wordt geplakt.

3. Geen uniforme toepassing

In het huidige landschap van de positie van slachtoffers in en om het strafrecht zie we veel variëteit. Er lijken nog steeds aanmerkelijke verschillen tussen arrondissementen te zijn in de uitvoering van het slachtofferbeleid, het is nog steeds het geval dat een slachtoffer bij de ene rechter, of de ene rechtbank, of bij het ene politiebureau anders behandeld wordt dan bij een andere. Deels kan dat zijn

¹ Een onderzoek hiernaar is om die reden gestart op het NSCR, getiteld ‘Slachtofferrechten: papier en praktijk’

omdat er maatwerk wordt geleverd. Onduidelijk is echter in hoeverre dat het geval is. Deels kan het ook zijn omdat de toekenning van slachtofferrechten zich slecht kan verhouden tot procesdoelen zoals de uitvoerbaarheid en de efficiëntie van de werkprocessen².

Naar een evidence-based slachtofferbeleid

Tezamen betekent dit dat de tijd rijp, hoogzwanger is zelfs, voor een fundamentele gedachtenvorming over de positie van slachtoffers in en om het recht. Dat gaat over een consistente uitwerking van de rechten voor slachtoffers die nu soms nog rechten “in name only” lijken te zijn, alsmede een van aspiraties gespeende uitwerking van noodzakelijke veranderingen. Daarbij is het van belang ook zo nu en dan ‘out of the box’ te denken: het is voorstelbaar dat in een dergelijke gedachtenvorming bijvoorbeeld ook wordt gezien in hoeverre het wenselijk de opdracht van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming uit te breiden: rekening houden – in rechtspraak en advisering - met de belangen van het slachtoffer staat nu al vermeld in het instellingsbesluit, maar de justitiabele staat vooralsnog centraal...

Deze gedachtenvorming moet, veel meer dan in het verleden, gestut worden door een volwaardige empirische evidentie-basis, ook al kan van de resultaten van empirisch onderzoek niet worden verwacht dat zij alle normatieve knopen kunnen doorhakken die in deze fundamentele gedachtenvorming van belang zijn. Het gaat zoals gezegd om te komen tot een coherent stelsel van slachtofferrechten, waarbij in acht wordt genomen dat het slachtoffer een status aparte heeft in het strafrecht – en zal houden zolang dat systeem er is. Dat coherente stelsel zal een oplossing kunnen bieden voor de situatie dat het huidige stelsel een stapeling van incrementele verbeteringen is – een stapeling die het risico in zich heeft dat die niet alleen niet coherent is, maar denkbaar ook slecht werkbaar voor professionals in de strafrechtsketen.

De evidence-base voor een dergelijk stelsel kan alleen maar komen van hoogwaardig multidisciplinair onderzoek, dat allereerst op systematische wijze identificeert waar de huidige knelpunten zitten, een overzicht geeft van mogelijke oplossingen uit andere rechtssystemen, en daarbij betreft niet alleen welke inrichting aan de korte en lange termijn behoeften van slachtoffers recht doet, maar daarbij ook de uitvoerbaarheid in het oog houdt.

Het college dat nu onderzoek doet naar het systeem van schadevergoeding verdient op termijn een pendant in een soortgelijk college dat het gehele slachtofferbeleid onder de loep neemt, waarin professionals, wetenschappers en slachtoffers zitting hebben, en dat mogelijkheden heeft om extra aanvullend empirisch onderzoek te doen dat een evidence-base voor slachtofferbeleid kan geven. Belangrijk is dat partijen niet tegenover elkaar staan, maar samen optrekken, met als grondslag de feiten. Dat zal zeker niet tot gevolg hebben dat de discussies geheel verstommen, maar draagt bij aan een beter uitvoerbaar en bestendiger beleid voor slachtoffers van een misdrijf in Nederland. En dat is, zo vinden wij, toch wel iets wat we deze slachtoffers zeker verschuldigd zijn.

² Aspecten die in het eerder genoemde onderzoek ook aan bod komen